

جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



# أليات تفعيل دور البلديات في إدارة التنمية المحلية

مشروع مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : قانون إداري

تحت اشراف الدكتور :

- عبد العالي حاحة

من اعداد:

- عثمان بن غربال

الموسم الجامعي: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# شكر و عرفان

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "من لم يشكر الناس لم يشكر الله "

أشكر الله سبحانه وتعالى الذي أعانني ووفقني على إنجاز هذا العمل المتواضع

و أتقدم بالشكر والتقدير إلى كل من مد يد المساعدة من قريب أو بعيد واطح  
بالذكر الأستاذ الفاضل المشرف الدكتور:حاحة عبد العالى على ماقدمه من نصائح  
وتوجيهات قيمة في سبيل انجاز هذه الدراسة

وكل الأساتذة الأفاضل في قسم الحقوق الذين لم يبخل عليا ووجدت منهم كل الدعم

كما أشكر إدارة ولاية بسكرة مديرية التنظيم ،مديرية الإدارة المحلية ، مديرية  
البرمجة على ماقدموه من مساعدة

وكل من كان له الفضل في إتمام هذا العمل ولو بالكلمة الطيبة.

# الإهداء

اهدي هذا العمل المتواضع وثمره هذا الجهد إلى الوالدين الكريمين أطال الله في

عمرهما: البوزيدي ونونة

إلى أم أبنائي زوجة الغالية: مسعودة

إلى أبنائي: أحمد حسام الدين، خديجة، رائد صلاح الدين، أسماء، عمر

إلى إخوتي وأخواتي وأبنائهما

إلى أعمامي وعمتي وأبنائهم وأخوالي وخالاتي وأبنائهم

إلى عائلتي الثانية

عائلة: كرد الواد — محمد الطاهر — فضيلة وأبنائهم وأحفادهم

إلى قيادة حركة مجتمع السلم ومناضليها

إلى كل قادة وأبناء الكشافة الإسلامية الجزائرية وفوج المجد بالحاجب

إلى كل رجال الحماية المدنية بولاية بسكرة

إلى كل إطارات و موظفي و عمال مجلس قضاء بسكرة

إلى كل أساتذتي وزملائي في دفعة القانون الإداري 2018

إلى كل من علمني حرفا أو أمدني بنصيحة في حياتي

إلى كل الغيورين على هذا الوطن.

## مقدمة

كان لاتساع وتشابك مجالات تدخل الدولة الحديثة في إدارة الشأن العام وعدم قدرتها على القيام بكل الوظائف لوحدها، وإيماننا منها بوجود مصالح محلية مختلفة ومتميزة عن المصالح الوطنية، حاولت إيجاد آليات ووسائل بديلة تساعد على تأمين وظائفها العامة من جهة والمحافظة على وحدتها وسيادتها من جهة أخرى ، ولتحقيق ذلك لم تجد من وسيلة سوى التنازل عن جزء من صلاحياتها لهيئات محلية قريبة من المواطنين.

فكان توجه الجزائر نحو نظام اللامركزية الإدارية والمرفقية والإقليمية كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية.

فاللامركزية الإقليمية تقوم على ركيزتين أساسيتين هما البلدية والولاية والتي تمثل الهيئات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية في حدود توفر الاعتمادات المالية والموارد البشرية المتاحة، وكان لتطور نظام اللامركزية في الدول المتقدمة دورا في إدخال مفاهيم جديدة و إعطاء البعد الديمقراطي من خلال إشراك المواطن في اتخاذ القرارات المحلية مستقلا عن السلطة المركزية، وأخذ هذا المفهوم في التوسع من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية وتطور إلى مفهوم الحوكمة أو الحكامة والتي تعني الوصول إلى غاية الديمقراطية وتحقيق أهداف الإدارة المحلية بالمشاركة الواسعة لكل قطاعات المجتمع لتحقيق التنمية المحلية الشاملة.

وقد شهدت الجزائر بعد الاستقلال فراغ قانوني تركه المستدمر الفرنسي مما اضطر الدولة خوض مرحلة انتقالية لتأسيس نظام قانوني جديد للجماعات المحلية امتد من سنة 1962 إلى 1967 مهدّ لإعادة التنظيم الكلي لأجهزة البلدية الموروثة عن الاستعمار ثم صدور دستور 1976 الذي كرس مبدأ سيادة الشعب التي يمارسها عن طريق الانتخاب أو الاستفتاء، وكرس البلدية كجماعة إقليمية أساسية وقاعدية تضطلع بالمهام السياسية والإدارية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية في إطار النهج الاشتراكي الذي أخذت به الدولة بموجب الدستور السالف الذكر الذي يشجع الملكية الجماعية وحماية الفئات الهشة، وتدخل الدولة في تنظيم وإدارة كل مناحي حياة المواطن، وهو ماجعل توفير الوسائل و الإمكانيات المادية و البشرية يقع على عاتق الدولة، وكان لتكريس المذهب الاشتراكي ونظرته الأحادية في

إستراتيجية التنمية المحلية في إدارة الشأن العام و الانفراد بالقرار التنموي من خلال نظام الحزب الواحد.

فكان قد نظم عمل البلدية من خلال الوثائق و القوانين التي صدرت آنذاك لا سيما:

— دستور 16 سبتمبر 1963 والذي اعتبر البلدية هي أساس للمجموعة الترابية والإدارية و الاقتصادية والاجتماعية.

— الميثاق الوطني 1976 الذي يصف البلدية بأنها خلايا قاعدية للتخطيط.

— الميثاق الوطني 1986 الذي اعتبر البلدية الخلية الأساسية للدولة وأداة لتقريب الإدارة من المواطن، وهي تجسد روح الديمقراطية الشعبية، كما أنها تمثل منطلقا قاعديا للتخطيط ووسيلة فعالة لتحقيق أهداف التنمية المحلية .

ونتيجة لانتفاضة 1988 بسبب الاوضاع الاقتصادية بدأ تغير يحدث على المنظومة القانونية للجماعات المحلية في جميع المجالات ذات الصلة في مجال تدخل الجماعات المحلية بل أصبح مجال تدخلها أوسع، فصدر دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية كخيار للقضاء على أخطاء النهج السابق، وتدارك النقائص والسلبيات التي لازمت الإدارة المحلية والدولة بصفة عامة ومن أهمها تحقيق تنمية محلية نابغة من احتياجات المواطن المحلي من خلال ممثلهم في المجالس المنتخبة وبموجب قانون 08/90 الذي اعتبر البلدية من الجماعات الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وباعتباره أول قانون للبلدية في عهد التعددية السياسية، ينطلق من بناء إدارة محلية فعالة أساسها الانتخاب بمشاركة جميع أطراف المجتمع المحلي لأنهم الأقدر على فهم احتياجاتهم.

وبصدور قانون 10/11 المتعلق بالبلدية الحالي الذي سيكون محل دراستنا في هذا البحث والذي عرف البلدية بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، والذي عمق مفهوم الديمقراطية بحيث أصبح يمكن لكل أطراف المجتمع المحلي المشاركة في التنمية المحلية من خلال منظمات المجتمع المدني، ورغم الاختلافات الكبيرة وتباين وجهات النظر حول مفهوم التنمية المحلية إلا أن ركائزها و المتمثلة في المشاركة الواسعة للمجتمع المحلي، وتوفير الوسائل المادية والبشرية لإدارة التنمية المحلية مايعني حتمية أن تكون برامج التنمية نابغة من واقع المجتمع المحلي وقائمة على الاعتماد

الذاتي، ويجب أن تعبر عن الأسلوب والنمط الإداري المتبع، وبالتالي فهي مجموعة الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري ومواجهة مشكلاته بما يحقق النماء الاقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة فمفهوم التنمية المحلية إذاً يتعارض مع مبدأ الدولة المركزية أو المتدخلة ومن هنا يأتي الدور الجديد للبلدية باعتبارها قاعدة الإدارة المحلية ودعامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومن خلالها يتم تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.

إن التنمية المحلية تعتمد مبدأ البناء القاعدي للمجتمع من الأسفل للوصول إلى التنمية الشاملة في جميع المجالات وهذا لا يتحقق إلا بوجود الهيئات القاعدية كالبلدية وهذا ماقصده المشرع عند تعريفه للبلدية باعتبارها أقرب للسكان المحليين والتي يمكنها التكفل بإدارة التنمية المحلية عن قرب لمعرفة احتياجات مواطنيها، وهو أساس المفهوم الجديد لقانون البلدية 10/11 عند تأكيده عن الديمقراطية التشاركية والتي تعني إشراك جميع المواطنين من فعاليات المجتمع المدني (نقابات، نخب علمية، فنيين، قطاع خاص...) بطرق متنوعة في إعداد مخططات وبرامج التنمية المحلية، وبالتالي مساهمة جميع فعاليات المجتمع المحلي في التنمية المحلية بالبلدية.

إن قانون البلدية الحالي صدر في ظل التوجه نحوى تفعيل المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية كونها من موجبات الحكم الراشد على المستوى المحلي، لإعطاء بعد تنموي أكثر لنشاط البلدية وتدعيم الاستقلال المالي من خلال تحويل البلدية من جهاز إداري يقدم خدمات تقليدية إلى جهاز إداري له دور فعال في النشاط الاقتصادي، لكن رغم كل ما بذل من أجلي ذلك مازالت البلدية عاجزة عن إدارة التنمية المحلية، سواء بسبب الآليات القانونية غير المفعله أو لعدم وجودها أصلا هذا وغيره دفعنا للتعرف أكثر عن الأسباب الحقيقية لهذا العجز من خلال طرح الإشكال التالي:

### الإشكالية:

فإلى أي مدى تساهم الآليات القانونية التي حددها المشرع لتفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر؟

إن صدور قانون البلدية رقم 10/11 بعد أزيد من 20 سنة من قانون البلدية السابق الذي جاء في ظل انفتاح سياسي حذر و تجربة التعددية السياسية بصلاحيات منقوصة من جهة وقصور في إدارة التحول الديمقراطي والانفتاح الاقتصادي من جهة أخرى، ما جعل المشرع يستفيد من النقائص التي لازمت البلدية في السابق وهو ما يجعلنا نطرح التساؤلات التالية:

— مامدى تهبؤ النظام القانوني للبلدية للقيام بالتنمية المحلية ؟

— ماهي أسباب عدم فعالية دور البلدية في إدارة التنمية المحلية ؟

— ماهي الآليات والإمكانيات المتاحة والمتوفرة للبلدية لمساعدتها في التنمية المحلية ؟

— وهل إعطاء صلاحيات أوسع للمجالس المنتخبة البلدية يساهم في إرساء ديمقراطية حقيقية تنهض بالتنمية المحلية؟

### المنهج المعتمد:

وللإجابة على هذه التساؤلات فقد اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي في دراسة صلاحيات البلدية من خلال قانون 10/11 كأساس للدراسة وبعض القوانين المكملة، كالقانون الأساسي 334/11 الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، وقانون الانتخابات 10/16، وقانون رقم 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2016، و المرسوم التنفيذي 320/16 المتعلق بالأمين العام للبلدية، لأنه الأكثر استعمالا في تحليل النصوص التشريعية، مع الاستعانة ببعض الأحكام و النصوص من القانون المقارن باستعمال المنهج المقارن، كما وظفنا المنهج التاريخي لمعرفة أهم التحولات التي عرفها تشريع البلدية في الجزائر.

### المحاور:

ولمعالجة أسباب العجز وعدم الفاعلية للمجالس المنتخبة في الجزائر قسمت الدراسة إلى فصلين:

تضمن الفصل الأول الإطار البشري والهيكلية في إدارة أجهزة البلدية من منتخبين وموظفين ودورهم في التنمية المحلية.

أما الفصل الثاني فتضمن أهم المعوقات التي تقف دون تحقيق التنمية المحلية و المتمثلة في استقلالية المجالس الشعبية البلدية مع محدودية الموارد المالية المحلية .  
وقد ختمنا كل فصل بخلاصة وجيزة حول أهم النتائج المتوصل إليها .

ونشير في الأخير إلى أن هناك صعوبات كثيرة واجهتنا أثناء جمع المادة العلمية حول إنجاز هذه المذكرة والتي من أهمها نقص المراجع المتخصصة في هذا الموضوع، بالإضافة إلى عدم تمكننا من الحصول على المعلومات الدقيقة و الكافية التي تخدم البحث بالأرقام والبيانات.

## الفصل الأول:

الإطار البشري ودوره في تعزيز إدارة

أجهزة البلدية للنهوض بالتنمية

## الفصل الأول: الإطار البشري ودوره في تعزيز إدارة أجهزة البلدية للنهوض بالتنمية المحلية.

تعتبر البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية القانون الحالي المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، وأيضا البلدية هي جماعة قاعدية إقليمية في بناء الدولة ونظامها السياسي، ويمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. هذا ما ذهبت إليه الدولة من خلال تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية<sup>2</sup>، وهذا ما يسوقنا للتعرف أكثر على الإطار البشري للبلدية الذي يساهم في التنمية المحلية.

لقد مرت البلدية في التشريع الجزائري بعدة مراحل بدءا بقانون البلدية بموجب الأمر 24/67 المؤرخ في: 18/01/1967 وصولا لقانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في: 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 فقد أكد المشرع على أهمية مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية في سياسة الحزب الواحد وتعمق هذا المفهوم بعد الانفتاح السياسي والتعددية السياسية بموجب دستور 1989 والقانون المتعلق بالبلدية 08/90 فالمشرع لم تختلف نظرتة حول أهمية المواطن للمساهمة في إدارة شؤون البلدية من خلال المجالس المنتخبة والتي يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية وإدارة تساعدهم، وجميعهم يشكلون الإطار البشري المكلف بتسيير وإدارة البلدية، إن المشاركة تقتضي وضع الآليات المناسبة للمواطنين من أجل المساهمة في عملية صنع القرار المحلي، إما بطرق مباشرة (المنتخبين المحليين) أو بطرق غير مباشرة مثل هيئات المشاركة المحلية في إطار التنافس على الوظائف العامة<sup>3</sup> والتي تقتضي تولي الأشخاص المناصب والوظائف حسب كفاءتهم

<sup>1</sup> المادة: 02 من القانون رقم: 10/11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 - ج ر ع 39 لسنة 2011/07/03 .

<sup>2</sup> المادة 17، 16 من القانون رقم: 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتعلق بالتعديل الدستوري - ج . ر . ع 14 لسنة 07 مارس 2016 .

<sup>3</sup> سمير عبد الوهاب - دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة دور الدولة . منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية - 2009 مصر ص 95.

وفعاليتهم<sup>1</sup>، سواء كانوا منتخبيين أو موظفين، خاصة عند الرجوع للصلاحيات الواسعة التي جاء بها المشرع في مجال التنمية المحلية للبلديات كأعداد مخططات والبرامج التنموية السنوية لمدة عهده كتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة والمخططات التوجيهية والبرامج القطاعية للتنمية<sup>2</sup>.

بالإضافة للدور السياسي في تمثيل الدولة على المستوى القاعدي وكهزمة وصل بين القاعدة والقمة، وما يجب التنويه له إن واقع البلديات في الجزائر يظهر أنها تعاني من إختلالات هيكلية وبشرية تتمثل في ضعف التأطير البشري على مستوى إدارة البلدية وضعف الكفاءة ومستوى التأهيل عند المنتخبين<sup>3</sup>، وأيضا وضع البلدية الراهن لا يسمح بمشاركة فعالة للمواطن المحلي في إدارة التنمية المحلية، لغياب آليات وأجهزة المشاركة في نشاط البلدية.

## المبحث الأول: تعزيز قدرات الإطار البشري للبلدية وانعكاسه على التنمية المحلية.

تعتمد البلدية في إطار ممارسة صلاحياتها على فئتين من المسيرين وهم : المنتخبون والموظفون الذين يشكلون الإطار البشري الفاعل في إدارة التنمية المحلية. فالبلدية كغيرها من المؤسسات الإدارية تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بطرق التوظيف العادية ويخضعون لقانون خاص يتكفلون بتسيير مختلف مصالح البلدية تحت السلطة السلمية المباشرة لسلطة رئيس البلدية، بالإضافة إلى ذلك فالبلدية تختلف عن المؤسسات الإدارية الأخرى لوجود مجلس شعبي بلدي ( كهيئة مداولة) والذي يتشكل عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري<sup>4</sup>، مهمته إصدار قرارات عن طريق المداولة حول الشؤون العامة للمواطنين وفي ما يخص التنمية المحلية وفي مختلف المجالات السياسية والاقتصادية

<sup>1</sup> رمضان بطيح - مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ع/2009 ص 243.

<sup>2</sup> المواد: 107 الى 112 من القانون رقم: 10/11 المتعلق بالبلدية الحالي - المرجع السابق.

<sup>3</sup> مصطفى دريوش - الجماعات المحلية بين القانون والممارسة - مجلة الفكر البرلماني الصادر عن مجلس الأمة الجزائر العدد الأول 2002/12 ص 95.

<sup>4</sup> المادة 118 الفقرة 01 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016 المرجع السابق - المادة 02 من القانون العضوي 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات ج ر ع 50 لسنة 25 غشت 2016.

والاجتماعية والثقافية ، وهذا ما يستلزم توفر هذه المجالس المنتخبة على قدر من الكفاءة والخبرة التي تؤهلهم لإدارة هذه المجالات بحنكة واقتدار ، وهو ما يفترض إن يوفره النظام الانتخابي المشكل لهذه المجالس .

أيضا فإن اختيار الموظفين يكون وفق قانون خاص يضمن توظيف الكفاءات في مختلف المصالح لتحقيق الفعالية في تسيير هذه المصالح والمساهمة في إدارة التنمية المحلية.

### **المطلب الأول: تشكيل المجالس المنتخبة وصلاحياتها.**

يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>1</sup>، وانطلاقا من هذا أعطى المشرع الجزائري أهمية كبرى لهذه المجالس من أول قانون للبلدية الصادر سنة 1967 والذي يعتبر الخلية الأساسية للدولة التي تعكس روح الديمقراطية وأيضا يعتبر المجلس الشعبي البلدي إحدى هيئتي البلدية<sup>2</sup>، وهو هيئة التداول في البلدية يمارس مهامه في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>3</sup> ويتم انتخاب المجالس الشعبية البلدية لعهد مدتها 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة<sup>4</sup>، ومن هذا فدراسة المجالس المنتخبة تسوقنا للتطرق لتشكيل هذه المجالس ورئيسها.

#### **الفرع الأول : طرق تشكيل المجالس الشعبية البلدية.**

طرق تشكيل المجالس الشعبية البلدية أثار الكثير من الإشكالات والتساؤلات إما لحدثة تجربة التعددية في الجزائر أو للمحافظة على استقرار السلطة السياسية والانتقال بهذه التجربة بتأني وهذا من أول تشريع قانوني للانتخابات في ظل التعددية السياسية<sup>5</sup>، ونظرا لمعارضة الطبقة السياسية له تم إلغائه وصدر قانون 06/90<sup>6</sup>، وتوالت التعديلات لهذا

<sup>1</sup> المادة: 17 من دستور 1996/11/28 ج ر العدد رقم 28 لسنة 1996/12/28.

<sup>2</sup> المادة: 13 الفقرة 01 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 07 ابريل 1990 ج ر العدد 15 لسنة 16 رمضان 1410 .

<sup>3</sup> المادة: 15 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية الحالي.

<sup>4</sup> المادة: 65 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات الحالي - المرجع السابق.

<sup>5</sup> قانون رقم: 13/89 الصادر في 07/08/1989 المتعلق بنظام الانتخابات ج ر العدد 32 لسنة 1989.

<sup>6</sup> القانون العضوي 06/90 المؤرخ في 27/03/1990 المتعلق بنظام الانتخابات.

القانون ف جاء القانون العضوي 01/12<sup>1</sup>، وتجدر الإشارة أن تركيزنا يكون على طريقة الاقتراع وشروط الترشح للمجالس الشعبية البلدية.

### طريقة الاقتراع.

شهدت الجزائر تحول سياسي كبيرا من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية السياسية والذي يظهر من خلال النظام الانتخابي بصفة عامة وخصوصا الانتخابات المحلية أين كان الاقتراع في زمن الحزب الواحد يعتمد على نظام الأغلبية إلى نظام التمثيل النسبي الذي يعتمد على طريقة الاقتراع بالقائمة<sup>2</sup> والملاحظ أن النظام الانتخابي أول ما ظهر منفصل عن قانون البلدية 24/67 كان في عهد التعددية السياسية بموجب قانون 13/89 حيث اعتمد على نظام الانتخاب بالاقتراع النسبي على القائمة ولم يعمر طويلا<sup>3</sup>.

فصدر قانون رقم: 08/90 ثلاثة أشهر قبل إجراء أول انتخابات محلية تعددية ، والملاحظ في هذا التعديل هو اعتماده نظام تمثيل مختلط بين نظام الأغلبية والتمثيل النسبي، أما باقي الشروط الموضوعية فيمكن استنتاجها من تلك الشروط المتعلقة بالناخب فمن باب أولى أنها تخص المترشح أيضا، وما يهمنا أثناء الحديث عن شروط الترشح انه رغم التجربة الحديثة للتعددية الحزبية في الجزائر فان المشرع لم يضع شروط خاصة للترشح لعضوية المجالس البلدية مثل بعض الأنظمة الديمقراطية الصاعدة والتي من شأنها تحقيق عضوية نوعية، وتحقق الكفاءة الإدارية في التسيير<sup>4</sup>.

ويبين الجدول التالي المستوى العلمي للمنتخبين في المجالس البلدية لولاية بسكرة للعهد الانتخابية الحالية

المستوى العلمي	رجال	نساء	العدد	النسبة
جامعي	193	56	249	46.1%

<sup>1</sup> القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ج ر العدد الأول لسنة 14/يناير 2012.

<sup>2</sup> بيطام أحمد \_ الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر \_ مذكرة ماجستير غير منشورة كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة \_ 2005/2004 ص79.

<sup>3</sup> نصرالدين بن طيفور \_ أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانوني البلدية والولاية جوان 1999 \_ مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر 2001/22 ص21.

<sup>4</sup> عزيز محمد الطاهر \_ آليات تفعيل دور البلديات في إدارة التنمية المحلية في الجزائر \_ مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2010/2009 ص14.

ثانوي	140	23	163	30.1%
متوسط	84	04	88	16.2%
ابتدائي	34	07	41	7.6%
المجموع	451	90	541	100%

جدول رقم 01 نسبة توزيع أعضاء المجالس البلدية المنتخبة حسب المؤهلات العلمية

للعهدة الانتخابية 2017 — 2022. المصدر مديرية التنظيم لولاية بسكرة .

مانستنتج من الجدول أعلاه هو نسبة حملة الشهادات الجامعية لم يصل للنصف من عدد المنتخبين ونلاحظ أن نسبة المستويات الدنيا (متوسط — ابتدائي) التي بلغت 25% وأغلب البلديات يرأسها دون المستوى الجامعي ،ولو بعضهم يملكون خبرات في مجال التسيير الإداري عوضت نقصهم في المؤهل العلمي.

لذا كان لزاما على الأحزاب السياسية تقديم أفراد ذوي كفاءة عالية في مختلف التخصصات أو ذو خبرة في التسيير بنسب مدروسة تراعي جميع الفئات والفعاليات حتى لا تتعارض مع الحقوق والحريات الفردية المكفولة دستوريا وجعل المنتخبين على المستوى المحلي قادرين على مواكبة التطورات في جميع الميادين ويحملون عبء التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وبما أن المجلس الشعبي البلدي هو جهاز للمداولة تتجسد فيه الديمقراطية في وجود جهاز جماعي منتخب<sup>1</sup>، فمن الضروري التطرق لآلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي وما مدى تأثير هذه الآلية على التنمية المحلية، فأعضاء المجلس البلدي يتم انتخابهم من طرف سكان البلدية ويتغير عددهم حسب الكثافة السكانية لكل بلدية فبموجب قانون الحالي المتعلق بالبلدية وحسب عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير يتم توزيع عدد الأعضاء حسب الشروط التالية<sup>2</sup>:

— 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.

— 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10001 نسمة و 20000 نسمة.

— 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 نسمة و 50000 نسمة.

<sup>1</sup> فريدة مزباني \_ المجالس المنتخبة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري \_ مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون جامعة قسنطينة ص12.

<sup>2</sup> المادة 80 القسم الثاني الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي القانون العضوي رقم: 10/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات.

– 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 نسمة و 100000 نسمة.

– 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 نسمة و 200000 نسمة.

– 43 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200001 نسمة أو يفوقه.

فالمشرع بهذا التعديل ارتأى أن الحد الأدنى كما هو بقانون الانتخابات غير كاف في المجالس المنتخبة المحلية ف جاء التعديل في قانون الانتخابات 16/12 حيث رفع من عدد الأعضاء المتمثل في 7 أعضاء إلى 13 عضوا كحد أدنى والحد الأقصى هو 43 عضوا إلا انه لم يضع شروط للعضوية في هذه المجالس، بل اكتفى بتحديد سن الترشح يوم الاقتراع وحدده بـ 23 سنة<sup>1</sup>، وعدم وجوده في حالة من حالات التنافي أو المنع من الترشح، أما فيما يخص اللجان الدائمة تتحدد أيضا حسب الكثافة السكانية لكل بلدية كما يلي:

– 3 لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو اقل.

– 4 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20001 نسمة إلى 50000.

– 5 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 50001 نسمة إلى 100000.

– 6 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة.

ولكون أول انتخابات محلية تعددية لم يكتب لها إتمام عهدها الانتخابية بسبب توقيف المسار الانتخابي لا يمكن الحكم على هذه التجربة الانتخابية وبعد تحسن الأوضاع الأمنية وبهدف الرجوع للمسار الانتخابي صدر دستور 1996 والقانون العضوي رقم 07/97 المتعلق بالانتخابات حيث اعتمد على أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز على أغلبية الأصوات<sup>2</sup>.

ما يميز المجالس المنبثقة عن هذا الأسلوب من الاقتراع عدم التجانس وكثرة الصراعات بين المنتخبين حتى وصل حد الانسداد في كثير المجالس المنتخبة ، مما انعكس سلبا على التنمية المحلية وعلى فعالية المجالس المنتخبة وعلى ضوء هذه السلبيات التي ظهرت في هذه المجالس ارتئى المشرع أن التضييق على الأحزاب المجهرية سيساهم في تقليص عدد الأحزاب التمثيلية في الساحة السياسية حيث صدر قانون المتعلق بالأحزاب السياسية أين وضعت شروط للأحزاب الراغبة في تقديم مرشحين للمجالس المنتخبة، ففي المجالس المحلية اشترط أن تكون القائمة تحصلت على 7% من الأصوات المعبر عنها من آخر انتخابات

<sup>1</sup> المادة 79 من القانون 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات - نفس المرجع.

<sup>2</sup> نصر الدين بن طيفور \_ مرجع سابق ص 22.

تشريعية موزعة كما يلي 2000 صوت لكل ولاية أو 600 منتخب على مستوى جميع المجالس المنتخبة بمعدل 20 منتخب لكل ولاية وإذا كانت القائمة تدخل الانتخابات لأول مرة فيجب أن تزكى بنسبة 3% من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية، وهذا لتقليص عدد الأحزاب المشاركة للتقليل من عدد المجالس الغير متجانسة،  
الفرع الثاني: رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

إضافة إلى هيئتي البلدية اللتان نص عليهما المشرع في قانون البلدية القديم، أضاف المشرع في تعديله لقانون البلدية الصادر بموجب القانون 10/11، وطبقا للمادة 15 منه فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يت رأس الهيئة التنفيذية وهو إحدى هيئتي البلدية<sup>1</sup>، وبالتالي نتناول آلية تشكيل رئاسة المجلس الشعبي البلدي واهم الصلاحيات التي تقوم بها<sup>2</sup>.  
أولا: آلية تشكيل رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط التالية:

— أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين.

— في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح الأصغر سنا<sup>3</sup>.

الملاحظ أن المشرع في هذه المادة حسم الأمر على ما كانت عليه في الماضي أين كان يحسم في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعليمية من وزارة الداخلية والجماعات المحلية في حالة عدم تحصل أي قائمة على الأغلبية المريحة من عدد المقاعد ففي إنتخابات 2002 على سبيل المثال جاءت التعليمية الوزارية بالنسبة للمجالس التي لم يحسم فيها تعيين الرئيس لمتصدر القائمة الأكبر سناً، وانطلاقا من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات نص في المادة: 80 منه " يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

و إذا لم يكن، يمكن للقوائم الحائزة على 35% على الأقل من عدد المقاعد تقديم مرشح لرئاسة المجلس البلدي.

<sup>1</sup> المادة: 13 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية الحالي .

<sup>2</sup> علاء الدين عشي \_ شرح قانون البلدية \_ دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع \_ الجزائر 2011 \_ ص76.

<sup>3</sup> المادة 65 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

وإذا لم يكن، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح وبذلك يتم انتخابه من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي لرئاسته لمدة 05 سنوات".

وقد تم إلغاء المادة 80 بموجب القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات المؤرخ في: 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016، بحيث أصبح المرجع في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي المادة 65 من قانون البلدية الحالي، ويتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي أو ممثله خلال 15 يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات في حفل وأثناء جلسة علنية، ويساعده في أداء مهامه نائبين إلى 06 نواب بالنظر إلى عدد المقاعد

المطلوبة في كل مجلس منتخب وذلك بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي على النواب المقترحين من طرف الرئيس بالأغلبية وخلال 15 يوم الموالية لتتصيه<sup>1</sup>.

ما نستشفه من المراحل التي مرت بها طريقة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي والتخبط الذي عانى منه المشرع نتيجة حداثة تجربة التعددية السياسية من جهة ولتخوف النظام السياسي في الجزائر من جهة أخرى خاصة في الانتخابات المحلية للسنوات التي تلت توقيف المسار الانتخابي 1997، 2002، 2007 أين كان التوجس واضحا حتى يرجح كفة اللون السياسي الذي يهيمن على جل البلديات، من خلال التعليمات التي كانت تصدرها السلطة التنفيذية.

## 01\_ إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن حالة إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة على سبيل الحصر في قانون البلدية 10/11، فهناك حالات تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس وهي انتهاء العهدة المقدرة بـ 05 سنوات، الاستقالة، التخلي، الإقصاء، سحب الثقة، الوفاة.

أ – **الاستقالة:** وتتمثل في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابيا عن رغبته في الاستقالة من منصبه ويقدمها أمام المجلس الشعبي البلدي ويخطر الوالي بذلك، ويتم إثبات الاستقالة بموجب مداولة ترسل للوالي من باب إعلام السلطة الوصية وتصبح هذه الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من طرف الوالي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة: 69 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> المادة 73 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

ب - التخلي: وهي صورة ضمنية للاستقالة ولا يعبر عنها بصورة صريحة وإنما ينقطع عن أداء مهامه لمدة تفوق الشهر دون مبرر<sup>1</sup>.

ج - الوفاة: وهي شيء طبيعي تنتهي به عهدة أي عضو في المجلس الشعبي البلدي ويختار المنتخب الذي يليه مباشرة في القائمة<sup>2</sup>.

د - الإقصاء: وهو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف، وقرار التوقيف يتخذه الوالي في حق أي عضو منتخب تعرض لمتابعة جزائية لها علاقة بالمال العام أو بسبب فعل مخل بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون ممارسة مهامه (حبس مؤقت)، وعند صدور حكم أو قرار نهائي يقضي بإدائته في إحدى حالات الجرائم المذكورة أعلاه وجب على الوالي إصدار قرار إقصائه النهائي<sup>3</sup>.

أما الحالة الثانية وهي حالة تغيب العضو المنتخب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، حيث يتم سماعه من طرف المجلس الشعبي البلدي وإخطار الوالي بذلك<sup>4</sup>.

أما حالة سحب الثقة لم ينص عليها المشرع في قانون البلدية الحالي حتى يقطع الطريق على كل المساومات التي تكون داخل المجالس المنتخبة، ما يعاب في هذا القانون انه لم يوفر حماية لرئيس ومنتخبي المجالس البلدية فبمجرد متابعة قضائية قد تكون كيدية يتم توقيف الرئيس مما يتسبب في اختلال في المجالس المنتخبة مما ينعكس سلبا على التنمية المحلية وفي بعض الحالات عند تبرئة الجهات القضائية رئيس المجلس الشعبي البلدي يقع تماطل من الوصاية في إعادة تنصيبه على رأس هذا المجلس بحجة أن الأحكام غير نهائية مع العلم أن إجراءات التقاضي قد تمتد إلى سنوات وهذا ما يشكل إخلال بالعهد الانتخابية التي هي تزكية شعبية لقائمة ما قد تكون بأغلبية الأصوات.

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لرئيس المجلس الشعبي البلدي وظائف وسلطات متنوعة ومتعددة باعتباره يسير مرفق عام إداري مرتبط مباشرة بالحياة اليومية للمواطن، هذه الوظائف تتميز بالازدواجية فهو

<sup>1</sup> المادة 75 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> المادة 29 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> علاء الدين عشي \_ مرجع سابق ص 37،38،39.

<sup>4</sup> المادة 45 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

يمارس صلاحياته بصفته ممثل للبلدية وبصفته ممثل للدولة، فإذا كان بصدد تمثيله للبلدية يحتل وظيفتين في كل منهم يمارس مهام محددة<sup>1</sup>.

➤ فرئيس البلدية يقوم بوظائف إدارية بحتة تشمل السهر على حسن سير المصالح الإدارية بالإضافة إلى ممارسة السلطات السلمية على الموظفين، كما انه الأمر بالصرف في البلدية ويتقاضى باسمها ولحسابها ويدير مداخيل البلدية ويتابع تطور المالية البلدية ويقوم بإبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.

— القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

— اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

— ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

— اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

— السهر على المحافظة على الأرشييف.

— اتخاذ مبادرات لتطوير مداخيل البلدية<sup>2</sup>.

➤ أما بصفته رئيس للمجلس الشعبي البلدي فانه يقوم بدور تنسيقي لأعمال المجلس خاصة في ما يخص سير مداورات المجلس الشعبي البلدي ابتداء من توجيه الدعوات للأعضاء إلى غاية تحرير محضر المداورات وحفظها وبالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدي كقاعدة عامة يتولى جميع المسائل المتعلقة بالحياة الإدارية<sup>3</sup>، ولكن استثناءا يفوض هذه الصلاحيات لأحد أعضاء المجلس وهذا في حالة إذا تعارضت مصالحه مع مصالح البلدية<sup>4</sup>.

➤ إلا أنه إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي بصدد تمثيله للدولة فانه يتولى صفة ضابط الحالة المدنية، والضبط القضائي والضبط الإداري.

ونظرا لكثرة المهام الموكلة إليه ولاستحالة القيام بها جميعا أجاز له المشرع تفويضها إلى موظفي البلدية ومن بين هذه المهام تولي التصريح بالولادات والوفيات وتسجيل عقود الزواج استلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين، وشهادات الإذن بالزواج بالنسبة

<sup>1</sup> بلعباس بلعباس \_ دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري \_ مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير \_ جامعة الجزائر 2003 ص78.

<sup>2</sup> المادة 82 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> المواد من 77 إلى 83 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup> المادة 83 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

لموظفي الأمن والعسكريين<sup>1</sup>، أما بصفة ضابط الشرطة القضائية<sup>2</sup>، يتولى تنفيذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية كمتبع المجرمين والقبض عليهم والقيام بعملية تفتيش التحري في مختلف الجرائم<sup>3</sup>.

أما في مجال الضبط الإداري فيتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات عديدة منها المحافظة على النظام والسكينة والأمن العموميين، مكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، والسهر على نظافة المواد الاستهلاكية عن طريق الرقابة الصحية على الأشخاص والمحلات والسلع وأيضا في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب والتطهير كما يعمل على تأمين نظام الجنائز والمقابر وفقا للعادات والشعائر الدينية<sup>4</sup>.

### **المطلب الثاني: الأعوان العموميون للبلدية ودورهم في التنمية المحلية.**

من المسلم به أن المجالس المنتخبة هي من تملك سلطة القرار دون تدخل من جهات أخرى داخلية أو خارجية إلا في مجال الرقابة، ورغم إن قانون البلدية لم ينص على أي آلية للتعاون بين المجالس المنتخبة والأعوان الموظفين وخاصة الأمين العام للبلدية، مما يجعل مشاركة الموظفين في إدارة التنمية المحلية غير وارد لكن من خلال الصلاحيات المعطاة للأمين العام للبلدية في إدارة البلدية ومساهمته في مجال التنمية المحلية<sup>5</sup>.

وعليه لمعرفة طبيعة العلاقة بين الموظفين والمنتخبين ومدى تأثيرهم على فعالية البلدية سنستعرض النظام القانوني الذي يحكم هؤلاء الموظفين وبما أن الأمين العام هو الركيزة الأساسية للأعوان العموميين للبلدية، فسنحاول معرفة دور الأمين العام في التسيير المحلي وفي تأثيره في إدارة التنمية المحلية بصفة خاصة.

### **الفرع الأول: الأمين العام للبلدية ودوره في التنمية المحلية.**

أهم ما جاء به قانون البلدية انه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام فالقانون 10/11 المتعلق بالبلدية أكد على أن البلدية تتوفر بالإضافة إلى هيئة التداول والهيئة التنفيذية على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي

<sup>1</sup> علاء الدين عشي \_ مرجع سابق ص 40 .

<sup>2</sup> المادة 92 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والمادة 15 من الامر 155/66 المتعلق بقانون الإجراءات الجزائية.

<sup>3</sup> بلعباس بلعباس \_ مرجع سابق ص 81.

<sup>4</sup> فريدة مزياني \_ مرجع سابق ص 15

<sup>5</sup> مرسوم تنفيذي رقم 320\_16 مؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق لـ 13 ديسمبر 2016 يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ج ر العدد 73 لسنة 15 ديسمبر 2016.

البلدي<sup>1</sup>، ولقد جاء المرسوم التنفيذي المطبق على الأمين العام للبلدية والمنظم لعمل الأمين العام لبلدية وشارحا للمهام المنوطة به في المواد: 13\_14\_15\_16<sup>2</sup>، وأيضاً ما نص عليه من مهام في قانون البلدية الحالي فهو يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي المهام التالية:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 من قانون البلدية الحالي.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 من قانون البلدية الحالي<sup>3</sup>.

#### الفرع الثاني: التركيبة البشرية ودورها في إدارة التنمية المحلية.

التركيبة البشرية هي جملة الموظفين في مصالح البلدية المختلفة على اختلاف مستوياتهم العلمية فالمادة 130 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، أحالت المستخدمين الغير خاضعين للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06، إلى قانون أساسي خاص 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية والأحكام المطبقة عليهم حيث شمل التعديل خاصة الدرجات ومستوى التأهيل لبعض المناصب حيث أن المرسوم أعلاه حدد الأسلاك التي تنتمي للشعب الثمانية التالية: الإدارة العامة\_ الترجمة والترجمة الفورية\_ الوثائق والمحفوظات – الإعلام الآلي – الإحصائيات – التسيير التقني والحضري – النظافة والنقاوة العمومية والبيئة – الاجتماعية والثقافية والتربوية والرياضية<sup>4</sup>.

وتضم كل شعبة من هذه الشعب مجموعة من الأسلاك سنوردها تباعاً كالاتي:

حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 334/11.

➤ شعبة الإدارة العامة وتضم الأسلاك التالية:

<sup>1</sup> المادة 15 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية الحالي.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 16\_320 نفس المرجع.

<sup>3</sup> المادة 129 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية الحالي.

<sup>4</sup> المادة 03 من المرسوم التنفيذي 334/11 المؤرخ في 22 شوال 1432 الموافق لـ 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية ج ر العدد 53 لسنة 28 سبتمبر 2011.

– المتصرفون الإقليميون – ملحوظو الإدارة الإقليمية – أعوان الإدارة الإقليمية\_ كتاب الإدارة الإقليمية – محاسبو الإدارة الإقليمية.

حسب نص المادة 102 من نفس المرسوم.

➤ شعبة الترجمة والترجمة الفورية وتضم الأسلاك التالية:

– سلك المترجمين – الترجمة للإدارة الإقليمية.

حسب نص المادة 117 من نفس المرسوم.

➤ شعبة الوثائق والمحفوظات تضم الأسلاك التالية:

– الوثائق أمناء المحفوظات للإدارة الإقليمية – المساعدين الوثائق أمناء المحفوظات

للإدارة الإقليمية – الأعوان التقنيين في الوثائق والمحفوظات للإدارة الإقليمية.

حسب نص المادة 144 من نفس المرسوم.

➤ شعبة الإعلام الآلي تضم الأسلاك التالية:

– مهندسو الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية – تقنيو الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية – معاونو

التقنيون في الإعلام الآلي للإدارة الإقليمية – الأعوان التقنيون في الإعلام الآلي للإدارة

الإقليمية.

حسب نص المادة 185 من نفس المرسوم.

➤ شعبة الإحصائيات تضم الأسلاك التالية:

– المهندسون الإحصائيون للإدارة الإقليمية – التقنيون الإحصائيون للإدارة الإقليمية –

المعاونون التقنيون في الإحصائيات للإدارة الإقليمية – الأعوان التقنيون في الإحصائيات

للإدارة الإقليمية.

حسب نص المادة 222 من نفس المرسوم.

➤ شعبة التسيير التقني والحضري وتضم الأسلاك التالية:

– مهندسو الإدارة الإقليمية في التسيير الحضري – تقنيو الإدارة الإقليمية في التسيير

الحضري –

الأعوان التقنيون للإدارة الإقليمية في التسيير الحضري – المهندسون المعماريون للإدارة

الإقليمية.

حسب نص المادة 278 من نفس المرسوم.

➤ شعبة النظافة والنقاوة العمومية والبيئة وتضم الأسلاك التالية:

— مفتشو النظافة والنقاوة العمومية والبيئة — مراقبو النظافة والنقاوة العمومية والبيئة —  
أعوان النظافة والنقاوة العمومية — الأطباء البيطرة للإدارة الإقليمية.  
حسب نص المادة 330 من نفس المرسوم.

➤ شعبة الاجتماعية — الثقافية والتربوية الرياضية:

— المستشارون في النشاطات الثقافية والرياضية للإدارة الإقليمية — المستشارون  
الاجتماعيون للإدارة الإقليمية — مساعدات الأمومة للإدارة الإقليمية.

نلاحظ أن كل شعبة ضمت مجموعة من الأسلاك وكل سلك ضم مجموعة من الرتب  
وصنف الموظفين إلى ثلاثة أصناف هذا نظريا حسب المرسوم أعلاه، لكن ما نلاحظه في  
ارض الواقع أن هذا القانون غير مفعّل كليا لجملة من الأسباب منها ما هو متعلق بضعف  
مالية البلدية ومنها ما هو متعلق بالاهتمام بالجانب الإداري على الجانب التقني التخصصي ما  
يجعل كثير من المصالح والاهتمامات الاجتماعية معطلة أو تدار بطريقة لا ترقى إلى  
المستوى المأمول.

**أولاً: تصنيف الموظفين:**

- 01 — الأطارات:** وهم جملة الموظفين حاملي الشهادات الجامعية ويمارسون في ميدان  
اختصاصهم نشاط الدراسة والرقابة والتقييم والتصميم والتقييس والتوجيه والاستشراف...الخ.  
**02 — أعوان التحكم:** يكلفون بالمعالجة وتنفيذ المهام المرتبطة بصلاحياتهم ومساعدة  
الإطارات في مهامهم.  
**03 — أعوان التنفيذ:** وهم الأعوان الذين يمارسون أعمال مهنية لا تتطلب أي مستوى.

والجدول التالي يبين نسبة توزيع المستخدمين على بلديات ولاية بسكرة

المستخدمين	العدد	النسبة
الإطارات	379	6.89%
أعوان التحكم	595	10.82%
أعوان التنفيذ	4524	82.26%
المجموع	5499	100%

الجدول رقم 02 نسبة توزيع المستخدمين على بلديات ولاية بسكرة

المصدر مديرية الإدارة المحلية لولاية بسكرة لسنة 2017

الملاحظ من الجدول أعلاه إن نسبة التأطير من الإطارات وأعوان التحكم ضعيفة جدا مقارنة بالأعباء و المسؤوليات الملقاة على عاتقهم حيث لا تتعدى 17.71% مقارنة بأعوان التنفيذ الذين عددهم يبين إن إدارة البلدية تعتمد على الكم على حساب الكيف وهذا لا يشجع على الكفاءة في إدارة التنمية المحلية.

### ثانيا: دور التركيبة البشرية في إدارة التنمية المحلية:

للطاقم البشري دور كبير في مساعدة المنتخبين في إدارة التنمية المحلية عن طريق بعض المصالح المحورية وأهمها مصلحة الإدارة والمالية، المصلحة التقنية، مصلحة التنظيم والشؤون العامة...، فالقانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية لم يشر إلى آليات إشراك الموظفين في التسيير المحلي، غير أنه وحسب نص المادة 125 منه " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية " فهذه المادة تؤكد على أن للبلدية إدارة يديرها أعوان تحت السلطة السلمية لرئيس البلدية ورقابة الأمين العام، لكن المشرع لم يضبط هذه العلاقة بصفة واضحة ففي الواقع الأمين العام للبلدية هو من يعد الميزانية بمساعدة مصلحة المالية والميزانية رغم إن إعدادها القانوني من صلاحيات رئيس البلدية<sup>1</sup>.

فكان على المشرع أيضا تقنين هذه العلاقة وجعل مشاركة الموظفين في وضع الميزانية أمر ضروري بحكم درايتهم المسبقة وخبرتهم في مجال إعداد الميزانية رغم انه في بعض الأنظمة المقارنة كالأردن فان تدخل الموظفين في بعض الأعمال التي تخص المجلس منصوص عليه في قانون الإدارة المحلية، فمدير البلدية ( يقابله الأمين العام ) هو الذي يتولى إعداد الميزانية ويعرضها على المجلس للمصادقة عليها<sup>2</sup>، ولا يقتصر الأمر على إعداد الميزانية فقط بل ينصرف إلى كل المصالح التي لها علاقة مباشرة بالتنمية المحلية والتي في الواقع تديرها لجان البلدية المشكلة من منتخبين فقط في الوقت الذي تستعين فيه بمصالح البلدية بشكل غير مباشر مثل مصلحة التعمير والبناء، مكتب الصفقات وهي مصالح لها علاقة مباشرة ببرامج التنمية المحلية، وقد حاولت الدولة معالجة مشكل نقص التأطير و

<sup>1</sup> طارق المجذوب\_ الإدارة العامة \_ منشورات الحلبي الحقوقية لبنان \_ ط 1 / 2005 ص 536.

<sup>2</sup> عبد الرزاق الشخيلي \_ الإدارة المحلية دراسة مقارنة \_ دار المسيرة للنشر والتوزيع \_ ط1/2003 الأردن ص79.

الكفاءة لموظفين بانتهاج سياسة التكوين والتربصات<sup>1</sup>، والتي لم تأتي أكلها رغم ما صرف عليها من أموال بسبب التسيير البيروقراطي وهو ما انعكس سلبا على أداء المجالس المحلية<sup>2</sup>.

ولتحقيق التنمية المحلية التي هدفها الإنسان المحلي لابد من تحقيق التنمية البشرية، وهذا بمعالجة مشكلة الكفاءات البشرية، من موظفين ومعينين ومنتخبين لان التنمية المحلية تتطلب إشراك الجميع دون إهمال أي فئة<sup>3</sup>، وتحديد هذا التعاون في صلب القانون.

### المبحث الثاني: المشاركون في التنمية المحلية ودورهم فيها.

إن فعالية البلدية في إدارة التنمية المحلية لايتوقف على مشاركة العنصر البشري ضمن التنظيم الرسمي للإدارة المحلية<sup>4</sup>، بل انه يتعدى إلى مساهمة جميع الفاعلين من المستفيدين من مشاريع التنمية المحلية في صنع القرار المحلي الذي يتم اتخاذه في مجال إدارة التنمية المحلية وهو ما يجسد ديمقراطية الإدارة المحلية<sup>5</sup>.

ويعتبر إشراك الأفراد المحليين في التنمية عنصر جوهري لنجاح وتفعيل التنمية ولذلك فالقاعدة الأساسية في كل عمل إنمائي أن يقوم على أساس المشاركة وتشجيع المواطنين على إبداء رأيهم في المشروعات الإنمائية<sup>6</sup>، وإذا كان المجلس الشعبي البلدي هو قاعدة المشاركة في إدارة التنمية المحلية فان قانون البلدية أعطى إمكانية إشراك المواطنين في اللجان التي يشكلها المجلس وهي أهم قاعدة لتطبيق الديمقراطية التشاركية والتي تعني إشراك جميع فعاليات المجتمع المدني في كامل العمليات التنموية من التخطيط والتنفيذ إلى التمويل والمراقبة ولضمان فعالية هذه المشاركة لابد من توفر الضمانات القانونية لمؤسسات وهيئات المشاركة، فإذا كان المجلس المنتخب يستند على أسس دستورية أثناء ممارسة صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة التنمية المحلية، فان لجان البلدية لم تحظى بنفس القيمة

<sup>1</sup> مسعود شهبوب \_ استقلالية الجماعات المحلية \_ مجلة الفكر البرلماني\_ الصادرة عن مجلة الأمة \_ الجزائر \_ ع2002/1\_ ص185.

<sup>2</sup> مصطفى دريوش \_ مرجع سابق \_ ص95.

<sup>3</sup> عيسى مرزاق \_ <sup>3</sup> عيسى مرزاق \_ موقوفات تسيير الجماعات المحلية-مجلة العلوم الإنسانية - جامعة الحج لخضر باتنة - ع14 جوان 2006 - ص202.

<sup>4</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله \_ التنظيم الإداري \_ منشأة المعارف مصر \_ 2004ص15.

<sup>5</sup> محسن احمد الخضير ديمقراطية الإدارة المحلية \_ الدار الجامعية مصر 2007ص46.

<sup>6</sup> محمد محسن الدخيل \_ إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة \_ منشورات الحلبي الحقوقية مصر \_ ط1/2009 ص48.

الدستورية من حيث الصلاحيات المسندة إليها في إطار المشاركة، وهذا ما تأكده الطبيعة القانونية لهذه اللجان.

وإذا كان يستحيل إشراك جميع المواطنين دفعة واحدة في إدارة مشاريع التنمية فإنه يمكن تمييز آليتين للمشاركة من خلال دراسة صور المشاركة<sup>1</sup>.

### المطلب الأول: لجان المجلس الشعبي البلدي ونظام سيرها.

نظرا لتعدد المهام وتشعب الوظائف التي تقوم بها البلدية ومجالات تدخلها كالمجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والفلاحي والصحي فهذه المجالات المتشعبة، لا يمكن لرئيس البلدية ونوابه التدخل مباشرة فيها فارتأى أن تكون هناك لجان متخصصة في مختلف المجالات على اعتبار انه لا يمكن القيام بهذه المهام والوظائف مجتمعتا<sup>2</sup>. خاصة بعد توجه الجزائر لنظام الانفتاح الاقتصادي واتساع صلاحيات البلديات حتمت ظهور صور جديدة لتدخل الدولة عن طريق الشركات مع القطاع الخاص في عملية صنع وتنفيذ السياسات المحلية على غرار السياسة العامة<sup>3</sup>.

تعتبر لجان البلدية إحدى أهم هذه الوسائل إذ تسمح بالاستعانة بأكثر عدد من الفنيين والمختصين إلى جانب المنتخبين ولكن بتحليلنا للنصوص المتعلقة باللجان في قانون البلدية نلاحظ هناك قصور في تنظيمها القانوني، في تحديد المهام المنوطة بها وعلاقتها بالمجلس المنتخب مما انعكس على طبيعة عمل هذه اللجان ومدى فعاليتها.

وبما أن مفهوم التنمية المحلية يقتضي ضمان مشاركة فعالة للمواطن المحلي فإن اللجان البلدية هي مدخل لتحقيق الديمقراطية التشاركية والتي جاءت بموجب القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، أين وسعت من عدد المنتخبين لكي تتيح الفرصة للمشاركة الفعالة في إدارة وتسيير مختلف القطاعات التي تدخل في اختصاص البلدية، وكبديل عن مفهوم الديمقراطية التمثيلية.

<sup>1</sup> عزيز محمد الطاهر \_ مرجع سابق \_ ص 33.

<sup>2</sup> عبد الرزاق الشخيلي \_ المرجع السابق \_ ص 148.

<sup>3</sup> سمير عبد الوهاب \_ المرجع السابق \_ ص 33.

فالديمقراطية التشاركية تعني التمثيل الدائم خارج الإطار الرسمي (المجالس المنتخبة) من خلال الوسائل والآليات الموضوعية التي تسمح للأفراد من المشاركة في اتخاذ القرارات وإعطاء الآراء والنصائح بما يخدم التنمية المحلية<sup>1</sup>.

**الفرع الأول: لجان المجلس الشعبي البلدي.**

للمجلس الشعبي البلدي لجان دائمة وأخرى خاصة تتشكل من بين أعضائه المنتخبين لدراسة المسائل والمواضيع التابعة لمجال اختصاصه.

**أولاً : اللجان الدائمة :** على المجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان دائمة من بين أعضائه يتراوح عددها من 03 الى 06 لجان بالنظر للتعداد السكاني لكل بلدية فاللجان الدائمة إجبارية يشكلها المجلس من بين أعضائه وتختص بالمسائل التالية<sup>2</sup>:

— الاقتصاد والمالية والاستثمار.

— الصحة والنظافة وحماية البيئة.

— تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

— الري والفلاحة والصيد البحري.

— الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

حيث تتشكل هذه اللجان بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي

البلدي باقتراح من رئيسته<sup>3</sup>، ويجب أن تعكس هذه اللجان التركيبة السياسية للمجلس أي

مراعاة الأحزاب المشكلة للمجلس من حيث نسبة تواجدها<sup>4</sup>، وكل لجنة تنتخب رئيستها من

بين أعضائها وتعد نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة واجتماعاتها تكون بناء

على استدعاء من رئيستها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>5</sup>، فرؤساء اللجان عادت

يكون من القائمة الأكثر تمثيلاً أو من القوائم التي يقع بينها وبين القائمة الفائزة توافقاً أو من

المنتخبين الذين ينضموا للقائمة الفائزة فرادى دون إرادة قوائمهم وهذا ما يترك فرصة

للصراعات الضيقة على حساب المصلحة العامة، ومن خلال تجربتي المتواضعة فدور هذه

اللجان التي لم ترسي ثقافة العمل الميداني والجدية في إعداد التقارير يجعل عملها ضعيف

<sup>1</sup> عزيز محمد الطاهر \_ مرجع سابق \_ ص34.

<sup>2</sup> المادة: 31 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> المادة: 33 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup> المادة: 35 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>5</sup> المادة: 36 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

جدا وأيضاً لكون مهام هذه اللجان غير مفصلة بشكل واضح وأعضائها من العادة غير مفرغين لأداء مهامهم بصفة دائمة تسمح لهم بإعداد تقارير يستتير بها المجلس البلدي ورئيسه مما يسمح باتخاذ قرارات صائبة وفي الوقت المناسب، وإضافة لما سبق فقد قنن المشرع لمساهمة الأفراد بصفة استشارية بحكم خبراتهم ومؤهلاتهم أو أدوارهم الاجتماعية كممثلي جمعيات محلية معتمدة قانوناً<sup>1</sup>، وهذه المساهمة جاءت بعبارة يمكن الاستعانة وهذا ما يجعلها غير إلزامية ولا تلجأ إليها اللجان إلا نادراً.

فقانون البلدية الأردني كان أكثر وضوحاً ودقة بحيث عدد اللجان وحدد تركيبها بموجب القانون ولا مجال لإطلاق حرية المجلس للتصرف فيها، فهو يشترط تمثيل هذه اللجان بأعضاء من المنتخبين وأعضاء من المعينين، سواء كانوا مدراء تنفيذيون أو رؤساء أقسام<sup>2</sup>، وهذا نظراً لواقعية الدور الذي يقوم به الموظفين في إدارة البلدية.

**ثانياً: اللجان المؤقتة:** وهي تلك اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية أو استثنائية كما تسمى في النظام الفرنسي بمناسبة تحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص، حيث تنشأ هذه اللجنة لهذا الغرض وتنتهي بانتهاء مهمتها وتقديم تقريرها.

حيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي اقتراح تشكيل لجنة خاصة عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بالأغلبية، وتقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup>، وأيضاً فموضوع وتاريخ بداية ونهاية المهمة الممنوحة للجنة الخاصة تكون صريحة في المداولة المحدثه لها، ويسري عليها كما في اللجان الدائمة حيث تشكيلها يعكس التركيبة السياسية للمجلس وأيضاً تنتخب رئيسها من بين أعضائها، أما فيما يخص مهامها ونطاق تدخلها لم يحدده المشرع بل جعل مجال اختصاصها من مجال اختصاص المجلس الشعبي البلدي.

ونخلص في الأخير إلى أن نفس المواضيع التي تتناولها اللجان الدائمة تتناولها اللجان المؤقتة، فالمشرع ترك للمجلس البلدي حرية اختيار المواضيع التي يراها ضرورية من أجل تحقيق حول مسألة معينة تخص البلدية أو المصالح التابعة لها.

<sup>1</sup> المادة 13 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة \_ مرجع سابق ص191.

<sup>3</sup> المادة 33 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

كما ذكرنا آنفا في تناول اللجان الدائمة فإننا نستنتج أن المنظومة السياسية مازالت متحفظة على فتح مؤسسات الدولة أمام المجتمع المدني وترك الأمر شكلي أكثر منه إلزامي وهي من أسباب عدم تفعيل المشاركة المحلية، إضافة لكون الأبوية التي تمارسها الوصاية تعيق حرية المبادرة من طرف المنتخبين في استغلال هذه النصوص لمصلحة دعم المشاركة الشعبية وبالتالي إتاحة الفرصة لتدريب وإعداد القادة بشكل مستمر لتحقيق معه ثقافة مجتمعية تسهل فهم أدوات إدارة العملية التنموية المحلية.

### **ثالثا: نظام سير لجان المجلس الشعبي البلدي:**

واقع لجان المجالس الشعبية البلدية يختلف عن اللجان الإدارية وهذا لكون لجان المجالس الشعبية البلدية تتكون من أعضاء منتخبين كأعضاء أساسيين واستثناء يمكن الاستعانة بخبراء أو مختصين لمساعدة اللجان في عملها و من هنا فإن اللجان المنتخبة أجهزة تابعة للمجالس الشعبية البلدية تختلف عن المجلس الشعبي البلدي في نظام عملها من عدة نواحي أهمها:

- عدد أعضائها محدود و أقل من عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي و هم منتخبون من طرف هذا الأخير.

- اجتماعاتها سرية على خلاف اجتماعات المجلس الشعبي البلدي لا يحضرها إلا من وجهت له الدعوة بصفة خاصة

- تناقش وتعد التقارير وتمتد بالاقتراعات و الآراء في إطار الاختصاص المخول لها<sup>1</sup> أو بموجب المهمة المحددة لها إذا كانت لجنة خاصة.
- لها نظام سير كما للمجلس الشعبي البلدي في حد ذاته.

### **— الفرع الثاني: طبيعة عمل لجان المجلس الشعبي البلدي.**

المشرع الجزائري لم يقرر سلطة واضحة لعمل لجان المجلس مما أفرغها من محتواها وجعل أعمالها ليست جدية وهذا نظرا لإمكانية أن يكون رأى المجلس الشعبي البلدي مغاير للعمل الذي جاءت به اللجنة من جهة ، أي أن لجان البلدية عند معالجتها للمواضيع التي

<sup>1</sup> المادة 31 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

تختص بها أو تحال لها فهي لا تملك إلا إصدار اقتراحات وآراء حول الملفات المعالجة ، وهذا أيضا ما ينطبق على الاستشارة التي يقدمها الخبراء و المختصين لأعمال هذه اللجان . وهذا الوضع الذي جعل دور اللجان شكلي أكثر منه إلزامي لذا نطرح التساؤل حول نية المشرع من تأسيس هذه اللجان، هل هي لضرورة مسايرة التغيير الذي شهده التحول الديمقراطي أي مسايرة التعددية السياسية رغم أن هذه اللجان كانت موجودة حتى في عهد الحزب الواحد، الفرق أن هذه اللجان في ظل قانون البلدية الحالي أصبح رئيسها مفرغ لهذه المهمة ويتقاضى علاوة مقابل ذلك<sup>1</sup>، ومن خلال الدراسة الميدانية لأغلب البلديات التي زرتها والتقيت منتخبيها بولاية بسكرة بصفتي منتخب لاحظت مايلي:

هذه اللجان لا تتدخل بنفسها في معالجة القضايا التي تدخل في دائرة اختصاصها إلا إذا طلب منها أو لضرورة ملحة، يمكن أن تستعين باستشارات خبراء ومختصين إذا ارتأت ذلك مفيدا لعملها، لكن في الواقع هذه الاستشارة غير مفعلة ولا تستعين بها اللجان، أيضا بخلاف النص القانوني الذي يؤكد على التمثيل النسبي للتشكيلات السياسية في هذه اللجان ليس كرؤساء للجان، لكن الواقع غير ذلك لكون الجانب العشائري (العروشي) لمجتمعاتنا هو الذي يغلب على حساب الانتماء السياسي وهذا راجع للنظام الانتخابي في حد ذاته الذي لم يراعي هذا الجانب في توزيع المقاعد على التشكيلات السياسية<sup>2</sup>.

الواقع اثبت أن هذه اللجان لا تقوم بالدور المنوط بها بالشكل الفعال لانعدام الكفاءة والتخصص ولضعف المستوى التأهيلي الذي يمكنها من تقديم إضافة للمجلس الشعبي البلدي، وكثير من الأحيان تختفي اللجنة وراء أعمال يقوم بها الأمين العام للبلدية أو موظفين في المصالح، يجعل هذه اللجان تتبنى هذه الأعمال مما يضعف دورها ولا يمكنها من إدارة الملفات ذات الاختصاص باحترافية وكفاءة تسمح بإعطاء فعالية في إدارة التنمية المحلية، لذا كان لزاما على المشرع إعادة النظر في كثير من النصوص وإضافة نصوص أخرى تسمح بتنفيذ دورها من جهة وتفعيل مشاركة المواطن المحلي في عمل هذه اللجان بصفة إلزامية

<sup>1</sup> المادة 04 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم : 13/91 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1434 الموافق لـ 25 فبراير 2013 المحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ج ر العدد 12 لسنة 27 فبراير 2013.

<sup>2</sup> بيطام أحمد \_ الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر \_ مذكرة ماجستير غير منشورة جامعة الحاج لخضر باتنة 2005/2004 \_ ص92.

مما يضمن المساهمة الذاتية لهذه اللجان في مساعدة المجالس المنتخبة بدل الاستعانة بخبرات السلطات الوصية.

## المطلب الثاني: صور مشاركة المواطنين في إدارة التنمية المحلية.

إن من أهم أسباب الرئيسية التي أنشئت من أجلها، هو إشراك أكبر قدر من المواطنين من أصحاب التخصص وذوي الكفاءة والفنيين والفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية<sup>1</sup>، وهذا بتفويض وإعطاء بعض الصلاحيات لصالح بعض فئات المجتمع المحلي من أجل المساهمة والإحساس بدوره المباشر في التنمية المحلية من خلال التخطيط، المراقبة، والمتابعة، والتنفيذ، أو غير مباشرة<sup>2</sup>، تحت مراقبة وتوجيه من الدولة وأجهزتها وهذا لكون التنمية فعل يستوجب التدخل والتوجيه عكس النمو فهو تلقائي<sup>3</sup>، وهذا ما يتطلب وجود مؤسسات وهيكل خاصة بإدارة التنمية المحلية حيث يجتمع فيها المنتخبون وأصحاب المهن والمختصين وجميع الفاعلين في التنمية سواء أفراد أو جماعات<sup>4</sup>.

ولكون المجلس الشعبي البلدي هو الإطار والتنظيم الرسمي الذي يتم فيه تجسيد مبدأ المشاركة في التنمية المحلية من خلال إشراك جميع فئات المجتمع في إدارة التنمية المحلية<sup>5</sup> وعمليا لا يمكن استشارة جميع المواطنين بل يمكن ذلك من خلال ممثليهم في المجتمع المنظم والمهيكل في جمعيات مختلفة ومتنوعة ترعى المجتمع المدني ويمكن أن يتعدى دور المجتمع المدني من دور الاستشارة إلى المساهمة في انجاز المشاريع والإشراف عليها وإدارتها وهذا عن طريق إشراك القطاع الخاص إلى جانب السلطة المحلية.

## الفرع الأول: مشاركة المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية.

<sup>1</sup> رمضان بطيخ \_ مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة - منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية - مصر عدد 2009 ص 215.

<sup>2</sup> عبد المالك بن عبد الله الهنائي - المرجع السابق \_ ص 98.

<sup>3</sup> محمد محسن الدخيل - إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة - منشورات الحلبي الحقوقية - ط1 / 2009 ص 28.

<sup>4</sup> الأخضر أبو العلاء عزي - التنمية المحلية والحكم الرشيد - ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد والتنمية المحلية المنعقد بجامعة مصطفى الإسطمبولي بمعسكر يومي: 26 و 27/04/2005 .

<sup>5</sup> شيبوط سليمان وكبير ميلود - دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية - ورقة مقدمة ضمن اعمال ملتقى وطني حول تحديات الادارة المحلية بالجزائر الواقع والافاق نظم يومي 28\_2010/04/28 \_ كلية الحقوق\_ جامعة عاشور زيان الجلفة.

يعد مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولاً في السنوات الأخيرة على المستوى الأكاديمي والسياسي والاجتماعي، محلياً ودولياً نظراً للدور الذي يلعبه بجانب الدولة في بناء المجتمع، ومؤسسات الدولة ويعد معيار لتمدن المجتمع وتمتع الأنظمة السياسية بالديمقراطية على عكس المجتمع في النظام الاشتراكي أين يكون المجتمع المدني معطل ومضيق عليه لكونه يشكل خطراً على السلطة السياسية وارتبط ظهور مصطلح المجتمع المدني في الجزائر مع الانفتاح السياسي بموجب دستور 1989 الذي أعطى حق إنشاء جمعيات ذات طابع سياسي وثقافي واجتماعي ونقابي وإصدار الجرائد المستقلة، فنلاحظ أن هذا التحول السريع لم يتم التراجع عنه بل ازداد تعميقاً ورسوا ماعدا بعض القيود التي وضعها المؤسس الدستوري لإنشاء الجمعيات ذات طابع سياسي<sup>1</sup>.

وهو ما يدل على أن هناك تأثير متبادل بين التنمية والنظام السياسي من جهة، وبين التنمية والديمقراطية من جهة أخرى وهو ما يعني العلاقة المباشرة بين المشاركة الفاعلة والتنمية<sup>2</sup>، فالمجتمع المدني أكثر تأثير وفاعلية في التنمية المحلية بحكم انه همزة وصل مباشرة بين السلطة المحلية من جهة والمواطنين من جهة أخرى.

#### أولاً: مفهوم المجتمع المدني.

نظراً للتحويلات الإيديولوجية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة فرض مصطلح المجتمع المدني نفسه على المنظومة القانونية كأداة إنسانية ومجتمعية \_ وطنية ودولية \_ على السواء في بعث التنمية الشاملة وجاء كتأكيد على ما يسمى عولمة القيم الديمقراطية<sup>3</sup>، نظراً لارتباط التنمية بالمشاركة من جهة وتوسع مفهوم المشاركة وارتباطها بالمجتمع المفتوح الديمقراطي ليشمل معنى المشاركة كافة أطراف المجتمع المنظم عن طريق الجمعيات التي أصبحت وسيلة لتدمير الشأن المحلي والوطني حيث يمكن لهذه المنظمات تحديد احتياجات وأهداف

<sup>1</sup> بوكرة إدريس - نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاً للأمر رقم : 1997/09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية

بين الحرية والتقييد - مجلة إدارة - المدرسة الوطنية للإدارة - الجزائر - ع33 ص48.

<sup>2</sup> محمد محسن الدخيل \_ المرجع السابق\_ ص13.

<sup>3</sup> بوحنية قوي - دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد - ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحويلات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر - كلية الحقوق جامعة حسين بن علي - الشلف المنعقد يومي 16 و 17 - 12-2008.

المجتمع المحلي وجعل القرارات المركزية مبنية على تطلعات وأراء الأطراف المعنية<sup>1</sup>، من هنا يمكن أن نورد التعريفات التالية:

– التعريف الأول: جاء في ندوة المجتمع المدني المنظم من طرف مركز دراسات الوحدة العربية عام 1992 على انه: " يقصد بمنظمات المجتمع المدني المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن السلطة لتحقيق أغراض متعددة منها المشاركة في صنع القرار السياسي والإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية"<sup>2</sup>.

– أما التعريف الثاني: ترى فيه أمانى قنديل أن المجتمع المدني هو " مجموعة المنظمات التي تتبع عن إرادة ومبادرات المواطنين الخاصة ، وتحتل موقع وسطا بين مشروعات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية وتهدف إلى تحقيق النفع العام"<sup>3</sup>.

وما نخلص له من هذه التعريفات أن المجتمع هو تنظيم طوعي إرادي وليس عفوي مستقل عن السلطة والمجتمع<sup>4</sup> ، يضم كل من الجمعيات المدنية والثقافية والمنظمات والمؤسسات غير الحكومية والنقابات المهنية ووسائل الإعلام وحتى الأحزاب السياسية وكما يرى البعض فالمجتمع المدني يظهر في المستوى الذي يتلشى فيه دور السلطة ويتقدم فيه دور المجتمع على دور الدولة وتكمن أهمية المجتمع المدني بصفة عامة في:

– مراقبة السلطة السياسية بعدم تعديها عن الحقوق الفردية والمدنية.

– له دور الوسيط بين الدولة والمجتمع للمساهمة في حل المشاكل وتقريب وجهات النظر بدون ترك الأمور حتى لا تتحول إلى أعمال عنف.

– المشاركة في إدارة بعض المجالات والقيام ببعض النشاطات التي تعجز الدولة عن إدارتها أو القيام بها بحكم انشغالاته الكبيرة والمتعددة وهذا ما يظهر بشكل جلي في الهيئات

---

<sup>1</sup> صالح زياني – تفعيل دور العمل الجمعي لتفعيل مكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر – ورقة مقدمة في نفس الملتقى .

<sup>2</sup> مرسي مشري – المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آليات تفعيله – ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16.17/12/2008 كلية الحقوق جامعة حسين بن علي – الشلف..

<sup>3</sup> مرسي مشري – المرجع السابق.

<sup>4</sup> محمد حسين الدخيل – مرجع سابق ص 156.

المحلية<sup>1</sup>، فالمرشح في قانون 10/11 المتعلق بالبلدية أكد على دور المواطن واستشارته حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

**ثانيا: دور المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية بالجزائر.**

لقد عرف التحول السياسي الذي شهدته الجزائر بموجب دستور 1989 الذي سمح بحرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي ... مما ساهم في ظهور منظمات المجتمع المدني والتي أصبح لها دور متنامي في المجتمع خاصة مع بساطة إجراءات إنشاء الجمعيات<sup>2</sup>، وكان لظهور كم هائل من الجمعيات بغض النظر عن خلفيات تأسيسها فقد ساهمت بشكل كبير في مجال التنمية المحلية، وكان لانتشار ظاهرة العولمة تأثير واضح لامتداد نشاطها على المستوى الدولي<sup>3</sup>.

بدأ هذا النشاط في تزايد خصوصا بعد أحداث أكتوبر 1988، وكان للاستقرار الذي عرفته مؤسسات الدولة بعد 1995 أين بدا التزايد في عدد الجمعيات ففي سنة 1988 كان عدد الجمعيات 86 جمعية وارتفع هذا العدد إلى 151 جمعية سنة 1990 ووصل إلى أكثر من 600 جمعية سنة 1995، وازداد عددها أكثر سنة 2009 حسب تصريحات وزير الداخلية آنذاك إلى أكثر من 80000 جمعية.

كان لإمضاء الجزائر اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد وخاصة المادة 13 من الاتفاقية والتي تؤكد على ضرورة مشاركة المجتمع المدني إلى جانب الدولة في محاربة هذه الظاهرة<sup>4</sup>، كما أكد قانون التهيئة والتعمير على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي<sup>5</sup>، وهذا ما أكده قانون البلدية الحالي في الباب الثالث تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية<sup>6</sup> من خلال إعطاء الحق للمواطنين بصفة عامة وممثلي الجمعيات المحلية المعتمدة قانونا للمساهمة في التنمية المحلية من خلال حضور

<sup>1</sup> محمد حسين الدخيل - مرجع سابق ص 157.

<sup>2</sup> المادة 06 من قانون رقم 31/90 الصادر في 90/12/04 المتعلق بالجمعيات ج ر العدد 53 1990/12/05.

<sup>3</sup> بوحنية قوي - المرجع السابق ص 05.

<sup>4</sup> المادة 02 من القانون رقم 01/06 الصادر في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربه ج ر العدد 14 لسنة 08 مارس 2006.

<sup>5</sup> المادة 15 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

<sup>6</sup> المواد 11\_12\_13\_14 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

مداورات المجلس الشعبي البلدي أو الاستعانة بهم كخبراء ومختصين ومستشارين لرئيس البلدية أو في لجان المجلس، وبالمقابل لم تكن هذه الآليات حول مشاركة المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية والتي تضطلع بها المجالس المنتخبة أساسا آليات ملزمة، فالمشرع إن كان قد وضع آليات ذات طابع استشاري لرئيس البلدية أو للجان البلدية فهذه الاستشارة الغير ملزمة حتى وإن اخذ بها رئيس البلدية ولجانه تبقى غير ملزمة ولا يمكن فرضها على الوصاية باعتبارها تعبر عن تطلعات فئات عريضة من المواطنين إن لم تكن تعبر عن طموحات جميع المواطنين<sup>1</sup>.

كما أن واقع منظمات المجتمع المدني بالجزائر يؤكد عدم فعاليتها في مجال المشاركة لعدة عوامل منها عدم قدرتها على المساهمة في انجاز مشاريع اقتصادية تنموية رغم إقرار قانون الجمعيات بذلك<sup>2</sup>، بسبب ضعف مواردها وإلى قلة الإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف البلدية والتي نسبتها لا تتعدى 03% من مداخيل البلدية والتي توزع على مجموع الجمعيات المعتمدة في إقليم البلدية، ونظرا للمناخ السياسي السائد كثيرا من الجمعيات لا تجد ملاذا لها إلا تحت غطاء أحزاب سياسية حتى تلقى الدعم والسند في ممارسة نشاطاتها، وقد تتعرض لقيود قانونية وأخرى أمنية تعيق نشاطها ومساهمتها لسبب أو لآخر<sup>3</sup>، وإذا كان هناك جدية وقناعة لدى المشرع أصبح من الملح وضع إطار تنظيمي يسمح بانخراط منظمات المجتمع المدني وتفعيل دورهم بالشراكة مع المجالس المنتخبة وبصفة إلزامية على الأقل لتغطية العجز الذي تعاني منه البلديات في الإطار البشري من منتخبين أو مستخدمين، ولا بد أن يتعد الأمر من الاستشارة إلى المشاركة في اتخاذ القرار بصفة فعالة، أي هيكلية تدخل المواطنين في التنمية المحلية بجانب القطاع الخاص وتفعيل الرقابة الشعبية.

**الفرع الثاني: مشاركة القطاع الخاص في إدارة التنمية المحلية.**

<sup>1</sup> بالعيفة أمين - رشاد التسيير المحلي والإصلاحات الجديدة في الجزائر - ورقة مقدمة في المنتدى الوطني حول الإدارة المحلية بكلية الحقوق زيان عاشور الجلفة.

<sup>2</sup> المادة 26 من قانون رقم 90/31 الصادر في 90/12/04 المتعلق بالجمعيات.

<sup>3</sup> صالح زباني - تفعيل دور العمل الجماعي لتفعيل مكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر - ورقة مقدمة في نفس المنتدى .

كان للانفتاح السياسي في الجزائر دور بارز في تطوير القطاع الخاص وكان للانتقال من نظام الحكم المحلي الذي تسيطر عليه وتسييره المجالس المنتخبة إلى نظام حكم يشارك ويساهم فيه إلى جانب المجالس المنتخبة القطاع الخاص<sup>1</sup> ونظرا للاختلالات التي يعرفها التسيير العمومي للمرفق العام ونظرا لتشعب مهام و مجالات تدخل الجماعات الإقليمية، مما صعب من قدرة الدولة من تقديم خدمة نوعية<sup>2</sup> ماجعل الاستعانة والاستجداد بالقطاع الخاص أمر ضروري وهذا التوجه اعتمدته الجزائر بالتوجه لاقتصاد السوق والتخلي على الاقتصاد الموجه في ظل النظام الاشتراكي البائد وهذا ما عبر عنه من خلال مصطلحات ومفاهيم جديدة مثل مفهوم الحوكمة Governomc وهي طرق وأساليب التي تدعم مشاركة الأفراد والمنظمات الغير حكومية في إدارة شؤون الدولة فانطلاقا من التشريعات المتوالية التي أسهمت في خلق أرضية عمل للجماعات المحلية والمجالس المنتخبة للمساهمة والارتقاء بالخدمة العمومية وتحسينها في إطار مشاركة القطاع الخاص وهذا ماجاء به قانون 10/11 المتعلق بالبلدية في الفصل الرابع في مجال الامتياز وتفويض المصالح العمومية من خلال منح الامتياز بناء على دفتر شروط أو من خلال تفويض تسيير المصالح العمومية عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية<sup>3</sup> و عليه فمجالات منح الامتياز تخص مجالات ذات طابع إداري أو تجاري أو صناعي<sup>4</sup> وقد أوردها المشرع كحل تلجأ إليه البلدية في حالة عدم قدرتها على إنشاء مؤسسات عمومية لتقديم خدمات أو تلبية متطلبات، ورغم أن عقد الامتياز يدخل في إطار المناقصات إلا أنه لم ينص عليه المشرع في قانون الصفقات<sup>5</sup>

وإذا كان عقد الامتياز هو أهم صورة لإشراك القطاع الخاص في التنمية المحلية فإن هناك صورا أخرى لهذه الشراكة مع القطاع الخاص.

**أولا: طرق تدخل القطاع الخاص.**

<sup>1</sup> سمير محمد عبد الوهاب - دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة - منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية - ص.31

<sup>2</sup> ضريفي نادية - المرفق العام المحلي والتحويلات الجديدة في الجزائر - ملتقى جامعة عاشور زيان - الجلفة - المرجع السابق.

<sup>3</sup> المواد: 155 ، 156 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup> المادة: 149 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

<sup>5</sup> عمار بوضياف - الصفقات العمومية في الجزائر - جسور للنشر والتوزيع - ط1/2007 ص84 .

التوجه الليبرالي والانفتاح السياسي والاقتصادي في معظم دول العالم كما هو في الجزائر جعل القطاع الخاص شريك أساسي في التنمية المحلية وأصبح يؤثر حتى على الناحية السياسية من خلال فرضه أو رفضه بعض التشريعات وهو ما يجسد الشراكة الفعالة لعنصر المجتمع المحلي في اتخاذ القرار، وعلى المستوى التنظيمي فإن صور تدخل القطاع الخاص وإشراكه مع الجماعات المحلية لا تخرج من إحدى الطرق التالية:

- تعاقد الدولة مع القطاع الخاص بصفة مباشرة
- عقد شراكة بين القطاع الخاص وممثل المصلحة المتعاقدة (البلدية)
- منح امتياز تسيير مرفق عام لمدة طويلة

ف نجد المشرع الجزائري استوحى الكثير من التشريعات من التشريع الفرنسي في مجال تسيير مختلف المشروعات المحلية فالبلدية في فرنسا يمكن لها إنشاء شراكات مع القطاع الخاص في مجال مشروعات البنية التحتية والخدمات كالنظافة وصيانة الطرقات والتي تمنح عن طريق عقود الامتياز، ولضمان خدمة نوعية تم إنشاء هيئة الخدمات العامة كهيئة رقابة لمتابعة تنفيذ عقود الامتياز وتزويد البلديات العاجزة بكل الضروريات التقنية لإتمام هذه الصفقات<sup>1</sup>

وكان لهذه المرونة في إدارة التنمية المحلية من طرف القطاع الخاص التي سمحت بها التشريعات المنظمة للعلاقات بين الجماعات المحلية و القطاع الخاص في أحسن السبل لتحقيق التنمية المحلية وهذا ما يسوقنا للحديث على مدى نجاح هذه التجربة في الجزائر .  
ثانيا: مدى نجاعة إشراك القطاع الخاص في إدارة التنمية المحلية في الجزائر.

كان للتحول السياسي الذي شهدته الجزائر بموجب التعديل الدستوري لسنة 1989 والذي سمح بفتح المجال السياسي للمنافسة كما في المجال الاقتصادي مما سمح للقطاع الخاص بالمساهمة في التنمية إلى جانب الدولة بعدة طرق ووسائل منها الخوصصة<sup>2</sup> أين رفعة الدولة يدها على عدة مجالات كانت تحتكرها وإحتضنها القطاع الخاص.<sup>3</sup>

وقد حلت معظم المؤسسات الاقتصادية العمومية بموجب هذا الأمر وخصوصة بعضها والبلدية كونها إحدى مؤسسات الدولة طالها هذا الأمر أين حلت معظم مؤسساتها الاقتصادية

<sup>1</sup> سمير عبد الوهاب - المرجع السابق \_ ص 39.

<sup>2</sup> بموجب الأمر رقم: 22/95 الصادر في: 26/08/1995 المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية.

<sup>3</sup> نفس الأمر أعلاه حيث شملت 09 قطاعات رئيسية حسب المادة: 02 منه.

ومع الأسف باعتراف السيد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة نفسه في لقائه مع رؤساء البلديات بتاريخ 26-07-2008 في جلسة تقييمية لأداء المجالس المنتخبة<sup>1</sup> بعد تسعة (09) سنوات من تطبيق الخوصصة أثبتت فشلها، وأكد أيضا بهذه المناسبة أن الشراكة مع القطاع الخاص لا تعني اللجوء إلى الخوصصة بل يفترض أن تتجسد من خلال عقود تسيير أو منح امتياز.

وكما ذكرنا سابقا فالمشروع الجزائري يحاكي التجربة الفرنسية على الخصوص من خلال قانون البلدية 08/90 وكان أكثر وضوحا بعد صدور قانون البلدية 10/11 أين نص على عقد الامتياز صراحة كأهم وسيلة لإشراك القطاع الخاص في التسيير وإدارة المرفق العام، لدعم التنمية المحلية، حتى وان كانت التجربة الأولى لعقد الامتياز تعود للمرسوم التنفيذي رقم 17/83 الخاص بقانون المياه.

---

<sup>1</sup> الجرائد اليومية الصادرة بتاريخ 2008/07/27 جريدة الشروق اليومي و الخبر والوطن.

## خلاصة الفصل الأول

نستخلص من خلال ما تطرقنا له في هذا الفصل أن تجربة التعددية السياسية و الانفتاح الاقتصادي لم تكتمل بعد وهذا راجع لضعف النظام الانتخابي وعدم قدرته بالشكل الحالي إلى تشكيل مجالس منتخبة قوية ومتجانسة وناضجة وهذا ما يتطلب إعادة النظر في النظام الانتخابي من جهة وأيضا الصبر على هذه التجربة حتى تصل إلى فاعليتها المرجوة. وان تتعمق هذه التجربة إلى جميع الفاعلين المحليين وفي جميع المجالات ، وأيضا وضع الأطر القانونية المناسبة لتمكين البلدية الاستفادة من الكفاءات ومن القدرة على اتخاذ القرارات بكل مسؤولية وفعالية وإعطاء السلطات المحلية كامل الصلاحيات للإدارة والتنفيذ لا تحميلها أعباء سياسية ووطنية.

وكما يجب رفع مستوى الكفاءة عند الموظفين وتحسين قدراتهم بصفة عامة و بالأخص الأمين العام للبلدية الذي هو في أمسي الحاجة لدورات التكوين لمسايرة الجماعات المحلية وتحسين قدراته و الاستفادة من التجارب الناجحة محليا ودوليا خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم: 320/16 المؤرخ في: 2016/12/13 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية لا كن العائق الكبير أمام المجالس المنتخبة بصفتهم من يدير العملية التنموية على مستوى البلدية و كما هم بحاجة لكفاءة الأمين العام هم بحاجة لإدارة كفئة أيضا و لأجهزة خاصة بإدارة التنمية المحلية تضمن الفعالية و الرقابة و النجاعة تحت سلطة رئيس البلدية وبمشاركة فعاليات المجتمع المدني و القطاع الخاص ،ومما سبق ذكره فإن فعالية المشاركة في البلدية تتطلب ما يلي:

01 – إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يضمن تعزيز كفاءة المنتخبين.

- 02 – وضع نظام قانوني للموظفين يجسد طرق التعاون بين المنتخب والموظف في إدارة التنمية المحلية.
- 03 – وضع آليات وطرق إشراك فعاليات المجتمع المدني و القطاع الخاص في إعداد وتنفيذ البرامج التنموية.
- 04 – انتزاع صلاحيات كاملة للمجالس المنتخبة حتى تصبح غير مقيدة بالإدارة الوصية في اتخاذ المبادرات والقرارات في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها.

## الفصل الثاني:

تعزيز إستقلالية البلدية ودورها  
في إدارة التنمية المحلية

## الفصل الثاني: تعزيز استقلالية البلدية في إدارة التنمية المحلية.

بالرغم من أن قانون البلدية كان واضحاً بالقول " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون"<sup>1</sup> فالاستقلالية المالية وثبوت الشخصية القانونية واضحة للجماعات الإقليمية المحلية بصفة عامة<sup>2</sup>، فإذا كان مصطلح الاستقلالية يعني من يسير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة، فإن البلدية لا يمكن لها رغم استقلاليتها القيام بوظيفة التشريع وسن القوانين بها، فالاستقلالية المقصودة هي إدارة الشأن العام وتنفيذ المشروعات ضمن القواعد المحددة في الدستور وقوانين الجمهورية<sup>3</sup> لكن الواقع يبين أن المجلس الشعبي البلدي ليس هو الفاعل الوحيد في السياسة المحلية، وإن قراراته في إدارة التنمية المحلية مرتبطة بعدة أجهزة مركزية للدولة مما تكون سبب في إضعاف استقلالية المجالس المنتخبة في اتخاذ القرارات التي تراها مفيدة لها وأيضاً هذه الاستقلالية مقيدة بضعف الموارد المالية المحدودة وهو ما جعل أغلب بلديات الوطن فاشلة تنموياً.

### المبحث الأول: عدم استقلالية المجالس المنتخبة كعائق أمام التنمية المحلية.

لم يكن مبدأ الاستقلالية وليد التعددية السياسية بل أن هذا المبدأ نص عليه ميثاق البلدية والذي بموجبه أنشأت البلدية لأول مرة، حيث تضمن المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات الإقليمية وسلطتها في اتخاذ القرارات التي تراها ضرورية في تسيير شؤونها المحلية فجاء النص كما يلي " إن البلدية تتخذ في نطاق اختصاصها المقررات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، ودون تدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو تعديلها ويجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانوناً بكيفية غير مطابقة مع مفهوم اللامركزية"<sup>4</sup> الملاحظ أن الصلاحيات التي أعطيت للبلديات قد جوبهت بصرامة من طرف النظام نفسه بسبب إساءة فهم اللامركزية، والتي ليس هدفها الاستقلال الكلي للبلديات بقدر

<sup>1</sup> المادة 01 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

<sup>2</sup> مسعود شيهوب \_ المرجع السابق \_ ص 119

<sup>3</sup> رمضان بطيخ \_ مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية \_ أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية \_ عدد 2009 \_ ص 233.

<sup>4</sup> مسعود شيهوب \_ المرجع السابق \_ ص 123.

تركيزها على المشاركة الحيوية للبلديات في التنمية<sup>1</sup>، وبالرجوع للمجالس المنتخبة في الوقت الحالي وفقا لقانون 10/11 المتعلق بالبلدية أكد المشرع على استقلالية هذه المجالس كهيئة مداولة من خلال عدة مظاهر ، لكن المجالس المنتخبة لا تعتبر الفاعل الوحيد في مجال التنمية المحلية بل هناك أجهزة أخرى لها نفس الدور وهي ليست تحت سلطة هذه المجالس، كما أن هذه المجالس بكامل أجهزتها لا يمكن أن تتدخل في كل شؤونها المحلية دون الرجوع للسلطة الوصية أو المركزية وهو ما جعله يحيطها برقابة صارمة أثناء ممارسة صلاحياتها من خلال تشريعات وقوانين عدة وهذا ما يحد من فعالية قراراتها.

### **المطلب الأول: استقلالية المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة ومساهمته في التنمية المحلية.**

بالرجوع لقانون البلدية 10/11 الحالي نلاحظ انه نص صراحة على مجموعة من الأحكام والتي تؤكد على استقلالية البلدية في إدارة التنمية المحلية، ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة للبلدية وللمجلس الشعبي البلدي ولرئيسه، لكن في واقع الحال مازال المجلس البلدي في مجال التنمية المحلية وهو هيئة مداولة تخضع في بعض الأحيان وتجذب نفسها هيئة استشارية أكثر منها تقريرية في مواجهة الهيئات الوصية وهذا ما نلاحظه على سبيل المثال في ترتيب مقترحات مخطط التنمية المحلية ( PCD ).

### **الفرع الأول: مظاهر استقلالية المجالس المنتخبة.**

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة محلية تعبر عن الديمقراطية، وهي تمثل قاعدة اللامركزية على المستوى المحلي، والمكان الذي يشارك فيه المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>2</sup>، وهذا ما يجسد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في الشأن المحلي الذي يهتمهم بصفة مباشرة، وهذا ما يسمى في كثير من البلدان بالحكم المحلي<sup>3</sup>، أما في الجزائر فمصطلح الحكم المحلي لم يستعمل في النصوص التشريعية الصادرة لحد الآن والموجود فقط هو مصطلح الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية، ولهذا سندرس مدى استقلالية المجالس المنتخبة

<sup>1</sup> أحمد سويقات \_ المشاركة الشعبية في التسيير والرقابة على الإدارة المحلية \_ ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية للجزائر \_ المنعقد كلية الحقوق بجامعة عاشور زيان الجلفة يومي 27\_28/04/2010.

<sup>2</sup> المادة 103 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> مصطفى دريوش \_ المرجع السابق \_ ص 91.

على ضوء الدساتير والقوانين السارية المفعول حتى يمكن معرفة مسألة استقلالية البلدية في ضوء المعالجة التشريعية.

### أولاً: المعالجة الدستورية لمسألة الاستقلالية.

نظام الإدارة المحلية مصطلح موروث عن الاستعمار وهو ما يتناسب مع نظام الجماعات المحلية الذي كان سائداً قبل ظهور الاستعمار الفرنسي على الجزائر<sup>1</sup>، وبما أن أول مظهر من مظاهر الاستقلالية تبناه المشرع بموجب أول دستور للبلاد سنة 1963 من خلال مبدأ اللامركزية أين اعتبر أن البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية<sup>2</sup>، وهذا المظهر يتجسد من خلال الاعتراف بالوجود المادي للبلدية دستورياً ولكونها جهاز منفصل عن الجهاز المركزي<sup>3</sup>، وقد تجذر هذا المبدأ بموجب دستور 1976 من خلال بناء الدولة من القاعدة إلى القمة أين تبني نظام اللامركزية صراحة واعتبار البلدية قاعدة أساسية لها<sup>4</sup>.

أما دستور 1989 فقد أعاد صياغة النصوص المتعلقة بالمجالس المنتخبة لكون هذا الدستور جاء في ظل التحول السياسي من نظام الحزب الواحد إلى التعددية السياسية التي تجسد فعلياً مفهوم الاستقلالية رغم عدم النص عليه صراحة وهذا ما يفسر تخوف المشرع في ظل حداثة تجربة الانفتاح السياسي وهذا ما نص عليه صراحة بقوله " أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"، كما كرس صفة الجماعة القاعدية للبلدية<sup>5</sup>.

أما التعديل الدستوري لسنة 1996 ولسنة 2008 الذين شهدا تعديلات جزئية في جوانب لاتعنيها في موضوع الحال فقد ابقوا على نفس النظرة السابقة في المواد: 14، 15، 16 منه

<sup>1</sup> محمد العربي سعودي \_ المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر من 1916 إلى 1962 \_ د.م.ج. ط 2006/2 ص 275.

<sup>2</sup> المادة 09 من دستور 1963.

<sup>3</sup> نصر الدين بن طيفور \_ المرجع السابق \_ ص 08.

<sup>4</sup> عطاء الله بوحميده \_ معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم \_ المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية \_ الجزائر ع. 2005/2 ص 62.

<sup>5</sup> المادة 14 و 15 من دستور 1989.

وأما التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يتم تقديم إضافات عميقة وفي صميم الاستقلال القاعدي لجماعات المحلية إذا استثنينا مانصه " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"<sup>1</sup>، وأبقت على نفس النظرة السابقة في المواد: 15،16،17 منه، والملاحظ رغم التحول العميق في النظام السياسي الجزائري من الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية إلا انه لم نلمس هذا التحول من خلال المعالجة الدستورية لمسألة استقلالية المجالس المنتخبة ماعدا فيما تعلق بعبارة المجموعة الإدارية المستعملة في أول دستور سنة 1963 إلى عبارة الجماعات الإقليمية أو المحلية<sup>2</sup>، إلى عبارة الديمقراطية التشاركية بموجب دستور 2016، وهذا إن دل إنما يدل على عدم القدرة للتخلي عن النظرة الأحادية في طبيعة النظام السياسي.

### ثانيا: المعالجة التشريعية لمسألة الاستقلالية.

ما نلاحظه في النصوص التشريعية كانت أكثر دقة رغم نقصها مقارنة بالنصوص الدستورية في استقلال البلدية في اتخاذ قراراتها ومن بين أهم النصوص التي كان النص عليها صراحة بكونها متعلقة بالشخصية المعنوية المعترف بها للبلدية وهي الاستقلال المالي<sup>3</sup>، وما يمكن أن نستنتج من مظاهر استقلال البلدية من خلال طريقة إنشائها ومن خلال المظاهر المتعلقة بمباشرة صلاحياتها.

### 01 – طريقة إنشاء البلدية وتكوين مجالسها.

البلدية في الجزائر تنشأ بطريقة واحدة بموجب قانون صادر عن مجلس الأمة دون المجلس الشعبي الوطني مع مراعاة التقسيم الإقليمي للبلاد<sup>4</sup>، وقد شهد إنشاء البلديات في الجزائر عمليتين فقط الأولى الذي انشأ بموجبه 704 بلدية ضمن 31 ولاية<sup>5</sup>، وآخرها سنة 1984 اين ارتفع العدد إلى 1541 بلدية ضمن 48 ولاية كما هو حاليا<sup>6</sup>.

والمشروع من خلال قانون البلدية لم يشير إلى إمكانية إنشاء بلديات اعتمادا على أساليب وطرق أخرى خلاف المذكور في الدستور الحالي، إلا أن حالات ضم بلديات أو تعديل

<sup>1</sup> المادة: 15 فقرة 03 من دستور 2016.

<sup>2</sup> عطاء الله بوحميده \_المرجع السابق ص 63.

<sup>3</sup> المادة: 01 من قانون 08/90 وقانون 10/11 المتعلقين بالبلدية.

<sup>4</sup> المادة: 137 فقرة 01 من دستور 2016 الصادر بتاريخ 2016/03/06.

<sup>5</sup> بموجب الأمر الصادر في: 1974/07/02.

<sup>6</sup> القانون رقم: 09/84 الصادر في: 1984/02/04.

حدودها أو تغيير اسمها أو تحويل مقرها الرئيسي يكون بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير لوزير الداخلية واخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني ومداولة المجلس الشعبي الولائي في حالة ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر لبلدية أخرى من نفس الولاية ففي هذه الحالة نلاحظ مشاركة ممثلي المجتمع المحلي من خلال إصدار مداولة يعبرون فيها عن رأيهم في ذلك<sup>1</sup>.

ما يمكن الإشارة إليه أن التوزيع السكاني في الجزائر يعاني من اختلال فاضح بسبب تركيز الكثافة السكانية في مناطق الشمال وفي مساحات محدودة، أصبحت تشكل عائق في تلبية متطلبات الساكنة وهي إحدى الإختلالات الهيكلية التي تعيق تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية وخلق تنمية متوازنة وبالمقابل نجد بلديات جنوب الوطن تعاني من صعوبات مالية والتي لا تتماشى وشساعة رقعتها الجغرافية ما يصعب من تلبية حاجيات مواطنيها، بالمقابل فإن اعتراف المشرع والسلطة المركزية بأن السكان المحليين هم الأقدر على فهم متطلباتهم واحتياجاتهم بحكم أن الحاجة المحلية تختلف عن الحاجات الوطنية ما يجعل تحقيقها مرتبط بضمن استقلاليته<sup>2</sup>، وضمن إدارتها من السكان المحليين أنفسهم من التخطيط إلى التنفيذ والمراقبة لكن واقع المجالس المنتخبة لازالت تعاني من التبعية المفرطة للسلطة المركزية وسن فصل ذلك من خلال صلاحيات البلدية.

**أ – صلاحيات البلدية:** تتمتع البلديات في الجزائر بصلاحيات واسعة تلمس جميع المجالات ذات الشأن المحلي إلا ماستثني بنص، واتباع المشرع في ذلك الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المحلية في ممارسة صلاحياتها إلا ماستثناه القانون<sup>3</sup>، فتعد معظم النصوص القانونية جاءت عامة وترك أمر شرحها وتوضيحها للتنظيم، وما نستنتجه من مظاهر استقلال المجالس المنتخبة من خلال التدخل الإرادي لهم انطلاقا من المداولات التي يصدرها حتى وان كانت خاضعة لمصادقة الوصاية عموما، لكن لا يمكن لجهة الوصاية التدخل في هذه المداولات بأي صفة كانت، إذا فتدخل المجلس المنتخب كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك دون الحاجة للإذن من سلطة الوصاية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المواد 07، 09، من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

<sup>2</sup> محمد حسن الدخيل \_ المرجع السابق ص 179.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب \_ أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر \_ ص 127.

<sup>4</sup> المادة 16، 17، من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

ويمكن للوالي دعوة المجلس البلدي للانعقاد في دورة غير عادية<sup>1</sup> وخاصة في حالة عدم التصويت عن الميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس البلدي، وان لم يتم التصويت عليها يضبطها الوالي نهائيا دون الرجوع للمجلس المنتخب، وبهذه الطريقة يصبح تدخل الوالي في المداولة أو بتجاوزه المداولة بضبط الميزانية بنفسه أين يتعرض المجلس المنتخب لعيب جوهري وهو حلول سلطة غير منتخبة أين كان يمكن أن يضبطها نهائيا رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وقد نص صراحة على الحالات التي يجوز فيها حلول الوالي محل المجلس المنتخب<sup>2</sup>، منها اتخاذ إجراءات الحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام فعند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي من اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين وعند عدم التصويت على الميزانية .

وعليه تعتبر كل المداولات المجلس البلدي نافذة من يوم صدورها إلا ماستثناءه المشرع وهي على النحو التالي: شرط موافقة الوصاية :

— الميزانية والحساب .

— قبول الهبات والوصاية الأجنبية.

— اتفاقية التوأمة.

— التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

— تبطل بقوة القانون المداولات المتخذة خرقا للدستور والغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

— التي تمس برموز الدولة وشعاراتها — الغير محررة بالعربية .

**الفرع الثاني: المجالس المنتخبة بين الدور الأصيل والدور الاستشاري.**

المجلس الشعبي البلدي في الأساس هو هيئة سيدة في اتخاذ مآثره مناسبة لخدمة التنمية المحلية والصالح العام في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها والاستثناءات التي جاء بها قانون البلدية 10/11 لما حصر الحالات التي لا يمكن أن تنفذ فيها مداولاته في المادة 57\_58 إلا بمصادقة الوالي خلال 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، وإلا أصبحت نافذة والمادة 59 التي نوهت للبطلان بقوة القانون في حالات محددة ويعاين الوالي بطلان المداولات بقرار، أيضا المادة 60 ذكرت حالات التنافي التي يكون فيها رئيس المجلس

<sup>1</sup> المادة 17، 186 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> المواد 100، 101، 102 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

الشعبي البلدي أو احد أعضاء المجلس بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء أن يحضروا مداولة تعالج موضوع لهم مصلحة فيه ، وتبطل المداولات في هذه الحالات بقرار معطل من الوالي، عدا هذه الحالات المذكورة آنفا كل مداولات المجلس نافذة من يوم صدورها وبعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي، مايمكن أن نستشفه مما سبق ذكره أن المشرع مازال يمارس الوصاية على المنتخبين إما لنقص كفاءتهم القانونية أو لحسابات بعض القضايا المرتبطة بمنظومة الحكم أو لضرورة المصلحة الوطنية.

### أولاً: الصلاحيات الأصيلة للمجلس الشعبي البلدي.

تشمل صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية، ولا يتأتى له تنفيذ هذه الصلاحيات والاختصاصات إلا بتوفر الموارد المالية الكافية ولقد حدد القانون 10/11 المتعلق بالبلدية الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات وفي حدود الاختصاصات ومجالات التدخل المخولة له بموجب القانون<sup>1</sup>، واهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

### 01 – التهيئة والتنمية<sup>3</sup>:

يعكف المجلس الشعبي البلدي خلال عهده الانتخابية على إعداد برامج سنوية ومتعددة السنوات، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية، كما يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء وتشجيع الاستثمار وترقيته وحماية التربة والموارد المائية و الاستغلال الأفضل لها<sup>4</sup>.

### 02 – التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 03 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية " تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون " .

<sup>2</sup> عبد الكريم مروك \_ الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري \_ منشورات زين الحقوقية \_ لبنان \_ ط1 2013 ص49.

<sup>3</sup> المواد 107 إلى 112 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

<sup>4</sup> عبد الكريم مروك \_ المرجع السابق \_ ص49\_ 50.

<sup>5</sup> المواد: 113 إلى 121 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

لزما على البلدية التزود بكل وسائل التعمير بعد المصادقة عليها ، كما تتولى بمساهمة المصالح التقنية:

- التأكد من احترام تخصصات الأراضي وقواعد استعمالها
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن .
- السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة الغير القانونية .
- المحافظة على المواقع الطبيعية، والآثار نظرا لقيمتها الطبيعية والجمالية.
- حماية الطابع الجمالي والعمراني.
- الحرص على تسمية الفضاء الأهل طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- تبادر بإعداد الأعمال المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها<sup>1</sup>.

### 03 – نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة<sup>2</sup>.

يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة التالية:

- انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي.
  - انجاز وتسيير المطاعم المدرسية.
  - السهر على توفير النقل للتلاميذ.
- وكما يمكن للبلدية في حدود إمكانياتها القيام بما يأتي:
- اتخاذ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدات الأطفال والتعليم الحضري والتعليم الثقافي والفني.
  - تقديم المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة وتقديم مساعدتها لها.
  - العمل على توسيع قدراتها السياحية .
  - حصر الفئات الاجتماعية المحرومة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة تشجيع عملية التمهين واستحداث مناصب الشغل.
  - المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية في إقليمها والمحافظة عليها .

<sup>1</sup> عبد الكريم مروك \_ المرجع السابق \_ ص50.

<sup>2</sup> المادة : 122 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

– تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة خصوصا ذوي الاحتياجات الخاصة<sup>1</sup>.

#### 04 – النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية<sup>2</sup>.

- تسهر البلدية وتقوم بالمحافظة على الصحة والنظافة العمومية خاصة في المجالات التالية:
- توزيع الماء الشروب .
  - صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
  - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
  - مكافحة نواقل الأمراض المتنتقلة.
  - الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
  - صيانة طرق البلدية وإشارات المرور .
  - مكافحة التلوث وحماية البيئة.
  - العمل على تهيئة المساحات الخضراء وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ<sup>3</sup>.

من خلال تفحصنا للنصوص السالفة الذكر نجد أن المجلس الشعبي البلدي له حرية واسعة للتدخل واتخاذ المبادرات التي يراها مناسبة وفق قدراته وإمكانياته المالية ولا سلطان للوصاية عليه، باستثناء ما نص عليه المشرع كما سلف الذكر في مقدمة هذا الفرع.

#### ثانيا: المجلس الشعبي البلدي كهيئة استشارية.

كما سلف الذكر المجلس الشعبي البلدي حر ومستقل في اتخاذ المبادرات من خلال المداومات التي يصدرها ضمن الصلاحيات المخولة له، إلا إن هذه المبادرات مقيدة بشرط مرور مدة زمنية محددة أو مصادقة الوالي عليها، كما أن البرامج القطاعية التي تعدها وتشرف عليها المديرية التنفيذية التابعة للسلطة المركزية وتنفذها بالتشاور موافقة المجلس البلدي، إذن ليس المجلس البلدي فقط من يضع البرامج التنموية ويسهر على تنفيذها بل هناك من يشاركه في ذلك بعيدا عن وصايتها أو تبعيتها وهو ما يدل على تعدد برامج التنمية المحلية، فقد جاءت قيود على المجلس البلدي في اتخاذ المبادرات والاقتراحات في بعض

<sup>1</sup> عبد الكريم ماروك \_ المرجع السابق \_ ص51

<sup>2</sup> المواد : 123\_ 124 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> عبد الكريم ماروك \_ المرجع السابق \_ ص52.

المجالات قيدها المشرع بمرور مدة زمنية محددة أو مصادقة الوالي ،حيث كان المشرع واضحا حين ذكر لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي المداولات المتضمنة:  
– الميزانيات والحسابات – قبول الهبات والوصايا الأجنبية – اتفاقية التوأمة – التنازل عن الأملاك العقارية البلدية<sup>1</sup>.

وجاءت أخرى مقيدة بالبطلان بقوة القانون بقرار من الوالي إذا جاءت:  
– المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات – التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

غير محررة باللغة العربية<sup>2</sup>

وجاءت أخرى مقيدة بتعارضها بحضور رئيس البلدية أو أحد أعضاء المجلس البلدي في المداولة التي تكون لهم مصلحة فيها بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، وهذا بالتصريح بذلك<sup>3</sup>.

وبغض النظر عن هذه الإجراءات حتى تنفذ أي مداولة حسب الحالات السابقة الذكر، فإنه من شأن إجراء كهذا جعل المجلس البلدي في وضع من يقدم استشارة غير ملزمة لمصلحة من وجهت إليه، وما يؤكد هذا الاتجاه أن جميع المداولات التي تودع للمصادقة من طرف الوالي ولا يتم المصادقة عليها رغم مرور المدة الزمنية المنصوص عليها قانونا لا تنفذ ومرد ذلك إلى عدم وجود آلية فعالة بيد المجلس تلزم رئيس البلدية بتنفيذ المداولات المودعة لدى الولاية بعد مرور المدة الزمنية المحددة<sup>4</sup>، كما أن هذا القيد وهذا الإجراء الملزم من شأنه أن يضعف المبادرة ويقلل من استقلالية المجلس في اتخاذ القرارات المناسبة<sup>5</sup>، كما أن أمين الخزينة البلدية لا يؤشر على الأمر بالصرف في حالة عدم وجود تصديق صريح من الوالي أو رئيس الدائرة المختص بصفته من يمثل الوالي في دائرة الاختصاص، وهو ما يظهر أن مصادقة المجلس الشعبي البلدي امتياز غير فعال.

## 01 – القيود الواردة على الجانب المالي:

<sup>1</sup> المادة: 57 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> المادة: 59 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> المادة: 60 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup> كمال بربر – تنظيم الإدارة المحلية – المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع – مصر – ص 96.

<sup>5</sup> أحمد بوضياف – المرجع السابق – ص 338.

استقلالية المجلس البلدي وحرية باتخاذ المبادرات لخدمة التنمية المحلية تبقى بدون جدوى في ضوء محدودية الموارد المالية فأهم ضمان لاستقلالية المجالس المنتخبة هي الموارد المالية الكافية والتوزيع العادل للثروة، والبلدية في ظل الوضع الحالي لا يمكن أن تخطو خطوات حقيقية نحو التخطيط المقيد وإدارة التنمية المحلية بسبب محدودية الموارد المالية المخصصة لتغطية نفقات برامج التنمية المحلية. فنسب الاقتطاع لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار لا تتعدى 20% من المبلغ الإجمالي للإيرادات وهي نسبة قليلة مقارنة بالاحتياجات الحقيقية للبلدية مقارنة بالصلاحيات المسندة لها في مجال التنمية المحلية. مع العلم إن جهة الوصاية لا تتدخل في تحديد هذه البرامج أو تحديد غلافها المالي إلا في مجال ممارسة رقابة الملائمة وليس رقابة المشروعية أي مدى مطابقة هذه المداورات للقانون<sup>1</sup>.

## 02 – القيود الواردة على مخططات التنمية:

مخططات التنمية المحلية المعدة من طرف المجالس المنتخبة مقيدة ببرامج المخططات الوطنية حيث تعطى هذه الأخيرة الأولوية بسبب الاعتمادات المالية الكبيرة المرصودة لها وهو حق مشروع للدولة لما لها من حق الإشراف وبسط سيادتها على كامل إقليمها<sup>2</sup> وهذه البرامج الوطنية للتنمية مدرجة ضمن مخططات خاصة أهمها :

### أ – المخطط البلدي للتنمية PCD:

يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup> وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى البلدية و مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين، و دعما للقاعدة الاقتصادية و محتوى المخطط عادة التجهيزات الفلاحة و القاعدية و التجارية و تجهيزات الانجاز<sup>4</sup>.

رغم النص الصريح أن اختيار العمليات في إطار المخطط البلدي للتنمية بناء على مدونة اختيار المشاريع إلا أن تدخل الوصاية في ترتيب أولويات التدخل على مستوى البلديات تكون محددة في كثير من الأحيان من طرف هذه الأخيرة بناء على التعليمات

<sup>1</sup> هاني علي الطهراوي- القانون الإداري- النشاط الإداري- دار الثقافة للنشر والتوزيع - الأردن - 2009 - ص222.

<sup>2</sup> خالد ممدوح- دور الحكومة والإدارة المحلية في التنمية المجتمعية - المرجع السابق- ص292.

<sup>3</sup> المادة: 107 الفقرة 02 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup> شيبوط سليمان وكبير ميلود - دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية - المرجع السابق.

الموجهة في هذا الشأن بحيث ترتب أولوية الشبكات الباطنية من قنوات الماء الشروب و قنوات المياه المستعملة و تهيئة وتعبيد الطرقات...الخ. وهذا إن دل فإنما يدل على أن المجلس البلدي ليس حرا حرية مطلقة في إعداد هذا المخطط (PCD)، كما هو معلوم أن هذا المخطط يسجل باسم الوالي فهو رئيس لجنة التحكيم على مستوى الولاية فهو الذي يحدد المشاريع التي يوافق على إنجازها ويحدد أغلفتها المالية<sup>1</sup> مع التنويه أن هذه الأغلفة المالية البسيطة ليس لها مقياس واضح في توزيعها فهي تخضع لسلطة الوالي فقط، وهو ما يتعارض والوعود التي قطعتها الكتلة السياسية الفائزة أثناء الحملة الانتخابية، وهذا ما يجعل المجلس الشعبي البلدي ليس له أي دور أصيل و سيد بل إن صلاحياته تحولت إلى الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي<sup>2</sup>

### ب - المخطط القطاعي للتنمية PSD:

وهو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تدخل تحت وصايتها، ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذه<sup>3</sup> ما يميز هذا المخطط أن يوزع على المديرية التنفيذية للولاية تحت وصاية الوزارات التابعة لها حيث كل مديرية تضع برنامج مشاريعها وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه أما المشاريع القطاعية التي تقام على تراب بلدية ما، فهي تحتاج للموافقة المسبقة والصريحة للمجلس الشعبي البلدي خاصة في مجال حماية الأراضي الفلاحية و التأثير في البيئة<sup>4</sup> ومعظم البرامج القطاعية هي مشاريع ضخمة يرصد لها اعتمادات مالية كبيرة تعجز البلدية عن توفيرها وهي تخص عادة المنشآت القاعدية ولحاجة البلديات لمثل هذه المشاريع فلا نجد أي اعتراض حول إنجازها

ويبين الجدول الآتي الفرق الواضح بين البرامج التنموية للمخطط البلدي و المخطط

القطاعي للتنمية من سنة 2000 إلى 2018:

نوع البرنامج التنموي	عدد المشاريع	القيمة المالية المرصدة للمشاريع
برنامج التنمية المحلية PCD	4809	3074 مليار دينار جزائري

<sup>1</sup> موسى رحمانى - المرجع السابق - ص71.

<sup>2</sup> عيسى مرزاققة - المرجع السابق - ص195

<sup>3</sup> شيبوط سليمان وكبير ميلود - نفس المرجع.

<sup>4</sup> المادة 109 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

جدول رقم 03 يوضح الأغلفة المالية وعدد المشاريع المدرجة في المخطط البلدية للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية بين سنة 2000 ——— 2018 لولاية بسكرة. المصدر مديرية البرمجة والتخطيط لولاية بسكرة.

نستنتج من هذا الجدول أن مجموع البرامج التنموية للمخطط البلدي للتنمية هي أكثر عددا من برامج المخطط القطاعي بسبب أن معظمها يدخل في مشاريع الشبكات الباطنية كالماء الصالح للشرب و المياه المستعملة وإصلاح الإنارة العمومية والتهيئة الحضرية وصيانة المدارس وعادتا أغلفتها المالية قليلة مقارنة بانجاز المشاريع في المخطط القطاعي قليلة وقيمتها المالية كبيرة لكونها تتضمن انجاز مشاريع قاعدية كالمؤسسات التعليمية وقاعات العلاج... وهذا ماتعجز عنه البلديات

### ج - مخططات التنمية ضمن البرامج الخاصة

بجانب المخططين الرئيسيين للتنمية والتي لاحظنا فيها سلطة المجلس الشعبي البلدي محدودة جدا فهناك برامج تنموية أخرى مكتملة تساهم في دعم التنمية المحلية ، وهي أيضا برامج وطنية لدعم التنمية الشاملة مثل برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي – برنامج صندوق الجنوب – برنامج دعم النمو إضافة إلى برامج الصناديق الخاصة<sup>1</sup> كالصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية (FCCL) وهي برامج كلها ممولة من ميزانية الدولة مباشرة ، وهو ما يفسر ضعف المجالس المنتخبة كونها ليس لها سلطة التصرف مباشرة في هذه الأموال أو اتخاذ ما تراه مناسبا من قرارات بشأن هذه المشاريع<sup>2</sup> .

الإعانات المركزية ضرورية لخلق توازن في التنمية المحلية بين مختلف مناطق الوطن وركيزة أساسية لتحقيق مبدأ الاقتسام العادل للثروات الوطنية بين جميع المناطق، لكن ليس على حساب تحجيم دور المجالس المحلية في المساهمة في التخطيط وإدارة التنمية المحلية، كان يمكن أن يكون للمجالس المنتخبة دور فعال من خلال الأموال المرصودة أن تصب في ميزانيات البلديات و التصرف فيها عن طريق المجالس المنتخبة فهي أقدر وأعلم بمتطلبات

<sup>1</sup> موسى رحمانى- واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية - المرجع السابق-

<sup>2</sup> أحمد شريفي - تجربة التنمية المحلية في الجزائر ، مداخلة في مجلة العلوم الإنسانية عدد 2009/04.

وأولويات التنمية المحلية، وهذا كله في إطار تفعيل دور الرقابة الايجابية التي تهدف إلى حماية المال العام المحلي ولضمان فعالية المجالس المنتخبة<sup>1</sup> فجوهر الاستقلالية للجماعات المحلية لا يتعلق بإضعاف الدولة بل بتقوية السلطة المركزية عن طريق تقوية السلطة المحلية.

### المطلب الثاني: الرقابة على أعمال البلدية كعائق للتنمية.

إذا كان استقلال البلدية في أداء أدوارها الأصيلة في التنمية المحلية بإرادة حرة فهذا لا يعني استقلالها عن السلطة المركزية وإلا كنا أمام نموذج ونظام اللامركزية السياسية والتي تعني الاستقلال الذاتي وليس نظام اللامركزية الإقليمية الذي ينتمي إليه نظام الإدارة المحلية<sup>2</sup> والذي يعني تلازم الاستقلالية مع رقابة الوصاية على البلدية.

فالرقابة في النظام اللامركزي جوهري لا تنتهي معها استقلالية المجالس المنتخبة فهذه الرقابة لا يجب أن تكون سيف على رقبة المجالس المنتخبة بل للتأكد من أن الهيئات المحلية تضطلع بواجباتها ودورها في إطار القانون<sup>3</sup> دون أن تغفل رقابة المجلس المنتخب على نشاط البلدية ورئيسها، وإذا كان وضع البلديات الحالي يشير إلى وجود عدة تجاوزات من طرف المنتخبين أثناء ممارسة مهامهم، هذا ما يؤكد عدم فاعلية هذه الرقابة مما يحتم وضع آليات لتفعيل الرقابة على البلدية دون المساس باستقلاليتها<sup>4</sup>.

### الفرع الأول: رقابة المجلس الشعبي البلدي على الهيئة التنفيذية.

المجلس المنتخب هو الجهة التمثيلية التي تمارس السلطة الفعلية طبقا لما جاء في الدستور أن الشعب مصدر كل سلطة وأن السلطة التأسيسية ملك للشعب أيضا يمارس الشعب هذه السيادة بواسطة ممثليه المنتخبين<sup>5</sup>. مع التنويه أن للمجالس المنتخبة دور مهم في الرقابة الشعبية والتي أقرها الدستور<sup>6</sup> وعليه فإن الرقابة الشعبية تعتبر أحد آليات رقابة الإدارة عند أداء مهامها، ويمارس المجلس المنتخب الرقابة الداخلية على رئيس المجلس وعلى النشاطات والمشاريع التي تنجز في إقليم البلدية.

<sup>1</sup> محمد حسين دخيل- إشكالية التنمية المحلية - المتوازنة. نشرات الحلبي الحقوقية - ط1/2009- ص175 .

<sup>2</sup> محمد الصغير باعلي- أسس الإدارة المحلية - دار العلوم للنشر الجزائر- ص72.

<sup>3</sup> خالد ممدوح - المرجع السابق- ص239.

<sup>4</sup> عزيز محمد الطاهر- المرجع السابق- ص74.

<sup>5</sup> المواد 07-08 من دستور 06 مارس 2016.

<sup>6</sup> المواد 15-17-178 من دستور 06 مارس 2016.

أولاً: تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي وباسم البلدية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها، خصوصاً - التقاضي باسمها ولحسابها - إدارة مداخيلها - إبرام العقود المختلفة - القيام بالمناقصات - اتخاذ القرارات الموقعة للتقدم - ممارسة كل الحقوق على كل أملاك البلدية عقارية أو منقولة أو حتى حق الشفعة - اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرقات - المحافظة على الأرشيف - اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية<sup>1</sup> .

لقد أعطى المشرع سلطة واسعة للمجلس الشعبي البلدي ليس فقط كهيئة مداولة بل ذهب إلى أبعد من ذلك حين مكنه من حق مراقبة أعمال الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس البلدية في جميع الأعمال خاصة في مجال المحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وأملاكها وأيضاً في مجال قبول الهبات والوصايا والقيام بالصفقات والإجراءات وغيرها من المعاملات الاقتصادية التي تقوم بها البلدية<sup>2</sup> .

المشرع لم يحدد آليات الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية بوضوح لكن هذه الرقابة تبقى قاصرة وغير مفعلة إلا بعد تدخل سلطة الوصاية التي يمكن أن تتدخل في تصويب أو اتخاذ الإجراءات المناسبة في ذلك.

### الفرع الثاني: رقابة الوصاية على أعمال الهيئة التنفيذية

إن استقلالية البلدية وحريتها في اتخاذ المبادرات ليست مطلقة بل مقيدة بالرقابة على أعمالها ومدى مطابقتها للمشروعية والجدوى فهي إذن جزئية ونسبية<sup>3</sup>

- جزئية: لأنها تتعلق بوظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة التنفيذية

- نسبية: لأن المجالس المحلية تخضع بمناسبة ممارسة الوظيفة التنفيذية للرقابة ففي الرقابة الوصائية على أعمال البلدية يعتبر الوالي أو رئيس الدائرة في حالة تفويض سلطة الرقابة له من طرف الوالي وهو صاحب السلطة في ذلك حيث يمكن له إلغاء أي قرار صادر عن المجالس المنتخبة دون إلزامه تبرير هذا الإلغاء<sup>4</sup> . كما يعتبر رئيس الجمهورية ووزير

<sup>1</sup> المادة 82 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية

<sup>2</sup> أحمد سويقات - المشاركة الشعبية في تسيير ورقابة الإدارة المحلية - المرجع السابق.

<sup>3</sup> عبد الرزاق الشخيلي - الإدارة المحلية - المرجع السابق - ص 141.

<sup>4</sup> ناجي عبد النور - دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات - مجلة دفاتر السياسة والقانون - جامعة ورقلة - عدد 01 -

جوان 1999 - ص 159.

الداخلية و الجماعات المحلية جهة وصاية بموجب السيادة المطلقة التي يمثلها كل منهم على كامل تراب الدولة ومؤسساتها المحلية .

## الرقابة الإدارية على أعمال البلدية وصورها

الرقابة الإدارية هي مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس المنتخبة المحلية بقصد حماية المصلحة العامة<sup>1</sup> ، فالرقابة الإدارية تقوم بها السلطة المركزية في مواجهة الهيئة المحلية لضمان التوازن بين مبدأ الاستقلالية و ضرورة قيامها بواجبها<sup>2</sup> ، و يضطلع بهذه الرقابة محليا الوالي ممثلا للسلطة المركزية و مندوب الحكومة في الولاية<sup>3</sup> .

### 01 – الرقابة على المجلس الشعبي البلدي:

حيث يمكن حل المجلس الشعبي البلدي بكامله من طرف الوصاية في الحالات التالية<sup>4</sup>

- في حالة خرق أحكام دستورية – حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جميع أعضاء المجلس – عندما يكون هناك إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير – عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضائه – في حالة اندماج بلديات أو تجزئتها في حالة عدم القدرة على تنصيب المجلس المنتخب.

ويكون حل المجلس البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية<sup>5</sup> إن هذا الإجراء من شأنه المساس بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي الأمر الذي يستلزم إحاطته بمجموعة من القيود والشروط حفاظا على أركان النظام اللامركزي والمتمثل في الاستقلالية<sup>6</sup> .

### 02 – الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

<sup>1</sup> كمال بربر- نظم الإدارة المحلية- المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر-مصر-2004-ص137.

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلية- الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر- دار الثقافة للنشر الأردن ط1/2009- ص115.

<sup>3</sup> ناصر لباد - القانون الإداري و التنظيم الإداري - منشورات حلب - 1999 - ص137.

<sup>4</sup> المادة 46 ق10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>5</sup> المادة 47 ق10/11 المتعلق بالبلدية .

<sup>6</sup> علي خطار- المرجع السابق - ص240 .

يفقد عضو المجلس الشعبي البلدي صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني<sup>1</sup> ، فالناخب المحلي يفقد صفة العضو و يسهر الوالي ممثلاً للسلطة الوصاية مراقبة هذا و تنفيذ ذلك بموجب قرار منه من خلال استخلاف العضو الذي حصل له مانع في أجل شهر واحد بالمرشح الذي يليه مباشرة<sup>2</sup> ، وهي تأخذ أشكال متعددة<sup>3</sup> :

أ – الإقالة: إذا تغيب عضو المجلس الشعبي البلدي لأربعة دورات عادية خلال السنة بدون عذر مقبول يتم استدعاؤه لسماعه و يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي و يخطر الوالي بذلك.

ب – الإقصاء: تسقط صفة المنتخب المحلي للأسباب المحددة قانوناً عند المتابعة الجزائية و بموجب إدانة نهائية بقرار من الوالي.

ج – التوقيف التحفظي: يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تسمح له بالاستمرار في ممارسة مهامه لحين صدور حكم نهائي ، وإذا اصدر حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه.

ما نلاحظه أن سلطة الوصاية طاغية هنا رغم أنه كان بالإمكان أن يثبت المجلس المنتخب استقلاليتة و سيادته على منتخبه

### 03 – الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

وتتخذ هذه الرقابة على شكل أعمال هيئة المداولة سواء كانت ايجابية عند التصويت على مداولة أو سلبية عند رفض التدخل ضمن صلاحياتها<sup>4</sup>.

أ – المصادقة: الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي التنفيذ من مجرد التصويت عليها لكن المشرع قيدها بمرور مدة زمنية معينة من تاريخ إيداعها لدى الوصاية بقصد إمرارها بالصيغة التنفيذية حتى تنتج آثارها القانونية<sup>5</sup> و هي نوعان :

ب – المصادقة الصريحة: وهي لا تنفذ إلا بالتأشير عليها صراحة.

<sup>1</sup> المادة 40 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> المادة 41 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> المادة 45 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية

<sup>4</sup> عمار بوضيف-الوجيز في القانون الإداري-المرجع السابق-ص300

<sup>5</sup> علاء الدين عشي -المرجع السابق-ص75.

**ج - المصادقة الضمنية :** وهي السكوت عن إبداء الرأي بعد مرور المدة المحددة قانونا و هي 21 يوما للمداولات العادية و 30 يوما للمداولات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية.

ويمكن للوالي أن يصدر رأيا حول تعديل مداولة في بعض جزئياتها لكن إذا المجلس البلدي امتنع عن ذلك يمكن للوالي أن يصدر قرارا صريحا برفض المداولة<sup>1</sup> عندها يمكن للمجلس رفع دعوى قضائية للطعن ضد قرار الوالي<sup>2</sup>.

كان بالإمكان أن يكون الوالي هو محل رفع دعوى البطلان أمام القضاء الإداري لكن العكس هو الذي يحدث ما يهدم استقلالية المجالس المنتخبة<sup>3</sup>.

**د - الإلغاء أو البطلان<sup>4</sup>:** ونعني به إيقاف تنفيذ أي مداولة صادرة عن المجلس الشعبي البلدي تكون مخالفة للدستور أو غير مطابقة للقوانين و التنظيمات أو تمس برموز الدولة و شعاراتها أو غير محررة باللغة العربية أو المداولة التي يشارك فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضاء المجلس و تكون لهم فيها مصلحة مباشرة أو كوكلاء ، حيث يصدر الوالي قرار الإبطال .

نلاحظ أن المشرع في هذه الحالة لم يحدد آجال إصدار قرار البطلان بل يعاينه الوالي متى اكتشف البطلان و لرئيس البلدية التظلم إداريا أو رفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري ضد قرار الوالي، كان الأخرى أن المتضرر من إصدار المداولة هو من يرفع التظلم إداريا أو قضائيا و ليس العكس بحكم أن المداولة هي شكل من أشكال القرارات الإدارية يسري عليها ما يسري على القرار المعيب.

لكن هيمنة سلطة الوصاية على كل شيء يجعل المجالس المنتخبة في وضع القاصر الذي يكون في حالة تبرير و إثبات لما يقوم به من إجراءات و مبادرات ،رغم أننا لم نقف على مثل هذه الحالة في الواقع.

#### **04 - سلطة الحلول:<sup>5</sup>**

<sup>1</sup> عمار بوضيف -نفس المرجع -ص285.

<sup>2</sup> المادة 61 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup> محمد السعيد حسين - مبادئ القانون الإداري -أسس التنظيم الإداري - دار الثقافة الجامعية- مصر -1997 ص261.

<sup>4</sup> المادة 59 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>5</sup> المواد 100-101-102 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

تعتبر سلطة الحلول من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية على الوحدات اللامركزية، مما استدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن استقلال الهيئات اللامركزية<sup>1</sup>، وأيضاً سلطة الوصاية كما تراقب الأعمال الايجابية وتتدخل لإبطالها، أيضاً تراقب الأعمال السلبية وهذا عند التقاعس عن أداء مهامهم المخولة لهم بموجب القانون والتنظيمات والصلاحيات المسندة لهم كما هو في حالة وقوع اختلال بالمجلس البلدي حال دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها، أيضاً الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا يقوم رئيس البلدية بذلك.

**المبحث الثاني: محدودية الموارد المالية المحلية كعائق أمام التنمية المحلية.**

ترجع محدودية السلطات المحلية في خلق الثروة وتنويع مصادرها إلى النمط السائد في التسيير والاعتماد الدائم على الاقتطاعات والمخصصات التي تصبها الدولة في ميزانية البلدية وإلى منظومة الحكم السائد في ضوء النظام الاشتراكي والذي رواسبه ونظرته ما زالت مهيمنة على منظومة الحكم في الجزائر لحد اليوم، فالواقع أن الاعتراف بالشخصية المعنوية والاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن مصالح السلطة المركزية لا بد وأن يكون استقلاً نظرياً أو اعتبارياً وليس استقلاً فعلياً وميدانياً، وكما أن توفير الموارد المالية الخاصة للجماعات المحلية هو نتيجة للاعتراف لها بالخدمة المالية المستقلة و من البديهي أن الاعتراف باستقلال القرار المحلي يصاحبه استقلال مالي ما يسمح لصاحب القرار المحلي بتنفيذ وتحقيق مشروعات التنمية المحلية وبالتالي مسؤوليته عن توفير الأموال اللازمة لتمويل هذه المشاريع<sup>2</sup> فالتمويل المحلي هو عصب حياة المجالس المحلية والترجمة الحقيقية للاختصاصات التي تمارسها<sup>3</sup>، لكن واقع الجماعات المحلية في الجزائر يؤكد أنه رغم الإصلاحات الواسعة التي أقرها المشرع للبلدية في إطار تثمين مداخيلها وتحصيل مواردها<sup>4</sup> إلا أنها لا زالت تعاني من اختلالات كبيرة في ماليتها نتيجة ضعف مواردها.

**المطلب الأول: التمويل المحلي للبلديات في الجزائر ودوره في التنمية المحلية.**

<sup>1</sup> عبد الكريم ماروك- المرجع السابق- ص 84.

<sup>2</sup> رمضان بطيخ- مرجع سابق- ص 31.

<sup>3</sup> خالد سمارة الزعبي- مرجع سابق- ص 163.

<sup>4</sup> المواد من 169 إلى 175 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية

لقد أخذت الإصلاحات المتعلقة بالبلدية في الجزائر الاهتمام الأكبر من قبل المشرع وهذا عبر تطوير وإصلاح المالية المحلية عبر مراحل وذلك بعد التحول الذي شهدته الجزائر في طبيعة نظامها السياسي بعد الانتقال من النظام الاقتصادي الاجتماعي إلى النظام الاقتصادي الحر فكان لزاما أن يكون لهذا التحول تأثير على المالية المحلية للبلدية باعتبارها جزء من المالية العمومية للدولة<sup>1</sup>.

إن دراسة أسباب محدودية المالية البلدية تمر حتما عبر معرفة تطورها وأثرها على التنمية المحلية عبر المراحل المختلفة لنظام التمويل في الجزائر ،وكذا معرفة مختلف مواردها وطرق توزيعها.

### الفرع الأول: تطور الموارد المالية المحلية وأثرها على التنمية في الجزائر

الموارد المالية المحلية هي تلك الموارد الداخلية والخارجية التي تعود للبلدية وميزانيتها والحسابات الخاصة بها ، وهي تعبر عن كل موارد مالية متاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية ذاتيا ، مما يسمح لها باستقلالها النسبي عن السلطة المركزية في الاستقلال بمواردها وتنفيذها في مشروعات محلية<sup>2</sup>. ولمعرفة الموارد المالية المحلية في صلب الإصلاحات التي باشرتها الدولة نوجز ذلك في لمحة تاريخية عن تطورها في الجزائر ، ودراسة أثرها على التنمية المحلية.

### تطور الموارد المالية المحلية في الجزائر

الجزائر بعد الاستقلال ورثت أكثر من 1500 بلدية عاجزة بشكل كبير في معظمها من جانب التأطير البشري والوسائل المادية وهذا بعد ترك موظفي الإدارة الفرنسية مناصبهم<sup>3</sup> ولتغطية هذا العجز قامت الدولة بتقليص عدد البلديات سنة 1963 إلى 676 بلدية<sup>4</sup>، ومع صدور قانون البلدية لسنة 1967<sup>5</sup> الذي أكد أن البلدية جماعة إقليمية وسياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية قاعدية تضمن التنمية الاقتصادية في الإطار المحلي ، والواقع اليوم أنها غير قادرة على مواكبة الاحتياجات الجديدة والمسندة إليها لمحدودية مواردها المالية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> علي زياني ومحمد وأعمر-نظرة حول المالية العمومية المحلية-مجلة الفكر البرلماني-عدد1-12/2002 - ص109.

<sup>2</sup> طيبي سعاد-المالية المحلية ودورها في عملية التنمية-رسالة دكتوراه-جامعة الجزائر-2008-2009ص26.

<sup>3</sup> بن دايدة سلمى-نقبات الجماعات المحلية-رسالة ماجستير -جامعة الجزائر-2008/2009ص48

<sup>4</sup> مرسوم تنفيذي رقم63/1989 الصادر في 16/05/1963.

<sup>5</sup> مرسوم رقم67/24 المؤرخ في 18-01-1967 المتعلق بالبلدية.

<sup>6</sup> علي زيان محمد وأعمر - المرجع السابق - ص109.

قد عمق التقسيم الإداري الصادر في 1984 الأزمة بعد رفع عدد الولايات إلى 48 ولاية والبلديات إلى 1541 بلدية حيث ظهرت بلديات فقيرة من أي موارد حياتية هامة وتمويلها يعتمد كلياً على إعانات الدولة من الخزينة العمومية ، ما يفسر أن هذا التقسيم لم يراعي الجانب الاقتصادي والمالي للبلديات<sup>1</sup>، وشملت الإصلاحات إلى جانب التقسيم الإداري إصلاح في نظام الموارد المالية من خلال إدخال تعديلات جوهرية على قانون البلدية الأول من أجل رفع قدرة التحصيل لدى البلديات تمثلت أساساً في:

- إرساء نظام للميزانية البلدية ووضع نظام مالي محاسبي.
- إنشاء صندوق للضمان في مجال تحقيق إيرادات جبائية.
- إنشاء صندوق جماعي للجماعات المحلية.
- الاقتطاع الإجباري من مداخيل التسيير لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.
- خلق نظام من أجل توزيع عادل للأموال تستفيد منه البلديات الفقيرة.

الإصلاحات رافقتها تدابير لاحقة ضاعفت من أزمة الميزانية البلدية خاصة نظام الثورة الزراعية والتنازل عن الأملاك العقارية وإجبار البلديات على إنشاء مؤسسات عمومية محلية مسيرة وفق النظام الاشتراكي.

— وبموجب قانون المالية لسنة 1990<sup>2</sup> بدأت الإصلاحات الفعلية في مالية البلديات والتي دخلت حيز التنفيذ سنة 1992<sup>3</sup> مع التحول السياسي والتوجه الاقتصادي الحر — والانفتاح على القطاع الخاص — في الجزائر ورافقه في ذلك التعديلات الواردة في قانون البلدية 08/90<sup>4</sup> ثم قانون البلدية الحالي 10/11<sup>5</sup> والذي أضاف امتيازاً للبلدية وهو وجوب أن ترفق كل مهمة جديدة عهد بها للبلدية بموارد تماثلها بصفة دائمة، وأيضاً تعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية تتخذه الدولة بناتج جبائي مساوي للمبلغ الفارق عند التحصيل، كما بادر المشرع إلى إنشاء عدة صناديق لضمان التمويل المحلي لتقليل الفارق في التنمية بين البلديات لكن هذا الصندوق تحول في ظل الأوضاع الأمنية التي مرت بها

<sup>1</sup> بن عثمان ساعد-ميزانية البلدية ومكانة الجباية المحلية فيها-مذكرة التخرج ما بعد التدرج في المانجمنت العمومي- المدرسة الوطنية للإدارة 1994-ص70.

<sup>2</sup> الأمر رقم: 36/90 المؤرخ في: 1990/12/31 المتعلق بقانون المالية.

<sup>3</sup> فارس السبتي - المنازعات الضريبية في التشريع الجزائري - دار هومة الجزائر - 2008 ص30.

<sup>4</sup> المادة 84 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية.

<sup>5</sup> المادة: 04-05 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

الجزائر بما يقارب 50% لتغطية نفقات الحرس البلدي ، مع أنها مرتبطة بنفقات الدولة لارتباطها بالمحافظة على الأمن العام مما أثر سلبا على مهمته الأساسية التي أنشئ من أجلها.

وقد عمل المشرع على الاجتهاد في تحسين الجباية المحلية منذ سنة 1992 عبر قوانين مالية متوالية، والتي ساهمت في تزويد البلديات ببعض الرسوم نذكر منها: الرسم على القيمة المضافة (TVA) 8% سنة 1992 ثم خفضت سنة 1996 إلى 05%.

### الفرع الثاني: مصادر المالية المحلية

التمويل المحلي هو مجموعة الإجراءات و الوسائل المحددة بالقانون والتي تمكن الجماعات المحلية من تنفيذ مخططاتها في التنمية المحلية<sup>1</sup> وهي أيضا كل الموارد المتاحة والتي يمكن توفرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن وتعزز من استقلالية السلطة المحلية عن الحكومة المركزية<sup>2</sup>. نستنتج من ذلك أنه كلما كان المورد ذاتي كلما كان الاستقلال في القرار المحلي والفعالية في الأداء أفضل.

فقانون البلدية 10/11 عدد مصادر التمويل البلدي كالتالي:<sup>3</sup>

— حصيلة الجباية — مداخي ل ممتلكاتها — مداخي ل أملاك البلدية — الإعانات والمخصصات

— ناتج الهبات والوصايا — القروض — ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية

— ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية

— الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات

تعتبر الموارد المالية أداة لتحقيق النمو و لتسيير مختلف مصالح الإدارة المحلية والتي

يمكن توفيرها من مصادر مختلفة كما هو مذكور أعلاه على أن الجماعات المحلية مسؤولة

عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتكون من مداخيل الجباية والرسوم...<sup>4</sup>

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد الحميد-الدار الجامعية-مصر-2001ص19.

<sup>2</sup> خالد سماره الزعبي-المرجع السابق-ص166.

<sup>3</sup> المادة 170 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية الحالي.

<sup>4</sup> بسمة عولمي-تخصيص لنظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر-مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد4، كلية العلوم

الاقتصادية وعلوم التسيير-جامعة عنابة-جوان2006-ص269.

وبشكل عام فالموارد المالية للجماعات المحلية تأتي من مصدرين أساسيين أولهما داخلي يتمثل في الضرائب والرسوم المحلية والثاني خارجي يتمثل في القروض والإعانات الحكومية والهبات والوصايا المقدمة من طرف الأفراد أو الأشخاص الخاصة<sup>1</sup> وهذا ما سنفصله فيما يلي:

#### أولاً: مصادر الموارد المالية الداخلية.

وتعرف أيضا بالإيرادات المالية الذاتية، والموارد المالية التي تجنى بواسطة الجماعات المحلية ضمن إقليمها الجغرافي وهي ما تظهر مدى قدرة البلدية الذاتية في الاعتماد على نفسها.<sup>2</sup>

وهذه الموارد تتمثل في المداخل الجبائية والرسوم ومداخي الممتلكات والاستثمارات وهي مداخي غير جبائية، وتعد الجباية المحلية المورد الرئيسي والتي تمثل 14/3 الأيرادات المالية للجماعات المحلية، وحيث الموارد المالية الذاتية التي نصت عليها المادة 197 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة لسنة 1992<sup>3</sup> وسنتطرق لهذه الموارد الذاتية كالاتي :

#### 01 – الضرائب والرسوم المحلية:

تعتبر الضرائب والرسوم من أهم مصادر الموارد المالية للبلدية في تمويل نفقاتها، كما أن الضريبة هي عبارة عن اقتطاع مالي تأخذه الدولة أو أحد هيئاتها (البلدية) جبرا من الأفراد دون مقابل بهدف تحقيق مصلحة عامة، أما الرسم فهو مبلغ من المال تحصل عليه ممن يكون في حاجة إلى مصلحة تفرد بأدائها الدولة أو أحد هيئاتها.<sup>4</sup>

#### أ – الرسم على النشاط المهني TAP:

<sup>1</sup> محمد علي الخلايلة-الإدارة المحلية- مرجع سابق- ص106.

<sup>2</sup> وهيبة عربي-الشراكة مع القطاع الخاص لتحسين خدمات الجماعات المحلية -رسالة ماجستير-قسم علوم التسيير-كلية. الاقتصاد-جامعة بسكرة-2006- ص56.

<sup>3</sup> بسمة عولمي- المرجع السابق-ص270.

<sup>4</sup> أبو منصف-مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة-دار المحمدية العامة-الجزائر ص107-108.

أحدث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، ويطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا تجاريا وصناعيا أو غير تجاري، ويعتمد هذا الرسم على رقم المبيعات المحققة في الجزائر.<sup>1</sup>

وتوزع عائداته على البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية كما يلي: الولاية 0.75 %، البلدية 1.66 %، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.14 % أي بما نسبته 2.55 % من مجموع رقم المبيعات حسب قانون المالية 2002 ويعفى من هذا الرسم :

- رقم الأعمال على الخدمات الذي لا يتجاوز 50000 دج.
- رقم الأعمال على الإنتاج الذي لا يتجاوز 80000 دج.
- رقم الأعمال المحقق في إطار النشاطات الممولة من طرف الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب والمستفيدين من امتياز للاستثمار (APSI)<sup>2</sup>، ويتم تحصيل هذا الرسم عن طريق قبضة الضرائب للبلدية<sup>3</sup>.

#### ب - الرسم على القيمة المضافة TVA:

ونعني بها الفرق بين الإنتاج الإجمالي والاستهلاكات الوسيطة من مواد ولوازم وخدمات والتي تساهم في إنتاج السلعة من أجور وضرائب ورسوم ومصاريف واستهلاكات<sup>4</sup> استنادا إلى القانون 39/90 المؤرخ في 1990/12/31 المتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية والذي بدأ العمل به بموجب قانون المالية لسنة 1992. ويعتبر هذا الرسم من الضرائب غير المباشرة الذي يفرض على الأشخاص الطبيعية والمعنوية، ويحسب على أساس قيمة المنتج ويتحملها آخر مستهلك للسلعة وتقدر نسبتها بين 07% إلى 17%<sup>5</sup>، ويتم توزيع هذه النسبة كما يلي: البلدية 6% - الولاية 85% - الصندوق المشترك للجماعات المحلية 9%<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> محمد عبدوا بودر بالة- الإصلاح الضريبي-مجلة الفكر البرلماني-الصادرة عن مجلس الأمة-عدد 03-الجزائر-جوان 2003. ص108.

<sup>2</sup> خلاص رضا-النظام الجبائي الجزائري-دار هومة-الجزائر-ج1-ط2/2006-ص174.

<sup>3</sup> المادة 223 من قانون الضرائب المباشرة.

<sup>4</sup> بن دايدة سلمى-نفقات الجماعات المحلية-رسالة ماجستير-كلية الحقوق-الجزائر-2008-2009-ص75.

<sup>5</sup> خلاص رضا-المرجع السابق-ص142.

<sup>6</sup> بن دايدة سلمى-المرجع السابق-ص81.

## ج - الضريبة على الدخل الإجمالي IRG:

وهي ضريبة شهرية أو سنوية تطبق على الأجر والمنح والعوائد الدائمة والمعاشات ويطبق على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر<sup>1</sup> حسب نص المادة 104 من قانون الضرائب المباشر

المداخل الناتجة عن تأجير الأملاك المبنية وغير المبنية وقد تأسس الرسوم بموجب الأمر 83/67 المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن قانون المالية<sup>2</sup> وقانون الضرائب لسنة 1994 في المواد من 148 إلى 161 وتقدر نسبته بـ 3% للمباني المبنية و 10% للمباني غير المبنية<sup>3</sup>.

## د - رسوم الخدمات:

وهي ضرائب يتم تحصيلها لصالح البلديات بنسبة 100% لكون هذه الخدمات تقدمها البلدية لأنها هي المسؤولة على رفع القمامة وتصريف وتسريح المياه المستعملة لكن بصدور قانون المالية 1994 الذي ألغى الرسم الثاني وأبقى على الأول وأصبح يعرف برسم القمامة المنزلية وفقا لقانون المالية 2002، وتدخل ضمن رسوم الخدمات -رسم الذبح -السكن وكل هذه الخدمات تخضع لرسم يسمى رسم الخدمة المقدمة.

## 02 - الضرائب والرسوم المحلية غير الجبائية

وهي موارد ناتجة عن خدمات محلية والتي يمكن إنتاجها أو تقديمها من طرف البلدية وكذا مداخيل الممتلكات ومنتجات الخدمات الصناعية والتجارية المحلية<sup>4</sup>، وهي لا تتعدى نسبتها 10% من مجموع المداخيل المحلية بصفة عامة، فرغم أن قانون البلدية الحالي 10/11<sup>5</sup> سمح للمجالس المنتخبة المحلية بالانفتاح على القطاع الخاص حيث يمكن للبلدية منح تسهيلات واستخدام مساعدات الدولة قصد تحفيز المستثمرين على انجاز أو تمويل مشاريع استثمارية في إقليم البلدية<sup>6</sup> أو عن طريق الامتياز وتعويض المصالح العمومية، غير أنه في الواقع لم تستطع البلديات استغلال إمكانياتها المحلية في خلق مشاريع استثمارية تسمح

<sup>1</sup> الشريف رحمانى - أصول البلديات الجزائرية - دار القصة الجزائر - 2008 ص 61.

<sup>2</sup> عادل بو عمران: البلدية في التشريع الجزائري - دار الهدى للنشر والتوزيع عين مليلة 2010 .

<sup>3</sup> بن دايدة سلمى - المرجع السابق - ص 66.

<sup>4</sup> كمال رزيق - الجباية المحلية كمورد لميزانية الجماعات المحلية - سعد دحلب - البلدة.

<sup>5</sup> المواد: 143 إلى 156 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>6</sup> بن دايدة السلمى - المرجع السابق - ص 66.

لها بتحسين مواردها غير الجبائية كما أن التبعية للسلطة المركزية وعدم فهم أدوات الاستغلال المالي للبلديات وكيفية إدارتها جعلها مكبلة في التسيير النمطي الروتين ي لبيقي العائد الوحيد والحقيقي للمداخيل غير الجبائية هو عائدات الأملاك العقارية.

والجدول التالي يبين البطاقة الحسابية للميزانية الأولية في بعض بلديات ولاية بسكرة لسنة

2018

البلديات	منحة معادلة التوزيع بالتساوي 2017% 50	الرسم الاجمالي T.V.A 2018	الرسم العقاري والتطهير T.F/T.A 2018	الرسم على النشاط المهني 2018 T.A.P	الضريبة الجزافية I.F.U 2018	الضريبة على المداخيل العقارية IRGFI2018
بسكرة	0.00	126.954.178.36	35.390.416.44	896.924.379.93	90.470.890.22	11.372.472.68
الحاجب	13.546.400.00	10.230.530.94	58.290.40	16.823.978.95	1.084.826.08	132.192.20
طوقنة	86.414.300.00	4.436.175.38	3281175.80	63954296.91	14854277.44	2324410.91
الدوسن	54.888.400.00	388.912.16	148673.00	6626511.21	3041977.69	153444.69
سيدي خالد	88.981.200.00	632.482.89	891697.63	13227341.78	6767220.31	206941.70
جمورة	10.065.300.00	82.796.719.32	300946.80	149077809.24	3539720.52	45847.90
الفيض	30.403.100.00	149.853.83	56140.00	11561268.31	1151105.65	10290.00

**جدول رقم 04 يبين البطاقة الحسابية للميزانية الأولية لسنة 2018 في بعض بلديات ولاية بسكرة. المصدر مديرية الإدارة المحلية لولاية بسكرة**

ما نلاحظه من خلال هذا الجدول الفوارق الكبيرة بين البلديات فمنحة معادلة التوزيع بالتساوي لا تعطى لكل البلديات بالتساوي بل تعطى على حسب المعدل الوطني لنسب الدخل في كل بلدية فمثلا بلدية بسكرة لم تستفد من هذه المنحة لكون دخلها فاق المعدل الوطني كما نلاحظ أن الدخل الذي تحصله البلدية مباشرة من الرسم العقاري والتطهير ضعيف جدا، كما نلاحظ أن لنوع الضريبة دور في تحسين مالية البلدية فمثلا الرسم على النشاط المهني مرتبط بعدد المؤسسات الاقتصادية التي تمارس نشاطا على تراب البلدية، فبلدية بسكرة و بلدية جمورة الأكثر استفادة من هذه الضريبة وهذا راجع لحجم النشاط

الاقتصادي في البلديتين و على العكس في بلدية الدوسن فعائد هذه الضريبة ضعيف وهو ما يحتم عليها إيجاد مصادر تمويل أخرى أو جلب الاستثمار عن طريق القطاع الخاص.

### ثانياً: مصادر الموارد المالية الخارجية

تتكون موارد الميزانية البلدية إلى جانب الموارد المالية الداخلية التي تم التطرق لها سابقاً، من موارد خارجية ذكرها قانون البلدية الحالي في شكل إعانات ومخصصات وقروض لتغطية عدم كفاية مداخيله<sup>1</sup> - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية - اللجوء للقروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل - التبعات المرتبطة بالتكفل بمخلفات القوة القاهرة، وتقيد هذه الاعتمادات بعنوانها التي جاءت به كتخصيص خاص<sup>1</sup>، وحصول الجماعات المحلية البلدية على مثل هذه المخصصات والإعانات الحكومية لتغطية نفقات تقدرها السلطة المركزية بموجب الصلاحيات المخولة للهيئات البلدية على إلا يشكل ذلك ذريعة للتدخل في الشؤون المحلية<sup>2</sup> ومن أهم أهداف التمويل المركزي القضاء على التفاوت بين الهيئات المحلية بمعنى خلق توازن بين البلديات الفقيرة والغنية والتساوي في فرص التنمية المحلية<sup>3</sup>. وأمام عدم قدرة البلدية على توفير الأموال الكافية من مواردها الداخلية ونظراً لشدة الرقابة من طرف الوصاية والهيئة المقرضة فإنها تحجم عن طلب هذه المساعدات المالية خصوصاً في ظل عدم وجود آليات لدعم الاستثمار المحلي<sup>4</sup> ومما سبق ذكره لم يبق للبلديات إلى جانب الموارد الداخلية الشحيحة في أغلبها إلا الإعانات الخارجية التي تمنحها السلطة المركزية أو الدولة لسد العجز الذي تعاني منه البلديات مما يهدد مبدأ استقلالية البلدية "بناء على مبدأ من يدفع يقود" وهذا مانلاحظه من خلال توزيع هذه المخصصات بإرادة منفردة حيث تحدد هذه المنحة ونسبتها وتوجيه صرفها ما يجعل البلدية هيئة ضمن نظام التركيز وليس ضمن نظام اللامركزية<sup>5</sup> فلا وجود لمقاييس الكثافة السكانية أو شح الموارد أو شساعة

<sup>1</sup> المواد: 170-172-173-174 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> سمير عبد الوهاب - المرجع السابق - ص 199 .

<sup>3</sup> كراجي مصطفى - أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية - مجلة العلوم القانونية والاجتماعية والإنسانية - ج 34 - ع 2/1996 - ص 352.

<sup>4</sup> عيسى مرزاق - المرجع السابق - ص 302.

<sup>5</sup> حلامي رابع - الآثار الإيجابية والسلبية للإدارة على التنمية المحلية في الجزائر - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة الجزائر - 1992/1993 - ص 174.

الرقعة الجغرافية أو إنها بلدية نائية، وتمنح هذه المخصصات والإعانات عن طريق صناديق خاصة نذكرها كالآتي:

### الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية بأنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي<sup>1</sup> ويوضع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية<sup>2</sup> وتتووع مصادره المالية فهو يتقاسم مداخيل الرسوم مع الدولة والجماعات المحلية كالرسم على القيمة المضافة، حيث يستفيد الصندوق المشترك من 10% والدولة 85% والبلديات 5% وما يلاحظ على هذا الصندوق هو خضوعه لسلطة وزارة الداخلية مباشرة فليس للبلدية أي مشاركة أو مبادرة في المجالات و المشاريع المراد تمويلها، ولنجاح هذا الصندوق وملاسته المتطلبات اليومية للتنمية المحلية وجب تقريبه للبلديات أكثر من خلال إنشاء مجلس إداري على مستوى الولاية يكون رؤساء المجالس المنتخبة أعضاء فيه بالصفة بجانب مصالح الولاية المعنية.

وتطبيقا لأحكام قانون البلدية والولاية<sup>3</sup> الذين أرسيا إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تم إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) سنة 2014<sup>4</sup> حيث أعطيت لهذا الأخير مهمتين أساسيتين وهما:

— يكلف الصندوق بإرساء التضامن مابين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وإعادة توزيعها.

— كما يكلف الصندوق بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة الجباية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها وتتفرع عن هذين المهمتين المهام التالية:

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية
- توزيع تخصيص إجمالي للتوزيع فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإلجبارية ذات الأولوية

<sup>1</sup> مرسوم رقم: 266/86 المؤرخ في: 1986/11/04 - ج. ر. رقم: 45 في: 1986/11/05 المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> خبضر خنفري- تمويل التنمية المحلية في الجزائر - أطروحة دكتوراه - كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير - جامعة الجزائر 03-2010.

<sup>3</sup> المادة: من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup> مجلة الداخلية-عدد0-ص82-83 دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في التنمية المحلية.

- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث أو كوارث طبيعية وكذا التي تواجه صعوبات مالية
- تقديم مساهمات مالية مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنشاء مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات – منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي
- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وانجازها والعمل على نشرها
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتسبين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم
- المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

#### 01 – تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خلال 2017:<sup>1</sup>

لقد ساهم هذا الصندوق منذ إنشائه في العديد من المشاريع التنموية نلخص أهم نشاطاته في سنة 2017 كالآتي:

- تخصيص منحة معادلة التوزيع بالتساوي: قدرت هذه القيمة بمبلغ 6683 مليار د ج وزعت كمايلي:
- 73.66 مليار د ج وزعت على 1442 بلدية، 10 مليار د ج وزعت على 34 ولاية
- تخصيص الخدمة العمومية: قدرت هذه القيمة ب 6 مليار د ج لجميع ولايات الوطن للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى كل بلديات الوطن.
- الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات: نتيجة للعجز الفاضح في ميزانية بعض البلديات خصوصا خلال السنتين 2016 و 2017 وافقت الوزارة لتغطية النفقات الإجبارية فساهم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بتخصيص إعانات استثنائية لفائدة 281 بلدية بمبلغ قدره 8.4 مليار د ج لموازنة الميزانيات الإضافية
- منحة صيانة وحراسة المدارس الابتدائية بمبلغ 15.25 د ج وزعت على كل البلديات
- تخصيص التكفل بالإطعام المدرسي، بعد تحويل مهمة التكفل بالإطعام المدرسي للبلديات ابتداء من 2017/01/01 بقيمة 35.09 د ج لفائدة 3.737.400 تلميذ مستفيد.

<sup>1</sup> مجلة الداخلية – المرجع السابق – ص 82.83 .

- الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات مول منها الصندوق العديد من المشاريع منها:
- 01 – اقتناء تركيب وصيانة أجهزة التدفئة 02 – تنمية مناطق الشريط الحدودي 03 –  
تهيئة التجزئات الاجتماعية في ولايات الجنوب والهضاب العليا 04 – تهيئة مناطق النشاط  
على مستوى البلديات 05 – تحضير موسم الاصطياف على مستوى مدن الساحل 06 –  
دعم المقاطعات الإدارية في ولايات الجنوب 07 – صيانة الطرق البلدية وفتح المسالك.
- 02 – إعانة مخططات وبرامج التنمية:**

بجانب الصندوق المشترك للجماعات المحلية فقد أوجد المشرع آليات أخرى لتمويل البلديات تمويلا مركزيا عن طريق مخططات وبرامج تنموية<sup>1</sup> وهي على نوعين المخطط البلدي للتنمية و المخطط القطاعي للتنمية.

#### أ – المخطط البلدي للتنمية PCD:

يعد المخطط البلدي للتنمية تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية وهي من أهم صلاحيات المجلس البلدي الذي يعمل على إعداد هذه المخططات ويسهر على حسن تنفيذها لما لها من اثر في تلبية الحاجيات وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وهي تشمل مجالات متعددة حسب مدونة المخطط البلدي للتنمية، وكذا مختلف التشريعات المنظمة لمرحل تنفيذ المخطط البلدي للتنمية<sup>2</sup> وأيضا المرسوم التنفيذي المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية للتنمية<sup>3</sup> وشروط تبليغ وتسيير الإعتمادات المخصصة من طرف الدولة للمخططات البلدية للتنمية وطبيعة العمليات المسجلة بعنوان هذا البرنامج ودور المتدخلين في تنفيذ هذا البرنامج – وأيضا المرسوم المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز<sup>4</sup> والذي يبين كيفيات توزيع الاعتمادات السنوية على الولايات وكذا الأولوية التي ينبغي تمويلها عبر هذه البرامج خاصة مشاريع المياه الصالحة للشرب و الربط بشبكة التطهير وفك العزلة، وأيضا القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 2013/02/21 الذي يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلدية للتنمية.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم: 380/81 المادة 05 من

<sup>2</sup> مجلة الداخلية – المرجع السابق – ص 79.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم: 136/73 المؤرخ في: 1973/08/09 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية – التعليم الوزارية المشتركة المؤرخة في: 1975/12/03

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي رقم: 227/98 المؤرخ في: 1998/07/13 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

ورغم أن هذا المخطط الأقرب لتجسيد اللامركزية لكون من يقترح مشاريعه وينفذها هو المجلس البلدي، لكن من يضع هذا المخطط في الواقع هو الوالي وبإمكانه رفض بعض المشاريع اقرها المجلس المنتخب وهو من يوزع مبالغه على البلديات بحكم هو الأمر بالصرف وتحويل الأغلفة المالية.

### ب – المخطط القطاعي للتنمية PSD:

هذا المخطط ذو طابع وطني متعلق بكل استثمارات الولاية و المؤسسات العمومية التي تكون وصية عليه ويحضر هذا المخطط من طرف المديريات التنفيذية للولاية ويسجل باسم الوالي وتمويله يكون من ميزانية الدولة ويصب في حساب كل وزارة حسب المخطط المعد سلفا من طرف هذه الأخيرة عن طريق مديرياتها التنفيذية على مستوى الولايات، وليس للبلديات أي دور أو اقتراح مباشر في مخصصات هذا المخطط.

### 03- المخططات الوطنية الأخرى: وهي أيضا برامج وطنية موجهة لجميع البلديات

#### أ – صندوق دعم الجنوب:

وهو صندوق وطني جاء لتنمية مناطق الجنوب وترقيتها وإحداث توازن جهوي بين مختلف مناطق الوطن، شمل 13 ولاية في بداية تأسيسه إلى غاية 2007 أين قلص العدد إلى 10 ولايات فقط، بلغت إعماداته المالية للفترة الممتدة من 2006 إلى 2009 63.08 مليار د ج<sup>1</sup>.

#### ب – صندوق الهضاب:

صندوق وطني تأسس سنة 2006 لتمويل مشاريع البني التحتية بمناطق الهضاب العليا وقد خصص له بين 2006 إلى 2009 100 مليار د ج<sup>2</sup> وتشترك هذه المخططات في كون البرامج تستفيد منها البلديات لكن ليس لهم أي دور أو دخل أو متابعة أو مراقبة لهذه المشاريع لكونها تحت وصاية الوالي مباشرة والذي يحدد المشاريع ويشرف على تمويلها ومتابعتها، وهي وصاية مشددة تجعل اختيار الحاجات المحلية ليست من اختيار المجالس المنتخبة وهذا ما يؤكد تكريس الإضعاف للقرار المحلي وهيمنة السلطة المركزية على المجالس المنتخبة.

<sup>1</sup> خيضر خنفري - تمويل التنمية المحلية في الجزائر - أطروحة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية والتجارية - جامعة الجزائر 03-2010 ص 127. 128. 129.

<sup>2</sup> خيضر خنفري - المرجع السابق - ص 130.

## 04 – القروض:

يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل<sup>1</sup> غير انه مشروط بقدرات التسديد التي تتوفر عليها الجماعات المحلية، لكن في واقع الحال الاقتراض نادر جدا رغم وجود هذه الآلية من طرف عدة مؤسسات مالية، كالصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والقرض الشعبي الجزائري وبنك التنمية المحلية. وهذا راجع إما لعدم وضوح الآلية أو للتخوف من فشل هذه التجارب لحداتها في الجزائر... الخ.

### المطلب الثاني: ضعف النجاعة المالية للبلديات وأثرها على التنمية المحلية.

رغم تنوع مصادر التمويل سواء كانت داخلية أو خارجية لكنها لم تحل مشكلة الانتعاش المالي لميزانية البلديات ما يجعل معظم بلديات الوطن تستعين بالسلطات المركزية لتغطية العجز في نفقاتها والعجز في إدارة التنمية المحلية بالرغم من الأموال التي تحضي بها من السلطات<sup>2</sup> ورغم تعدد المصادر الجبائية إلا أنها تبقى ضعيفة مقارنة بالنفقات التي تقوم بها البلدية.

### الفرع الأول: ضعف الجباية المحلية

من خلال مراجعة النظام الجبائي الحالي نجد أن عدد الضرائب والرسوم كثيرة ومتعددة (24 ضريبة ورسم) لكن نسبة استفادة البلدية من عائدها ضعيفة جدا، وهذا راجع لسوء توزيع مواردها ولعدم عدالة توزيعها ولاستئثار الدولة بالنصيب الأكبر باعتبارها صاحبة الحق في تأسيس الضريبة وما يعبر عنه بتبعية الإدارة الجبائية.

### أولا: تبعية الإدارة الجبائية

كون الدولة صاحبة الحق في سن القوانين الضريبية وتحديد نسب توزيعها فهي تستأثر بذلك لصالحها<sup>3</sup>، ونظرا للأدوار الهامة التي تقوم بها البلدية في مجال التنمية المحلية حتم على الدولة تجاوز مبدأ تبعية الإدارة الجبائية لتحقيق المصلحة العامة، والتي تنعكس على التنمية العامة في كامل الوطن فقانون البلدية الحالي<sup>4</sup> أعطى هامش من الحرية من خلال

<sup>1</sup> المادة 174 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> ربحي كريمة وبركات زهية-الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية-ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية-المنعقد يومي 17/18/19/2010 بكلية العلوم الاقتصادية-جامعة سعد دحلب-البلدية .

<sup>3</sup> خلاصي رضا-المرجع السابق-ص15.

<sup>4</sup> المواد:109.170 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

التأكيد على حرية البلديات في تعبئة مواردها وتحديد مجالات التي تتكون منها موارد ميزانية البلدية ، وكذا توصيات لقاء الحكومة مع الولاية<sup>1</sup> المنعقد يومي 12.13 نوفمبر 2016 الذي بموجبه شرع في إعداد قانون الجباية المحلية من أجل إدماج كل الضرائب والرسوم من أجل إرساء شفافية أكثر في تطبيقاتها بالإضافة إلى تبسيط وعصرنة إجراءات تسييرها ويهدف هذا القانون الذي هو في طور الإعداد إلى: منح سلطات جباية للبلديات والولاية – إعادة تأطير العلاقة المالية بين الدولة والجماعات المحلية – إحداث سياسة جباية محلية يتم مناقشتها من طرف المجالس الشعبية الولائية – إحداث هيئة وطنية استشارية في مجال الجباية المحلية (المرصد الوطني للجباية المحلية) مهمتها إعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية.

أعتقد أن السلطات المركزية بعد إحساسها بخطورة الوضع المالي بدأت تفكر بجدية في إيجاد بدائل مالية لتغطية العجز الحاصل وكان من بين البدائل ترك روح المبادرة للجماعات المحلية

والتي هي الأقدر على فهم محيطها ومن أين يمكن أن تجلب الضرائب والرسوم التي تدعم بها مواردها المالية، فهذا التوجه وإن أملت الصعوبات المالية للدولة فهو خيار ورهان صحيح لا يمنع خضوع الجماعات المحلية لرقابة السلطات المركزية والوصاية حتى لا تتحول البلدية إلى حكومة داخل حكومة أو يؤدي إلى تفاوت في الصلاحيات بين البلديات<sup>2</sup>.

### ثانياً: سوء توزيع الموارد الجبائية

إذا كان سن القوانين التي تحدد الضريبة ونسبها هو اختصاص أصيل للمشرع، لكن أن يتعدى إلى كيفية توزيع هذه النسب التي تكون البلدية آخر مستفيد وبنسب ضئيلة ما أضعف قدرتها على التحكم في ماليتها، وبالمقابل كل الأجهزة المسؤولة على الجباية المحلية تابعة للسلطة المركزية ممثلة في وزارة المالية ونسب التوزيع لا يراعى فيها نسبة التحصيل في كل بلدية وأيضاً نسب توزيع هذه الضرائب على البلديات والأجهزة الأخرى لا يعتمد على معيار موضوعي للفصل بين ما هو عائد للدولة أو البلدية، وما نستشفه مما سبق فإن المصادر الجبائية رغم كثرتها فهي غير فعالة وذات مردوديّة ضعيفة للبلدية، وهذا لكون الدولة تستأثر بالضرائب الاقتصادية المهمة، ولا يتبقى للبلدية إلا الضرائب ذات النسب

<sup>1</sup> مجلة وزارة الداخلية - المرجع السابق - فيفري 2018.

<sup>2</sup> خالد سمارة الزعبي - المرجع السابق - ص 142.

الضعيفة وهي لا تفي بنفقات الجماعات المحلية التي ازدادت مع توسع صلاحيات ومجالات تدخل البلدية<sup>1</sup>، كما أن معظم الموارد المحلية تخصص لتغطية ميزانية التسيير وخاصة أجور الموظفين والتي تستهلك 75% من ميزانية التسيير، بينما نفقات التجهيز والاستثمار فهي تمول من طرف الدولة ومنه فإن الزيادة في النفقات لم تصاحبها نفس الزيادة في الإيرادات<sup>2</sup>، فعدم القدرة على التوجه للقروض الاستثمارية لضعف القدرة على التسديد ولانعدام الهبات والوصايا لم يتبق للبلدية إلا التمويل المركزي لتغطية فارق العجز في الميزانية والذي يؤدي حتما لإضعاف استقلالية الجماعات المحلية<sup>3</sup> خاصة مع الرقابة المشددة والمتعددة على ميزانية البلديات .

### الفرع الثاني: الرقابة على مالية البلدية

البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة<sup>4</sup> ما يستوجب امتلاك ميزانية خاصة بها لتسيير أمورها وقضاء حاجاتها وهذا ما يثد عن مسؤوليتها عن تسيير مواردها المالية ومسؤوليتها عن تعبئة مواردها<sup>5</sup> وقد عرفها المشرع في قانون البلدية الحالي بقوله<sup>6</sup> ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي ترخيص وإدارة تسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار ولها نفس خصائص ومبادئ الميزانية العمومية، وتتكون من ميزانية أولية وأخرى إضافية دورها تعديل النفقات والإيرادات تبعا لنتائج السنة المالية السابقة<sup>7</sup> والميزانية يعدها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>8</sup> ويسهر على تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي ومصادقة الوالي.

<sup>1</sup> عبد الرحمان بلعياط- نظرة حول كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية-مجلة الفكر البرلماني- ص82.

<sup>2</sup> كمال رزيق- الحياة المحلية كمورد لميزانية الجماعات المحلية-المرجع السابق.

<sup>3</sup> كراجي مصطفى-المرجع السابق- ص352

<sup>4</sup> المادة:02 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>5</sup> المادة:169 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>6</sup> المادة:176 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>7</sup> المادة:177 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>8</sup> المادة 180 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

ونظرا لأهمية الميزانية والعملية المحاسبية فقد خصها المشرع برقابة شديدة وصارمة، فزيادة على الرقابة الوصائية التي تسبق تنفيذ الميزانية والتي تتمثل في رقابة مدى تطابق الميزانية والإجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها<sup>1</sup>. والرقابة المالية على الميزانية نوعان رقابة سابقة وأخرى لاحقة.

#### أولاً: الرقابة السابقة

لقد أخضع المشرع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة سنة 2009<sup>2</sup> على أن يتم توسيع هذه الرقابة تدريجياً وفقاً لبرنامجها يحددها وزير المالية والداخلية على التوالي، وقد وضع برنامج موسع لهذه الرقابة كالاتي:

— ابتداء من السنة المالية 2010 بالنسبة للبلديات مقر الولاية  
— ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين

— ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات<sup>3</sup>  
ولعدم تمكن مديرية الميزانية من السير وفق الرزنامة المحددة تم تعديل القرار المشترك بقرار مشترك آخر كالاتي:

— ابتداء من سنة 2010 البلديات مقر الولايات  
— ابتداء من شهر أفريل 2012 البلديات مقر الدوائر والبلديات مقر المقاطعات الإدارية  
— ابتداء من أفريل 2013 باقي البلديات.

#### 01 – المراقب المالي:

المراقب المالي من أهم أعوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية للميزانية يعينه وزير المالية ويمارس مهامه تحت سلطة المدير العام للميزانية وهو بجانب مهام التنظيم الداخلي للمصلحة وسلطته السلمية على موظفي المصلحة . يقوم أيضا بالمهام التالية:

<sup>1</sup> فاتح بوطيق - اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية - رسالة ماجستير - 2005-2006 - جامعة الجزائر - ص 120.

<sup>2</sup> المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في: 16-11-2009.

<sup>3</sup> المادة 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09-05-2010 الذي عدل القرار المشترك المؤرخ

في: 09/05/2012

المتعلق بتحديد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات.

– مراقبة الجداول الاسمية التي تعد قبل كل سنة مالية – تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي المتعلقة بالرقابة السابقة على المؤسسات تحت سلطته في المجال المالي من بينها البلدية.

– التأشير على القرارات الإدارية والالتزامات المالية  
– ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها على الأمر بالصرف وبهذه الصفة لا يتحمل أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف<sup>1</sup>، وبهذا يكون المشرع قد أعفاه من مسؤولية الرقابة المالية اتجاه الميزانية ونفقاتها وجنبه الرقابة اللاحقة.

## 02 – رقابة أمين الخزينة:

يعد إلحاق قبضات الضرائب للبلديات التي كانت تابعة للمديرية العامة للضرائب إلى المديرية العامة للمحاسبة ابتداء من 02-11-2004 وهو التاريخ الذي أخذت فيه اسمها الحالي، فأمين خزينة البلدية وحده المكلف بتحصيل الإيرادات وتصفية النفقات وتحصيل المداخيل وصرف النفقات المأمور بدفعها<sup>2</sup>، وهو وحده من يؤشر على حوالات الدفع، رفض التأشير عند إبداء ملاحظات كتابية موجهة لرئيس البلدية وهو يمارس هذه الرقابة بجانب المراقب المالي كجهة وصاية إضافية لتدقيق حسابات الدفع والتأكد من رصد الاعتمادات المالية الأمور بصرفها.

## 03 – رقابة المجلس الشعبي البلدي:

المجلس الشعبي البلدي بحكم انه من يصادق على ميزانية البلدية بعد إعداد مشروعها من طرف رئيس البلدية وهو من يراقب تطابق الإيرادات مع النفقات، ويساهم في فهم توزيع الأموال على أبواب ومواد الميزانية وشرح مصدر الإيرادات وأبواب صرف النفقات الأمين العام للبلدية بحكم هو من أعدها فعليا تحت سلطة رئيس البلدية، كون أعضاء المجلس الشعبي البلدي غالبا تنقصهم الخبرة أو الاختصاص لفهم الميزانية ومراقبتها، لذا فحضور من أعدها في المداولات ضروري من اجل شرح تفاصيلها، وعادة تنتهي بالمصادقة عليها إلى حين عرضها على الوالي كجهة رقابة لاحقة عليها.

<sup>1</sup> المادة: 23 من المرسوم التنفيذي رقم: 374/09 المؤرخ في: 2009/11/16.

<sup>2</sup> المادة: 206 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## 04 – رقابة الوالي:

المشرع شدد فيما يخص صرف الأموال العمومية ولذلك أكثر من مراحل المراقبة والتدقيق في الحسابات المالية لأهميتها في التنمية المحلية ف جاء قانون البلدية<sup>1</sup> ليؤكد ذلك فيما يخص ميزانية البلدية لا يمكن أن تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي (الوصاية) عليها ويراقب على الخصوص احترام إدراج النفقات الإجبارية، وإذا وقع إغفال لها يطلب إعادة إدراجها وإلا يقوم هو بذلك.

## ثانيا – الرقابة البعدية:

وهي الرقابة التي تقع من قبل الأجهزة الرقابية المختصة وتهدف إلى ضمان توفر الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة وتكثيف الإجراءات المتخذة مع القانون<sup>2</sup>، وهي أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية، يختص بها كل من مجلس المحاسبة ومتفشية المالية.

## 01 – مجلس المحاسبة:

هو أحد مؤسسات الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ورؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة<sup>3</sup> ويعتبر جهاز قضائي ذو طبيعة خاصة وتقنية، ويقوم بهذه الرقابة بعد الانتهاء من الرقابة المالية وإقفال الحسابات، فهو يمارس رقابة إدارية عادية وقد تتحول إلى رقابة قضائية إذا اكتشف مخالفات<sup>4</sup>، ولمجلس المحاسبة دور مهم في محاربة الغش والفساد الإداري<sup>5</sup>، وقد ساهم في الكشف عن الكثير من المخالفات والتي أحييت على القضاء لأسباب متعددة منها ما هو موضوعي ومنها ما هو أخطاء إدارية لسوء تقدير عواقب بعض الإجراءات، مما جعل الكثير من الأمرين بالصرف وخصوصا رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة يحجمون عن تنفيذ بعض المشاريع بسبب تعقيدات قانونية أو تقنية

<sup>1</sup> المادة: 186.185.184 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> فاتح بوطيبيق – اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية – رسالة ماجستير تخصص حقوق – 2006/2005 جامعة الجزائر – ص124.

<sup>3</sup> المادة: 192 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في: 2016/03/06 ج.ر.ع 14 في: 2016/03/07 المتعلق بالتعديل الدستور

<sup>4</sup> فاتح بوطيبيق – المرجع السابق – ص127.

<sup>5</sup> القانون رقم: 05/80 المؤرخ في: 1980/03/01.

خشية المتابعة من طرف مجلس المحاسبة أو المتابعة القضائية مما عطل التنمية المحلية وهذا ما يستوجب إيجاد آليات دقيقة تحدد المسؤوليات عند تنفيذ المشاريع أو تعطيلها.

## 02 – المفتشية العامة للمالية:

هو إنشاء للرقابة المالية البعيدة<sup>1</sup> بحيث تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على

التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية<sup>2</sup>، فهي تراقب مختلف عمليات التسيير المالي والمحاسبي من طلبات أو صفقات ووثائق الميزانية المحلية وخاصة الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى مطابقتها لبنود الميزانية كما يعد تقريراً يقدمه للوزير المكلف بالمالية في برنامج سنوي يعرض خلال الشهرين الأولين من كل سنة حول نتيجة المراقبة ومدى كفاءة الوحدة المحلية في التصرف في أموالها، ونتيجة لهذه الرقابة الشديدة ولكل أوجه الرقابة الأخرى جعل الثقة مهتزة بين سلطة الرقابة والمجالس المنتخبة حول تسيير مالياتها وهو ما جعل المجالس المنتخبة لا تعطي أهمية لإيجاد بدائل لتنويع مداخل البلدية والاكتفاء بدعم الدولة.

ورغم هذه الرقابة التي تمتد في ممارستها لسنوات طويلة في إطار ترشيد النفقات والحفاظ على المال العام لكن هذه التجاوزات لم تتوقف، لذا لزم البحث عن آليات ووسائل أخرى للرقابة والرفع من المستوى التأهيلي للمنتخبين ولإطارات الجماعات الإقليمية والتأكيد على إضفاء الشفافية في المعاملات المالية وتكون إلزامية عن طريق الوسائط الإعلامية المتاحة بدون مقابل عبر إنشاء موقع أو صفحة عبر شبكات التواصل الاجتماعي للعمليات ذات الأغلفة المالية الصغيرة وإضفاء الشفافية في لجنة الفتح والتقييم وأثناء تنفيذ المشاريع ومراقبتها عن طريق اللجان التقنية وتفعيل الرقابة الشعبية ومشاركة فعاليات المجتمع في مختلف التخصصات والتخفيف من الرقابة المركزية أو إلغائها نهائياً.

<sup>1</sup> المرسوم رقم: 35/80 المؤرخ في: 01/03/1980.

<sup>2</sup> المادة من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ج.ر.ع 50 الصادرة في 07-09-2008.

## خلاصة الفصل الثاني

رغم كل الإصلاحات والتعديلات التي قام بها المشرع من اجل تأهيل المجالس المنتخبة للقيام بأدوار فعالة في إدارة التنمية المحلية، لكن نظرة القصور لهذه المجالس لم تتغير، وإلا كيف نفسر تداخل العديد من السلطات في إدارة التنمية المحلية ، ماجعل المجالس المنتخبة لاتمارس الدور الأصيل الذي أنشئت من اجله لتمثيل المجتمع المحلي في إدارة شؤونه بكل سيادة وحرية، وهذا ما أقره المشرع بأن جعل المجالس المنتخبة جهة مداولة وحيدة في إصدار القرارات لكن تداخل دور المتدخلين في إدارة التنمية المحلية جعلها تمارس دور ثانوي في تنفيذ مشاريع التنمية المحلية ماجعل المجالس المنتخبة تمارس دور استشاري أكثر من ممارسة دورها الأصيل من خلال النظرة الشمولية للمشرع بأن ترك إدارة معظم أموال التنمية المحلية للقرار المركزي بحجة المصلحة الوطنية والولائية ماجعل دور الدولة يتعاضم على مستوى المحلي، هذا التداخل في تقرير السياسة المحلية والذي ترجمه المشرع في وسائل الرقابة المتعددة على المجالس المنتخبة البلدية والتي عطلت عمل المجالس البلدية. ونظرا لضعف الموارد المالية ومحدودية توسيعها وتعبئتها تبقى البلدية تعتمد على التمويل المركزي في إدارة التنمية المحلية وهو ما يجعل البلديات عاجزة عن إيجاد موارد معتبرة تساهم في استقلال البلديات بنفسها ويجعلها قادرة عن إدارة التنمية المحلية بإمكانياتها الذاتية، وان لم يتدارك المشرع هذا الأمر تصبح معظم البلديات عالة على الدولة. ولتحسين الوضعية المالية للبلديات وتعزيز استقلاليتها يجب:

- تفعيل الشراكة مابين البلديات خاصة منها المتجاورة والنائية للتغلب على محدودية الموارد المالية بإقامة مشاريع تنموية مشتركة تعود بالفائدة على سكان هذه البلديات.
- ضرورة الاعتماد على العقود البلدية للنجاعة في مجال المشاريع الاستثمارية التي تبرم بين البلديات والسلطة المركزية والمجلس الوطني للتخطيط والمؤسسات المالية المانحة للقروض.



## خاتمة

رغم كل الإصلاحات التي قام بها المشرع لتحسين أداء البلديات في الجزائر والتي كانت نابعة من إرادة السلطة السياسية، ونتيجة لتطور المجتمع ودخول مفاهيم فرضتها العولمة، وكذا تعمق مفهوم المواطنة ما جعل هذه الإصلاحات مطلب فئات عريضة من المجتمع المحلي.

فكان لصدور قانون البلدية الحالي لمسة واضحة في تعميم المشاركة لتشمل كل فعاليات المجتمع المدني باعتبار التنمية المحلية بمفهومها العميق لا يمكن أن تتجح إلا بمشاركة كل الطاقات الحية في المجتمع المحلي، والتي على أساسها تتحقق التنمية الوطنية الشاملة والمتوازنة.

لكن رغم كل هذه الإصلاحات التي جاء بها قانون البلدية 10/11 والتي لم ترقى إلى مستوى الفعل الحقيقي، فدور المجتمع المدني مازال دورا استشاريا غير ملزم ويمكن الاستغناء عنه، ولكون نظرة التسيير الاشتراكي مازالت تغطي على برامج التنمية من خلال سيطرة البرامج والمخططات الوطنية بجميع أنواعها على المخططات المحلية، والتي من المفترض أن يعدها وينفذها ممثلو المجتمع المحلي تجسيدا للديمقراطية التشاركية التي جاء بها المشرع بموجب قانون البلدية الحالي.

وكذا المجالس المنتخبة التي مازالت تضم منتخبيين غير مؤهلين لقيادة التنمية المحلية، فكان لزاما على المشرع التدخل وضبط المشاركة في المجالس المنتخبة بصفة عامة، وإعادة النظر في قانون الانتخابات وقانون الأحزاب بما يضمن ديمقراطية نوعية لا كمية بقصد تكوين منتخبيين ذوي كفاءة عالية بقدر الصلاحيات المخولة لهم، وتعكس السلطات التي يحوزها رئيس البلدية، وأيضا حتى تكون هذه المجالس المنتخبة متجانسة ومتعددة.

أما فيما يخص إدارة البلدية التي مازالت تعاني من ضعف الكفاءات ونقصها مما يضطرها لجلبها من مصالح الوصاية (الولاية، الدائرة) ما يجعلها غير تابعة إداريا للبلدية، وسلطة التحكم والإشراف ضعيفة ما يجعل أداء هذه الكفاءات دون المستوى المطلوب.

وكذلك تعاني البلدية — رغم ما تحوزه من صلاحيات واسعة — من وجود فاعلين آخرين في مجال التنمية المحلية بسبب تداخل الصلاحيات بين المجالس المنتخبة وسلطة الوصاية التي تمارس صلاحيات مفرطة على المجالس المنتخبة ومن أهمها على الإطلاق حل المجالس المنتخبة وإن كان قلما تمارسه الوصاية لتعقيد إجراءاته وتكلفته المادية والزمنية، إلا أنها تمارس طريقة أخرى لم ينص عليها القانون وهي تجميد المجالس التي يقع فيها انسداد بطرق فيها تحامل بسبب الصراع السياسي في ظاهرها بين المنتخبين، والذي يؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين وتعطيل التنمية المحلية مما يستوجب إيجاد آليات تمنع تعطيل المجالس المنتخبة بسبب الانسداد دون اللجوء للحل أو التجميد، يكون للقضاء فيها دور حتى نقضي على المساومات والصراعات بين المنتخبين، وإعطاء لكل متضرر حق اللجوء للقضاء دون سواه لأن تعطيل المصالح العامة للبلدية أشد ضررا.

وللوصاية حق اللجوء للجهات القضائية عند ممارسة الرقابة على أعمال المجلس البلدي كضمان لاستقلالية هذه الأخيرة عن السلطة المركزية وليس العكس.

كما يمكن للرقابة الحزبية أن تلعب دورا مهما في مسؤوليتها على منتخبها مما يسمح بتهديب النضال السياسي والحزبي ويسمح بظهور قيادات سياسية محلية، وهذا ما لعبه الحزب الواحد في الرقابة على المنتخبين في ظل نظام الحزب الواحد.

وأیضا لابد من تعميق هذه الاستقلالية من خلال إعطاء حق اقتراح المشاريع التنموية وتخصيص الأرصدة المالية لتنفيذها للمجالس المنتخبة، أو إشراك ممثلي كل المجالس المنتخبة في المجالس التي تدرس مخططات وبرامج التنمية المتنوعة على مستوى الولايات أو وطنيا حتى يكون لهذه المجالس الدور الرائد لكونها الأقدر في فهم متطلبات التنمية وأولوياتها على المستوى المحلي، وليس كما هو واقع حاليا ليس للمجالس المنتخبة أي دور في إعداد هذه المخططات والبرامج.

وعليه فإن ممارسة البلدية لصلاحياتها في إدارة التنمية المحلية مرتبط بوجود جهاز إداري فعال يتوفر على كفاءات قادرة على تسييره دون الاعتماد على هيئات أخرى.

ونسوق بعض المقترحات التي نراها ضرورية لتحسين أداء المجالس المنتخبة في إدارة التنمية المحلية.

- إعادة إدخال تعديلات على المنظومة القانونية التي تدور حول تسيير البلدية وتدخل في مجالها بما يسمح بتدعيم الاستقلال الفعلي للبلدية من جميع النواحي.
- تفعيل دور الرقابة القضائية وإلغاء سلطة الوصاية الإدارية على المجالس المنتخبة.
- إدخال تعديلات على النظام الانتخابي يسمح بظهور مجالس منتخبة فعالة وذات كفاءة.
- الاعتماد الكلي على التأطير البشري التابع للبلدية وإلغاء دعم البلديات بالإطارات من المصالح غير الممركزة للدولة.
- إعطاء دور فعال وإشراك منظمات المجتمع المدني، ووضع آليات قانونية وتنظيمية إلزامية في إشراك المجتمع المحلي في إدارة التنمية المحلية.
- فتح المجال أمام القطاع الخاص وتوضيح آلياته بشكل دقيق دون حصرها في عقود الامتياز وهذا لتدعيم المشاريع المحلية.
- وضع اليات دقيقة وصارمة وتحديد المسؤوليات لتحصيل الجباية المحلية وتنويعها.
- وختاما لهذه الدراسة فإن ماتوصلنا له من نتائج يمكن أن يكون محل نقاش مفيد يثمر بتعديل قانون البلدية الحالي وسن تشريعات، بما يسمح الارتقاء بمستوى أداء الجماعات المحلية.



أ	مقدمة
07	الفصل الأول: الإطار البشري ودوره في تعزيزا دارة أجهزة البلدية للنهوض بالتنمية المحلية
08	المبحث الأول: تعزيز قدرات الإطار البشري للبلدية وانعكاسه على التنمية المحلية
09	المطلب الأول: تشكيل المجالس المنتخبة وصلحياتها
09	الفرع الأول: طرق تشكيل المجالس الشعبية البلدية
09	طرق الاقتراع
12	الفرع الثاني: رئاسة المجلس الشعبي البلدي
13	أولا: آلية تشكيل رئاسة المجلس الشعبي البلدي
15	ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
17	المطلب الثاني: الأعوان العموميون للبلدية ودورهم في التنمية المحلية
17	الفرع الأول: الأمين العام للبلدية ودوره في التنمية المحلية
18	الفرع الثاني: التركيبة البشرية ودورها في إدارة التنمية المحلية
20	أولا: تصنيف الموظفين
20	ثانيا: دور التركيبة البشرية في إدارة التنمية المحلية
21	المبحث الثاني: المشاركون في التنمية المحلية ودورهم فيها
22	المطلب الأول: لجان المجلس الشعبي البلدي ونظام سيرها
23	الفرع الأول: لجان المجلس الشعبي البلدي
23	أولا: اللجان الدائمة
24	ثانيا: اللجان المؤقتة
25	ثالثا: نظام سير لجان المجلس الشعبي البلدي
26	الفرع الثاني: طبيعة عمل لجان المجلس البلدي
27	المطلب الثاني: صور مشاركة المواطنين في إدارة التنمية المحلية
28	الفرع الأول: مشاركة المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية
28	أولا: مفهوم المجتمع المدني
30	ثانيا: دور المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر
31	الفرع الثاني: مشاركة القطاع الخاص في إدارة التنمية المحلية
32	أولا: طرق تدخل القطاع الخاص
33	ثانيا: مدى نجاعة إشراك القطاع الخاص في إدارة التنمية المحلية
35	خلاصة الفصل الأول
37	الفصل الثاني: تعزيز استقلالية البلدية ودورها في إدارة التنمية المحلية
37	المبحث الأول: عدم استقلالية المجالس المنتخبة كعائق امام التنمية المحلية

38	المطلب الأول:استقلالية المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة ومساهمته في التنمية المحلية
38	الفرع الأول: مظاهر استقلالية المجالس المنتخبة
39	أولا: المعالجة الدستورية لمسألة الاستقلالية
40	ثانيا: المعالجة التشريعية لمسألة الاستقلالية
42	الفرع الثاني: المجالس المنتخبة بين الدور الأصيل والدور الاستشاري
43	أولا: الصلاحيات الأصيلة للمجلس الشعبي البلدي
45	ثانيا: المجلس الشعبي البلدي كهيئة استشارية
49	المطلب الثاني: الرقابة على أعمال البلدية كعائق للتنمية
50	الفرع الأول: رقابة المجلس الشعبي البلدي على الهيئة التنفيذية
51	الفرع الثاني: رقابة الوصاية على أعمال الهيئة التنفيذية
51	الرقابة الإدارية على أعمال البلدية وصورها
54	المبحث الثاني: محدودية الموارد المالية المحلية كعائق أمام التنمية المحلية
55	المطلب الأول: التمويل المحلي للبلديات ودوره في التنمية المحلية
55	الفرع الأول: تطور الموارد المالية المحلية وأثرها على التنمية
56	تطور الموارد المالية المحلية في الجزائر
57	الفرع الثاني: مصادر المالية المحلية
58	أولا: مصادر الموارد المالية الداخلية
62	ثانيا:مصادر الموارد المالية الخارجية
66	المطلب الثاني:ضعف النجاعة المالية للبلديات وأثرها على التنمية المحلية
67	الفرع الأول:ضعف الجباية المحلية
67	أولا: تبعة الإدارة الجبائية
68	ثانيا: سوء توزيع الموارد الجبائية
69	الفرع الثاني: الرقابة على مالية البلدية
70	أولا: الرقابة السابقة
72	ثانيا: الرقابة البعدية
74	خلاصة الفصل الثاني

## قائمة المصادر والمراجع

### 01 – النصوص الرسمية

#### أ – الدساتير

- دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 الصادر في 10/09/1963 ج ر العدد 64.
- دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر بموجب الامر الرئاسي رقم 97/76 المؤرخ في 22/11/1976 ج ر العدد 94 الصادرة في 24/11/1976.
- دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بموجب الامر الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 23/02/1989 ج ر العدد 09 الصادرة في 01/03/1989.
- دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الصادر في 28/11/1996 ج ر العدد 76 الصادرة في 08/12/1996.
- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 06 مارس 2016 ج ر العدد 14/ الصادرة في 07/03/2016.

#### ب – القوانين والاورام

- قانون رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 المتعلق بالبلدية.
- قانون رقم 08/90 المؤرخ في 17/04/1990 المتعلق بالبلدية.
- قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.
- القانون العضوي رقم: 13/89 الصادر في 07/08/1989 المتعلق بنظام الانتخابات.
- القانون العضوي رقم: 06/90 الصادر في 27/03/1990 المتعلق بنظام الانتخابات و الذي عدل بموجب القانون رقم: 2004/01 الصادر في: 08/02/2004.
- القانون العضوي رقم: 07/97 الصادر في 06/03/1997 المتعلق بنظام الانتخابات.
- القانون العضوي رقم: 01/12 الصادر في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات.
- القانون العضوي رقم: 10/16 الصادر في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات.
- قانون رقم: 31/90 الصادر في: 04/12/1990 المتعلق بالجمعيات ج ر العدد 53 لسنة 1990/12/05 .
- قانون رقم: 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

- القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بإنشاء مجلس المحاسبة ج ر العدد 43 الصادرة في 10/03/1980.
- القانون: 09/84 الصادر في: 04/02/1984.
- قانون الإجراءات الجزائية الصادر بموجب الأمر 155/66 .
- الأمر رقم: 36/90 المؤرخ في: 31/12/1990 المتعلق بقانون المالية.
- الأمر رقم 22/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 09/05/2010 الذي عدل القرار المشترك المؤرخ في: 09/05/2012 المتعلق بتحديد رزمة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات.

### ج – المراسيم

- مرسوم تنفيذي رقم 63/1989 الصادر في 16/05/1963.
- المرسوم التنفيذي رقم: 136/73 المؤرخ في: 09/08/1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية والتعليم الوزارية المشتركة المؤرخة في: 03/12/1975
- المرسوم التنفيذي رقم: 227/98 المؤرخ في: 13/07/1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.
- المرسوم رقم: 35/80 المؤرخ في: 01/03/1980.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ج.ر.ع 50 الصادرة في 07-09-2008.
- مرسوم رقم: 266/86 المؤرخ في: 04/11/1986- ج.ر. رقم: 45 في: 05/11/1986 المعدل والمتمم.
- المرسوم التنفيذي رقم: 380/81 .
- المرسوم رقم: 35/80 المؤرخ في: 01/03/1980.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ج.ر.ع 50 الصادرة في 07-09-2008.
- مرسوم تنفيذي رقم 16\_320 مؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1438 الموافق لـ 13 ديسمبر 2016 يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ج ر العدد 73 لسنة 15 ديسمبر 2016.
- مرسوم تنفيذي رقم: 09/374.
- مرسوم تنفيذي رقم: 11/334 المؤرخ في: 22 شوال 1432 الموافق لـ 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الخاص بموظفي ادارة الجماعات الاقليمية ج ر العدد 53 لسنة 28 سبتمبر 2011 .
- مرسوم تنفيذي رقم: 91/13 المؤرخ في: 14 ربيع الثاني 1434 الموافق لـ 25 فبراير 2013 المحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ج ر العدد 12 لسنة 27 فبراير 2013 .
- 02 — المراجع المكتبية
- رمضان بطيخ \_ مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية الشاملة \_ أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية \_ مصر \_ 2009.
- محمد العربي سعودي \_ المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر من 1916 إلى 1962 \_ د.م.ج \_ ط 2/2006
- عبد الكريم مروك \_ الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري \_ منشورات زين الحقوقية \_ لبنان \_ ط 1 2013
- كمال بربر - تنظيم الإدارة المحلية - المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع - مصر \_ 2000.
- هاني علي الطهر اوي - القانون الإداري - النشاط الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - الأردن - 2009.
- محمد حسين دخيل - إشكالية التنمية المحلية المتوازنة \_ منشورات الحلبي الحقوقية - مصر \_ ط 1/2009.
- محمد الصغير باعلي - أسس الإدارة المحلية - دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر \_ الجزائر \_ 2004.

- محمد علي الخلايلية- الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر- دار الثقافة للنشر الأردن ط1/2009.
- ناصر لباد - القانون الإداري و التنظيم الإداري - منشورات دحلب - الجزائر \_1999.
- محمد السعيد حسين - مبادئ القانون الإداري -أسس التنظيم الإداري - دار الثقافة الجامعية- مصر -1997.
- فارس السبتي - المنازعات الضريبية في التشريع الجزائري - دار هومة الجزائر - 2008.
- أبو منصف-مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة-دار المحمدية العامة-الجزائر.
- خلاص رضا-النظام الجبائي الجزائري -دار هومة-الجزائر-ج1-ط2/2006.
- الشريف رحمانى -أصول البلديات الجزائرية - دار القصة الجزائر-2008.
- عادل بو عمران \_ البلدية في التشريع الجزائري - دار الهدى للنشر والتوزيع عين مليلة . 2010 .
- كمال رزيق - الجبابة المحلية كمورد لميزانية الجماعات المحلية - سعد دحلب- البلدية.
- سمير عبد الوهاب - دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة دور الدولة. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية - 2009 مصر.
- علاء الدين عشي \_ شرح قانون البلدية \_ دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع \_الجزائر . 2011 .
- عمار بوضياف - الصفقات العمومية في الجزائر - جسور للنشر والتوزيع - الجزائر \_ ط1/2007.
- سمير محمد عبد الوهاب - دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة - منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية \_ مصر \_ 2009.
- طارق المجذوب \_ الإدارة العامة \_ منشورات الحلبي الحقوقية لبنان \_ ط1 / 2005.
- عبد الرزاق الشخلي \_ الإدارة المحلية دراسة مقارنة \_ دار المسيرة للنشر والتوزيع \_ ط1/2001 الأردن.
- عبد الغني بسيوني عبد الله \_ التنظيم الإداري \_ منشأة المعارف \_ مصر \_ 2004.
- محسن احمد الخضير \_ ديمقراطية الإدارة المحلية \_ الدار الجامعية مصر 2007
- 03- الرسائل الجامعية والمذكرات

- طيبي سعاد-المالية المحلية ودورها في عملية التنمية- رسالة دكتوراه \_ كلية الحقوق -  
جامعة الجزائر-2008-2009
- خيضر خنفري- تمويل التنمية المحلية في الجزائر - أطروحة دكتوراه - كلية العلوم  
الاقتصادية والتجارية والتسيير - جامعة الجزائر 03-2010.
- فريدة مزياني \_ المجالس المنتخبة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع  
الجزائري \_ مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون جامعة قسنطينة.  
- بن دايدة سلمى-نفقات الجماعات المحلية-رسالة ماجستير \_ كلية الحقوق \_ جامعة الجزائر-  
2008/2009
- وهيبة غربي -الشراكة مع القطاع الخاص لتحسين خدمات الجماعات المحلية -رسالة  
ماجستير-قسم علوم التسيير-كلية.  
الاقتصاد-جامعة بسكرة-2006.
- حلايمية رابح - الآثار الايجابية والسلبية للإدارة على التنمية المحلية في الجزائر -  
رسالة ماجستير-كلية الحقوق-جامعة الجزائر-1992/1993.
- فاتح بوطيق - اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية - رسالة ماجستير \_ كلية الحقوق -  
جامعة الجزائر - 2005-2006.
- بيطام أحمد \_ الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر \_ مذكرة ماجستير غير منشورة  
كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة \_ 2004/2005.
- عزيز محمد الطاهر \_ آليات تفعيل دور البلديات في إدارة التنمية المحلية في الجزائر \_  
مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير \_ كلية الحقوق \_ جامعة قاصدي مرباح ورقلة  
2009/2010 .
- بلعباس بلعباس \_ دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري  
\_ مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير \_ كلية الحقوق \_ جامعة الجزائر 2003.
- بن عثمان ساعد-ميزانية البلدية ومكانة الجباية المحلية فيها-مذكرة التخرج ما بعد  
التدرج في المانجمنت العمومي- المدرسة الوطنية للإدارة 1994.
- 04 - الدوريات والمقالات**
- ناجي عبد النور - دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة - مجلة دفاتر السياسة  
والقانون-جامعة ورقلة - عدد01 - جوان 1999.
- علي زياني ومحمد وأعمر-نظرة حول المالية العمومية المحلية -مجلة الفكر البرلماني-  
عدد1-12/2002 .

- بسمة عولمي - تشخيص لنظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر - مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، عدد 4، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير - جامعة عنابة - جوان 2006.
- محمد عبدوا بودر بالة - الإصلاح الضريبي - مجلة الفكر البرلماني - الصادرة عن مجلس الأمة - عدد 03 - الجزائر - جوان 2003.
- كراجي مصطفى - أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية - مجلة العلوم القانونية والاجتماعية والإنسانية - ج 34 - ع 2/1996.
- عبد الرحمان بلعياط - نظرة حول كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية - مجلة الفكر البرلماني.
- أحمد شريفي - تجربة التنمية المحلية في الجزائر ، مداخلة في مجلة العلوم الإنسانية عدد 2009/04.
- مصطفى دريوش - الجماعات المحلية بين القانون والممارسة - مجلة الفكر البرلماني الصادر عن مجلس الأمة الجزائر العدد الأول 2002/12.
- نصر الدين بن طيفور - أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانوني البلدية والولاية جوان 1999 - مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر 2001/22.
- بوكرة إدريس - نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر رقم: 1997/09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية
- بين الحرية والتقييد - مجلة إدارة - المدرسة الوطنية للإدارة - الجزائر - ع 33.
- مسعود شيهوب - استقلالية الجماعات المحلية - مجلة الفكر البرلماني - الصادرة عن مجلة الأمة - الجزائر - ع 1/2002.
- عطاء الله بوحميذة - معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم - المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية - الجزائر . ع 2/2005.
- عيسى مرزاق - معوقات تسيير الجماعات المحلية - مجلة العلوم الإنسانية - جامعة الحج لخضر باتنة - ع 14 جوان 2006
- 05 - الملتقيات العلمية:**
- أحمد سويقات - المشاركة الشعبية في التسيير والرقابة على الإدارة المحلية - ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية للجزائر - المنعقد كلية الحقوق بجامعة عاشور زيان الجلفة يومي 27\_28/04/2010.

- ربحي كريمة وبركات زهية-الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية-ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية-المنعقد يومي 2010/05/18.17 بكلية العلوم الاقتصادية-جامعة سعد دحلب-البلدية .
- موسى رحماني \_ واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية وفاق التنمية المحلية \_ ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية المنعقد يومي:01و2004/12/02 كلية العلوم الاقتصادية جامعة الحاج لخضر \_ باتنة.
- مرسي مشري – المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آليات تفعيله – ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 2008/12/16.17 كلية الحقوق جامعة حسين بن علي – الشلف..
- بالعيفة أمين – رشاد التسيير المحلي والإصلاحات الجديدة في الجزائر \_ ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية بكلية الحقوق زيان عاشور الجلفة.
- بوحنية قوي – دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد – ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر – كلية الحقوق جامعة حسين بن علي – الشلف المنعقد يومي 16 و17-12-2008.
- الأخضر أبو العلاء عزي – التنمية المحلية والحكم الراشد – ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي حول الحكم الراشد والتنمية المحلية المنعقد بجامعة مصطفى الإسمطبولي بمعسكر يومي: 26 و2005/04/27 .
- شيبوطي سليمان وكبير مولود وهزوشي طارق \_ دور الادارة المحلية في التنمية المحلية \_ ورقة مقدمة ضمن اعمال ملتقى وطني حول تحديات الادارة المحلية بالجزائر الواقع والافاق \_ كلية الحقوق \_ جامعة عاشور زيان الجلفة \_ نظم يومي 27 –2010/04/28.
- خالد ممدوح \_ السلطة المحلية وعلاقتها بالمرافق ومؤسسات المجتمع المدني \_ مداخلة مقدمة في ندوة حول دور الحكومة المركزية في التنمية الاجتماعية \_ القاهرة 2007 منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية ع/2009
- صالح زياني \_ تفعيل دور العمل الجماعي لتفعيل مكافحة الفساد وارساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر \_ ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية واشكالية

التنمية في الجزائر المنعقد يومي:16 و17/12/2008 كلية الحقوق\_ جمعة حسين بن علي \_  
الشلف.

\_ مجلة الداخلية-عدد0 \_ فيفري 2018 \_ صدرت عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية  
والتهيئة الاقليمية \_ المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والاشهار وحدة الطباعة الروبية.  
\_ الجرائد اليومية الصادرة بتاريخ:2008/07/27 \_ اول عقد امتياز خاص بقانون المياه  
\_ جريدة الشروق اليومي \_ الخبر\_ الوطن.

### ملحق بقائمة الجداول:

- 01 - جدول رقم واحد: نسبة توزيع المنتخبين في المجالس البلدية حسب المؤهلات العلمية للعهدة الانتخابية 2022/2017 .
- 02 - جدول رقم 02: نسبة توزيع المستخدمين على بلديات ولاية بسكرة لسنة 2017 .
- 03 - جدول رقم 03: يوضح الاغلفة المالية وعدد المشاريع المدرجة في المخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية للسنوات 2000 - 2018 .
- 04 - جدول رقم 04: يبين البطاقة الحسابية للمزانية الاولية لسنة 2018 في بعض بلديات ولاية بسكرة.

## المخلص

تعتبر التنمية المحلية هي الأساس لتحقيق التنمية الشاملة في جميع المجالات ولقد سعت الجزائر بعد الاستقلال إلى جعل البلدية هي الأداة والوسيلة باعتبارها قاعدة التنمية المحلية وهي الأقرب لمعرفة حاجات مواطنيها، والأقدر على تجسيدها وتنفيذها بحكم اتصالها المباشر مع المصالح المحلية.

وقد عمل المشرع منذ الاستقلال على إعطاء صلاحيات أوسع للبلديات تدعيماً لمبدأ اللامركزية، ورغم إعطاء هذه الصلاحيات للبلديات في إدارة التنمية المحلية لم يقابله تدعيم استقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية من خلال استمرار سياسة المخططات الوطنية وبقاء البلديات غير قادرة على الاستقلال المالي عن السلطة المركزية.

بالمقابل تبقى الانتخابات هي الوسيلة الوحيدة لتشكيل المجالس المنتخبة فالديمقراطية التشاركية التي تعمقت بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 وقانون البلدية 10/11 والتي سمحت بإشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في التنمية المحلية إلى جانب الدولة.

إن الإطار البشري هو الآخر يشكل ركيزة أساسية لإدارة فعالة للتنمية المحلية وهو ما يحتم على المشرع وضع قواعد تنظيمية تسمح للعنصر البشري التكفل بالحاجات المحلية دون استعانة من السلطات الوصية.