

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

فعالية المجالس المنتخبة كآلية لتسيير وإدارة الجماعات المحلية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية و الإدارية.

تخصص : إدارة الجماعات المحلية.

تحت اشراف الأستاذ :

دويني مختار

من اعداد الطالب :

حملات علي

لجنة المناقشة

د.حمداوي محمد.....أستاذ محاضر بجامعة سعيدةرئيسا.

أ. دويني مختار.....أستاذ مساعد بجامعة سعيدةمشرف و مقرر.

أ.بلخير طيبأستاذ مساعد بجامعة سعيدةعضوا.

أ.باسود عبد المالك.....أستاذ مساعد بجامعة سعيدةعضوا.



شكر وتقدير

الحمد لله على نعمه وعلى توفيقه لنا لانجاز هذا العمل.

أتقدم أولاً بجزيل الشكر للأستاذ المحترم دويني مختار الذي تفضل
باشرافه ومتابعته لهذه المذكرة كما لا أنسى أعضاء اللجنة لقبولهم

مناقشة هذه المذكرة كما أتقدم بالشكر الجزيل الى السيد

عدنان صالح الدين الذي لم يبخل علي بمساعدته في انجاز هذا
العمل دون أن أنسى كذلك كل من ساعدني من قريب أو من

بعيد والى كل أساتذتي الكرام.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع وثمره هذا الجهد الى روح الوالدين
الطاهرة رحمهما الله ، والى زوجتي وأولادي : محمد ، ايمن و فاروق
والى اخوتي وأخواتي وأولادهم والى صديق العمر بلال عبد السلام
والى كل اخوتي أعضاء المجلس الشعبي البلدي لبلدية تاودمونت
والى كل زملاء العمل في البلدية والى كل أساتذتي الكرام بكلية
الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة
والى كل زملائي الطلبة والى كل شخص علمني حرفا او مدني بنصيحة .

مقدمة

شهد العالم منذ أواخر التسعينيات تغيرات جوهرية ، دفعت كلا من البلدان المتنامية والبلدان المتقدمة إلى إعادة النظر في فلسفة الحكم والإدارة وضرورة تبني المدخل الإداري في تنفيذ السياسات التنموية العامة المختلفة لتحقيق التنمية الشاملة. ولقد صاحب هذا التنامي في الإدراك بدور الحكم و الإدارة في التنمية بعدما أظهرت عدت دراسات أن النجاح أو الإخفاق في دفع عجلة عملية التنمية بأبعادها المختلفة يتوقف بدرجة كبيرة علي مدي رشاده أسلوب الحكم والإدارة (الحكم المحلي الجيد)، خاصة في ظل ظهور دعاوي الهيئات المانحة إلي الدول النامية المتقنية للمنح، مطالبة إياها بإحداث تغييرات جوهرية في هيكلها السياسية والإدارية وإعادة صياغة اطر الحكم، كشرط لتحقيق التنمية.

تحتل الجماعات المحلية مركزا هاما في التنظيم الإداري حيث تقوم بدور فعال في تحقيق مختلف برامج التنمية المحلية. وتواجه الجماعات المحلية عراقيل متعددة تمنعها من ممارسة صلاحياتها وتلبية حاجيات المواطنين. يتحقق استقلال الجماعات المحلية بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية تقوم بإدارة المصالح الإقليمية، وتتمثل في البلدية والولاية، حيث تعتبر البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون. و هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.⁽¹⁾ تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. ولها اسم وإقليم ومقر رئيسي.

أما الولاية فهي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة ، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين . وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. شعارها بالشعب وللشعب وتحدث بموجب القانون.⁽²⁾ نتيجة لعوامل و ظروف عديدة أثرت في نظام الهيئات المحلية ونظرا للاختلالات الحاصلة في النظام وإدراكا من الدولة بضرورة إصلاحه و ترشيده لصالح المواطن، لجأت الدولة إلى عدة تدابير و إصلاحات لتفعيل دور الجماعات المحلية تماشيا مع المستجدات و الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و تكييف النصوص القانونية للجماعات المحلية حسب ما تمليه هذه الظروف. ويتحقق الاستقلال الإداري بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية

(1)- أنظر المواد01-02 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في22/06/2011.

(2)- أنظر المادة01 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في21/02/2012.

المعنوية وسلطة البت النهائي في اتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية وكذا بالانتخاب لأنه يحقق استقلال أعضاء الجماعات المحلية ويجسد مبدأ ديمقراطية

الإدارة. لذا نتساءل إلى أي مدى استطاعت هذه الجماعات أن تضطلع بالدور المخول لها ؟ وما هي العراقيل التي تواجهها باعتبارها مؤسسات عمومية ؟ وما هي أيضا آفاق تطوير هذه الجماعات المحلية في ظل المتغيرات على الساحة الوطنية؟ يمكن أن نعتبر الجماعات المحلية مؤسسات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية إذا توفرت الشروط الدستورية و القانونية والاقتصادية التي تساعد فعلا على قيام تلك الجماعات بدورها التنموي المحلي الرائد ، ويتمثل الشرط الدستوري في كون الدستور القائم مكرسا لسيادة الشعب، يعطي للجماعات المحلية سلطة القيام بالتنمية المتعددة الأوجه لصالح المواطنين. كما يتمثل الشرط القانوني في توفير الضمانات اللازمة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة لإفراز مسؤولين جماعيين يعبرون قولاً وفعلاً عن إرادة الناخبين الذين اختاروهم للقيام بالعمل الجماعي. ولاشك أن التطور الديمقراطي والاقتصادي في الجزائر يرتبط نجاحه أو فشله بحدوث أو عدم حدوث تطور مشابه على مستوى هياكل الدولة، وانطلاقاً من كل هذه الاعتبارات صدرت عدة قوانين تنظم الجماعات المحلية في الجزائر ومنها: قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 وقانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 ليواكب التحولات الدولية وتأثيراتها على وظائف الدولة، ويتمشى والإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر. وبما أن المجالس المحلية تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية، خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة ، ومن هذا المنطلق تحاول هذه الدراسة رصد و تحليل وظائف وأدوار وحدات الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الشاملة وتقديم الخدمات العامة، وهذا حسب النصوص القانونية والتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفت الجزائر والواقع المحلي وصعوباته وتحدياته وتجسد ذلك في الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة ، وذلك في كافة المجالات. وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي ، ولقد قسم المشرع الجماعات المحلية تقسيماً ثنائياً قائماً على ولاية وبلدية وجعل من هذه الأخيرة قاعدة اللامركزية الإقليمية وأساساً لها. وبالرغم من أن النظام اللامركزي يقوم على فكرة استقلالي الشخص اللامركزي وذلك لتمكينه من إدارة المرافق المحلية ، إلا أن هذا الاستقلال يبقى تحت رقابة الجهات المركزية فهذه الاستقلالية نسبية وليست مطلقة. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم. قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق القانون ، و نتيجة لعجز هذا الأخير من إزالة التواترات و حل المشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية، أدخلت مجموعة من التعديلات على النص القانوني الذي يسيّر الجماعات المحلية و التي تهدف إلى تعزيز طاقات هذه الأخيرة في اتخاذ القرارات و تسيير الموارد البشرية و ذلك قصد بروز كفاءات و أجيال جديدة من القيادات من نساء وشباب لديه قوة اقتراح وإدارية لتسيير بلديته.

إن المجالس الشعبية المحلية هي الخلايا الأساسية للدولة ، التي تعكس الديمقراطية الشعبية وتجسد اللامركزية ، وهي امتداد متكامل للدولة تتمثل في معظم مهامها، وقد حولها موقعها هذا أن تكون إطاراً مفضلاً لدراسة قضايا المواطنين ومعالجتها وتعزيز الترابط الديمقراطي. ولاشك أن هذه الأهمية التي تنفرد بها تتطلب الدعم بالإمكانات البشرية والمادية حتى يمكنها الاضطلاع بالمهام الكبرى الملقاة على عاتقها وتحقيق الآمال المعلقة عليها، ولا يكفي ذلك فقط بل يجب أن يتم **04** بالدعمات القانونية التي تعينها على حسن تسيير مهامها وإدارة مرافقها.

ولعل من أهم الإصلاحات التي دعى إليها رئيس الجمهورية ، تكريس مبدأ الديمقراطية المحلية التشاركية وكذا فتح المجال أمام المواطن لتقديم استشارته ، وكذا إعطاء البلدية والولاية مكانتها اللائقة بما يجعلهما عنصرين فاعلين في ترجمة الإصلاحات التي باشرتها الدولة إلى واقع ملموس.

إن المتتبع للتنظيم الإداري للبلدية والولاية يجد أنهما مرتا بالعديد من المراحل والتعديلات التي شملت نصوصهما القانونية القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 والمتعلق بالولاية ، واللذان يكتسيان أهمية بالغة لأنهما يندرجان تحت إطار إصلاح الجماعات المحلية واللذان هما حلقات رئيسية في سلسلة الإصلاحات الشاملة والمتمثلة في إصلاح هيكل الدولة الهادف إلى إرساء دولة القانون ولتجسيد هذه القوانين هناك هيئات محلية تنظم شؤون وحياة المواطنين وإذا كان وجود هيئة محلية منتخبة تمثل هؤلاء السكان فان من الضروري دراسة هذه الهيئة باعتبارها اللولب المحرك والدافع الأساسي في نظام الجماعات المحلية.

- وعليه فان الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة هي : ما مدى نجاعة وفاعلية هذه المجالس المنتخبة في تسيير وإدارة هذه الجماعات المحلية في الجزائر ؟

- وتنطوي هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية الناجمة عن أهمية هذه الدراسة ، فاذا كانت هذه المجالس المحلية تقوم على هئتين أساسيتين هما المجلس الشعبي البلدي والولائي والرئيس فما هي أهم الصلاحيات المخولة لهذه المجالس؟ وماهي العراقيل التي تتعقبها؟. تبرز الأهمية من اختيار الموضوع كون الجماعات المحلية تعد من أهم ركائز الديمقراطية الإدارية الفعلية باعتبارها حلقة وصل بين المواطن والإدارة.

- كما أن الهدف أيضا من اختيار هذا الموضوع هو معالجة واقع المجالس المحلية المنتخبة والمهام المسندة إليها والصعاب التي تواجهها.

- لإثراء المكتبات بالبحوث المتعلقة بالموضوع.

لقد تم إتباع في هذه الدراسة المنهج التحليلي وذلك لتحليل مضمون صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة كما استعمل المنهج المقارن كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، بالإضافة إلى المنهج الوصفي من خلال وصف بعض النصوص الواردة في قانون البلدية والولاية. وللإلمام بهذا الموضوع تم تقسيم هذا العمل إلى قسمين حيث تمت من خلال الفصل الأول معالجة تفعيل المشاركة المحلية في أجهزة البلدية وقسم هذا الفصل إلى مبحثين يتعلق الأول بفعالية الإطار البشري للبلدية والمبحث الثاني المجلس الشعبي الولائي .

أما الفصل الثاني فقد تم التناول فيه استقلالية الجماعات المحلية في إدارة التنمية المحلية حيث تضمن المبحث معوقات استقلالية المجالس المنتخبة والمبحث الثاني استقلالية المالية المحلية، و في ختام هذا البحث تم استنتاج خاتمة ضمنت أهم النتائج ومجموعة من التوصيات والاقتراحات

الفصل الأول:

تفعيل المشاركة المحلية

في

أجهزة الجماعات المحلية.

تعتبر البلدية الوحدة القاعدية الأساسية والأدنى في التنظيم الجزائري فهي نقطة المشاركة الأولى للمواطن المحلي وهي حجر الزاوية في بناء الدولة ونظامها السياسي تطبيقاً لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة⁽¹⁾. ولقد دأب المشرع الجزائري منذ إصدار أول قانون للبلدية في 1967 على جعل البلدية مكاناً للمشاركة الفعالة للمواطنين حتى وإن كانت باسم

توجه سياسي واحد (2)

ومع الانتقال إلى التعددية السياسية عن طريق السماح لعدة أحزاب للمشاركة في الانتخابات البلدية، فإن نظرة المشرع لم تختلف حول أهمية المواطن المحلي في تدبير السياسة المحلية سواء عن طريق الفاعل الرئيسي وهو الجهاز الرسمي للبلدية المكون من المجلس المنتخب ذو الدور التقريبي والموظفون والمكلفون بمساعدة الجهاز التنفيذي الذي يرأسه رئيس البلدية، والذين يشكلون جميعهم الإطار البشري المكلف بإدارة البلدية. إذ لا يمكن فصل هذين الطرفين عن بعضهم، فلا يمكن تصور جهاز البلدية مكون من منتخبين دون موظفين أو موظفين دون منتخبين، حيث تنتفي هنا صفة الإدارة المحلية عن البلدية وتصبح كجهاز في النظام. إن المشاركة تقتضي وضع الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عملية صنع القرار المحلي، إما بطريق مباشر (المنتخبين المحليين) أو غير مباشر عن طريق هيآت المشاركة المحلية، في إطار التنافس على الوظائف العامة (3) والتي تقتضي تولي الأشخاص المناصب والوظائف حسب كفاءتهم وفعاليتهم (4).

سواء كانوا منتخبين أو موظفين

، خاصة بالنظر للصلاحيات الواسعة التي خص بها المشرع البلدية في مجال التنمية المحلية ، بالإضافة الى الدور السياسي للبلدية من حيث كونها رابط بين القاعدة الشعبية ، وهرم السلطة المركزية. لكن واقع البلدية في الجزائر يبين أنها تعاني من اختلالات هيكلية وبشرية تتمثل في ضعف التأطير البشري من جهة سواء كانوا منتخبين أو معينين (5) ، مما يحتم تعزيز قدرات البلدية بشريا . كما أن البلدية في الوضع الراهن لا تسمح بمشاركة فعالة للمواطن المحلي في إدارة التنمية المحلية، لغياب آليات

(1)-المادة 14 و 15 من دستور 1996 .

أنظر ديباجة قانون البلدية الصادر بموجب الأمر رقم: 67 / 24-في:18/01/1967-ص92

(3)-سمير عبد الوهاب دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة دور الدولة منشورات المنظمة العربية للتنمية

الإدارية -2009-مصر.ص95 (4)-رمضان

بطيخ-مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة-المنظمة العربية للتنمية الإدارية-ع/2009-ص:243

(5)-مصطفى درويش-الجماعات المحلية بين القانون والممارسة-مجلة الفكر البرلماني -الصادر عن مجلس الأمة

الجزائر-العدد الأول-2002/12-ص:95.

7

المشاركة في نشاط البلدية. وعليه يجب تصحيح أجهزتها من أجل إشراك المواطن المحلي في تفعيل دور البلدية المتعلق بإدارة التنمية المحلية .

المبحث الأول: فعالية الإطار البشري للبلدية.

تعتمد البلدية في إطار ممارسة صلاحياتها على فئتين من المسيرين وهم: المنتخبون والموظفون والذين يشكلون الإطار البشري الفاعل في إدارة التنمية المحلية. فالبلدية تتميز عن غيرها من المؤسسات الإدارية في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بطرق

التوظيف العادي بإجراءات محددة (التوظيف المباشر أو المسابقة) ويخضعون إلى قانون خاص، مهمتهم الإشراف على تسيير مصالح البلدية المتعدد تحت السلطة السلمية المباشرة لرئيس البلدية. بالإضافة إلى هيئة المداولة أو المجلس البلدي الذي يتكون بطرق الاقتراع أو الانتخاب العام⁽¹⁾ مهمته إصدار قرارات تهم الشؤون المحلية للمواطنين وعلى رأسها كل ما يتعلق بالتنمية المحلية، والتي تمس جميع الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما يتطلب في الأعضاء المشكلين لهذه المجالس توفرهم على القدرة والكفاءة اللازمة لتجسيد هذه المجالات في مشاريع التنمية المحلية. وهو ما يفترض أنه يضمنه النظام الانتخابي المشكل لهذه المجالس. كما أن الموظفين يتم توظيفهم وتعيينهم وفق قانون خاص يضمن استقطاب الكفاءات وتوظيفها في المصالح المختصة لتحقيق الفعالية في تسيير هذه المصالح و المساهمة في إدارة التنمية المحلية بصفة خاصة

المطلب الأول: تشكيل المجالس المنتخبة.

يقتضي منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة، تمثل السكان المحليين سياسياً، ولا يتحقق هذا التمثيل إلا عن طريق الانتخاب⁽²⁾ نظراً لاستحالة اشتراك جميع الموظفين المحليين في إدارة و تخطيط و تنفيذ برامج التنمية المحلية⁽³⁾ وكما يقول " ليون بردات" في كتابه - القيم و الإيديولوجيات السياسية - بأنه " لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب ". فهو الآلية الأنسب لتجسيد ديمقراطية الإدارة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء أكبر ضمان لاستقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية .

-
- (1)-بن شعيب نصر الدين ومنصور عبد الله-مدى انعكاس ضعف الكفاءة على تسيير الإدارة المحلية-ملتقى حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر-والمنظم يومي 27-28/04/2010 بجامعة زباني عاشور الجلفة.
(2)-علي خطار شطناوي-الإدارة المحلية-دار وائل للنشر-2002-الأردن-ص:102.
(3)-عبد الرزاق الشخيلي-الإدارة المحلية-دراسة مقارنة دار المسيرة للنشر والتوزيع-ط1/2001-الأردن-ص:83.

وبغض النظر عن اختلاف وجهات النظر بين المؤيدين والمعارضين لفكرة التعيين في المجالس المحلية⁽¹⁾، وعن مدى قدرتها في تشكيل مجالس فعالة و ديمقراطية⁽²⁾ ، فإنه في الجزائر يعتمد على نظام الانتخاب كأسلوب وحيد لتشكيل المجالس المحلية منذ الاستقلال و حتى في عهد الحزب الواحد، أراد المشرع للبلدية أن تجسد ديمقراطية الحكم الجماعي عن طريق الانتخاب⁽³⁾ وتبرز أهمية النظام الانتخابي وعلاقته بالتنمية المحلية، من كون هذه الأخيرة تدار من طرف السكان المحليين ولا تفرض من فوق، لأن المواطنين المحليين هم أدرى بالحاجات المحلية التي تشكل أولوياتهم. فإذا لم يتوفر في هؤلاء المديرين المحليين الكفاءة اللازمة لا يمكن تحقيق أهداف التنمية المحلية⁽⁴⁾. والنظام الانتخابي هو الأداة

للتحكم في مدى فاعلية الأفراد القائمين على السياسة المحلية وهو الآلية التي يمكن بها ترجمة أصوات الناخبين ورغباتهم⁽⁵⁾، و قد ارتبطت فكرة الانتخاب منذ ظهوره أول مرة باختيار الأحسن والأنسب بالإضافة إلى الوظيفة التمثيلية. فالانتخاب هو قاعدة النظام الديمقراطي، ولا يمكن للنظام الديكتاتوري أو الاستبدادي أن يعتمد على الانتخاب، ولقد كانت الطبقة البرجوازية في أوروبا تستخدم الانتخاب لنزع السلطة من الطبقة الأرستقراطية، في الوقت الذي كانت ترفض أن تنزع منها السلطة بنفس الطريقة⁽⁶⁾. إن تشكيل المجالس المحلية المكلفة بإدارة التنمية المحلية في الجزائر يتحدد بموجب النظام الانتخابي والذي يؤثر في فعالية هذه المجالس في إدارة التنمية المحلية.

-
- (1)- نعمان الخطيب الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ط /1999-ص:275.
 - (2)-راجع بخصوص الاختلافات الفقهية فيما يخص ركن الانتخاب في الإدارة المحلية-محمد علي الخلايلة-الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر-دار الثقافة-الأردن/2009ص:275
 - (3)-تأكيد ذلك ورد في ديباجة قانون البلدية رقم 24/67-ص:92
 - (4)-عبد المالك بن عبد الله الهنائي-اللامركزية أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية-مجلة الإداري-ع/52/مارس-1993-عمان-ص97
 - (5)-بارة سمير والإمام سلمى-السلوك الانتخابي في الجزائر-دفاتر السياسة القانون-دورية محكمة صادرة عن جامعة ورقلة 1ع/جان-2009-ص:50.
 - (6)-بيطام أحمد-الاقتراع النسبي والتمثيلية-حالة الجزائر-مذكرة ما جيبستار غير منشورة-كلية الحقوق جامعة باتنة-2004-2005 ص:79

الفرع الأول : نظام الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر

يقصد بنظام الانتخاب مجموعة القواعد القانونية التي تبين نمط الاقتراع وسير العملية الانتخابية وتحديد شروطها بالنسبة للناخبين والمترشحين، والقواعد المتعلقة بالأحزاب السياسية⁽⁷⁾ و القواعد المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية، وكيفية توزيع الأصوات على عدد المقاعد. فهو وسيلة بيد السلطة تطيعها كيفما شاءت، من حيث رفع أو خفض نسبة الوعاء الانتخابي، وتحديد نمطه الذي يكفل ضمان البقاء للحكومات في السلطة، أو تكثيف مشاركة المعارضة. وتحديد الفئات المقصاة إلى غير ذلك من القيود على العملية الانتخابية. ولقد استعملت الجزائر نظام الانتخابات كوسيلة للمحافظة على استقرار السلطة السياسية ليس في

عهد الحزب الواحد فقط بل حتى في ظل التعددية السياسية، وتجلّى ذلك خاصة في أول انتخابات محلية تعددية حيث اعتمد من أجلها القانون رقم : 13 / 1989 كأول تشريع للانتخابات في عهد التعددية⁽¹⁾، لكن لم يكتب له النجاح بسبب انتقاد المعارضة له ورفضها خوض الانتخابات بهذا النظام وعبر عنه بالتزوير المسبق للانتخابات. لهذا تم إلغاء هذا القانون دون أن يكتب له النجاح و استبدل بقانون . 06 / 1990⁽²⁾ غير أنه ما يهمننا في النظام الانتخابي ككل - من حيث تأثيره على تشكيل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر - يركز على نقطتين رئيسيتين وهما نمط الاقتراع، والذي تتبنى فيه الدول الديمقراطية - نظامين أساسيين وهما: إما نظام الاقتراع الفردي أو نظام الاقتراع بالقائمة.⁽³⁾ كما أن فعالية النظام الانتخابي مرتبط بمدى قدرته على تشكيل مجالس منتخبة تتوفر فيها الكفاءة والقدرة والفعالية، وهو ما تضمنه شروط الترشيح لعضوية المجالس البلدية .

أولا : نمط الاقتراع.

لعب نمط الاقتراع دورا كبيرا في مراحل التحول السياسي في الجزائر، وبخاصة فيما يتعلق بالانتخابات المحلية التي شهدت تحولا عميقا في نظامها⁽⁴⁾، وارتبطت ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي القائم من نظام الحزب الواحد الذي كانت الانتخابات في ظلّه شكلية فقط، إلى مرحلة التحول نحو التعددية الحزبية، والتي حققت بدورها تغيير في نمط الاقتراع من نظام الأغلبية الذي يتماشى مع نظام الاقتراع الفردي، إلى النظام التمثيلي النسبي الذي يعتمد على نمط الاقتراع بالقائمة.

(1)-قانون رقم 13/1989 الصادر في 07/08/1989 المتعلق بالقانون الانتخابي ج رقم:32 .

(2)-عيسى تولموت-النظام الانتخابي للمجلس المحلي في الجزائر-رسالة ماجستير غير منشورة-كلية الحقوق الجزائر-

2002/2001-ص:20

(3)-بيطام أحمد-نفس المرجع -ص:03.

(4)-إسماعيل لعبادي-أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية-المجلة العربية

للعلوم السياسية ص:69

وأول ملاحظة يمكن أن نسجلها في هذا الإطار أن قانون البلدية لم يشر إلى أحكام النظام الانتخابي كما كان عليه الحال في قانون 24/67، بل تكفل بها قانون الانتخابات .

فصدر أول قانون انتخابي في عهد التعددية الحزبية في: 07/08/1989 تحت رقم 89-13 حيث اعتمد بخصوص تشكيل المجالس المحلية نظام الانتخاب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد. غير أنه لم يطبق قبل أول انتخابات تعددية بسبب الخلفية السياسية التي وضع على أساسها القانون، وهي نفسها كانت سببا في إلغائه⁽¹⁾. تم صدر القانون رقم: 06/1990 المؤرخ في: 27/03/1990 قبل صدور قانون البلدية الحالي 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، وقبل 03 أشهر من إجراء أول انتخابات محلية

تعددية، البارز في هذا التعديل هو اعتماد نمط الاقتراع ونظام التمثيل المختلط بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي .⁽²⁾

وبالنظر إلى النتائج المحققة في أول انتخابات تعددية في 12 جوان 1990 فإن هذا النمط كرس سيطرة حزب واحد على أغلبية المقاعد في معظم المجالس البلدية ولم يكتب لهذه المجالس النجاح بعد تردي الأوضاع الأمنية وما تركته من أثر على الممارسة السياسية ، حيث تم حل جميع المجالس المنتخبة واستبدالها بالمندوبيات التنفيذية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 1990/49 مما يتعذر الحكم على أول تجربة ديمقراطية في ظل التعددية – بغرض النظر عن سلبيات أو إيجابيات هذه المرحلة الاستثنائية التي عرفتها البلدية في الجزائر - وبالتالي لا يمكن الحكم على مدى فعالية المجالس المنتخبة أو تقييم نمط الاقتراع وبعد استقرار الأوضاع السياسية وتعديل دستور 1989 بصدر دستور 1996 صدر القانون العضوي رقم 1997/07⁽³⁾ و المتعلق بالانتخابات ، وأهم ما ميز القانون الجديد وتعديلاته هو اعتماد أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز أغلبية الأصوات⁽⁴⁾ . وهو القانون الذي شكلت به المجالس المحلية الحالية والتي أهم ما يميزها هو عدم التجانس وكثرة الصراعات مع بعضها ، خاصة بين أعضاء المجلس من جهة و بين رئيس البلدية. حتى وصل الأمر إلى حالة الانسداد وعدم تمرير أي مداولة.

(1)- نصر الدين بن طيفور-أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع تعديل قانوني البلدية والولاية جوان 1999- مجلة ادارة المدرسة الوطنية للإدارة-الجزائر-عدد 2001/22-ص:21.

(2) -اسماعيل لعبادي-نفس المرجع-ص:74.

(3)- القانون العضوي المؤرخ في: 1997/03/06-والمعلق بالانتخابات والذي عدل بموجب القانون رقم 2004/01 الصادر في: 2004/02/08.

(4)- نصر الدين بن طيفور-المرجع السابق-ص:22

وهو ما يشكل أكبر عائق في تحقيق فعالية هذه المجالس وبالتالي تعطيل مشاريع التنمية المحلية.

و نظرا للآثار السلبية التي يمكن أن يشكلها النظام الانتخابي على فعالية المجالس المنتخبة، فإنه يجب على المشرع تدارك الأمر بضرورة مراجعة قانون الانتخاب الحالي وتكييفه مع الوضع السياسي القائم والبارز فيه كثرة الأحزاب وتعدد الهويات والايديولوجيا السياسية ،ولو أن المشرع تظن فيما بعد لكثرة الأحزاب المجهرية من خلال التعديل الجزئي الصادر بموجب القانون رقم 2007/08 المؤرخ في 2007/07/28 خاصة من خلال المادة 82 بوضع شروط للأحزاب الراجعة في تقد يم مرشحين للمجالس المحلية أهمها أن تكون القائمة قد تحصلت على نسبة أصوات أكثر من 4 % من مجموع الأصوات المعبر عنها في آخر

انتخابات تشريعية موزعة على 2000 صوت لكل ولاية، أو تملك 600 منتخب على مستوى جميع المجالس المنتخبة بمعدل 20 منتخب لكل ولاية - وفي حالة كون القائمة تدخل الانتخابات لأول مرة فيجب أن تزكى بما نسبته 3 % من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية وهذا من أجل تقليص في عدد الأحزاب المشاركة، وبالتالي التقليل من بروز مجالس محلية غير متجانسة، خاصة إذا علمنا أن أكثر من 90 % من أسباب الانسداد تعود إلى عدم وجود أغلبية واضحة داخل المجلس. فإذا كانت التجربة الديمقراطية حتمت فتح المجال السياسي لجميع الأطياف فقد آن الأوان لوضع ضوابط المشاركة التعددية من أجل تحقيق الفعالية، عن طريق ما يسمى بتجسيد الديمقراطية النوعية⁽¹⁾ وهو ما يجب أن يضمنه النظام الانتخابي عن طريق شروط الترشح .

ثانياً: شروط الترشح للمجالس البلدية بين ضرورة الفعالية وحتمية الشرعية الدستورية.

إن من أهم مآخذ نظم الإدارة المحلية التي تعتمد على الانتخاب كوسيلة وحيدة لتشكيل المجالس المحلية هو عدم كفاءة الأعضاء المنتخبين المشكلين لهذه المجالس⁽²⁾، من كونهم لا يملكون أي تجربة في ميدان التسيير الإداري بصفة عامة و عدم معرفتهم بالأدوار المنوطة بهم وفق القوانين المحددة، وهي من بين العيوب الموجهة لأسلوب الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية على حساب أسلوب التعيين.⁽³⁾

(1)-زبيري حسين الحكم الراشد والتسيير المحلي دراسات اجتماعية ع/2009 جويلية ص: 13

(2)- عبد المالك بن عبد الله الهنائي المرجع السابق ص:100.

(3)- د. 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 الإدارية-ع/2009-ص:289

وهو الوضع ذاته الذي تتصف به المجالس المحلية في الجزائر - حيث كان تأثيرها السلبي بارزا على فاعلية هذه المجالس وانعدام الكفاءة الإدارية في معظم أعضائه. فإذا كان أول قانون للبلدية في ظل النظام الإيديولوجي¹² بـ جعل أولوية الترشيح لصالح فئة العمال والفلاحين و المنتمين إلى مجلس الثورة نظراً لطبيعة الفترة آنذاك، فإن القانون الحالي لم يشر إلى أي قيود أو شروط خاصة يجب توفرها في المترشح للمجالس البلدية، خاصة مع تعدد الأحزاب السياسية المشكلة للمجالس المنتخبة الحالية و التي يحكمها أيضا النظام الانتخابي وتشكل المصدر الرئيسي للمترشحين لهذه المجالس، فهي تتحمل القسط الأكبر فيما يتعلق بضعف مستوى المرشحين .

(أ) عدم وجود شروط خاصة للترشح لعضوية المجالس البلدية:

لم يتعرض قانون الانتخابات في الأصل إلى تحديد الشروط الموضوعية التي يجب توافرها في المترشح لعضوية المجالس البلدية ، ماعدا تلك المتعلقة بالسن وهو 25 سنة يوم الاقتراع، وعدم الوجود في حالة من حالات التنافي أو المنع من الترشح. أما باقي الشروط

الموضوعية فيمكن استنتاجها من تلك الشروط المتعلقة بالناخب، فمن باب أولى أنها تخص المترشح أيضاً، كذلك المتعلقة بالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية فهي شروط مشتركة. وما يهمنا أثناء الحديث عن شروط الترشح أنه رغم التجربة الحديثة للتعددية الحزبية في الجزائر فإن المشرع لم يضع شروطاً خاصة للترشح لعضوية المجالس البلدية مثل بعض الأنظمة الديمقراطية الصاعدة والتي من شأنها تحقيق عضوية نوعية، وتحقيق الكفاءة الإدارية في التسيير (1)

لقد كانت ظاهرة نقص المستوى والكفاءة على حد سواء تميز معظم المجالس المنتخبة مما عزز فكرة ضعف كفاءة المنتخبين وعدم تمكنهم من مبادئ الوظيفة التمثيلية في المجالس المنتخبة. ورغم ذلك فإن بعض الأعضاء الذين لا يملكون مؤهلات علمية عالية أثبتوا كفاءتهم بحكم خبرتهم في مجال التسيير الإداري بحكم المدة التي قضوها في أروقة الإدارة المحلية خاصة لكن فعاليتهم كانت مقيدة أيضاً بالفكر البيروقراطي و بضرورة الالتزام بالتعليمات الفوقية التي اكتسبها في الإدارة رغم كونهم ضمن مجالس مستقلة. كما أكدت الفئات غير النشطة حضورها في المجالس المحلية من خلال فئة المتقاعدين الذين تختلف مستويات تكوينهم، وفئة البطالين الذين يمارسون أعمال حرة وتجارية موازية أو طلبة في المعاهد والجامعات. إن البحث في مستويات الكفاءة العلمية للمنتخبين تجد أهميتها من طبيعة المنصب الذي سيتولاه المترشح والوظيفة التي أنيط بها من كونه مسؤول على

(1)- عوابدي عمار أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية دار المعهد العربي للثقافة العمالية بدون سنة نشر ص: 81

جماعة محلية يتدبر شؤونها ويخطط برامجه التنموية ويمثلها عن طريق مرفق هام قاعدي كالبلدية وليس مجرد مؤسسة خاصة (1)، و أن أي عضو قد يكون رئيساً للبلدية وممثلها القانوني، خاصة في ظل المكانة التي يتمتع بها رئيس البلدية، فهو ضابط الشرطة القضائية (2) وهو مساعد وكيل الجمهورية للقيام بمهام ضباط الشرطة القضائية، تحت وصاية وكيل الجمهورية ومراقبة غرفة الاتهام (3). إن دور ضباط الشرطة القضائية بالإضافة إلى الشروط الواجب توفرها فيهم، نجدها لا تتناسب مع وضعية رئيس البلدية الذي يمنح هذه الصفة دون أي قيد أو شرط، ودون أدنى علم بوظيفة ضابط الشرطة القضائية فالشرط الوحيد لاكتساب هذه الصفة هو تقلد منصب رئيس البلدية. وهو ما يحد من فاعلية رئيس البلدية ومن ممارسة الاختصاصات المسندة إليه دون الرجوع إلى سلطة الوصاية، إذ يمكن النص على بعض الشروط الخاصة حتى لو كانت تشكل تجاوزاً على أحد المبادئ المنصوص عليها دستورياً وهو المساواة في تولي المناصب السياسية والوظائف في الدولة (4) – فعندما نقارن العضوية في المجالس البلدية مع الوظائف الإدارية فإن جميع قوانين الوظيفة العامة تشترط بعض الشروط في تولي الوظائف، كالمؤهلات العملية والخبرة المهنية (5)، فمن باب أولى أن يكون العضو البلدي الذي يمثل كل فئات السكان المحليين، ومطلوب منه أن يكون ملماً بجميع المجالات التي تدخل في صلاحيات البلدية، أن يكون

ممن تتوفر فيه نفس المؤهلات الخاصة لتولي الوظائف العامة، ولو في حدها الأدنى.
فالوظيفة التمثيلية لا تختلف من حيث أهميتها عن الوظيفة الإدارية سواء من حيث المهام
أو الصلاحيات أو المسؤولية المترتبة عن ممارسة كل وظيفة .

JACQUES DE COURSON-Les élus locaux-édition d'organisation-2^{ème} édition/2001-P:150-(1)

(2)-بموجب الأمر رقم: 1968/10-الصادر في: 23/01/1968 ج.ر رقم 09 الصادرة بتاريخ: 30/01/1968.

(3)-دمدوم كمال رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر ص: 24

(4)-أنظر المادة 51 و 52 من دستور 1996.

(5)-طارق

المجدوب الإدارة العامة منشورات الحلبي الحقوقية لبنان-2004ص:294

فقد اشترطت بعض التشريعات مثلاً في المرشح أن يحسن القراءة والكتابة، مثل المشرع
الأردني⁽¹⁾

14

فليس من عدم الدستورية وضع شروط مقيدة للترشح بقدر كونها آلية فعالة لتقوية المجالس
المحلية بإطار بشري يملك الكفاءة لإدارة الصلاحيات التي حددها المشرع له. و واقعياً
كثيراً ما طالعنا الصحف اليومية عن أخبار الأعضاء في المجالس المحلية لا يحسنون
القراءة والكتابة، و حسب دراسة لوزارة الداخلية أن 37 % من ا لمنتخبين في المجالس
المحلية عديمي الكفاءة وأن 21 % من المنتخبين من يحملون شهادات جامعية⁽²⁾.

فمقارنة بالصلاحيات التي منحها المشرع للمجالس البلدية للتداول فيها في جميع المجالات
الخدمائية (التعليم، الصحة، السكن...) والاقتصادية والتنمية المحلية بصفة عامة، فذلك
يجب أن يكون العضو في هذه المجالس له من الكفاءة والخبرة ما يؤهله لإدارة هذه
الصلاحيات دون استعانة من السلطة المركزية كما قال "أفلاطون" (إذا كان حكم الشعب
بأيدي أشخاص لا يلمون بالقدر الضروري من المعرفة بحقائق الحياة السياسية ومشكلاتها،
أشخاص يفتقرون إلى الخبرة والأعمال الحكومية، فقد لا يكون. حكمهم لصالح الشعب)⁽³⁾
غير أن الشروط الواجب توفرها في المترشح ليست مسؤولية قانون الانتخابات فقط ، بل إن
الأحزاب السياسية تتحمل القسط الأكبر من المسؤولية .

(ب) دور الأحزاب السياسية في رفع كفاءة المنتخب المحلي:

يعرف الحزب السياسي على أنه تجمع أشخاص أو تنظيم شعبي وأموال متحدين في مشروع سياسي و إيديولوجي يستقطب الرأي العام يهدف الوصول إلى السلطة بطرق ووسائل مشروعة، وهو أداة تسمح للفرد بالمشاركة في الحياة السياسية والمشاركة في صنع القرار (4). كما يعرف على أنه " تجمع أفراد منظم هدفه التعبير عن آراء و مواقف و مصالح وتطلعات أعضائه وعن خياراتهم السياسية وإفساح المجال أمامهم لممارسة السلطة " فهدف الأحزاب السياسية توجيه الرأي العام وتحقيق التوازن السياسي والتنمية الاجتماعية⁽⁵⁾

- (1)-علي خطر شطناوي الإدارة المحلية دار وائل للنشر 2002 الأردن ص:170
الصحف اليومية-الصادرة في 2008/12/28 (الخبر – الشروق -صوت الأحرار) نقلا عن وزير الداخلية في تقييمه للعهد الانتخابية 2007/2002 .
(3)-خالد سمارة
الزعيبي تنظيم السلطة الإدارية ملتقى حول الحكم المحلي و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة -بالشارقة .مارس 2008 منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009 ص:133
(4)- مولود ديدان
-مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية دار النجاح للكتاب الجزائرط/ 2005 ص:181 (5)- محمد حسن الدخيل إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة منشورات الحلبي الحقوقية ط1/2009 ص:177.

وتلعب الأحزاب السياسة دوراً كبيراً في التأثير على تشكيل المجالس المحلية باعتبارها مصدر الإمداد الرئيسي بالمرشحين لعضوية المجالس البلدية، بالإضافة إلى قوائم الأحرار⁽¹⁾ التي أصبحت تشكل وعاءاً انتخابياً هاماً في ظل عجز الأحزاب السياسية عن طرح بدائل حقيقية من حيث الكفاءة. إن النظام القانوني للأحزاب السياسية يبقى من مسؤولية المشرع الذي بإمكانه التحكم في آلية اختيار المترشحين، فالأحزاب السياسية تلجأ إلى اختيار الأشخاص الأكثر شعبية وليس الأكثر كفاءة اعتماداً على معايير - القبليّة أو العروشيّة و العرقية أو المركز المالي على حساب المعايير الموضوعية والتي من أهمها الكفاءة⁽²⁾ كما أن رأس القائمة الحزبية قد يضم شخصاً ذا كفاءة عالية من أجل جلب أصوات نوعية، وباقي أعضاء القائمة تشمل الأشخاص الحزبيين والذين لا تهمهم مصلحة السكان المحليين بقدر ما تهمهم مصالحهم الحزبية الضيقة⁽³⁾ ولتفعيل المشاركة السياسية أكثر ولتصبح التعددية الحزبية في مصلحة دعم التنمية المحلية يجب على المشرع وضع آليات للتحكم في القوائم الانتخابية سواء من جانب تدعيم قانون الانتخاب بشروط الترشيح تكون أكثر فعالية أو وضع ضوابط للأحزاب السياسية من أجل التحكم أكثر في قوائمها الانتخابية، بفرض تقديم قوائم تضم أشخاص يتوفرون على كفاءات عالية في مختلف التخصصات، أو ذوي خبرة في التسيير، بنسب مدروسة تراعي جميع الفئات و الفعاليات حتى لا تتعارض مع الحقوق و الحريات الفردية المنصوص عليها دستورياً. وجعل المنتخبين على مستوى المحلي قادرين على مواكبة التطورات في جميع الميادين، ويحملون عبء التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية⁽⁴⁾ كما يجب ضبط العلاقة بين الحزب والعضو المنتخب

بأن يبقى وفيما لمبادئ حزبه الذي رشحه في القائمة خاصة مع كثرة انقلاب الأعضاء على أحزابهم وانضمامهم إلى تشكيلات سياسية أخرى، وهو ما يضعف فعالية التعددية الحزبية في الإطار المحلي.

-
- (1)- وهذا ما نصت عليه المادة 109 من الأمر رقم: 07/97 المؤرخ في 1997/03/07 و المتعلق بقانون الانتخابات
(2)-عبد الرزاق الشبخلي الإدارة المحلية نفس المرجع ص: 35
حسين المرجع السابق ص:12
مرزاقة المرجع السابق ص:202
(3)-زبيري
(4)- عيسى

الفرع الثاني: أثر النظام الانتخابي على فاعلية المجالس المحلية.

إن ما يميز النظام الانتخابي الحالي لتشكيل المجالس المحلية هو اعتماده على الشرعية الدستورية في وضع نصوصه على حساب تحقيق الفعالية السياسية، من ناحيتين : عدم إقصاء الأحزاب الصغيرة التي لها نسبة تمثيل معتبرة (أكثر من 3 % من مجموع الناخبين) وبالتالي زيادة التمثيل الحزبي في المجالس البلدية من حيث عددها.

بدل اقتصارها على حزبين رئيسيين أو ثلاث كما هو الحال في الأنظمة الديمقراطية الرائدة، مما يخلق عدم الانسجام في عمل هذه المجالس . لأن التعددية الحزبية لا تعني اختلاف وجهات النظر فقط إلى حد تعطيل المصلحة العامة، بل إن الهدف منها خلق جو من التنافس حول تحقيق الأهداف الإستراتيجية عبر الوسائل الديمقراطية.

- ومن ناحية أخرى فإن عدم فرض شروط خاصة للترشح لعضوية المجالس المنتخبة، يجعل منصب عضو المجلس البلدي وسيلة للثراء، وتنفيذ المصالح الخاصة لأن التجربة الديمقراطية بالجزائر تبقى دائما فنية بسلبياتها وإيجابياتها مما يحتم على المشرع ضبط المشاركة الحزبية بالاعتماد على نوعية المشاركة لا على عددها، لذلك نجد في كثير من المحاضرات والمؤتمرات الخاصة بتجربة الديمقراطية في الجزائر من ينادي ببناء أسس ديمقراطية نوعية، تحقق أهداف المجتمع في التنمية، وهذه الأسس حتما تنطلق من المجالس المحلية باعتبارها قاعدة النظام الديمقراطي. إن معالجة الاختلالات الموجودة على مستوى الإطار البشري للمجالس المنتخبة - هي مسؤولية مشتركة بين الدولة التي بيدها سن القوانين المنظمة للعملية الديمقراطية بما فيها قوانين الأحزاب السياسية، هذه الأخيرة التي

تتحمل أيضا قسطا من المسؤولية . بما أنها شريك للسلطة السياسية في صنع القرار سواء المركزي أو المحلي.

إن عدم قيام المجالس البلدية بالدور المنوط بهم في مجال التنمية المحلية، راجع إلى افتقارهم للكفاءة اللازمة، وهذا ما جعل معظم المجالس البلدية تتخلى عن دورها الرئيسي وتترك المبادرة للجهات المركزية للدولة .

الفرع الثالث: مشاركة الموظفين في تفعيل دور البلدية في مجال التنمية المحلية.

من المسلم به أن المجالس البلدية المنتخبة هي من تملك سلطة القرار المحلي دون تدخل من أي جهات أخرى داخلية أو خارجية إلا في مجال الرقابة. ورغم أن 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 أمر غير وارد. غير أنه في الواقع ومن خلال بحثنا سجلنا التداخل العملي الكبير بين صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وصلاحيات الموظفين خاصة الدور المحوري الذي يلعبه الأمين العام البلدية أو الكاتب العام في إدارة البلدية بصفة عامة ومساهماته في مجال التنمية المحلية. وعليه فلمعرفة طبيعة العلاقة بين الموظفين والمنتخبين ومدى ¹⁷م على فعالية البلدية سنتعرض أولا إلى النظام القانوني الذي يحكم هؤلاء الموظفين، وبما أن الأمين العام البلدية هو الركيزة الأساسية في الإطار البشري المعين للبلدية - فسنحاول معرفة دور الأمين العام في التسيير المحلي و في تأثيره في إدارة التنمية المحلية بصفة خاصة .

الفرع الرابع: موقع موظفي البلديات ضمن إدارة التنمية المحلية.

قد لا تكون هناك مشكلة في البلديات التي تأخذ بالمجالس المختلطة عند دراستنا النظام القانوني للمعنيين في إطار دراسة صلاحيات البلدية باعتبارهم يشاركون جنبا إلى جنب مع المنتخبين، مثلما هو الشأن في الأردن، العراق، الكويت والسودان ⁽¹⁾ لكن في المجالس التي تأخذ بنظام الانتخاب الكامل أي تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فقط لا التعيين والذي يعني بالضرورة الاستقلالية الكاملة لهذه المجالس عن السلطة المركزية. وأن العلاقة بين ها وبين السلطة المركزية داخل المستوى المحلي الواحد يجب أن تكون مباشرة ومحددة بالقانون ⁽²⁾، أي العلاقة بين المنتخبين والمعنيين. وبالعودة للتشريع الأساسي للبلدية وهو قانون 1990/08 لا نجد من خلال النصوص ما يدل على المشاركة المباشرة لموظفي البلدية في مجال التنمية المحلية، ولم يخصص قسم خاص بالموظفين ضمن محتوى القانون، ما عدا في المواد من 128 إلى 131 من الفرع الخامس ضمن الباب الربع المتعلق بإدارة البلدية. فالقانون من حيث الظاهر يساير المبدأ المتعارف عليه في مجال الإدارة المحلية، ومضمون نصوصه، من أن المجلس المنتخب هو صاحب السلطة الفعلي في الإطار المحلي من خلال سلطة التقرير وأن رئيس البلدية هو من يجسد هذه قرارات المجلس المحلي من خلال سلطة التنفيذ. أما الموظفون فمهمتهم القيام بالأعمال الإدارية البحتة لتسيير البلدية كمرفق عام ⁽³⁾ وفقا لأوامر رئيس البلدية. فلم ينص قانون البلدية على

طبيعة العلاقة بين المنتخبين أو المجلس المنتخب مع الموظفين -رغم الدور الكبير الذي تلعبه المصالح التقنية للبلدية في مساعدة المجلس البلدي ، فرغم عدم توفر الإطار البشري لموظفي البلدية على الكفاءة اللازمة ، إلا أنهم يقومون بدور فعال في مجال إدارة التنمية المحلية .

- (1)- محمد علي الخلايلة-الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن ومصر وفرنسا وبريطانيا-دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن 2009 ص: 71
(2)-خالد سمارة الزعبي المرجع السابق ص: 118
(3)-سمير محمد عبد الوهاب الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة-منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009-ص:23

المطلب الثاني: المشاركة في إدارة التنمية المحلية.

لا يتوقف فعالية البلدية في إدارة التنمية المحلية على مشاركة العنصر البشري ضمن التنظيم الرسمي للإدارة المحلية (1) ، بل إنه 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 (2) ويعتبر إشراك الأفراد المحليين في التنمية عنصرا جوهريا لنجاح وتفعيل التنمية ،ولذلك فالقاعدة الأساسية في كل عمل إنمائي أن يقوم على أساس المشاركة وتشجيع المواطنين على إبداء رأيهم في المشروعات الإنمائية (3) وإذا كان المجلس الشعبي البلدي هو قاعدة المشاركة في إدارة التنمية المحلية فإن قانون البلدية أعطى إمكانية إشراك المواطنين في اللجان التي يشكلها المجلس وهي أهم قاعدة لتطبيق الديمقراطية التشاركية التي تعني إشراك جميع فعاليات المجتمع المدني في كامل العملية التنموية من التخطيط والتنفيذ إلى التمويل و المراقبة (4)

ولضمان فعالية هذه المشاركة لا بد من توفر الضمانات القانونية لمؤسسات وهيئات المشاركة ، فإذا كان المجلس المنتخب يستند على أسس دستورية أثناء ممارسة صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة التنمية المحلية، فإن لجان البلدية لم تحظ بنفس القيمة الدستورية من حيث الصلاحيات المسندة إليها في إطار المشاركة ، وهذا ما تؤكد 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 .

- (1)- عبي الغني بسيوني عبد الله التنظيم الإداري-منشأة المعارف -مصر/2004 ص: 15
(2)-محسن أحمد الخضير ديمقراطية الإدارة المحلية-الدار الجامعية-مصر/2007 ص: 46
(3)-محمد حسن الدخيل-اشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة-منشورات الحلبي الحقوقية-مصر ط1/2009 ص:148
(4)- محسن أحمد الخضير-المرجع السابق-ص:145

الفرع الأول: هيئات البلدية.

تبعاً لما نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.

1- المجلس الشعبي البلدي:

ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الولائي على حد سواء لمدة (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، تجرى الانتخابات في ظرف الأشهر (3) التي تسبق القضاء المدة النيابة الجارية. غير ان النيابة الجارية تمدد في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 90-93-96 من الدستور. توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، لا تؤخذ في الحسبان، عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7 %) على الأقل من الأصوات المعبر عنها، المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية. تنقص من عدد الأصوات المعبر عنها التي تؤخذ في الحسبان ضمن دائرة انتخابية، عند الاقتضاء، الأصوات التي حصلت عليها القوائم المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 66 من القانون الانتخابات 01/12 المؤرخ في 2012/01/12. يتم توزيع المقاعد على كل قائمة في إطار أحكام المادتين 66 و74 من قانون الانتخابات 01/12 المؤرخ في 2012/01/12. يتم توزيع المقاعد على كل قائمة في إطار أحكام المادتين 66 و74 من هذا قانون الانتخابات السلف الذكر حسب الكيفيات الآتية:1- يحدد المعامل الانتخابي في كل دائرة انتخابية وفق الشروط المبينة في المادة 67 من قانون الانتخابات2-تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت

فيها على المعامل الانتخابي3- بعد توزيع المقاعد على القوائم الفائزة بمقاعد ، والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد ، حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها، وتوزيع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب. يمنح المقعد الأخير عندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر. (1)

(1)-أنظر المواد 65-إلى غاية 71من قانون الانتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12.

أ-الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية :

- يشترط في المترشح الى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ماياتي: أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من قانون الانتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،- أن يكون بالغا ثلاثة وعشرون (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع،
- أن يكون ذا جنسية جزائرية،
 - يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها،
 - ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجرح المنصوص عليها في المادة5 من قانون الانتخابات 01/12 ولم يرد اعتباره
 - ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به .
- يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:
- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
 - 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.
 - 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة.
 - 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100001 نسمة.
 - 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة.
 - 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه.

في غضون الايام الخمسة عشر(15) الموالية لاعلان نتائج الانتخابات ، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهدة الانتخابية، يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الاغلبية المطلقة للمقاعد . في حالة عدم حصول أي قائمة على الاغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القوائم الحائزة خمسة وثلاثون في المائة (35)

(%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثون في المائة (35 %) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح يكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي للمترشح الذي تحصل على الأغلبية الأصوات المطلقة، في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين والاربعين (48) ساعة الموالية ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات في حالة تساوي يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً⁽¹⁾

(1)- أنظر المواد 78-79-80-من قانون الانتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12.

يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة²¹ فهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم-الولاية-رؤساء الدوائر-الكتاب العامون للولايات-أعضاء المجالس التنفيذية للولايات-القضاة أفراد الجيش الوطني الشعبي-موظفي أسلاك الأمن-محاسبو الأموال البلدية-الأمناء العامون للبلديات⁽¹⁾

ب-سير المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام. يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه ويصادق عليه في أول دورة. يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم. يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك ، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي. في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون. ويخطر الوالي بذلك فوراً يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية. كما يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر ، خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي. يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ترسل الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، وتدوّن بسجل مداورات البلدية. تسلم الاستدعاءات، مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام آمنة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام. يمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل . وفي هذه الحال يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات. يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداورات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي. يوافق المجلس الشعبي البلدي على النقاط المسجلة في جدول أعمال الاجتماع ويمكنه إدراج نقاط إضافية. لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين. إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداورات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. يمكن عضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابياً عضواً آخر من

المجلس من اختياره، ليصوت نيابة عنه. لا يمكن نفس العضو أن يكون حاملاً لأكثر من وكالة واحدة. لا تصح الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة⁽²⁾.

(1)- أنظر المادة 81-من قانون الانتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12.
أنظر المواد 16-17-18-19-20-21-22-23-24 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

ج- نظام المداولات: يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات. يجز 22 تجري وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية. باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحاً. تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً. توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم. مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية. لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

عندما يخطر الوالي ، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 ، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقاً عليها. تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي :

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية.

(1)- أنظر المواد52-الى غاية-58 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في22/06/2011.

لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي **23** أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي. يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي. يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.

2-رئيس المجلس الشعبي البلدي والقانون الأساسي الخاص به:

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية طبقا لأحكام قانون البلدية رقم 11/10 المؤرخ في 22/06/2011 ، يمارس سلطات باسم الجماعات الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة، يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية، يمكن الوالي الترخيص بغير ذلك.

يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات. يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا.

يرسل محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي. ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية، المنصوص عليها في هذا القانون

ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي وبحضور منتخب المجلس الشعبي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات. عند حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية تطبق أحكام المادة 19 من قانون البلدية رقم 11/10 المؤرخ في 22/06/2011⁽¹⁾

يعد محضر بين رئيس المجلس الشعبي **24** في المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي.

يخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي. يحدد مضمون وخصائص هذا المحضر عن طريق التنظيم.يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي جددت عهده عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب.

يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال

الخمس عشرة (15) يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي في حدود ما تنص عليه المادة 69 أعلاه.

يتم استخلاف نائب الرئيس المتوفى أو المستقيل أو المقصى أو الممنوع قانونا حسب نفس الأشكال. يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم. يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر، حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 أعلاه. يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية.يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس. إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك، احد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.يتعين على رئيس المجلس الشعبي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته.وتثبت(1)

هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي. تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي. يتم إلصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية. يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 لتقديم استقالته أمامه، كما هو محدد في هذا القانون. يتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله.

ويستخلف في مهامه طبقاً لأحكام المادة 65 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22. تلتصق المداولة المتضمنة لإ²⁵خلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية. يعتبر في حالة تخل عن المنصب ، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لاكثر من شهر ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي. وفي حالة انقضاء أربعين (40) يوماً من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب. يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقاً لأحكام المادة 72 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22. يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22. يتقاضى رئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبون البلديون، عند الاقتضاء ، المتصرف المنصوص عليه في المادة 48 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 ، منحة مرتبطة بوظائفهم تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.⁽¹⁾

3-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية. وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون. يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والادارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما. يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي البلدي، وبهذه الصفة:
-يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه،
-يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها.
يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك. ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف⁽²⁾.
يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم الدولة ، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها. ويجب عليه، على وجه الخصوص، القيام بما يأتي:
-التقاضي باسم البلدية ولحسابها،

(1)- أنظر المواد73 إلى غاية 76 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في2011/06/22.

(2)- أنظر المواد77 إلى غاية 81 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في2011/06/22.

-إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية،
-إبرام 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 المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية
وحسن سيرها.

عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو
باسم زوجه أو أصوله أو فروعها إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلا، يعين المجلس الشعبي
البلدي المجتمع تحت رئاسته منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه
لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود.

ولا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتولى تنفيذ قرارات ناجمة عن المداولة ولا يحق
له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة.⁽¹⁾
يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة فهو يكلف على
الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.
لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية . وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود
المتعلقة بالحالة

المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا.

في إطار أحكام المادة 86 أعلاه، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته ،
تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد:

-استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات،

-تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية،

-إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه،

-التصديق على آل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية،

-التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليميا.⁽²⁾

(1)- أنظر المواد 82-83-84 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

(2)- أنظر المواد 85-86-87 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

-السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية،

-السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما. يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياط الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث. وفي حالة الخطر الجسيم والشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما. في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به. ويخطر الوالي بذلك. لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية. (1)

يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي ، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة لبلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم . يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء ، تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم. في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين ، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص ، يأتي:

-السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها -تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة،

-السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني،

-السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري. (2)

(1)- أنظر المواد 88 إلى غاية 92 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011.

(2)- أنظر المادتين 93-94 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011.

-السهر على نظافة العمارات و **28** سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية،

-السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها،

-اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها
-منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة،
-السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع،
-السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة،
ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية ، والعمل فوراً
على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.
ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة إلى
رئيس المجلس الشعبي البلدي
يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسة
صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة.
يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات
المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.
يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث
الثقافي المعماري على
كامل إقليم البلدية. (1)

الفرع الثاني : تشكيل اللجان.

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه
ولا سيما تلك
المتعلقة بما يأتي:
-الاقتصاد والمالية والاستثمار،
-الصحة والنظافة وحماية البيئة،
-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،
-الري والفلاحة والصيد البحري،
-الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.
يحدد عدد اللجان الدائمة أما يأتي:
-ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل،
-أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000
نسمة،

(1)- أنظر المواد 95-96 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

-خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000
نسمة،
-ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.
تحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية المجلس الشعبي بناء على اقتراح من
رئيسه.

تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة. (1)

يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال

اختصاصه كما هو مبين في هذا القانون.

تتشكل اللجنة الخاصة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها

بأغلبية أعضائه. تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة الخاصة المنصوص عليها في المادة 33 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 من أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثة لها.

يجب أن تضمن تشكيلة اللجان المنصوص عليه في المادتين 32-33 من قانون البلدية

10/11 المؤرخ في 2011/06/22

تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي.

المادة : 36 تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها.

تجتمع اللجان بناء على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكنها اللجوء الى استشارة طبقا لأحكام المادة 13 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

توكل أمانة الجلسة إلى موظف من البلدية. (2)

ولقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 91-13 المؤرخ في 2013/02/25 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم

أ- اللجان الدائمة:

يعين رؤساء اللجان الدائمة كأعضاء دائمين بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار من الوالي (3)

(1)- أنظر المادتين 31-32 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

(2)- أنظر المواد 33 إلى غاية 36 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

(3)- أنظر المادة 2 من مرسوم التنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 2013/02/25 المتعلق بانتداب المنتخبين المحليين.

يمكن اعتبارها اللجان الإجبارية في كل مجلس وهي المختصة في المواضيع التالية : الإدارة والمالية – التهيئة العمرانية والتعمير – الشؤون الاجتماعية والثقافية وهي المحاور الرئيسية المتعلقة بالتنمية المحلية، حيث تتشكل هذه اللجان بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي تحت رئاسة عضو منتخب وباقي الأعضاء هم من المنتخبين الذين يجب أن يعكسوا المكونات السياسية للمجلس أي مراعاة الأحزاب المشكلة للمجلس البلدي من حيث نسبة

تواجدها، فحتما رؤساء اللجان يشكلون من القوائم الأكثر تمثيلا. لكن المشرع اكتفى بذلك دون ذكر أي تفاصيل أخرى خاصة فيما يتعلق بعدد الأعضاء وشروط تعيينهم، مما ترك الفرصة للصراعات الحزبية الضيقة على حساب المصلحة المحلية خاصة في رئاسة لجنة للإدارة والمالية نظرا للمهام الموكلة لها و التي عادة ما تكون محل صراع النواب للفوز برئاستها. فوضع شروط وضوابط في تشكيلة اللجان يخفف على الأقل من هذه الصراعات فمثلا في بريطانيا يشترط لعضوية اللجان تخصص العضو و كفاءته في الموضوع أو الاختصاص الذي تعالجه اللجنة⁽¹⁾

ب اللجان المؤقتة:

أجاز المشرع للمجلس الشعبي البلدي تكوين لجان مؤقتة أو لجان استثنائية كما تسمى في النظام الفرنسي ومهمتها دراسة بعض المسائل المؤقتة، كإجراء تحقيق حول قضية ما حيث تنشأ اللجنة لهذا الغرض تنتهي بانتهاء مهمتها، وتقديم تقريرها للمجلس المنتخب حول نتيجة التحقيق⁽²⁾ أما في فرنسا فليس هناك لجان دائمة فجميع لجان المجالس المنتخبة تنشأ بصفة استثنائية خاصة في الحالتين التاليتين:

1- الحلول محل المجلس في حالة شغوره.

2-التحقيق في قضية يأمر بها المجلس⁽³⁾

أما المشرع الجزائري فلم يحدد مهام اللجان المؤقتة أو تشكيلها على غرار اللجان الدائمة وحسب صياغة من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، فإن المواضيع التي تتناولها اللجان المؤقتة هي نفس المواضيع التي تتناولها اللجان الدائمة وبالمقابل أعطى للمجلس حرية اختيار المواضيع التي يراها ضرورية من أجل إجراء تحقيق حول مسألة معينة تخص البلدية أو تخص المصالح التابعة لها.

الفرع الثالث: أنواع اللجان البلدية.

تتحدد طبيعة عمل لجان البلدية من خلال معرفة مدى السلطات الممنوحة لها والغرض من إنشائها فهي أما أن تكون لجان استشارية أو تكون لها سلطات تنفيذية مستقلة عن المجلس المنتخب كما يمكن للمجلس المنتخب أن يفوض لها بعض الصلاحيات، وما يترتب من التفويض من آثار

(1)- عبد الرزاق الشخلي الإدارة المحلية نفس المرجع السابق ص198.

(2)-علي خطار شطناوي نفس المرجع السابق ص203.

(3)- عبد الرزاق الشخلي الإدارة المحلية نفس المرجع السابق ص198.

1-لجان البلدية الاستشارية:

وهي اللجان المكلفة بتقديم الاستشارة الفقيه إذا طلب منها المجلس ذلك فهي لا تصدر قرارات بل تبدي آراء استشارية ، وإذا كانت الهيئات الاستشارية في الأصل تتميز بالاستقلالية عن الهيئة المستشارة فإن الوضع يختلف مع لجان البلدية الاستشارية ، فهي تابعة للمجلس المنتخب ومتكونة من أعضائه . كما يمكن استدعاء أعضاء آخرين من خارج المجلس لمساعدة اللجنة⁽¹⁾ . كما أن المجلس المنتخب يمارس رقابة مباشرة على هذه اللجنة من حيث التشكيل والعمل⁽²⁾. أما عن طبيعة الاستشارة في هذه الحالة فهي غير

ملزمة بالرأي الاستشاري مادام أنها غير ملزمة . بأخذ الاستشارة ، حيث يستلزم ذلك وجود نص صريح يلزم المجلس بطلب الاستشارة (3) .

2- لجان البلدية ذات السلطة التنفيذية:

وهي لجان مستقلة ، تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات والأمر بتنفيذها وهي لجان مستقلة تماما عن المجالس المحلية رغم أنها تتشكل من المنتخبين إلا أنه بمجرد تشكيلها تنفصل عن سلطة المجلس . كما أن صلاحياتها محددة باسم القانون ولا يتدخل المجلس في تحديد هذه الصلاحيات- إضافة أو سحبها من اللجنة - أي أنها تشكل مجلس داخل مجلس كما أن اللجنة تصدر قرارات ملزمة ولا يمكن للمجلس إلا الإطلاع عليها أي للإعلام فقط. أما من الناحية الرقابية، فلا يملك المجلس إلا حل هذه اللجنة إذا تجاوزت صلاحياتها أو مراقبة نفقاتها من الناحية المالية بما أنها تخضع لمالية البلدية بصفة عامة (4) .

3- اللجنة ذات السلطة المفوضة:

وهي عادة تكون لجان مؤقتة تفوض من المجلس لدراسة مسألة ما، بصفة مؤقتة (5) في هذه الحالة لا تمنح صلاحية التقرير باسم القانون ، لكن عن طريق التفويض حيث يفوض المجلس بعضا من صلاحياته لهذه اللجنة للتداول فيها دون تجاوز حدود التفويض وبالتالي فإن اللجنة تصدر قرارات في المواضيع المطروحة أمامها، فيما إذا حولها التفويض سلطة البت النهائي في القضية . كما يمكن أن نبدي آراء استشارية إذا نص التفويض على ذلك . أما من ناحية الرقابة فهي مفترضة بموجب الآثار القانونية للتفويض ضمن القواعد العامة.

(1)- محمد علي الخلايلية نفس المرجع السابق ص74.

(2)- عبد الرزاق الشبخلي الادارة المحلية نفس المرجع السابق ص195.

(3)- أحمد بوضياف نفس المرجع السابق ص137.

(4)- محمد علي الخلايلية نفس المرجع السابق ص194.

محمد علي الخلايلية نفس المرجع السابق ص195.

(5)-

الفرع الرابع: صور المشاركة في إدارة التنمية المحلية.

32

إن من بين الركائز الأساسية التي أنشأت من أجلها الإدارة المحلية ، هو إشراك أكبر قدر من المواطنين من أصحاب التخصص و ذوي الكفاءات والفنيين والفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية (1) . وهذا عن طريق تفويض السلطات المحلية لبعض من صلاحياتها لصالح المجتمع المحلي من أجل المساهمة في تخطيط وتنفيذ ومراقبة مشاريع التنمية المحلية بشكل مباشر أو غير مباشر (2) . تحت مراقبة وتوجيه من قبل الدولة وأجهزتها، لأن التنمية فعل يستوجب التدخل و التوجيه عكس النمو التلقائي (3) . وهو ما يتطلب وجود مؤسسات و هيكل خاصة بإدارة التنمية المحلية حيث يجتمع فيها المنتخبون وأصحاب المهن والمختصين وجميع الفاعلين في التنمية سواء أفراد أو جماعات (4) و إذا كان المجلس الشعبي البلدي هو الإطار و التنظيم الرسمي الذي يتم فيه تجسيد مبدأ المشاركة في مفهومها

الضيق فإن مفهوم التنمية المحلية كما رأينا بهدف إلى إشراك جميع الفئات و أطياف المجتمع في إدارة التنمية المحلية (5) . و بما أنه عمليا لا يمكن استشارة جميع المواطنين في آن واحد فإنه يمكن الاستعانة بممثلين عن المجتمع الموسع والمنظم في جمعيات وتجمعات مختلفة تدعى بمنظمات المجتمع المدني

ولا يقتصر مشاركة المجتمع على الدور الاستشاري فقط ، بل يمكن أن يترجم إلى المساهمة في انجاز المشاريع الخدمائية و التنموية والإشراف عليها و إدارتها ، وهذا عن طريق إشراك القطاع الخاص إلى جانب السلطة المحلية.

أ- المجتمع المدني:

بعد مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولاً في السنوات الأخيرة على المستوى الأكاديمي والسياسي والاجتماعي، محلياً ودولياً نظراً للدور المحوري الذي يلعبه إلى جانب الدولة في بناء المجتمع ، ومؤسسات الدولة. كما أصبح معياراً لمدى تمتع الأنظمة السياسية بالمنهج الديمقراطي فالأنظمة المنغلقة وخاصة الاشتراكية منها ، تكون فيها آلية المجتمع المدني معطلة لما يشكله من خطر على سيطرة هذه المنظمات على المواطنين على حساب السلطة السياسية. وفي الجزائر ارتبط ظهور مصطلح المجتمع المدني مع التحول النظام السياسي نحو التعددية بعد إقرار فتح المجال للجمعيات بموجب دستور 1989 بما فيها الجمعيات ذات الطابع السياسي و الثقافي و الاجتماعي والنفقات والجراند المستقلة. ورغم سلبية هذا التحول السريع فلم يتم التراجع عن هذا المكسب الديمقراطي حتى في الدستور الحالي من خلال خاصة بعض المواد منه باستثناء تلك القيود القانونية التي وضعها المؤسس الدستوري لإنشاء هذه الجمعيات. وهو ما يدل على أن هناك

(1)- رمضان بطيخ-مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة-منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية-مصر عدد 2009 ص215.

(2)- عبد المالك بن عبد الله الهنائي-المرجع السابق ص98.

(3)- محمد حسن الدخيل إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة-منشورات الحلبي الحقوقية ط1/2009 ص28.

(4)- الاخضر أبو العلا عزي التنمية المحلية والحكم الراشد ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي حول الحكم الراشد

(5)- شيبوط سليمان وكبير مولود وهزرشي طارق-دور الادارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية المرجع سابق

تأثير متبادل بين التنمية والنظام السياسي من جهة ، وبين التنمية والديمقراطية من جهة أخرى و هو ما يعني العلاقة المباشرة بين المشاركة الفاعلة والتنمية وعلى المستوى المحلي يكون دور المجتمع المدني أكثر تأثيراً وفاعلية في التنمية المحلية ، بحكم الاتصال المباشر بين السلطة من جهة ، والمواطنين من جهة أخرى هذا شريطة وضع تحديد دقيق و إطار منظم للمجتمع المدني من خلال مفهومه.

ب-منظمات المجتمع المدني:

ظهرت منظمات المجتمع المدني في الجزائر كطرف فاعل في صنع القرار و في سياسة التنمية بصفة خاصة بعد التحول نحو التعددية السياسية التي فتحت المجال لإنشاء الجمعيات المستقلة مهما كان طابعها سياسي أو مدني أما في عهد الحزب الواحد فرغم تشكل بعض الجمعي ات فإنها كانت خاضعة لإرادة وبرنامج الحزب لأن من شروط تحقيق فعالية المجتمع المدني هو الاستقلالية بجميع مستوياتها (الأهداف- الرؤى- الأولويات- الاستقلالية الإدارية والتنظيمية ..)

كما شهدت منظمات المجتمع المدني نشاطا كبيرا بعد أحداث أكتوبر 1988 وبعد العشرية السوداء خاصة من سنة 1995 بعد الاستقرار الذي عرفته مؤسسات الدولة. حيث ارتفع عددها من 86 جمعية سنة 1988 الى 151 جمعية سنة 1990 ثم إلى أكثر من 600 جمعية سنة 1995 بعدما سجلت تراجعا سنة 1992 بسبب حل جميع الجمعيات التي لها علاقة بالجبهة الإسلامية للإنقاذ وجميع الجمعيات ذات الطابع الديني⁽¹⁾. ليصل عددها حسب تصريحات وزير الداخلية والجماعات المحلية سنة 2009 إلى أكثر من 80 ألف جمعية. من الناحية التشريعية يمكن القول بأن المشرع الجزائري بالرغم أنه لم ينص صراحة على دور المجتمع المدني كطرف رئيسي الى جانب الدولة في بعض القضايا الهامة، فإن اعتماده على بعض الآليات التي فرضتها التحولات التي شهدتها العالم في مجال حقوق الإنسان و محاربة الفساد و التي تؤكد من خلالها المنظمات الدولية على تفعيل دور المجتمع المدني المحلي في ترقية حقوق الإنسان ومحاربة الفساد، فإن انخراط الجزائر في هذا المسعى بالإشارة في ديباجة نصوص مكافحة الفساد إلى اتفاقية الأمم المتحدة في مكافحة الفساد و خاصة المادة 13 من الاتفاقية التي تؤكد على ضرورة تعزيز مشاركة المجتمع المدني الى جانب الدولة في محاربة هذه الظاهرة⁽¹⁾. كما تنص المادة 15 من القانون المتعلق بتهيئة و التعمير على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية و الفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و مخطط شغل الأراضي. كما أن سلسلة الحوارات و الندوات التي عرفتها الجزائر منذ سبتمبر 1995 خاصة المنتدى الوطني كلها تؤكد توجه الدولة نحو الاهتمام بمنظمات المجتمع المدني وإعطائها دور ريادي في التنمية الشاملة، ولو أن البعض يرى في هذا التوجه محاولة لاحتواء المجتمع المدني من طرف الدولة خشية تحوله الى معارض حقيقي للسلطة⁽³⁾

- (1)- مرسى مشري-المجتمع المدني في الجزائر دراسة في الية تفعيله-المرجع السابق ص 05
المادة 02/1 من القانون رقم 01/06 الصادر في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربه.
(3)- مرسى مشري-المجتمع المدني في الجزائر دراسة في الية تفعيله-المرجع السابق.

المبحث الثاني: الإطار البشري للمجلس الشعبي الولائي.

الولاية باعتبارها هيئة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تتكون إن الولاية هي وحدة و مجموعة إدارية لا مركزية و إقليمية و جغرافية - منحت الاستقلالية و الشخصية المعنوية كما منحت أيضا قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي بالأساس و ليس على أساس فني أو موضوعي. تعد الولاية همزة وصل بين الحاجات و المصالح و المقتضيات المنجزة عن مصالح الدولة ككل و احتياجات المصلحة العامة في الدولة. كما تعتبر الولاية مقاطعة متميزة و تتمتع بمكانة خاصة في النظام المؤسساتي للدولة، و هي عماد تدخل هذه الأخيرة في مختلف مجالات الحياة المحلية. و الولاية هي " المؤسسة الوعاء " التي تلقت فيها السلطة اللامركزية *pouvoir décentralisé* و السلطة *pouvoir déconcentrée* و من ثم التمايز و الفعالية، التي تجعل من الولاية أنجع مراكز القرار التي تستجيب لانشغالات المواطن و تحقق الانجاز الفعلي لمشاريع الدولة، و الولاية تجمع الفاعلين التاليين، المجلس الشعبي لولائي، و الوالي .

وسنتعرض إلى هذين الهيئتين كما يلي:

المطلب الأول: تكوين المجلس الشعبي الولائي.

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين حسب نص المادة 82 من قانون

الانتخابات 01/12 على ان يتغير عدد أعضاء المجالس الولائية حسب تغير عدد سكان

الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن و السكان الأخير و ضمن الشروط التالية

35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة.

43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة

47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.

51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.000 و 1.250.000 نسمة.

55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.

إلا انه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل⁽¹⁾

تحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا فهي زيادة على

كونها وجها من وجوه اللامركزية تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها

المباشرة في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها كما تعتبر حلقة وصل وأداة ربط

بين الجهاز الإداري وسكان الولاية.

(1)- انظر المادة 82 من قانون الانتخابات 01/12 المؤرخ في 2012/01/12.

وهكذا فإنها تمثل عاملا فعالا في مسيرة التنمية الشاملة وتحقيق المطامح الشعبية والترقية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وترتبط أهميتها بمدى كفاءة أعضائها وفعاليتهم وسهرهم على خدمة المواطن وحرصهم على تنفيذ المشاريع الوطنية في مختلف القطاعات واحترامهم للمبادئ الأساسية

والمجلس الشعبي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعد الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، وهو هيئة المداولة والمعبر لرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية، وينتخب أعضاؤه من بين سكان الولاية، وهو المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يحملها وله دور فعال في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية و العمرانية.

ويعقد المجلس دورات عادية وأخرى استثنائية للممارسة اختصاصاته المتعددة وانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتجسيد للديمقراطية التي تعني مشاركة الشعب في التخطيط والتسيير والتنفيذ

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي اللائي من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب المعتمدة، أو من قوائم المترشحين الأحرار، وينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات ويكون الاقتراع عاما ومباشرا وسريا ويحدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي تبعا لعدد سكان الولاية.

ويشترط في المترشح للمجلس الشعبي الولائي أن يكون من ذوي الأخلاق الحميدة والولاء الدائم للوطن فإذا ما ثبت بعد انتخابه أنه أصبح في وضع يتعارض مع شروط الانتخاب ينبغي عليه ان يقدم استقالته في مهلة شهر واحد. وفي حالة استقالة عضو أو إقصائه من المجلس الولائي يستخلف بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير ويثبت هذا الاستخلاف بمداولة من المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة متابعة جزائية لعضو لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا يمكن توقيفه بموجب مداولة ويتم إعلان التوقيف بقرار مغل صادر عن الوزير الداخلية لحين الفصل النهائي من الجهة القضائية المختصة ويعاد انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتجديده في الحالات التالية:

- 1- في حالة إلغاء نهائي لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- 2- في حالة استقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين.
- 3- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء.
- 4- في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس من شأن هذا الاختلاف أن يعرقل السير الحسن والعادي للمجلس الشعبي الولائي.

ويتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير يقدمه وزير الداخلية. وتنتهي الفترة الانتخابية للمجلس المجدد بانتهاء الفترة الباقية ولغاية التجديد التام والعام للمجالس الشعبية الولائية على المستوى الوطني.

الفرع الأول: سير أعمال المجلس الشعبي الولائي.

المجلس الشعبي للولاية هو هيئة مداولة³⁶ تدور دورات عادية في كل عام مدة كل دورة خمسة عشر يوما يمكن تمديدها عند الاقتضاء بقرار صادر عن أغلبية أعضائه أو بطلب من الوالي الولاية كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث من أعضائه أو بطلب من الوالي ولا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد اجتماعاته إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين.

ويمكن لعضو المجلس الولائي الذي يحصل له مانع من حضور اجتماع المجلس أن يوكل كتابيا احد زملائه الذي يختاره للتصويت باسمه ، ولا يجوز لعضو واحد أن يحمل في المجلس أكثر من وكالة واحدة كما لا تصح الوكالة إلا لجلسة واحدة . وتكون جلسات سرية في الحالات المتعلقة بدراسة الوضعيات التأديبية للمنتخبين أو عندما يتعلق الأمر بالمسائل المتعلقة بالأمن والنظام العام . ويتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني : تشكيل المجلس الشعبي الولائي.

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الأعضاء الفائزين ، وتتم عملية الانتخاب بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية في الدورة الأولى تجرى دورة ثانية ويتم انتخاب رئيس المجلس الولائي بالأغلبية النسبية . وفي حالة

تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المترشحين سناً. وعندما ينتخب يختار مساعداً أو أكثر من المنتخبين ويعين الرئيس مساعداً لإنابته في حالة غيابه. يتولى الرئيس أو مساعده رئاسة أشغال المجلس ويتولى إدارة المناقشات ويتم اختيار مكتباً أثناء انعقاد كل دورة من دورات المجلس ويتكون هذا المكتب عن عضوين إلى أربعة أعضاء يتم تعيين أمانة لمساعدة رئيس المجلس الشعبي الولائي، كما يزود المجلس الولائي بعدد كاف من الموظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي الولاية. ويتفرغ رئيس المجلس الولائي لمهامه الانتخابية ويستعين المجلس الشعبي الولائي بلجان متخصصة في الموضوعات التي تدخل في دائرة اختصاصه ويناط بتنفيذ قرارات المجلس الشعبي بالمجلس التنفيذي تحت لواء سلطة الوالي.

المطلب الثاني: اختصاصات هيئات المجلس الشعبي الولائي.

يمارس كل من المجلس الشعبي الولائي ورئيس المجلس الشعبي الولائي العديد من الاختصاصات المرتبطة بشؤون الولاية، إضافة إلى الصلاحيات الممنوحة للوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على مستوى إقليم الولاية، وقد حدد قانون الولاية جميع الجوانب المرتبطة بصلاحيات هذه الهيئات وفقاً لما يلي:

الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 03 إلى 111 بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم.

1- في مجال الاختصاصات العامة

37

يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة ذكرها في المادة 77⁽¹⁾ وهي:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- السياحة

- الإعلام والاتصال.

- التربية والتعليم العالي والتكوين

- الشباب والرياضة والتشغيل

- السكن والتعمير وتهيئة الإقليم

- الفلاحة والري والغابات

- التجارة والأسعار والنقل

- الهياكل القاعدية والاقتصادية

- التضامن ما بين البلديات

- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي

- حماية البيئة

- التنمية

- ترقية

- الاقتصادية والاجتماعية والثقافية-

المؤهلات النوعية المحلية

2- في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية : يعد المجلس الشعبي

الولائي مخطط التنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي ، تحدد فيه الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسخرة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية. يبادر المجلس الولائي طبقا للمواد من 22 الى 91 من قانون الولاية بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها

3- في مجال الفلاحة والري : يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع كل مشروع

يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي ، ويعمل على تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية ويضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف ، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية

(1)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق ص 230-231

4- في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي : يمارس المجلس مهامها كثيرة ذات طابع

اجتماعي وثقافي طبقا للمواد من 93 إلى 38 منها:

-يساهم المجلس في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق الماررد ترقيتها.

يتولى المجلس إنشاء الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية ، مع الأخذ بعين-

الاعتبار المعايير الوطنية ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

يساهم المجلس في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث

والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

يساهم المجلس بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية على مستوى الولاية في

كل نشاط اجتماعي.

يساهم المجلس في ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وينسق في ذات الموضوع

مع البلديات ومصالح الدولة المعنية والجمعيات.

يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى الولاية ويساعد

المستثمرين في هذا المجال.

5- في مجال السكن: خصص قانون الولاية لسنة 2112 مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن هما المادة 100 و 101 و تنص المادة 100 بأنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في انجاز برامج السكن. كما يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه (1).

6- في مجال الهبات والوصايا:

طبقا للمادة 133 يبيت المجلس الشعبي الولائي من قبول او رفض الهبات والوصايا سواءا كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات أخرى.

(1)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق ص 234-236.

7- في مجال طرق تسيير المصالح 39 ومية الولائية : يملك المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 132 إلى 139 أن يقرر استغلال مصالح عمومية ولائية أما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق الامتياز.

2- في المجال المالي : يتولى المجلس الشعبي الولائي ممارسة سلطة المصادقة على الميزانية بعد مناقشتها ، وعند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 129 من قانون الولاية (1)

الفرع الثاني : اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات عديدة أهمها: 1- طبقا للمادة 17 من قانون 07/12 يتولى رئيس المجلس إرسال الاستدعاءات ، للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام وهذا قبل 10 أيام من الاجتماع (2) .

2- يتولى إدارة المناقشات وضبط الجلسة طبقا للمادة 20 من هذا القانون ويمكنه بهذه الصفة طرد كل شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير أعماله.
-يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة

- يقترح اللجان الدائمة طبقا للمادة 33

-يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي حسب المادة 32
-يتولى ايداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام
طبقا للفقرة 12 من المادة 22

-يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس موظفي الديوان من بين أعوان الدولة
التابعين للولاية طبقا للمادة 22 الفقرة 12

-يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات
الرسمية حسب مضمون المادة 02

-يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية ولاسيما
النشاطات المسجلة بالولاية ما بين الدورات حسب المادة 01

-ويجوز لرئيس المجلس قانونا أن يقدم استقالته ويفصح عن رغبته في التخلي عن رئاسة
المجلس وهذا أمام هيئة المداولة⁽³⁾.

(1)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق ص 236-237.

(2)- رئيس الجمهورية، مرسوم رئاسي، رقم 07/12 الذي يتضمن قانون الولاية مرجع سابق ص10.

الفصل الثاني:

استقلالية الجماعات المحلية

في

ادارة وتطوير التنمية المحلية

استقلالية البلدية في الأصل هي من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمجموعات المحلية بصفة عامة (1). فإذا كان مصطلح الاستقلالية يطلق على من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، فإن البلدية لا يمتد استقلالها إلى الوظيفة التشريعية أي سن القوانين الخاصة التي تنظم المجتمع المحلي، كما أن السلطة القضائية تبقى تابعة للسلطة المركزية بصفة مطلقة، فالاستقلالية التي نقصدها هنا تقتصر على الوظيفة التنفيذية_ في مجال الشؤون المحلية_ و هو أيضا استقلال نسبي يجب أن يمارس ضمن القواعد المحددة في الدستور، و قوانين الدولة (2). والوظيفة التنفيذية تضطلع بها الهيئة التنفيذية المكونة من رئيس البلدية و نوابه أو مساعديه مكلفين أساسا بتنفيذ مداورات المجلس البلدي ذي الوظيفة التفريرية حيث يفترض أن للمجلس كامل الحرية و السلطة في التداول في القضايا التي تدخل في إطار الصلاحيات المسندة إلى البلدية (3). لكن الواقع يظهر أن المجلس البلدي ليس الفاعل الوحيد في السياسة المحلية و أن قراراته في إدارة التنمية المحلية مرت بطة بعدة أجهزة مركزية للدولة و هي من أهم المعوقات التي تضعف استقلالية المجالس المنتخبة في اتخاذ قراراتها. كما أن هذه الحرية مقيدة من جهة أخرى بالموارد المالية المحدودة التي تعد من بين أسباب فشل التنمية المحلية في ظل محدودية استقلالية مالية البلدية.

المبحث الأول معوقات استقلالية المجالس المنتخبة

إن مبدأ استقلالية البلدية في تدبير شؤونها المحلية ليست وليدة التعددية الحزبية كما يعتقد البعض بل إن هذا المبدأ نص عليه في ميثاق البلدية الذي أنشأت به البلدية أول مرة في الجزائر، حيث تضمن المبدأ العام المتعلق بحرية المجموعات المحلية و سلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير شؤونها المحلية فنص على " أن البلدية تتخذ في نطاق اختصاصها المقررات المفيدة ، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، و دون أن

تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها ، و يجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا ، بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية " (4) ورغم الصلاحيات الواسعة التي منحت للبلدية آنذاك إلا أن هذا المبدأ العام جوبه بصرامة كبيرة من طرف النظام نفسه بعدم إساءة فهم مداه بالتركيز على أن اللامركزية ليس هدفها الاستقلال الكلي للبلدية أو أن تهدد وحدة الدولة ، و أن اللامركزية هي تقنية النمو و المشاركة الحيوية للبلدية و المنظمات في السلطة الثورية(5)

(1)-مسعود شيهوب-استقلالية الجماعات المحلية-مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة-الجزائر-ع20002/1- ص 119 .

(2)-رمضان بطيخ -

مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة- عدد 2009 ص233 .

(3)-أنظر المواد من 16 إلى

غاية 30 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 .

(5)-أحمد

(4)-مسعود شيهوب-المرجع السابق ص123

سويقات المشاركة الشعبية في التسيير والرقابة على الإدارة المحلية-ورقلة ملتقى وطني يومي 27-28/04/2010 بجامعة الجلفة

وعند دراستنا لواقع البلدية في مجال اتخاذ قراراتها المحلية نجد أن المشرع أكد على استقلالية المجلس المنتخب كهيئة مداولة من خلال مظاهر عديدة ، لكن المجلس لا يعتبر صاحب الكلمة الأخيرة في اتخاذ المقررات اللازمة دائما ، ذلك لأن المجالس المنتخبة ليست الفاعل الوحيد في مجال التنمية المحلية. كما أن البلدية بأجهزتها المحلية المستقلة لا تتدخل في الشؤون المحلية بعيدا عن أعين السلطة المركزية بل أحاطها المشرع برقابة مركزية صارمة أثناء ممارسة صلاحياتها وهو ما يحد من فعالية القرار المحلي.

المطلب الأول استقلالية المجلس البلدي كهيئة مداولة

نص قانون البلدية الحالي صراحة على جملة من الأحكام يؤكد فيها على استقلالية البلدية في إدارة مجالات التنمية المحلية ، ويتضح ذلك خاصة من خلال جملة الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون البلدية، لكن دون تحديد دقيق لهذه الصلاحيات حيث أنها وردت على سبيل العموم ، محاولا إعطاء مفهوم خاص لاستقلالية البلدية. كما أن واقع تدخل البلدية في مجال التنمية المحلية يؤكد على أن المجلس البلدي- و هو هيئة المداولة و التي تتخذ القرارات - تجد نفسها في بعض الأحيان هيئة استشارية أكثر منها تقريرية في مواجهة الهيئات المركزية للدولة.

الفرع الأول مظاهر استقلالية المجالس المنتخبة

اعتبر المشرع المجلس البلدي الهيئة الأكبر تعبيراً عن الديمقراطية و تمثيلاً للامركزية على المستوى المحلي (1). و هذا لتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية الذي تهمهم مباشرة و لذلك تسمى في كثير من البلدان بالحكم المحلي(2)

و هذا يؤكد مدى الاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها الم جالس المحلية عن السلطة المركزية في تدبير الشؤون المحلية ، و اتخاذ و تنفيذ القرارات التي تهم السكان المحليين مباشرة . أما في الجزائر و إن لم يستعمل مصطلح الحكم المحلي في النصوص الصادرة لحد الآن مقابل مصطلحي الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية ، إلا أن الحكم على مدى رغبة المشرع في ترسيم المجلس البلدي كهيئة مداولة ذات استقلالية ، يمكن دراستها من الناحية القانونية من خلال المعالجة الدستورية و المعالجة التشريعية لمسألة استقلالية البلدية .

(1)- المادة 02 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

(2)-مصطفى دريوش الجماعات المحلية بين القانون الممارسة-مجلة لفكر البرلمان-المرجع السابقص91.

1- المعالجة الدستورية لمسألة ⁴²فلائية

ورثت الجزائر نظام الإدارة المحلية عن الاستعمار الفرنسي مكونا من 1578 بلدية و 15 ولاية⁽¹⁾ و هو ما يتناسب في الأصل مع نظام الجماعة المحلية الذي كان سائدا في البلاد حتى قبل ظهور الاستعمار الفرنسي⁽²⁾ إن تحديد حجم و مضمون الاستقلال المحلي، هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل سياسية و اقتصادية و مالية و اجتماعية⁽³⁾ .وبما أن اللامركزية هي أساس استقلال المجالس المحلية، فلم يتردد المشرع في تبني هذا النهج من خلال أول دستور للبلاد في 1963 معتبرا أن البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية⁽⁴⁾ .ولا شك أن هذا الاعتراف بالوجود المادي للبلدية دستوريا يعتبر أول مظهر من مظاهر استقلالها بكونها أجهزة منفصلة عن الجهاز المركزي⁽⁵⁾ و قد تأكد ذلك مع صدور دستور 1976 و المبادئ التي تبناها النظام القائم آنذاك و التي من أهمها بناء الدولة من القاعدة إلى القمة، و تبني نظام اللامركزية صراحة و اعتبار البلدية قاعدة أساسية لها⁽⁶⁾ و إن لم يؤكد صراحة الدستور على مبدأ الاستقلالية لهذه الهيئة .فان ميثاق البلدية لسنة 1966 نص صراحة على مبدأ استقلالية البلدية عن السلطة المركزية⁽⁷⁾ أما الدستور الصادر سنة 1989 و الذي نشأ في ظل قانون البلدية الحالي موضوع الدراسة ، فقد أعاد صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بالمجالس المحلية المنصوص عليها في الدستور السابق .فقد نص في المادة رقم 14 على "أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية " كما كرس صفة الجماعة القاعدية للبلدية (المادة 15 من الدستور) و أن المجلس المنتخب هو مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .دون النص صراحة أيضا على مبدأ استقلالية الهيئات المحلية ، إذ كان بالإمكان أن يصبح لهذا المبدأ قيمة دستورية ، مع التحول السياسي الجديد من الأحادية الحزبية إلى التعددية السياسية التي تجسد التطبيق الفعلي للديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون المحلية من خلال المجالس المنتخبة المنصوص عليها

- (1)- نصر الدين بن طيفور-أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون البلدية والولاية مجلة الادارة-الجزائر-ع2001/22 ص 06 .
- (2)-محمد العربي سعودي-المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر من 1916-1962-د.م.ج الجزائر-1986-ص124
- (3)- شيهوب مسعود أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ص124
- (4)-المادة 09 من الدستور 1963.
- (5)- نصر الدين بن طيفور مرجع سابق ص08
- الله بوحميده معالجة اللامركزية الادارية في التشريع والتنظيم المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الجزائر ع 2005/2 ص62
- (7)- شيهوب مسعود استقلالية الجماعات المحلية مجلة الفكر البرلماني الجزائر ع2002/1 ص122.

ما دستور سنة 1996 الذي شهد تعاملاً⁴³ لجزئياً مقارنة بدستور 1989 فقد أبقى على نفس النظرة السابقة في المواد 14 و 15 و 16 منه. و أول ملاحظة يمكن أن نختم بها هذه النقطة أنه رغم التحول العميق في النظام السياسي الجزائري بين دستوري 1963 و 1976 من جهة و دستوري 1989 و 1996 الحاملين للتحول في إيديولوجية الدولة من جهة أخرى ، إلا أنه لا نلمس آثار هذا التحول من خلال المعالجة الدستورية لمسألة استقلالية المجالس المنتخبة. ما عدا فيما تعلق باسم هذا النظام بذكر عبارة الجماعة الإقليمية أو الإدارة المحلية بدل المجموعة الإدارية التي استعملت أول مرة في دستور 1963⁽¹⁾

ثانياً: المعالجة التشريعية لمسألة الاستقلالية

مقارنة بالمعالجة الدستورية ، فإن النصوص التشريعية المتعلقة بالبلدية و خاصة منها قانون البلدية بصراحة على حددت بصفة أدق مظاهر استقلال البلدية في اتخاذ قراراتها و لقد نص قانون 90 الاستقلال المالي للبلدية لكونه نتيجة طبيعية للاعتراف بالشخصية المعنوية⁽²⁾ إلا أن الاستقلال في اتخاذ القرارات لم ينص عليه في نصوص قانون البلديات . ويمكن أن نستنتج مظاهر استقلال البلدية من خلال وسيلة إنشائها من جهة، ومن خلال المظاهر المتعلقة بمباشرة صلاحياتها من جهة أخرى.

(أ) - مظاهر الاستقلال من خلال وسيلة إنشاء البلدية وتكوين مجالسها إن البلدية باعتبارها جهاز لا مركزي تابع للدولة و وسيلة للتعبير الديمقراطي على المستوى المحلي فقد ضمن المشرع استقلاليتها من خلال وسيلة إنشائها، ومن خلال وسيلة اختيار إدارتها.

01-وسيلة إنشاء البلدية

تنشأ البلدية لأول مرة بموجب قانون صادر من البرلمان، وفق التنظيم الإقليمي للبلاد أي أنه لا يتم إنشاء بلدية أو أكثر وفق رغبة السكان المحليين إنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة والذي تتكفل به الهيئة التشريعية⁽³⁾ . وقد شهدت الجزائر عمليتين لإنشاء البلديات منذ الاستقلال أولها سنة بموجب الأمر الصادر في 1974/07/02 الذي أنشأ 704 بلدية ضمن 31 ولاية- و آخرها سنة 1984 الذي أنشأ البلديات الحالية⁽⁴⁾

و لم ينص المشرع على آلية أو وسيلة أخرى لإنشاء البلدية بخلاف بعض التشريعات المقارنة مثل القانون الأردني الذي يسمح للسكان المحليين بإبداء رغبتهم في إنشاء بلدية

جديدة أو انضمام بلديتين أو أكثر في بلدية واحدة بان ترسل طلبها إلى المحافظ(سلطة الوصاية) والذي بدوره يحيلها إلى وزير

- (1)- عطاء الله بوحميده - المرجع السابق ص63
- (2)-قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011
- (3)- المادة 122 فقرة 10 من دستور 1996
- (4)- بموجب القانون رقم 09/84 الصادر في 04/02/1984

البلديات الذي يطرح الأمر على مجلس الوزراء لإبداء رأيه بعد تشكيل لجنة لدراسة هذا الطلب⁽¹⁾. أما المشرع الجزائري⁴⁴ خص على إمكانية إنشاء بلدية اعتمادا على رغبة السكان المحليين ،حتى في حالات كتم البلديات أو تعديل حدودها حيث يفهم من خلال المواد 06 و 07 من قانون البلدية أنه لا يمكن للسكان المبادرة بذلك. إن اعتماد القانون كوسيلة لإنشاء البلدية يعتبر مانعا من استعمال هذه الوسيلة بيد السلطة المركزية لاستعمالها في صالحها على حساب المجتمع المحلي لكنها رغم ذلك تبدو وسيلة قاصرة عن استيعاب متطلبات السكان المحليين وضمان التقسيم الجهوي العادل بين المناطق وهي إحدى الاختلالات الهيكلية التي تعيق تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية وفي خلق تنمية متوازنة حيث يلاحظ مثلا أن معظم بلديات الشمال في المدن الكبرى تعاني من صغر حجمها مقارنة بعدد سكانها الذي صعب من إيجاد المساحة اللازمة للتوسع في المشاريع التنموية وبلديات الجنوب تعاني من ضعف إمكانياتها المالية رغم شساعة أراضيها التي يصعب التحكم فيها. مما ضاعف من عملية الزحف نحو البلديات والمدن الكبرى على حساب البلديات الصغيرة والأرياف.

- 02 وسيلة اختيار إدارتها

تعتمد البلدية في تسييرها على المجالس المحلية التي تتشكل عن طريق الانتخاب الذي يعتبر شرط أساسي في تحقيق ديمقراطية الإدارة المحلية وبالتالي ضمان استقلال إدارة البلدية عن السلطة المركزية⁽²⁾. وقد كرس المؤسس الدستوري الطابع الدستوري للمجالس المنتخبة وأعتبرها إطارا حقيقيا للتعبير الديمقراطي و مراقبة السلطة العمومية⁽³⁾ إن تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب دليل على اعتراف السلطة المركزية بتميز الحاجات المحلية وان السكان المحليين هم الأقدر على فهم احتياجاتهم ،ولا تحقق التنمية المحلية إلا بضمان عنصر استقلالية الحاجات المحلية وتميزها عن الحاجات الوطنية⁽⁴⁾ ،وضمان إدارتها من السكان المحليين أنفسهم من التخطيط إلى التنفيذ و المراقبة و لأن التنمية المحلية لا تفرض من فوق. لكن رغم توفر آلية الانتخاب فان المجالس المنتخبة تعاني من التبعية المفرطة للسلطة المركزية وهذا ما يتضح أكثر عند التعرض إلى مظاهر الاستقلال من خلال مباشرة صلاحيات البلدية.

(1)- محمد علي الخلايلة الإدارة المحلية-المرجع السابق ص 149
(2)-بومدين حوالف رحيمة دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان وتحقيق التنمية (تجربة الجزائر) ورقة مقدمة من طرف المؤتمر الدولي حول العمل البلدي المنعقد يومي 26 و 27/03/2006 بالبحرين

(ب) - مظاهر الاستقلال من خلال صلاحيات البلدية

تندرج صلاحيات البلدية ضمن **45** أصناف المحلية التي تتميز عن الاختصاصات المركزية، وتعتبر الاختصاصات المحلية عن مجموع المهام و الصلاحيات التي يمنحها القانون للجهات الإقليمية و الجهوية للاضطلاع بها، حيث يحدد حجم هذه الصلاحيات مدى استقلالية الجهات المحلية عن السلطة المركزية. و تتمتع البلديات في الجزائر بصلاحيات واسعة تلمس جميع المجالات ضمن الإطار المحلي إلا ما أستثنى منه بن ص، و قد اتبع المشرع في ذلك الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المحلية في ممارسة الصلاحيات في حد ود المجالات المستثناة بنص قانوني⁽¹⁾، فالمجالس المحلية كقاعدة عامة مسؤولة عن إدارة كافة الشؤون المحلية دون الحاجة إلى التحديد الدقيق لهذه الصلاحيات بموجب القانون لذلك نجد نصوص قانون البلدية وردت على سبيل العموم وترك أمر تنظيمها للمراسيم التنظيمية كما أن القانون هو الأداة الوحيدة لمنح أو سحب الصلاحيات من المجالس المحلية فإطلاق الصلاحيات و توسيعها على كافة المجالات يعد من مظاهر استقلالية البلدية في تدبير شؤونها المحلية. كما يمكن استنتاج مظاهر الاستقلال للمجالس الشعبية البلدية من خلال التدخل الإرادي للمجلس الشعبي البلدي، وكون المجلس المنتخب مسؤول عن مداولاته حتى وان كانت خاضعة لمصادقة جهة إدارية أخرى.

1-التدخل الإرادي للمجلس البلدي

في الأصل أن المجلس يجتمع في دورات عادية أو استثنائية من تلقاء نفسه كلما دعت إلى ذلك الضرورة، وهذا للتداول في إطار الصلاحيات المسندة إلى البلدية بدعوة من رئيسه أو ثلث أعضائه فلا يحق لجهة الوصاية التدخل في هذه المداولات بأي صفة كانت أو بأي نسبة (المادة 17) تمثيل. فالمجلس في الأصل يتدخل كلما دعت إلى ذلك الحاجة دون انتظار إذن من سلطة الوصاية في حالة الدورات الاستثنائية خاصة.

غير أن المادة 100 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 نصت على إمكانية دعوة الوالي للمجلس للانعقاد. و لم ينص القانون بعد ذلك على آثار هذه الدعوة هل تستلزم حضور الوالي أو من يمثله لوقائع اجتماع المجلس، أم يمنع ذلك بحكم تداخل الصلاحيات. و أن المداولة التي يشارك فيها الوالي تصبح مشوبة بعيب شكلي جوهرى. كما أنه نص صراحة على الحالات التي يجوز فيها حلول الوالي محل المجلس المنتخب⁽²⁾ و الحالات التي تصبح فيها المداولات باطلة⁽³⁾

(1)- شيهوب مسعود أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ص 127

(2)-المادة رقم 100 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 .

(3)-انظر المواد 100 و 101 و 102 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

-مسؤولية المجلس على قراره 46-

بمجرد صدور المداولة فإنها تصبح نافذة اتجاه المجلس ، فلا تملك جهة الوصاية إمكانية إصدار الأوامر والتوجيهات . و ما شرط المصادقة (الضمنية أو الصريحة) إلا لتأكيد عدم اعتراض سلطة الوصاية، أو لتقرير البطلان لمخالفة القانون (1) ، كما أنه لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل من محتوى قرارات المجلس، فلها أن ترفضها كلية أو تقبلها كما هي دون تعديل، و للمجلس إمكانية الطعن و الاعتراض القانوني على تصرفات الوصاية أمام القضاء الإداري بإلغاء قرارات سلطة الوصاية في حالة رفض المداولة (2).

لكن الواقع يثبت أن هذا النوع من النزاعات نادر الحدوث في القضاء الإداري ، مما يؤكد أن عدم استعمال هذا الحق ناتج عن ضغط رقابة الوصاية على المجالس المنتخبة. خاصة إذا علمنا أنه في الواقع معظم المشاريع في مجال التنمية المحلية يعدها الأمين العام للبلدية رفقة م ساعديه من المصالح التقنية التابعة للبلدية ليقدمها ل مجلس الشعبي البلدي جاهزة و ما على المجلس إلا فتح النقاش حولها و المصادفة عليها . و بالتالي استحالة الطعن ضد قرارات الوالي لعلم أعضاء المجلس أنها من اقتراح الوالي. غير أن العائق الأكبر الذي يهدد استقلالية القرار المحلي هو وضع المجلس البلدي كهيئة استشارية بدل هيئة تقريرية لصنع القرار.

الفرع الثاني من الدور التقريري إلى الدور الاستشاري للمجلس

حصر قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 . الموضوعات التي لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الوالي و ما عدا ذلك فإن جميع المداولات تكون نافذة بمجرد صدورها بعد المصادقة و التصويت عليها من طرف المجلس و هو ما يؤكد الدور للأصيل للمجلس كهيئة تقريرية . غير أن المشرع الجزائري و إن كان قد سهل مهمة المجلس في اتخاذ القرارات إلا أنه يعلقها على شرط فوات مدة زمنية معينة أو مصادقة جهة أخرى قد يجعل المجلس هيئة استشارية فنية بدلا من أن تكون صاحبة الكلمة الأخيرة(3)

(1)- محمد الصغير با علي-القانون الإداري والتنظيم الإداري-دار العلوم الجزائر-ص77

(2)- المادة-56 و 57 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 .

(3)- أحمد بوضياف الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية -المؤسسة الوطنية للكتاب 1989 ص338.

أ-الدور الأصيل للمجلس المنتد

عالج المشرع المجالات التي يمكن للمجلس البلدي التدخل فيها من المادة 107 الى غاية 112 من قانون 10/11/ المؤرخ في 2011/06/22 و التي من أهمها كل ما يتعلق بالتنمية المحلية يتدخل فيها المجلس بقولها " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة إليه"

فالمداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر البلدية قراراتها و تتدخل لمعالجة الصلاحيات المسندة إليها (1). و المجلس الشعبي البلدي ليس هيئة تشريعية تصدر القوانين مثل المجلس الشعبي الوطني، بل هو هيئة تداول و تشاور حول المشاريع و القرارات التنظيمية التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية. كما أنه ليس هيئة تنفيذية، فمهمته تنتهي عند صدور المداولة و المصادقة عليها، و إن كان في بعض المجالس المحلية تجتمع فيها الوظيفتين التقريرية و التنفيذية (2) و يمكن للمجلس مراقبة تنفيذ مداولاته عن طريق اللجان التي ينشئها لهذا الغرض. و من خلال تفحص النصوص السالفة الذكر نجد أن البلدية لها الحرية الكاملة في التدخل و اختيار وقت التدخل ح سب قدراتها و إمكانياتها و لا سلطان للوصاية عليها، ما عدا تلك التي نص عليها صراحة بوجود التدخل تحت طائلة حلول سلطة الوالي محلها (3)

1- وضع المجلس المنتخب كهيئة استشارية:

إذا كان الأصل العام أن المجلس البلدي حر و مستقل في إصدار المداولات ضمن الصلاحيات المسندة للبلدية. إلا أن نفاذ هذه المداولات مقيد بشرط مرور مدة زمنية معينة أو مصادقة الوالي.. كما أن بعض المديرية التنفيذية التابعة للسلطة المركزية تشارك هي الأخرى في وضع المشاريع التابعة إلى قطاعاتها، و التي تعرض على المجلس البلدي للمصادقة عليها فقط، فليس المجلس البلدي وحده من يضع مخططات التنمية وهو ما يدل على تعدد مخططات التنمية المحلية.

2- القيود الواردة على المداولة:

إن المداولة باعتبارها تصرف قانوني ينتج آثاره بمجرد المصادقة عليها، أخضعها المشرع لبعض الشروط الشكلية و الموضوعية حتى تكون هذه المداولة صحيحة، كما أن حرية المجلس الشعبي البلدي في المصادقة على أي مداولة مقيدة بالغلاف المالي المرصد لتنفيذ هذه المداولة.

(1)- علي خطار شطناوي الادارة المحلية-دار وائل للنشر. مصر 2002 ص 205 .

(2)- سمير عبد الوهاب -الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات-منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ع

2008/08 .

(3)- المادة 100 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

3- شروط صحة المداولة:

كأي تصرف قانوني أخضع المشرع المداولة إلى جملة من الشروط الشكلية والموضوعية حتى تكون صحيحة ونافذة، منها أن تكون المداولات محررة باللغة العربية و إلزامية تسجيلها حسب الترتيب الزمني في السجل الخاص الذي يؤشر عليه رئيس المحكمة وذلك حسب المادة 55 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22. كما أن صحة المداولة تكون بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين و في حالة التساوي في الأصوات يرجح صوت الرئيس و بالإضافة إلى هذه الشروط الشكلية التي يؤدي إغفالها إلى بطلان المداولة قيد المشرع نفاذ هذه المداولات بضرورة مرور مدة زمنية معينة بعد إبداعها لدى الولاية للمصادقة عليها من طرف الوالي أو رفضها و في حالة عدم اعتراض الوالي فإن المداولة تعتبر نافذة بعد مرور المدة الزمنية المقيدة - أي المصادقة الضمنية - و بغض النظر عن المداولات التي تستوجب الموافقة الصريحة للوالي و المتعلقة بالميزانية و الحسابات، و إنشاء مؤسسات و مصالح عمومية تابعة للبلدية ، فإن من شأن إجراء ك هذا جعل المجلس البلدي في وضع من يقدم استشارة غير ملزمة لمصلحة من وجهت إليه، و ما يؤكد هذا الاتجاه أن جميع المداولات التي تودع للمصادقة من طرف الوالي لا تنفذ رغم مرور المدة الزمنية المنصوص عليها قانونا . إن هذا التخوف من تطبيق نص المادة الصريح بإجازة المصادقة الضمنية مرده إلى تشكيلة المجلس التي تطرقنا إليها في الفصل الأول من جهة، و إلى عدم

وجود آلية فعالة بيد المجلس تلزم رئيس البلدية بتنفيذ المداولات المودعة لدى الولاية بعد مرور المدة الزمنية المقيدة⁽¹⁾. كما أنه من شأن هذا القيد و هذا الإجراء الملزم أن يضعف المبادرة و يقلل من استقلالية المجلس في اتخاذ القرارات المناسبة⁽¹⁾ كما أن قابض البلدية لا يؤشر على الأمر بالصرف في حالة عدم وجود تصديق صريح من الوالي. لتصبح المصادقة الضمنية امتياز للمجلس المنتخب دون فعالية.

04 - القيود المتعلقة بالجانب المالي:

تعتبر الموارد المالية الكافية أهم ضمان لاستقلالية المجالس المنتخبة في إدارة التنمية المحلية. لأن الاستقلال في اتخاذ المبادرات و القرارات ليس له معنى مل لم يدعم بموارد مالية كافية لتنفيذ هذه القرارات. غير أن البلدية في الوضع الحالي لا يمكن أن تشكل إطارا حقيقيا لتخطيط و لإدارة التنمية المحلية بسبب محدودية مواردها المالية المخصصة لتغطية نفقات برامج التنمية المحلية، حيث أن نسبة

الاقتطاع لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار (وهو الباب الذي يدرج فيه برامج التنمية المحلية) لا تتعدى في أحسن البلديات وأكثرها راحة مالية ما نسبته 20 % تقتطع من المبلغ الإجمالي للإرادات. نظرا لضعف إيراداتها . وهي نسبة قليلة مقارنة بالاحتياجات الحقيقية للبلدية و بالصلاحيات المسندة إليها في مجال التنمية المحلية: كتشق الطرقات وتحسين المحيط و التزويد بالمياه الصالحة للشرب و الإنارة العمومية و خلق مناصب الشغل. وغيرها.

(1)- كمال بربير نظم الإدارة المحلية- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. مصر ص 98 .

(2)- أحمد بوضياف - المرجع السابق ص 338

(ب)- القيود المتعلقة بمخططات التنمية المحلية:

إذا كان في الأصل أن تباشر المجالس المحلية إنشاء وإدارة مخططات التنمية المحلية بنفسها و مستقلة عن السلطة المركزية تطبيقا لمفهوم الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، فإن مجال تدخل البلدية ليس مطلقا فهو مقيد بأولوية برامج المخططات الوطنية للتنمية، بل الأكثر من ذلك فإنه قبل إدراج أي برامج محلية يجب مراعاة مكان إنشاء هذه البرامج أولا التي يجب أن يراعى فيها أيضا أولوية المخططات الوطنية.

01-القيود المتعلقة بمكان تنفيذ مخططات التنمية:

إن البلدية قبل الوصول إلى مرحلة إعداد مخططات التنمية المحلية، مجبرة أولا على تحديد مكان انجاز وتنفيذ هذه المشاريع مهما كان مصدرها وذلك عن طريق إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (PDAU) (1) وهو أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية(المادة 16 من المرسوم رقم 29/90) و المخطط الثاني هو مخطط شغل الأراضي (POS) (2) حيث يحدد بالتفصيل إطار تطبيق المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حسب كل قطاع (المادة 31 من المرسوم رقم 29/90) وبعد موافقة المجلس البلدي، يصادق عليه الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة و التعمير حسب عدد سكان و هما من الأدوات التي تندرج في إطار سياسة تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة والتي يجب أن تكون منسجمة مع المخططات الوطنية للتنمية و بالنظر إلى هيمنة هذه الأخيرة بموجب الأموال المرصودة لها على المخططات و البرامج المحلية فإن البلدية مجبرة على ترك الأولوية للمخططات الوطنية و الخضوع إلى أوامر السلطة المركزية في مجال إدارة التنمية المحلية عكس ما يفترض فيها أنها من صلاحيات المجالس المنتخبة وحدها.

2- القيود المتعلقة ببرامج مخططات التنمية:

استقلال المجالس المنتخبة في إعداد مخططات التنمية المحلية مقيد من جهة أخرى بالبرامج المدرجة في المخططات الوطنية حيث تعطى لها الأولوية خاصة تلك المدرجة ضمن المخططات الكبرى الذي طغى على المخططات المحلية بسبب - وآخرها المخطط الخماسي 2014-2010

(1)- المنصوص عليه في المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم: 29/90 المؤرخ في 29/12/1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير
(2)- المنصوص عليه في المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم: 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المتعلق بالتوجيه العقاري

لا اعتمادات المالية الكبيرة المرصودة لتنفيذه مما تنطه مباشرة مع برنامج رئيس الجمهورية وهو حق مشروع للدولة لما لها من حق الإشراف و بسط سيادتها على كامل إقليمها (1) هذه البرامج الوطنية للتنمية مدرجة ضمن مخططات خاصة أهمها: المخطط الرئيسي الذي يعده

المجلس البلدي و هو المخطط البلدي للتنمية و المخطط القطاعي للتنمية، بالإضافة إلى البرامج الاستثنائية الخاصة التي تكون السلطة المركزية ممثلة في الوصاية مسؤولة عنها مباشرة.

*المخطط البلدي للتنمية PCD :

و قد نص قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 ، و هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية و هو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى البلدية و مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ، و دعما للقاعدة الاقتصادية و محتوى المخطط يشمل عادة التجهيزات الفلاحية و القاعدية و التجارية و تجهيزات الإنجاز (2) . لكن المجلس البلدي ليس حرا في إعداد هذا المخطط ، فبغض النظر عن محدودية الموارد المالية للبلدية التي سنتناولها لاحقا، فإن أهم تدخل فعلي هو ضرورة انسجام هذا المخطط مع مخطط الولاية للتنمية و أهداف مخططات التهيئة العمرانية، كما أن هذا المخطط يسجل باسم الوالي، فهو الذي يحدد المشاريع التي يوافق على انجازها و يحدد أغلفتها المالية (3) . و هو ما قد يشكل تعارضا بين المشاريع المقررة طبقا لبرنامج الكتلة السياسية الحائزة على الأغلبية في المجلس البلدي طبقا لبرنامج الحملة الانتخابية ، و تلك المشاريع المقررة من طرف سلطة الوصاية . ليصبح المجلس المنتخب في النهاية ليس له أي دور تقريري بداءة بل إن صلاحياته قد تحولت إلى الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي (4)

*المخطط القطاعي للتنمية PSD :

و هو مخطط ذو طابع وطني ، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية و المؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها و يتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي و الذي يسهر على تنفيذه . 6 و ما يميز هذا المخطط أنه يدرج من طرف المديرية التنفيذية للولاية تحت وصاية الوزارات المركزية التابعة لها - مثل مديرية الري- مديرية الأشغال العمومية- مديرية البناء و التعمير - و المديرية القطاعية الأخرى مثل مديرية الصحة - مديرية التربية - مديرية النقل . .. ، حيث أن كل وحدة مركزية تضع برنامج مشاريعها و تعرضه على المجلس الشعبي المنتخب للمصادقة عليه.

(1)- خالد ممدوح دور الحكومة و الإدارة المحلية في التنمية المجتمعية-المرجع السابق ص 292 .

(2)- شيبوط سليمان و كبير مولود دور الإدارة المحلية الجزائرية في التنمية المحلية المرجع سابق .

(3)- موسى رحمان و واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و أفاق التنمية المحلية-كلية العلوم الاقتصادية باتنة ملتقى منعقد يومي 01 و 2004/12/02

(4)- عيسى مرزاققة معوقات تسيير الجماعات المحلية-مجلة العلوم الانسانية-جامعة باتنة-جوان 2006 ص 195

مخططات التنمية ضمن البر 51 الخاصة:

بالإضافة إلى المخططين الرئيسيين للتنمية والتي تبدو فيهما سلطة المجلس البلدي عليها محددة، فإن هناك برامج أخرى احتياطية مكملّة، تساهم في دعم التنمية المحلية، وهي برامج وطنية تدخل تهدف إلى تحقيق التنمية الوطنية الشاملة مثل برنامج دعم الإنعاش

الاقتصادي الذي امتد على مدى أربع سنوات من 2001 إلى - 2004 وبرنامج صندوق الجنوب - وبرنامج دعم النمو - بالإضافة إلى برامج الصناديق الخاصة (1)، كالصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية - وهي كلها برامج ضمن المخططات الوطنية الكبرى وما يميزها أنها برامج تعد على المستوى الوطني ويكون تمويلها من ميزانية الدولة مباشرة وهو ما يعني أن المجلس المنتخب ليس له سلطة في اتخاذ أي قرار فيما يتعلق بهذه المشاريع (2)، طبقاً للمبدأ القائل " أن من يمول يحكم " أي أن الهيئة التي تمول المشروع هي التي تقرر (3)

إن الإعانات المركزية ضرورية لخلق نوع من التوازن الجهوي في التنمية المحلية، وركيزة أساسية لتحقيق مبدأ الاقتسام العادل للثروات الوطنية بين جميع المناطق دون استثناء، لكن ليس على حساب تحجيم دور المجالس المحلية في المساهمة في تخطيط وإدارة التنمية. لنخلص في النهاية إلى ضرورة تخليص المجالس المنتخبة من عبء التبعية للسلطة المركزية وترك لها المجال لصنع قراراتها المحلية بنفسها، دون الإخلال بمبدأ الرقابة الإيجابية التي تهدف إلى حماية المال العام المحلي بالدرجة الأولى، وضمان تحقيق فعالية هذه الهيئة. ولأن جوهر الاستقلالية للجماعات المحلية لا يتعلق بإضعاف الدولة، بل بتقوية السلطة المركزية عن طريق تقوية السلطة المحلية

المطلب الثاني: الرقابة على نشاط البلدية

إذا كان عنصر استقلال البلدية من أهم أركان الإدارة المحلية فإن ذلك لا يعني الاستقلال التام والمطلق عن السلطة المركزية وإلا كنا أمام نموذج ونظام اللامركزية السياسية التي تعني الاستقلال الذاتي وليس نظام اللامركزية الإقليمية الذي ينتمي إليه نظام الإدارة المحلية والذي يعني تلازم الاستقلالية مع رقابة الوصاية على البلدية. فالرقابة ركن جوهر في النظام اللامركزية لا تنتفي معها استقلالية المجالس المحلية في تنفيذ صلاحياتها، لكن رغم ذلك أصبحت معياراً لمدى تمتع الشعوب بالديمقراطية. وإذا كان لا بد من وجود قدر من الرقابة على البلدية للحفاظ على وحدة الدولة وكيانها السياسي، فإن هذه الرقابة لا يجب أن يكون مبالغاً فيها، بل يجب أن تكون رقابة عن بعد للتأكد من أن الوحدات المحلية تضطلع بواجباتها ودورها في إطار القانون. وليس الهدف منها الإشراف التام لجهة الوصاية على المجالس المحلية بسبب قصورها أو عدم قدرتها على القيام بالمهام الموكلة لها- تطبيقاً للمعنى اللغوي للوصاية - وهذا ما يجب أن يتجلى في الرقابة الوصائية التي تمارس على البلدية من كونها آلية للرقابة لتفادي تقصير أو أخطاء المجالس المنتخبة أثناء إصدار قراراتها. دون أن نغفل دور المجلس البلدي في حد ذاته لتفعيل الدور الرقابي الإيجابي على

(1)- موسى رحمانى واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية-مرجع سابق.

(2)- أحمد شريفي -تجربة التنمية المحلية في الجزائر مداخلة في مجلة العلوم الإنسانية عدد4-2009 .

(3)- jacques de courson **les élus locaux** éditions d'organisation 2eme tirage 2001p/82

نشاط البلدية. وإذا كان وضع البلديات الحالي يشير إلى وجود عدة تجاوزات من طرف المنتخبين أثناء ممارسة مهامهم، فالمراد على عدم فاعلية هذه الرقابة، مما يحتم وضع آليات لتفعيل الرقابة على البلدية دون المساس باستقلاليتها.

الفرع الأول: الرقابة من طرف المجلس المنتخب.

يمارس المجلس الشعبي البلدي الرقابة الشعبية بمفهومها الضيق إذ تعتبر من أكثر الآليات تعبيراً عن الديمقراطية، فهي تسمح للمجالس المنتخبة من ممارسة السلطة الفعلية وهذا تجسيدا للقواعد الدستورية التي تنص على " أن السيادة ملك للشعب، وأن السلطة التأسيسية

ملك للشعب (1) ، خاصة في ظل القيمة الدستورية للمجالس المحلية والنص صراحة على الوظيفة الرقابية التي يمكن أن تضطلع بها المجالس المنتخبة (2) . وعليه فإن الرقابة الشعبية تعتبر أحد آليات رقابة الإدارة عند أداء مهامها. وعلى مستوى البلدية فإن المجلس المنتخب يمارس الرقابة الداخلية على رئيس المجلس ، وعلى النشاطات والمشاريع التي تنجز على تراب البلدية وهي الرقابة الخارجية.

أو لا : رقابة المجلس البلدي على رئيس المجلس.

طبقا لقانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 ان المجلس الشعبي البلدي يبت في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها، كما أن المجلس يصادق على المناقصات والصفقات التي يبرمها رئيس البلدية في إطار صلاحياته ، وعليه فإن المجلس الشعبي البلدي ليس هيئة مداولة فقط بل مكنه المشرع من آلية المراقبة اتجاه الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس البلدية حيث تمتد هذه الرقابة إلى جميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تكون منها ثروة البلدية وأملكها وكذلك الشأن في قبول الهبات والوصايا والصفقات والإيجارات وغيرها من المعاملات الاقتصادية أو الاجتماعية والثقافية وأعمال الهياكل الأساسية التي تقوم بها البلدية (3)

كما يمكن لأعضاء المجلس سحب الثقة من رئيسهم وإنهاء مهامه عن طريق اقتراح علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه . وهي الآلية الأكثر استعمالا في العهدين الانتخابيين الأخيرتين، وهي تعبير عن حالة الانسداد التي قد تسود المجلس نظراً لاختلاف توجهات أراء النواب الحزبية ، وعدم وجود أغلبية متجانسة تسيطر على المجلس، وتعكس هذه الوضعية كثرة الانقلابات على رؤساء البلديات.

مما يحتم على المشرع التدخل لضبط هذه الآلية و جعلها وسيلة للمراقبة الذاتية للبلدية خاصة لرئيس البلدية الذي يملك سلطات هامة يجب ضبطها بموجب صلاحيات المجلس المنتخب الذي يمثل السكان المحليين و وسيلة للحفاظ على أموال البلدية لا مجرد إجراء لتصفية الحسابات و تعطيل عمل المجلس.

(2)-

(1)- المواد 06-07 من الدستور 1996 .

المواد-14-15-16-159 من الدستور 1996 .

(3)- جريدة الخبر نقلا عن وزير الداخلية-عدد 5612 بتاريخ 2009/04/20.

ثانيا : الرقابة الخارجية للمجلس الشعبي البلدي

بالإضافة للرقابة الداخلية التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي على رئيسه وأعضائه والهيئة التنفيذية ككل ، أعطى المشرع إمكانية الرقابة الخارجية فيما يخص المشاريع والنشاطات التي تنجز فوق تراب البلدية خاصة تلك المدرجة ضمن البرامج القطاعية، .- أن البلدية تشارك في الإجراءات المتعلقة بعمليات الهيئة العمرانية : « من قانون البلدية على وبهذه الصفة تعلن عن آرائها وقراراتها وفقا لأحكام التشريع التنظيم المعمول به، كما يمكن للبلدية وقف أي مشروع قد يضر الأراضي الزراعية أو يكون على حساب المساحات الخضراء . كما مكن المشرع البلدية من الرقابة السابقة في مجال حماية البيئة إذ بإمكانها وقف تنفيذ المشاريع التي من شأنها إلحاق الضرر بالبيئة أو أن تشكل تهديداً لها (1) . وهي

من أكثر المجالات التي يمكن للبلدية أن تتدخل فيها باعتبار وفرة الآليات القانونية في مجال حماية البيئة نظرا لطبيعة الضرر البيئي في حد ذاته (2) غير أن المشرع لم يوضح الآليات التي بموجبها يمكن أن تتدخل البلدية في إطار تنفيذ الرقابة الخارجية، خاصة إذا علمنا مدى سيطرة الجهاز التنفيذي في فرض بعض المداومات وكذلك تأثير الوصاية المفروطة على المجلس، فإنه كان بالإمكان تزويد الم جلس بآليات قضائية عن طريق رفع الدعوي الأصلية (القضاء الإداري) لمنع تنفيذ مشاريع قطاعية تدخل في الحالات المذكورة في المواد أعلاه، كما يمكن إنشاء لجان خاصة بالرقابة برئاسة بعض النواب ومشاركة أعضاء فنيين ومختصين في مجالات الرقابة (3) إن تفعيل الدور الرقابي للمجلس البلدي هو وسيلة لضمان إدارة فعالة للتنمية المحلي ة. كما أن قيام المجلس بالدور الرقابي - هو تعزيز للاستقلالية على حساب التدخل المفرط للسلطة على الأجهزة المحلية والمتمثل في الرقابة الوصائية.

الفرع الثاني: رقابة الوصاية على البلدية

الوجه المقابل للاستقلالية هو الرقابة، ولذلك فإن استقلالية البلدية ليست مطلقة فهي جزئية ونسبية

جزئية: لأنها تتعلق بوظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة التنفيذية. ونسبية: لأن المجموعات المحلية تخضع بمناسبة ممارسة الوظيفة التنفيذية للرقابة. تعد الرقابة الوصاية من الأركان الأساسية التي تميز الإدارة المحلية عن غيرها من التنظيمات الأخرى، ذلك أن استقلالية البلدية لا تهدف الوصول إلى تحقيق حكم ذاتي محلي لها بقدر ما تهدف إلى ضبط نشاطها ضمن الصلاحيات المسندة لها. كما أنها لا تهدف إلى عرقلة البلدية عن أداء مهامها بقدر ما تضمن قيام هذه الأخيرة كمرفق عام تقديم الحاجيات الضرورية للسكان المحليين، والتزامها بتطبيق الأنظمة والقوانين وعدم اعتدائها على حرية الأفراد وحقوقهم. كما أنها تختلف عن الرقابة الرئاسية التي تعني خضوع المرؤوس إلى الرئيس المباشر له والتزامه بأوامره تحت مسؤولية الرئيس في حالة مخالفة القوانين والأنظمة.

- (1)- قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.
بن ناصر يوسف معطية جديدة في التنمية المحلية-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية كلية الحقوق الجزائر عدد3/1995-ص691 وما بعدها .
(3)- أحمد سويقات-المرجع سابق.

و يعتبر الوالي هو صاحب سلطة الحماية المباشرة على البلدية حيث يمكنه إلغاء أي قرار صادر عن المجالس المنتخبة البلديات 54 إلزامه بتبرير هذا الإلغاء. و بالنظر إلى سلطته على رئيس الدائرة فيإمكان الوالي تفويض سلطة الرقابة إلى رئيس الدائرة ، بل انه يمارس الرقابة على البلديات بموجب الصلاحيات زودها المشرع له في مجال الرقابة طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 1994/215 الصادر في 1994/07/23 . كما يعتبر رئيس الجمهورية و وزير الداخلية جهة وصاية أيضا على البلدية بموجب السيادة المطلقة التي يمثلها كل منهما على كامل تراب الدولة و على مؤسساتها المحلية. وإذا كان النموذج الفرنسي للوصاية (و المطبق في الجزائر) ألغى جميع صور الرقابة التقليدية وأبقى على الرقابة القضائية بموجب قانون(1982/03/21) (1) فإن المشرع الجزائري أخضع البلدية لصور من الرقابة الإدارية من طرف الوالي خاصة، بالإضافة إلى الرقابة التقنية التي كثيرا ما تتدخل في نشاط البلدية وتحدها من استقلاليتها.

أولاً: صور الرقابة الإدارية على البلدية.

تعرف الرقابة الإدارية عند البعض " بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس المحلية بقصد حماية المصلحة العامة . كما يطلق عليها الوصاية الإدارية تعبيراً عن تبعية الشخص اللامركزي للسلطة المركزية و تمييزاً عن مفهوم الوصاية في القانون المدني . فهي رقابة إدارية محضة تقوم بها السلطة المركزية في مواجهة الهيئة المحلية لضمان التوازن بين مبدأ الاستقلالية من جهة ، وضرورة قيامها بواجباتها من جهة أخرى و يضطلع بها الوالي كمثل للسلطة المركزية في الإطار المحلي و مندوب الحكومة في الولاية ولا تهدف هذه الرقابة إلى توجيه الأوامر و التعليمات إلى المجالس المحلية من أجل إصدار قرارات معينة⁽²⁾

غير أنه في مجال مشاريع التنمية المحلية فان قرارات البلدية بالإضافة إلى الرقابة الإدارية، تخضع أيضاً إلى الرقابة التقنية من طرف المديريات التنفيذية للولاية.

أ - الرقابة الإدارية:

لقد نص قانون البلدية الجديد 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 على جملة من الإجراءات والآليات التي تتم بموجبها الرقابة على البلدية تميزاً عن الأنواع الأخرى من الرقابة - فمنها ما تقع على الأجهزة ، ومنها ما تقع على الأعمال ، ومنها ما يقع على الأعضاء.

(1)- مسعود شيهوب استقلالية الإدارة المحلية-المرجع السابق ص 124
(2)- محمد علي الخلايلة نفس المرجع السابق ص53

1- الرقابة على الأجهزة:

فرض المشرع رقابة الوصاية على ⁵⁵المجلس كجهاز حيث يمكن حل المجلس الشعبي بكامله من طرف سلطة الوصاية ، وهو أخطر وسيلة في مجال الرقابة على المجالس المحلية لما يشكله من تهديد لاستقلاليتها كهيئة منتخبة من طرف الشعب عن السلطة المركزية. ويقصد بحل المجالس المحلية هو إنهاء وجودها القانوني مع الإبقاء على الشخص المعنوي⁽¹⁾ في الحالات التالية :

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.
- في حالة الاستقالة الجماعية لعدد أعضائه.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها وينجز عنه تحويل إداري للسكان. والملاحظ أن قرار الحل يتخذ بموجب مرسوم صادر من مجلس الوزراء بعد تقديم تقرير من وزير الداخلية، ولم يحدد النص طبيعة المرسوم أو الجهة التي تصدر القرار هل هو رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة قبل إقرار التعديل الدستوري الأخير في نظراً للنقل الحرفي

لمضمون قانون البلدية التطورات الدستورية ، لأنه من قبل كان هناك نوع واحد من المراسيم بما أنه ليس هناك رئيس حكومة بل وزير أول أما طبقا لقانون البلدية الحالي الذي صدر بعد دستور 1989 فانه هناك رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة كـمـمـثـلـين للسلطة التنفيذية في مجلس الوزراء وبالتالي إمكانية صدور مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي . لكن رغم ذلك أصبح النص يتلاءم مع الوضع الحالي بعد التعديل الدستوري الأخير الذي وحد السلطة التنفيذية.

عمليا يمكن أن نشير إلى أن حل المجالس البلدية تم بموجب مرسوم رئاسي اعتمادا على المادة 6/77 من الدستور الحالي (فيما يخص تفويض سلطات رئيس الجمهورية للوزير الأول) كما تم بموجب مرسوم تنفيذي استنادا للمادة الثامنة من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 الصادر في 1992/02/09 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ. إن هذا الإجراء من شأنه المساس بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي الأمر الذي يستلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزي والمتمثل في الاستقلالية

(1)- محمد الصغير باعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر والتوزيع-الجزائر-2004-ص106

2- الرقابة على الأعضاء: 56

رغم أن النائب منتخب من طرف الشعب ويمثل إرادته على المستوى المحلي إلا انه يخضع إلى رقابة السلطة الوصائية - ممثلة في الولي و تتخذ الأشكال التالية الإقالة :

و تعني إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وهذا في حالة تبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي، حيث يتخذ الوالي قرار الإقالة، ويعرض هذا العضو حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة، 29 من نفس القانون. و الملاحظ أن المجلس لا يتدخل بموجب مداولة لإعلان إقالة العضو بخلاف القانون السابق الذي أتاح للعضو اللجوء إلى الطعن القضائي بعد 10 أيام من تبليغه بقرار الإقالة في حالة تغيبه عن ثلاثة دورات متتالية كما يمكن للمجلس استدعاء العضو لتقديم مبرراته. 5 وهي الآلية التي لم ينص عليها في القانون الحالي خاصة وأن المادة 19 من القانون الحالي تنص على إمكانية عقد جلسات مغلقة لفحص انضباطية الأعضاء حيث لم يحدد المشرع نتيجة هذه الجلسة المغلقة ، أو طبيعة العقوبات المقررة في حق هذا العضو.

التوقيف :

وهذا في حالة تعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، حيث يوقف العضو مؤقتا إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية، و يصدر الوالي قرار التوقيف المؤقت دون أن يتطلب الأمر إجراء مداولة من طرف المجلس المنتخب. ويلاحظ أن النائب في المجلس البلدي لا يحظى بنفس الحصانة التي يتمتع بها النائب في البرلمان رغم أن كلاهما منتخب من طرف الشعب.⁽¹⁾

الإقصاء:

وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون حيث يتم إقصاء العضو المتابع جزائيا بعد ثبوت الإدانة ويعلن الإقصاء بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي - ويثبت الوالي الإقصاء بموجب قرار، ويعتبر قرار الوالي كاشف لموقف المجلس الشعبي البلدي و ليس تصديقا على المداولة مثل باقي القرارات. وهو ما يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي على أعضاء المجلس البلدي مما يؤثر سلبا على استقلالية النائب أثناء تأدية مهامه باعتباره ممثلا للمواطنين المحليين.

03- الرقابة على الأعمال:

يقصد بالأعمال المداولات التي يصادق عليها المجلس الشعبي البلدي على شكل قرارات بموافقة أغلبية أعضاء المجلس. فالعمل التقريري في إطار المداولة هو عمل جماعي وليس عمل فردي مثلا لعمل التنفيذي. وتمارس سلطة الوصاية هذه الرقابة على أعمال الهيئات المحلية سواء كانت ايجابية بصدد إعداد مداولة، أو سلبية برفض التدخل ضمن صلاحياتها. وتتخذ الأشكال التالية:

(1)- راجع قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

المصادقة:

القاعدة العامة أن قرارات البلدية قابلية ⁵⁷ هيذ بمجرد التصويت عليها من طرف المجلس دون حاجة إلى طلب موافقة سلطة سلمية بالنظر إلى أن البلدية ليست ضمن الأجهزة المركزية للدولة، لكن المشروع قيد سريان قرارات البلدية بمرور مدة زمنية معينة من تاريخ إيداع المداولة لدى الوالية، طلبا للمصادقة من طرف الوالي. ويقصد بالمصادقة امهار المداولة بالصيغة التنفيذية حتى تنتج آثارها القانونية وهي نوعان:

المصادقة الصريحة: والتي يجيز فيها الوالي المداولة بالتأشير عليها.
المصادقة الضمنية: حيث يسكت الوالي عن إبداء أي رأي بعد مرور المدة المحددة من طرف من القانون وهي 15 يوما للمداولات العادية و 30 يوما للمداولات المنصوص عليها في قانون البلدية الجديد 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.
وإذا كانت هذه المادة الأخيرة أعطت حكما واضحا في ما يخص المصادقة الضمنية بعد مرور مدة 30 يوما على المداولات المتعلقة بالميزانية والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية، فإن مجلس الدولة في قراراته له صادر بتاريخ 19/04/1995 (د.م) ضد رئيس البلدية ان عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية، ولا يمثل مضمونها أي حجة، وبالتالي ينبغي إبعادها⁽¹⁾ وهو ما يناقض قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1983/01/08 باعتبارها ان للقرار الضمني نفس آثار القرار

الصريح وفي ظل هذا التناقض الواضح، نتساءل عن مدى حجية الرأي الأول أمام النص الصريح الذي لا يقبل أي تفسير أو تأويل، كما أنه يبين أحد أسباب تخوف المجالس البلدية من العمل بالمصادقة الضمنية خاصة إذا علمنا أن جل المداولات لا يصادق عليها في المدة المحددة. ومن جهة أخرى فإن الوالي قد يصدر رأياً حول المداولة كتعديلها أو إبداء الملاحظات حول بعض جزئياتها (مثل الرأي الذي يصدره المجلس الدستوري قبل صدور النص) حيث يطلب من المجلس البلدي مراجعة المداولة وفق التحفظات المشار إليها. وفي حالة امتناع المجلس عن ذلك وتمسك برأيه يمكن للوالي إصدار قرار صريح برفض المداولة. عندها يمكن للمجلس رفع دعوى قضائية للطعن ضد قرار الوالي. وكان بالإمكان إعطاء هذا المسلك للوالي كصاحب دعوى أصلية أمام القضاء كآلية للرقابة عن طريق القضاء لضمان استقلالية المجالس المحلية عن سلطة الوالي، وتمكين المجلس البلدي من الدفاع عن قراراته أمام القضاء بدل مواجهة سلطة الوالي. بعدم وجود الآلية القضائية لإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي أو جهة الوصاية- رغم أن الأمر يتعلق بقرار إداري على شكل مداولة- من شأنه أن يهدم كلية ضمانات الاستقلالية

الإلغاء أو الإبطال :

ويعني إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجلس الشعبي البلدي والتي تتخذ شكل مداولات. وهو نوعان: البطلان المطلق : في حالة المداولات المخالفة للدستور أو لقانون الأعلى (عيب عدم المشروعية) وكذلك المداولات التي تتخذ خارج الاجتماعات الرسمية و المداولات التي تتناول موضوعات خارج اختصاص المجلس (عيب عدم الاختصاص.

البطلان النسبي : بالنسبة للمداولات التي يشارك فيها أعضاء لهم فيها مصلحة شخصية مباشرة. أو وكلاء عن الغير.

(1)- عمار بوضياف-الوجيز في القانون الإداري-جسور للنشر والتوزيع-الجزائر-ص286

يصدر الوالي قرار الإبطال في كلا النوعين من البطلان - لكن الوالي غير مقيد بميعاد في حالة البطلان المطلق حيث يمكن 58 كدر قرار الإلغاء متى أكتشف العيب المؤدي للإبطال - أما في حالة البطلان النسبي فهو مقيد لمهلة شهر من إبداء المداولة لدى الولاية 1، وفي حالة مرور هذه المدة فإن المداولة تصبح لها قوة النفاذ، لكن ما هو الحكم في حالة اعتراض الوالي بعد مرور أكثر من شهر في حالة البطلان النسبي. لم ينص القانون على الحكم صراحة، لكن استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على أنه لا يجوز إبطال هذه المداولات من قبل الوالي متى وقع قرار الإلغاء خارج الآجال القانونية) قرار من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1993/10/24 رقم 89903 المجلة القضائية العدد 02 (1994 ص201) (1)

الحلول :

أن السلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئة المحلية، ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات والعمل السلبى للبلدية يتمثل في عدم قيام المجلس الشعبي البلدي بواجباته التي فرضت عليه قانونا بموجب الصلاحيات المسندة إليه، وهنا لا بد للسلطة المركزية أن تحل محل السلطة المحلية. ويقصد بالحلول أن تحل سلطة الوصاية ممثلة في الوالي محل السلطات المحلية في الحالات المنصوص عليها في قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/10/22، وهي تخص سلطات رئيس البلدية في مجال الحفاظ الأمن والنظام العموميين عندما لا يقوم رئيس

البلدية بذلك وهذا باعتبار طبيعة العلاقة التي تربط رئيس البلدية بالوالي خاصة بالنسبة للمركز القانوني لرئيس البلدية باعتباره مزدوج المهام ممثل للبلدية وممثل للدولة . و في هذه الأخيرة تتجسد سلطة الوالي على رئيس البلدية إذ يمارس عليه السلطة السلمية كغيره من الموظفين، إذ يعتبر الوالي رئيسا مباشرا لرئيس البلدية خاصة أثناء ممارسة صلاحياته المنصوص عليها في قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22

كما يمكن للوالي أن يحل محل المجلس البلدي في حالة ضبط الميزانية غير المتوازنة أو التي يتبين تنفيذها وجود عجز حيث يرجع الوالي الميزانية الى المجلس البلدي خلال 15 يوما التالية لاستلامها، وعلى المجلس أن يعيدها إلى الوالي خلال 10 أيام وفي حالة بقاء الخلل في الميزانية، يمكن للوالي تعديلها وامتصاص العجز وإعادتها للمجلس . كما يمكن للوالي تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس.⁽²⁾

إن صور الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الوصائية على البلدية تبين مدى النفوذ الذي يشكله الوالي على البلدية، ومدى توجه الدولة إلى تقوية السلطة المركزية على حساب السلطة المحلية، مع أن جوهر اللامركزية الإقليمية لا يتعلق بإضعاف الدولة، وإنما بإعطاء السلطة المحلية الحرية في تقدير حاجاتها السكان المحليين، ودعم التنمية المحلية بما يساهم في دعم التنمية القطرية وإلى جانب الرقابة الإدارية للوالي خصت البلدية برقابة خاصة تدعى بالرقابة التقنية.

(1)- علاء الدين عشي-والي الولاية في التنظيم الجزائري-المرجع السابق-ص76

(2)- قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

(ب) - الرقابة التقنية:

59

وهي الرقابة التي تمارسها المصالح التقنية التابعة للمديريات لتنفيذ المركزية للولاية والتي تسمى أيضا المصالح الخارجية للولاية، من خلال التأشير التقنية على كل المشاريع تشكل هذه الرقابة إحدى مظاهر التدخل في الشؤون المحلية وإدارتها بالاشتراك، وقد عرف هذا النوع من الرقابة في النظام الفرنسي، وهو بمثابة تصرفات وأعمال تفرضها الدولة على الجماعات المحلية وهي تعبير عن مجموعة الأعمال والإجراءات الواجب اتخاذها حتى قبل صدور القرار. ويعتبر هذا النوع من الرقابة ضروري في بعض الأحيان وقد تطل به البلدية من تلقاء نفسها خاصة تلك التي لا تملك الوسائل الكافية لاتخاذ قرارات في المجال التقني والفني، وهو بمثابة تطبيق للوصاية الفنية الحقيقية وقد حول هذا النوع من الرقابة الاستقلالية إلى نظرية فقط وجعل السلطة المحلية تابعة للسلطة المركزية تبعية مطلقة تشبه تلك المطبقة في النظام الرئاسي مما أدى بالفقه إلى انتقاد هذا النوع من بأن الدفاع عن الاستقلال البلدي " (J .sayiny) " الرقابة والمطالبة بمراجعته، فقد قال : "جون سافيني كما هو مطبق في فرنسا يتجه مباشرة عكس الديمقراطية والفعالية الإدارية ومصلحة المواطنين. " وقد تم التخفيف من الرقابة التقنية في فرنسا بموجب التعديل الصادر في 1982/03/21⁽¹⁾

أما في الجزائر فتبقى الرقابة التقنية تسجل حضورها القوي إلى جانب الرقابة الإدارية، حيث تلزم البلدية بإرسال تقارير دورية إلى سلطة الوصاية أو الهيئة التي يتبعها المشروع

المندرج ضمن المخطط البلدي للتنمية، وتشمل هذه التقارير خاصة نسبة استهلاك الاعتمادات المالية، ونسبة الانجاز

حيث يتحول مصدر القرار من السلطة المحلية إلى السلطة المركزية ممثلة في المصالح التقنية. للمديريات المركزية، وهو ما يعبر عنه بتصادم لا مركزية القرار بمركزية التنفيذ والإجراءات فالرقابة التقنية تمارس عن طريق أسلوب عدم التركيز الإداري وهو ما لا يتناسب ومبادئ النظام اللامركزية التي تقوم عليها الإدارة المحلية إن الرقابة على البلدية تشكل أهم عائق ضد تحقيق أهداف استقلالية البلدية في إدارة التنمية المحلية نظرا لعدم توفير الضمانات والشروط الكفيلة باستمرار الهيئات المحلية وتفعيل وجودها في مواجهة السلطة المركزية بغض النظر عن تكوي ن هذه المجالس بالانتخاب أو التعيين أو الاختلاط بين النظامين فالعبرة بضمان تحقيق الاستقلال الفعلي كما أن جهة الوصاية تمارس رقابة مزدوجة: رقابة المشروعية والملائمة وأكثرها تدخلا من طرف الوالي والذي رغم دوره المزدوج فهو يشكل جهاز لعدم التركيز بالنسبة للبلدية بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها رئيس الدائرة الذي يمارسها على البلدية بموجب تفويض من الوالي ، طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 215/94 لاسيما المواد 09 و 10 و 11 منه ، والتي تحدد مجالات تدخل رئيس الدائرة بتفويض من الوالي، وبعضها جاء محددًا والبعض الآخر جاءت ضمن أحكام عامة تعطي صلاحيات واسعة لرئيس الدائرة حتى خارج التفويض. وبما أن هذه الرقابة

(1)-YVES GAUDMET TRAIT DE DROIT ADMINISTRATIF Tome101 L G D J 16 em -

60

مستوحاة من الرقابة التقليدية التي كان يطبقها النظام الفرنسي، فلماذا لا يحدو المشروع الجزائري حذو النظام الفرنسي الذي ألغى الرقابة الوصائية منذ قانون 1982/03/02 وأصبحت تقتصر فقط على رقابة المشروعية عن طريق القاضي الإداري وهي أهم آلية يمكن تفعيلها في مجال الرقابة على الجماعات المحلية كما يلاحظ أن هذه الرقابة لم تعد مقتصرة على جهة وصاية واحدة ممثلة في (الوالي) بل إنها تعدتها إلى المصالح الخارجية للإدارات أو ما يسمى بالمديريات التنفيذية التابعة لنظام عدم التركيز الإداري أو كما يطلق عليها اللامركزية المرفقية. وبالتالي وجب ضبط هذه الرقابة بما يحقق الفعالية ومصحة البلدية وفي سبيل تعزيز التنمية المحلية.

الفرع الثالث: تفعيل الرقابة على البلدية

لاشك أن واقع البلدية في الجزائر- رغم الرقابة المشددة عليها - يؤكد وجود خلل في هذه الرقابة وهذا من خلال ما تطالعنا به الصحف كل يوم من أخبار عن الفضائح المالية لرؤساء البلديات (باعتبار رئيس البلدية هو الأمر بالصرف و المسؤول المدني عن أموال البلدية) من اختلاسات وصفقات مشبوهة وغيرها من الأفعال ذات الطابع الجزائي. وهو ما يؤكد عدم الفاعلية في الرقابة الوصائية رغم شدتها وتنوعها ولذا كان لزاماً البحث عن آليات أخرى للرقابة تدعم بها استقلالية القرار المحلي من جهة، وتكون أداة فاعلة لمنع التجاوزات و الخروقات في إطار تنفيذ صلاحيات البلدية، ومن أهم هذه الوسائل: الرقابة السياسية، والرقابة الشعبية عن طريق المجتمع المدني ، والرقابة القضائية.

أولاً: الرقابة السياسية

الرقابة السياسية هي الرقابة التي يقوم بها البرلمان من جهة في إطار إصدار القوانين التي تنظم اختصاصات الهيئات المحلية، ومساءلة الحكومة وخاصة الوزير المكلف بالبلديات

حول نشاط هذه الهيئات (1) حيث يمكن للبرلمان تضييق أو توسيع صلاحيات المجالس المحلية. ومن جهة أخرى تمارس الأحزاب السياسية هذا النوع من الرقابة بغرض التأثير على سياسة الحكومات خاصة من طرف أحزاب المعارضة ضد الأغلبية الحاكمة (2). وقد عرفت الجزائر هذه النوع من الرقابة حتى في عهد الحزب الواحد وقبل الدخول في التعددية الحزبية، وكانت الرقابة السياسية تمارس عن طريق هياكل الحزب، كالقسمية والمحافظات والجهاز المركزي للحزب (3). حيث كان أعضاء المجلس البلدي بم ن فيهم الرئيس مناضلين في حزب جبهة التحرير الوطني بل إن الترشيح في المجالس المنتخبة مشروط بالانتماء إلى الحزب وهو ما يعبر عنه بوحدة التمثيل من القاعدة إلى القمة. وبالتالي فالرقابة السياسية كانت تلقائية بحكم ال نظام السياسي القائم آنذاك والمتميز بوحدة النظام والسلطة. وبعد تبني التعددية السياسية والحزبية وأصبح المجلس الواحد يضم عدة انتماءات سياسية، لم يعد الحزب الوحيد بهياكله هو المراقب الوحيد للبلدية، بل أصبح متساويا مع باقي الأحزاب ورغم الدور الرقابي الذي كان يقوم به الحزب الواحد من حيث

(1)- فاتح بوطيبيق -اللامركزية الادارية الزبية في الجزائر-مذكرة ما جيستار كلية الحقوق-جامعة الجزائر 2005/2006 ص133

(2)- محمد علي الخلايلة الادارة المحلية -المرجع السابق-ص114

(3)- رابح غضبان جباية الجماعات المحلية مذكرة ما جيستار كلية الحقوق جامعة الجزائر 2002-ص126.

متابعة منتخبه بصفة مباشرة و 61 ، فإن القانون الحالي لا يشير إلى أي آلية تمكن الحزب السياسي الذي ينتمي أعضاء المجلس الشعبي البلدي له، من مراقبة هؤلاء الأعضاء أو مساءلتهم، بل الأكثر من ذلك فإن استقالة أي عضو من الحزب الذي ينتمي إليه والذي بواسطته نال مقعداً في المجلس البلدي ، لا يؤثر البتة على وضع هذا المجلس، ويمكن للعضو أن ينتمي إلى أي قائمة حزبية أخرى (1) غير أن الدستور الحالي نص في الفصل الأول من الباب الثالث المتعلق بالرقابة على إمكانية الأحزاب السياسية ممارسة الوظيفية الرقابية ولكن بطريقة غير مباشرة وهو عن طريق البرلمان الذي يتشكل من غالبية الأحزاب الفاعلة وحتى الصغيرة منها بموجب قانون الانتخابات الحالي (2). فممكن البرلمان من آلية الرقابة طبقاً لأحكام المادة 161 من الدستور التي تنص على أنه " يمكن لغرفة البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة" حيث يمكن لأعضاء البرلمان تشكيل لجنة تحقيق حول نشاط أي بلدية على مستوى التراب الوطني خاصة في ما يتعلق بالجانب المالي.

غير أن واقع الممارسة السياسية للأحزاب في الجزائر حولها لأداة لتفاسم السلطة والمراكز بدل أن تكون وسيلة للمراقبة سواء على المستوى المركزي أو المحلي. كما أن هذه الأحزاب في حد ذاتها لا تركز على مبادئ الديمقراطية التشاركية في تأسيسها فهي أشبه بديكتاتوريات صغيرة يمارسها رؤساء الأحزاب الذين لا يملكون في قاموسهم مبدأ التداول على السلطة (رئاسة الحزب) فكيف يطلبونه من السلطة السياسية. ونظر للدور الرقابي الذي يمكن أن يقوم به الحزب السياسي على البلدية من خلال مراقبة عمل الأعضاء ومدى التزامهم بالبرامج المحددة من طرف الحزب من جهة، ومن جهة أخرى مراقبة داخلية عن طريق الأعضاء المنتخبين بمنع اتخاذ القرارات أو القيام بالأعمال التي تتعارض مع مصالح سكان البلدية (3). فإن المشرع ملزم بتدارك هذا النقص، وتدعيم هذا النوع من الرقابة والذي يعزز به الاستقلالية والديمقراطية المحلية في آن واحد.

ثانيا : الرقابة الشعبية عن طريق منظمات المجتمع المدني

ارتبط مفهوم الرقابة الشعبية بالدول ذات النهج الاشتراكي والتي كان يمارسها الحزب عن طريق البرلمان ، بيد أن الدول الليبرالية اتخذت مفهوما آخر للرقابة الشعبية من خلال منظمات المجتمع المدني التي تعتبر الأكثر تأثيرا على سياسة الحكومات الداخلية والخارجية بالإضافة إلى المجموعات الضاغطة حيث أنها تقوم بدور مزدوج وهو المساهمة في إدارة الحكم والقيام بعملية الرقابة بقصد منع السلطة من التعدي على الحريات الفردية و المساهمة في الحفاظ على الممتلكات الوطنية. إلى جانب الدور الرقابي للحزب السياسي، فإن للرقابة الشعبية دور أساسي في تعزيز استقلالية الجماعات المحلية وتفعيل أدائها⁽⁴⁾

(1)- فاتح بوطيبيق -نفس المرجع السابق-ص130

(2)-المادة 159 من دستور 1996

(3)- علي خطار شطناوي-الإدارة المحلية-المرجع السابق-ص230

(4)- رابح غضبان المرجع السابق-ص126

وتمارس الرقابة الشعبية عادة عن طريق منظمات المجتمع المدني التي يفترض أن يكون تأثيرها ليس في الإطار المحلي **فم 62** يتعداها إلى التأثير على قرارات السلطة المركزية⁽¹⁾ فهي تعتبر أحد المجموعات الضاغطة التي تؤثر في السياسة المحلية. تعتمد الرقابة الشعبية على عدة وسائل أهمها حضور مناقشات المجلس⁽²⁾ سواء لإبداء آراء استشارية أو للاعتراض مباشرة على مداوات المجلس، كما يمكن تدخلها لاحقا بتقديم شكاوى الى الجهات الإدارية الرسمية أو اللجوء إلى الطعن القضائي ضد مداوات المجلس في حالة توفرها على المصلحة أو الصفة التي تشترط في رافع الدعوى القضائية، إذ أقرت الكثير من التشريعات بتوفر الصفة ، للجمعيات التي ترفع دعاوى قضائية ضد قرارات تمس بالمصلحة العامة وتخص نشاط الجمعية⁽³⁾ مثل جمعيات حماية البيئة و جمعيات المحافظة على الثروات و جمعيات حماية المستهلك وغيرها. كما يمكنها استعمال وسائل الإعلام الجماهيري للتعبير عن رفضها للقرارات الإدارية. غير أن القانون الحالي لم ينص على أي آلية لتمكين منظمات المجتمع المدني من ممارسة الرقابة على البلدية، إلا في إطار الطعن القضائي المتاح للجميع و الذي كما قلنا يتطلب توفر الصفة التي تشترط في رافع الدعوى وما دام المشروع الجزائري لم يعترف لمنظمات المجتمع المدني بالتواجد الفعلي في مداوات المجالس المحلية فإنه يصعب الاعتراف لها بالصفة في رفع الطعن القضائي ضد مداولة تهم السكان المح ليين و ليس أعضاء أو أهداف الجمعية . رغم أنه سمح لها بحضور وقائع الجلسات والمداوات كأفراد وليس كمنظمة لكنه حضور شكلي فقط. و يمكن تفعيل هذا الدور بإجبار حضور ممثلين فنيين وتقنيين عند مناقشة المسائل الهامة وإشراكهم في النقاش والتشاور دون المشاركة في التصويت . بل الأكثر من ذلك فإن معظم جلسات المجالس المحلية في الجزائر لا تصاحبها حملة إعلامية مسبقة للإعلان عن جلسات المداوات أو البرنامج المطروح للنقاش مما يصعب على منظمات المجتمع المدني تفعيل مشاركتها في المجالس المنتخبة. ويمكن الإشارة إلى أن من بين الحالات العملية التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني التدخل فيها، وهي فيما يتعلق بمجالات حماية البيئة،و المحيط و المساحات الخضراء حيث يمكن للجمعيات الناشطة في هذا المجال رفع دعاوى قضائية ضد المداوات أو الأعمال الإدارية التي قد يشكل تنفيذها تهديدا للبيئة أو الأراضي الزراعية أو المساحات الخضراء- ضمن القواعد العامة

المحددة في قانون حماية البيئة رقم 2003/10- الصادر في 2003/07/19 حيث يمكن نقل هذه الآلية وتعميمها على باقي المجالات التي لها علاقة بالتنمية المحلية خاصة في إطار تفعيل الرقابة القضائية.

- (1)- كمال بربير نظم الإدارة المحلية - نفس المرجع السابق-ص164
- (2)- عبد الرزاق الشخيلي-الإدارة المحلية- نفس المرجع السابق-ص161
- (3)- مسعود شيهوب-المبادئ العامة للمنازعات الإدارية-د م ج الجزء الثاني -الجزائر-ص275

63

ثالثا: تفعيل الرقابة القضائية:

وهي الوسيلة الأصلية في النظام الفرنسي بعد إلغاء الرقابة الإدارية والتخفيف من الرقابة التقنية وتأسيس الرقابة القضائية مرده الى أن الهيئات المحلية من صنع القانون فهي تمثل الإدارة العامة وتعمل بما ينص به القانون ، وأن مبدأ المشروعية هو أساس الرقابة القضائية وليس الرقابة الإدارية إن الأداة الرئيسية للرقابة القضائية هي الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة وليس أمام السلطة الإدارية الأعلى (الطعن الولائي أو الرئاسي) (1) ووسيلتها الأكثر شيوعا هي دعوى الإلغاء ، بالإضافة الى دعوى التعويض و دعوى التفسير و دعوى فحص المشروعية. فهذه الرقابة تمارسها الجهات القضائية المختصة باختلاف أنواعها و درجاتها بتحريك الدعاوى الإدارية و الطعون القضائية بهدف إلغاء قرار إداري أو طلب التعويض عن آثار تنفيذه . وهدفها التأكد من مدى مطابقة القرار الإداري لمبدأ الشرعية (أي مطابقته للدستور والقوانين) إن دعوى إلغاء قرارات البلدية توجه باسم البلدية مهما كانت الجهة مصدرة القرار سواء عن طريق مداولة من المجلس المنتخب- أو قرار من رئيس البلدية - أو الأعمال الصادرة من مختلف مصالحها الإدارية والتقنية أو لجانها ،تعتبر كلها صادرة عن البلدية ويعقد فيها الاختصاص للغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (2) إن الرقابة القضائية تباشرها المحاكم الإدارية باعتبارها الأكثر ضمانا للحريات الأساسية و مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تعسف الإدارة باستغلال الرقابة الإدارية سياسيا (3) ،بأن ت كون خفياتها تعارض سياسي خاصة في ظل التعددية الحزبية واختلاف الرؤى السياسية بين المجلس البلدي والوصاية . حيث تصبح آلية الرقابة القضائية أكثر من ضرورة على حساب الرقابة الإدارية لتدعيم استقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية،وتعزيز ضمانات الممارسة الديمقراطية وهذا بتضييق مجال الرقابة الإدارية للوالي وجعل الطعن القضائي ضد أعمال البلدية هو الأصل خاصة أن قانون البلدية مكن المجلس البلدي من الطعن القضائي ضد قرارات الوالي في حالة رفضه التصديق على المداولة،فمن باب الأولى جعل هذه الآلية أصلية في الرقابة .خاصة في ظل تراجع الرقابة الحزبية التي كانت مهيمنة في السابق على النشاط البلدي،وعدم وجود آليات لتفعيل الرقابة الشعبية في ظل التعددية الحزبية.

- (1)- محمد الصغير با علي -القانون الاداري -المرجع السابق-ص78
- (2)- مسعود شيهوب-المبادئ العامة للمنازعات الإدارية-د م ج الجزء الثاني -الجزائر-ص360

المبحث الثاني: استقلالية الملاك المحلي 64

يتوقف الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية على قدرتها على تكوين موارد مالية ذاتية وتحديد مجالات إنفاقها⁽¹⁾، فالواقع أن الاعتراف بالشخصية المعنوية أو القانونية للوحدات المحلية، والاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح السلطة المركزية، لا يعدو أن يكون استقلالا نظريا أو اعتباريا وليس استقلال عملي فعلي، فيدون الموارد المالية المحلية لا يتحقق الاستقلال العملي والفعلي وتصبح الوحدات المحلية مجرد تابع ومنفذ لقرارات السلطة المركزية في إدارة التنمية المحلية. كما أن توفير الموارد المالية الخاصة للوحدات المحلية ما هو إلا نتيجة طبيعية للاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة - كما هو مقرر و متفق عليه في الفقه والقضاء الإداري - ومن البديهي أن الاعتراف باستقلالية القرار المحلي، يقضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية الكاملة لصاحب القرار المحلي عن تنفيذ وتحقيق مشروعات التنمية المحلية، وبالتالي مسؤوليته عن توفير الأموال اللازمة لإدارة وتمويل هذه المشاريع⁽²⁾. فالتمويل المحلي هو عصب حياة المجالس المحلية والترجمة الحقيقية للاختصاصات التي تمارسها⁽³⁾

لكن واقع البلدية في الجزائر يؤكد أنه رغم الصلاحيات الواسعة التي أفردتها المشرع للبلدية في الإطار المحلي إلا أنها تعاني من اختلالات في ماليتها المحلية نتيجة ضعف مواردها، فرغم أهميتها إلا أنها تعترضها عوائق واقعية. كما أن الرقابة الإدارية التي أحيطت بها البلدية في اتخاذ قراراتها لم تمنع الرقابة المشددة على ماليتها المحلية.

المطلب الأول التمويل المحلي للبلديات في الجزائر

إن من بين أهم الإصلاحات التي كانت هدفا للمشرع دوما في ما يتعلق بالبلدية في الجزائر هو إصلاح ماليتها المحلية عبر وضع آليات لتطويرها و تحسين مردوديتها خاصة بعد التحول الذي شهدته الجزائر في نظامها السياسي - بالانتقال من الأحادية الحزبية إلى التعددية السياسية، ونظامها الاقتصادي والاجتماعي بالانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر أو اقتصاد السوق - فكان لزاما أن يكون لهذا التحول تأثير على المالية المحلية للبلدية باعتبارها جزء من المالية العمومية للدولة⁽⁴⁾. إن دراسة مدى هذا التأثير وأسباب ضعف المالية المحلية تمر عبر دراسة تطور المالية المحلية وأثرها على التنمية المحلية عبر المراحل المختلفة لنظام التمويل المحلي بالجزائر، و كذلك معرفة أهم مواردها وطرق توزيعها.

- (1)- سمير محمد عبد الوهاب الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة-المنظمة العربية للتنمية الادارية ع 2009 ص58
- (2)- رمضان بطيخ مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة نفس المرجع ص31
- (3)- خالد سمارة الزعيبي تنظيم السلطة الإدارية نفس المرجع ص 163
- (4)- علي زياني محند واعمر نظرة حول المالية العمومية المحلية مجلة الفكر البرلماني ع 1- 2002/12 ص109

الفرع الأول تطور المالية المحلية وأثرها على التنمية بالجزائر

تعرف المالية المحلية بأنها تلك الموارد⁶⁵ الداخلية أو الخارجية التي تعود للجماعات المحلية وميزانيتها والحسابات الخاصة بها، وهي تعبر عن كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية من طرف الهيئات المحلية، وتضمن استقلاليتها النسبية عن الحكومة المركزية في تنفيذ المشروعات والتمويل المحلي. ولقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى بناء إدارة محلية فعالة و ذات قدرات مالية ذاتية

- أثر التمويل المحلي على التنمية المحلية

كي يحدث التمويل المحلي أثره على التنمية المحلية لابد من توفر شروط اكتسابه هذه الصفة وتميزه عن التمويل المركزي والتي من أهمها:

-مالية المورد :أية أن يكون الوعاء المحلي هو الأصل الذي يعتمد عليه في نطاق الوحدة المحلية.

-ذاتية المورد :بمعنى أن تستقل الوحدة المحلية لسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه وتحصيله وهي ما تسمى بالموارد الذاتية المطلقة تميزاً عن الموارد الذاتية النسبية، والموارد الخارجية (الإعانات الحكومية)⁽¹⁾ فمثلا في إنجلترا تتمتع ضريبة المباني بدرجة كبيرة من الذاتية حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها وتأسيسها وتحصيلها وتقدير أوجه إنفاقها كما خولها المشروع سلطة تعديل سعر الضريبة كل ستة أشهر من السنة غير أن هذا المبدأ يتنافى ومبادئ الضريبة التي من أهمها وحدة الضريبة والعدالة في التوزيع⁽²⁾ وعليه فالمشرع الجزائري لا يسمح للوحدات المحلية ومنها البلدية من تأسيس ضريبة محلية بل ترك أمر ذلك للهيئة التشريعية دون سواها. وهو ما يحد من تطوير مصادر تمويل التنمية المحلية والتي من شأنها التأثير على استقلالية البلدية من حيث:

-زيادة التبعية للسلطة المركزية لضمان تمويل أكثر.

- ضعف استجابة القادة المحليين لأولويات التنمية أمام شح الموارد المالية المحلية وعليه و لتجاوز هذه العوائق كان لزاما على المشرع خلق نوع من التوازن بين مبادئ الضريبة وبين ضرورة إيجاد مصادر تمويل محلية ذاتية يمكن للبلدية أن تؤسسها حسب احتياجات ولو تحت رقابة السلطة المركزية⁽³⁾

غير أن السبب الرئيسي في عدم فعالية الموارد الجبائية بالنسبة للبلدية، هو عدم وجود معيار موضوعي في توزيع المداخل الجبائية بينها وبين الدولة.

(1)- سمير محمد عبد الوهاب -مرجع سابق ص 60

الفرع الثاني مصادر المالية

66

يعرف التمويل المحلي بأنه مجموعة الإجراءات والوسائل المحددة بالقانون والتي تمكن الهيئة المحلية من تنفيذ مخططاتها في التنمية المحلية كما يعرف بأنه كل الموارد المتاحة والتي يمكن توفرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن، وتعزز من استقلالية السلطة المحلية عن الحكومة المركزية⁽¹⁾ من هذه التعاريف نستنتج أن القاعدة الأساسية في التمويل المحلي أن تكون المصادر نابعة في الأساس من الإقليم المحلي، وهو ما يعبر عنه بذاتية المورد. وهذا لضمان أكثر استقلالية لقرار المحلي وفعالية الأداء المحلي. وحسب المادة 146 من قانون البلدية فإن مصادر تمويل البلدية هي:

-حصيله المواد الجبائية والرسوم م.

-مداخيل ممتلكاتها

-الإعانات

-و الاقتراضات.

وعليه إن البلدية في الواقع لا تعتمد في تحديد وعائها المحلي على الموارد الذاتية فحسب، إنما تعتمد بدرجة كبيرة على الإعانات المقدمة من طرف السلطة المركزية ضمن المخططات المتعددة للتنمية.

أو لا :مصادر التمويل الذاتية للبلدية

يعرف التمويل على أنه عملية توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع وتطوير مشروع خاص أو عام فالتمويل الذاتي يعني في الأساس إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطها والموارد الذاتية للبلدية تتمثل في المداخيل الجبائية والرسوم، و مداخيل الممتلكات والاستثمارات وهي المداخيل غير الجبائية.

أ - المداخيل الجبائية والرسوم:

تحتل حصيله الموارد الجبائية والرسوم مكانة مهمة في الموارد الخاصة بالبلدية لأنها تشكل مصدر تمويل أساسي⁽²⁾، وتتكون من الضرائب المباشرة وغير مباشرة. حيث تقدر نسبتها ب 90 % من مجموع المداخيل⁽³⁾ ومن أهمها:

(1)- خالد سمارة الزعبي نفس المرجع ص 166

(2)- مسعود شيهوب-أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر-م ج الجزائر 1986ص166

(3)- بوشامي نجلاء صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل ورقة عمل مقدمة في ملتقى الوطني حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر-جامعة زياني عاشور-الجلفة يومي 27 و28/04/2010

-الرسم على النشاط المهني TAP 67 :

وهو من الضرائب المباشرة، والذي أحدث بموجب قانون المالية 1996 وذلك بعد إدماج كل من ويطبق على (TANC) والنشاط غير التجاري (TAIC) الرسم على النشاط الصناعي والتجاري الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو غير تجاري لكن عائداته ليست للبلدية وحدها، حيث يتم توزيعه بين البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية كما يلي:

الولاية : 0,59 %

البلدية : 1.30 %

% الصندوق المشترك للجماعات المحلية: 0,11 % ويحدد وعاء هذه الضريبة من خلال المبلغ الإجمالي لرقم الأعمال والإيرادات المهنية خارج الرسم على القيمة المضافة المحقق خلال نسبة ⁽¹⁾ كما يعفى من هذا الرسم:

رقم الأعمال على الخدمات الذي لا يتجاوز 50.000 د.ج.

ورغم الأعمال الإنتاج الذي لا يتجاوز 80.000 د.ج

رقم الأعمال المحقق في إطار النشاطات الممولة في إطار الصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب (APSI) و المستفيدين من امتياز للاستثمار ويتم تحصيل هذا الرسم عن طريق قبضة الضرائب للبلدية

الرسم على القيمة المضافة- (TVA)

تعرف القيمة المضافة بأنها: الفرق بين الإنتاج الإجمالي و الاستهلاكات الوسيطة من مواد ولوازم وخدمات التي تساهم في إنتاج السلعة من أجور، وضرائب ورسوم ومصاريف واهتلاكات وقد نظم المشرع هذا الرسم بمقتضى القانون 39/90 المؤرخ في 1990/12/31 والصادر في قانون المالية 1991 والمتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية، بموجب قانون المالية 1992، وخضع لعدة تعديلات بموجب قوانين المالية اللاحقة ابتداء من سنة التطبيق 1994 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 (7% إلى 17%) أما طريقة توزيعها فتستفيد البلدية من 6 % منها مقابل 85 % للدولة و 9 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية ⁽²⁾ وهو ما يؤكد ضعف حصة البلدية من هذا الرسم مقارنة بحصة الدولة.

3- الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG) :

وهي ضريبة مباشرة تفرض على جميع المداخيل الدورية (سنوية أو شهرية) بعد خصم جميع الأعباء التي يسمح بها القانون. ويشمل عدة أصناف أهمها:

*مداخيل الأجور والمرتبات التي يدفعها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون أو الهيئات الأجنبية المقيمة في الجزائر، إلى مستخدميها

(1)- المادة 209 من قانون الضرائب المباشرة .

وتختلف نسبة الاقتطاع حسب نوع وطبيعة الأجر (شهري أو سنوي- منحة أو مرتب أو معاش) وهو ما نصت عليه الموا 68 من قانون الضرائب المباشرة. الأرباح الصناعية والتجارية. المداخل الناتجة عن تأجير الأملاك المبنية وغير المبنية. و نص عليها قانون الضرائب لسنة 1994 من المادة 148 إلى 161 حيث تقدر نسبتها ب 3 ٪ بالنسبة للمباني المبنية و 10% للمباني غير المبنية.

4- رسوم الخدمات:

وتخص الخدمات التي تقدمها مصالح البلدية عن طريق مرافقها والمؤسسات التابعة للخواص فيما يتعلق: رفع القمامات التطهير - الذبح - السكن - وغيرها حيث تخضع كل هذه الخدمات إلى رسم يسمى باسم الخدمة المقدمة. وللإشارة فإن النظام الجبائي للبلدية يتغذى بحوالي 15 رسما وضريبة غير أن المردودية الحقيقية لهذه الضرائب مصدرها رسمين هامين وهما:

الرسم النشاط المهني TAP والرسم على القيمة المضافة TVA خاصة بعد إلغاء الدفع ، بموجب المادة 13 من قانون 16/05 المتضمن قانون المالية 2006 كما يلاحظ أن هذين الرسمين يرتبطان بالأساس بحجم النشاط الاقتصادي داخل البلدية، فكلما كثر النشاط الاقتصادي كانت الوضعية المالية للبلدية جيدة، وفي حالة العكس كان المردود المالي ضعيف وهو سبب الفوارق في توزيع الموارد المالية على البلديات أما باقي الرسوم فمردوديتها ضعيفة لكونها لا تخضع لعدد أكبر من المساهمين، مثل ضريبة استغلال المساحة المنجمية - وضريبة المؤسسات الأجنبية للبناء⁽¹⁾ كما أن الدولة تستأثر بالنصيب الأكبر من هذه المداخل خاصة بالنسبة للضرائب ذات المردودية العالية.

(ب) الموارد و المداخل غير الجبائية:

وهي الموارد الناتجة عن الخدمات المحلية التي يمكن للبلدية إنتاجها أو تقديمها ومداخل الممتلكات ومنتجات الخدمات الصناعية والتجارية المحلية وهي لا تتعدى نسبتها 10 ٪ من مجموع المداخل المحلية للبلديات بصفة عامة (لم تتجاوز نسبة 6 ٪ من سنة 1999 الى 2003)

رغم أن قانون البلدية الحالي سمح للمجالس المحلية بالانفتاح على ، حيث يمكن للبلدية منح تسهيلات القطاع الخاص بموجب قانون الاستثمار الصادر سنة 993 واستخدام مساعدات الدولة قصد تحفيز المستثمرين على إنجاز أو تمويل مشاريع استثمارية في إقليم البلدية حيث تصبح البلدية كمتعامل اقتصادي يستثمر ويزيد من إيراداته ويثمن موارده الطبيعية غير أنه في الواقع لم تستطع البلديات استغلال إمكانياتها المحلية في خلق مشاريع استثمارية تسمح لها بتحسين مواردها غير الجبائية - خاصة البلديات التي لا تملك نشاطا اقتصاديا معتبرا وهي من سلبات التبعية للسلطة المركزية، وعدم فعالية الاستقلال المالي للبلدية. ليبقى العائد الحقيقي للمداخل غير الجبائية هي عائدات الأملاك العقارية.

(1)- د.طبيبي سعاد المالية المحلية ودورها في التنمية-المرجع السابق-ص 111

مثلما جاء في المادة 146 من قانون البلدية فإن إعانات السلطة المركزية والقروض تعتبر إحدى العناصر الأساسية للتمويل المحلي، فلا يعني التركيز على الموارد الذاتية فقط من أجل دعم استقلالية القرار المحلي - بل يجب أن تحصل الوحدات المحلية على إعانات حكومية لتغطية النفقات التي تقدرها السلطة المركزية بموجب الصلاحيات التي أسندتها للوحدات المحلية على أن لا يشكل ذلك ذريعة للتدخل في الشؤون المحلية⁽¹⁾ والهدف الأساسي من التمويل المركزي هو الحد من التفاوت الكبير بين الوحدات المحلية أي خلق نوع من التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية والتساوي في فرض التنمية المحلية⁽²⁾ وتعتبر الإعانات والقروض من أهم الموارد الخارجية للتمويل المحلي للبلدية⁽³⁾ ورغم العجز المالي الذي تعاني منه معظم البلديات وخاصة الفقيرة منها، فإن الاستعانة بالقروض لا تكاد تذكر من طرف البلديات وهذا راجع لعدة أسباب، منها أن المؤسسات المقرضة تتحفظ على تمويل البلديات العاجزة خوفا من عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها خاصة في ظل عدم وجود أي ضمانات أو آليات من السلطة المركزية لتأمين هذه القروض⁽⁴⁾ . كما أن البلدية نفسها وأمام عدم قدرتها على توفير أموال كافية من المصادر الداخلية ونظرا لشدة الرقابة التي تمارسها الوصاية من جهة، والهيئة المقرضة من جهة أخرى، فإنها تحجم عن طلب هذه المساعدات المالية، خاصة في ظل عدم وجود آليات لدعم الاستثمار المحلي⁽⁵⁾ وعليه فلم يبق من المصادر الخارجية إلا الإعانات المركزية أو المساعدات التي تمنحها الدولة لسد العجز الذي تعانيه البلدية لموازنة الميزانية بين النفقات والإيرادات مهدداً بذلك استقلالية البلدية طبقاً " لمبدأ من يدفع يقود." وتظهر هيمنة السلطة المركزية من خلال تنظيمها لهذه المساعدات بإرادتها المنفردة، فهي التي تقرر منحها وتحدد نسبتها، وتخصيصها وتوجه صرفها، لتصبح البلدية في هذا الإطار كما يعرفها البعض بهيئة ضمن نظام التركيز وليس ضمن النظام اللامركزية⁽⁶⁾ ، وتقوم الدولة بمنح هذه المساعدات عن طريق صناديق خاصة وهي: الصندوق المشترك للجماعات المحلية، إعانة مخططات التنمية ، والإعانات المخصصة.

(1)-سمير محمد عبد الوهاب المرجع السابق ص199

(2)- كراجي مصطفى أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية مجلة العلوم القانونية والاجتماعية والإنسانية- ج34

(3)- بوشامي نجلاء المرجع السابق.

(4)- بوشامي نجلاء المرجع السابق.

(5)- عيسى مرزاق المرجع السابق ص302

(6)- حلابية رابح الآثار الإيجابية و السلبية للإدارة على التنمية في الجزائر رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر 1993/1992. ص174.

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي (1). ويخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مهمتها أساسية تسيير وتمويل صندوق التضامن وصندوق الضمان البلديين وكذلك الولائيين المنصوص عليهما في المواد من 166 الى 169 من قانون البلدية، والتي تتكفل بدورها بتمويل ميزانية البلدية و تغطية النقص في المحاصيل الجبائية (2). وكذلك يقوم الصندوق بتقديم المساعدات المباشرة للجماعات المحلية (3)، خاصة إعانة التجهيز والاستثمار بهدف دعم برامج التنمية المحلية وتقدر نسبتها في 40 % -موزعة بين (البلديات 75 % والولايات 25 %) (4)

ومن بين شروط منح الإعانات هو مراعاة مساحة البلدية، ومعدل نموها المحلي وفق المخطط الوطني المعد من طرف وزارة الداخلية. كما أن الإعانات تقدم باسم الوالي الذي يحدد المشروع المراد إنجازه ومضمونه وغلافه المالي (5)، وهو ما يدل على حضور سلطة الوصاية في نظام عمل هذا الصندوق فبالإضافة كونه صندوق مركزي نظراً لخضوعه لوصاية وزارة الداخلية مباشرة، فإن نظام عمله لا يتضمن إشراك البلدية في المجالات والمشاريع المراد تمويلها، هذا بالإضافة إلى الإجراءات الثقيلة والمعقدة في تسييره (6) ومما أفقد الصندوق فعاليته أيضاً هو تحويل القسط الكبير من إيراداته إلى تسيير نفقات الحرس البلدي منذ تردي الأوضاع الأمنية وتأسيس هذه الهيئة الأمنية، والتي تسيير من طرف مصالح الدرك أو الأمن لكن نفقاتها يتحملها الصندوق (7) ولهذا ومن أجل تفعيل دور هذا الصندوق يجب تقريبه أكثر من البلديات من خلال إنشاء صناديق محلي (جهوية، ولائية) لكي يتسنى له تحديد بشكل أفضل احتياجات الهيئات المحلية (8)

(ب) - إعانة مخططات وبرامج التنمية:

بالإضافة إلى الإعانة التي تقدمها الدولة عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية فإن هناك آلية أخرى للتمويل المركزي عن طريق مخططات وبرامج التنمية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم المرسوم 380 /81 حيث نصت المادة الخامسة من على نوعين من المخططين: المخطط البلدي للتنمية، والمخطط القطاعي للتنمية.

- (1)-أحدث بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04 ج ر رقم 45-في 1986/11/05 المعدل والمتمم
- (2)- عمراني بهية ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر 1990 ص130
- (3)- المواد من 01 و 02 و 11 الى 16 من المرسوم السابق رقم 266/86
- (4)-كراجي مصطفى- المرجع السابق ص350
- (5)- كراجي مصطفى- المرجع السابق ص351
- (6)- الطيب ماتلو المرجع السابق ص 105
- (7)-أنشء الحرس البلدي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 265/96 في 1996/08/03 والذي يتضمن إنشاء الحرس البلدي ج ر رقم 96/47
- (8)- بوشامة نجلاء المرجع السابق.

01 - المخطط البلدي للتنمية PCD

والمنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 136/71 المؤرخ في 1973/08/09 ويحتوي على برامج و المشاريع التي تخص البلدية في المجال الفلاحي والقاعدي والتجهيزات الضرورية للمواطنين. ورغم أنه أقرب مخطط لتجسيد اللامركزية إلا أن هذا المخطط

يوضع باسم الوالي الذي بإمكانه رفض بعض المشاريع التي أقرها المجلس المنتخب. في إطار ممارسة الرقابة على نشاط البلدية وبحكم أنه الأمر بالصرف فيما يخص الغلاف المالي الذي يغطي مشاريع هذا البرنامج والتي مصدرها ميزانية الولاية و ليس البلدية. فالمجلس البلدي يقترح المشاريع والوالي له صلاحية التصرف في هذه المشاريع.

02- المخطط القطاعي للتنمية PSD

وهو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل تحته كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليه و يعد هذا المخطط من طرف المديريات التنفيذية للولاية ويسجل باسم الوالي. أما مصدر التمويل فهو ميزانية الدولة المحددة على مستوى كل قطاع أي حسب الوزارات المعنية بالبرامج التنموية المسجلة في هذا المخطط.

03-المخططات الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة

وهي برامج وطنية موجهة تستفيد منها جميع البلديات، مثل برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا - الصناديق الخاصة - برنامج دعم النمو. وغيرها من المخططات المركزية⁽¹⁾ وهي تخضع للمخطط الوطني للتنمية وبالتالي فان مصدر التمويل هو ميزانية الدولة التي تمول بدورها الصناديق الخاصة من العائدات الجبائية و الاستثمارات. وقد عرفت الجزائر مرحلة المخططات الوطنية الكبرى مع أول مخطط ثلاثي (1967-1969) المخططات الرباعية والخماسية إلى آخر مخطط وهو الخماسي الحالي (2010-2015) وتشترك هذه المخططات في كون هذه البرامج تستفيد منها البلديات لكن تحت الوصاية المباشرة للوالي الذي يحدد البرامج والمشاريع ويشرف على تمويلها وتسييرها وهذا دون اعتبار أو استشارة المجالس المحلية أو تمكينها من المراقبة والمتابعة لهذه المشاريع⁽²⁾ وهي نوع من الوصاية المشددة على الجماعات المحلية التي قد تصل إلى حد اختيار الحاجات المحلية وهو ما يشكل إضعاف للقرار المحلي وتكريس تبعية المجالس المنتخبة للسلطة المركزية.

(ج)-الإعانات المخصصة:

وهي المنصوص عليها المادة 5/163 من قانون البلدية، وهي عبارة عن اعتمادات مالية يتم تخصيصها لإنجاز برامج معينة خلافا للإعانات الإجمالية المخصصة للاستثمارات المحلية دون تحديد للمشاريع الواجب تمويلها وتنفيذها فمصدر التمويل هو خزينة الدولة حيث ترصد الأموال لانجاز مشاريع معينة بذاتها. وهي عبارة عن مظهر حقيقي للوصاية المالية التي تمارسها السلطة المركزية على البلدية، في الوقت الذي يرى فيه البعض في الإعانات المخصصة وسيلة للدولة تضمن بها انجاز المشاريع ذات البنية التحتية والمشاريع ذات الأولوية، نظرا لفائدتها على التنمية الشاملة.

(1)-بن نملة صليحة- واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية-المرجع السابق.

(2)- كراجي مصطفى المرجع السابق .

المطلب الثاني عدم فاعلية 72 البلدية

يتضح مما سبق أن البلدية تحوي على مصادر تمويل عديدة سواءً من مواردها الذاتية أو من الإعانات المركزية أو حتى إمكانية الاستعانة بالقروض الاستثمارية.

غير أننا نلاحظ أن معظم البلديات تعاني عجزاً كبيراً في موازنتها وتضطر في كل مرة الاستعانة بالسلطة المركزية لتغطية العجز في نفقاتها و بالتالي العجز في إدارة التنمية المحلية بالرغم من التوزيع العادل للثروة⁽¹⁾. وبالرغم من المصادر الجبائية المتعددة - إلا

أنها ضعيفة مقارنة بالنفقات التي تواجهها البلدية. كما أن شدة الرقابة على مالية البلدية ترهن بشكل كبير استقلالية البلدية وقدرتها على البحث عن الحلول لمشاكلها المالية.

الفرع الأول ضعف الجباية المحلية

إذا أحصينا عدد الضرائب والرسوم التي تشكل وعاء تحصيل لمالية الجماعات المحلية فإننا نجدتها كثيرة ومتعددة لكن نسبة استفادة البلدية من عائدات الجباية المحلية ضعيفة جداً، نظراً لسوء توزيع موارد الجباية المحلية، وسبب عدم عدالة توزيع الجباية المحلية هو استئثار الدولة بالنصيب الأكبر باعتبارها صاحبة الحق في تأسيس الضريبة وهو ما يعبر عنه بتبعية الإدارة الجبائية.

أو لا /تبعية الإدارة الجبائية:

حيث تتجلى هذه التبعية في استئثار الدولة في سن القوانين الضريبية وتحديد نسب توزيعها، وهو إن كان أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الجباية بأنها تحدث بقانون من طرف المشرع (2). فإنه نظراً للدور الكبير الذي تقوم به البلدية في مجال التنمية المحلية، وكذلك جملة الاختصاصات والصلاحيات المخولة لها، و الوظائف الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها في الإطار المحلي، يحتم على الدولة تجاوز هذا المبدأ لتحقيق المصلحة المحلية والتي تعود في النهاية لمصلحة التنمية القطرية الشاملة. إن تبعية الإدارة الجبائية المحلية للسلطة المركزية، واستئثار السلطة التشريعية في مجال تأسيس الضريبة، من شأنه أن يجرّد البلدية من كل مبادرة مالية خاصة في مجال خلق الضرائب والرسوم ذات المرد ودية العالية. ونظراً لاختلاف إمكانيات كل بلدية وطبيعة نشاطاتها وموقعها الجغرافي يمكن ترك الحرية بالنسبة لبعض الرسوم أو الضرائب التي يمكن أن تحدثها بلدية دون أخرى نظراً لخصائصها أو الثروات التي تملكها - وتميزها عن باقي البلديات، أو تحدد وعائها ونسب اقتطاعها وفقاً لمستوى الخدمات التي تقدمها وهذا تحت رقابة السلطة المركزية أو الوصاية حتى لا تتحول البلدية إلى حكومة داخل حكومة أو يؤدي إلى تفاوت في الصلاحيات بين البلديات

(1)-بن نملة صليحة- واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الاقتصادية-المرجع السابق.

(2)- خلاصي رضا النظام الجبائي الجزائري الحديث -المرجع السابق -ص 15

الفرع الثاني: الرقابة على مالية البلدية

تعتبر البلدية كأي مؤسسة تتمتع ⁷³ بالمال المالي لها ميزانية خاصة بها تسجل فيها النفقات والإيرادات، وقد تم اعتمادها مع أول إصلاح للنظام القانوني للبلدية بصدور قانون 1967 وهذا بإدخال نظام مالي محاسبي على نشاط البلدية (1)

وقد خصص المشرع باباً كاملاً لمالية البلدية (الباب الخامس) ومقسم إلى 03 فصول خص منها الفصل الثاني لأحكام ميزانية البلدية مكونا من 21 مادة. وقد عرفت المادة 149 من قانون البلدية الميزانية بأنها " جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها، ونفقاتها السنوية وتشكل كذلك أمراً بالإذن والإدارة - يمكن من حسن سير المصالح العمومية." وميزانية البلدية لها

نفس خصائص ومبادئ الميزانية العمومية، وتكون من ميزانية أولية وأخرى إضافية دورها تعديل النفقات والإيرادات تبعاً لنتائج السنة المالية السابقة كما أنها تشمل قسمين رئيسيين -قسم التسيير: ويضم النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للبلدية، وتضم النفقات الإجبارية، كأجور العمال والنفقات الضرورية والنفقات الاختيارية. كما يضم قسم التسيير إلى جانب النفقات، الإيرادات التي يجب أن تتوازن مع النفقات في هذا القسم.

-قسم التجهيز والاستثمار: وهو القسم الثاني من الميزانية، والذي بدوره يضم نفقات وإيرادات، تتوازن وجوباً. فالبنسبة للنفقات فهناك نفقات حسب طبيعتها وهي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك البلدية مباشرة أو الإعانات الممنوحة للجمعيات. وهناك نفقات حسب وظيفتها: وهي الخاصة ببرامج التجهيز والتي تنجز لصالح الغير وتصبح ملك للبلدية كالمدراس الابتدائية أما الإيرادات فهي كما رأينا سابقاً المداخل الجبائية وغير الجبائية والإعانات. وحسب قانون البلدية فإن الميزانية تعد من طرف رئيس البلدية ويسهر على تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي و موافقة الوالي. ونظراً لخطورة العمليات المالية والمحاسبية للبلدية فقد خصها المشرع برقابة صارمة - زيادة على الرقابة الوصائية - تدعى الرقابة المالية والتي تعرف على أنها " مراقبة مدى تطابق الميزانية والإجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها، وتشمل عملية الرقابة خاصة مسألة توازن الميزانية ومدى تخصيص الإعانات وكيفية توزيعها (2) والرقابة المالية على الميزانية نوعان: رقابة وقائية و رقابة لاحقة.

أولاً /الرقابة الوقائية:

وهي ما تسمى بالرقابة السابقة، حيث تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات تجنباً لأي مشاكل أو نقص أو عجز، أو تناقض في تحديد النفقات، وتمارس هذه الرقابة من طرف المراقب المالي - والمحاسب العمومي - كجهة اختصاص في الرقابة المالية الخالصة كما يمكن للمجلس البلدي - والوالي - التدخل قبل المصادقة على الميزانية.

(1)-الطيب ماتلو مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة-المرجع السابق-ص102
(2)-رجي كريمة وبركان زهية الرقابة على الميزانية على الجماعات المحلية المرجع سابق.

(أ) - رقابة المراقب المالي:

وهو موظف مختص معين من طرف **74** وزير المالية، يمثل الرقابة في إطار نظام عدم التركيز مكلف أساساً بالمهام التالية:

-مراقبة قرارات التعيين والتنشيط.

-الجدول الاسمية التي تعد قبل كل سنة مالية.

-الموافقة على الميزانية فيما يخص ميزانية التسيير والتجهيز

1- لجدول الأصلية التي تعد كل بداية سنة أو تطراً أثناء السنة المالية.

-التخصص القانوني للنفقة.

-توفر الاعتمادات والمناصب المالية.

ويقوم في نهاية كل سنة بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف (رئيس البلدية والوالي) على سبيل الإعلام (1)

(ب) - رقابة المحاسب العمومي:

وهو كل شخص يتم تعيينه بموجب القانون وإعطائه هذه الصفة مثل قابض الضرائب - قابض أملاك الدولة - قابضوا الجمارك (صفة محاسب ثانوي) والعون المحاسب المركزي للخزينة - أمين الخزينة في البلدية أو الولاية (رتبة محاسب رئيسي) (2) وحسب المادة 172 من قانون البلدية فإن قابض البلدية هو المحاسب العمومي - والذي يكلف أساسا بالمهام التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي يصدر رئيس البلدية الأمر بصرفها.
- حراسة الأموال والسندات والقيم.
- تداول الأموال والسندات والقيم.
- حركة حساب الموجودات (3)

ومن آثار رقابة المحاسب العمومي أنه هو الذي يؤشر على حوالات الدفع، كما يمكن رفض التأشير عند إبدائه أي ملاحظات كتابية توجه إلى رئيس البلدية، حول دقة الحسابات. كما نشير إلى أن المحاسب العمومي يخضع أيضا للسلطة السلمية الرئاسية لوزير المالية الذي يقوم بتعيينه (4). فهو يمارس الرقابة المالية كجهة وصاية إضافية على البلدية في الجانب المالي.

(ج) - رقابة المجلس البلدي:

وهو المسؤول الأول حسب القانون عن مالية البلدية - فهو المكلف بالتصويت عليها بعد إعدادها من طرف رئيس البلدية (المادة 152 ق. ب) و الذي يراقب مدى تطابق الإيرادات والنفقات في قسمي التسيير والتجهيز. غير أنه في الواقع لا يملك المجلس البلدي المؤهلات التقنية أو التخصص الفني لمراقبة الميزانية، فحتى اللجنة المكلفة بإعداد الميزانية

(1)-ربحي كريمة و بركان زهية نفس المرجع.

(2)-طبيبي سعاد المرجع السابق ص:36

(3)-طبيبي سعاد المرجع السابق ص:41

(4)-عمراني بهية المرجع السابق ص:144

وهي لجنة المالية والإدارة - والتي ⁷⁵ عادة رئيس البلدية رفقة أعضاء المجلس لا يمكنها إعداد الميزانية. وعليه فإن هذه العملية تتم بحضور الموظفين المعيّنين كالأمين العام ومسؤول مصلحة المالية والميزانية وهو المكلف الرئيسي بإعداد الميزانية كما يمكنه حضور المداولات التي تخص الميزانية من أجل مساعدة المجلس في فهم تفاصيل الميزانية والتي تنتهي عادة بالمصادقة عليها لعدم تمكن المجلس من معرفة أدق التفاصيل. مع العلم أن وثيقة الميزانية تعدها مصلحة الضرائب ويقوم مسؤول مصلحة المالية بملئها ليعرضها على المجلس للتداول فيها. وهي تبقى مشروع ميزانية فقط إلى حين عرضها على الوالي كجهة رقابة ومصادقة رئيسية.

(د) رقابة الوالي:

وهو الذي يمثل الرقابة الوصائية التي رأيناها في المبحث الأول حيث يمكنه أيضا ممارسته الرقابة المالية، عن طريق وجوب عرض الميزانية عليه والمصادقة عليها (1) - ويراقب الوالي خاصة مدى احترام النفقات الإجبارية حيث يمكنه إدراجها إذا تم إغفالها. كما تجدر الإشارة أن رئيس الدائرة يمكنه أيضا ممارسته هذه الرقابة نيابة عن الوالي. ثانيا /الرقابة اللاحقة:

وتسمى أيضا الرقابة الخارجية، وهي التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان توفر الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة - وتكييف الاجراءات المتخذة مع القانون (2). وهي غير تابعة في الأصل للسلطات التنفيذية فهي أجهزة متخصصة ومستقلة تقوم بها هيئتان وهما مجلس المحاسبة، و مفتشية المالية.

(أ) - مجلس المحاسبة:

وقد نص عليه الدستور في المادة 170 في باب المؤسسات الرقابية ويعتبر كجهاز قضائي مستقل ذو طبيعة خاصة وتقنية حيث يمارس الرقابة المالية اللاحقة على كل فروع الدولة بما فيها البلدية (3). حيث يعمل على مراقبة استعمال المساعدات التي تستعملها الدولة ومراقبة صحة الحسابات وانتظامها ودقتها، لكشف كل عمليات الغش والمخالفات المالية، وإصدار العقوبات المنصوص عليها أو إحالة المتسببين إلى القضاء. وتنفذ هذه الرقابة بعد الانتهاء من السنة المالية وقفل الحسابات (4). فهو يمارس رقابة إدارية بعد نهاية كل سنة مالية قد تتحول إلى رقابة قضائية في حالة معارينة المخالفات (5). ولهذا الجهاز دور كبير في محاربة الغش و الفساد الإداري و كثيرا ما كان سببا في توقيف الكثير من رؤساء البلديات و إحالتهم على المحاكمة بتهمة الفساد وعقد صفقات مخالفة للنظام و غيرها. ورغم الدور الايجابي الذي يمكن أن يلعبه في هذا الصدد إلا أنه جعل الكثير المجالس تعتمد إلى تعطيل الكثير من المشاريع خشية تعرضها الى متابعات مجلس المحاسبة.

(1)-المادة 42 من قانون البلدية

(2)-فاتح بوطييق اللامركزية الادارية والتعددية الحزبية رسالة ماجستير تخصص حقوق 2005/ 2006 جامعة الجزائر ص124

(3)-بن دايدة سلمى المرجع السابق ص 111

(4)-رابحي كريمة وبركان زهية المرجع السابق.

(5)- فاتح بوطييق اللامركزية الادارية والتعددية الحزبية المرجع السابق ص:127

(ب) - المفتشية العامة للمال

76

وهو جهاز تفتيشي تابع لوزارة المالية مباشرة (1)، يمارس هو الآخر رقابة لاحقة بعد نهاية السنة المالية لإعادة تكييف الإجراءات المتخذة مع القوانين. وذلك عن طريق معارينة وثائق الميزانية المحلية وخاصة الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى مطابقتها لبنود الميزانية، حيث يعد تقريرا يقدمه إلى الوزير المكلف بالمالية حول نتيجة المراقبة، وحول مدى كفاءة الوحدة المحلية في استعمال أموالها العامة. ويتضح من كل أوجه الرقابة هاته، انعدام الثقة بين السلطة المركزية والمجالس المنتخبة في تسيير ماليتها المحلية. وهو ما أثر سلبا على فاعلية هذه المجالس في البحث عن إيرادات أخرى خاصة غير الجبائية والاكتفاء بالدعم المركزي الذي يعتبر أهم مورد لإدارة مشاريع التنمية المحلية. كما أن هذه الرقابة لم تساهم في منع تجاوزات رؤساء البلديات و محاربة الفساد في إبرام الصفقات مما يستلزم البحث عن آليات أخرى للرقابة المالية و إعطاء دور أكبر للرقابة الشعبية في مراقبة أموال البلدية ومساءلة المسؤولين المحليين و متابعتهم من طرف المواطنين أنفسهم و تساهم في تحقيق الاستقلالية عن السلطة المركزية في مجال الرقابة بصفة عامة.

(1)- رابحي كريمة وبركان زهية المرجع السابق.

77

خاتمة

تعتبر التنمية عملية ديناميكية تفاعلية بين الهيئات العمومية ومختلف مكونات المجتمعات المحلية ، وأوكلت هذه المهمة إلى الجماعات المحلية باعتبارها أسلوب من أساليب تنظيم الدولة لتحقيق اللامركزية بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية وأجهزة تنفيذية محلية.

لكن يبقى تطبيق هذه المفاهيم النظرية والأطر القانونية المحددة لها في واقع مجال دراستنا يعكس صور لم تحقق فيها التنمية ولا أساليب الإدارة الرشيدة سواء في إشراك الفاعلين الحقيقيين في التنمية أو في مستوى تسيير وسائل التنمية وتفعيل الموارد المحلية .
إذا تبقى الجماعات المحلية في موقع الاقتراح دون القدرة على التمويل الذي يعتمد فيه على الهيئات المركزية ، ووفقا للسياسات التنموية الوطنية التي تقرها.
والآن وفي نهاية هذا البحث ، فمن الطبيعي أن نتطرق إلى أهم نتائجه و لهذا فلا نريد أن نجعل من الخاتمة ترديدا لما سبق ذكره في ثنايا البحث، و إنما سنركز فيها – باختصار

شديد – إلى أهم النتائج التي توصلنا إليها و هي كما يلي:
إن القانون الجديد أعطى توضيح أفضل لعلاقات مختلف الهيئات المنتخبة فيما بينها مع تحديد أكثر للأعمال التي تخضع للمصادقة. تحديد صلاحيات و سلطات المنتخبين في المجالس المنتخبة و دور رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا نوابه ولجان المجلس الشعبي

البلدي. كما حدد الهياكل التابعة للبلدية منها الجهاز الإداري و الفني للبلدية ووضع نظام جديد لسير المداولات.

- كما يوفر حماية تامة للمنتخبين، وما يعزز هذه الحماية بصفة أكبر هو القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية و الخاصة برفع التجريم عن أفعال التسيير. ولعل من أهم

التعديلات التي مست جوهر القانون هو إلغاء المادة 55 من القانون القديم رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 والتي تنص على إجراء سحب الثقة.

- كما فرض المشرع إجراء جديد و هو الرقابة القبلية على نفقات البلدية كخطوة وقائية للحد من الفساد وتفاذي وقوع البلدية في العجز المالي والمديونية. و كرس المشرع في هذا القانون مبدئين دستوريين تضمنتهما المادتين 16 و 31 مكرر من التعديل الدستوري 2008 و هو مشاركة المواطن في تسيير شؤون بلديته و كذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة.

رغم ما جاء به القانون الجديد للبلدية والولاية من تعديلات جوهرية إلا أنه مازالت تقف أمامه مجموعة من التحديات ولهذا سنتطرق إلى جملة من التوصيات والاقتراحات هدفها تحسين المستوى المعيشي والتموي للمواطن وحتى تتحقق هذه الفاعلية يجب أن

- ضرورة توفر الكفاءات الإدارية في مختلف المناطق لتفادي ضعف التأطير .

78

-إحداث مصالح لتكوين على مستوى القيادات الإدارية فالإدارة المحلية تعاني من مشكلة الأمية الإدارية نقص كفاءة و فعالية المشاركة الشعبية ، فالغرض الأساسي من الإدارة المحلية هو إيجاد تعزيز أنماط الاتصال بين الإدارة و المواطن بشكل يمكن الشعب من ممارسة حقه ، غير أنه لا يكفي لتحقيق المشاركة الشعبية. فعالة النص على أنه حق و واجب ، بل لابد من مشاركة واسعة و فعالة من خلال المشاركة في صنع و تنفيذ السياسات و القرارات.

- اشتراط الشهادة الجامعية و الكفاءة ، خاصة في المناصب المهمة كرئيس البلدية أو رئيس المجلس الولائي ، لذا وجب اختيار المنتخبين وفق أسس ومبادئ النجاعة و الشفافية و الكفاءة ، و تأهيلهم بوضع برامج تكوينية و تعليمية وفقا لمستواهم و مؤهلاتهم العلمية . -وجوب التصريح بالممتلكات، و هذا لضمان المساهمة في صياغة مدونة أخلاقية تعتمد على معايير المساءلة و الشفافية.

قائمة

المرجع

المؤلفات العامة :
1- باللغة العربية:
أ-الكتب:

- أحمد بوضياف- المؤسسات الاستشارية في الإدارة الجزائرية - المؤسسة الوطنية للكتاب
الجزائر 1989 .
-
حلايمية دموم كمال رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية دار العلوم
للنشر والتوزيع الجزائر2008.
-خالد سمارة الزعبي - تنظيم السلطة الإدارية- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية -
القاهرة2009 .
-خلاصي رضا النظام الجبائي الجزائري دار هومة الجزائر الجزء الأول ط2 دار الثقافة
الأردن 2009 .
- طارق المجذوب الإدارة العامة منشورات الحلبي الحقوقية لبنان2004 .
-علي خطار شطناوي الإدارة المحلية دار وائل للنشر2002 الأردن .
- عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري جسور للنشر والتوزيع- الجزائر ط2/2007 .
-عبد الرزاق الشبخلي الإدارة المحلية دراسة مقارنة دار المسيرة للنشر والتوزيع الأردن .

- عبد الغني بسيوني عبد الله التنظيم الإداري منشأة المعارف مصر 2004
- عمار بوضياف - الصفقات العمومية في الجزائر - جسور للنشر والتوزيع- الجزائر ط.11
- عوابدي عمار أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية دار المعهد العربي للثقافة العمالية.
- عوابدي عمار- عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري د م ج- الجزائر .
- كمال بربر نظم الإدارة المحلية المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع مصر.
- محسن أحمد الخضير ديمقراطية الإدارة المحلية الدار الجامعية مصر 2007 .
- محمد السعيد حسين مبادئ القانون الإداري أسس التنظيم الإداري دار الثقافة الجامعية . مصر 1997 .
- محمد علي الخلايلة الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر.
- مولود ديدان - مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية دار النجاح للكتاب الجزائر 2005 .
- محمد الصغير باعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر 2004 .
- محمد العربي سعودي المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر .
- مسعود شيهوب أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر د م ج 1986 الجزائر .
- محمد حسن الدخيل إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة منشورات الحلبي الحقوقية. 2009 مصر ط1.
- مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات الإدارية د م ج الجزائر الجزء 03
- ناصر لباد القانون الإداري التنظيم الإداري منشورات دحلب 1999 الجزائر .
- ناصر لباد الوجيز في القانون الإداري- منشورات دحلب ط1.
- نعمان الخطيب الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ط/1999.
- رمضان بطيخ مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر 2009 .
- سمير محمد عبد الوهاب دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة دور الدولة منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر 2009 .
- فارس السبتي المنازعات الضريبية في التشريع الجزائري دار هومة- الجزائر 2008 .

ب- الرسائل والمذكرات:

- بيظام أحمد الاقتراع النسبي والتمثيلية حالة الجزائر رسالة الماجستير في الحقوق جامعة باتنة 2004 .
- بن دايدة سلمى نفقات الجماعات المحلية رسالة ماجستير في الحقوق جامعة الجزائر 2009 .

- بن عثمان ساعد ميزانية البلدية ومكانة الجباية المحلية فيها مذكرة التخرج ما بعد التدرج في المانجمنت العمومي المدرسة الوطنية للإدارة 1994 الجزائر.
- عيسى تولموت النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر رسالة ماجستير في الحقوق جامعة الجزائر 2001 .
- عادل محمود حمدي-مشكلات الإدارة المحلية رسالة دكتوراه مصر.
- رابح الأثار- الايجابية والسلبية للإدارة على التنمية في الجزائر رسالة ماجستير في الحقوق جامعة الجزائر 1992 .
- رابح غضبان- جباية الجماعات المحلية رسالة ماجستير في الحقوق جامعة الجزائر 2002.
- طبيبي سعاد-الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية رسالة ماجستير في الحقوق 2001
- فاتح بوطيبيق اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر مذكرة ماجستير في الحقوق جامعة الجزائر 2005 .
- الرسائل الجامعية والمذكرات:طبيبي سعاد المالية المحلية ودورها في عملية التنمية رسالة دكتوراه في الحقوق/2009 جامعة الجزائر 2008 .

2- باللغة الفرنسية: Ouvrages

- 1-Ahmed MAHIO – Les collectivités locales en Algérie –A.A.N1969
- 2-Ali TEHAMI-Le programme algérien des industries locales SNED/OPU-ALGER1979
- 3-Jacques DE COURSON les élus locaux édition d'organisation 2 ème /2001
- 4-Jean Marc PEYRICAL droit administratif D-E-U G2èm édition2000.

الْفَهْرِس

مقدمة.....	ص03
الفصل الأول: تفعيل المشاركة المحلية في أجهزة البلدية.....	ص07
المبحث الأول: فعالية الإطار البشري للبلدية.....	ص08
المطلب الأول: تشكيل المجالس المنتخبة.....	ص08
الفرع الأول: نظام الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر.....	ص10
الفرع الثاني: أثر النظام الانتخابي على فاعلية المجالس المحلية.....	ص17
الفرع الثالث: مشاركة الموظفين في تفعيل دور البلدية في مجال التنمية المحلية.....	ص17
الفرع الرابع: موقع موظفي البلديات ضمن إدارة التنمية المحلية.....	ص18
المطلب الثاني: المشاركة في إدارة التنمية المحلية.....	ص19
الفرع الأول: هيئات البلدية.....	ص20
الفرع الثاني: تشكيل اللجان.....	ص29
الفرع الثالث: أنواع لجان البلدية.....	ص31
الفرع الرابع: صور المشاركة في إدارة التنمية المحلية.....	ص33
المبحث الثاني: الإطار البشري للمجلس الشعبي الولائي.....	ص35
المطلب الأول: تكوين المجلس الشعبي الولائي.....	ص35
الفرع الأول: سير أعمال المجلس الشعبي الولائي.....	ص37

الفرع الثاني: تشكيل المجلس الشعبي الولائي.....	ص37
المطلب الثاني: إختصاصات هيئات المجلس الشعبي الولائي.....	ص37
الفرع الأول: إختصاصات المجلس الشعبي الولائي.....	ص37
الفرع الثاني: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي.....	ص40
الفصل الثاني: إستقلالية الجماعات المحلية في إدارة وتطوير التنمية المحلية.....	ص41
المبحث الأول: معوقات إستقلالية المجالس المنتخبة.....	ص41
المطلب الأول: إستقلالية المجلس البلدي كهيئة مداولة.....	ص42
الفرع الأول: مظاهر إستقلالية المجالس المنتخبة.....	ص42
الفرع الثاني: من الدور التقريري إلى الدور الإستشاري للمجلس.....	ص47
المطلب الثاني: الرقابة على نشاط البلدية.....	ص52
الفرع الأول: الرقابة من طرف المجلس المنتخب.....	ص53
الفرع الثاني: رقابة الوصاية على البلدية.....	ص54
الفرع الثالث: تفعيل الرقابة على البلدية.....	ص61
المبحث الثاني: إستقلالية المالية المحلية.....	ص65
المطلب الأول: التمويل المحلي للبلديات في الجزائر.....	ص65
الفرع الأول: تطور المالية المحلية و أثرها على التنمية في الجزائر.....	ص66
الفرع الثاني: مصادر المالية المحلية.....	ص67
المطلب الثاني: عدم فاعلية مالية البلدية.....	ص73
الفرع الأول: ضعف الجباية المحلية.....	ص73
الفرع الثاني: الرقابة على مالية البلدية.....	ص74
خاتمة.....	ص78
قائمة المراجع.....	ص81
الفهرس.....	ص84

