

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المقدمة:

إن الحديث عن البلدية كمؤسسة تدير شؤون المجتمع لابد أن تكون نابعة منه على أساس خلفية هذا المجتمع " ثقافيا اجتماعيا أيديولوجيا (الدين)... الخ " ثم إن التحولات التي يعرفها أي مجتمع هي الكفيلة أو الدافعة نحو التغيير والإصلاح ثم إن هذا الأخير ينمو مع المجتمع ويرسم كل ملامحه ثم إن الإصلاحات لها وقعها في نفوس الناس ولها رنين في آذانهم لكن هذا لا يكفي إذا لم تتوفر النية الحسنة والإرادة الصادقة فلإصلاح شروط إذا توفرت كانت كفيلة بتحقيق الآمال المرجوة واسترجاع ثقة المواطن في دولته و من هذه الشروط :

- (1) على الإصلاح أن يمس الجوهر و لا يكتفي بالمظهر.
- (2) لا بد أن تكون آليات الإصلاح واضحة و دقيقة.
- (3) على القائمين على الإصلاح أن يكونوا من المؤمنين به حق الإيمان إلى حد التضحية في سبيله.

فإذا توفرت هذه الشروط و غيرها نستطيع أن نقول أن هناك إصلاح و لعل مثال اليابان في القرن 19 و كيف خرج من النظام الإقطاعي إلى النظام الصناعي بفضل ما يعرف بإصلاحات "ميجي".

ثم أن التحول الكبير الذي مرت به البلدية في الجزائر منذ 40 عام الأول هو تبني البلاد للتوجه الاشتراكي والثاني خروجها من الإطار الضيق الذي وضعت فيه سابقا تماشيا مع التحولات التي عرفت الجزائر ونظرا لأهمية البلدية كخلية أساسية قاعدية لامركزية في الجزائر اكتسبت هذا الاهتمام وحددت لها مجموعة من الاختصاصات لا تكون أكثر استقلالية ولعلا التحولات العميقة التي عرفت الجزائر يجعل من التنظيم الإداري يختلف من مرحلة إلى مرحلة تبعا لاختلاف هذه الظروف.

والدافع إلى اختيار هذا العنوان هو إيماننا العميق بأن التغيير والإصلاح لا يكون إلا انطلاقا من البلدية إذ كونها ذات العلاقة المباشرة بالمواطن ومتعلقة بحاجاته وانشغالاته اليومية وأداة لتنميته وإعطائه القلب الحقيقي لممارسة حقوقه وأداء واجباته.

ومن العراقيل التي واجهتنا هي نقص المراجع المختصة وأحيانا صعوبة الحصول عليها رغم وجودها.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

وأهمية الموضوع تتجلى أساسا في كونها أصبحت الشغل الشاغل في مناقشات أصحاب الاختصاص و ثم أن ما تتميز به البلدية من اختصاصات جعل مراجعتها في كل مرحلة يعرفها المجتمع تبعا للتغيرات التي مست المجتمع الجزائري من جهة وماضيه من جهة أخرى جعل منها أن لا تتجاوز هذين الوجهتين لتكون منها نموذج يمكن أن يصبح نموذج عالمي ولعل تاريخ الجزائر في العهد العثماني يفتح الأمل لأن يكون نموذج آخر إذا زوجا بين الماضي والحاضر.

ولعل الإشكالية التي نتعرض لها في هذا البحث في مدى القابلية للإصلاح وأساس هذا الإصلاح أي سبله وكيفية معالجة ما تعانيه البلدية الجزائرية وهل هو راجع إلى الجانب التنظيمي وحده أم هناك جوانب أخرى أكثر أهمية منه كالجانب البشري والمالي أو يقتضي الإصلاح ضرورة تظافر هذه الجوانب كلها وهذا ما سنتطرق إليه من خلال دراستنا و تحليلنا لهذا الموضوع وقسمنا الخطة كالآتي:

الفصل التمهيدي/

المبحث الأول/ البلدية في المرحلة الاستعمارية:

المطلب الأول/ البلديات التابعة للنظام الاستعماري من(1830-1962)

الفرع الأول / البلديات الكاملة الصلاحيات والبلديات ذات التصرف التام

الفرع الثاني/ البلديات الناقصة الصلاحيات

الفرع الثاني/البلديات المختلطة من 1868-1956

المطلب الثاني/ المجالس الشعبية البلدية التابعة لقيادة الثورة

الفرع الأول/ تكوين المجلس الشعبي البلدي

الفرع الثاني/ اختصاصات المجلس البلدي

المبحث الثاني/ البلدية الجزائرية (1962- 1967)

المطلب الأول/ الترتيبات

المطلب الثاني/ مساهمة البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

- الفرع الأول/ لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي
- المطلب الثالث/ المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي
- المبحث الثالث/ المرحلة من 1967-1981
- المبحث الرابع/ المرحلة من 1981-1989
- الفصل الثاني/ سياسة الإصلاح في ظل قانون الحالى 08/90
- المبحث الأول/ هيئتا البلدية في الجزائر
- المطلب الأول/ هيئة المجلس الشعبي البلدي
- الفرع الأول/ الاختصاصات التقليدية
- الفرع الثاني/ اختصاصات ذات طابع اجتماعي وثقافي
- المطلب الثاني/ اختصاصات الهيئة التنفيذية البلدية
- المبحث الثاني/ دور الرقابة في إصلاح البلدية
- المطلب الأول/ صور الرقابة علي الإدارة العامة
- المطلب الثاني/ أنواع الرقابة
- الفرع الأول/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
- الفرع الثاني/ الرقابة على الأعمال
- الفرع الثالث/ الرقابة على المجلس
- الفصل الثاني / سياسة الإصلاح تحديات وآفاق
- المبحث الأول / تحديات الإصلاح
- المطلب الأول/ المشكل التنظيمي
- المطلب الثاني/ المشكل البشري
- الفرع الأول/ المعيار الأخلاقي العام

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفرع الثاني/ الانفصال عن الضغوط السياسية

الفرع الثالث/ نقص المعرفة الوثيقة بالعمل

الفرع الرابع/ نقص المعلومات حول الأجهزة والمؤسسات

المطلب الثاني/ المشكل المالي

الفرع الأول/ الإيرادات

الفرع الثاني/ النفقات

المبحث الثاني/ آفاق الإصلاح و سبل معالجته

المطلب الأول/ حل المشكل البشري

المطلب الثاني/ حل المشكل المالي

الخاتمة.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفصل التمهيدي: مرحلة ما قبل قانون 08/90

المبحث الأول: البلدية في المرحلة الاستعمارية

المطلب الأول: البلديات التابعة للنظام الاستعماري من (1830-1962) عندما نتحدث عن الإدارة المحلية عموما والبلدية خصوصا في الفترة الاستعمارية نطرح إشكال كبير هو هل هذه الهيئات أي البلديات جزائرية أم فرنسية فعلا؟ أي واقع هذه المؤسسات في الإدارة ومن الواضح لأي متتبع أن القول يؤدي بنا إلى أنها ليست فرنسية إلا باللغة المستعملة والإدارة السامية للدولة الفرنسية في الإبقاء على هذا النظام ضمن النطاق الفرنسي ذلك أن البلديات في فرنسا تسير في دولة ذات سيادة تعمل طبقا لقواعد الشرعية والمساواة أمام القانون همها الوحيد خدمة المواطن واحترام حقوقه انطلاقا من مبادئ الثورة الفرنسية. كما أن من الواضح أن هذه البلديات ليست جزائرية أيضا لأنها وليدة احتلال أجنبي وبالتالي وجدت في هذه الظروف ولتجريد الجزائريين من أملاكهم لفائدة المعمرين باستعمال القوة العسكرية والبطش والاعتقالات الفردية والجماعية طوال الحقبة الاستعمارية كما أنها إدارات ليست من الجزائر سواء في نصوصها القانونية وفي لغتها وفي محتواها البشري¹ لذلك الجزائر عرفت في هذا العهد نوعين من البلديات وهما بلديات كاملة الصلاحية ونشوء وتطور البلدية بالجزائر حكمته عدة عوامل منها التغيرات التي تحدث في فرنسا في قمة الحكم من جهة ومن جهة أخرى حكمته تطور حركة الإستيطان والضغط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل الجزائريين إزاءها ولم تكن تماثل نظيرتها في فرنسا إلا ابتداء من صدور المرسوم المؤرخ في 27 ديسمبر 1866م ثم أن البلديات بالجزائر لا تمثل وحدة إقليمية متشابهة ومتجانسة فالبلديات الكاملة الصلاحيات هي للأوروبيين والمعمرين بصفة عامة والفرنسيين بصفة خاصة والبلديات المختلطة هي للجزائريين أو الأهالي وهي ذات 2.

1 محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر الولاية والبلدية 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 141، 142

2 بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس ش. ب. في القانون الجزائري، مذكرة ما جستير، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر، 2002-2003 ص 6

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

طبعة خاصة ليس لها من البلدية إلا الاسم كما أن البلدية بالجزائر تمثل وحدات إقليمية لعدم التركيز الإداري أكثر منها مجموعات لا مركزية بشروطها المعروفة من مجالس منتخبة وذمة مالية مستقلة.

الفرع الأول : البلديات الكاملة الصلاحيات أو البلديات ذات التصرف التام

أولاً: المرحلة من سنة 1830م- 1833م بعد سقوط العاصمة والسيطرة على الإدارات الرسمية للدولة من طرف جيش الاحتلال وتشتيت موظفيها طرحت قضية تسيير مدينة الجزائر أول الأمر أمام قيادة هذا الجيش التي قررت تكوين لجنة تتألف من اليهود وبعض أعيان المدينة وترأسها احمد بوخربة الذي هو رجل دين وتاجر عاش مدة بمرسيليا وليست لها اختصاصات محددة ولم تنشأ وتعمل وفقا لنص قانوني أو تنظيمي ماعدا أن مصلحة اللامزوارية التي كانت تابعة للبلدية في العهد العثماني فقد كلف بها ضابط سامي بالجيش الفرنسي كقائد للشرطة العامة¹ وقد اقيمت هذا النوع من البلديات للأوروبيين في المدن الكبرى.²

البند الثاني/ 1834-1847م المجالس البلدية : طبقا لقرار الحاكم العام المؤرخ في 1 ديسمبر 1834م المتضمن التنظيم البلدي تمت ترقية خمسة تجمعات سكانية إلى بلديات وهي الجزائر وهران وعنابة بجاية و مستغانم البلديات الثلاث الأولى زودت بمجلس بلدي أما بجاية و مستغانم فقد حصلت على وضع محافظة شرطة مدنية أما سلطة الوصاية على هذه البلديات فهو مقتصد المدني التابع السلطات العسكرية ويتألف المجلس البلدي من رئيس البلدية ومساعدين فرنسيين ومسلمين ويهود ومستشارين بلديين من القوميات الثلاث (10فرنسيين-06 مسلمين-03يهود) فعل هؤلاء الأعضاء يعينون من طرف الحاكم العام وتتمثل صلاحيات هذا المجلس في الحالة المدنية والشرطة البلدية وتحضير الميزانية للبلدية ومن الناحية النظرية فإن المجلس يماثل نظيره في فرنسا باستثناء التعيين في الجزائر والانتخابات في فرنسا³

1محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص.170

2 محمد الصغير بعل، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص.38

3.محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 171، 172

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

البند الثالث: اعتماد النظام البلدي بنقائص ما بين 1848م-1865م: إن الأساس القانوني لهذه المرحلة هو المرسوم الإمبراطوري المؤرخ في 27 ديسمبر 1866م المتضمن التنظيم البلدي والذي على إثره ظهرت هيئتان مختلفتين الأولى تتكون من رئيس البلدية والمساعدين من طرف الإمبراطور أو عامل العمالة.

والثانية هي المجلس البلدي الذي يتراوح أعضاؤه من 9 إلى 24 عضو حسب الأهمية العددية للبلدية أي من 2000 ساكن إلى 30000 ساكن

مبدأ الانتخابات بالبلديات الكاملة الصلاحيات: "جاء قرار الحكومة المؤرخ في 16 أوت 1848م المتضمن كيفية تعيين أعضاء المجلس البلدي لينص على أن ترسيم أعضاء المجلس البلدي يتم بواسطة الانتخاب " ولأول مرة يعطى للجزائريين حق الترشح والانتخاب على أن لا يتجاوز نسبة الجزائريين الثلث كما لا يستطيع الجزائري أن يكون رئيس بلدية أو أحد مساعديه وسرعان ما تخذل الاستعمار عليها لاحتجاج كبير من طرف المعمرين والأوروبيين وعبر عنها أحد المؤرخين "أنه فشل في سياسة الإدماج "

بعد صدور المرسوم المؤرخ في 27 ديسمبر 1866م المتضمن التنظيم البلدي الجديد الذي نص على أن كل المستشارين البلديين ينتخبون ما عدا الرئيس والمساعدين يعينون من طرف الإمبراطور أو عامل العمالة من بين أعضاء المستشارين أو أي شخص من داخل أو خارج إقليم البلدية كما أن هذا النص سمح للجزائريين أو الأهالي وكذلك الأجانب بالانتخابات في قائمة المستشارين البلديين على أن لا يتجاوز النسبة القليلة المتاحة للجزائريين فأى جزائريين يقصد هذا القانون وأية شروط توضع لتحقيقها؟ والشروط الواجب توفرها في الجزائري هي 1 أن يكون من كبار الملاك العقاريين. 1

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

أن يكون ممن يمارس مهنة أو تجارة ومن الصناعيين بالإضافة الى هذه الشروط المالية والمادية أن يكون حاصل على ميدالية من الجيش الفرنسي وبهذه الشروط المجحفة في حق الأهالي الجزائريين لتزيد كثير من الضغط وعدم ثقتها في الجزائريين

أما اختصاصات البلدية فهي تقليدية معروفة ورئيس البلدية هو الممثل للمصالح المحلية للسكان والمتمثل للمصالح العامة للدولة والمصالح المحلية للسكان يعني مثل الحركة الاستيطان والمعمرين ومن جهة أخرى ممثل للسلطة المركزية أي للنظام الكولونيالي

كما المؤسسات المحلية الكولونيالي أيضا تضم محافظات الشرطة المدنية وهي في الحقيقة مؤسسة وجدت كحلقة وصل بين الإدارات الموجودة المدنية والعسكرية وتتشكل هذه الهيئات من محافظ شرطة مدني مسؤول وكاتب ومترجم محلف وحارسين من المعمرين هذين الأخيرين يعينان من طرف وزير الحربية دورها إدارة السكان الأوروبيين المتواجدين في محيط من الأهالي ومراقبة القبائل والقيادة الموجودون في الأقاليم المدنية أما عن الطبعة القانونية لهذه المؤسسة فهي غير واضحة المعالم وتجمع بين عدة صلاحيات متضاربة ومتناقضة فمحافضة الشرطة وهيئة للقضاء وإدارة مما يعد خرقا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه تنظيم الدول الحديثة.

كما تضم المؤسسات المحلية الكولونية الهيئات الجهوية للتنسيق ما بين العملات النوع الثاني للمؤسسات المحلية الخاصة بالأهالي والمقصود بها المكاتب العربية وبلديات الأهالي والبلديات الناقصة الصلاحيات ثم بعدها تأتي فروع الإدارية المتخصصة بنوعها وكل هذه المؤسسات والهيئات تقع في الأقاليم العسكرية التي تختلف عن الأقاليم المدنية المخصصة للكولون كما سبقت الإشارة إلى ذلك وهذه الأقاليم العسكرية تسمى أيضا الأقاليم العربية 1.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفرع الثاني: البلديات الناقصة الصلاحيات: هي الوحدات الإقليمية البلدية التي وضعت لإدارة الأهالي أثناء الفترة الكولونية فإن تكيفها للمؤسسات يغدو تكيفا غير سليم فهي أقرب إلى الإدارة المحلية العسكرية أكثر منها مؤسسة بلدية لأن تعريف البلدية كما هو معلوم عبارة عن وحدة إقليمية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بواسطة مجلس تداول منتخب فهي ليست حتى وحدة إقليمية لعدم التركيز الإداري تسير من طرف السلطات المدنية القانونية في الدولة.

المرحلة من 1830-1834: أول نص تنظيمي صدر في هذا الشأن هو قرار المؤرخ في 06 جويلية 1830م المتضمن إنشاء لجنة لتسيير الأملاك والمصالح والمرافق المدنية بالعاصمة وبعد ستة أشهر صدر قرار آخر من طرف نفس الشخص بتاريخ 90 يناير 1831م يتضمن إنشاء لجنة أخرى تسمى المجلس البلدي للأهالي {المقصود بالأهالي أفراد الشعب الجزائري}. {لها اختصاصات عامة تدور حول احتياجات الضرورة المستعجلة تمول من صندوق ميزانية الدولة استمرت هذه الوضعية لمدة ثلاثة سنوات بعدها يقع تغير آخر في ميدان التنظيم الإقليمي والمحلي يتمثل في القرار المؤرخ في 1 سبتمبر 1834 المتضمن إدخال هيئة الموظفين البلديين وهم : رئيس البلدية ومساعد فرنسي وآخر مسلم وآخر يهودي ومستشارين بلديين يختارون من طرف الأعيان وهيئة الموظفين البلديين ستة مدن الجزائر بجاية مستغانم وهران عنابة وكان رئيس بلدية الجزائر يعين من طرف وزير الحرب وبقية رؤساء البلديات يعينون من طرف الحاكم العام وكانت سلطة الوصايا على هؤلاء رؤساء البلديات تمارس في الجزائر من طرف المقتصد المدني.

. وهران عنابة من طرف نائب المقتصد المدني .

بجاية و مستغانم من طرف محافظ الشرطة المدني.1

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفرع الثاني: البلديات المختلطة من 1868-1956 وتبعاً لقرار المؤرخ في 30 ماي 1868م ظهرت اللجان البلدية لتسيير البلديات المختلطة وقد كانت تغطي أغلب مناطق البلاد¹ وطبقاً للقرار المؤرخ في 24 ديسمبر 1875م تم استعمال تعبير البلديات المختلطة كما ظهر منصب متصرف البلديات المختلطة وبتاريخ 29 يناير 1942م صدر قرار يتضمنه استبدال مصطلح منصب المتصرف الإداري للبلدية المختلطة بمتصرف المصالح المدنية وبعد خمس سنوات من هذا التاريخ صدر القانون المؤرخ في 20 سبتمبر 1947م المتضمن الجماعات المحلية بالجزائر بقي هذا الوضع إلى غاية صدور المرسوم في 28 جوان 1956م المتضمن تحويل البلديات إلى بلديات كاملة الصلاحيات.²

¹ محمد الصغير بعللي، المرجع السابق، ص39

² محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص196

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المطلب الثاني :المجالس الشعبية البلدية التابعة لقيادة الثورة

الفرع الأول: تكوين المجلس الشعبي البلدي: المجلس الشعبي البلدي هو هيئة نشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني ومن صلاحياتها كما حددها مؤتمر الصومام كل ما هو غير عسكري أي الأعمال المدنية التي تتعلق بحياة المواطنين ومعيشتهم تغطي كل الأرياف والقرى ويتم تسيير هذه الجماعة المنتخبة من طرف الشعب وتلعب دورا كبيرا في تعبئته (وكانت بحق القاعدة الصلبة للهرم التنظيمي) للثورة وقد تجسدت واقعا وخرجت بذلك للوجود فكرة المجالس البلدية على أساس عاملين هما

أولا :تطور وظيفة اللجان الشعبية التي تشكلت منذ الانطلاقة الأولى لمساندة ودعم الثورة (إلى مجالس بلدية تدير الشؤون السياسية والتنظيمية والإدارية والاجتماعية والقضائية في الأعراش والقرى والأحياء الشعبية بالمدن

ثانيا :بد القيادة الثورية تشكيل هيئة تتكفل بقضايا المواطنين المدنية وتتحول شيئا فشيئا إلى إدارة موازية للإدارة الاستعمارية بعد القوانين التي أعطتها للمواطنين بمقاطعة هذه الإدارة في شؤون دفع الضرائب والحالة المدنية والتقاضي وتكون هذه المجالس من عضوية خمسة أشخاص من بينهم رئيس يسمى شيخ البلدية ينتخبون من بين مناضلي جبهة التحرير وتوزع بينهم المأموريات ويضم المجلس البلدي الهياكل التالية الرئيس وأربعة أعضاء.

الفرع الثاني:اختصاصات المجلس البلدي

أولا:مهمة مسؤول المجلس :يقوم رئيس المجلس بالمهام التالية :

*يترأس اجتماعات المجلس

*ينسق أعمال أعضاء المجلس¹

1.محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص266،267

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

*يسهر على تنفيذ التعليمات والتوجيهات

* ينشط ويراقب الهياكل النظامية بالقرية

*تطبق قرارات المجلس الشعبي

*الإشراف المباشر ومراقبة نشاط رجال الشرطة

*تبليغ تعليمات قيادة جيش التحرير إلى الأعضاء ومن ثم إلى المواطنين

*الإشراف وتنسيق نشاطات أعضاء المجلس

*تلقي شكاوى ورغبات المواطنين

ثانيا: مكتب الإصلاح :ويتولى

*الفصل في القضايا الشرعية

*الإشراف على التعليم ومحو الأمية وشؤون الدينية

*الفصل في المنازعات تقدير الخطايا

*الحفاظ على كرامة عائلات الشهداء والمجاهدين والأسرى

. ثالثا: مكتب المالية: ويتولى

*قبض المداخل المتأتية من الاشتراكات الشهرية والتبرعات والزكوات والضرائب السنوية والإعانات

*دفع الوصولات عن كل دخل إلى صاحبه

*يقدم الحسابات عن النفقات كعرض حال إلى مسؤول القسمة

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

رابعاً: المكتب التجاري: ويتولى شراء المؤونة والأدوية واللباس والأدوات والتجهيزات التي يتطلبها الجيش بعد تلقي الأوامر بذلك من مسؤول القسمة وتزويده بالأموال من طرفه أيضاً ويقدم فواتير الحسابات له 1.

خامساً: مكتب الشرطة: وهو يعمل تحت سلطة شيخ البلدية مباشرة ويتولى تبليغ الدعوات والسهر على أمن المواطنين وترصد تحركات المشبوهين وتنفيذ الأحكام الصادرة عن مكتب الإصلاح

سادساً: مسؤول المالية: ويتكلف بالمهام التالية :

*يسهر على حسن تطبيق التعليمات الخاصة بالقطاع

*يقوم بجمع الاشتراكات والتبرعات والأموال من مسؤولي القرى والمدن

*يقدم تقارير شهرية عن الوضعية المالية

*تسديد نفقات الهياكل النظامية في دائرة اختصاص المجلس الشعبي

*صرف منح أرامل الشهداء وعائلات المجاهدين

سابعاً: مسؤول التموين: ويقوم بالمهام التالية

*جمع المؤونة وتخزينها وتوزيعها على المراكز المتواجدة بإقليم المجلس الشعبي

*القيام بجرد أملاك الثورة من حبوب ومواد غذائية وحيوانات والعناية بها

*اتخاذ التدابير والاحتياطات اللازمة لشراء المواد والسلع والأدوية وتوصيلها إلى المراكز .

*العناية بظروف و تخزين المعونة قبل وصولها إلى أفراد جيش التحرير .

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

ثامنا: مسؤول الدعاية والأخبار ويقوم بالمأموريات التالية:

* جمع المعلومات و تبليغها للقيادة

* تنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء

* مراقبة تحركات العدو من حيث العدد والأسلحة

* تنظيم مراكز البريد.1

* كشف هوية الخونة ومخبري العدو 1.

* إحصاء المجندين في صفوف جيش العدو

تاسعا: مسؤول الأمن وأسندت له المهام التالية :الإشراف على رجال الشرطة تحت المسؤولية المباشرة لرئيس المجلس

تنظيم المرور أو بالأصح عبور الأشخاص أو الجماعات لإقليم المجلس والتأكد من حمل رخص المرور لهؤلاء الأشخاص المسلمة من طرف مسؤولي الثورة المخولين تحديد المسالك الآمنة لمرور الأشخاص والوحدات القتالية لجيش التحرير وقوافل السلاح والتموين

تنظيم ومراقبة الحراسة الشعبية لتحركات العدو والخونة وإبلاغ مسؤولي الثورة بذلك في الوقت المناسب

إن المجالس الشعبية البلدية قد قامت بدور كبير في الثورة في دعمها المادي والمالي و المعلوماتي وتأطير الشعب وأصبحت عبارة عن إدارة بلدية موازية للإدارية الكولونيالي (وهكذا نشأت إلى جانب الإدارة الفرنسية إدارة جزائرية محضة كمنافسة للأولى تعمل على تطوير نظام الاحتلال الفرنسي من ناحية واستقطاب وتنظيم أبناء الشعب الجزائري الذي قاطع إدارة المحتل جماعيا).¹

1بن خرف الله الطاهر، مجلة الذاكرة المتحف الوطني للمجاهد، السنة الأولى، العدد الأول، 1994، ص38

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المبحث الثاني /البلدية الجزائرية (1962 - 1967)

لقد عانت المؤسسات العامة سيما فيها البلدية الجزائرية غداة الاستقلال إلى مواجهة أزمات كان ينبغي على الجزائر أن تجد لها حلول من أجل التقليل من حدة النتائج التي تترتب عن هذه الأزمات حيث كانت أمام اختيارين إما أن تعمل على أن تخفي الأجهزة البلدية نهائيا واستبدالها بأجهزة أخرى بسبب مغادرة المسؤولين والتخلي عنها أو أن تحل البلديات كإجراء إداري من أجل سد هذا النقص أو الفراغ كانت أمرا حتميا من إنشاء لجان تسير البلديات حيث يعين على رؤسها رئيس يعد بمثابة إعداد قانون بلدي جديد ولذلك عملت الدول الجزائرية إلى إحداث ترتيبات محدودة المدى في الوقت الذي ظهرت فيه من الناحية النظرية فكرة العمل على تصنيف البلدية خلية أساسية 1977-1978

المطلب الأول: الترتيبات

ويتمثل بشكل أساسي الإصلاح الإقليمي للبلديات وعلاقته بنظام التسيير الذاتي الذي جعل في بعض المشاريع الشاغرة ولعل الغاية الأساسية لهذا الإصلاح الإقليمي هو جعل مجموعة من البلديات التي تقترب من حيث المسافة من بعضها في بلدية واحدة وبمفهوم آخر تجميع البلديات حيث وصل العدد الإجمالي للبلديات في سنة 1962 إلى ما يقارب 1500 بلدية وكان يميزها كلها الشكل عن العمل سواء من الناحية الإنسانية أو التقنية وكذا المالية حيث كان من الناحية الإدارية أو التنظيمية إيجاد العدد الكافي من الإداريين من أجل التسيير والإشراف على البلدية ولعل هذا المشكل هو الخلل المباشر الذي واجهته الدولة مباشرة بعد الاستقلال بسبب الفراغ الذي أسفرت عليه عملية الاستقلال بسبب رحيل الإداريين الذين كانوا يشرفون على تسيير البلديات إبان الاستعمار¹

1 أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2006، ص 177، 178

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

حيث عملت الجزائر حتى غاية 16 ماي 1963 صدر مرسوم من اجل إعادة هيكلة وتنظيم الحدود الإقليمية ما بين البلدية حيث عمل هذا المرسوم إلى تخفيض عدد البلديات إلى ما يقارب 676 بلدية وأمام عجز هذا المرسوم عن بعض الأمور فقد أكمل بعدة نصوص في هذا السياق حيث ارتفع عدد سكان البلديات حيث وصل إلى 18 ألف ساكن في البلدية وهو العدد الذي تمسك به إصلاح 1967 مع إضافة بعض التعديلات والتي بموجبها عدد البلديات إلى 681 بلدية

المطلب الثاني: مساهمة البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي:

حيث صدرت عدة نصوص لتنظيم هذا الشأن الذي اسند إلى البلديات وكان ذلك بواسطة جهازين أساسيين:

الفرع الأول: لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي:

حيث نص الأمر الصادر في 6 اوت 1962 على وضع على كل محافظة لجنة للتدخل وتتكون هذه اللجنة من عدد من الأعضاء منهم ممثلين من السكان و تقنيين من المرافق العامة وعلى رأسهم رئيس البعثة الخاصة وقد اسند إليها مجموعة من الصلاحيات حيث تتمثل في إبداء وإعطاء آراء في ما يخص مشروع الميزانية وتسييرها ولعل المجال الذي تعمل فيه هذه اللجنة هو المجال الاقتصادي بالدرجة الأولى حيث تقترح كل ما هو دفع أو يؤدي الى التطور الاقتصادي على المستوى المحلي وكذا تنشيط الحياة أو الوتيرة الاقتصادية والاجتماعية. حيث يرجع الفضل لهذه اللجنة في سد ذلك الفراغ الذي لم يستطع المجلس الشعبي البلدي أن يسده وكذلك في مبادرة من هذه اللجنة بإقامة جسر تواصل بين الإدارة والإطارات ذو الخبرة العامة منها والخاصة وكذا السكان وما يؤخذ عن هذه اللجنة إن لم تعمل بالشكل الحقيقي الذي أسند إليها حتى أن بعضها لم يوجد بتاتا وذلك مثل مثيلاتها من الأجهزة التي أحدثت مباشرة بعد الاستقلال¹

1 احمد محيو، المرجع السابق، ص 179 و 180

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المطلب الثالث: المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي

حيث عمل المرسوم الصادر في 22 مارس 1963 إلى ضرورة إحداث هذه المجالس في كل البلديات ولعل الهدف المرجو منه تحقيقه هو المشاركة والعمل من أجل التسيير الذاتي للبلدية.

ويتألف هذا المجلس من الأعضاء التالية: رؤساء لجان التسيير وممثل الحزب وممثل عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين وممثل عن جيش التحرير الشعبي والسلطات الإدارية في البلدية والمقصود بها رئيس البعثة الخاصة وقد عكس هذا التقييم للمجلس تحقيق للتسيير تمثيل شرعي للتسيير الذاتي وجاء نتيجة للسيطرة التي يمارسها رؤساء اللجان التسيير الذي للسيطرة عليها بشكل واسع حيث كان الرئيس ينتخب من بين أعضاء التسيير الذاتي وله أن يجتمع مرة في الشهر لمناقشة كيفية التسيير وتشمل صلاحيات المجلس الشعبي البلدي بشكل أساسي المساعدة في خلق وتنظيم المشاريع المسيرة ذاتياً، والتنسيق بين المشاريع على المستوى المحلي.

وقد أوكل لهذه المجالس العمل لتحقيق وتيرة اقتصادية واجتماعية على مستوى البلدية إلا أن الكثير من هذه المجالس من الناحية الواقعية لم يرى النور ولم يستطيع بلوغ الأهداف المسطرة و إن كان عدد أقل يمكن بالعمل إلى حد ما

ولعل في الأخير يمكن استخلاص فشل كل هذه المحاولات المختلفة على مستوى البلديات التي ادخرت لها الدولة جهود كبيرة من أجل تطويرها على المستويين الاقتصادي وكذا الاجتماعي يرجع إلى المنصرمين أو عاملين أساسيين هما كالاتي:¹

1 احمد محيو، المرجع السابق، ص-180

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

1- أن هذه المجالس أو الأجهزة وحتى الصلاحيات التي أوكلت إليها أقيمت في بلدية تعيش الفوضى والأزمات في فترة كانت فيه البلديات لا تقدر على تسيير هذه المجالس بالطريقة المعهودة إليها.

حتى أن هذه المجالس أو الأجهزة ليست عميقة لظروف مختلفة وليست قادرة بما فيه الكفاية على القيام بمهامها على آخر وجه ولقد توصل في نهاية الأمر إلى استخلاص أهم درس جراء هذا الفشل الذي فرضه الواقع إلى ضرورة إعادة التفكير كلياً في التنظيم البلدي وأن الاستمرار بالتفكير السابق يؤدي إلى نتائج سلبية.

2- أما عن التفكير المذهبي الذي ينظر إليه إلى البلدية فقبل الاستقلال لم تتطرق جبهة التحرير الوطني إلى الهيئات المحلية إلا بنصوص مختصرة جداً وعلى سبيل المثال جاء في ميثاق طرابلس وبشكل عام دون تفسير أن أجهزة البلدية تختار بطريقة الانتخاب وتمارس صلاحيتها في ظل وتحت وصاية السلطة المركزية.

أما بعد الاستقلال فعلى العكس من ذلك حيث جعلت من البلدية ذات أولوية كبيرة وأعلنت على أنها مؤسسة تحتل مكانة من حيث الأهمية وهو ما يستفاد من أغلب النصوص عن الإصلاح البلدي.¹

ولعل الشاهد على ذلك ما جاء به دستور 1963 الذي صرح صراحة عن المكانة الهامة للبلدية حيث جاء فيه في المادة 9 منه التي تعد بمثابة نقل حرفي من المادة 98 من الدستور اليوغسلافي حيث نصت " المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية في البلدية ."

1 احمد محيو، المرجع السابق، ص-184

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

ولعل نتيجة ذلك كان لابد من إحداث أو إكمال إصلاح في المؤسسات الموروثة عن فرنسا واستخلاص منها في نفس الوقت الاتجاه الأساسي وقد كانت المادة مثقلة بالمعاني والمدى وبذلك عمل ميثاق الجزائر لتوضيحها وتفسيرها وتبيان معانيها بدقة حيث كان الميثاق في القسم الثالث والفصل الثاني النقطة العاشرة على حقيقة الاختيار الاشتراكي وسير العمل المنسجم للتسيير الذاتي حيث عمل الميثاق إلى ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطة حقيقية واعتبارها الركيزة الأساسية فهي قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد ولهذا أقر الميثاق على جعل البلدية بالإضافة إلى مهامها الإدارية والثقافية والاجتماعية تتمتع بالصلاحيات والسلطات التي تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي ضف إلى ذلك إنه يجب على البلدية أن تسهر أيضاً على تحقيق الانسجام بين مصالح سكانها والمصالح العامة وعلى تشجيع التقدم والإنتاجية. والمجلس البلدي يتضمن تمثيل المواطنين والمنتجين في ظل التسيير الذاتي والتعاونيات وغيرها من أجل القيام بوظيفته بشكل فعال ولذلك فإن الميثاق نص على إيجاد مجلس بلدي يناط به مهمة التعبير وكل ذلك في ظل توجيهات الحزب الواحد ومراقبة الدولة ضمن اختيار الإطار الاشتراكي. وانطلاقاً من ذلك عد المكتب السياسي التابع لجهة التحرير مسودة غير مطبوعة لقانون البلدية ولقد اقترح هذا النص في بداية 1965 تنظيماً جديداً إلا أن انسجامه لا يعد كافياً بين مزجه بين النصوص القانونية الفرنسية واليوغسلافية وبالرغم من ذلك إلا أنه يعود له الفضل لكونه يعد نقطة انطلاق ومنبر ضوء للإصلاح البلدي.¹

إلا أن التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 ونتيجة لذلك الطرح كان لابد من إعادة النظر في موضوع الإصلاح في إطار السياسة العامة لبناء الدولة وقيل أنه لابد من العمل بمبدأ العودة إلى القاعدة فاقتضى الأمر أن تكون البداية من مؤسسات البلدية إلى الولاية ثم إلى مؤسسات الدولة.

1 احمد محيو، المرجع السابق، ص 182

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

حيث كان عام 1966 عام البلدية بسبب تميزه بنشاط مكثف في هذا المجال فنشرت مسودة المشروع التي عدت في فصل الربيع على المستوى الشعبي وارتقى ذلك إلى حملة شرح نظمها الحزب خلال الفترة الصيفية وفي أوت 1966 قام الحزب بنشر كتابا بعنوان التنظيم البلدي الجديد وقام فيه بالإعلان عن المبادئ الأساسية للإصلاح وفي أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرار حول الإصلاح وميثاق بلدي استخدم كمخطط لوضعي النص ويعتبر هذا الميثاق هاما لأنه بسبب عدم وجود مناقشات برلمانية يقوم مقام الأعمال التحضيرية ويوضح بالتالي مواد القانون نفسه وقد أثرت الحكومة القانون البلدي في 1966 كما أقره مجلس الثورة في 04 جانفي 1967 ونشر بالأمر المؤرخ في 18 جانفي 1967

المبحث الثالث/المرحلة من 1967-1981: هذه الفترة تعتبر نتيجة لتراكمات للمراحل السابقة وتتوجها لها حيث تم وضع أول تنظيم بلدي في الجزائر بعد الاستقلال ويترجم ذلك القانون البلدي الصادر بالأمر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المعدل والمتمم سنة 1981 والذي تم من خلال جهازين هما المجلس الشعبي البلدي كجهاز جماعي للمداولة ويعد الجهاز الأساسي للبلدية والمجلس التنفيذي البلدي كجهاز جماعي هو الآخر لتنفيذ مداولات المجلس الأول حيث أن القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 الذي عدد القطاعات التي أصبح للبلدية حق التدخل فيها والذي جاءت به مراسيم تطبيقية في هذا المجال مع أن كل مرسوم من تلك المراسيم تعبر على أن البلدية كاملة الصلاحية في القيام بكل عمل في الجانب النشاطي مع وضع شرط أن أي اختصاص جديد يرفق بمورد مالي.¹

1- سعيد الشيوخ، الدور التتموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مذكرة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بالعباس الجليلي اليايس، كلية الحقوق 2005-2006،

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المبحث الرابع: المرحلة من 1981-1989: في 1984/02/04 بوشر بإصلاح آخر تضمنه قانون 84-09 والذي رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية.

وعقب الإصلاح المذكور بـ 05 سنوات كانت البلدية مرة أخرى موضوعاً لإصلاح آخر فرضته التحولات والإصلاحات التي أتت بها دستور 1989 حيث انتقلت البلدية بموجبها من بلدية الحزب الواحد إلى بلدية التعددية السياسية.

وما يجب الإشارة إليه أن التنظيم البلدي قبل التحول إلى التعددية هو أن البلدية الجزائرية وإن اعتبرت الخلية الأساسية القاعدية في بناء الدولة الجزائرية في إطار سياسة اللامركزية ومع ذلك اعتبرت بلدية الحزب الواحد وهذا انطلاقاً من أن الدولة أعطت هذا النعت من جهة صيغة النظام السياسي وجميع أوجه إدارة الحكم واحتكار النشاط باعتباره صانع الدولة والموجه للمجتمع.

كما تظهر العلاقة بين الحزب والإدارة كذلك من خلال ميثاق الجزائر سابقاً والميثاق الوطني لسنة 1986.

ومن بين مظاهر التدخل هو الدور الذي كانت تقوم به من هيمنة على الإدارة في ترشيح وانتخاب وانتقاء المرشحين إلى شغل عضوية المجلس الشعبي البلدي متخذة في ذلك معياراً أساسياً ركز عليه ميثاق البلدية كأن يكون المترشح ملزماً بخدمة مكتسبات ومصالح الثورة الاشتراكية والدفاع عنها بالإضافة إلى ولائه للحزب وتأثيره كذلك على مستوى المناصب الإدارية العليا بالبلدية.

ثم إن العلاقة بين الحزب والإدارة ليست صفة خاصة وجدت في الجزائر وإنما هي ميزة ميزت كل الدول التي جعلت من الاشتراكية منهجاً كونها تبنت سياسة الحزب الواحد وجعله حزب طلائعياً فالعلاقة كما قال الأستاذ "ديباش" أن العلاقة¹

1 سعيد الشيوخ، الدور التتموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع نفسه ص 163

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

بين السلطة السياسية والإدارة تمر بثلاث مراحل:

- الإدارة ممتزجة مع السلطة السياسية

- الإدارة ممتزجة مع السلطة السياسية

- الإدارة منافسة للسلطة السياسية

مع أن العامل الكبير في قيام الإدارة بكافة واجباتها مرتبط بدرجة تطور المجتمع ووعيه والتي تعتبر الإدارة جزء منه ومن خلال المراحل التي ذكرت آنفاً وإسقاطها على العلاقة بين الإدارة والحزب في الجزائر نجد امتزاج للإدارة مع السلطة السياسية غير أن الامتزاج قد شابه كثير من الاختلالات على العلاقة الميدانية بين الإدارة والحزب في جميع المجالات الإدارية للدولة وهو ما ظهر في نهاية الثمانينات من القرن الماضي حيث تأثرت العلاقة على المستوى المركزي من خلال موقف كل من الحزب من جهة والإدارة المركزية من جهة أخرى فيما يخص طبيعة الإصلاحات ومضمونها التي يفترض على الجزائر أن تنتهجها ويقول الأستاذ "شاوش يلس" إلى القول: "أن الدولة متمثلة في شخص رئيس الجمهورية هي التي فرضت على الحزب الإصلاحات وهذا الخير قبلها في النهاية".

سنة 1990 في هذه المرحلة ومع التطورات الحاصلة في الجو السياسي الجديد جرت أول انتخابات تعددية بلدية سنة 1990 تمخض عنها فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ كحزب سياسي معتمد بأغلبية المجالس الشعبية البلدية و الولائية إلا أن التوتر المخيم في علاقة الحزب بالنظام السياسي جعل نتيجة الحدث في مزبلة التاريخ أوقف المسار الانتخابي لتحل معه هذه المجالس فتدخل البلدية بذلك مرحلة انتقالية استمرت إلى 1997 حيث أجريت ثاني انتخابات بلدية تعددية بعد تبني¹

1 سعيدي الشيخ، المرجع السابق، ص166-164.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

دستور 1996 وما ميزها الوضع الأمني الغير مستتب وفي ظل حالة طوارئ وهذا ما جعل كيفية التموقع السياسي وتمثيل مختلف التيارات السياسية ممثلة لأفراد الشعب داخل المجالس الشعبية لا تعكس تلك الأحكام المعبر عنها دستوريا من قبيل أن الشعب مصدر كل سلطة مع الحرية في الاختيار وان المجلس المنتخب يعني هو مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ومن ثم فإن الدول لا تستمد مشروعيتها ووجودها إلا من الشعب وإرادته ثم إن عدم الالتزام بأحكام الدستور وغيرها من أحكام متعلقة بتكريس إرادة الشعب حال دون لعب البلدية دورها الريادي وفي ظل الفضاء السياسي التعددي وتعطيل ذلك انعكس سلبا عن التنمية بكل أبعاده الوطنية والمحلية بما فيها التنمية السياسية والبشرية ما دام أن دائرة اختيار الشعب لممثليهم في المجالس الشعبية لا تكون إلا لمن زكتهم الإدارة و يترشحون بإشرافها وتغطية منها مما جعل البلدية الجزائرية امتداداً للسلطة المركزية أكثر من كونها تمثل الشعب بكل ما تحمل الكلمة من معنى.¹

1 سعيد الشيوخ، المرجع السابق، ص166

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفصل الأول: سياسة الإصلاح في ظل قانون الحالي

لقد عرف المشرع البلدية بموجب المادة 1 من قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990م المتعلق بقانون البلدية (البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وعرفها قانون البلدية من سنة 1967م البلدية بأنها هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية ولاشك أن التعريف الثاني يعكس الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية ولقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة لامركزية وهذا ما ورد في المادة 9 من دستور 1963م والمادة 36 من دستور 1976م والمادة 15 من دستور 1989م والمادة 15 من دستور 1996م¹ كما أن البلدية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49 المشار إليها².

إن تكفل البلدية بالمهام الملقاة على عاتقها كخدمات عمومية ناتج من كونها جماعة محلية قاعدية ألزمها تلبية حاجيات المواطن الأساسية كما لها نفقات إلزامية الدفع تقوم بتزويد بالموارد المالية لتواجه النفقات و تتطلب الميزانية كموارد لتزويد البلدية إطار و بنية محددين كما تخضع لقاعدة عالمية³.

1. القانون رقم 63/ 316 المؤرخ في 28 أوت 1963 المتضمن دستور الجمهورية ج د ش (ج ر ج عدد 02 بتاريخ 1963/08/30)

المرسوم الرئاسي رقم 89/ 18 المؤرخ في 1989/02/23 المتضمن دستور 1989 (ج ر ج ج عدد 09 بتاريخ 1989/03/01)

المرسوم الرئاسي رقم 96/ 438 المؤرخ في 1996/12/07 المتضمن التعديل الدستوري لـ 1996 (ج ر ج ج عدد 76 بتاريخ 1996/12/08)

2 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة الجزائر، 1999، ص 128

3 الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية (الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير)، دار القصبة للنشر، 2003، ص 19

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المبحث الأول: هيئة البلدية في الجزائر

إن التحول الكبير الذي مرت به البلدية في الجزائر منذ 40 عام الأول هو تبني البلاد للتوجه الاشتراكي والثاني خروجها من الإطار الضيق الذي وضعت فيه سابقا تماشيا مع التحولات التي عرفت الجزائر ونظرا لأهمية البلدية كخلية أساسية قاعدية لامركزية في الجزائر اكتسبت هذا الاهتمام وحددت لها مجموعة من الاختصاصات لا تكون أكثر استقلالية ولعلا التحولات العميقة التي عرضتها الجزائر يجعل من التنظيم الإداري يختلف من مرحلة إلى مرحلة تبعا لاختلاف هذه الظروف.

المطلب الأول: هيئة المجلس الشعبي البلدي

من خلال المادة 85 من قانون 08/90 في 11/4/1990 بقولها *- يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة من الصلاحيات المستمدة للبلدية *- يتضح للمجلس ش . ب صلاحية تقليدية وأخرى ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي .

أولا: الاختصاصات التقليدية: حسب القانون الحالي خول للمجلس الشعبي البلدي التصويت على ميزانية البلدية سواء أولية كانت وتكون عادة ولزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها وتصوت عليها نفس الهيئة.¹

كما يصادق المجلس الشعبي البلدي من خلال المداومة على المناقصة أو الصفقة م120 من قانون البلدية الحالي كما له الحق في البث في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة لها المادة 115 ويقضي بإعادة الحقوق لأصحابها إضافة إلى ضبط الجنائز والمقابر.

قانون رقم 08/90 المؤرخ في رمضان 1410 هـ الموافق لـ 07 ابريل 1990 المتعلق بالبلدية (ج ر ج ج عدد 15 بتاريخ 1990/04/11)

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

ثانيا: اختصاصات ذات طابع اجتماعي وثقافي

لا شك أن المجالات المختلفة من نشاطات وتهيئة وهياكل أساسية والتعليم الأساسي وما قبل المدرسي ومختلف الأجهزة الاجتماعية والإجراءات الخاصة بالنظافة وحفظ الصحة وما يتعلق بالاستثمارات الاقتصادية ما يلي:

1- في مجال التهيئة والتنمية المحلية : فلها أن تقوم بإعداد مخططات للتنمية قصيرة ومتوسطة وطويلة المدة و المصادقة عليها كما تسهر على تنفيذ ذلك في إطارها القانوني مع ضرورة انسجام هذه المخططات من الولائية منها ومخططات التهيئة العمرانية.

كما أن للبلدية أن تبادر بكل عمل من شأنه تنمية وتطوير الأنشطة الاقتصادية المتماشية مع طاقاتها ومخططاتها للتنمية وهذا ما تشير إليه المادة 88 من قانون البلدية الحالي.

كما أن التهيئة العمرانية ملزمة البلدية فيها بالمتابعة والتحقق من مدى احترام تخصيصات الأراضي والالتزام بقواعد استعمالها كما لها أن تسهر طبقا للمادة 91 من قانون الحالي¹ على التابعة الدائمة لمدى مطابقة عملية البناء للشروط المحددة في التنظيمات واللوائح المعمول بها.²

ثم إن الموافقة المطلوبة من المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لأي مشروع شرط مادام هذا العمل أو المشروع في حدود إقليم البلدية وخاصة إذا كان يتضمن أضرار بالبيئة على تحمل البلدية كافة مسؤولياتها في إطار حماية التراث العمراني مما يأتي:

1- قانون البلدية 90-08 المادة 101، 104،

2- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار عنابة

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

1-المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار: نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية يتم حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية وطبقا للمادة 08/95 تقوم البلدية بإعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكاتها وبكل العمليات الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكاتها وبكل العمليات الخاصة لاحتضان النشاطات الإنتاجية والمستودعات وإن من تشير إليه المادة 96 فإن البلدية مسؤولة على إقامة الانتشارات التي لا تعود صراحة الى المؤسسات والأجهزة الأخرى

2-في مجال نشاط التعليم الأساسي وما قبل المدرسي:يخص هذا المجال فان اختصاص البلدية يتمثل في انجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية وتقوم علاوة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات وتتكفل بالاحتياجات المتعلقة بالنقل المدرسي وتشجيع التعليم في الحضانة وما قبل المدرسي وتعمل على تنميته وتوسيعه.¹

3-مجال النشاطات الاجتماعية:تتكفل البلدية بكل المرافق الضرورية في إطار المخول به قانونا وفي حدود صلاحياتها مثل المراكز الثقافية والصحية وقاعات العلاج ومساعدة وصيانة كل الأجهزة والهياكل المتعلقة بالشببية و الثقافة و الرياضة والترفيه إضافة الى صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة في حدودها

4-في المجال السياحي:

نصت المادة 103من ق ب الحالي تقوم البلدية باتخاذ كامل الإجراءات و التدابير التي من شأنها تشجع توسيع قدرتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين على استقلالها -في مجال السكن وحفظ الصحة والنظافة والمحيط.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

4-السكن:

- أ-المشاركة باسهم لإنشاء شركات ومؤسسات للبناء العقاري طبقا للقانون.
 - ب-تشجيع التعاونيات العقارية في تراب البلدية.
 - ج-تجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من اجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها أو تجديدها.
 - د-تسهيل ووضع تحت تصرف كل أصحاب التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المزمع القيام بها.
 - المساعدة على ترقية برامج السكن أو المشاركة فيها م 106
 - 5 حفظ الصحة والنظافة والمحيط والنقل ما يلي:
 - أ-توزيع المياه الصالحة للشرب.
 - ب-صرف ومعالجة المياه القدرة والنفايات الجامدة الحضرية.
 - ج-مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.
 - د-نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور.
 - هـ-اتخاذ الإجراءات لمكافحة التلوث م 101.
- وما يمكن الإشارة إليه أن الصحة والنظافة والمحيط كثير ما يشتكي منها المسؤولين نظرا لكونها روتينية ومكلفة ولا تخصص لها ميزانية كافية من جهة ولا يمكن للبلدية أن لا تقوم بواجبها لتعلقها بالنظام العام.

-الميدان الاقتصادي: ما أورده المادة 109ق-بلدي الحالي من تخصيص رأس المال على شكل استثمارات تسند الى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية.¹

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المطلب الثاني: اختصاصات الهيئة التنفيذية للبلدية:

بمجرد أننا ننطق كلمة جهاز تنفيذي بلدي يعني انه جهاز جماعي وقد أشارت المادة 74 على: تشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر ومعناه إن الهيئة التنفيذية البلدية تتكون من رئيس البلدية وعدة نواب للرئيس يتراوح عددهم من نائبين الى ستة نواب وهذا حسب عدد المنتخبين لكل مجلس على أن يتم تعيينه من القائمة التي نالت الأغلبية في مقاعد المجلس الشعبي البلدي خلال ثمانية أيام المولية لتاريخ الاقتراع ويختار الرئيس النواب المساعدين له بعد استشارة المجلس ويكون ذلك طيلة المدة الانتخابية أي خمسة سنوات مع تقاضيتهم علاوات شهرية حدد نظامها المرسوم التنفيذي رقم 91-91 المتضمن شروط انتخاب المنتخبين المحليين ولكون رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر هو الشخص المهم والعنصر الفعال في الجهاز التنفيذي فإنه من اللائق أن تكون اختصاصات الهيئة التنفيذية تتجسد عن طريق سرد اختصاصات رئيسها .

ويعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رأس الهرم في البلدية و الأمر بالصرف فهو يتمتع بازدواجية في الاختصاص إذ يمثل البلدية من جهة و يمثل الدولة من جهة أخرى كما له الحرية في اختيار نوابه حسب طبيعة كل بلدية و يمثل رئيس البلدية في كل التظاهرات الرسمية و الاحتفالات وكل أعمال الحيات المدنية و الإدارية وفقا للقانون و النصوص المعمول بها كما يقوم بجميع الأعمال الخاصة باسم البلدية و تحت رقابة المجلس و المحافظة علي الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية و المتمثلة في:²

1 قانون البلدية 90-08 المادة 109

2 الهيكل التنظيمي لبلدية الميلية المؤرخ في 30-06-1999

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

- تسيير إرادات البلدية والإذن بإنفاق و مراقبة ميزانية البلدية .
- إبرام العقود لاقتناء الأملاك و عقود بيعها و قبول الهبات و الصفقات و الإيجارات
- إبرام المناقصات المتعلقة بأشغال البلدية.
- اتخاذ كل القرارات الموقف للتقدم و الإسقاط .
- رفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية و لفائدتها .
- المحافظة علي الحقوق العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفافية.
- اتخاذ الإجراءات المتعلقة بطرق البلدية .
- السهر علي صيانة المحفوظات .
- إشراف رئيس البلدية على رئاسة المجلس الشعبي البلدي و يتحمل المسؤولية فيما يأتي :
استدعاء الأعضاء للاجتماع في كل دورة عادية خلال كل ثلاثة أشهر بعد أن يقوم بتحضير له و تحديد وعرض المسائل الداخلية كما يقوم بإرسال جدول الأعمال و هذا برفقة الاستدعاء الى أعضاء المجلس و يتولى كتابة الجلسة الأمين العام للبلدية بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي .¹
- ضرورة احترامه لحقوق وحرريات المواطن استجابة للتوجه الجديد للمجتمع الجزائري مع العلم أن هاتين السلطتين لم تكونا من قبل في ظل القانون القديم وهذا ما يبين نوع من الاستقلالية الواسعة التي تتمتع بها الجزائرية في الوقت الحالي ثم إن القانون الحالي لم يتحدث عن بعض الصلاحيات مثل ميدان الصناعة والصناعة التقليدية النقل التجارة التوزيع وربما بدافع توجه المجتمع الجزائري.
- عدم الإشارة الى اختصاص الرقابة التي لا يوجد نص في قانون 08/90²

1 الهيكل التنظيمي لبلدية الميلية المؤرخ في 30-06-1999

2 ثابتي بوحانة استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر مذكرة ماجستير القانون العام المركز الجامعي د مولاي الطاهر معهد العلوم القانونية والإدارية قسم الحقوق سعيدة 2005-2006

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المبحث الثاني: دور الرقابة في إصلاح البلدية

مما لا شك فيه أن النظام السياسي الذي تنتهجه أي دولة تكون الغاية الأساسية منه هو تحقيق مبدأ من أهم المبادئ والمتمثل أساساً في تحقيق مبدأ الديمقراطية و الفصل بين السلطات وإعطاء سلطة التشريع لمنتخبي الشعب وذلك في إطار النظام الانتخابي الذي يكرس مبدأ التداول على السلطة وممارسة السلطة الرقابية وإعطاء فرصة للمواطن من أجل المساهمة في تسيير شؤون الدولة بصفة عامة وتسيير شؤونه المحلية بصفة خاصة وهذا ما يكرسه من الناحية الواقعية قانون الانتخاب¹ وهذا هو الاختلاف الجوهري بين الرقابة التي كانت تمارس في ظل الأحادية الحزبية على البلدية وما هي عليه في ظل التعددية الحزبية وإنه لما كان الهدف الأساسي والأسمى التي تسعى الرقابة على البلدية سواء على أعضائها أو مجالسها أو أعمالها هو تحقيق مبدأ المشروعية حيث يبقى هذا الأخير مرهوناً بمدى فرض الرقابة من أجل تحقيق سيادة القانون ولذلك تلعب الرقابة دوراً مهماً في هذا المجال ومنه نلخص أنه النظام الرقابي يشبه إلى حد ما الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسين مواطن الخطأ ومن تفاديه وتجنبها في الوقت المناسب.

وعلى خلاف الرقابة الوظيفية المتميزة بجانب الوظائف التي تبناها دستور 1976 فإن الدستور الحالي قد خصص الفصل الأول من الباب الثالث على الرقابة إذ تنص المادة 162 على أنه «المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور وفي استخدام الظروف المادية والأموال العمومية»²:

1العمري بوحبيب البلدية إصلاحات مهام واساليب شركة زاعباس للطباعة والنشر دار النبأ الجزائر ص06

2محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية المرجع السابق ص93

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المطلب الأول: صور الرقابة علي الإدارة العامة الفرع الأول: الرقابة السياسية :

لاشك أن الرقابة السياسية هي الأسلوب الأمثل والأكثر ديمقراطيا لتأمين رقابة حقيقية وذات فاعلية على الإدارة المحلية¹ ثم إن هذه الصورة من الرقابة يجب التفريق فيها ما بين مرحلة الحزب الواحد حيث كانت تتم في ظلها بطريقة مباشرة أي إن الحزب يعد المشاريع التي يجب القيام بها ثم يمارس عليها الرقابة إما في ظل التعددية الحزبية أصبحت غير مباشرة وتقلصت أبعادها حيث يقوم كل حزب بتوجيه أعضائه بالمجلس الشعبي البلدي ويقوم بموازنة و تكييف الأنشطة العامة مع برنامج ومشروع الحزب الواحد

الفرع الثاني : الرقابة التشريعية:

حيث نص الدستور الحالي في المادة 162 منه على إمكانية كل من مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كل في إطار اختصاصاته إن يبادر في إنشاء لجان تحقيق عندما تقتضي المصلحة العامة ضرورة ذلك.

الفرع الثالث : الرقابة القضائية:

إن أعمال الإدارة بصفة عامة و الأعمال التي تقوم بها البلدية بصفة خاصة تتحرك فيها رقابة القضاء عن طريق دعاوى إدارية وتكون أمام الجهات القضائية المختصة وتتمثل في دعاوى التعويض و الإلغاء إما الجهات التي ترفع أمامها تكمن لاساسا في: الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي إلى غاية إقامة المحاكم الإدارية طبقا للقانون

02.98

مجلس الدولة طبقا للقانون 01.98 وكل ذلك بناء على معايير و إجراءات خاصة واردة في قانون إجراءات المدنية 2

1محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998 ص136

2محمد الصغير بعل، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص.94-93

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفرع الرابع: الرقابة الإدارية

فهي رقابة داخلية إذا ما قورنت بأنواع الرقابة الأخرى التي تتم بواسطة هيئات خارجة عن الإدارة كما إنها ذاتية من حيث إن الأجهزة الإدارية هي نفسها أو ذاتها التي تقوم بهذه الرقابة وفق آليات وطرق محددة

و إذا كانت الرقابة القضائية التي تكون بواسطة قرارات و أحكام قضائية فان الرقابة الإدارية على خلافها تكون بواسطة قرارات إدارية تستلزم ضرورة توافر مجموعة من المقومات تتمثل أساسا في:

1- ركن السبب:

والذي هو حالة قانونية أو مادية التي تضطر برجل الإدارة إلى إصدار القرار الإداري وإذا تخلف ركن السبب في القرار فطبقا للرقابة الإدارية ستعمل على إلغائه.

2- ركن الاختصاص :

وهو أن يصدر القرار من شخص مختص بإصداره أو السلطة المخولة لها قانونا وهو ركن أساسي وبمفهوم المخالفة إذا صدر القرار من شخص أو سلطة غير مختصة فلا يكون ذلك ساريا وبذلك يكون القرار معيبا ومن ثم يكون محلا للإلغاء.

3- ركن المحل :

بحيث أن الأثر المترتب عن اتخاذ القرار يجب أن يكون مشروعاً.¹

¹ محمد الصغير بعللي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 95 و 96

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

4- ركن الشكل والإجراءات:

ويكون ذلك في حالة اشتراط القانون إتباع إجراءات معينة كأخذ رأي السلطة السلمية قبل اتخاذ القرار وكذا إفراغه في قالب معين وإلا كان التصرف الصادر في هذه الحالة باطلا.

5- ركن الهدف أو الغاية:

فالأصل أن القرارات الإدارية الرقابة التي تخضع للرقابة الإدارية يكون صدورها من أجل تحقيق المصلحة العامة وإذا كانت من أجل تحقيق المصلحة الخاصة أو أي مصلحة أخرى تنافي المصلحة العامة فيكون حينئذ القرار مشوب بعيب الانحراف باستعمال السلطة ومن ثم يكون محلا للإبطال.

ورغم اختلاف هذه الأنواع من الرقابة التي تفرض على الإدارة بكل صورها من حيث الإجراءات والجهات التي تقوم بها والتي ترفع أمامها الدعاوى إلا أن هدفها واحد هو جعل الإدارة تعمل لما يقتضيه القانون.¹

ولذلك وطبقا للقانون البلدي فإن الرقابة الإدارية تنصب على ثلاث جهات :

المطلب الثاني: أنواع الرقابة

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

وتجدر الإشارة هنا الى كل موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية أو السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي خول له القانون ذلك وبكل ما يترتب على ذلك من آثار حيث نصت المادة 65 من القانون على انه «يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في التنظيمات والقوانين المعمول بها»²

¹محمد الصغير بعل، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص96

²قانون البلدية 90-08

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

أما فيما يخص المنتخبين البلديين لأعضاء المجلس يخضعون لرقابة إدارية تفرض عليهم من الجهة الوصية (الولاية) .

صور الرقابة علي أعضاء المجلس وهذه الرقابة في حقيقة أمرها تأخذ إحدى الصور الآتية:

أ- التوقيف:

ويكون ذلك في حالة تعرض احد الأعضاء من المجلس الشعبي البلدي الى متابعة جزائية تحول دون ممارسة مهامه فانه يمكن توقيفه بصدور قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد اخذ رأي المجلس الشعبي البلدي الى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية

وعلى ضوء ذلك فيجب أن يكون صدور قرار التوقيف في حق العضو المنتخب مستوفيا للشروط التالية:

أ/السبب:

فيتمثل السبب أساسا في متابعة العضو متابعة جزائية التي تحول دون ممارسة مهامه ومتى تخلف هذا العنصر يكون القرار قابل للإبطال ولو كان صادرا من جهة مختصة

ب/الاختصاص:¹

ولقد عاهدت المادة 32 ق.ب² هذا الاختصاص إلى الوالي بصفته جهة وصية عليه بعد أخذ رأي مجلس الشعبي البلدي.

1. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 145، 144.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

ج/الشكل والإجراءات :

فيجب أن يتوافر قرار التوقيف من حيث الشكل التعليل أو التسبب أي يتضمن السبب الذي أصدر على بنائه القرار والغاية من ذلك هي الحفاظ على حقوق العضو كما يستلزم في قرار التوقيف من حيث الإجراءات ضرورة أخذ رأي م.ش.ب وإن كان يعد هذا الرأي استشاري بالنسبة للوالي إلا أنه إجراء جوهري يتوقف عليه صدور قرار التوقيف وبمفهوم المخالفة إذا صدر قرار التوقيف من الوالي يكون باطلا.

د/المحل:

ويتمثل المحل هنا في استحالة المواصلة العضو لمهامه وكذا ممارستها لفترة مؤقتة تبدأ من صدور القرار من طرف الجهة الوصية أي الوالي إلى غاية صدور القرار القضائي النهائي من طرف الجهة القضائية المختصة.

ه/الغاية:

فالغاية قرار التوقيف واضحة تتمثل في نزاهة ومصادقية التمثيل الشعبي أما إذا كان عكس ذلك كالانتقام أو تحقيق أهداف سياسية أو حزبية أو شخصية فيكون حين إذن القرار مشوب بالعيب الانحراف عن السلطة ومن ثم يكون باطلا

2- الإقالة:¹

تنص المادة 31 من ق.ب² يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في م.ش.ب تبين بعد الانتخاب أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي

ويجب في قرار الإقالة أن تتوفر الشروط التالية:

¹عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص144

²قانون البلدية 90-08

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

أ/السبب:

وسبب اتخاذ قرار الإقالة يكون بناء على وجود العضو في حالتين هما:

حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في المادة 98 ق بلدي¹ في حالة من حالات التنافي أو التعارض طبقا للعمل الأساسي الذي يخضع له الموظف في عمله أو وظيفته

ب/اختصاص:

يؤول الاختصاص هنا إلى الوالي باعتباره الجهة الوصية

ج/المحل: وعلى خلاف التوقيف الذي من شأنه عدم حضور العضو للمداولات مؤقتا فإن الإقالة تضع له حدا نهائيا للعضوية بان تسحب عنه صفة المنتخب البلدي وبذلك فالإقالة تؤدي إلى إلغاء مركز قانوني على خلاف التوقيف الذي يؤدي على تعديل في المراكز القانونية

- كما يترتب عن الإقالة خلافا عن التوقيف استخلاف العضو بعضو آخر احتياطي

د/الشكل والإجراءات: فلم يشترط القانون من أجل إقالة أي عضو شكلا معيناً بل وجب صدوره من الوالي كتابةً السبب: يتمثل السبب الحقيقي في اتخاذ قرار الإقالة في الحفاظ على نزاهة واستقلالية المجلس وكذلك إلى ضمان مبدأ أساسي يتمثل في مبدأ المشروعية.²

1قانون البلدية 90-08

عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري. المرجع السابق ص14

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

3/الإقصاء: ويختلف الإقصاء عن الإقالة كونه إجراء تأديبي مرفوق بعقوبة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو في المجلس إذ تنص المادة ق بلدي على ما يلي: «يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 ق بلدي¹ ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء يصدر الوالي إثبات قرار الإقصاء» ولصحة ذلك يتوجب توفر الشروط التالية:

أ/السبب: يتمثل في تعرض العضو المنتخب لإدانة جزائية.
ب/الاختصاص: يعود الاختصاص للوالي باعتباره كجهة وصية.

ج/المحل: يتشابه محل الإقصاء مع محل الإقالة بتمائل الأثر المترتب عنهما وهو زوال وفقدان العضوية بصفة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالة وفاة العضو المنتخب أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية.

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير.

د/الإجراءات والشكل: يتمثل في إعلانه من طرف المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة طبقا لنص المادة 19 ق بلدي.

هـ/الهدف: المحافظة على نزاهة واستقرار وكذا مصداقية المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني :الرقابة على الأعمال:حيث يختص بهذه الرقابة الوالي باعتباره الجهة الوصية وتتخذ هذه الرقابة الأشكال التالية:

1-التصديق : ويتخذ التصديق على أعمال البلدية احد الشكليات²:

¹قانون البلدية 90-08 (19-32)

²عمار بوضياف الوجيز في القانون الاداري .المرجع السابق ص144

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

أ/التصديق الضمني: ويخضع للمبدأ العام الوارد في المادة 41 ق بلدي الذي تعتبر فيه المداولات نافذة بعد مرور 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الوالي إذ تنص المادة 41 ق بلدي¹ على ما يلي: «تتخذ المداولات بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 32 43 44 45 أدناه وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه فيما يخص شرعية القرارات وصحتها يؤخذ بعين الاعتبار تاريخ إيداع المداولات الموضوعة الإشعار بالاستلام»

ب/التصديق الصريح: وكاستثناء لذلك وأهمية بعض المداولات اشترط المشرع ضرورة التصديق عليها صراحة وتتعلق هذه المداولات بموضوعين:

1 الميزانيات والحسابات.

2 إحداث مصالح وهيئات عمومية بلدية إذ تنص المادة 42 على ما يلي «لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي الميزانيات والحسابات إحداث مصالح وهيئات عمومية بلدية».

ونظرا للتعطيل و التباطؤ الذي قد ينتج عن ضرورة التصديق الصريح عمد المشرع الى التخفيف من ذلك حينما عاد مرة أخرى الى التصديق الضمني وذلك من خلال تمديد مدة التصديق وذلك حسب ما ورد في المادة 43 بنصها عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في المادة 42 الى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية تعتبر مصادق عليها²

1 قانون البلدية 08-90.(32-41-42-43-44-45)

2 محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية المرجع السابق ص 96

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

كما وضع كذلك القانون مبدأ عام بالنسبة لتنفيذ القرارات الصادرة عن البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة حيث تنص على التصديق الضمني مع تمديد الفترة بفوات مدة شهر من تاريخ إيداعها حيث نصت على ذلك المادة 08 ق بلدي¹ لا يتم تنفيذ قرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها

2-الإلغاء:

من اجل تحديد الإلغاء الذي يخص المداولات لابد أولا من التفرقة بين الإلغاء النسبي و الإلغاء المطلق.

أ/البطلان المطلق:

حيث تعتبر باطلة وبحكم القانون المداولات التي أوردتها المادة 44 ق بلدي إذ تنص على انه تعتبر باطلة بحكم القانون المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي:

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاتها
- المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية يصرح الوالي بموجب قرار معلن ببطلان المداولة ومن خلال هذه المادة يتضح بطلان المداولة للأسباب التالية:

*عدم الاختصاص الموضوعي وذلك في حالة تدخل المجلس الشعبي البلدي في اختصاص القضاء أو التشريع أو القانون وبذلك تعتبر قراراته باطلة وعديمة الأثر أي كأن لم تكن ومداولته التي تنصب على أي موضوع مهما كانت طبيعته لا يعد من اختصاصاته وصلاحياته²

1قانون البلدية 08-90

2.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص.103

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

*مخالفة القانون نقصد به المفهوم الواسع بما فيه الدستور والقانون والتنظيم والهدف من وضع أو إقرار البطلان للمداولات التي تخالف القانون هو تحقيق مبدأ المشروعية وكذا ضمان تدرج القواعد القانونية من الأعلى إلى الأسفل

*مخالفة الشكل والإجراءات ونقصد بذلك المداولات التي تجرى خارج الدورات العادية والاستثنائية والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي التي تتم خارج مقره ولقد خول إبطال هذه المداولة قانونا إلى الوالي وذلك عن طريق قرار معلل كما يعد غير مقيد بإجراءات ومواعيد كقاعدة عامة

-غير انه قد وضع قانون البلدية في المادة 80 فقرة 03 مبدأ بمقتضاه تعتبر القرارات التنظيمية غير قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من إيداعها لدى الولاية من طرف الوالي بهدف استقرار المراكز القانونية للأفراد

ب/البطلان النسبي: حيث تنص عليه المادة 45 قانون بلدي "تصبح محل البطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها ويلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر من تاريخ إيداعها لدى الولاية

-كما أنه يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة "

ونظراً للاستقلال الذي تتمتع به البلدية وكذلك دعماً لطابعها اللامركزي سمحت المادة 46 قانون بلدي على إمكانية الطعن قضائياً في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء المداولات طبقاً لقانون الإجراءات المدنية.²

1قانون البلدية 08-90 (80، 46، 45)

2محمد الصغير بعللي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص105

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

3-الحلول: فالأصل العام انه لا يحق للجهات الوصية أن تتدخل في شؤون الهيئات اللامركزية إلا لاحقا طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون وإذا كانت من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرقابية هي الحلول فقد يحق لها استثناء التدخل وهو ما أشارت إليه المادة 83 قانون بلدي¹ بقولها " عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد للإنذار" وتتصب سلطة الوالي على الأمور التالية:

- تسجيل النفقات الإلزامية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس
- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقاً للمواد 154، 155، 156 من القانون البلدي
- الإذن بالنفقات اللازمة
- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام طبقاً للمواد 81، 82 من القانون البلدي²

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس:

على خلاف القانون السابق الذي كان من شأنه يوقف المجلس لمدة شهر وذلك طبقاً لنص المادة 112 من الأمر 67، 24 أما القانون الحالي فإنه يعتمد على حله وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً والقضاء على المجلس الشعبي البلدي إلا أن ذلك كله لا يمنع من بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة³.

1 قانون البلدية 90-08

2 محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية المرجع السابق ص 105

3. عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري. المرجع السابق ص 145.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

1- الأسباب (الحالات): حيث يقتصر الوضع الحالي على حله ولذلك عمد القانون إلى حصر الحالات والأسباب التي تؤدي إلى حله وهي التي ذكرتها المادة 34 قانون بلدي بنصها " يحل المجلس ويجدد بكامله في الحالات التالية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام المادة 29
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي للبلدية.
- حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزأتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان.

2- الاختصاص: و هو ما أشارت إليه المادة 35 قانون بلدي¹ بنصها " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية ".

غير أن هذا النص يثير مسألة تحديد الجهة المختصة بإصدار المرسوم من أجل حل المجلس هل هو رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة ويعود السبب في ذلك إلى عدم تحديد طبيعة المرسوم حيث أصبح المرسوم يتخذ شكلان في ظل دستور 1989 رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية و تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة وسبب هذه المسألة هو نقل حرفي للمادة المماثلة من دستور 1967 دون مراعاة التطورات الحاصلة في دستور 1989 أما من الناحية الفعلية فقد تم حل المجلس الشعبي البلدي بمرسوم تنفيذي.²

1 قانون البلدية 08/90

2. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. المرجع السابق ص. 146، 145.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

3-الإجراءات: رغم ذهاب القانون إلى النص صراحة من أجل حل المجلس الشعبي البلدي إلا انه خول له مجموعة من الضمانات ولعل الغرض من ذلك هو حمايته من جهة والحفاظ على التمثيل والاختيار الشعبي من جهة ثانية وتتمثل هذه الضمانات أساسا في ما يلي:

- 1- التقرير المقدم من طرف الجهة الوصية (وزير الداخلية)
- 2- اتخاذ مرسوم الحل في اجتماع لمجلس الوزراء الذي ينعقد تحت رئاسة رئيس الجمهورية طبقا للمادة 77 فقرة 04 من الدستور¹

-الآثار (النتائج):

يترتب على حل المجلس نتائج تكمن أساسا في ما يلي:

- 1- إلغاء المركز القانوني المترتب على العضوية وسحب صفة العضوي عن جميع الأشخاص المشكلين للمجلس إلا أن ذلك يحول دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.
- 2- يعين الوالي مجلسا مؤقتا تقتصر مهامه وسلطاته من أجل تسيير العمال الجارية واتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة والهدف من ذلك هو المحافظة على سير المرافق العامة بكل انتظام واضطرار.
- 3- لا بد من إجراء انتخابات لتجديد المجلس وذلك في آجال لا يتعدى بدوره مهلة 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة تقل عن 12 شهر وذلك طبقا لنص المادة 95 قانون الانتخابات الذي نص صراحة على ذلك.²

¹دستور 1996

²محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص.108، 109

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفصل الثاني : سياسة الإصلاح تحديات وآفاق

المبحث الأول : تحديات الإصلاح

إن استعادة الثقة بين الحاكم و المحكوم أي السلطة و الشعب تبدأ من احترام المواطن و ضمان حقوقه المدنية و السياسية و لا يتحقق ذلك دون إعطاء ضمانات و على رأسها احترام إرادة الشعب في اختيار ممثليه .

إن دولة الحق و القانون التي تتحقق بعيدا عن إرادة الشعب و ثوابت الأمة و لا يمكن ذلك إلا إذا رسمنا قواعد متينة للتسيير تعتمد على الرصانة و الشفافية و الصرامة و لا يمكن ذلك و الثقافة السائدة الآن في مجال المعاملات و التعاون العمومي تركز أساسا على المحسوبية و الرشاوى في غالب الأحيان لذا لابد أن تكون هناك صرامة و محاسبة و رقابة مستمرة لجميع أعمال المرافق العمومية و لا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بمراجعة الإجراءات الإدارية حيث يقضى المواطن جل وقته واقفا أمام أبواب الإدارة المنهارة الغير مبالية بكرامة المواطن الجزائري في ارض العزة و الكرامة ففي بعض الأحيان يطلب من المواطن شهادة ميلاد و ميلاد أبيه و جده و بالإضافة الى صورة من بطاقة تعريفه و كذا وثائق أخرى بينما يكفي أن نعيد النظر في بطاقة التعريف التي يجب أن تحمل معلومات الهوية و الجنسية و الهوية و الأبوة و الأمومة و ينتهي الأمر و يتعرض المواطن الى ظلم النصوص الشكلية و ظلم الإدارة و زيادة على ظلم الجهل و تأثيره على سلوك المواطن .¹

1 مداخلات نواب حركة مجتمع السلم حول برنامج الحكومة، جويلية 2002، المجلس الشعبي الوطني .

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المطلب الأول: المشكل التنظيمي

إن أساس نجاح الإصلاحات في المجتمعات المتقدمة يرجع أساسا الى التنظيم ثم إن هذا الأخير له منت الأهمية بما كان ارتباطها بوجود الدولة وبقائها وإلا انتشرت الفوضى تم أن البلدية كإدارة محلية فإنها حتما لا محال تتأثر تأثيرا مباشرا بالتنظيم السياسي وبالتالي ينعكس على مستواها ولذلك نجد أن سياسة الإصلاح الغير المستقرة يجعل من تحقيق سياسة التنمية هدفا يصعب تحقيقه وذلك راجعا لكون سياسة الإصلاح تتميز بنوع من البساطة والسطحية

أما من ناحية الاستقرار فانه يتميز بالاستقرار وذلك لعدم استقرار النصوص القانونية التي تنظم الإدارة المحلية وهي سلبية زادت من المشاكل التي أصبح يتخبط فيها الجهاز الإداري فبالرغم من الإصلاحات التي جاء بها قانون 90-08 مع تنوعها وتعددتها والتي خول بفضلها الى الجماعات المحلية سلطة البث في كافة أو معظم المسائل الحيوية إلا انه يؤخذ على ذلك أن هذه الإصلاحات الكبيرة يواجهها في مقابل ذلك مشكل ضعف الجهاز البيروقراطي الذي كان حاصل تحصيل لنظام الحزب الواحد الذي كان سائدا قبل التعددية بسبب العقلية المتحجرة من جهة وانعدام الكفاءة اللازمة من جهة أخرى مع غياب روح المبادرة وزيادة على ذلك نجد المشاكل أو العراقيل الداخلية التي تقف عائق في وجه المجالس المنتخبة مما غيب صفة السيادة على قراراتها كما هناك بعض المصالح التقنية التي تتغاضى عن منح المساعدة للمجالس المحلية المنتخبة بدقة.

إن المستوى العلمي ونقص الحكمة الإدارية التي سادة في أوساط أعضاء مجالس الجماعات المحلية أدى بالإصلاحات التي جاء بها قانون 90-08 التي حولت العلاقة بين أعضاء المجلس سواء فيما بينهم من جهة وبين الوالي من ناحية ثانية من علاقات

1 حمادوا دحمان الشاذلي بوعلام بلهادي محمد، سياسة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ليسانس معهد العلوم القانونية والإدارية 2002/2003، ص 49.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

تنسيق في مجال العمل الى علاقة خضوع وولاء هذا بالرغم من اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب إلا أنهم يتم اختيارهم بطريقة غير مباشرة وذلك عن طريق تزكية بعض السلطات المركزية ناهيك عن العلاقة التي تربط أعضاء المجلس التي تطبعها الانتهازية والمصالح الشخصية الأمر الذي أبعدهم عن تحقيق الهدف الرئيسي الذي انتخبوا من اجله.

فبالرغم من الرقابة الواسعة التي تفرض على الجماعات المحلية فإنها ستكون خاضعة لمشكل السلطة المركزية على المستوى المحلي أي الوالي ويرجع هذا الى الازدواج الوظيفي الذي يخول للوالي صلاحية التدخل والمشاركة في إعداد جداول أعمال ومن أهم الأسباب التي تؤدي الى عرقلة السير الحسن للبلدية هي:

1) زيادة التكاليف النقدية والمالية للإدارات العمومية.

2) عدم بلوغ الإدارات الحكومية مستوى الفعالية والفاعلية والكفاءة الإدارية

3) عدم إقبال الموظفين الحكوميين على مواصلة تكوينهم وتعليمهم ودراستهم العالية.

المطلب الثاني: المشكل البشري: عندما نتحدث عن المشكل البشري باعتبار الإنسان هو العنصر الفعال فيها فكلما كان صالحا لأداء مهمة ما كانت هذه المهمة على أحسن وأحمل وجه ولعل ما ذهب إليه كولن ليز عندما تحدث عن الباعث عن الفساد وصف أن الدولة الحديثة تعاني منه ومن صدوره والذي يرجع إلى عوامل هي:

* ضعف فكرة المصلحة العامة نظرا لحديثها وبالدولة وما يرتبط بها من أهداف رسمية وكذلك المكاتب والمؤسسات المهمة بمصلحة الجمهور

* وأن الباعث للفساد الإداري يتمثل أيضا فيما يعانيه المسؤولين في الإدارة في حاجة وضغط الأقارب عليهم من ناحية أخرى²

1 حمادوا دحمان الشادلي بوعلام بلهادي محمد، سياسة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، ص 49

2 على شتا، الفساد الإداري و مجتمع المستقبل، ص 53

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

* غياب وعي الأشخاص بالقواعد وحتى إن توفر الوعي بين بعضهم فإنهم لا يلتزمون بالقوانين.

* ولقد ركز كولن على تشرب الأشخاص للأفكار والمبادئ الحديثة والظروف الاقتصادية وطبيعة الالتزامات الشخصية وكذلك وعي الأفراد بالقواعد القانونية ودرجة التزامهم بها.

* حيث تناول هو الآخر رالف برايبانتي- تناول مشكلة الفساد الإداري من خلال تحليل مجموعة من العمال عن العوامل الإيجابية التي تمكن استخدامها للقضاء على الفساد وكشف عن جانب من المشكلة توزعت فيه الفضيلة الذاتية التعليم العام والتعليم الذاتي والاستعمار والفقر ولعقاب القاسي الذي يفرض على الأعمال الإدارية كوسيلة لسيطرة على الفساد فخلص إلى بعض الجوانب الدافعة للفساد وعوامل الحد منها خاصة بالدول النامية والتي تجعل من الفساد الإداري أكثر تعقيدا وتتحصر هذه المشاكل في :¹

✓ عدم استغلال الوقت الرسمي للعمل .

✓ غياب ترتيب وتصنيف محدد للوظائف.

✓ متوسط ساعات العمل لدى الموظف الجزائري تقدر بـ : 27 إلى 41 ساء والوقت الضائع 31 % ويتراوح المدى بين 10 % - 90 % .

✓ روح اللامبالاة وعدم تكريس الموظف نفسه للعمل الوظيفي .

✓ عدم احترام التزام الموظف بالشرعية القانونية (1).

✓ عدم احترام الموظف للوظيفة وعدم التزامه بالنزاهة .

✓ التغيبات والتأخيرات .

✓ عدم التزام الموظف بالمسؤولية والتهرب من اتخاذ القرار الإداري (2).

-. تدني الكفاءات الإدارية للموظفين العموميين وماله من تأثير بالغ على سير الوظائف الإدارية.

1 على شتاء، الفساد الإداري و مجتمع المستقل ، ص 53

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

- ✓ تحول التسريب البيروقراطي الى تسرب وظيفي وما تعنيه الكلمة في الميدان الإداري
- ✓ لقد طرح بعض المسؤولين قضية الفساد الإداري الشائكة وربطه بإشكالية الفساد الصغير والفساد الكبير التي يعاني منها النظام الجزائري إلى غاية الحاضر ومع ذلك لم تتخذ أي إجراءات كافية وفعالة لمكافحة هذه الآفة المدمرة التي ألحقت أضرارا هائلة بالمجتمع .
- ✓ ولعل أخطر ما ينتج عن ممارسة الفساد والإفساد وهو ذلك الخلل الجسيم , الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع مما يؤدي إلى شيوع حالة ذهنية لدى الأفراد تبرر الفساد وتجعل له من الذرائع ما يبرر استمراره, ويساعد في اتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية , إذ نلاحظ أن الرشوة –العمولة –السمسرة أخذت تشكل نظام الحوافز الجديد في المعاملات اليومية ,الذي لا يحاربه نظام آخر (1).

(1). - نصير سمار ، ظاهرة التسريب الإداري ، الجزائر : المجلس الأعلى للغة العربية ، 2005 ، ص 158 168.

(2). - عبد الحميد إبراهيمي ، الفساد والحكم الصالح في البلدان العربية .لبنان :مركز دراسات الوحدة العربية ،2004، ص 83 , 846.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

✓ وعندما تتفاقم " مضاعفات الفساد الإداري " , مع مرور الزمن يفقد القانون هيئته في المجتمع , لأن المفسدين يملكون تعطيل القانون , وقتل القرارات التنظيمية في المهد , وعندما يتأكد للمواطن العادي , المرة تلو الأخرى , أن القانون في سبات عميق , وأن الجزاءات واللوائح لا تطبق ضد المخالفات الصريحة والصارخة لأمن المجتمع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي , فلا بد للمواطن العادي من أن يفقد ثقته في هيئة القانون في المجتمع وسلطانه , وتصبح مخالفة القانون هي الأصل واحترام القانون هو الاستثناء؟؟

✓ - مشاكل أخرى تعاني منها الإدارة العامة الجزائرية :

✓ إن مشاكل الإدارة الجزائرية كثيرة ومتعددة وما ذكرناه سابقا على سبيل المثال فقط لا على سبيل الحصر , ويمكن إدراج بعض الاختلالات الأخرى التي تعاني منها الإدارة وهي مختلفة من حيث الموضوع فيما يلي :

✓ * ما يلاحظ على أغلب بلدان الدول النامية ومنها الجزائر توظيف أشخاص لا يتميزون بالكفاءة اللازمة وذلك بالرغم من توفرهم على شهادات عليا أي غياب عنصر المهارة والذي هو عنصر حساس بالنسبة لمثل

✓ هذه القطاعات(1), كما أن الكفاءة تكتسب من خلال التكوين، الخبرة المهنية، الأداء النوعي والفعال للوظائف. *فيما يخص المحفزات في الإدارة فهي بعيدة كل البعد عن الواقع مع أن القوانين حددت للإدارة الوسائل لتحفيز موظفيها والتي تنفرع الى وسائل ايجابية وأخرى سلبية , كما أن نظام العلاوات قد عرف جمودا كبيرا من حيث المكونات والمحددات. فيما يخص الترقية فهي على أساس معيارين حسب ما حدده القانون (الأقدمية – الكفاءة) فهناك موظفين ذوي مهارات عالية لتقلد مناصب عليا وما العلة من الانتظار طيلة سنين للحصول على الترقية

✓ النقص الملحوظ في الكفاءة الناتج عن عدم تفعيل التدريب , والرسكلة , والتكوين

(1)- عبد الحميد إبراهيمي، المرجع السابق الذكر ، ص84.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفرع الأول: المعيار الأخلاقي العام

وهو الذي يؤكد عليه المجتمع ويصعب تطبيقه في المجال الإداري ولعل أهم الأمثال على ذلك هو " القيم الدينية التي لم تطبق في المجال الإداري هذا فضلا عما يعانيه النظام من صراعات القيم فمعيار البيروقراطية يتطلب اتخاذ القرارات دون النظر إلى المصلحة الشخصية أو فقط الجماعة في حين أن معيار المجتمع النامي تشير إلى الولاء للأسرة والاتصال الجماعي للأفراد ومن ثم توجد الثغرات التي تنفذ منها صور الفساد مثل الرشوة والمحسوبية وذلك لأن صراعات القيم تشير إلى عدم وجود اتفاق عما هو الفساد.

الفرع الثاني: الانفصال عن الضغوط السياسية

وتجدر الإشارة هنا إلى فكرة مؤداها التوازن بين حساسية الجمهور وحالة الانعزال عن الضغوط السياسية وذلك بسبب التمسك بقواعد البيروقراطية أكثر من التمسك بقواعد العدل والموضوعية ومن ثم يقضي هذا الازدواج على المستوى الإداري فسادا إداريا مثل المحسوبية في اتخاذ القرارات المتعلقة بتعيين وتقديم التسهيلات للجمهور الذي تعامل مع المؤسسات وقبول الرشوى.

الفرع الثالث: *نقص المعرفة الوثيقة بالعمل: حيث يكون أداء العمل الإداري يتطلب مهارة المديرين أو المسيرين ومن ثم يكون قدر أداء العمل أقل ولذا يسئ في إدارته للعمل من الداخل وفي علاقته بالجمهور ويصاحب ذلك انتشار العديد من صور الفساد نتيجة لتأخر العمل.

الفرع الرابع: نقص المعلومات حول الأجهزة والمؤسسات

أي نقص المعلومات حول أساليب عملها وتعاملها مع الجمهور وعدم طرح المخطط للتحليل والنقد أمام الجمهور وحرمانه من المشاركة في مناقشة هذا المخطط يجعل معلومات الأجهزة حبيسة وبذلك لا يعرف التصرف السليم ومن ثم تظهر بعض صور الفساد مثل الرشوة عند التعامل معها.¹

1 على شتاء، الفساد الإداري و مجتمع المستقبل، المرجع السابق، ص53

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المطلب الثاني : المشكل المالي

(ربع رؤساء البلديات متابعون قضائيا بسبب صفقات التبليط تفتن رؤساء البلديات في السنوات القليلة الماضية الى ورشات "تنمية" لتبديد الملايير حيث أصبح تبليط الأرصفة يتم في السنة أكثر من مرة بمناسبة أو بدون مناسبة و يستغرب المواطن كيف أصبح الرصيف محل اهتمام كل المسؤولين .

لا تخلو مدينة جزائرية من " ورشات " تبليط الأرصفة التي أصبحت "قناعا " لممارسات تبديد المال العام من طرف بعض البلديات و يقف المواطن على مدار أيام السنة " مندهشا " من حجم الاهتمام الذي توليه مصالح البلدية لما كان يعرف الى وقت ليس بالبعيد بالرصيف و تحول اليوم الى " شيك علي بياض " يمنح لشركة "فلان " أو "علان" بتواطؤ من المنتخبين و اقتسام الملايير معا .

كشفوا انه في بعض الحالات يقوم المسؤولون في أي بلدية كانت بتقسيم مشروع تبليط رصيفي أي شارع على مرحلتين بحيث يمنح مشروع التبليط للجهة اليمنى لمقاول ما بقيمة مالية لا تقل عن 400 مليون سنتيم من خلال الاستشارة وهي صيغة من صيغ المنح بالتراضي ثم الجهة اليسرى لنفس المقاول بنفس الطريقة و هذا لتفادي المرور عبر الإعلان عن الصفقات العمومية إذا فاق المبلغ 600 ملون سنتيم ثم إن بلوغ الغلاف المالي له المشاريع ما يفوق 250 مليار سنتيم في المخطط الخماسي 2005-2009 وهو الغلاف الذي أسال لعاب المقاولين و هجرتهم الجماعية و تخليهم عن باقي الانجازات)¹، وزيادة على ذلك نجد أن مشاكل كثيرة جعل نقص المردودية في البلديات ومنها:

- تأخير إنجاز المشروعات الاقتصادية التنموية وعدم بلوغها الهدف المنشود .
- انخفاض الكفاءة الإنتاجية للمشروع التنموي وفقدان الفروع الموازية للتنمية .
- تقليل التسريب من الإيرادات وزيادة النفقات (النفقات على حساب الإيرادات) .
- هجرة الكفاءات الإدارية من القطاع الحكومي بسبب قلة دوافع العمل (1).

1 صحيفة الخبر الجزائرية، العدد 5598، السنة 19، بتاريخ 6 افريل 2009 الموافق لـ 10 ربيع الثاني 1430 هـ ، ص 19، 18

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

*العجز في ميزانية البلدية:

كما هو معلوم عند أهل الاختصاص وما يدرس في المبادئ العامة للميزانية، أن توازن الميزانية في العرف الحالي هو التوازن الاقتصادي ويعني هذا أن العجز المفروض هو المقصود بالميزانية العامة، وهذا لمعالجة حالات اقتصادية معينة على اعتبار أن الدولة لها من السلطة ما يؤهلها للحصول على الفرق لمعرفة مبلغ العجز عن طريق الإصدار النقدي أو الاقتراض أو فرض ضرائب جديدة.

فإن مبدأ التوازن في الميزانية المحلية (ميزانية البلدية) يكون على أساس التوازن المالي بالدرجة الأولى أي الإيرادات تساوي النفقات وإلا سيؤدي إلى أن يكون هناك فائض نفقات وهذا ما يسمى بالعجز مالي.

وتصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال خمسة عشر (15) يوما من اليوم الذي يلي استلامها إلى الرئيس الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي وذلك في غضون عشرة (10) أيام، وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا

والإشكال الذي نقف عنده هو كيف لميزانية تصادق عليها السلطة الوصية أو بعد ضبطها يكون فيها عجز؟

أ -نقص الإيرادات عن النفقات في جانب التسيير عند إعداد الميزانية الإضافية بعد ترحيل كل الحسابات من الحساب الإداري (هذا الأخير الذي يعبر عن نتائج الواقع الفعلي وليس التوقع) وهذا ما ينتج عنه عجز مالي.

ولامتصاص هذا العجز كليا أو جزئيا يتطلب إعداد ملف طلب المنحة الاستثنائية للتوازن والذي يدفع من الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعن طريق صندوق التضامن وتسجيل المنحة في الميزانية الإضافية بنموذج جديد بالصفحة 9 بالمادة 799 ناتج استثنائي آخر.¹

1 الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية (الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير)، دار القصة للنشر 2003، ص77

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

إن هذه الظاهرة (العجز المالي) ظهرت في السنوات الأخيرة بشكل كبير فمن بين 154 بلدية على المستوى الوطني كان عدد البلديات ميزانيتها غير متوازنة على الشكل التالي 1 السنوات 1992- 1994- 1998- 2000 عدد البلديات التي سجلت عجزا ماليا 300 - 775 - 1280-1249

1 وبعد التدقيق والتحليل للأرقام من جهة والمعطيات الواقعية من جهة ثانية الإداري وحساب التسيير وتلخصها في:

أ- الإيرادات:

1-المغالاة في التوقع للإيرادات بالميزانية (توقع خاطئ)

2-توقعات دقيقة إلا أنها لم تتحصل فعلا وذلك ل: (أسباب منطقية) ظروف غير عادية -انخفاض أسعار الخ - (أسباب غير منطقية) مثل عدم متابعة وإنجاز مختلف الأعمال في أوقاتها المحددة - مثل عدم إعداد أو تجديد عقود الإيجار في أوقاتها.

ب - النفقات:

عدم الاحتياط لبعض النفقات بالشكل الدقيق في الميزانية ينجر عنه تكاليف فعلية أكبر مثل زيادة أسعار استهلاك الكهرباء قد يؤدي إلى زيادة تكاليف الإنارة العمومية والرفيفية هذه الزيادة لا يمكن تسديدها إذا لم تكن مدرجة في الميزانية، فتصبح على شكل ديون على عاتق البلدية.

النتيجة

إن إشكالية العجز المسجلة على مستوى البلديات لهذه السنوات الأخيرة ونظرا لكثرتها جعلت الهيئة المانحة للمنحة الاستثنائية للتوازن (الصندوق المشترك للجماعات المحلية) يتعاضد عليها العبء، مما جعل هذه الأخيرة لا تمنح للبلدية مبلغ العجز كلفة (80 من المبلغ المطلوب وهذا ما يترتب عليه أن بعض الديون تبقى تتكرر من سنة إلى أخرى وبالتالي صعوبة تسديدها وهذا ما يؤدي إلى تراكمها وبالتالي صعوبة تصفيتها وهذا ينجر عنه رفض التعامل مع البلديات في إطار توريدها بمستلزماتها على اعتبار أنها لا تقوم بعملية التسديد إلا بعد سنوات وهذا ما يترتب عنه اشتراط التسديد عن طريق الشيكات أثناء التوريد وهكذا.

1 - المادة 113 و 155 من قانون البلدية 08/90 .

مديرية المالية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الملتقى الجهوي للجماعات المحلية ببسكرة 114، تاريخ 11/04/2001

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

وهذا ما تسبب في عرقلة تسيير شؤون البلدية، أو نقص من التكفل الفعلي بانشغالات المواطنين وشؤون التنمية المحلية وللخروج من هذه الحلقة والمتمثلة في دائرة العجز، يمكننا تحديد أسباب عدم تكافؤ الإيرادات مع النفقات للإجابة على إشكالية عدم التوازن في العناصر التالية. تحليل أسباب العجز:

أولا / النفقات:

1-التزايد السريع للنفقات العامة:

إن التزايد السريع للنفقات المحلية .هذا من جهة ونقص مبالغ الاقتطاع من التسيير لنفقات التجهيز من جهة أخرى و هذا ما بين أن البلديات أصبحت تأخذ الحد الأدنى المنصوص عليه قانونيا كما سبقت الإشارة إليه تحت عنوان تحضير الميزانية الأولية، و من المعلوم أن البلديات التي تعاني العجز المالي هي التي تأخذ الحد الأدنى و لا تزيد عليه في عملية الاقتطاع من نفقات وإن أهم ما يمكن استنتاجه من خلال الدراسة هي الزيادة المستمرة من سنة لأخرى لنفقات البلديات، وهذه الظاهرة لا تقتص على بلدية دون أخرى، فهي ظاهرة عامة.

إن ما يميز تقسيم الأعباء و الموارد بين الدولة و الجماعات المحلية منذ الاستقلال بعد توازن مستمر على حساب الجماعة المحلية أي في غير صالحها .و هو ما يتضح بوضوح انه رغم التعديلات التي أجريت على الضرائب، الرسوم المحلية) إنشاء، إلغاء، تعديل (..فإن مستوى الموارد المحلية لا زال ضعيف و لم يعرف التحسن المنتظر .إلا أن أعباء نفقات الجماعة المحلية ضلت بالعكس تسجل زيادة محسوسة في مختلف المجالات.

إن التزايد السريع الذي ظهر في ميزانيات البلديات لا يعود فقط إلى تدخلاتها في ا لمجالات الاقتصادية و الاجتماعية و غيرها فحسب بل يعود أيضا نفقات التسيير و خاصة نفقات المستخدمين

النفقات التسيير الإجمالية هي نسبة عالية، و أكبر نسبة لباقي النفقات المكونة للميزانية إن هذه الزيادة في النفقات ليست زيادة ظاهرية فقط و إنما زيادة حقيقة كذلك، تأتي عن اتساع نشاط الجماعة المحلية و نمو حجم الأعباء الملقة على عاتقها و التي يمكن تلخيصها في النقاط الأساسية التالية:²

1 الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، المرجع السابق، ص123
2 مديرية المالية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الملتقى الجهوي للجماعات المحلية ببسكرة 114 ، تاريخ 11/04/2001

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

- أ - النمو الديمغرافي و تزايد عدد السكان.
- ب - تحمل البلديات لبعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة و تمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم الخاصة بالبناء.
- ج - خلق مناصب شغل جديدة من مختلف أصناف التأطير على مستوى البلديات كالمستشارين التقنيين و المهندسين.... الخ.
- د - الضغوطات التضخمية التي أدت إلى تدهور قيمة الدينار و هو ما أدى إلى أن البلدية أصبحت تدفع مبالغ مالية أكبر لنفس الخدمة التي كانت تحصل عليها في السنوات الماضية بأقل.
- هـ - غياب الدقة في تحديد تكلفة بعض المشاريع الممولة من قبل الدولة الشيء الذي يدفع البلية إلى تحمل الفرق مثلا تحديد بناء قسم مدرسي ب 500000 دج إلا أن التكلفة الحقيقية للقسم الواحد تتجاوز 600000 دج و خاصة في المناطق النائية. و ضمان لإنهاء المشروع و استعمال القسم في الدخول المدرسي.
- و بصفة عامة فإن يمكن القول بأنه ظاهرة تزايد الأعباء ليست خاصة ببلدية معينة حضرية أو ريفية إنما تنطبق على جميع البلديات الموجودة في أرض الوطن مهما كان طابعها الاقتصادي و الاجتماعي.
- و تعود هذه الظاهرة بصفة عامة إلى تزايد تدخل البلديات في مختلف النشاطات التي تستهدف التقديم الاجتماعي و الثقافي والاقتصادي.

02-تأثير المساهمات الإجبارية:

إذا كانت مساحة البلدية في صندوق الضمان للضرائب المباشرة نسبة رمزية تقدر ب 2% من جهة و لها فوائدها الهامة العائدة على البلدية(منها ضمان الإيرادات الجبائية نسبة معينة و عملية تضامن مع البلديات) من جهة ثانية و ذلك حسب ما تمت الإشارة إليه في الصندوق المشترك للجماعات المحلية. فإن مساهمة البلدية نسبة 7% من الصندوق الولائي لتطوير الحركة الرياضية ليس له ما يبرزه في بلدية عاجزة ماليا.

و في بعض البلديات و خاصة التي لا تستفيد من منحة التوزيع بالتساوي قيمة مساهمة البلدية في تطوير الحركة الرياضية تكون أكبر من مبلغ الاقتطاع من نفقات التسيير إلى (التجهيز) أي أن المساهمة اكبر من التجهيز الممول من ميزانية البلدية. (هذا من جهة و هناك جمعيات رياضية محلية تنشط على المستوى المحلي¹

¹مديرية المالية ووزارة الداخلية و الجماعات المحلية الملتقى الجهوي للجماعات المحلية ببسكرة 114 - تاريخ 11/04/2001

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

تطلب مساعدات من البلدية في هذا الإطار لا تستطيع هذه الأخيرة مساعدتها حتى و لو ترى أن هذه المساعدة ضرورية من جهة أخرى و هذا من شأنه يحمل البلدية أعباء إضافية كان يمكن صرف هذه النفقات فيما هو ضروري أكثر بالنسبة للبلدية لو لم تكن هذه النفقة من النفقات القانونية أي النفقات الإجبارية.

ثانيا :الإرادات

1-تأثير التنظيم الإداري الجديد:عرفت الجماعات المحلية الجزائرية تطورا متعاقبا منذ الاستقلال إلى الآن ففي سنة 1962 وجدت 1500 بلدية، و بخروج الفرنسيين من الجزائر توقفت فنيا و إداريا، و بصدر المرسوم 63 تحت رقم 189 / 1963 / المؤرخ في 16/ 05/ 1963 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات تقلص إلى 676 بلدية، و كان هذا المرسوم يهدف إلى علاج الوضعية السيئة التي كانت تعاني منها البلديات من نقص في الوسائل المالية و الوسائل البشرية و الاقتصادية بقي الوضع على هذا المنوال حتى سنة 1971 حيث صدر مرسومان اثنان:

1972الذي أضاف عددا طفيفا في البلديات 10/ 1971 / و المرسوم المؤرخ في 05 / 01/ المرسوم المؤرخ في 1974 المتضمن إعادة التنظيم بتاريخ 1974/7/02 حيث انتقل من 676 إلى 705 و في سنة 1974 صدر الأمر 69 الإقليمي ومنذ ذلك الوقت فإن الوضع بقي على هذا الشكل حتى سنة 1984 السنة التي صدر فيها القانون المتضمن إعادة النظر في الحدود الإقليمية للولايات و البلديات و الذي رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية و عدد البلديات من 705 إلى 1541 بلدية و من بين الأسباب التي تضمنها هذا القانون هو:

أ -توفير أحسن الخدمات العامة و تقريب الإدارة من المواطن

ب -يساعد على تحقيق التماسك بين أفراد المجتمع

ج -يساعد على ضمان التوازن الجهوي

د -يساعد على تخفيف الضغط على مدن الشمال

ه -تحقيق اللامركزية الإدارية المنصوص عليها في المواثيق و القوانين

و بالرغم من أن العنصر المالي يعتبر من أهم العناصر يعبر عن مصير عملية اللامركزية واستقلاليتها فإنه لا يمكن أن نجعل منه العنصر الوحيد في نجاح أو فشل الجماعات المحلية فهناك جوانب أخرى لا تقل أهمية عن ذلك مثل الجانب المؤسسي توزيع الكفاءات التنظيم الإقليمي التسيير و كفاءات التسيير إصلاح الأموال المحلية تثمين الموارد البشرية والتكوين مساهمة المواطن كل هذه الجوانب تعطينا عمل نموذجي يجعل من الإدارة المحلية (البلدية) في قمة عطائها 1

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المبحث الثاني: آفاق الإصلاح و سبل معالجته

المطلب الأول :وسائل معالجة البيروقراطية في الإدارة الجزائرية

لقد بات من الضروري على بلادنا الذي يسعى لتحقيق التطور والرفاهية في الميادين المختلفة كالميدان الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بالخصوص فانه من الواجب عليه التخلص من بعض الانحرافات والعراقيل التي تقف عائقا في طريقه وستبقى مساعيه لا قيمة لها إن لم تتخلص من هذه الأمراض التي يمكن أن تؤدي إلى إفشاله وإضاعة طاقاته والتي باستطاعتها تحطيم مشاريع ومخططات الدولة لما لهذه الأجهزة من المساهمة الفعالة الدور الكبير الذي تلعبه في إفشال سياسة التنمية والإصلاح.ولمعالجة ذلك فنه من الواجب من توفير وسائل ناجعة تعمل من اجل إيجاد حلول لذلك والتي يمكن أن تتلخص هذه الوسائل في الوسائل التالية :

الفرع الأول: تعميم الروح الديمقراطية في الأجهزة الإدارية:

فالديمقراطية هي من بين الأسس التي يعتد بها ويحب الأخذ بها؛دائم ما أردنا أن نعمت جاهدين على القضاء على مشكلة البيروقراطية التي سبق وأن قلنا أنها شبح يعمل على تحطيم مآل الشعب وتطلعاته.

ولذلك فإدارتنا بحاجة إلى كل ما من شأنه يبعث النفس العميق من أجل مواجهة البيروقراطية ويتجسد ذلك في غرس روح الديمقراطية سواء بين العمال بصفة خاصة أو المجتمع ككل بصفة عامة والتي أن تكون في خدمة الشعب وتحقيق أماله وتجسيد أفكاره ورغباته وبانتشار الديمقراطية وتعميمها في الأفراد ينتج عنها نتيجة إيجابية والتي تسمح بذاتها إلى إمكانية –النقد الذاتي – الذي يدفع العمل الوطني فرمته لتصحيح أذفاعة وتفادي المشاكل التي سبق وأن واجهته في مسيرة عمله

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

فإذا كان عمل الفرد في كل الأحوال عرضة للخطأ فإنه ليس من العيب أن يكون هناك نقد بناء يعمل على تصحيح هذه الأخطاء وبدون النقد فلا يمكنه كشفه وتصحيحه وتبادل الآراء داعما إلى تعميق روح الديمقراطية السلمية وبالتالي دعم الثقة وتحقيق التنمية والاستقرار والنهوض بالمؤسسة الإدارية وكذا تطهيرها.

الفرع الثاني: التطبيق الفعلي للرقابة الشعبية:

إن قيام المجالس في حدود اختصاصات دون رقابة شعبية حقيقية ومشاركة فعالة لا تعتبر ناجعة وتفتح المجال أمام المجالس الشعبية لانزلاق الأخلاقي في الرشوة والمحسوبية وعدم تقديم المصلحة العامة على الخاصة. وحتى تكون ناجحة لا بد لها من مشاركة واسعة وتعامل شفاف مع القضايا التي لها صلة مباشرة بالمواطن وبحياته اليومية.

ونظرا للأهمية الكبيرة التي تلعبها الرقابة الجماهيرية للشعب يجب أن تشمل هذه الرقابة كل الأجهزة من أجل القضاء على البيروقراطية والرشوة.... الخ كما أنه من الواجب على هذه الأجهزة الإدارية أن تسير الأوضاع والمستجدات الجديدة على المستوى التنظيمي والفكري.

وحتى تنتج هذه المجالس الشعبية ثمارها يجب أن تكون هذه الرقابة فعالة تعمل على عدم انزلاق هذه الإدارة عن تحقيق الأهداف (المخول لها تحقيقها) المرجوة.

الفرع الثالث: تنمية الوعي السياسي والشعور بالمسؤولية :

إن عامل الوعي السياسي والأيدلوجي هو بمثابة دفع نحو إرساء روح الديمقراطية داخل الأجهزة الإدارية ثم إن البعث الديني وما يحمله من أخلاق كافية لان تجعل عناصر وأفراد هذه الأجهزة أكثر مسؤولية ودافع لان يكون أكثر تسخييرا للمصلحة العامة لأسواها كما أن افتقار هذه الأجهزة للوعي السياسي يؤدي حتما للشعور بعدم المسؤولية وجعل الموظف سلبي بدلا أن يكون ايجابيا ويصبغ على وظيفته صبغة الفعالية ثم إن النضج السياسي علما كان أكثر¹.

1 على سعدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، ص 85 ، 86

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

قويا كلما كان محاربا لهذه التصرفات السلبية التي هدم هذه الأجهزة والمصالح.¹ إن الإصلاح والتغير يقتضي التخلص من هذه التصرفات الدخيلة وما خلال الاستعمار من عقليات جامدة وسلوك سلبي جعل من هذه الأجهزة والمصالح تراوح مكانها وحتى يمكن التخلص من هذه التصرفات كان لابد من التجنيد الكامل لمؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع المدني من أجل القضاء عليها في جميع المجالات الاقتصادية - اجتماعية - ثقافية الخ ولا يتأتى تحقيق التنمية إلا بوضع خطة مدروسة للأجهزة الإدارية تعمل وفها وفي ما يلي نطرح حلول ومقترحات في إصلاح أجهزتنا الإدارية

الفرع الرابع: الوسائل الناجعة لتقليل من تكلفة الفساد الإداري

ويأتي إلحاح عملية التخطيط لتقليل تكلفة الفساد الإداري من تزايد صور سلوك الفساد وتكرار حدوثها بشكل بالغ أصبح يؤثر بصفة مباشرة على تنظيمات الإنتاج و الخدمات وكفايتها الوظيفية ومسيرة التنمية بالدول الأمر الذي جعل أغلبية الدول تخصص مبالغ كبيرة من ميزانياتها لمواجهة الانحراف بصفة عامة والانحراف الإداري بصفة خاصة وفي ضوء ذلك نسير في تناولنا لمشكلة التخطيط لتقليل تكليف الانحراف بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة معالجة الموضوعات التالية

* اعتبارات فهم صور الفساد وأسلوب التقليل من نفقاتها

يتمثل الأول في ضرورة فهم التغيرات التي طرأت على صور أبعاد الظاهرة الانحرافية والتي أصبحت ذات طابع منظم في أغلب حالاتها حيث أصبحت في تزايد مستمر ومن أمثلتها الرشوة و الاختلاس والبيروقراطية ويعود ذلك إلى غياب الرأي العام الرفض لبعض صورها الحديثة بحيث أصبحت تشكل أسلوبا عاما للحياة يتأرجح بين الرفض والقبول سواء من جهة السلطة السياسية والضبطية أو من الجماهير بصفة عامة وعدم وضوح الخطورة الإجرامية لجرائم الرشوة والإهمال وتقبل الجماهير في جل المجتمعات لسلوك الرشوة وأصبحت تنظم سلوك أعضاء التنظيمات الرسمية بشكل واضح وخاصة بين أعضاء البناء الإداري في الرسمية المختلفة.

علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة ومطبعة الأشعاع الفنية، الطبعة الأولى، 1999-1419

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

ويتمثل الثاني في ضرورة وضع خطة للتنمية في مجال الدفاع الاجتماعي ويتم ذلك بواسطة غرس روح في الأوساط الاجتماعية للتقليل من الفساد هذا من جهة و من جهة أخرى فرض الرقابة و الإشراف على التنظيمات الرسمية المختلفة ومرد ذلك أن العمل داخل المجال الاجتماعي يرتبط أساسا في العمل في القطاعات الأخرى كالتعليم والإنتاج والخدمات كما أن الرقابة التي تتم داخل التنظيمات الرسمية يرتبط أساسا بنظام المراقبة والإشراف داخل الأجهزة الإدارية داخل تنظيمات الإنتاج والخدمات.

أما الاعتبار الثالث تتمثل في إلى أن الدفاع الاجتماعي لمحاربة الفساد الإداري بشكل القاعدة الأساسية كونه القاعدة التي يقوم عليها وضرورة توضيح الأهداف النشاط داخل القطاعات لان ذلك سيؤثر حتماً في السياسة المتبعة في المجال الاجتماعي.

والاعتبار الرابع وذلك بإتباع السياسة التي تتبعها الهيئة الدولية للتوفيق بينها وبين سياسة الدفاع الاجتماعي على المستوى المحلي وذلك عن طريق ربط الدفاع الاجتماعي بالإجراءات الوقائية من الفساد الإداري داخل التنظيمات الرسمية.

-الاعتبار الخامس: يكمن أساسا في تحديد طبيعة الأجهزة التي ينبغي الأخذ بها في مجال الدفاع الاجتماعي ومدى قدرتها على التنمية ومواجهة الفساد الإداري والتنسيق بينها وبين أنشطة المراقبة داخل النشاط الإداري.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المطلب الثاني : حل المشكل المالي

و لما كنا قد تعرفنا على المشاكل التي تعاني منها الجماعة المحلية أصبح بإمكاننا وصف العلاج الذي نراه ناجعا وقد قسمنا وصفة العلاج هذه إلى:

أولا : العلاج القانوني

في نظرنا لا يمكن أن يتأتى ذلك إلا بالعمل على تطبيق قانون البلدية والذي ينص في مادة الثانية على استقلاليته تطبيقا سليما و عدم تعطيل نصوصها لأن القانونين في جوهرهما متكاملين و سليمين لا ينقصهما سوى نقل النصوص من الورق إلى الميدان العملي لأن أغلب مشاكل الجماعات المحلية ناجم عن عدم ممارسة المجالس المحلية لاختصاصاتها الحقيقية و جهلها بالحقوق الممنوحة لها بواسطة القانون في الاستفادة من الوسائل الهامة و العديدة للقيام بمهامها اللامركزية هذا من جهة ، و ضرورة الإسراع في المصادقة على مشروع قانوني البلدية و الولاية الذي يمكن أن يعطي أكثر صرامة و أكثر عقلانية في التسيير المحلي و المالي للجماعات المحلية ومنه يمكن تحقيق غايات اللامركزية للجماعة المحلية من جهة ثانية

ثانيا : العلاج المالي

و نقترح في هذا المجال:

01-رفع مستوى الموارد المالية الجبائية المحلية: إن عملية الرفع من مستوى الموارد المالية المحلية يتطلب انتهاج طريقة جديدة لتوزيع الموارد الجبائية المحلية بين الجماعة المحلية و إعادة النظر في عملية التوزيع المعقدة الجارية بها العمل حاليا ، والتي مكنت الدولة من احتكار أكبر قسط من الإيرادات الجبائية ذات المردود العالي ، و هذا على حساب الجماعة المحلية التي يزداد يوما بعد يوم غوصا في عمق الأزمة المالية التي تؤدي بها في بعض الأحيان إلى الاختناق ، لأن اختصاص السلطة المركزية يتمثل في توزيع دون ترك المجال لأخذ رأي الجماعة المحلية في غياب الاعتماد على معطيات واقعية و موضوعية ، جعل الدولة تغتزم الفرصة لتحوز على حصة الأسد من المصادر المالية على حساب الجماعة المحلية و هذا ما جعل أن هذه الأخيرة في ارتباط مالي دائم معها ، الشيء الذي سيسمح لها بالتدخل في توجيه سياسة الجماعة المحلية ، و هذا ما يتناقض مع مبادئ اللامركزية.

02-إعادة الاعتبار للموارد المالية المحلية الأخرى:

لتكملة الدور الهام الذي تلعبه الموارد الجبائية كمصدر من مصادر تمويل الميزانية المحلية ، يتطلب الأمر الاهتمام أكثر بالموارد الأخرى غير الجبائية و التي تتشكل من أ. الموارد البلدية العادية: ممتلكات البلدية المنتجة للمداخل. على الجماعة المحلية العمل من أجل تحسين الهياكل القاعدية الأساسية التجارية وحتى الصناعية المهملة إلى

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

حد الآن ، و التفكير في الصناعة و الخدمات التي بإمكانها جذب الكثير من الصناعيين لممارسة نشاطهم فوق ترابها و خاصة إنشاء المناطق الصناعية مناطق النشاطات و تسوية عقود الملكية لهذه المناطق. -إعادة النظر في أثمان كراء بعض الأملاك إذ أن هناك بعض المحلات و المتاجر لا زالت تسيير بنفس تسعيرات السنوات الماضية.

ب. موارد التمويل الخارجية : التي تتمثل في المساعدات و القروض الخارجية ، ويكون الاهتمام هذه الموارد بمحاولة تطويرها و جعلها تتماشى مع المتطلبات المحلية المتزايدة.

وبالنسبة لهذه المصادر يجب أن:

- يتم تخفيض فوائد القروض التي طالما اشتكت منها السلطات المحلية من ارتفاعها.
- تشجيع أكثر لروح التضامن فيما بين الجماعات المحلية لجعل آليات جديدة تضمن مساعدة الجماعة المحلية الغنية للفقيرة حتى يتسنى لها الخروج من أزمتها .ليس فقط المساعدة المالية ، و إنما كذلك الفنية و المادية و غيرها.
- عند تحضير الميزانية الأولية لابد من التقيد ببعض التوجيهات الهامة و الأساسية عند إعداد هذه الوثيقة منها:
 - أ. يجب أن تكون تقديرات الميزانية و خاصة الإيرادات صريحة بقدر الإمكان لأن العجز المحدث بطريقة غير مباشرة بزيادة في الإيرادات المبالغ فيها-الخيالية- تؤثر سلبا على السير الحسن للمصالح التابعة لها.
 - ب. الإمتناع عن النفقات الكمالية و شراء الأدوات ذات الطابع الفخري.
 - ج. الرجوع إلى التسيير الأكثر نزاهة للأموال العمومية و ذلك باحترام قواعد الصرامة في الميزانية.
 - د. وضع حد لتكفل ميزانية الجماعة المحلية لتغطية نفقات الهياكل الممولة من ميزانية أخرى والترجمة الفعلية لمبدأ الاعتماد على مواردها المحلية.
 - هـ. تجنب اللجوء إلى فتح الإعتمادات المسبقة و الرخص الخاصة إ ّ لا إذا توفر مقابل مالي لتغطية النفقات الجديدة التي تريد الجماعة المحلية إنفاقها سواء في قسم التسيير أو التجهيز.
- يعتبر مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة تراقب التصرفات المالية اللاحقة بعدما كان يتمتع بالاختصاص القضائي ونزع تلك الصفة عنه تعني أن الأشخاص الذين يتلقون لممارسة مهام الرقابة لا يعتبرون قضاة مما يجعلهم في وضع لا يمكنهم من المتابعة الجزائية للمخالفين والتي كانوا يتمتعون بها إذا اعتبروا قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

أما هدف الرقابة للتأكد من تطبيق القواعد المالية في وضع الميزانية وشرعية التصرفات المالية وتكون كذلك على الأملاك العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية وكيفية تسيرها وفقا للإجراءات القانونية المنصوصة.

إلا أن هذه الرقابة غير دقيقة على الأموال ولذلك لا بد من تفعيل دور مجلس المحاسبة عن طريق منحها الصفة القضائية ويعنى ذلك تمنح مراقبيه صفة القضاة وضرورة نشر التقارير السنوية المرفوعة الى رئيس الجمهورية للإطلاع على الانحرافات ومعالجتها وتجنبها.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الخاتمة:

يتجلى لنا من خلال الدراسة المتواضعة لما سبق دراسته أن اتخاذ الجزائر أو جعلها للبلدية من إحدى الهيئات العامة التي تمثل ركيزة اللامركزية الإدارية وبالتالي يمكن القول إنها جزء لا يتجزأ من اللامركزية وبالتالي فهي تقوم بالقيام بمهامها ووظائفها وكذا اختصاصاتها في مختلف الميادين والمجالات من أجل تحقيق الهدف المنوط لها والذي يعتبر سبب وجودها والمتمثل أساسا في تحسين أوضاع المواطن من جهة وكذا مشاركته في تسيير شؤونه العامة من جهة أخرى وكيف لا يمكن ذلك وهو الأدرى بالنقائص التي تعترضه والمكملات التي تلبي حاجياته وتغطي طلباته وكل هذا يؤدي بنا إلى الحكم على أن البلدية وعملها يعتبر مكملًا أو همزة وصل لعمل السلطة المركزية وبالأخص إذا قلنا أن عملية الإصلاح على المستوى البلدي أو المحلي من قبيل مهمات معقدة وصعبة ولا يتأتى إلا بتضافر أو تكتل مجموعة من العوامل المتعددة والتي تتمثل في العوامل البشرية أو التنظيمية والعوامل السياسية هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ضرورة توافر العوامل المالية والتنفيذ حيث تعمل كل واحدة منها على تكملة الأخرى وإذا ما أردنا لبلديتنا أن ينتج الإصلاح ثماره أو تحقيقه لنتيجة إيجابية أو الوصول إلى الغرض أو الأهداف المسطرة والمرجوة تحقيقها لا يتجسد هذا إلا بوضع مخطط إصلاحي شامل من حيث نطاقه وحجمه بحيث يكون هذا الأخير مرتبطا بمجموعة من العوامل والتي تكون بدورها عرضة لمجموعة من العراقيل والعقبات، ومن خلال الواقع ندرك إدراكاً يقينياً أن بلدية اليوم ليست بلدية الأمس والبلدية في الجزائر تتحسن وتسير بخطى وإن كانت ليست من القبيل المطلوب إلا أنها تتحسن من الحسن إلى الأحسن والمشكل هو أن تقف بدون سير وهذا ما نلمحه أو نخلصه من واقعنا المعيش الذي تفرضه مجموعة من التحديات والتطورات.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

ومن خلال هذه الدراسة خلصنا إلى مجموعة من النقاط أو النتائج وتتمثل فيما يلي:

- يجب قبل كل شيء النظر في نظام اللامركزية المطلقة، كنظام اجتماعي قانوني لا بد أن يتفق مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة المطبق فيه وذلك لمعرفة ما هي الوسائل التي يجب توفيرها لهذا النظام لبلوغ الأهداف المرجوة منه.
- عدم الالتزام بأي نفقة مهما كان نوعها إلا إذا توفرت الإعتمادات المالية المقابلة لها في الميزانية المصادق عليها.
- ضرورة تكوين المنتخبين المحليين تكويناً هادفاً وحقيقياً في جميع الميادين مع تخصيص لرجل الإدارة دورات وملتقيات تكوينية من أجل تنمية معارفه وقدراته مع إلزامية المشاركة فيها مع الإشادة بالمبادرة التي قامت بها وزارة الداخلية في هذا الإطار مع الدعوة إلى الاستمرار في ذلك.
- إعطاء الرقابة الممارسة من الجهة الوصية (الولاية) على البلدية دورها الحقيقي بحيث لا يمكن توسيعها مما يجعل الوصاية تقف عائداً في تطبيق برامج البلدية ولا يمكن تحجيمها بحيث يفتح باب الانحراف.
- ضرورة رفع بعض الاختصاصات عن البلدية على أساس أنها روتينية ومكلفة وعدم اعتماد لها مبالغ مالية كافية مثل مصلحة المياه والإنارة العمومية.
- اشتراط مستوى تأهيلي عالي - ليسانس - بالنسبة لرؤساء البلديات وأعضاء الهيئة التنفيذية من أجل القضاء على النقص الذي يعاني منه المنتخب المحلي في التسيير والإدارة.
- توضيح العلاقة الحقيقية بين رئيس البلدية و رئيس الدائرة وتجنب الخلط بين الصلاحيات المحددة بينهما بواسطة نصوص قانونية واضحة.
- إعداد برامج من أجل مشاركة المواطن إلى جانب المنتخب المحلي.
- ضرورة توفير موارد مالية للبلدية بحيث تكون مستقلة وتابعة لها.
- تفعيل الرقابة المالية بواسطة تفعيل دور مجالس المحاسبة وذلك بإعداد تقارير سنوية.
- وفي الأخير تجدر بنا الإشارة إلى القول أن الإدارة المحلية بصفة عامة تتطلب توافر أو تظافر عدة جهود لتحقيق الأهداف المسطرة وبالتالي نؤمن إيماناً جازماً أن أي

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

دولة لن تتطور وتتقدم وتسير إلى الأمام إلا بوضع هياكل قاعدية ونصوص قانونية يكون هدفها هو تحقيق التقدم والرفاهية.

تمت بحمد الله وعونه

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

قائمة المراجع والمصادر

أ- الكتب العامة والمتخصصة:

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2006 .
- 2- العمري بوحبيب، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، شركة زاعباس للطباعة والنشر، دار النبأ الجزائر، بدون سنة .
- 3- الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية (الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير)، دار القصة للنشر، 2003 .
- 4- عبد الحميد إبراهيمي، الفساد والحكم الصالح في البلدان العربية، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004،.
- 5- على شتا، الفساد الإداري و مجتمع المستقبل، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية الطبعة 1- 1419 هـ- 1999 م ص 53
- 6- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة الجزائر 1999 .
- 7- محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية و المحلية في الجزائر الولاية و البلدية 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون طبعة 2006 .
- 8- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر والتوزيع بدون طبعة 2004 ص38
- 9- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة .
- 10- محمد وليد العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بدون طبعة 1998 .
- 11- نصير سمار ، ظاهرة التسيب الإداري ، الجزائر : المجلس الأعلى للغة العربية ، 2005 .

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

ب-الرسائل الجامعية:

- 1- بلعباس بلعباس ، دور و صلاحيات رئيس المجلس .ش. ب. في القانون الجزائري، مذكرة ما جستير، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر، 2002-2003
- 2- ثابتي بوحانة، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير القانون العام المركز الجامعي د مولاي الطاهر معهد العلوم القانونية والإدارية قسم الحقوق- سعيدة-، 2005-2006
- 3- حمادوا دحمان الشاذلي بوعلام بلهادي محمد، سياسة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ليسانس ، معهد العلوم القانونية والإدارية، 2002/2003.
- 4- سعدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر علي ضوء التعددية السياسية، مذكرة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بلعباس -الجيلالي اليابس- كلية الحقوق، 2005-2006 .

ج-القوانين و المراسيم:

- القانون رقم 63 / 316 المؤرخ في 28 أوت 1963 المتضمن دستور الجمهورية ج د ش (ج ر ج عدد 02 بتاريخ 1963/08/30)
- المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 1989/02/23 المتضمن دستور 1989 (ج ر ج ج عدد 09 بتاريخ 1989/03/01)
- المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/07 المتضمن التعديل الدستوري لـ 1996 (ج ر ج ج عدد 76 بتاريخ 1996/12/08)
- قانون رقم 08/90 المؤرخ في رمضان 1410 هـ الموافق لـ 07 ابريل 1990 المتعلق بالبلدية (ج ر ج ج عدد 15 بتاريخ 1990/04/11)

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

د-الجرائد والمجلات:

- 1- الهيكل التنظيمي لبلدية الميلية المؤرخ في 30-06-1999
- 2- بن خلف الله الطاهر، مجلة الذاكرة المتحف الوطني للمجاهد، السنة الأولى، العدد الأول، 1994.
- 3- صحيفة الخبر الجزائرية، العدد 5598 السنة 19 بتاريخ 6 افريل 2009 الموافق ل10 ربيع الثاني 1430هـ.
- 4- مداخلات نواب حركة مجتمع السلم حول برنامج الحكومة، جويلية 2002، المجلس الشعبي الوطني، 2002.

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

الفهرس

01.....	المقدمة
05.....	الفصل التمهيدي
05.....	المبحث الأول: البلدية في المرحلة الاستعمارية
05.....	المطلب الأول: البلديات التابعة للنظام الاستعماري من (1830-1962)
06.....	الفرع الأول : البلديات الكاملة الصلاحيات أو البلديات ذات التصرف التام
06.....	أولا: المرحلة من سنة 1830م- 1833م
06.....	ثانيا: 1834-1847م المجالس البلدية
07.....	ثالثا: اعتماد النظام البلدي بنقائص ما بين 1848م-1865م
09.....	الفرع الثاني: البلديات الناقصة الصلاحيات
09.....	المرحلة من 1830-1834
10.....	الفرع الثاني: البلديات المختلطة من 1868-1956
11.....	المطلب الثاني :المجالس الشعبية البلدية التابعة لقيادة الثورة
11.....	الفرع الأول: تكوين المجلس الشعبي البلدي
11.....	الفرع الثاني:اختصاصات المجلس البلدي
15.....	المبحث الثاني /البلدية الجزائرية (1962- 1967)
15.....	المطلب الأول: الترتيبات
16.....	المطلب الثاني: مساهمة البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي
16.....	الفرع الأول: لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

المطلب الثالث: المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي.....	17
المبحث الثالث: المرحلة من 1967-1981.....	20
المبحث الرابع: المرحلة من 1981-1989.....	21
الفصل الأول: سياسة الإصلاح في ظل قانون الحالي.....	24
المبحث الأول: هيئتنا البلدية في الجزائر.....	25
المطلب الأول :هيئة المجلس الشعبي البلدي.....	25
أولا: الاختصاصات التقليدية.....	25
ثانيا: اختصاصات ذات طابع اجتماعي وثقافي.....	26
المطلب الثاني: اختصاصات الهيئة التنفيذية للبلدية.....	29
المبحث الثاني: دور الرقابة في إصلاح البلدية.....	31
المطلب الأول :صور الرقابة علي الإدارة العامة.....	32
الفرع الأول: الرقابة السياسية.....	32
الفرع الثاني : الرقابة التشريعية.....	32
الفرع الثالث : الرقابة القضائية.....	32
الفرع الرابع: الرقابة الإدارية.....	33
المطلب الثاني: أنواع الرقابة.....	34
الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....	34
الفرع الثاني :الرقابة على الأعمال.....	38
الفرع الثالث: الرقابة على المجلس.....	42
الفصل الثاني : سياسة الإصلاح تحديات وآفاق.....	45
المبحث الأول : تحديات الإصلاح.....	45

سياسة الإصلاح في قانون البلدية

46.....	المطلب الأول: المشكل التنظيمي
47.....	المطلب الثاني: المــــشكل البشري
51.....	الفرع الأول: المعيار الأخلاقي العام
51.....	الفرع الثاني: الانفصال عن الضغوط السياسية
51.....	الفرع الثالث : نقص المعرفة الوثيقة بالعمل
51.....	الفرع الرابع: نقص المعلومات حول الأجهزة والمؤسسات
52.....	المطلب الثاني : المشكل المالي
53.....	*العجز في ميزانية البلدية
58.....	المبحث الثاني: آفاق الإصلاح و سبل معالجته
58.....	المطلب الأول :وسائل معالجة البيروقراطية في الإدارة الجزائرية
58.....	الفرع الأول: تعميم الروح الديمقراطية في الأجهزة الإدارية
59.....	الفرع الثاني: التطبيق الفعلي للرقابة الشعبية
59.....	الفرع الثالث: تنمية الوعي السياسي والشعور بالمسؤولية
60.....	الفرع الرابع: الوسائل الناجعة للتقليل من تكلفة الفساد الإداري
62.....	المطلب الثاني : حل المشكل المالي
65.....	الخاتمة
68.....	قائمة المراجع والمصادر
71.....	الفهرس