

جامعة المسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

الإدارة المحلية في الجزائر
بين إشكالات الواقع
ومتطلبات الإصلاح

تخصص: إدارة وحكومة محلية

إعداد الطالب: **عبد الحفيظ حرحوز**
إشراف الأستاذ: **عزوز غربي**

لجنة المناقشة:

1-الأستاذ: **فوقي لرجون** رئيساً
2-الأستاذ: **عزوز غربي** مشرفاً
3-الأستاذ: **بخال مالك رحاي** ممتحناً

السنة الدراسية:

2014 – 2013

جامعة المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

الإدارة المحلية في الجزائر

بين إشكالات الواقع
ومتطلبات الإصلاح

مخصص: إدارة وحكومة محلية

إشراف الأستاذ:
عزوز غربي

إعداد الطالب:
عبد الحفيظ حرحوز

السنة الدراسية:

2014 - 2013

مقدمة :

شهدت دول العالم متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تهتم بموضوع الإدارة المحلية في إدارة شؤون المجتمع والدولة في اتجاه توسيع مشاركة المواطنين في الحكم المحلي وتحقيق التنمية الشاملة. ولاشك أن التطور الديمقراطي والاقتصادي في الجزائر يرتبط نجاحه أو فشله بحدوث أو عدم حدوث تطور مشابه على المستوى المحلي فلذلك تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الشاملة، وتتميز بعلاقتها بالنظم السياسية وبأنها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ونتيجة المتغيرات السريعة المتلاحقة في البيئة السياسية، والإدارية، والاقتصادية العالمية وتحول دور الدولة فان حتمية إصلاح وتطوير الإدارة المحلية يعتبر من أولويات الدولة والمجتمع.

إن موضوع إصلاح هياكل الدولة عامة وإدارة الجماعات المحلية خاصة في الجزائر من بين المواضيع التي لقيت اهتمام الدارسين لما يمثله من ضرورة ملحة، ودائمة على أغلب الأنظمة السياسية في ظل التحولات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية العالمية الطارئة، والتي ستستمر تداعياتها على المدى البعيد مما يقتضي التكيف مع الأوضاع المستجدة من خلال إصلاح شامل يمس أجزاء الدولة الموحدة البسيطة، وهذا من خلال عملية إصلاحية واسعة ينفذها النظام السياسي بعد عملية تقييم وتشخيص لمستوى أداء الدولة، ومدى استجابتها لمعايير العقلانية والرشادة في تسيير شؤون الدولة من أجل بقائها واستقرارها، والجزائر وعلى غرار الكثير من الدول السائرة في طريق النمو باشرت في إصلاح هياكل الدولة وخاصة بعد الخطاب الرسمي لرئيس الجمهورية الموجه للأمم بتاريخ 16 افريل 2011 لتمثل مرحلة أخرى مرحلة أكثر أهمية بالنظر إلى الظروف الدولية، والداخلية التي تدفع باتجاه تكريس التغيير السياسي على جميع المستويات بكل أبعاده يمس مختلف قطاعات الدولة، وخاصة على المستوى المحلي بما يضمن استجابة ومشاركة فعالية للمواطنين المحليين عبر إدارة محلية قوية تتماشى ومبدأ المرونة في التسيير التديري النابع أساسا من مفهوم الحكم الراشد.

فكنتيجة لعدم فعالية هياكل الدولة تمخض عنها اختلال أعاق إلى حد ما بناء الدولة الجزائرية القوية، فتدهور مستوى معيشة الأغلبية الساحقة من الجزائريين وزيادة نسب الفقر، والأمية في

المقابل بروز أقلية ذات ثراء فاحش بسبب انتشار رهيب لمختلف مظاهر الفساد خاصة على مستوى النظام الإداري الذي لم يعد قادرا ببيروقراطيته الجامدة المعرقلة للتنمية بمختلف أبعادها تقديم سلع وخدمات تحقق رضا المواطنين، لذا فان الإدارة المحلية التي تعد وعاء لتجميع مطالب، واحتياجات السكان، وجهاز تكييف تطلعات المجتمع المحلي مع برامج و سياسات الدولة، أصبحت مطالبة ببذل كل الجهود واستغلال كل الإمكانيات المتاحة من اجل بعث مسيرة التنمية المحلية، والتكفل بمشاكل المجتمع المحلي الجزائري.

فأحداث 05 أكتوبر 1988 التي دفعت بالنظام السياسي الجزائري إلى وضع سياسة إصلاحية في جانبها السياسي المتمثل في التعددية الحزبية وجانبها الاقتصادي المتمثل في اقتصاد السوق حيث هذا ما تجسد في دستور 1989، وعليه فإن تنفيذ سياسة إصلاحية في الجزائر يقتضي حتما مراعاة إصلاح الإدارة المحلية مجسدة لآلية من آليات سياسة إصلاح الدولة ككل، وهذا من خلال قانون 90 - 08 المتعلق بالبلدية المرافق لإصلاحات 1989، وكذا قانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية المعدل لسابقه والمرافق للإصلاحات الجديدة التي أعلنها رئيس الجمهورية، والتي تصب في إطار سياسة إصلاح الدولة الجزائرية.

أهمية الدراسة:

تستمد الدراسة أهميتها عن ما تشهده المجتمعات الحديثة من تطور أدى إلى تزايد مطالبها وضغوطاتها مما تتطلب وضع هذه المطالب ضمن سياسات ناجحة، وقرارات فعالة كما أن الإخفاقات في تنفيذ هذه السياسات أدى إلى انعكاسات سلبية على هذه المجتمعات مما أدى إلى وجود عدم الرضا، وفرض إصلاحات سياسية، واقتصادية من طرف المؤسسات الدولية وهو ما دفع بالعديد من الدول النامية على غرار الجزائر للأخذ بهذه الإصلاحات ومنها الإدارة المحلية كونها النواة الرئيسية في بناء الدولة القوية من خلال مراجعة قوانينها وعلى الخصوص قانون البلدية 11 - 10 لإعطاء البلديات صلاحية واستقلالية أوسع في تسيير شؤونها المحلية.

أهداف الدراسة:

التعرف على مضامين الإصلاحات الجديدة في مجال قانون البلدية الجديد وتقييمه.

أهداف علمية:

من خلال أهمية الموضوع الذي تعالجه والمتعلق بإصلاح الإدارة المحلية، والمداخل الجديدة المعتمدة في الإصلاح منها مدخل الحوكمة المحلية الرشيدة في بداية الألفية الجديدة، ومحاولة التعرف على مكامن الضعف وتشخيصها، و بالتالي معرفة السبل الكفيلة بحل هذه المشاكل، والقضاء عليها عن طريق خلق إدارة محلية فعالة، و عصرية قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين، و هو في الأصل السبب الذي وجدت من اجله، ومن الأهداف العلمية الأخرى لهذه الدراسة يمكننا ذكر الآتي:

- تتمثل في المساهمة في إثراء البحث العلمي في ميدان العلوم السياسية، وإثارته للباحثين قصد الاهتمام أكثر بموضوع الإدارة المحلية في الجزائر التي تمثل القاعدة الأساسية في اتخاذ القرارات، وصنع السياسات والتي تتصل بالمواطن بصفة مباشرة.

- تحديد الإطار القانوني والمؤسسي للإدارة المحلية، وتطوره وتأثره لمعطيات البيئة الداخلية والخارجية.

- تحليل السلوك الإداري، ووضعية العلاقة بين الإدارة المركزية، والإدارة المحلية من حيث الرقابة الإدارية والرقابة المالية.

أهداف عملية :

لأنها تتزامن و الجدل الذي تشهده الساحة السياسية الجزائرية من خلال مختلف المشاريع التي تندرج تحت شعار الإصلاح السياسي بما فيه الإصلاح الذي يشمل الإدارة المحلية سعيا لتحقيق الإصلاح على المستوى المحلي من خلال المبادرات المتمثلة في الدورات التدريبية لرؤساء البلديات والدوائر لتنمية قدراتهم، والتصريح عن تقسيم إداري جديد مع تعديل قانوني البلدية والولاية. وأيضا هي محاولة النظام السياسي للقيام بالإصلاحات التي تتماشى مع ظروف البلاد الحالية، وتسوية النزاعات السياسية على مستوى المجالس المنتخبة في الجماعات المحلية، وضمان ديمومة سير المرافق العامة المحلية، ووضع آليات جديدة لتحقيق التوازنات داخل هيئات الجماعات المحلية.

مبررات اختيار موضوع:

من بين الأسباب التي دفعتنا لاختيار موضوع إصلاح الإدارة المحلية (البلدية) بالجزائر.

مبررات موضوعية:

-البحث في واقع إدارة الجماعات المحلية (البلديات)، والتعرف على أهم الإصلاحات التي مستها، والتحديات التي تنتظرها في المجالات المختلفة (السياسية، الاقتصادية، الإدارية، الاجتماعية).

-البحث في قانون البلدية الأخير 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 كآلية قانونية منبثقة من الإصلاحات السياسية التي اتخذتها الدولة لتنفيذ دور البلدية في مختلف المجالات.

-محاولة إلقاء الضوء على واقع إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بالتعرف على مكامن الضعف، والأسباب التي تعقد اضطلاع الإدارة المحلية بمهامها بوصفها إدارة تنمية.

أدبيات الدراسة:

تتعدد الكتابات عن الإدارة المحلية وتنوع، غير أن ما كتب عن إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر بعد قانون 11-10 قليلة نسبيا، هذا لا يعني عدم وجود أعمال تناولته من زوايا معينة، ومنها هاته الدراسات الآتية:

-دراسة الأستاذ الدكتور عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، 2012، تطرق المؤلف في هذا الكتاب إلى تطور نظام البلدية ودواعي الإصلاح الإداري البلدي من خلال الوثائق الرسمية وخصص فيه لقانون 11 - 10 الجديد المتعلق بالبلدية الجانب الأكبر من الاهتمام، بتحليل أحكامه المتعلقة بهيئات التسيير، وهياكل البلدية والقانون الأساسي للمنتخب والمصالح العمومية البلدية، والرقابة على البلدية مع الربط في الوضع الغالب مع قانون البلدية لسنة 1990 لمعرفة أوجه التشابه، والاختلاف والوقوف عند معالم الإصلاح الإداري الجديد الذي حمله القانون المذكور أعلاه. بالإضافة تطرقه إلى مؤشرات الحكم الراشد في قانون البلدية الأخير وذكر منها مؤشر الشفافية والمشاركة على الخصوص كما شرح بالتفصيل فحوى مواد.

-دراسة عائشة بن طالب "الإصلاحات الإدارية في قانون البلدية رقم 11-10 دراسة حالة بلدية الجلفة"، مذكرة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، حيث تناولت الباحثة الإصلاح الإداري كأحد مضامين القانون الجديد للبلدية من خلال تطوير إدارة هاته الجماعات المحلية فتطرقت إلى أن هذا القانون جاء في إطار محاربة

الفساد من جهة، ومواكبة المتطلبات المرتبطة بالعصرنة الشاملة وهذا أدى إلى إدخال تعديلات ملائمة قصد تحقيق التوازنات الضرورية لتأسيس تسيير منسجم للبلدية في الأخير توصلت إلى نتائج وتوصيات منها ضرورة وضع إستراتيجية متكاملة تهدف إلى التنسيق بين سياسات الإدارة العليا، وبين الإدارات المحلية وإعادة تنظيم الجماعات المحلية على المستوى الإقليمي بالشكل الذي يضمن مشاركة أكثر حضورا وفاعلية للمواطن في تقرير الشأن العمومي المحلي وتسييره.

-دراسة محمد الصالح كحول، أبعاد الإصلاحات السياسية الجديدة في عهد الرئيس بوتفليقة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر علوم سياسية والعلاقات الدولية، جامعة ورقلة، 2012-2013، حاول الباحث في هذه الدراسة فهم طبيعة الأبعاد التي يحملها الجيل الثاني من الإصلاحات السياسية التي أقرها النظام السياسي سنة 2012، تنطلق دراسته من الوقوف على تحديد مفهوم الإصلاح السياسي، ودوافعه الداخلية والخارجية مستنتجا في الأخير انه يمكن القول أن أبعاد الإصلاحات السياسية في الجزائر تبقى مرهونة بمدى التطبيق الفعلي لمضامين الإصلاحات وفق اطر شفافة وأكثر ديمقراطية بعيدا عن خدمة مصالح طبقة دون غيرها، هذا إضافة إلى إشراك المعارضة، ومنظمات المجتمع المدني مما يعطيها الشرعية القانونية والمحافظة على استقرار الدولة.

كما استخلص انه تبقى الاستجابة إلى أهم مطالب الإصلاح كأحد أهم عوامل ركائز الديمقراطية، والاستقرار الرامية إلى تقاسم الأدوار بين القوى المختلفة في إطار الدستور وحكم القانون، وكذا تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، والسياسي، والأمني مما يؤدي إلى تحقيق التنمية الشاملة من أهم أبعاد الإصلاح السياسي.

- دراسة برقية محمد بشير، حوكمة البلديات دراسة حالة الصفقات العمومية بلدية تقرت ولاية ورقلة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، فرع : التنظيم السياسي والإداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012-2013، تناول الباحث في هذه الدراسة عن إمكانية النهوض بنظام الإدارة المحلية وتحقيق التنمية عن طريق تجسيد الحكم الراشد باعتباره معبرا عن حسن الأداء وجدية أسلوب الحكم في التعامل مع المجتمع وأفراده على أساس الحوار بين الحاكم والمحكوم ووجود أدوات المراقبة والمحاسبة واليات فعلية وسليمة لاتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة الأفراد، كما استخلص الباحث في الأخير أن الحكم الراشد يعتبر

دعامة أساسية لتقليص ظاهرة الفساد في البلديات ولتحقيق ذلك يستدعي قيام أسسه واليات، وأيضا لاستقامة الحوكمة في البلديات النهوض بالموارد البشرية وربطها بالمعرفة والتكنولوجيا ثم توسيع المشاركة السياسية وفتح النوافذ على المجتمع المدني إضافة إلى تطوير القدرات الإدارية المحلية.

إشكالية الدراسة:

تدور إشكالية الدراسة حول إصلاح واحدة من أسس وهياكل الدولة في الجزائر، التي باشرتها نتيجة للظروف الخارجية وكذا للتحويلات الداخلية التي عرفها المجتمع، ومن هاته الإصلاحات ماشهدته الإدارة المحلية والمقصود هنا ما تعلق بالقانون الجديد للجماعات المحلية، والإقليمية (وبخاصة البلدية) باعتبارها لبنة أو ركيزة أساسية على المستوى المحلي في تكوين، وبناء الدولة وذلك كله دون إغفال أنها تعرف مجموعة من الإشكالات على مستوى الواقع العملي، ومن ثم فإن هذه الدراسة تحاول أن تجيب عن الإشكالية التالية :

- إلى أي مدى استجابت مضامين عملية إصلاح الإدارة المحلية (الجماعات المحلية) وبخاصة القانون الجديد 10/11 في الجزائر لإشكالات الواقع العملي وعملت من ثم على تجاوزها ؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية جملة من الأسئلة الفرعية يمكن إجمالها فيما يلي :

- ما المقصود بالإدارة المحلية وماهي أهم خصائصها وأركانها؟
- ما هو واقع الإدارة المحلية بالجزائر على ضوء القانون الجديد ؟
- ما هي أهم محاور مضامين الإصلاح في القانون الجديد ؟

- ما هي التحديات التي تواجه المحليات وما سبل تطويرها وتفعيل دورها ؟
حدود الإشكالية:

-الحدود المكانية: تناولت الدراسة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر (البلدية نموذجاً) في ضوء القانون الجديد 11 - 10 المنبثق من الإصلاحات التي انتهجتها الدولة. وبذلك فإن المجال المكاني للدراسة هو الجزائر باعتبارها الحالة المعنية بالدراسة.

-الحدود الزمانية: تناولت الدراسة الفترة الممتدة من بداية العشرية للقرن 21 وصولاً إلى مرحلة الإصلاحات الأخيرة لسنة 2011 التي نركز فيها على القانون الجديد للجماعات المحلية والإقليمية الفرضيات: سيتم الاستناد في الإجابة عن الإشكالية الرئيسية ومجموع التساؤلات المتفرع عنها إلى فرضية رئيسية ومجموعة من الفرضيات الفرعية:

الفرضية الرئيسية: تبقى الإدارة المحلية في الجزائر تعاني من بعض النقائص بالرغم من وجود إصلاحات مست هاته الجماعات المحلية في ظل العديد من التحديات التي تواجهها.

الفرضيات الفرعية:

-يبقى مفهوم إدارة الجماعات المحلية في الجزائر مرتبط بالاستقلالية النسبية.
-كلما كان الإطار القانوني والتنظيمي للإدارة المحلية غير منسجماً ومواتياً للحاجات كلما استدعى الأمر عملية إصلاحية.

-تواجه الإدارة المحلية في الجزائر (الجماعات المحلية) الكثير من التحديات وهو ما يتطلب عملية تطوير وإستراتيجية لتفعيلها.
-يرتبط إصلاح الإدارة المحلية بزيادة استقلالها المالي، و الإداري مع الأخذ بعين الاعتبار عنصر المشاركة.

الإطار المنهجي:

إن المتطلبات الأساسية للبحث العلمي بمختلف المراحل تستدعي استخدام المناهج المختلفة حتى يتسنى للباحث بلوغ الأهداف التي يتوخاها في الدراسة لمعالجة الإشكالية المطروحة تطلب البحث من أجل تحقيق أهدافه إتباع عدة مناهج و أساليب منها:

- المنهج الوصفي التحليلي¹: يعد من المناهج المناسبة لهذه المواضيع كونه لا يهدف فقط إلى وصف الواقع وصفا مرادفا هو بل يتجاوزه وذلك بغرض الوصول إلى استنتاجات تساعدنا على فهم ذلك الواقع على حقيقته.

- المنهج التاريخي: و الذي يختص " بالبحث في الأحداث التاريخية الماضية، و تحليل الحقائق المتعلقة بها، بغرض الوصول إلى معرفة الظروف التي أحاطت بشان تطور الظاهرة المدروسة عبر تطورها في مختلف المراحل الزمنية" انه الطريق الذي يتبعه الباحث في جمع معلوماته عن الأحداث، والحقائق الماضية في فحصها، و تحليلها، و التأكد من صحتها، و في عرضها و تفسيرها واستخلاص التعميمات، و النتائج العامة منها، و التي لا تفقد فائدتها على فهم أحداث الماضي فحسب بل تتعداه إلى المساعدة في تفسير الأحداث و المشاكل الجارية، و في توجيه التخطيط بالنسبة للمستقبل، و ذلك في إطار التعرف على مختلف التطورات التي شهدتها الإدارة المحلية الجزائرية منذ مرحلة الاستعمار الفرنسي، مروراً بمرحلة الاستقلال وصولاً إلى مطلع الألفية الثالثة.²

منهج دراسة الحالة: يعتبر الدارسون منهج دراسة الحالة منهجا وصفيا متميزا يقوم على أساس الاهتمام بدراسة الوحدات الاجتماعية بصفتها الكلية ثم النظر إلى الجزئيات من حيث علاقتها بالكل الذي يحتويها، أي أن منهج دراسة الحالة نوع من البحث المتعمق في فردية وحدة اجتماعية سواء كانت هذه الوحدة فردا أو أسرة أو قبيلة أو قرية أو نظاما أو مؤسسة اجتماعية أو مجتمعا محليا أو مجتمعا عاما يهدف إلى جمع البيانات والمعلومات المفصلة عن الوضع القائم للوحدة وعلاقتها بالبيئة ثم تحليل نتائجها للوصول إلى تعميمات يمكن تطبيقها على غيرها من الوحدات..

يقوم هذا المنهج على جمع بيانات ومعلومات كثيرة و شاملة عن حالة فردية واحدة أو عدد محدود من الحالات وذلك بهدف الوصول إلى فهم أعمق للظاهرة المدروسة وما يشبهها من ظواهر،³ فاستعملته بهدف التعرف على وضعية واحدة معينة وهي البلدية بطريقة تفصيلية

1- عمار بوحوش، محمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي و طرق اعداد البحوث ، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص139.

2- عبد الباسط محمد حسنين، أصول البحث العلمي ، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، 1975، ص276.

3 - عليان ربحي مصطفى، غنيم عثمان محمد، مناهج وأساليب البحث العلمي النظرية والتطبيق، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2000، ص46.

دقيقة، وهو يقوم على أساس التعمق فدراسة مرحلة معينة من تاريخ الوحدة أو دراسة جميع المراحل التي مرت بها وذلك بقصد الوصول إلى تعميمات متعلقة بالوحدة المدروسة⁴.

المنهج المقارن: يرجع المنهج المقارن إلى أرسطو، فهو قديم في نشأته، ويعتبر هذا المنهج بمثابة المنهج التجريبي في العلوم الطبيعية، وقد استخدمه كثير من رواد علم السياسة أمثال كارل ماركس وغيره، استخدمته كونه مطلب رئيس في التحليل العلمي وباعتبار المقاربة المتضمنة بطبيعتها في أية محاولة للتحقق من صحة الفروض وتحقيق هدف العلم في دراسة التباين والاختلاف والتماثل بين الظواهر الواقعية وتحديد الشروط والظروف التي تقف وراء هذا الاختلاف والاتفاق.

الإطار النظري: بالإضافة للمناهج السابقة الذكر ولإثراء دراستنا هاته أكثر استعنا بالمقتربات التالية للوصول إلى الأهداف المتوخاة من الدراسة.

المقترح القانوني المؤسسي: وقد تم الاعتماد عليه لأن الدراسة تتعرض لمختلف القوانين و التشريعات التي تنظم عمل الإدارة المحلية قصد تحليلها وكذا مختلف القوانين التي رافقت عملية إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.

الاقتراب النظامي: اعتمدت الدراسة على الاقتراب النسقي لفهم، وتوضيح علاقة النظام السياسي بمحيطه، ويندرج هذا الاقتراب تحت مظلة التوجهات السلوكية، ويعود الفضل إلى عالم السياسة الأمريكي ديفيد أستون في تطوير هذا الاقتراب وإدخاله إلى علم السياسة، والذي ينطلق من مفهوم النظام الذي يعني مجموع الأنساق المترابطة عضويا وبنائيا مع بعضها البعض، كل نسق يسعى للحفاظ على ذاته بواسطة مجموعة من العمليات الديناميكية المختلفة التي تبدأ بالمدخلات وتنتهي بالمخرجات، ومن خلال كل هذا فان الاقتراب النسقي هو الأصلح لدراسة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر الذي كان استجابة لجملة من المطالب، والضغوطات الداخلية والخارجية، والتي أدت إلى إصدار القانون الأخير للبلدية 10-11 وتوزيع السلطات على مستوى الإدارات المحلية والتي بدورها لا توجد في فراغ ولكنها تعمل ضمن الأنساق الأخرى المكونة للنظام ككل⁵.

4- عبد الناصر جندلي، تقنيات و مناهج في العلوم السياسية، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 205.

5 - جابر سعيد عوض، اقتراب تحليل النظم في علم السياسة، على الرابط التالي

: http://sites.google.com/site/misraffaairs/system_analysis : الزيارة تاريخ 2014/03/26.

محاور الدراسة:

لمعالجة هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم الدراسة إلى 03 فصول تناولنا فيها مايلي:
الفصل الأول: كان هذا الفصل بعنوان: نظام الإدارة المحلية مقارنة مفاهيمية تناولنا فيه ثلاثة مباحث المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية، والمبحث الثاني: معايير استقلال الإدارة المحلية وعناصره، والمبحث الثالث: مقومات الإدارة المحلية.

الفصل الثاني: بعنوان واقع الإدارة المحلية في الجزائر في ظل مضامين القانون 10-11
تناولنا فيه ثلاثة مباحث المبحث الأول: إصلاح المحليات في الجزائر على ضوء قانون 10/11: الخلفيات والدوافع، والمبحث الثاني: المحليات في ظل القانون 10-11: مجالات التدخل ومستوياته، والمبحث الثالث: الرقابة على المحليات (البلدية) على ضوء قانون 10-11.

الفصل الثالث: بعنوان مقتضيات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر من خلال ثلاثة
مباحث المبحث الأول: إصلاح البنية السياسية القانونية للمحليات، والمبحث الثاني: العمل على بناء إستراتيجية لتطوير القدرات المحلية، والمبحث الثالث: الحوكمة كآلية لتطوير أداء الإدارة المحلية وزيادة فعاليتها.

الخاتمة.

نظرا لتطور دور الدولة وزيادة وظائفها واتساع رقعتها كان من الصعوبة بمكان على السلطات المركزية للدولة أن تمارس كل مسؤولياتها وتبسط كل سلطتها على تراب الدولة بأكمله بنفس الأداء المطلوب ومستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، لذلك كانت بحاجة للاستعانة بسلطات وجماعات محلية لا مركزية وإدارات تسهل أولا من مهام السلطة المركزية وتخفف من أعبائها والصعوبة في الاتصال بالمواطن على مستوى المحلي، ثم كذلك تسهل على المواطن قضاء حاجياته وإدراكها من قبل الهيئة المحلية بدون حاجة إلى سفر طويل، لذلك تلعب هذه السلطات أو الإدارات اللامركزية دورا بالغا، من حيث أنها تقوم بدور الوسيط بين

السلطات العليا للبلاد والمواطنين على المستوى المحلي، فتنقل إشغالاتهم وتعمل على تحقيقها أو تقديمها للسلطات المركزية إن كانت تتعدى اختصاصاتها، وبذلك تعمل هذه الأخيرة على الاهتمام بها وإدراجها في خططها الوطنية الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والثقافية، ويسند أمر تنفيذ هذه الخطة إلى سلطات أو إدارات محلية كل على مستواه، لكن ضمن إطار هذه السياسة أولاً، ثم ضمن إطار الاحتياجات المحلية والأولويات الملحة، وبالنظر كذلك لطبيعة الحياة الاجتماعية على المستوى المحلي و الثقافة السائدة. فكننتيجة أن الإدارة المحلية أكثر إدراكاً للحاجات المحلية كان ذلك مدعاة للتوجه نحو اللامركزية الإدارية، كمظهر ديمقراطي يلي طموحات المواطنين.

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية

أولاً. مفهوم الإدارة المحلية:

إن وضع تعريف دقيق محدد وشامل للإدارة المحلية من الصعب بمكان نظراً لاختلاف الآراء ووجهات النظر حول هذا المصطلح بحسب الزاوية التي ينظر له منها، و من هنا فقد جاء في تعريف الإدارة المحلية الكثير، إذ عرفت أنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة و إشراف الحكومة المركزية⁶. كما **عرفت** من وجهة نظر الفقه البريطاني بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملًا لأجهزة الدولة"⁷.

⁶ عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، عمان: دار المسيرة، 2001، ص20.

⁷ .- 135 p, 1965, london, the government of great britain, modio, Crimcc

فهي عملية نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية في مجالات معينة من السلطة المركزية إلى مجالس محلية منتخبة.

أما الفقه الفرنسي وعلى رأسه الأستاذ لوبادير فعرفها على أنها اصطلاح لوحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها و إن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها⁸. ويعرفها بعض الفقه الإداري من خلال تعريفه للامركزية الإقليمية بأنها عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات⁹.

و يرى الأستاذ فالين بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بجرية من المعنيين. وفقا للمعيار الشكلي يمكن ان تعرف أنها: مجموع الوحدات و الأجهزة الإدارية أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة في الدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية¹⁰.

وعرفت بأنها أسلوب من أساليب الإدارة يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات إدارية ذات طابع محلي تتمتع بشخصية اعتبارية، وتمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها، لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية ومن خلال هذه التعاريف يمكن إن نستخلص التعريف الآتي: الإدارة المحلية تعني إدارة الشؤون المحلية للمناطق والوحدات الإدارية في البلاد بواسطة المواطنين وممثليهم المنتخبين في ظل إشراف ورقابة السلطة المركزية، فتمنح بموجب نظام الإدارة كنظام لا مركزي صلاحيات ومهام واختصاصات محددة تتعلق بقضايا تم المواطنين في هذه الوحدة الإدارية الواحدة من البلاد ضمن حدود الدستور والقوانين العامة في البلاد وتتركز هذه المهام والأدوار الاختصاصات في الشؤون الإدارية، والخدماتية كإدارة المرافق العامة كالماء والكهرباء والأسواق وإعداد المخططات التنموية للمنطقة المعينة ومراقبة البناء والعمران، وتكون هذه النشاطات تحت إشراف السلطة المركزية التي تتولى إدارة الشؤون السياسية، والعسكرية، والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية العامة في الدولة، وتمنح الهيئات المحلية سلطات محلية تبعا للظروف السياسية، و الاقتصادية السائدة في البلاد.

⁸ - Andre delaubader.droit adminidtratif.paris.1960.p42.

⁹ - Ch-Ddebash.institution et droit administratif.paris.1986.p204.

¹⁰ - شاهر الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، عمان: دار مجدلاوي للنشر، 1987، ص31.

و مما سبق نجد إن الإدارة المحلية تتميز بالخصائص التالية : 11

✓ وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية .

✓ إنشاء هيئات محلية منتخبة مهمتها إنجاز تلك المصالح .

✓ إشراف الحكومة على عمل تلك الهيئات .

ثانيا. مبررات وأهداف الأخذ بنظام الإدارة المحلية: تتحدد أهداف النظم تبعاً لأسباب قيامها مبررات وجودها، فكل نظام يقوم لتحقيق أهداف معينة تلك الأهداف تحدد أساليب تشكيل النظم و هيكلها و تقسيماتها، فقيمة النظام تقاس تبعاً لتحقيقه للأغراض التي أسس من أجلها، وتمائل الأهداف لا يؤدي بالضرورة إلى وحدة النمط لأن طريقة تطبيقه تختلف¹² من دولة لأخرى تبعاً لظروفها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، هنا تكمن مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية، فالأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية تكاد أن تكون واحدة في كل الدول يمكن حصر أهمها فيما يلي :

● تزايد مهام الدولة:

عندما كان نشاط الدولة محدوداً كان من اليسير على الحكومة أداء خدماتها في جميع أرجاء الدولة الحارسة التي عهد إليها فقط الاهتمام بقطاع الأمن والدفاع والقضاء. غير إن الانتقال من مرحلة الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فرض الاهتمام بالمسائل الاجتماعية، و الاقتصادية، والثقافية، وغيرها، وأن هذا التنوع في النشاط، والتعدد في المهام استلزم إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها وعلى رأسها تأتي الإدارة المحلية.¹³

● التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة:

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها انه مهما تماثلت مختلف أجزاء إقليم الدولة الواحدة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل، فإنها تظل تختلف في مسائل أخرى كثيرة وهذه الظاهرة مست كل الدول. فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية، وهناك المناطق القربية

1- باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي "دراسة مقارنة لنماذج مختارة"، (مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات الحصول على درجة شهادة الماجستير في العلوم السياسية، نخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة)، 2010-2011، ص25.

12- أمينة قسراوي، إدارة المناطق العربية الفلسطينية في إسرائيل، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)، 2011-2012، ص6.

13- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 57.

من العاصمة، هناك المنطق البعيدة عن العاصمة، كما تختلف من ناحية التعداد السكاني، فهناك المدن المكتظة بالسكان، وهناك المدن قليلة السكان، وهناك مناطق تزخر بإمكانية سياحية مثلا وهناك مناطق لا تتوفر على هذا العامل، لا شك أن هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني والعامل المادي يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك انه لا يمكن أن نتصور تسيير كل المناطق على اختلاف إمكاناتها، وموقعها، ومشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة.¹⁴ إن الدراسات المتنوعة، القانونية والإدارية، والاجتماعية، والاقتصادية أجمعت أن مشاكل الصحة، والتعليم، والنقل، والفلاحة، والري، وغيرها ليست واحدة في كل المناطق من حيث الحدة مما يوجب والحال هذا أن تسيير محليا.¹⁵

● تجسيد الديمقراطية :

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي، ووسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم. حتى إن احد الفقهاء قال كلما استعانت السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على ديمقراطية نظام الحكم. ذلك أن الديمقراطية إذا كانت تعني حكم الشعب لنفسه فان الإدارة المحلية تجسد هذا المبدأ. وقال دي كفيل: " أن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم فهي تذيبهم طعم الحرية عن كذب، وتدرهم على التمتع بما وحسن استعمالها¹⁶.

ثالثا. موقع الإدارة المحلية من التنظيم الإداري للدولة:

تختلف الدول في أساليب نظمها الإدارية تبعا لظروفها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية. غير أنها لا تخرج في إتباعها عن احد النظامين الإداريين المركزي أو اللامركزي أو المزج بينهما. وسوف نقصر حديثنا في هذا الفصل عن تعريف كل من النظامين المذكورين

¹⁴ - نفس المرجع، ص58.

¹⁵ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص58.

¹⁶ - نفس المرجع، ص59.

وتحديد موقع الإدارة المحلية بالنسبة لكل منهما، لكن من المهم قبل ذلك أن نوضح العلاقة بين نظام الإدارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي.

الإدارة المحلية و الحكم المحلي :

هناك خلاف حول تحديد مدلول كل من مصطلحي الإدارة المحلية local administration والحكم المحلي local government وظهرت وجهات نظر ثلاث، ترى الواجهة الأولى بان كلا المصطلحين مترادفين فهما يشيران إلى نظام واحد هو اللامركزية الإدارية الإقليمية ولا يعدوا الخلاف بينهما أن يكون مجرد خلاف لفظي.

أما وجهة النظر الثانية فترى بان الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان غير مترادفين مع أنهما يعبران عن أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري. إن أصحاب هذه الواجهة يرون أن الخلاف بين كلا المصطلحين ليس مجرد خلاف لفظي، فكل من المصطلحين يعبر عن نظام معين يتميز عن الآخر بمجموعة من الخصائص والسمات. ومع ذلك فهم يحصرون هذين النظامين في نطاق دائرة التنظيم الإداري.

أما وجهة النظر الثالثة أن الحكم المحلي يعتبر احد صور اللامركزية السياسية، وتكون الاختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية غير مقتصرة على الوظيفة الإدارية فحسب، و إنما تتعداها إلى الوظيفتين التشريعية والقضائية.

ويمكن تعريفه بأنه: " توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين حكومات الأقاليم". وهو بهذا الشكل يأخذ طابعا سياسيا ودستوريا، ويقوم على حساب وحدة الدولة السياسية. أما الإدارة المحلية فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، وهيئات محلية منتخبة تمارس عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية¹⁷.

وعليه فان هنالك فرقا واضحا بين مصطلح الإدارة المحلية، والحكم المحلي مما يجعل النظامين غير مترادفين.

¹⁷ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، عمان: دار الميسرة، 2010، ص 42.

نموذج رقم (1)

معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون:	ينشأ بموجب الدستور (كالولايات المتحدة الأمريكية انظر الجدول اللاحق)
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة و لذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة و يعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية و تشريعية و قضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدول البسيطة و المركبة	يتواجد فقط في الدول المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصاً كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور الدولة
الرقابة	تخضع لرقابة و إشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية

المصدر: كتاب لأمين عودة بعنوان الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010، ص 44.18

المركزية الإدارية administrative centralization:

وهي جميع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي تشمل اختصاصها أرجاء الدولة، ويستوجب قيام جهاز الحكومة المركزية في العاصمة، وفروعه في مختلف المناطق بانجاز كافة الوظائف، وبناء عليه فان المركزية الإدارية تقوم على أمرين هما¹⁹:

أ_ حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية، حيث تتولى الحكومة المركزية مهمة إصدار القرارات النهائية في مختلف المواضيع الداخلة ضمن اختصاصها، ولا يشاركها في ذلك أية هيئة إدارية أخرى ب_ قيام التنظيم الإداري على أساس السلطة الرئاسية، وعلى التبعية

18- أمين عودة المعاني، مرجع سابق، ص 44.

- نفس المرجع، ص 25.19

الإدارية، وتشير السلطة الرئاسية إلى مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه التي من شأنها أن تجعل المرؤوس يرتبط به برباط التبعية، والخضوع.

التركيز الإداري concentration:

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية الأقدم في الظهور، والتي تضمن للدولة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة. حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصور بالإدارة المركزية، ولا يسمح للفروع في الأقاليم البت أو الانفراد باتخاذ القرارات²⁰.

عدم التركيز الإداري déconcentration *: تتوزع الوظيفة الإدارية بمقتضى هذا النظام فيما بين الإدارة المركزية في العاصمة، وبين فروعها في مناطق الدولة، وهذا ما يتطلب تفويض لموظفين الممثلين للوزارات والدوائر المركزية في أقاليم الدولة صلاحية اتخاذ القرارات والبت النهائي في بعض الأمور الإدارية، مما يكون له الأثر الواضح في التخفيف عن كاهل السلطة المركزية مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية لهؤلاء الموظفين لرؤسائهم في الوزارات والدوائر المركزية الموجودة في الدولة. وقد بدأت المركزية المعتدلة في إدارة الدول الحديثة في أوروبا عندما تبنها نابليون كي يعيد تنظيم فرنسا إداريا إلى مقاطعات يتولاها مسئولون في الحكومة يتمتعون بسلطات واسعة تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة²¹.

اللامركزية الإدارية administrative décentralisation²²:

تتمثل اللامركزية الإدارية في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة محلية أو مرفقيه تباشر وظيفتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، و بذلك نجد أن اللامركزية تستند إلى أمرين هما :

❖ الاستقلال في الإدارة.

❖ إشراف السلطة المركزية و رقابتها .

²⁰ - حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقها في المملكة الاردنية الهاشمية، عمان: دار وئل للنشر والتوزيع، 2010، ص39.

* و تدعى كذلك : الوزارية ، المركزية البحتة ، المركزية المتشددة ، المركزية المطلقة .

²¹ - نفس المرجع، ص40.

²² - ايمن عوادة المعاني، مرجع سابق، ص ص29-30.

ويعتبر هذا الاتجاه العالمي نحو الإدارة اللامركزية إجراء تصحيحيا للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل السبعينات من القرن العشرين عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة، وتظهر اللامركزية الإدارية في إحدى الصور الآتية :

✓ اللامركزية المرفقية utility décentralisation :

وهي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، ويقصد بها إدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية القانونية، وتكون مستقلة عن السلطة التي انشأتها إداريا وماليا، فالمؤسسة العامة منظمة شبيهة بالمؤسسات الخاصة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، ويتمتع أعضاؤها بالسلطة اللازمة لإدارتها وتحقيق أهدافها. و على الرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها تلك المؤسسات إلا أنها مرتبطة عضويا بجهاز الدولة الإداري.²³

✓ اللامركزية الإقليمية régional décentralisation :

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفا لمفهوم الإدارة المحلية، ذاك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية يسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة خاصة وإشراف من السلطة المركزية.²⁴

رابعا. وظائف الإدارة المحلية:

لازمت الإدارة المحلية المجتمع الإنساني منذ القدم وحتى العصر الراهن، فقد وجدت تاريخيا على²⁵ شكل قرى ثم مدن صغيرة تعقد اجتماعات لإدارة شؤونهم وحل مشاكلهم، وكان هذا خير دليل لتطبيق الديمقراطية المباشرة بين أفراد المجتمع الواحد، ولذلك **فان الحكم المحلي** يعد

23- أمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 29.

24- نفس المرجع، ص ص 40-41.

25- عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق، ص 17.

الأصل والمنبع الذي استحدثت منه الدول الحديثة النظام بل التفكير الديمقراطي، ومبدأ
السيادة الشعبية بمفهومها الحديث²⁶.

إن الفقه الإداري يتفق غالباً على أن قيام التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي
وحده أمر لم يعد يتلاءم مع اتساع مجالات نشاط الإدارة في الدولة المعاصرة، لذا ينبغي أن
تعهد بإدارة المرافق، والمصالح المحلية إلى هيئات محلية منتخبة تشاركها تحمل العبء إن
اللامركزية " هي السبيل الفعال للتخفيف من أعباء الحكومة المركزية، والوسيلة الناجعة لتوزيع
الأعباء بينها وبين الأفراد أنفسهم".

و لا تختلف وظائف الجماعات المحلية بين البلدية أو أي تقسيم إداري آخر، على العموم في
الحدود والقيود المفروضة عليها من السلطة المركزية إلا أنها تقوم بالعديد من المهام التي تلي
حاجات المواطنين المتزايدة، فالجماعات المحلية تخصص بأعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية
والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة...، وكل ما يهم الإقليم المحلي²⁷.

❖ **المهام الاجتماعية والثقافية:** في المجال الاجتماعي والثقافي هناك عدة قطاعات تتدخل
فيها الجماعات المحلية كما هي مبينة في النقاط التالية²⁸:

- قطاع السكن:

تعمل الجماعات المحلية في هذا المجال على إيجاد السكن الملائم من خلال وضع شروط الترقية
العقارية العمومية، والخاصة، وتفعيلها من خلال إنشاء المرافق والمقاولات البلدية، والولائية،
الشركات الخاصة التي تخضع لأحكام القانون الخاص.

- **قطاع التربية والتكوين المهني:** تقوم في هذا الإطار بإنجاز مراكز التكوين المهني،
ومؤسسات التعليم الأساسي، والثانوي، والتقني وصيانتها، وتشجيع تنمية النظام التربوي،
والتكفل بالنقل المدرسي، وذلك بهدف تقديم خدمات ذات مصلحة عامة.

- قطاع الصحة:

²⁶- عبد الرزاق الشخيلي، مرجع سابق، ص 17.

²⁷- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر: د، م، ج، 1986، ص 64.

²⁸- بسمة عولمي، دور الجباية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في
العلوم الاقتصادية، المركز الجامعي تبسة)، 2004، ص 24.

ففي مجال الصحة فهي تعمل على توفير شروط النظافة الخاصة بالأغذية، والأماكن والمؤسسات التي تستقل الجمهور، وإنشاء الهياكل الصحية من قاعات للعلاج، وعيادات الولادة، ووحدات حماية الأمومة والطفولة وغيرها²⁹.

و فيما يخص المجال الثقافي، تنشط الجماعات المحلية في قطاعات معينة كتشجيع الرياضة، تطوير قطاع السياحة بالإضافة إلى الحفاظ على التراث الفني كما هو مبين في الفقرة الموالية.

- قطاع الشباب والرياضة:

تقوم الجماعات المحلية بتشجيع، وتمويل الأنشطة الرياضية، والتربوية الشبابية، وإنجاز دور الشباب، والملاعب المتعددة الرياضات من أجل تنمية العقول مع الأبدان للشباب الذي يمثل نسبة معتبرة من المجتمع المحلي.

- قطاع السياحة:

إذ يساهم في تمويل الميزانية المحلية، ومقابل ذلك تقوم الجماعات المحلية بإنجاز المرافق الخاصة بالسياحة منها مطاعم، مخيمات صيفية، فنادق... الخ، وذلك لتشجيع هذا القطاع مع ترك المبادرات للخواص لتدعيم قطاع السياحة، وبالتالي تخفف المهام الموكلة إلى الجماعات المحلية.

30

- القطاع الفني التراثي:

تقوم الإدارة المحلية في المجال بإنشاء مؤسسات ثقافية ومراقبتها، وصيانتها كالمعاهد الموسيقية البلدية، المتاحف، المكتبات، وقاعات السينما، كما تقوم بالمحافظة على الآثار التاريخية، والطبيعية، وحماية الفنون الشعبية.

❖ المهام الاقتصادية والمالية: ويمكن حصر هذه الوظائف فيما يلي:

- تغطية الحاجات الأساسية للمواطنين، وذلك عن طريق العدالة في توزيع المداخيل وتقديم خدمات ذات مستوى مقبول وتحسين مستوى المعيشة.

- تعبئة الطاقات، والمهارات المحلية بإدماجها في العملية الاقتصادية، والتنمية للبلدية.

²⁹- بربركامل، نظم الإدارة المحلية، بيروت: المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، 1996، ص64.

³⁰- بسمة عولمي، مرجع سابق، ص25.

- تطوير النشاطات الاقتصادية خاصة تلك التي تتعلق بترقية الصناعات الصغيرة، والمتوسطة بإنشاء مؤسسات شبانية للاستثمار كمؤسسات تشغيل الشباب مثلاً.

_ العمل على تحسين مستوى التشغيل بتوفير مناصب شغل جديدة للأشخاص العاطلين عن العمل على المستوى المحلي.³¹

- نشيط الأسواق القائمة، وخلق أسواق جديدة بهدف تلبية احتياجات المواطنين المحلية، كما تقوم الجماعات المحلية في الجانب المالي بتسيير مواردها المالية من الضرائب، والإعانات، والهبات القروض، وبصفة عامة تقوم الجماعات المحلية بتقديم، وتوفير الاحتياجات، والخدمات الأساسية، والضرورية لجميع المواطنين المحليين، وذلك عن طريق الاتصال المباشر بالمواطنين داخل وحدات الإدارة المحلية، وبالتالي يسهل التعرف على احتياجاتهم، ورغباتهم ومحاولة العمل على إشباعها، وكما أن الدولة يزداد إدراكها للمشكلات المحلية، ووجوب إيجاد الحلول الواقعية، وهذا في الحقيقة كفيلاً بأن يقلل من معاناة الجماهير، فالإدارة المحلية أقل الوسائل لضمان حصول المواطنين على احتياجاتهم، وهي أسلوب فعال لتحقيق التدرج التصاعدي لهمر الحاجات. فهذه الأخيرة لا يفهم منها الضرورية فقط، وإنما هي أبعد من ذلك فهي تقوم ب:

- ربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية، تعميق الثقة بالقيم الإنسانية،³² عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام كرامته وكبريائه، بمعنى معاملته ككائن اجتماعي.
- دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي، لغرض تحقيق المصالح المشتركة.
- تخفيف آثار العزلة التي فرضتها المدينة الحديثة على الأفراد بعد توسيع نطاق التنظيمات الحديثة.
- الإدارة المحلية كما يقول "رونارد (Renard) تعمل على تحقيق الإدارة الحسنة بطريقة سهلة وميسرة وعادلة، بأسلوب علمي فعال، والنهوض بالمجتمعات المحلية، والارتفاع بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي.³³

المبحث الثاني: معايير استقلال الإدارة المحلية وعناصره:

³¹- بسمّة عولمي، مرجع سابق، ص 26

³²- كامل بربر، مرجع سابق، ص 65.

³³- بسمّة عولمي، مرجع سبق ذكره، ص 27.

إن استقلال الإدارة المحلية، هو الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية، بحيث إذا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية، وبالتالي نحاول أن نتطرق إلى معنى الاستقلال لهاته الإدارة المحلية، وأهم المعايير الفقهية المقترحة لتحقيق هذا الاستقلال.

أولاً. تعريف الاستقلال:

إن لفظ الاستقلال، كثيراً ما يستعمل سواء من طرف رجال السياسة، و ذلك للدلالة على التحرر كلياً من أية سلطة خارجية أو من طرف رجال القانون، ولكن بمعنى يختلف عن المعنى المقصود من رجال السياسة، فقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموماً وعلى الإدارة المحلية خاصة، ويقابل لفظ الاستقلال في اللغة الفرنسية مصطلح "indépendance" وهو المعنى الذي يقصده رجال السياسة، أي وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر بل يتمتع بالسيادة الداخلية والخارجية.

34

ويضيف كما أن لفظ الاستقلال يعني أيضاً باللغة الفرنسية "autonomie" وهو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري للدلالة على الاستقلال المحلي أو استقلال الهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة وإشراف السلطة المركزية، لذا يعتبر الفقهاء هذا الاستقلال بأنه نسبي وجزئي يقتصر على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الإدارية، وبما أننا بصدد دراسة استقلال الجماعات اللامركزية المحلية، الذي يدخل ضمن اهتمامات التنظيم الإداري الذي بدوره يعتبر أحد مواضيع القانون الإداري، فإن المعنى الذي نقصده هو "autonomie" حسب مفهومه في اللغة الفرنسية، وعبارة autonomie أصلها في اللغة اليونانية autonomia وهي تعني: "من يسير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة" وحسب هذا التعريف لعبارة autonomie فإن الجماعات المحلية في الجزائر ليست مستقلة بل تابعة، لأنها لا تتمتع باختصاص سن قوانينها الخاصة بنفسها. وهذا التعريف اللغوي لعبارة autonomie إن كان مقبولاً في العهد اليوناني ولكن القانون الوضعي في العصر الحالي لا يعترف باستقلال الهيئات اللامركزية المحلية في المجال التشريعي، بل إن الاستقلال لا يتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة، وهي الوظيفة

التنفيذية في شق منها أي الوظيفة الإدارية، وأن هذا الاستقلال يمارس في إطار القواعد المحددة في الدستور، وفي قوانين الدولة.

وقبل الحديث عن بعض التعريفات الفقهية بشأن استقلال الجماعات المحلية، نشير إلى أن حجم ومضمون الاستقلالية في نظرية اللامركزية المحلية يقاس انطلاقاً من علاقة الجماعات المحلية بالسلطة الوصائية³⁵.

يعرف أحد الفقهاء الاستقلالية أو الاستقلال المحلي: "بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها ويمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، و إذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصاً لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها القيام باختصاصاتها " و يمتاز هذا التعريف بأنه اشتمل على الكثير من عناصر الاستقلالية، إلا أنه لم يبين الوسيلة التي يمكن من خلالها تشكيل الهيئات المحلية رغم أهمية ذلك.

ويقول في كتابه كما عرف استقلالية الجماعات الإقليمية فقيه آخر بأنه: " أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع قي ذلك لأوامر السلطة المركزية " . يمتاز هذا التعريف بأنه تطرق إلى حرية الهيئات المحلية في اختيار أعضائها دون تدخل من السلطة المركزية. إلا أنه أهمل الحديث عن التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي رغم أهميتهما بالنسبة لاستقلال الهيئات المحلية.

ومن التعريفات كذلك بشأن الاستقلالية أنها: "حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين، والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية " وذهب البعض إلى: " أن استقلال الأشخاص القانونيين المحلية يعني قدرتها على القيام بأعمال واختصاصاتها باختيارها وإرادتها، وبدون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية.³⁶"

³⁵ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص ص 190-196 .

³⁶ - مسعود شيهوب، مرجع السابق، ص 191.

وعرف آخرون الاستقلال البلدي بأنه:" حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية ترجع حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة "و يعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات المحلية ركنها الأساسي، والمعيار الرئيسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية، وبالتالي فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال هذا فيما يخص أهم التعريفات التي قيلت بشأن استقلال الجماعات المحلية، أما فيما يخص معايير هذا الاستقلال فستتعرف عليها من خلال التالي:

ثانيا. معايير استقلال الإدارة المحلية:

هناك جملة من المعايير اقترحها الفقه للدلالة على مدى ومضمون استقلال الإدارة المحلية معيار الاختصاص الحصري: لا تكون الجماعات الإقليمية مستقلة إلا بصدد المجالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري يظهر هذا المعيار غامضا، فعن موقف المشرع الجزائري بخصوص هذا المعيار فنجد أن نطاق اختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج منها بنص قانوني. وهذا ما يمكن استخلاصه من خلال الموائيق الجزائرية (الوطنية؛ المحلية). فقد ورد في الميثاق الوطني أنه: "ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل... وأن للمجالس الشعبية وحدها حق البت في كل الميادين المدرجة في إطار اللامركزية" وقرر ميثاق البلدية أنه: "نظرا مشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ فإن البلدية لها اختصاصات في جميع الميادين دون استثناء" ³⁷.

كما نص قانون 10/11 (قانون البلدية) فيظهر أن المشرع الجزائري وإن حدد الأطر العامة لتدخل البلدية، إلا انه ترك لها حرية التحرك واسعة. وهذا يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات المحلية.

- معيار السلطة التقديرية: يتحقق الاستقلال طبقا لهذا المعيار عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقديرية واسعة، وهامة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة. ونعني بالسلطة التقديرية أن يكون للجماعات الإقليمية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة، أو ما يسمى بحق المبادرة أو حق المبادرة، ولقد تضمن ميثاق البلدية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات

³⁷- الميثاق الوطني 1976، ص 86.

الإقليمية، وبسلطتها اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية، فنص على أن " :
الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقا
على سلطة الدولة، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في
تعديلها، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونيا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية
" .³⁸

وعليه فالأصل أن الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل، وفي اختيار وقت التدخل
حسب قدراتها وإمكاناتها بحيث لا سلطان للوصاية عليها باستثناء بعض الميادين التي أوجب
المشرع إجبارية تدخلها فيها، ولا سيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها وينطبق
هذا المعيار إلى حد كبير على مفهوم الاستقلال الممنوح للبلديات في الجزائر، التي تتمتع
بمجالس مداولاها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية.

- معيار انعدام رقابة الملائمة: تكون الجماعات الإقليمية مستقلة عندما تتمتع بنوع من
سلطة تقدير الملائمة، وهذا المعيار غير دقيق فعدم وجود رقابة الملائمة لا يعني حتما وجود
حرية محلية ونشير أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار انعدام رقابة الملائمة، فالرقابة الوصائية
على الجماعات المحلية تشمل رقابة الشرعية ورقابة الملائمة، والهدف من رقابة الملائمة في
القانون الجزائري حماية المصلحة العامة.

بالإضافة إلى هذه المعايير هناك معايير أخرى، كمعيار المهام التاريخية ومعيار انعدام سلطة
التعديل. ويتضح من دراسة هذه المعايير أن مسألة الاستقلال المحلي هي ليست مسألة
موضوعية، بحيث أن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي، يتعلق في نهاية الأمر بنية
وإرادة الدولة (السلطة التشريعية) وتتأثر إرادة الدولة في ذلك بعدة عوامل تقنية (مدى تطور
وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والإقليم)، وعوامل سياسية (الإرادة السياسية في ترسيخ
مبادئ اللامركزية واحترامها) وعوامل مالية (توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات المحلية
لصالح هذه وتلك).³⁹

ثالثا. عناصر استقلال الجماعات الإقليمية:

³⁸- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 193.

³⁹- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 194.

إن نظام الجماعات اللامركزية المحلية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وسلطات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة، وهذا يعني أن السلطات اللامركزية المحلية تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارستها لاختصاصاتها التي تحددها القوانين. ورغم اتفاق الفقهاء على أهمية تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال، إلا أنهم لم يتفقوا حول المعيار الرئيسي لتحقيق هذا الاستقلال، والذي من خلاله يتم تمييز السلطات اللامركزية الإقليمية عن غيرها من السلطات كالفروع الإدارية المحلية التابعة للسلطة المركزية.⁴⁰

فيرى البعض أن المعيار الرئيسي هو في اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب بينما يذهب رأي آخر إلى أن المعيار هو الاستقلال العضوي للسلطات اللامركزية عن السلطة المركزية، والذي يتحقق بالاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية، وأن يكون لممثلي هذه الجماعات اختصاصات وسلطات فعلية يمارسوها دون الخضوع السلطة الرئاسية للإدارة المركزية، وإنما يخضعون فقط لوصايتها الإدارية. ولا يشترط صاحب هذا الرأي. أن يكون تكوين المجالس المحلية بالانتخاب.

- الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية (الجماعات الإقليمية)

تعد الشخصية المعنوية عنصرا من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أو الجماعات الإقليمية، فلا تعتبر هذه الأخيرة أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية. وعلى هذا الأساس، فإن الأقسام الإدارية المسماة بالدوائر في كل من الجزائر وفرنسا تعتبر فروعاً من الإدارة المركزية بالأقاليم لا وحدات من وحدات الجماعات الإقليمية لأنها لم تمنح الشخصية المعنوية، ولن نعرض لموضوع الشخصية المعنوية بوصفها نظرية قائمة بذاتها، لأن ذلك يخرج عن نطاق دراستنا، لذلك سنكتفي بمعالجتها من حيث كونها أحد عناصر استقلالية الجماعات المحلية ووسيلة لتحقيق اللامركزية، فننظر في ماهيتها والنتائج التي تترتب على وجودها ثم تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري.

✓ تعريف الشخصية المعنوية :

تعرف الشخصية المعنوية " : بأنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية " . وهناك من عرفها بأنها " : كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث تكون وتشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كياناً قانونياً مستقلاً عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، له أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات " .

وبما أن المصالح الوطنية تحتاج إلى من يتولاها ويشرف عليها، فإن الدولة هي الشخص المعنوي العام الذي يقوم على رعاية هذه المصالح بالاستقلال عن الأفراد المكونين لها وهذا ما يفسر استمراريتها على الرغم من تبدل الحكومات وتغيرها. فإن وجود مجموعات بشرية تجمعها مصالح مشتركة على الصعيد المحلي يحتاج إلى إرادة موحدة تنطق باسم هذه المجموعات، فقامت إلى جانب الدولة أشخاص معنوية عامة إقليمية ترعى هذه المصالح وتباشر اختصاصات في حدود مكانية وجغرافية معينة⁴¹ .

✓ نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية:

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية بصفة عامة، آثاراً عامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني 88 وهي ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يحددها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، وموطن (مكان إدارتها) نائب يعبر عن إرادته وحق التقاضي. إضافة إلى ذلك فهناك آثاراً خاصة بالجماعات المحلية كنتيجة على تمتعها بالشخصية المعنوية نذكر من بينها:

- إعطاء وجود قانوني للجماعات المحلية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمراً بصرف النظر عن تغير المجالس المحلية أو تبدلها.

- إن للهيئة المحلية دائماً لها حرية المبادأة ، فهي حرة أن تتصرف أو لا تتصرف وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرفها إلا في الحالات المبينة في القانون.

- أن يكون للهيئة المحلية في إصدار قراراتها أن تظل صاحبة السلطة عليها حتى بعد تصديق السلطة المركزية عليها، ففي الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة من السلطة الوصائية، لا يكون لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة، دون أن يصل إلى حق تعديل

41- عمار عوايدي، دروس في القانون الإداري، ط3، الجزائر: د.م.ج، 1990 ، ص 97 .

الأعمال أو استبدالها. كما أن مصادقة السلطة المركزية لا يلزم الهيئات المحلية على التنفيذ فيحق لهذه الأخيرة أن تعدل عن تنفيذها و تصدر قرارات جديدة⁴² .

- مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة العامة كاللجوء إلى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها كترع الملكية وإبرام العقود الإدارية كل ذلك ضمن الحدود التي يرسمها القانون. كما أن القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية تخضع - كالقرارات الصادرة عن الدولة - للطعن أمام القضاء الإداري لعدم شرعيتها، ولطلب التعويض إذا ما تسببت في ممارسة نشاطها بضرر للغير .

- تسأل الهيئة المحلية عن الأعمال التي تقوم بها حتى و لو تمت المصادقة عليها من قبل السلطة المركزية، ويكون لذوي الشأن الذين تضرروا من نشاط الهيئة المحلية رفع الدعوى عليها وتحمل وحدها المسؤولية عن الأفعال الضارة التي تقع منها أو من أحد موظفيها فمسؤوليتها مستقلة عن مسؤولية الدولة.

- تتمتع الأشخاص الإدارية المحلية بذمة مالية خاصة، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية، كإكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وقبول الهبات وتنظيم ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة.

✓ تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري:

تقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية (الإدارة المحلية) في الجزائر على وحدتين إداريتين أو من مستويين، وهما البلدية والولاية، ويتمتع كل منهما بالشخصية المعنوية وقد نصت على ذلك العديد من النصوص لاسيما:

- القانون المدني: حيث تنص المادة 49 منه على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة،الولاية البلدية"⁴³.

⁴² - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985 ، ص10 .
⁴³ - انظر المادة 49 من الامر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 78 بتاريخ 30 سبتمبر 1975، ص4.

- قانون البلدية: رقم 10/11 من خلال المادة الأولى: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " .⁴⁴

وتجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها، وليس للمجلس الذي يمثلها وهذا مهم جدا، حيث يترتب على القول بثبوت الشخصية المعنوية للمجالس المحلية نتائج بالغة الخطورة، منها انقضاء شخصية الهيئة المحلية بمجرد حل المجالس أو انتهاء مدتها وتمكين المجلس الجديد من التحلل من الالتزامات التي ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف الشخص الملتمزم، ورغم أن الشخصية المعنوية شرط أساسي لمبدأ الاستقلالية، إلا أنها لا تحقق استقلالا فعليا وحقيقيا فقد تعترف الدولة للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية، ولكن لا تتمتع بالاستقلال، فإنه يجب أن يتحقق مع الاعتراف بالشخصية المعنوية استقلال حقيقي وفعلي على المستوى العضوي الوظيفي.

المبحث الثالث : مقومات الإدارة المحلية:

تعتبر الإدارة المحلية تنظيما إداريا تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة، وتمارس اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها، وهي تركز على ثلاثة أسس:

أولا: قيام هيئات محلية منتخبة تؤمن المصالح المحلية:

يتم تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية بواسطة التشريعات التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة⁴⁵

44- انظر المادة الأولى من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011

45- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ،مصر: دار الفكر العربي، 1979 ، ص72.

إن اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية يستلزم أن تتولاها هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارتها باعتبار هؤلاء الممثلين من أبناء المنطقة المحلية الذين خبروا مشاكلها وحاجات سكانها ويرغبون في خدمة وحل مشكلاتها. وهناك خلاف حول الطريقة التي يتم بها ملء مقاعد المجالس المحلية، فهل يتم ذلك بواسطة الانتخابات المباشرة أم بالتعيين أم بالمزج بين الطريقتين فيكون عدد منهم منتخبا والباقي تعيينهم الحكومة. ولكل أسلوب مزاياه. فالمؤيدون لطريقة الانتخاب المباشر يرون أنها تحقق الديمقراطية، وتكسب السكان المحليين خبرة في العمل الديمقراطي والسياسي وتضمن الاستقلال للهيئات المحلية. كما يرون أن طريقة التعيين تجعل ولاء الأعضاء للسلطة المركزية التي عينتهم مما يخل باستقلال الإدارة المحلية ويقوض أهم أركانها. بينما يرى أنصار ملء العضوية بالتعيين أن الانتخاب لا يفرز بالضرورة أكفأ الأشخاص رغم شعبيتهم. في حين يحقق التعيين وجود أشخاص ذوي خبرة وكفاءة. وهناك رأي توفيقى يرى الجمع بين الانتخاب والتعيين لضمان توفير عناصر كفؤة وفي نفس الوقت تتحقق الديمقراطية بانتخاب السكان لممثلهم. ورغم هذا الخلاف يرى غالبية الباحثين أن الانتخاب هو الطريقة المثلى الواجب الأخذ بها عند ملء مقاعد المجالس المحلية، ويعتبرون ذلك ركنا أساسيا لقيام أي نظام للإدارة المحلية.

ثانيا: وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية: ⁴⁶ وتقسم الدولة هنا إداريا إلى عدد من الوحدات المحلية وفقا لظروفها الخاصة مراعين أن تكون مناسبة من حيث المساحة وعدد السكان ومدى تجانسهم، والموارد المالية والاقتصادية، وتمنح هذه الوحدات المحلية الشخصية المعنوية التي تعرف بأنها مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين. ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية المقررة للإنسان، فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات.

فاستقلال الهيئة المحلية يكون بالنسبة للأشخاص الذين تكون لهم حرية المبادرة في العمل لكن يتحملون كامل المسؤولية عن أعمالهم، ويعتبر الاستقلال هدف لأنه يجب أن يتحقق

⁴⁶- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص ص 47-48.

ووسيلة فبواسطته يتحقق وجود الهيئة المحلية، ولقد اختلف فقهاء القانون حول الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الاستقلال من حيث النوعية و الفعالية⁴⁷

إن اعتراف المشرع للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية العامة يترتب عليه ما يلي

1_ الاستقلال المالي: استقلال الهيئات المحلية ماليا يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دونما حاجة لموافقة السلطات المركزية⁴⁸ ويعني أن الوحدة المحلية لها مواردها المالية التي تستطيع تكوينها ثم اختيار الأسلوب الذي يلاءم استغلالها. ومن أوجه هذا الاستغلال حقها في ان تضع موازنتها منفصلة عن موازنة الدولة العامة، ولها حساباتها الخاصة المتميزة عن حسابات الدولة، ولها الحق في الاقتراض من البنوك التجارية أو أية جهة أخرى بقصد تمويل مشروعاتها، ويجق لها ترحيل فائض إيراداتها أن وجدت للسنة التالية من اجل تغطية احتياجاتها المستقبلية الطارئة او لتحسين وتوسيع الخدمات الخاصة التي تطلع بأعبائها.⁴⁹

2_ الأهلية القانونية: وتعني قدرة الوحدة المحلية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، فلها أهلية التقاعد وقبول الهبات والوصايا والقيان بالتصرفات القانونية التي لا تتعارض مع أهدافها في إدارة شؤونها المحلية.

3_ الحق في التقاضي: يترتب على كون الوحدة المحلية شخصية معنوية حقها في التقاضي وذلك بقيام ممثلها برفع الدعاوى باسمها بهدف استرداد حقوقها أو استيفائها ممن يرفض أداءها اختيارا حتى وان كانت الدولة نفسها أو أي شخص معنوي آخر. أو كانت الدعاوى بغرض حماية قراراتها من أن تطالها يد السلطة الوصائية من دون مسوغ قانوني، أو بغرض تنفيذ عقودها الإدارية وكذلك بتلقي الدعاوى المرفوعة ضدها، كونها مستقلة في تحمل مسؤولياتها وحدها، من منطلق أن من استقل بالتصرف استقل بتحمل مسؤولياته ونتائجه لوحدته بعد ممارسة هذا التصرف⁵⁰.

⁴⁷- شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، الجزائر مارس 2003، ص 46.

⁴⁸- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 57.

⁴⁹- أيمن عودة المعاني، نفس المرجع.

⁵⁰- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 48.

4_ الموطن المستقل: وهو الإطار الجغرافي الذي يجد الوحدة المحلية، وتمارس المجالس المحلية اختصاصاتها ضمن هذه الحدود إضافة إلى أن المجالس المحلية لها مركز خاص كمقر لإدارتها ترسل منه واليه مراسلاتها، وتعقد فيه اجتماعاتها، وتتخذ فيه قراراتها.

5_ الممثل الشخصي للوحدة المحلية: يتوجب لكل شخص معنوي شخص طبيعي يعبر عن إرادته ويدير شؤونه. ويعتبر المجلس المحلي الشخص الطبيعي الذي يمثل الوحدة المحلية ويدير شؤونها. ويرأس هذا المجلس رئيس يتحدث باسمه وينوب عنه بالتصرف حسب القانون.

6_ الاستقلال الإداري: يتحقق الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية، والبت النهائي في الأمور، دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، فقرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية.

ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية، مثل أنظمة موظفين خاصة بهذه الهيئات تمكنها من استقطاب الموارد البشرية الكفؤة القادرة على القيام بمهام ومسؤوليات⁵¹ هذه الهيئات بكفاءة وفعالية. وحتى يكون الاستقلال الإداري حقيقيا لا بد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية، ولكي تقوم المجالس البلدية بتحقيق متطلبات المجتمع المحلي الحديث، وتكون قادرة على تقديم خدمات متطورة، ترقى لمستوى طموح المواطنين سكان الوحدة المحلية، التي يمثلها المجلس البلدي، فإن المشرع يسعى عادة من خلال القوانين التي تحكم المجالس البلدية، إلى تقرير أسلوب معين لاختيار أعضاء المجلس البلدي، يلبي الاعتبارات أعلاه، إضافة إلى أن يكون أعضاء المجلس البلدي أكثر صلة بالسكان المحليين، واصدق تعبيرا عن إرادتهم، ومعرفة بأمورهم، ومن الأساليب الشائعة التي تأخذ بها الدول لاختيار أعضاء المجالس البلدية، تبعا لظروفها المحلية ما يلي:

أولا: الانتخاب:

⁵¹ حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 53.

بموجب هذا الأسلوب، يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار أعضاء المجلس البلدي الممثل لوحدهم المحلية بأنفسهم، ويعتبر هذا الأسلوب الأصل في تشكيل المجالس البلدية⁵²، سواء كان الانتخاب مباشراً، أو غير مباشر، فإن هذا الأسلوب أكثر ديمقراطية من غيره من الأساليب، أو أكثر تعبيراً عن إرادة سكان الوحدة المحلية، إلا أن يعاب عليه، انه قد يفرز أشخاصاً تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجلس البلدي.

ثانياً: المزج بين الانتخاب والاختيار:

يقوم هذا الأسلوب على أساس ملء عدد من مقاعد المجلس البلدي بأسلوب الانتخاب المباشر من قبل السكان المحليين، ومن ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العدد المتبقي من أهل الخبرة والكفاءة، وفق أسس تنظيمية محددة، ويهدف هذا الأسلوب إلى توفير الاستقلالية للمجلس، بالإضافة إلى توفير عنصر الكفاءة.

ثالثاً: التعيين: بموجب هذا الأسلوب تقوم السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجلس البلدي بمعرفتها، لتضمن الكفاءة الإدارية في أعضاء المجلس البلدي، و لرفع مستوى الخدمات التي يقدمها للسكان المحليين، ولتجنيب الدولة والسكان المحليين الكلفة المادية الزائدة، وكثير من العقبات والصعوبات، وذلك بحجة ان بعض المجتمعات لا تكون بالمستوى الذي يؤهلها لحسن انتخاب من يمثلها في المجالس المحلية نتيجة نقص الوعي الثقافي والسياسي لدى هذه المجتمعات⁵³.

رابعاً: الأسلوب المختلط:

يقوم هذا الأسلوب على أساس انتخاب السكان المحليين لعدد من أعضاء المجلس البلدي بشكل مباشر، في حين تقوم السلطة المركزية بتعيين الأعضاء الآخرين، ويجمع هذا الأسلوب بين مزايا وفوائد أسلوب الانتخاب والتعيين، حيث يضمن تمثيل السكان المحليين في المجلس البلدي، من خلال الانتخاب، كما يضمن إدخال عناصر كفوة من الناحية الإدارية والفنية، لضمان حسن تسيير أعمال المجلس البلدي، ورفع سوية الخدمات المقدمة للمواطنين. وفي هذا الصدد، يرى بعض الفقهاء، بأنه إذا كان انتخاب الهيئات المسؤولة عن إدارة الأشخاص

⁵²- خالد سمارة الزغي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها من نظم الإدارة المحلية. - دراسة مقارنة -، 3، عمان: مكتبة دار

الثقافة والنشر والتوزيع، 1993، ص ص 64-66.

⁵³- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 55.

الإقليمية شرطاً أساسياً لقيام اللامركزية الإدارية، فإن ذلك لا يعني أن يكون جميع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس منتخبين، بل يمكن أن يكون من بينهم أعضاء معينون، من قبل السلطات المركزية، إلا أننا نرى أن وجود الأعضاء المعيّنين بكل الأحوال يجب أن لا يؤدي إلى إفراغ نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية من محتواه الحقيقي، ولهذا يشترط أن تكون الغلبة للأعضاء المنتخبين وليس العكس⁵⁴.

وعموماً ومهما قيل بشأن وجاهة الحجج التي قيلت لتبرير مساهمة أعضاء السلطة المركزية في الهيئات المحلية المنتخبة، فإننا نرى مع من يرى بحق، بأن ذلك يجب أن يحد من نطاق اختصاصات السلطات المركزية، وأن تقلص صلاحيات ممثلي السلطة المركزية، إلى الحد الذي يجعل منهم أعضاء استشاريين، لأن المحافظة على وحدة الأسلوب الإداري في داخل الدولة يمكن أن يتحقق عن طريق الوصاية الإدارية، كما أن الخبرة الفنية يمكن توفيرها بوجود الأعضاء الاستشاريين من جهة، وإمكانية تعيين الشخص الإقليمي موظفين فنيين في أجهزته المختلفة من جهة ثانية، وما استحدثت منصب مدير البلدية في المجالس البلدية الأردنية، إلا من هذا القبيل.

7_ يعتبر موظفو المجلس المحلي موظفين عامين، رغم أنه قد تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة بهم مختلفة عن تلك المطبقة عن موظفي السلطة المركزية، كما أنهم يتقاضون مرتباتهم من موازنة الشخص الإقليمي الذي يتبعون له وليس من موازنة الدولة.

ومن استعراض النتائج السابقة التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية يتبين أن من أهم هذه النتائج الاعتراف لمجلس الوحدة المحلية الذي يعتبر عضواً التقريرية بالحق في إشباع الحاجات التي تهم سكان تلك الوحدة المحلية. وهذا يعني أن هناك مصالح وحاجات معينة تهم سكان هذه الوحدة المحلية بينما هي لا تهم بقية سكان الدولة.

ولهذا فلا بد من التعرف على المرافق العامة القومية والمحلية والتمييز فيما بينهما

المرافق العامة المحلية والقومية: بقدر تعدد الأقاليم والمرافق وتنوعها، فإنه يجدر بنا أن نحاول تمييز هذه المصالح المحلية عن المصالح القومية، وهو ما يوجب التمييز بين ما هو مرفق قومي، ومرفق محلي⁵⁵

⁵⁴- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 55.

⁵⁵- خالد سمارة الرغبي، مرجع سابق، ص 55.

يعني المرفق في اللغة " ما ينتفع به ويستعان " وتهدف المرافق العامة إلى تحقيق النفع العام عن طريق إشباع حاجة عامة أو أداء خدمة عامة سواء كانت هذه الحاجة أو تلك الخدمة مادية كتوفير السلع أو معنوية كالثقافة والتعليم وهي تعتبر بما تمثله من إشباع للحاجات العامة الأساسية سبب وجود الإدارة العامة وغايتها، فقد منحت امتيازات القانون العام لضمان حسن سير هذه المرافق وتقديمها للخدمات الموكولة إليها بكفاءة وفعالية. ولذا فهي تمثل أهمية خاصة في حياة الأفراد إذ يعتمدون في تنظيم حياتهم اليومية على ما تقدمه تلك المرافق العامة من خدمات. لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم المرفق العام بتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها، فقد عرف الفقيه الفرنسي laubadere بأنه "كل مشروع تقوم به هيئة عامة، ويهدف إلى سد حاجات ذات نفع عام" وعرف بأنه " مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته وتنظمه بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويهدف إلى تلبية حاجة عامة". وعرفه الطماوي بأنه " المنظمة التي تقوم بالنشاط المرفقي " وعرف⁵⁶ أيضا بأنه " نشاط تباشره سلطة عامة للوفاء بحاجة ذات نفع عام". ومن هذه التعاريف نجد انه لا بد من تكامل شرطين أساسيين في المشروع لاعتباره مرفقا عاما هما :

- 1_ أداء خدمة عامة، أي أن المشرع يهدف إلى تحقيق النفع العام.
 - 2_ قيام شخص من أشخاص القانون العام بإدارة ذلك المشروع أو بالإشراف على إدارته.
- لقد تعددت وتنوعت المرافق العامة نظرا لتعدد وتنوع الحاجات الجماعية التي يجب على الدولة إشباعها فتم تصنيفها وفقا لمعايير مختلفة، وإذا ما نظر إلى المرافق العامة من حيث نطاق العمل الذي تمتد إليه لوجد أنها تتكون من⁵⁷:

- 1_ مرافق قومية: فالمرافق العامة القومية هي التي يعم نفعها جميع المواطنين في الدولة على قدم المساواة⁵⁸، تعرف بأنها " مشروعات منتظمة تنشئها الدولة، تقوم على إشباع خدمات عامة لتحقيق الصالح العام. وهي بالتالي تهدف إلى إشباع خدمات عامة وتمس الأمة في مجموعها ويستفيد من نشاطها أكبر عدد ممكن من سكان الدولة بغض النظر عن أماكنهم.

⁵⁶- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 50.

⁵⁷- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 51.

⁵⁸- خالد سمارة الرزقي، مرجع سابق، ص 56.

وتعتبر كل مرافق الشؤون الخارجية والدفاع والأمن، والإذاعة والتلفزيون من المرافق التي تعم أهدافها أرجاء الدولة وعموم سكانها أمثلة على المرافق القومية في الأردن.

2_ مرافق محلية: وهي مشروعات تقوم على تقديم خدمة ذات مضمون محلي تهم سكان جزء معين من الدولة تؤديها الهيئة المحلية بإشراف الحكومة المركزية ورقابتها وبهذا نجد ان المرافق المحلية تهم المجتمع المحلي الذي تعمل في نطاقه ويقتصر عليه نشاطها. وتختلف الخدمات التي تتولاها المرافق المحلية فقد تكون خدمات مادية مثل تزويد السكان بالمياه والكهرباء وإنشاء الطرق والحدائق وتقديم المساعدات او خدمات معنوية مثل التعليم والثقافة وإنشاء النوادي والمكتبات والمسارح أو متعلقة بالسلامة العامة والراحة العامة مثل منع التلوث بأشكاله المتعددة وغير ذلك⁵⁹.

غير انه من الجدير بالذكر القول بعدم وجود خط واضح يفصل بين مرافق محلي وقومي بسبب تداخلهما الكبير، واختلاف المعايير التي يستند إليها في عملية التمييز هذه. وكثرة تغييرها بتغير الزمان او المكان ولما كان من غير الملائم إعطاء الهيئات المحلية حرية تحديد ما هو محلي، أو إعطاء الحكومة المركزية حرية التحديد لذا عمد المشرع إلى حسم هذا الأمر فاخذ على عاتقه تحديد المرافق القومية والمحلية مسترشدا باعتبارات أهمها:

- 1_ درجة الوعي لدى السكان: فكلما ازدادت درجة الوعي وارتفع المستوى الثقافي لدى السكان كلما مكن المشرع من منح الإدارة المحلية اختصاصات اكبر وزيادة عدد المرافق المحلية.
- 2_ كلفة إنشاء المرفق العام والأموال اللازمة لإدارته: فإذا كان المرفق يتطلب تكاليف مادية كبيرة اعتبر مرفقا قوميا وذلك لعدم توافر موازنات كافية لدى معظم الهيئات المحلية.
- 3_ شمول الخدمة التي يقدمها المرفق: فالمرافق التي تهم سكان الدولة بشكل عام تعتبر مرافق قومية، بينما تلك التي تشبع حاجات محلية تعتبر مرافق يعهد للهيئات المحلية بالإشراف عليها.

⁵⁹- أيمن عودة المعاني، نفس المرجع.

4_ الحاجة للكوادر البشرية الكفوءة: فالمرافق التي تتطلب إدارتها توفير كوادر على درجة كبيرة من التخصص تعتبر مرافق قومية. وذلك لعدم قدرة معظم الهيئات المحلية على استقطاب الكفاءات للعمل لديها.⁶⁰

5_ نمط الإدارة: فإذا كان المرفق يتطلب أداءه أن يسير على وتيرة واحدة في جميع أنحاء الدولة، ويدار بشكل مركزي، يعتبر مرفقا قوميا. أما إذا كان المرفق يحتاج إلى أساليب مختلفة تبعا لاختلاف الظروف المحلية وتعدد الحاجات وتمايزها فيعتبر مرفقا محليا.

6_ الرقابة: فالمرافق التي يستلزم أداءها توفير رقابة تتصف بالدقة والاستمرارية تكون مرافق محلية لقرب السلطة المحلية منها ومعايشتها لها.

وتجدر الملاحظة أن الاعتبارات السابقة يجب النظر إليها بمجموعها كرزمة واحدة عند التمييز بين المرافق العامة القومية والمحلية.

ثالثا: إشراف ورقابة السلطة المركزية⁶¹: يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية. ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامتها أراضيها. فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضا تصور وجود اللامركزية المطلقة. ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تدعى الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون. وتعني هذه الوصاية مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها حماية للمصلحة العامة⁶².

⁶⁰- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 52.

⁶¹- نفس المرجع، ص 53.

⁶²- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 53.

خلاصة الفصل الأول:

يتضح من خلال تقديمنا لهذا الفصل حيث تم معالجة المضامين التالية: في المبحث الأول ماهية الإدارة المحلية تطرقنا في هذا المبحث إلى مفهوم الإدارة المحلية كعنصر أول، ثم مبررات وأهداف الأخذ بنظام الإدارة المحلية كثاني عنصر، والعنصر الثالث حول موقع الإدارة المحلية من التنظيم الإداري للدولة وضحنا في هذا الأخير العلاقة بين نظام الإدارة المحلية، ومفهوم الحكم المحلي بالإضافة إلى تناولنا المفاهيم اللصيقة بالإدارة المحلية كالمركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية والتركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري. أما العنصر الرابع كان يتمحور حول وظائف الإدارة المحلية كالمهام الاجتماعية والثقافية، والمهام الاقتصادية والمالية، أما المبحث الثاني كان حول معايير استقلال الإدارة المحلية وعناصره تطرقنا إلى تعريف الاستقلال أولاً ثم معايير استقلال الإدارة المحلية كعنصر ثاني مبيين فيه أهمها كالمعيار الاختصاص الحصري، ومعيار السلطة التقريرية، ومعيار انعدام رقابة الملائمة، أما العنصر الثالث فكان حول عناصر استقلال الجماعات الإقليمية (الإدارة المحلية) من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية (الجماعات الإقليمية) ثم تعريف الشخصية المعنوية، ونتائج الاعتراف بها وتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري، والمبحث الثالث والأخير في هذا الفصل كان حول مقومات الإدارة المحلية بصفة عامة ذكرنا في هذا المبحث أهم المقومات كقيام هيئات محلية منتخبة تؤمن المصالح المحلية، وتطرقنا بالتفصيل للاستقلال

المالي، والأهلية القانونية، وحق التقاضي، والمواطن المستقل والممثل الشخصي للوحدة المحلية، والاستقلال الإداري والعنصر الثالث كان حول إشراف ورقابة السلطة المركزية.

الاستنتاجات

طبعاً أن الدول تختلف في أساليب نظمها الإدارية تبعاً لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية غير أنها لا تخرج عن أحد النظامين الإداريين المركزي أو اللامركزي أو المزج بينهما .

- إن الفقه الإداري يتفق غالباً على أن قيام التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي وحده أمر لم يعد يتلاءم مع اتساع مجالات نشاط الإدارة في الدولة المعاصرة.

- كلما استعانت السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشراً على ديمقراطية نظام الحكم.

- إن استقلال الإدارة المحلية، هو الركن الأساسي في نظام الإدارة المحلية، بحيث إذا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية.

- لا يعتبر نظام الإدارة المحلية أشخاصاً إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية.

- تجدر الإشارة إلى أن النصوص القانونية في التشريع الجزائري اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها.

- يتضح من دراسة عناصر معايير الاستقلال أن مسألة الاستقلال المحلي هي ليست مسألة موضوعية، بحيث أن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي، يتعلق في نهاية الأمر بنية وإرادة الدولة.

فالإصلاح الإداري المحلي، وإحاطتها بمقومات أساسية تحقق المشاركة الفعلية والتنمية المحلية، فليس منطقياً ولا مقبولاً أن يظل نظام الإدارة المحلية والمقصود به (البلدية) نظاماً جامداً

غير قابل للتكيف والتغير في الوقت الذي تجر من حوله كافة التغيرات الاجتماعية،
والاقتصادية، والسياسية، في ظل هذه الأوضاع.

يعتبر العديد من الباحثين أن القانون ظاهرة اجتماعية، ووسيلة هامة من وسائل الضبط الاجتماعي، وهو مجال مهم من مجالات الدراسة، حيث يعتبر المنظم الحقيقي لحياة المجتمعات الحديثة، والمحرك الرئيس في خلق المنظمات والجماعات الرسمية، خاصة المحلية منها، التي تعمل على تعبئة الأفراد في مشاركة السلطات في الفعل التنموي، المستند على القواعد والنظم القانونية التي تنظم هذه العملية. ولقد تم الوصول في الفصل السابق، إلى أن المجالس المحلية المنتخبة، تعتبر من أهم وأكثر الآليات بروزا للمشاركة الاجتماعية الرسمية للدولة، لهذا تم تكريس هذا الفصل لموضوع المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، باعتبار أن الجزائر تعتبر إحدى الدول التي تعتمد على أسلوب الإدارة المحلية، الذي يتخذ البلدية كوحدة أساسية في التقسيم الإداري، تعلقها الدائرة ثم الولاية، حيث سيتم التعرف على نظام البلدية في الجزائر، من خلال التعرض للقانون الجديد 10-11 والتعمق أكثر في موادها التي يجب إتباعها عند تكوين مجالسها البلدية، وطرق تسييرها وكذلك الاختصاصات، والصلاحيات الموكلة إليها من طرف الدولة، فسيخصص هذا الفصل بشكل عام للتعرف أكثر على طبيعة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، لاسيما من جانبها القانوني والتنظيمي، مما سيثري أكثر الخلفية النظرية حول الموضوع، ويدعم المرجعية الفكرية في عملية التحليل.

نتناول في هذا الفصل:

المبحث الأول: إصلاح المحليات في الجزائر على ضوء القانون 10/11: الخلفيات

والدوافع.

المبحث الثاني: المحليات في ظل القانون 10-11 : مجالات التدخل ومستوياته.

المبحث الثالث: الرقابة على المحليات (البلدية) على ضوء القانون 10/11.

المبحث الأول: إصلاح المحليات في الجزائر على ضوء القانون 10/11: الخلفيات

والدوافع

لقد اعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون المحلية على الإدارة المحلية المتمثلة في الولاية، والبلدية وأولى اهتماما واسعا للبلدية لقربها من المواطن، باعتبارها الجهاز التنظيمي الأساسي سياسيا وإداريا، واجتماعيا في الدولة. فالبلدية هي مكان لممارسة الديمقراطية المحلية باعتبارها الخلية الأولى للامركزية الإدارية، وفي ظل تحولات وحركة المجتمع وما تفرزه من أوضاع جديدة على مختلف المستويات، فان هذا المبحث سيتم تناول خلفيات ودواعي إصلاح الإطار القانوني المنظم للإدارة المحلية (المحليات) واهم المحاور أو النقاط التي حاول أن يعالجها مع التركيز في كل ذلك على البلدية باعتبارها الوحدة الأساسية في تنظيم الإدارة المحلية.

أولا: الإدارة المحلية في الجزائر: النشأة والتطور.

قبل التطرق بالتفصيل إلى محتوى قانون البلدية الحالي 10-11 سنتطرق إلى التطور التاريخي للإدارة المحلية في الجزائر كخلفية مهمة جدا في تاريخها التي أدت لتطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر وصولا إلى آخر قانون للبلدية وهو موضوع دراستنا.

01. مرحلة الاستعمار الفرنسي:

لابد من الإشارة إلى أن معظم المؤرخين يتفقون بان البلديات الأولى للإدارة المحلية أو الجماعات المحلية في الجزائر، وكذا التقسيم الإداري للإقليم قد ظهر خلال الوجود العثماني بالجزائر، حيث قسمت البلاد إلى ثلاث مقاطعات أو عمالات و هي⁶³ :

- **بايلك الشرق:** مركزه مدينة قسنطينة، و يمتد إلى غاية حدود تونس و يحكمه نائب عن الوالي يدعى باي الشرق.

- **بايلك التيطري:** مركزه مدينة المدية و يحكمه نائب عن الوالي يلقب باي التيطري.

- **بايلك الغرب:** ومركزه مازونة و يحكمه نائب عن الوالي أو الحاكم العام و يدعى باي الغرب، أما مدينة الجزائر فكان فيها مركز الحاكم العام أو الوالي و تسمى بدار السلطان أو بايلك الجزائر العاصمة، وهي تخضع لنظام خاص. ولقد بقي هذا التنظيم الإداري للإقليم ساريا إلى غاية نهاية العهد التركي بالجزائر الذي مر بالمراحل التالية:

63- يحي بوعزيز، الوجيز في تاريخ الجزائر، الجزء الثاني، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص 269.

- ❖ مرحلة الفتح (1512-1518).
- ❖ مرحلة البايات (1518-1587).
- ❖ مرحلة الباشوات (1587-1659).
- ❖ مرحلة الاغوات (1659-1671).
- ❖ مرحلة الدايات (1671-1830).

ولقد عرفت الإدارة المحلية بعد ذلك عدة مراحل تاريخية خلال تطورها، و خاصة خلال الفترة الاستعمارية التي أسست لبلورة و تشكيل نظام إداري محلي لفترة ما بعد الاستقلال، حيث نجد بان هناك عدة أشكال وتسميات للإدارة المحلية خلال الفترة الاستعمارية.

ففي السنوات الأولى من احتلال الجزائر جاء المحتل الفرنسي بنظام الدواوين ثم المكاتب العربية bureaux arabes وكان ذلك رسميا سنة 1844، و هذه المكاتب هي عبارة عن هيئات تابعة للجيش الفرنسي تقوم بتسيير البلديات تسييرا عسكريا بغرض أحكام السيطرة على الشعب الجزائري، و التصدي للمقاومات الشعبية، مع ضمان إمداد الجيش الفرنسي بالمتونة اللازمة عن طريق الضرائب الكبيرة المفروضة على الجزائريين. وقد كان كل مكتب تحت رئاسة ضابط فرنسي يساعده في مهمته مجموعة من الأعوان و هم: مترجم، حارس، كاتب، قاضي، محصل للضرائب وطبيب.⁶⁴

وبعد سنة 1868 ارتسمت ملامح التنظيم الإداري للإقليم الذي وضعه المحتل الفرنسي في شكل ثلاث أنواع من البلديات هي⁶⁵ :

- **البلديات الأهلية:** و هي تلك التي يسكنها الجزائريون فقط، وتقع في المناطق الشمالية النائية والهضاب العليا، و الصحراء، ويتم إدارة شؤونها عسكريا من طرف الجيش الفرنسي.
- **البلديات المختلطة:** و توجد في المناطق التي يوجد فيها الجزائريون كأغلبية و المعمرين كأقلية، حيث نلمس العنصرية الاستعمارية بوضوح في تسيير هذه البلديات، إذ يتم انتخاب الممثلين الفرنسيين عن المعمرين وتعيين الجزائريين وليس انتخابهم نيابة عن السكان الأصليين. و هو ما يعني تطبيق قانون البلدية المدني على المعمرين والقانون العسكري على الجزائريين. و يوجد على رأس هذه البلديات إداري مدني يتم تعيينه من طرف سلطات الاحتلال و

64- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص131.

65- نفس المرجع، ص132.

يساعده عدد من القياد. و قد لجأ المحتل بعد ذلك إلى محاولة إلغاء هذا النوع من البلديات سنة 1956 في إطار سياسة الإصلاحات التمويهية التي لوح بها بغرض القضاء على الثورة المسلحة و احتوائها، وذلك من خلال برنامج " الإصلاح الإقليمي " الصادر في 1956/06/28.

- **البلديات ذات التصرف التام:** و توجد في المناطق التي يسكنها المعمرين بكثافة في شمال البلاد والأراضي الخصبة، وهي تخضع في تسيير شؤونها إلى قانون البلدية الصادر في 05 افريل 1884 والذي أنشأ نظام رئيس البلدية أو العمدة المنتخب من طرف المجلس البلدي المنتخب أيضا من طرف المعمرين. وقد حاول المحتل الفرنسي تعميم هذا النوع من البلديات بعد سنة 1956 على كامل التراب الجزائري في إطار سياسته الإصلاحية السابقة الذكر.

و هو ما عبر عنه الجنرال ديغول ما بين 04-07 جوان 1958 عند زيارته للجزائر بقوله⁶⁶:
je vous ai compris je vois que la route que vous avez ouverte en algérie c'est celle de la rénovation et de la fraternité . et je déclare qu'à partir d'aujourd'hui la France concidère que dans toute l'algerie il n'y a .qu'une seule catégorie d'habitants il n'y a que des français à part entière

67

من هنا نجد بأنه كانت هناك عدة أشكال للإدارة المحلية خلال الفترة الاستعمارية تجسدت من خلال تقسيم الجزائر إلى مناطق للإدارة المدنية، وأخرى للإدارة العسكرية، مع وجود مناطق للإدارة المختلطة أحيانا أخرى. كما لجأ المحتل إلى تكوين بلديات كاملة الاختصاص (ذات التصرف التام) و تعميمها، خاصة بعد صدور المرسوم رقم 642/56 بتاريخ 28 جوان 1956، و ذلك كجزء من الإصلاحات السياسية، والإدارية التي لوح بها بعد اندلاع الثورة المباركة، وذلك في إطار سياسة الجزرة و العصا بغرض إخماد الثورة، ومن هذه الإصلاحات ما يلي :

66- محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية (الولاية والبلدية 1962/1516)، ط2، الجزائر: د، م، ج، 2011، ص ص 157-

160.

67- عمر بورنان، محاضرات في مقياس الإدارة المحلية بالجزائر مقدمة للسنة الأولى ماستر، جامعة المسيلة، السنة الدراسية 2012-

2013، ص5.

-إلغاء البلديات المختلطة عن طريق المرسوم 642/56 السابق الذكر، و توحيد الإدارة المحلية التي أصبحت تخضع لقانون البلدية الفرنسي الصادر 1884 في باريس، حيث كان هذا القانون لا يطبق سوى على البلديات التي يسكنها الكولون.

-إعطاء حق الانتخاب لجميع السكان الجزائريين .

-بعد توسيع الثورة المسلحة حاولت الإدارة الفرنسية في الجزائر سنة 1955 و تحت قيادة جاك سوستال مراقبة الجزائريين بفعالية من خلال جمعهم في تجمعات أو محتشدات سكانية بغرض عزلهم عن الثورة والقضاء عليها، وذلك من خلال خلق بعض الهيئات المحلية الجوارية في بعض المناطق التي عرفت معارك ساخنة وهي نوعين:

❖ الفروع الإدارية المتخصصة (S.A.S) Sections Administratives Spécialisées

وذلك في المناطق الريفية.

❖ الفروع الإدارية الحضرية (S.A.U) Sections Administratives Urbaines وذلك في

المناطق الحضرية، وهذه الفروع الإدارية التي يسيروها ضباط عسكريون هي نسخة للمكاتب العربية التي كانت موجودة من قبل، وقد بلغ عدد ال S.A.S سنة 1962 أو قبل الاستقلال 550 فرعا أما عدد S.A.U قد بلغ 150 فرعا على مستوى القطر الجزائري.⁶⁸

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين، كانت قد مرت بهما الإدارة المحلية بالجزائر، هما مرحلة الاستعمار و مرحلة الاستقلال. نفس الشيء بالنسبة للعمال أو الولايات التي مثلت ركيزة أساسية للمحتل الفرنسي في تنفيذ سياساته الاستيطانية من خلال إلحاقها كغيرها من المؤسسات الجزائرية بممثليها الفرنسية، فكانت بداية الإدماج القانوني والتنظيمي للجزائر بصدور القرار الاستعماري المؤرخ في 16 ديسمبر 1848 والذي بمقتضاه حولت الأقاليم المستحدثة سنة 1838 إلى عمالات أو ولايات وهي الجزائر، وهران، وقسنطينة. وكل عمالة تتكون من المحافظ ونائبه، الأمين العام، مجلس العمالة، والمجلس العام ومحافظ الشرطة المدني.

ولقد كان عدد هذه العمالات أو الولايات يتغير حسب كل مرحلة استعمارية حيث حددها "الإصلاح الإقليمي" في 1956/06/28 مثلا ب 13 محافظة أو ولاية ثم ارتفعت إلى 15 ولاية حسب المرسوم الصادر في 1959/11/07، أما مدينة الجزائر فقد كان لها نظام خاص

68- عمر بورنان، مرجع سابق، ص6.

بها وذلك طبقا للمرسوم الصادر في 1959/02/24، وهو اسم الجزائر الكبرى حيث أن رئيس بلديتها يعين بمرسوم ولا ينتخب مع تقسيم ضواحي العاصمة طبقا لهذا النظام إلى 10 دوائر⁶⁹.

لذلك فإننا نجد بان عدد الولايات والبلديات من حيث الكم والنوع كان يزداد ويتغير حسب الحاجة الأمنية الفرنسية دون النظر إلى حاجة السكان الاجتماعية، والاقتصادية، والإدارية، أو حتى الخدماتية حيث كانت في معظمها عنصرية في تكوينها، وأمنية في غايتها، فهي لم تكن تنظيما واحدا عبر كل مناطق البلاد بل كانت متغيرة باستمرار بغرض السيطرة على الشعب الجزائري، ومحاولة القضاء على الثورات الشعبية، وخاصة الثورة التحريرية المباركة.

- **خصائص الإدارة الاستعمارية في الجزائر:** حيث يمكن أن نورد مجموعة من الخصائص وهي كالآتي:

- إدارة عنصرية تخدم الإنسان الأوربي عامة، و الفرنسي خاصة على حساب العنصر الإسلامي.

- كل المؤسسات السياسية، و الإدارية بما فيها المحلية كان يسيطر عليها الكولون .

- لقد أولى المشرع الفرنسي أولوية كبيرة لتنظيم الإدارة المحلية في الجزائر بما يخدم مصالحه الاستعمارية الاستيطانية.

- كانت المؤسسات الإدارية الاستعمارية بصفة عامة، والمحلية بصفة خاصة، تتغير وتتكيف حسب تطور المقاومات الشعبية، والحركة الوطنية وصولا إلى الثورة التحريرية المباركة.

- لقد ترك النموذج الغربي الفرنسي بصماته بوضوح في مؤسساتنا الإدارية في فترة ما بعد الاستقلال، فهذه المؤسسات أصبح يطغى عليها النظام الليبرالي من حيث الجذور، أما الاشتراكية فكانت مجرد طموح سياسي لا غير.

وفي مقابل هذا التنظيم الإداري المحلي الفرنسي رد قادة المقاومات الشعبية، وقادة الثورة المسلحة بتنظيم إداري محلي جزائري عبر مختلف مراحلها للتصدي للغزاة الفرنسيين، ودعم

69- عمر بورنان، مرجع سابق، ص7.

المقاومين منذ بداية فترة الاحتلال إلى غاية استقلال البلاد، و ذلك عن طريق التنظيم الإداري الذي جاء به الأمير عبد القادر الجزائري⁷⁰ مثلا،

و كذلك التنظيم المحكم للثورة التحريرية المسلحة تحت قيادة جبهة التحرير الوطني⁷¹.

ثانيا. الإدارة المحلية لما بعد الاستقلال:

لقد عرفت الجزائر عقب الاستقلال سنة 1962 فراغ إداري، ومؤسسي كبير كنتيجة منطقية لنقص التاطير في الموارد البشرية الجزائرية الكفأة من جهة، وللهجرة الجماعية للمعمرين الأوربيين عامة، والفرنسيين بصفة خاصة، مما دعا بالمشروع الجزائري إلى تبني مرحلة انتقالية في تسيير الإدارة المحلية.⁷²

فأمام هذا العجز في التاطير قام المشروع الجزائري كمرحلة أولى بتخفيض عدد البلديات الموروثة عن الاستعمار من 1536 إلى 632 بلدية قصد التحكم في تسييرها، وهو ما أكدته المرسوم رقم 63 189 المؤرخ في 16 ماي 1963، هذا علاوة على التخلي عن الكثير من البلديات بسبب

*لقد اتخذت مقاومة الأمير عبد القادر الجزائري ضد المحتل عدة أشكال منها ما هو سياسي، اقتصادي، و عسكري، و إداري، من خلال تنظيمه الإداري الإقليمي الذي كان كما يلي :⁷⁰

- الإمارة: و يحكمها الأمير بنفسه، وتنقسم إلى ثمانية(8) مقاطعات.
- المقاطعة: و هي مقسمة بدورها إلى دوائر و يحكم كل مقاطعة عامل برتبة خليفة يمثل الأمير على مستوى المقاطعة و يقوم بمراقبة الأغوات
- الدائرة: وتكون تحت حكم الأغا، وتظم مجموعة من القبائل.
- القبيلة: وعادة ما تكون خاضعة لحكم القائد الذي يتولى الشؤون الإدارية للقبيلة، كما يتابع وضع العشائر داخل حدود القبيلة.
- العشيرة: وهي الخلية الأساسية للتنظيم الإداري المحلي. لكن ما يلاحظ انه قد كانت هناك مركزية شديدة في قرارات الأمير الذي كان يقوم بإصدارها ومتابعة تنفيذها شخصيا بهدف ضمان استمرار المقاومة.

* لقد كان تنظيم الإدارة المحلية الجزائرية أثناء الثورة التحريرية (1954-1962م)، كما يلي:

- الولايات: عددها ستة، ويرأس كل منها ضابط برتبة عقيد، وتنقسم كل ولاية إلى عدة مناطق.
- المناطق: وتكون كل منطقة تحت إدارة ضابط برتبة رائد، وتضم كل منطقة عدة نواحي.
- النواحي: تقع كل ناحية تحت إدارة ضابط برتبة نقيب، و تضم الناحية عدة أقسام.
- الأقسام: يكون القسم تحت إدارة ضابط برتبة ملازم، و يتضمن القسم مجموعة من الأفواج، أما على المستوى المحلي القاعدي فقد كان هناك نظام خاص بالمجالس الشعبية حيث يتكون كل مجلس من خمسة أعضاء يتم انتخابهم من طرف السكان، و يسهرون على تسيير عدة مكاتب هي: مكتب شؤون الشعب، مكتب الإصلاحات البلدية، والحالة الصحية، والمكتب المالي، والمكتب التجاري، ومكتب الشرطة، وينتخبون من بينهم رئيسا لهم يدعى شيخ البلدة. وقد كان على المستوى المحلي يتم كذلك معالجة العديد من مشاكل السكان، وحلها من طرف المؤسسات المحلية التابعة لجبهة التحرير الوطني بما فيها المسائل القضائية، والاجتماعية كشؤون الأسرة، والقضائية المدنية، وحتى الجزائية وغيرها،

تنظيمها العنصري، وتناقضها مع السيادة الوطنية طبقا للقانون رقم 62 157 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الفرنسي غير المتناقض مع مفهوم السيادة الوطنية.⁷³

- **الإدارة المحلية في مرحلة الأحادية:** لجأت الحكومة الجزائرية في هذه الفترة كذلك الى تبني نظام المؤسسات المحلية الانتقالية من خلال تعيين مندوبيات خاصة DELEGATIONS SPECIALES⁷⁴ على رأس تلك البلديات، حيث يتمتع المندوبين بنفس الصلاحيات المقررة لرؤساء البلديات. وقد استمر هذا الوضع إلى غاية صدور أول قانون للبلدية عام 1967 بالأمر رقم 67 24 المؤرخ في 08 جانفي 1967، ولقد عرف هذا القانون اتجاهين اثنين هما:

❖ **الاتجاه الأول:** حاول المشرع الجزائري من خلاله الحفاظ على النموذج الفرنسي الذي تأثر به خلال الحقبة الاستعمارية قانون البلدية الفرنسي لسنة 1884، وخاصة في مجال فتح المجال لبعض الحريات، و الاختصاصات للمجالس البلدية، وطريقة تنظيمها كما كان الحال خاصة في البلديات التي كان يسكنها أغلبية من الفرنسيين⁷⁵.

❖ **الاتجاه الثاني⁷⁶:** فنجد أن المشرع الجزائري قد تأثر فيه إلى حد ما بالنموذج اليوغسلافي الاشتراكي، وذلك بحكم وحدة المصدر الفلسفي الإيديولوجي للنظام الاشتراكي المتبع في الجزائر كاختيار "لا رجعة فيه لبناء الدولة الجزائرية المستقلة"، وهو ما جسده دستور سنة 1963، ثم أكده بعد ذلك ميثاق 1964 فـدستور الجزائر عام 1976 بعد ذلك، أما على المستوى الأولائي فقد لجأت الحكومة إلى تعيين مؤسسات محلية انتقالية عوض المجالس الشعبية الولائية المنتخبة. وقد تمثل ذلك في:

❖ **اللجان الولائية للتدخل الاقتصادي، والاجتماعي:** وتم إنشاؤها بناء على الأمر رقم 62 16 المؤرخ في 09 أوت 1962، حيث تظم كل لجنة 14 عضوا يتم تعيينهم من مختلف مصلح الدولة، وبعض السكان، وتكون هذه اللجان تحت رئاسة الولاية و لها دور استشاري.

73- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية تر: محمد عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1996، ص177.

74- ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، الجزائر: مطبعة قلمة، 2001، ص168.

75- بورنان عمر، مرجع سابق. ص9.

76- نفس المرجع، ص9.

❖ الجمعية الاقتصادية، والاجتماعية للولاية: فبعد إجراء الانتخابات البلدية عام 1967 تم استخلاف اللجان الولائية السابقة الذكر بهذه الجمعيات، وذلك بموجب الأمر رقم 222/67 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967. ويتم تشكيل هذه الجمعيات من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى الولاية مع ممثلين عن كل من الحزب، ونقابة العمال، والجيش، ولقد ظل هذا الوضع على حاله حتى صدور الأمر رقم 69 38 بتاريخ 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، لكن ما يلاحظ خلال المرحلة الأولى (1962 1989) هو التسييس الكبير الذي خضعت له الإدارة المحلية، وذلك كغيرها من إدارة المرافق العمومية الأخرى بصفة عامة.

حيث كان يستحيل أن يتولى شخص ما أي مسؤولية انتخابية في هذه الإدارة أو حتى غير الانتخابية سوى لمن كان مناضلا، ومنخرطا في حزب جبهة التحرير الوطني. وهذا ما أكدته العديد من النصوص الرسمية مثلما جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976: (تسند مسؤولية الحل، والعقد في الدولة إلى أعضاء في قيادة الحزب، بينما تسند مناصب المسؤولية الأخرى ذات الطابع السياسي في الدولة إلى مناضلين كما إن الترشيحات للهيئات المنتخبة في الدولة تقدم من طرف الحزب للاقتراع العام). أما المادة 102 من دستور 1976 فقد جاء فيها: (الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب). وهذا ما أكدته كذلك المادة 120 من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني، حيث جاء فيها: (لا يتولى المسؤولية في أجهزة الدولة، والمنظمات الجماهيرية، والتنظيمات الثقافية، والعلمية، والمهنية إلا من هو مناضل منخرط في الحزب. وتسهر اللجنة المركزية على مواصلة تنفيذها). و بناء على ذلك، فانه كان لا يسمح بالترشح في هيئات المجالس الشعبية البلدية، والولاية سوى لمن كان عضوا ومناضلا في حزب جبهة التحرير الوطني لا غير وهذا ما أكده قانون الولاية الصادر بالأمر رقم 69 - 37 في 23 ماي 1969 حيث نص في ميثاقه على أن المرشحين المحليين يتم اختيارهم من طرف الحزب، وذلك كما يلي: "بيد أن انتقاء المرشحين الذي يعود للحزب يجب إن يركز قبل كل شيء و في كل حين على الالتزام...."77

وعليه فان واقع الإدارة المحلية بعد الاستقلال هو أنها كانت متأثرة إلى حد بعيد بطبيعة النظام السياسي القائم على الأحادية السياسية في ظل نظام الحزب الواحد، و في ظل نظام سياسي

77- انظر الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44 بتاريخ 23 ماي 1969.

يميل إلى الخلط بين السلطات الثلاث التي اعتبرها مجرد وظائف، و إن كان نظريا حسب دستور سنة 1976 يصنف ضمن الأنظمة التي تأخذ بنظام الفصل المرن بين السلطات.

- الإدارة المحلية في مرحلة التعددية: لقد عرفت هذه المرحلة عدة تطورات في تسيير الإدارة المحلية خاصة وإنها جاءت مباشرة بعد صدور دستور 1989 الذي أسس رسميا لنظام التعددية الحزبية، و إلغاء نظام الحزب الواحد و محاولة تكريس المبدأ الديمقراطي.⁷⁸

حيث ظهر ذلك بوضوح من خلال إعادة تشكيل الهيئات البلدية، وطرق تسييرها، وكيفية اختيار أعضائها المبني أساسا على نظام الانتخاب العام السري، والمباشر دون النظر للانتماء الحزبي الذي كان معمولا به قبل 1989، ما عدا بعض الشروط القانونية المطبقة على الجميع مثلما جاء في المادة 03 وما بعدها من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات و منها:⁷⁹

- الجنسية الجزائرية.
- السن 18 على الأقل كشرط للانتخاب و 23 سنة للترشح الى عضوية المجالس الشعبية البلدية، والولاية.
- التمتع بالحقوق المدنية، والساسية.
- عدم وجود المعني في بعض حالات عدم الأهلية للانتخاب كالإدانة الجزائية أو حالات سحب الثقة .

فلقد تحولت الإدارة المحلية عن طريق المجالس المنتخبة بعد سنة 1989 إلى مجال من مجالات ممارسة الديمقراطية المحلية (نقول هذا بكل تحفظ و ذلك للنقائص الكبيرة التي سجلت في بداية التسعينات نظرا لتوقيف المسار الانتخابي نهاية سنة 1991 والعمل بالمندوبيات الى غاية 1997 تاريخ الانتخابات في تلك الظروف..) مقارنة بالحقب الزمنية الماضية، ولقد تجسد ذلك من خلال عدة مظاهر منها:

❖ إتباع طريق الانتخاب السري، والمباشر كطريق لاختيار و تشكيل هذه المجالس و رؤسائها، أي تشكيل و انتخاب هيئات البلدية و الولاية.

78- بورنان عمر، مرجع سابق، ص ص 10-11.

79- انظر المادة 3، قانون عضوي رقم 12-01، المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد الأول الصادر بتاريخ 14 جانفي 2012، ص9.

❖ نظام التداول على القرارات البلدية وخاصة ما يتعلق بعلنية المناقشات، وإتباع نظام الأغلبية في اتخاذ القرارات داخل المجلس مع ضرورة إشهار المداولات، و هو ما جاء في المادة 30 وما بعدها من قانون البلدية الحالي.

❖ حق الطعن في قرارات المجلس البلدي أمام الجهات المختصة قضائيا.

❖ حق الرقابة الإدارية التي تفرضها السلطة المركزية عن طريق ممثليها المحليين بغرض ضمان المشروعية أو الانسجام مع النصوص القانونية، والتنظيمية وعلى رأسها قانون البلدية.

❖ اعتبر القانون الحالي للبلدية كآخر محطة في تطور الإدارة المحلية في الجزائر بكونها إطار لممارسة الديمقراطية و مكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية (المادة 103)⁸⁰ من خلال تنظيمها و أدوات العمل فيها، وذلك خلافا لقانون البلدية الصادر سنة 1967 الذي عرفها بكونها " الجماعة الإقليمية، والسياسية، والإدارية... الخ" حيث جندها سياسيا و ربطها بنظام الحزب الواحد.⁸¹ وسيكون التفصيل في محتوى القانون الحالي فيما يأتي من مباحث في هذا الفصل.

ثانيا . دواعي إصلاح الإدارة المحلية (البلدية):

إن المتتبع للإدارة المحلية في الجزائر يلاحظ أن المبررات التي دفعت إلى إعادة النظر في الإطار القانوني المنظم للإدارة تستند إلى جملة من الأسباب حيث أن قانون البلدية لسنة 1990،

80- بورنان عمر، مرجع سابق، ص11.

81- انظر المادة 103 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق، ص17.

وان حاول المحافظة على التوازن السياسي للمجلس البلدي في مرحلة التعددية الحزبية، لكنه تسبب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي داخل المجلس البلدي خاصة من خلال تطبيق المادة 55 منه، والتي سنت آلية لخلع الصفة الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي سميت بسحب الثقة. واشترطت المادة المذكورة لممارسة هذه الآلية فقط توافر نصاب داخل المجلس قدرته بثلاثي أعضائه وان يكون الاقتراع علنيا دون تبيان حالات سحب الثقة. وهو ما خلف عمليا دخول عديد البلديات في جو من الصراع الداخلي بين أعضاء المجلس بسبب سحب الثقة، واثّر ذلك سلبا على أداء البلديات ودورها التنموي.⁸²

وخضع قانون البلدية لسنة 1990 لتعديل واحد حملة الأمر _30 المؤرخ في 18 يوليو 2005. وتم بموجبه تنمة المادة 34 و الخاصة بحالات حل المجلس الشعبي البلدي ، خاصة أمام ما عرفته بعض المجالس من اضطرابات و مقاطعات للدورات. واعترف بيان الأسباب بان تطبيق قانون 1990 ل مدة 20 سنة أوصل الجهات المعنية للقناعة انه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على المستوى البلدي. وبالتالي وصفه البيان بوصف واضح وبالعبارة التالية: " بأنه منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات... " ⁸³.

وذهب البيان إلى تحليل جملة الأسباب التي تخفي وراء الإعراض عن قانون البلدية لسنة 1990، وتقديم مشروع جديد ولخصها في :

- افرز الانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد ظهور منتخبين ذوي مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوجه إلى إجماع والذي يعد أداة ضرورية لصنع القرار البلدي.

- طغيان العقلية القبلية على الحقائق الاجتماعية للبلاد.

- جماعات مصالح تحاول الاستحواذ على البلدية لصالحها ومحاولة استخدام لعبة التحالفات على حساب المنطق الحزبي.

- النزعة نحو زعزعة استقرار رئيس المجلس البلدي وجعله في موضع الأقلية رغم انه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية. وهو ما أدى للجوء لسحب سريع للثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

82- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 112.

83- نفس المرجع، ص 115.

- ضعف تحضير الهيئة التنفيذية للبلدية لتولي وظائف التسيير التي تقتضي الخبرة لاسيما في الجانب المالي.

- عدم اهتمام المنتخبين بتسيير المرافق العمومية الأساسية وذكر بيان الأسباب على رأسها الحالة المدنية وصيانة الطرقات.

- ضعف الاتصال من جانب للمنتخبين وعدم تشبعهم بالمقاربة الجوارية.

- الغموض الكبير الذي يحوم حول صلاحيات المنتخبين وعلاقتهم بالإدارة.

- تدهور قدرات تسيير البلدية والتي اعترف بيان الأسباب أنها صارت ضحية لتضارب المصالح الحزبية بين الاغلبية المتعاقبة، وبالمحصلة أدى الأمر إلى سوء تسيير للبلديات والتدني المستمر لنوعية المرفق العام وتدهور الإطار المعيشي للمواطن لاسيما في الوسط الحضري، ووصلنا إلى حالة من المفارقة الغريبة فمن جهة هناك إنجازات حتى في مناطق معزولة، ومن جهة أخرى هناك عدم رضا من جانب المستفيدين⁸⁴.

وبسبب ذلك اعترف البيان انه بات من الضروري الانتقال إلى مرحلة نوعية في مجال التنظيم ومجال التسيير حتى تمكن البلدية من أن تكون الفاعل البارز والمهم في الإصلاحات وفي تطور المجتمع.

مهما يكن من أمر فقانون البلدية لسنة 1990 ظل تجربة أولى في مجال التعددية الحزبية. فتركيبية المجالس في مرحلة نفاذ هذا القانون كانت تتشكل من أحزاب متعددة وكذلك من ترشيحات حرة. هو ما افرز على مستوى رئاسة المجالس البلدية ظهور رؤساء للبلديات يتبعون أحزاب مختلفة في آرائها.

ثالثا: أهمية إصلاح الإدارة المحلية (البلدية): تبرز الأهمية الخاصة لإصلاح الإدارة المحلية (البلدية) من زوايا عدة أهمها ما يلي:

❖ أن المجالس الشعبية البلدية هي الأكثر عددا من المجالس المنتخبة الأخرى حيث بلغ عددها في الجزائر 1541 مجلس.

❖ تعتبر البلدية في التنظيم الإداري الجزائري أهم إدارة جوارية وان المواطن كثير الاحتكاك بها دائم الاتصال بمصالحها بغرض تلبية سائر احتياجاته.

- تعتبر البلدية طبقا للمادة 2 من القانون 10_11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 قاعدة للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁸⁵.

- إن اختصاصات البلدية اشتمل واعم من اختصاصات باقي أجهزة الدولة، وان مهام المجالس البلدية أوسع نطاقا مقارنة بباقي المجالس. مما جعل المواطن أكثر احتكاكا بها مقارنة بباقي أجهزة الدولة.

- استند قانون البلدية الجديد ل 83 نص ذو طابع تشريعي بين قانون وأمر وهذا يؤكد سعة وتنوع الاختصاصات التي أسندها المشرع للبلدية، وعلاقتها المتعددة مع مختلف المؤسسات الدستورية والمصالح الإدارية وهيكل الدولة المختلفة. فلو دققنا قليلا في المقتضيات التي اعتمد عليها قانون البلدية لوجدناها ذكرت نصوصا تنظم مسائل مختلفة ذات طابع مالي وعقاري وتجاري واقتصادي ونشاط جمعي وآخر تنموي وبيئي. ونصوص تتعلق بممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ونصوص تتعلق بالمياه والتأمين والمناجم والفلاحة والغابات والمناطق الساحلية والجبلية ومكافحة التهريب، ونصوص تتعلق بالتكوين المهني وغيرها من المجالات كثير بما يؤكد أهمية هذا القانون من جهة، وأهمية الهيكل الإداري الذي يحكمه.

المبحث الثاني: المحليات في ظل القانون 10-11 : مجالات التدخل ومستوياته.

إن القراءة المتأنية للقانون الجديد 10/11 يجد انه عمل على إثراء الإدارة المحلية في الجزائر ودعم مكانتها وذلك على مجالات عديدة هي:

أولا. على المجال السياسي وكيفية مشاركة المواطن على المستوى المحلي (البلدية) :

إن الإدارة المحلية في ظل قانون الجديد الذي جاء ضمن سلة قوانين الإصلاحات السياسية للبلاد، قد أعطيت صلاحيات واسعة للمجالس المحلية للاتخاذ القرار في مجالات واسعة، ما جعل منها إطارا للممارسة الديمقراطية من خلال إشراك المواطن في اتخاذ القرار ويتجلى ذلك في:

85- انظر المادة 02 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 17.

❖ يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون. ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، ولتعزيز الديمقراطية المحلية جاء في المادة 11 "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون. ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين⁸⁶".

فقصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين، وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم، وتحسين ظروف معيشتهم، يتم تنظيم هذا الإطار طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه.

يمكن كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة الأحكام القانونية.

❖ ومما ذكر سابقاً عززته مواد أخرى من هذا القانون منها المادة 103: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية."⁸⁷

86- انظر المادة 11 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 17.

87- انظر المادة 103 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 17.

ثانيا:المجال الإداري وخلق طرق جديدة للتسيير:حيث نص قانون البلدية الحالي 10/11 باعتباره البنية الأساسية للإدارة المحلية على إمكانية تسيير بعض المصالح البلدية بطريقة الامتياز في المادة 155 منه، التي أحالتنا إلى المادة 149 التي حصرت المصالح التي يمكن أن تكون محل الامتياز وهي:

- ❖ التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- ❖ النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.
- ❖ صيانة الطرقات وإشارة المرور.
- ❖ الإنارة العمومية.
- ❖ الأسواق المغطاة والموازين العمومية.
- ❖ الحظائر ومساحات التوقف.
- ❖ المحاشر.
- ❖ النقل الجماعي.
- ❖ المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- ❖ الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.
- ❖ فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها.
- ❖ مساحات الري.

وبعد بصدور التعليمية الوزارية رقم 842/94 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، اعتبرته الطريقة الأكثر ملائمة لتسيير المرافق العمومية المحلية، فظهر الامتياز في البداية كسياسة انتهجتها الإدارة تحقيقا لرضا الشعب من خلال إشباع الحاجات العامة للجمهور، ولم يكن له هذا المظهر القانوني الذي هو عليه إلا من خلال الأهمية التي منحها الأفراد للمرافق العامة المسيرة عن طريقه، وتغير محيط المرافق العامة نتيجة انفتاح الاقتصاد الوطني وظهور التعاون ما بين القطاع العام والخاص، وفتح القطاعات المحتكرة على السوق مثل قطاع المياه، الغاز، والاتصالات...

ولقد اهتم الفقه بتحديد مفهوم وتعريف عقد الامتياز الإداري نظرا لدوره الفعال في توفير الخدمات العامة للجمهور، خاصة وانه عقد غير مسمى في الجزائر، وان لم يكن كذلك في

غيرها من الدول، فعرفه جانب من الباحثين في الجزائر أمثال الدكتور " ناصر لباد " انه⁸⁸ عقد أو اتفاق تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة الولاية أو البلدية، بموجبه شخصا طبيعيا (فردا) أو شخصا معنويا من القانون العمومي (البلدية) أو من القانون الخاص (شركة مثلا) ، يسمى صاحب الامتياز، بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة، ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله وأمواله، ومتحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك، وفي مقابل القيام بهذه الخدمة أي تسيير المرفق العمومي يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مبلغ مالي يحدد في العقد، يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق.⁸⁹

ويلاحظ في هذا التعريف انه تعرض لجميع العناصر التي يتعين توفرها في عقد الامتياز الإداري لاعتباره كذلك، وبالتالي فان المواد التي تناولته في القانون الجديد 10-11 خاصة في الفصل الرابع والخاص بالامتياز وتفويض المصالح العمومية كما نصت عليه المادة: "يمكن للبلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.⁹⁰

ثالثا. على مستوى بنية ووظيفة الإدارة المحلية (البلدية): ويظهر ذلك من خلال جملة من العناصر:

❖ بنية المجلس الشعبي ودوراته:

لقد جعل الدستور الجزائري (1996) من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية، كما جعله قاعدة لامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ويتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية لاسيما الفصل الأول للباب الأول من القسم الثاني منه من خلال المواد من 16 إلى 61، حيث نظم كيفية عمل المجلس ولجانه ووضعيات المنتخب فيه ونظام مداولاته بينما ترك مسألة تكوينه وانتخابه للقانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

88- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: منشورات لباد، 2006، ص 212.

89- نفس المرجع، ص 212.

90- انظر المواد 149، 155، 156 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص ص 21-22.

ويتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد أعضاء منتخبين، الذين تم اختيارهم من القوائم المرشحة على مستوى البلدية، بموجب الاقتراع العام السري المباشر، وذلك لمدة خمسة سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكان للبلدية، فحسب المادة 79 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي كما يلي:⁹¹

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

من خلال النص الجديد أراد المشرع دعم إصلاح البلدية بزيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وهو أمر منطقي نظرا لتزايد عدد السكان من جهة، ومن جهة أخرى يفتح أكثر الفرص لسكان البلدية للالتحاق والمشاركة في تسيير الشؤون المحلية و صنع القرار البلدي، ويدعم كذلك نظام التعددية السياسية والحزبية، حيث يقوم المجلس المشكل بممارسة وظائفه طيلة العهدة المقدرة بخمسة (5) سنوات كاملة يمكن أن تمدد تلقائيا في حالة تطبيق التدابير الدستورية الواردة في المواد 90 و 93 و 96 التي تمثل ظروف استثنائية، ويبيّن القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات الشروط العامة و الخاصة للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي في مادته 78، التي تجدر الإشارة من خلالها إلى أن المشرع عمم عملية الإصلاح لأغلب القوانين وإعطائه فرصة أكبر للشباب، فطالما خفض سن الانتخاب إلى 18 سنة ، فقد خفض سن الترشح للمجلس الشعبي البلدي إلى 23 سنة كاملة يوم الاقتراع، التي كانت في ظل القانون العضوي القديم لسنة 07/97 خمسة و عشرون سنة⁹².

91- انظر المادة 79 من القانون العضوي 01/12، مرجع سابق، ص 19.

92- انظر المادة 65 من القانون العضوي 01/12، مرجع سابق، ص 17.

اما بالنسبة للجان الدائمة للمجلس المحلي ومن خلال القانون 10/11 تميزت اللجان الدائمة للمجلس بأنها أكثر ضبطا وتنظيما، حيث نصت المادة 31 منه على: يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

❖ الاقتصاد والمالية والاستثمار

❖ الصحة والنظافة وحماية البيئة

❖ تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية

❖ الري والفلاحة والصيد البحري

❖ الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

ويحدد عدد اللجان الدائمة كما يلي:

❖ ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.

-أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة

-خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.

-ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

و بحسب المادة 32 من القانون 10/11 فإن اللجان الدائمة تشكل بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه وتقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي. وبالنسبة للجان الخاصة وعلى غرار القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية في مادته 24 حين أجازت للمجلس الشعبي البلدي إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة التي تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كمباشرة مهمة التحقي في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو تجاوزات مصلحة، فإن المادة 33 من القانون رقم 10/11 أجازت أيضا تشكيلها بنفس كيفية إنشاء اللجان الدائمة بتسمية لجان خاصة

وليس مؤقتة، بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

❖ مهام ومداولات المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دوراته العادية كل شهرين أي بمعدل ستة (6) دورات سنويا وتكون مدة الدورة خمسة (5) أيام على الأكثر⁹³، كما يمكن عقد دورات غير عادية كلما اقتضت الحاجة لذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يجتمع وجوبا في حالة ظرف استثنائي مرتبط بخطر وشيك أو كارثة كبرى، وتنعقد الدورة بعد استدعاء رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء بموجب استدعاء مكتوب مرفق بمشروع جدول أعمال هذه الدورة في ظرف عشرة أيام على الأقل قبل موعد الدورة، باستثناء الحالات الإستعجالية التي يجوز فيها تخفيض هذه المدة إلى يوم واحد، وأوجب القانون توفر نصاب الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الممارسين حتى تصح الاجتماعات، وفي حالة عدم الاجتماع الأول فإن الاجتماع يكون صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، بعد توجيه استدعاء ثاني بفارق خمسة 5 أيام كاملة على الأقل، يعقد المجلس دوراته بمقر البلدية إلا انه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إن المسالة الوحيدة التي تبدأ بها مداولات المجلس الشعبي البلدي هي مشروع جدول أعمالها ويحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ و جدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، كما ترسل الاستدعاءات لدورات المجلس من طرف رئيس المجلس وتدون بسجل مداولات الهيئة التنفيذية، وبمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي يلصق مشروع جدول الأعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة للملصقات لإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام خلال ثمانية أيام (8) الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام، والحالات التأديبية التي لا تعلق ويداول المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة في جلسة مغلقة، وحسب

المادة 53 من القانون 10/11 تجري مداوالات المجلس الشعبي البلدي وتحرر باللغة العربية، ويمكن للعضو في المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه، ولا يستطيع هذا العضو الموكل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة ولا تصح الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة، كما يتم أعداد هذه الوكالة بطلب من الموكل أمام أية سلطة مؤهلة لهذا الغرض، وتحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من اجلها هذه الوكالة⁹⁴، ويمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي الحضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه، أي في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك، كما يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحرر المداوالات أثناء الجلسة وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا توقع هذه المداوالات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداوالات في اجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام تصبح مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوم من تاريخ إيداعها بالولاية باستثناء الحالات التي نصت عليها المواد 57، 59، 60 التي تتضمن ما يلي:⁹⁵

- الميزانيات والحسابات
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية
- اتفاقيات التوأمة
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية
- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية

94- انظر المواد من 17 إلى 19، ومن 21 إلى 25، و30 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص ص 8-9.

1- انظر المواد 57، 59، 60 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 8.

- حالة تعارض مصالح الرئيس أو أحد أعضاء المجلس مع مصالح البلدية باسمهم أو بأسماء أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

- رئيس المجلس الشعبي والأمين العام:

بالرجوع إلى نص المادة 15 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، نجد أنها تشير إلى أن البلدية تتوفر على ثلاثة هيئات، هيئة للمداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتعتبر هذه الإدارة من إضافات القانون الجديد ضمن الإصلاحات التي جاء بها هذا القانون، وسوف نتطرق لهذه الهيئات بتفصيل مهامها وأدوارها على مستوى البلدية طبقاً لما جاء به القانون الجديد مع العلم أننا تطرقنا للمجلس الشعبي البلدي وتشكيله ودوراته في المطلب السابق كهيئة من هيئات البلدية.

❖ **صلاحيات رئيس البلدية بوصفه رئيس الهيئة التنفيذية للمجلس:** 96 يتولى رئيس

المجلس الشعبي البلدي رئاسة المجلس الشعبي البلدي حيث يقوم باستدعائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، ويختص بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها وهذا ما صت عليه المادة 79 من قانون البلدية، كما منح القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بالإخلال بحسن سير الجلسة، يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات وينظمها، إذ يحدد تاريخ وجدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية.

كما يتولى أيضاً مهمة أخرى وهي تعليق المداولات وتنفيذها وهذا ما نصت عليه المادة 30 من القانون البلدي بقولها: " تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (08) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقاً لأحكام هذا القانون " .

❖ **صلاحيات رئيس البلدية بوصفه ممثلاً للبلدية:** انطلاقاً من كون البلدية شخصاً معنوي عام فإن وجود شخص يمثلها هو من الآثار التي تترتب من كونها كذلك. وقد عهد لرئيس البلدية مهمة التمثيل والتعبير عن إدارة البلدية و يتجلى ذلك من خلال الصلاحيات المعهودة إليه والتي نذكر منها:

❖ **التمثيل:** يمثل رئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، وكذلك جميع المراسيم التشريعية، والتظاهرات الرسمية.

❖ كما يمثل البلدية أمام الجهات القضائية المختصة المادة 78 من قانون البلدية إعداد الميزانية: حيث يقوم رئيس البلدية بإعداد ميزانية البلدية واقتراحها على المجلس لمناقشتها والتصويت عليها ثم القيام بمتابعة تنفيذها، كما يعتبر رئيس البلدية هو الأمر بصرف النفقات، ومتابعة تطور المالية البلدية، وهذا ما نصت عليه المادة 81 من قانون البلدية.⁹⁷

❖ **المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة المملوكة للبلدية:** حيث يتكفل الرئيس وتحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي بما يلي:

- ✓ إبرام عقود اقتناء الأملاك ومعاملات والصفقات والإيجارات والهبات والوصايا.
- ✓ القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- ✓ اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والتساقط.
- ✓ ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية، والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة وكذا المحافظة عليها بموجب قواعد المالية و المحاسبة العمومية.
- ✓ اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
- ✓ اتخاذ المبادرات لتطوير مدا خيل البلدية.

❖ **الإشراف السلمي على موظفي البلدية:** يخضع موظفي البلدية للسلطة الرئاسية لرئيس البلدية، وهذا ما نصت عليه المادة "125 للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، غير أنه يستثنى من قاعدة تمثيل البلدية، عدم قدرة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في العقود أو المنازعات القضائية التي تكون البلدية فيها طرفاً، و يكون شخص رئيس المجلس أو احد أقاربه طرفاً فيها.⁹⁸

97- انظر المادتين 78، و81، من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 14.

98- انظر المادة 125 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 19.

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

باعتبار البلدية ممثلة للدولة على المستوى القاعدي، فإن هيئة الدولة لا تكون إلا باسترجاع هيئة البلدية، ووضع سلطتها على كل الحالات التي للبلدية حق في التدخل فيها أو التي هي مسؤولة عنها وبما أن الرئيس يعتبر ممثلا للدولة على مستوى البلدية، فإن المشرع منحه سلطات كثيرة وواضحة أكثر من القوانين السابقة بوصفه سلطة عدم تركيز، ولقد وردت هذه الصلاحيات في الكثير من النصوص منها قانون الحالة المدنية، و قانون الإجراءات الجزائية و قوانين أخرى سنورها فيما يلي: 99

❖ **اختصاصات رئيس البلدية كضابط للحالة المدنية:** نصت المادة 86 من قانون البلدية على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية إذ أن هذه الصفة تمنحه حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وهذا تحت وصاية النائب العام المختص إقليميا.

ورئيس البلدية باعتباره ضابط للحالة المدنية فهو ملزم بمجموعة من الأفعال التي تضمن حقوق المواطنين، و تعزيز سلطة البلدية و تقوي من مصداقيتها، و هو ملزم كذلك بالمحافظة على الأسرار الخاصة بالميلاد و الزواج و الطلاق و الوفاة . الإهتمام بسجلات الحالة المدنية بما فيها سجل الوفيات، سجل الزواج وسجل الزيادات الموالي، كما يقوم بالاعتناء بمختلف وثائق الحالة المدنية، وكذا تحديد مسؤولية العاملين بمصلحة الحالة المدنية.

❖ **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط إداري:** نصت المادة 93 من قانون البلدية على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الصلاحيات الإدارية أو في مجال الشرطة الإدارية، وبوصفه كذلك فهو يعمل على حماية النظام العام بما يحويه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة، والأمن العام والسكينة العامة، ولقد توسعت نوعا ما صلاحياته في هذا المجال وذلك بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية.

تكون حماية الأشخاص والممتلكات بتنظيم محكم، فهي إحدى مسؤوليات الدولة والتي تمارسها البلدية في شكل قرارات أو إجراءات، قصد المحافظة على كرامة الإنسان وعلى حرمة وعلى أملاكه وسلامته.

كما يتطلب حماية حقوق المواطن المدنية، من أي اعتداء ضد نظافة المحيط الذي يعيش فيه، أو ضد أي بناء فوضوي، أو محاولة استعمال الأملاك العمومية لأغراض شخصية دون رخصة مسبقة كما يسهر رئيس البلدية على تنظيم التجمع سواء تعلق الأمر بالتظاهرات العامة، الرياضية، أو المسيرات الاحتجاجية أو حتى التجمعات الحزبية، وهذا بتحديد نطاق السير والساحة، والأماكن المقصودة، وهذا من أجل تنظيم المرور، وحماية الأشخاص، وضمان الطمأنينة، والحفاظ على الممتلكات.¹⁰⁰ وعلى العموم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي لأجل الحفاظ على النظام العام ودون الأعمال بواجب الاحترام وحماية حقوق وحرية المواطنين بما يلي:

السهر على المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك.

المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يجتمع فيها الأشخاص.

منع الاعتداء على الراحة العمومية، تنظيم الطرقات وحركة المرور على إقليم البلدية.

السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز الثورة.

السهر على احترام المقاييس في مجال العقار والسكن والتعمير.

السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والطرقات العمومية.

السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأملاك العمومية.

اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المختلفة أو المعدية والوقاية منها:

منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، السهر على سلامة المواد الغذائية والاستهلاكية

المعرضة للبيع، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

لقد منح المشرع لرئيس البلدية سلطة تسخير قوات الشرطة البلدية في قيامه بمختلف

صلاحياته فوضع الشرطة تحت تصرفه هو أمر ضروري بغية تقوية مواقفه، وضرورة تنفيذ

قراراته، وفرض الاحترام على مبادراته، لكونه يتمتع بقوة عمومية تحت تصرفه وليست تحت

100- مسعود شيهوب، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر مارس 2003، ص ص

خدمته، وهذا يتطلب نظرة نوعية في اختيار الأفراد، وضمان تكوين متخصص لهم، وضمان الأدوات القانونية والمالية لممارسة هذه المهمة.

❖ **إختصاصات رئيس البلدية كضابط للشرطة القضائية:** يطلق لفظ الشرطة القضائية على القائمين بمهمة البحث والتحري وقد عني قانون الإجراءات الجزائية واهتم ببيان كل من توكل لهم صفة الضابط أو العون أو الموظفين القائمين عليه فحددت المادة 14 منه أصناف الضبطية القضائية فتنص على ما يلي يشمل الضبط القضائي :

✓ ضباط الشرطة القضائية.

✓ أعوان الضبط القضائي.

✓ الموظفون والأعوان المنوطة بهم بعض مهام الضبط القضائي¹⁰¹.

ويقصد بالضبطية القضائية هي تلك المرحلة الشبه قضائية تهدف إلى البحث والتحري عن الجريمة ومعاينتها والبحث عن مرتكبي الجريمة والمساهمين معهم. ولقد حددت المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية الذين يتمتعون بصفة بضباط الشرطة القضائية وذكرت من بينهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية. ولهذا فقد أقر القانون صراحة صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس المجلس بغية السيطرة على الجريمة ومحاصرتها حيث يتمتع رؤساء المجالس بكافة اختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص .

أما بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال فتتمثل في مباشرته في جمع الأدلة والتحري عن مرتكبي الجريمة، ولقد أعطى قانون الإجراءات الجزائية لضباط الشرطة القضائية سلطات واسعة تمكنه من القيام بدوره في الحدود التي تضمن للمجتمع سلامته وللمتهم حقوقه .

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخطار وكيل الجمهورية بمكان الجريمة ويجب عليه أن ينتقل فوراً ودون تمهل إلى عين المكان قصد المحافظة على الآثار حسب المادة 42 من قانون الإجراءات الجزائية.

ونظراً لهذه الاختصاصات المتنوعة فرض القانون البلدي على رئيس المجلس التفرغ التام للرئاسة. وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 72 من القانون البلدي 11_10. واعترفت له

101- ملياني بغدادي، الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1987، ص16.

المادة 76 بان يتقاضى منحة مرتبطة بهذه الصفة. وفرض عليه القانون أن يقيم في مقر البلدية وهذا طبقا للمادة 63 حتى يرعى مصالحها ويتابع شؤونها المختلفة¹⁰².

اما بالنسبة للأمين العام وصلاحياته، فللبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام.

ولعل من أهم ماجاء به القانون الجديد للبلدية 10/11 هو إدخال منصب الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية، حيث نصت المادة 15 صراحة أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فبالرجوع إلى المادة 129 من ذات القانون البلدي الجديد نجدها أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام فعهدت إليه ما يلي:

- ✓ ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .
- ✓ تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ✓ ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 من نفس القانون.
- ✓ إعداد محضر تسليم، وإستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد.
- ✓ يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.
- ✓ تسيير أرشيف البلدية وحفظه وحمايته طبقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما .
- ✓ إعداد مشروع ميزانية البلدية بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية عن طريق مشروع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية وتعديلها عن طريق الميزانية الإضافية خلال السنة المالية.
- ✓ التشكيل في عضوية اللجنة البلدية للمناقصات المنصوص عليها ضمن المادة 191 من قانون البلدية¹⁰³.

102- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص220.

103- انظر المادة 191 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 25.

وهذا الذي يجعل من الأمين العام للبلدية المنسق والمسير الإداري لمصالح البلدية والمتكفل بالجانب الإداري، والتقني داخلها وذلك من خلال مصالح البلدية المختلفة. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن تنظيم إدارة البلدية يختلف من بلدية لأخرى بحسب أهميته هذه الجماعة المحلية وحجم المهام المسندة إليها ولكنها تتخذ بصورة عامة الشكل التالي:

- ✓ مصلحة تسيير المستخدمين .
- ✓ مصلحة الحالة المدنية .
- ✓ مصلحة الانتخابات .
- ✓ مصلحة الإحصاء والخدمة الوطنية .
- ✓ مصلحة الميزانية والمالية .
- ✓ مصلحة النشاطات الاجتماعية والثقافية .
- ✓ مصالح التقنية .
- ✓ مصلحة الأرشيف البلدية .
- ✓ مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات

المبحث الثالث: الرقابة على المحليات (البلدية) على ضوء القانون 10/11.

إذا كانت عملية الرقابة وظيفة حيوية في دولة القانون التي تضعها في مكانة مرموقة بين وسائل تسيير دواليب الإدارة والحكم بصفة عامة، وحتى لا تحيد عن الهدف الذي وجدت من أجله وأن تحقق النجاح المنشود، فإنه يتطلب قدرا مناسباً من الحكمة إلى جانب الإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للقائمين بالعمل.¹⁰⁴

إن عملية الرقابة تحمل العديد من الغايات والأهداف:¹⁰⁵

- العمل على حماية المصلحة العامة للأمة، والدولة عبر كل مستوياتها وكافة مفاهيمها ومضامينها الحضارية والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والإدارية، والقضائية من كافة مصادر الفساد والبيروقراطية، والانحراف، والاستغلال، والتبذير.

104- اسماعيل لعبادي، اثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة)، 2005، ص60.

105- عبدالكريم درويش وليلى تكللا، أصول الإدارة العامة، مصر: مكتبة الانكلو المصرية، 1974، ص500.

- حماية شرعية العمل العام سواء من الناحية السياسية أو الإقتصادية أو القانونية من كافة مخاطر وأوجه عدم شرعية العمل العام.
- التأكد من أن القوانين منفذة، وأن قرارات السلطة التشريعية والسلطة القضائية محترمة وكذلك مختلف الهيئات العمومية، والإدارية، وأن العمل التنفيذي يسير في إطار القانون.
- إكتشاف الأخطاء وسوء التصرف، وحالات الانحراف وأن الموظفين يتصرفون بالنزاهة، والأمانة
- التأكد من أن البرامج المسطرة يتم تطبيقها وفقا للخطة المقررة، وفي الحدود المرسومة وأن الإعتمادات المالية تنفق فيما خصصت من أجله.
- إذن الدور الأساسي للرقابة لا يتمثل في عملية الردع وإنما في المحافظة على حسن سير العمل الإداري من أجل الوصول إلى الأهداف المسطرة والمحافظة على المصلحة العامة دون التأثير أو إعاقه العمل الإداري.¹⁰⁶
- أولا. الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في القانون 10/11¹⁰⁷**
- لابد من الإشارة في البداية إلى أن المشرع وضع للمداورات تقسيما رباعيا، مداورات يتم تنفيذها ضمينا، ومداورات تحتاج إلى مصادقة صريحة وثالثة باطلة بطلانا مطلقا ورابعة باطلة نسبيا، فحسب المواد من 56 إلى 59 نوضح ما يلي:
- **المصادقة الضمنية:** حسب المادة 56 من القانون الجديد للبلدية 10/11 فإن مداورات المجلس الشعبي البلدي أنها تنفذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى أمانة الوالي، فيما عدا المداورات المستثناة قانونا، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية من الوالي باستيفاء القيد الزمني الواجب دون إعلانه عن بطلانها.
- **المصادقة الصريحة:** رجوعا إلى نص المادة 57 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية بأن مداورات المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي وهي المتضمنة لما يلي:

106- لعبادي اسماعيل، مرجع سابق، ص 61.

107- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 286-292.

✓ الميزانيات والحسابات .

✓ قبول الهبات والوصايا الأجنبية .

✓ اتفاقيات التوأمة .

✓ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .

ومن خلال المادة 58 وضع المشرع حماية للمداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية وتعطيل المصالح المحلية للبلديات بوجوب المصادقة عليها في مدة 30 يوما و إلا تدخل ضمن المصادقة ضمنا.

● **البطلان المطلق**: تبين المادة 59 من القانون الجديد للبلدية 10/11 الحالات التي تبطل فيها المداولات بطلانا مطلقا كما يلي:

✓ المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .

✓ المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

✓ المداولات غير المحررة باللغة العربية .

حيث يتم الإعلان عن بطلان المداولات في الحالات السالفة الذكر بموجب قرار معلل من طرف الوالي.

● **البطلان النسبي**: إذا كان موضوع المداولة يمس بمصلحة شخصية رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو بعض أو كل أعضاء المجلس، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كانوا يمثلون وكلاء معينين لغيرهم، وبسبب تعارض مصالح البلدية لمصلحة هؤلاء فإن المشرع في نص المادة 60 من القانون الجديد 10/11 أشار إلى إبطال هذه المداولات من طرف الوالي بقرار معلل، لإلزام أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيسه التداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية للبلدية فقط .

● **الطعن القضائي**: هو التظلم الذي أجازه المشرع للمجلس الشعبي البلدي كإضافة جديدة لم يكن منصوص عليها في القانون السابق، حسب ما ورد في نص المادة 61 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية بقولها "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة

ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"، وتكون الجهة المختصة هي المحكمة الإدارية بحكم أن الوالي يمثل الولاية والدولة معا.

وبالنسبة للرقابة على أعضاء المجلس: فإن الرقابة على البلدية تتميز بنوع من الصعوبة بسبب أن الجهاز المسير لها منتخب، مع وجود موظفين معينين، فهي تنقسم إلى رقابة على المعينين ورقابة على المنتخبين: 108

- الرقابة على المعينين : مبدئيا لا يطرح هذا النوع من الرقابة إشكالا على المستوى العملي فكل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته، وقطاع نشاطه خاضع للسلطة الرئاسية تجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية، فالأمين العام للبلدية مثلا عندما يتلقى مجموعة تعليمات من سلطة الوصاية أو الوالي يلتزم بتنفيذها في حدود صلاحياته وبما يخوله القانون من سلطة .

- الرقابة على المنتخبين: إن الرقابة على المنتخبين تعتبر كصمام أمان لحفظ مبدأ المشروعية، وضمان سلامة أعمال المجلس الشعبي البلدي، وتنقسم إلى رقابة على الأشخاص و رقابة على الأعمال، ورقابة على الهيئة وهي التي سنفصل فيها كمايلي:

الرقابة على الأشخاص : وتتخذ شكل الإيقاف، والاستقالة التلقائية والإقصاء **نوضحها** فيما يلي:

✓ الإيقاف: نصت عليه المادة 43 من قانون البلدية رقم 10/11 وهو أن الوالي يمكنه إيقاف وتجميد عضوية كل منتخب في حالة تعرضه لمتابعة قضائية متعلقة بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كالحبس المؤقت، ويبقى التوقيف مستمر إلى غاية صدور الحكم النهائي، فإذا تحققت البراءة فإن العضو المنتخب يلتحق فورا بالمجلس لممارسة مهامه، بعد أن يسلم العضو المعني وثيقة القرار النهائي لإثبات البراءة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي. 109

✓ الإقصاء: على عكس الإيقاف فإن الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والذي لا يكون إلا نتيجة فعل خطير، فعند ثبوت إدانة العضو المنتخب من طرف المحكمة المختصة فإن عضويته ستسقط مباشرة لأن ذلك يمس بمصادقية المجلس

108- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 283.

109- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 284 .

الشعبي البلدي، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي حسب ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 10/11 ، على خلاف ما نصت عليه المادة 33 من قانون البلدية لسنة 1990 التي أشارت إلى أن إعلان الإقصاء يكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي .¹¹⁰

✓ **الاستقالة التلقائية**¹¹¹: يعتبر هذه الحالة إضافة نوعية لقانون البلدية 10/11 لأنه لم يتم الإشارة عليها في القانون القديم للبلدية لسنة 1990، حيث أشارت المادة 45 من القانون الجديد للبلدية 10/11 بأن المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، يعتبر مستقيلًا تلقائيًا من المجلس الشعبي البلدي، فالمشرع أراد من هذا الإجراء دفع المنتخبين بالالتزام بحضور جلسات المجلس وإعطائها العناية اللازمة لمناقشة قضايا المواطنين المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى أعطى ضمان وفرصة للمنتخب لتبرير غيابه بحضوره جلسة السماع بعد التبليغ لحضورها، بعدها يكون إعلان غياب العضو المنتخب وجوبًا ويتم إخطار الوالي بذلك.

ثانيا. الرقابة على الهيئة: وهي تشمل :

- حالات الحل

و تكون بإنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي انهاء قانونيا ويتمثل في حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وطبقا للمادة 46 من قانون البلدية الجديد يحل المجلس البلدي في الحالات التالية:¹¹²

✓ **خرق أحكام الدستور**: وهذا وضع جد عادي فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت وعدم التحرك في حال خرق مجلس شعبي بلدي للتشريع الأساس بما يتمتع به من رفعة وحجية ودرجة إلزام، فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل. لان النص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وواجب الاحترام

110- نفس المرجع، ص 285.

111- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 294.

112- نفس المرجع، ص 286.

من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية والمجلس البلدي وكذلك الولائي. كما أن المداولة طبقا للمادة 59 من قانون البلدية تعد باطلة بقوة القانون كما رأينا.

✓ **إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي:** وهذا وضع طبيعي، فالإلغاء للانتخابات يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة لنصوص قانون الانتخابات بما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار إلغاء الانتخابات. وما بني على باطل يقع باطلا إذ وجب التصريح بجل المجلس البلدي جراء إلغاء الانتخابات.

✓ **في حالة الاستقالة الجماعية:** وهنا يمكن أن نتصور أن يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فإن تم ذلك تعين حل المجلس مع الإشارة أن النص لم يحدد لأي جهة تقدم الاستقالة الجماعية، وما شكلها وهل هي عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يجرى طلب استقالته بصفة فردية، وهي نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون 90_08.

✓ **عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم:** وهذه حالة طبيعية من حالات حل المجلس لأنه صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع لذا وجب حله. إذ المجلس البلدي بات يشكل مصدر اختلال في المنطقة، وهو أدى إلى المساس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة، وجدير بالإشارة أن هذه الحالة ظهرت بموجب الأمر 03_05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتمم للقانون 90_08 المتعلق بالبلدية حيث مست الإضافة المادة 34 منه وهذا ما نشر في الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 1990.

✓ **عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف:** وهي أيضا حالة طبيعية فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه. كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه¹¹³، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد

تقريره ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل، وهذه الحالة قررت سابقا بموجب المادة 34 من القانون 90_08¹¹⁴.

✓ في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية: إن الاختلاف بين أعضاء المجلس أمر طبيعي، فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس. غير أن الاختلاف إذ بلغ درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطلت مثلا مصلحة من مصالحها تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لان القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية، وهو ما سينعكس سلبا على الجمهور لذا أفردت المادة 46 هذه الحالة ضمن حالات الحل، وتمت الإشارة لهذه الحالة في المادة 34 من القانون 90_08.

✓ في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها: وهذا أمر طبيعي لان عدد البلديات غير ثابت ومستقر، فلأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، ومن قد تضم بلدية إلى أخرى وهو ما يعني حل المجلسين معا، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين إذن لا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل وانتخاب مجلس بلدي جديد. وتم النص أيضا على هذه الحالة في المادة 34 من القانون 90_08.

✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وهي حالة جديدة أضيفت في القانون الجديد للبلدية، غير أننا نسجل عليها الإطلاق في استعمال المصطلحات. فالمشرع أورد عبارة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط وتحديد.

وان كانت هاته هي حالات الحل فان أداة الحل وكأصل عام وتطبيقا للمادة 35 من قانون البلدية يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي¹¹⁵ يتخذ بناء على تقرير من

114- انظر المادة 34 من القانون 90-08 بتاريخ 1990/04/07، الجريدة الرسمية العدد 15 الصادر بتاريخ 1990/04/11،

ص5.

115- انظر المادة 35 من القانون 90-08، ص 5.

وزير الداخلية، وهو ما ترجمه المرسوم الرئاسي 254_05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو على سبيل المثال تطبيقا للمادة 34 من القانون 90_08.¹¹⁶

غير أن وضع حالة الطوارئ مكن الحكومة، وبموجب المرسوم الرئاسي 92_44 المذكور، وبحكم الوضع الغير عادي آنذاك من حل مجالس منتخبة بلدية بموجب مرسوم تنفيذي. من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 92_142 بتاريخ 11 افريل 1992، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 95_63 المؤرخ في 22 جويلية 1995.

ولقد أحسن المشرع في قانون البلدية الجديد حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص. ثم انه أحسن أيضا حينما فرض إصدار مرسوم رئاسي وهذا بالنظر لخطورة الحل¹¹⁷.

وإذا تم صدور مرسوم الحل أنجز عن ذلك تعيين متصرف، ومساعدين عند الاقتضاء توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وهذا بموجب قرار صادر عن الوالي خلال 10 أيام التالية للحل. وتنتهي مهام المسيرين المذكورين بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد، وأحالت المادة 48 من القانون 11_10 للتنظيم لضبط هذه المسألة.

و من الطبيعي القول أن سلطات المسيرين تقتصر على الأعمال الجارية، وعلى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل المحافظة على أملاك البلدية وحمايتها. وتجرى انتخابات جديدة على مستوى المنطقة خلال 6 أشهر من تاريخ الحل. غير أن المادة 49 من القانون 11_10 منعت إجراء الانتخابات إذا تم الحل في السنة الأخيرة أي الخامسة، ولربما كان هدف المشرع استقرار البلدية وعدم الانشغال بانتخابات مجلس سيمكت مدة سنة، لذا وجب انتظار انتهاء المدة للدخول في التجديد العام لكل المجالس الشعبية.

ولقد قدم القانون 11_10 إضافة جديدة بخصوص أحكام الحل وأثاره، إذ جاء في المادة 51 انه في حالة ظروف استثنائية تحول دون إجراء الانتخابات يعد وزير الداخلية تقريرا

116- انظر المرسوم الرئاسي رقم 254-05 مؤرخ 20 يوليو 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة بتاريخ 20 يوليو 2005، ص8.

ويعرضه على مجلس الوزراء¹¹⁸. ويعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية، ويوضع تحت سلطته ويمارس مهامه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد بعد توفر ظروف إجراء الانتخابات، وقد أحالت المادة الأمر للتنظيم لضبط هذه المسألة.

خلاصة و استنتاجات:

ومما سبق ذكره يمكننا القول أننا في هذا الفصل تطرقنا إلى ثلاثة مباحث الأول: كان حول إصلاح المحليات في الجزائر على ضوء القانون 10/11: الخلفيات والدوافع حيث تطرقنا في هذا المبحث إلى الإدارة المحلية في الجزائر (النشأة والتطور) كعنصر أول، ثم إلى الإدارة المحلية لما بعد الاستقلال كعنصر ثاني، والعنصر الثالث حول أهمية إصلاح الإدارة المحلية والمبحث الثاني: كان حول المحليات في ظل القانون 10-11 في مجالات التدخل ومستوياته، حيث تطرقنا إلى المجال السياسي، وكيفية مشاركة المواطن على المستوى المحلي وعلى مستوى بنية ووظيفة الإدارة المحلية، والمبحث الثالث: كان حول الرقابة على المحليات على ضوء القانون 10-11 حيث ذكرنا الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في القانون 10-11 ثانيا. الرقابة على الهيئة من خلال حالات الحل

وعلى ضوء ما تقدم استنتجنا ما يلي:

- من خلال تطرقنا للتطور التاريخي للإدارة المحلية في الجزائر لجأت الحكومة الجزائرية في فترة الأحادية والتي دامت 27 سنة تخللتها 05 سنوات في بداية الاستقلال كمرحلة انتقالية كنتيجة لنقص التأطير نتيجة الاستعمار قابلتها نفس المدة في التعددية كنتيجة لظروف أمنية أدى إلى توقيف المسار الانتخابي في خضم أول قانون للبلدية في مرحلة التعددية حيث توقف العمل به للمدة المذكورة أعلاه، بالإضافة إلى التوجه السياسي للإدارة المحلية في مرحلة الأحادية من خلال تولي المناصب فيها فلا تكون إلا من كان مناضلا في الحزب الواحد وهذا ما تؤكدته المادة الأولى في تعريف البلدية في قانون 24/67

118- انظر المادة 51 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 11.

- كما أن المجالس المنتخبة للبلدية تتمتع باستقلال محدود ونسبي، في صلاحياتها ووسائلها وآليات تسييرها. حيث تهيمن الهيئات الوصية عليها، و تمارس عليها رقابة مشددة، و يساعدها في ذلك الإمكانيات القليلة، والعجز المالي للبلديات، و التحكم المركزي في كل الموارد.

أما قانون البلدية الجديد وهو موضوع دراستنا في هذا الفصل.

نجد أن المشرع أضاف عدة تعديلات جديدة من أبرزها إضافة الأمين العام كإدارة ينشطها تحت وصاية الرئيس.

- كما عمل المشرع على زيادة حجم المجالس المحلية، رغم أن ذلك لم يتضح إلا بصدور قانون الانتخابات 01/12

- عمل المشرع على استقرار المجالس الشعبية البلدية من خلال وضع آليات تحد من ظاهرة الانسداد، و سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لوضعه في منأى عن التقلبات السياسية المحلية،

- كما عدل المشرع طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي مع منح الأفضلية للنساء، والشباب لاعتلاء هذا المنصب.

- الطعن القضائي وهو التظلم الذي أجازه المشرع للمجلس الشعبي البلدي كإضافة جديدة لم يكن منصوص عليها في القانون السابق، حسب ما ورد في نص المادة 61 من القانون 10/11.

- الاستقالة التلقائية للأعضاء تعتبر هذه الحالة إضافة نوعية لقانون البلدية 10/11 لأنه لم يتم الإشارة عليها في القانون القديم للبلدية لسنة 1990، فالمشرع أراد من هذا الإجراء دفع المنتخبين بالالتزام لحضور جلسات المجلس وإعطائها العناية اللازمة لمناقشة قضايا المواطنين المحلية.

- لقد أحسن المشرع في قانون البلدية الجديد حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص، وفرض إصدار مرسوم رئاسي وهذا بالنظر لخطورة الحل.

- كما أن صلاحيات هيئات البلدية في القانون الجديد تنوعت وشملت جميع الميادين المتعلقة بالشؤون المحلية، فقد حمل القانون توضيح أدق لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي حيث

يمارس هذه الصلاحيات بموجب مداوات تخضع لإجراءات، وقواعد أكثر شفافية. إلا أن هذه الصلاحيات تبقى مكسبا منقوصا بدون توفير الوسائل الكافية لتحويلها إلى واقع ملموس، ولعل من أهم هذه العيوب هي عدم استقرار الموارد المالية للبلدية وكذا افتقارها إلى الكفاءات العليا، و الثقافية لدى موظفيها، ولقد أدى ضعف هذه الوسائل إلى حاجتها الحتمية لمساعدات السلطة الوصية مما خلق حالة شبه كاملة من التبعية و عدم التحرك إلا بأمر من هذا الأخير.

- ما يلاحظ على اختصاصات رئيس البلدية فلم تأتي بجديد فالمرشع أعاد صياغة بعض المواد صياغة لفظية، بغية استقامة المعنى لا غير أما فيما يخص لجان المجالس فقد أضاف المرشع مجموعة من القطاعات الجديدة وذلك نظرًا لارتباطها بحياة المواطن اليومية وكذا أهميتها.

- المرشع الجزائري في تعديله لقانون البلدية الجديد 11-10 على غرار القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية حدد الآليات التي بموجبها تظفر البلدية بالتنمية المحلية، و هذا تماشيا مع المستجدات التي يفرضها الواقع، الأمر الذي جعل البلدية في وضعية حرجة بين متغيرين أولهما إمكانيات مالية تتسم بالمحدودية في بعض الأحيان خاصة البلديات التي تعاني من العجز، و بين صلاحيات واسعة حددها القانون.

الإدارة المحلية تملك طاقة الناخبين وتوظف تلك الطاقة على مدى قدرة الممثلين المحليين في التعبير عن رغبات المواطنين، ومدى إخلاص المنتخبين لناخبيهم وهذه العلاقة الجدلية بين الناخب من جهة والمنتخب وما يقدمه من خدمات تنموية من جهة ثانية هي التي تحقق الكفاية الذاتية من خلال خلق آليات للمشاركة المجتمعية وآليات للرشادة في التسيير، حيث أن العمل بمبادئ الحكم الراشد يوفر المال، ويرشد النفقات ويحل المشكلات المحلية بكل أصنافها ومنه تحقيق الكفاية المحلية وهو المطلوب. وبالمقابل من ذلك فإن أي تهميش للمواطن معناه تهميش القدرات المحلية مما يجعل الجماعات المحلية في دائرة مفرغة لا تستفيد من الطاقات المتوفرة من جهة ولا تحقق الكفاية الذاتية التي تشكل العمود الفقري للتنمية والتطور المحلي والفصل الذي هو أمامنا حاول أن يفسر القوة الكامنة بين الوسائل المادية والبشرية على المستوى المحلي وصولاً إلى تحقيق الرشادة في التسيير المحلي بالاعتماد على النفس وتحقيق الكفاية الذاتية، وهي المطلوب كإصلاحات ضرورية يجب أن تسعى إليها الجماعات المحلية ومنها البلدية في الأساس ما إن توفرت كل المقومات ونقصد بها الموارد المالية والموارد البشرية الكفؤة والإطار القانوني الملازم لذلك والمتغير حسب ما تستدعيه التطورات المتسارعة في زمن لا يعرف الجمود.

المبحث الأول: إصلاح البنية السياسية القانونية للمحليات

ترتبط الحاجة إلى الإصلاح لبلد معين وأهميته بها ارتباطاً وثيقاً بظروف منظومته والبيئة التي تطورت داخلها، فقد ورثت الجزائر بعد الاستقلال قاعدة تحتية مشلولة، مع إدارة ومنظومة

سياسية هشة تواجه رهانات صعبة المنال تمثل أولها في إعداد الترتيبات الأساسية لإعادة بناء الهياكل القاعدية التي دمرها الاستعمار بمجملها وساعد في المحافظة عليها مقاومي التغيير.

أولا. تفعيل العمل الحزبي على المستوى المحلي:

إن ما يمكن ملاحظته أن النظام الحزبي في الجزائر، رغم حداثة تجربة التعددية الحزبية **(نسبيا)**، لم يستطع القيام بوظائفه على المستوى المحلي، سواء من حيث التجنيد وتقديم مرشحين يتمتعون بمؤهلات وخبرة وتجربة، أو من حيث البرامج المحلية، أو من حيث التعاون والشراكة، حيث طغت الصراعات الحزبية على مستوى المجالس البلدية مما أثر سلبا على أدائها الخدماتي.

يشكل النظام الحزبي أحد أهم متغيرات النظام السياسي، تحولت معه التعددية هي الأخرى إلى أهم سمات النظام الديمقراطي، حيث تلعب دور الحلقة الرابطة بين الحكام والمحكومين من خلال الاعتراف الصريح بمشروعية تعدد القوى والآراء السياسية، وحقها في التعايش والتعبير عن نفسها و التأثير على القرار السياسي في المجتمع¹¹⁹،

وإذا أخذنا مفهوم التعددية الحزبية في الجماعات المحلية بالجزائر بهذا المعنى وقمنا بإسقاطات نظرية لوجدنا أن واقع التجربة الجزائرية مشبع بالاختلالات بشكل لا يحتمل هذا الطرح، رغم أهمية العمل الأهلي في التنمية المحلية وتأکید القانون البلدي على تشجيع تأسيس الجمعيات وتعاون البلدية مع الجمعيات التي تتمتع بإمكانيات، إلا أن هذه الجمعيات تعتبر خاضعة إلى الرقابة من طرف الإدارة المركزية، سواء من حيث الاعتماد أو التمويل أو النشاط.¹²⁰

ويعمل الحزب بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بغرض تنفيذ برنامج سياسي معين، والأحزاب ضرورة ديمقراطية لأن موافقة الشعب على المشروعات العامة لا يتحقق على أحسن وجه إلا في حالة وجود جماعات منظمة تتولى توجيه الرأي العام¹²¹،

فالأحزاب السياسية تقوم إذن بدور أساسي في توجيه الشعوب **والتأثير عليها** لاختيار ممثليها في المجالس الشعبية البلدية والولائية وتعمل على اختيار المترشحين ودعمهم ماديا ومعنويا،

¹¹⁹ -عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية الحزبية، قلمة : منشورات جامعة 08 ماي 1945، 2006،

ص 112.

<http://www.bouhanian.com/news.php?action=view&id=214>

مقالة لمزياني فريدة جامعة الحاج لخضر، تاريخ التصفح 20/05/2014

¹²⁰ - موقع الأستاذ د بوحنيبة قوي

¹²¹ - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر، د.د.ن، 1988، ص 225.

وتقوم بالدعاية أثناء الحملة الانتخابية، ليفوزوا ويتحصلوا على مناصب هامة وتكون لهم سلطة اتخاذ القرار .

قد يعتمد على معيار حالة المترشح المالية دون النظر إلى المزايا الأخرى التي يتصف بها من صدق وأمانة، نزاهة، وطنية، مؤهلات. إن القدرة على تغطية نفقات الحملة الانتخابية عامل أساسي في اختيار الحزب، لكن ينبغي أن الاعتبار المالي يخل بمبدأ المساواة بين المترشحين وأن فرص الأغنياء للوصول إلى السلطة تفوق فرص الذين يفتقرون إلى المال ويملكون الشخصية الممتازة، عمليا في الانتخابات المحلية تأخذ الأحزاب السياسية في الاعتبار شعبية المترشح ومركزه المالي والعلاقات العائلية والقبلية.

ومن سبل وآفاق التطوير يجب أن يختار المترشح على أساس شخصيته ومؤهلاته والمزايا التي تصف بها دون النظر إلى مركزه المادي، لكن عمليا تبين في الانتخابات تولى العضوية في المجالس أعضاء ليسوا مؤهلين لهذه المكانة نظرا لسيطرة المركز المالي، العائلي العشائري على اتخاذ القرارات. لكن مع هذا تسعى وتعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية وخاصة التوجه الأخير والاهتمام بالمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة كما نص عليها القانون العضوي رقم 12-03 والذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة والتي حددت بنسبة 30%، 35% بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية، ونسبة 30% بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية.¹²² ورغم العمل بهذا القانون تبقى التجربة غير كافية للحكم عليها من خلال الفترة القصيرة التي مرت عليها، وبالتالي فإن هذه الخطوة هي كمتطلبات للتتماشى مع العصر هذا من جهة ومن جهة أخرى هي اعتراف بالطرف الآخر في تكوين المجتمع والذي لا يمكن الاستغناء عنه وهو المرأة.

ثانيا . إصلاح النظام الانتخابي:

يتطلب إصلاح النظام الانتخابي النظر إلى الأهداف المرجوة من إصلاحه، تكون المجالس ممثلا حقيقيا للشعب إذا كانت تمثل كل الرقعة الجغرافية للدولة وبها تمثيل لكافة شرائح المجتمع وفئاته، أما الميزة الأهم فهي أن تكون هذا المجالس فعالة و معنى ذلك أن تكون المجالس معبرة بصدق عن أفكار و طموحات الأغلبية دون إهمال الأقلية، وتصبح بذلك

¹²² - انظر المادة 02 من القانون العضوي 12-03 يحدد توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية العدد 01، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.

الأغلبية تحكم و الأقلية تعارض معارضة بناءة تتخذ من النقد وسيلة لتحسين أداء الهيئات المحلية.

وتكون الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعاونها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية و المترشحين، ويجب أن يمتنع كل عون مكلف بالعملية الانتخابية عن الإساءة إلى نزاهة الاقتراع ومصداقيته. ولا يصوت في الانتخابات إلا من كان مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية،¹²³ تعد وتراجع القوائم الانتخابية في البلدية تحت رقابة لجنة إدارية انتخابية تتشكل من قاض يعينه رئيس المجلس القضائي رئيسا ورئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا والأمين العام للبلدية عضوا، وناخبان من البلدية يعينهما رئيس اللجنة عضوين وهنا يحيلنا الأمر الى الحديث عن المنازعات الانتخابية وظروفها واشكالها حيث يوجد :. ¹²⁴

- **المنازعات المتعلقة بالتسجيل أو الشطب من القوائم الانتخابية:** بتعديل قانون الانتخابات بالأمر رقم 07-97 والقانون العضوي رقم 04-01 فإن التسجيل في القائمة الانتخابية يتم تحت رقابة لجنة إدارية بلدية يرأسها قاضي، ويمكن لكل مواطن أغفل تسجيله في قائمة انتخابية أن يقدم تظلم إلى رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية خلال الآجال المحددة قانونا، ويحق لكل مواطن مسجل في إحدى قوائم الدائرة للانتخابية تقديم طلب مكتوب ومعلل بشطب شخص مسجل بإحدى القوائم بغير حق أو تسجيل شخص مغفل، يقدم الاعتراض إلى اللجنة البلدية خلال خلال 15¹²⁵ يوما الموالية لتعليق إعلان إختتام عمليات مراجعة القوائم الانتخابية

- **المنازعات المتعلقة بالترشح:** بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية فإن رفض أي ترشح أو قائمة مترشحين يكون بقرار معلل تعليلا قانونيا واضحا يبلغ خلال 10 أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشح، ويكون قرار الرفض قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال 3 أيام من تاريخ تبليغ القرار،¹²⁶ تختص المحاكم الإدارية بالفصل

¹²³- انظر المادتين 4، 160 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج رعد، 01، 2012.

¹²⁴- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص 148، 149.

¹²⁵- انظر المواد 22، 23، 24 من القانون العضوي رقم 07-97 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 07 فيفري 2004، ج رعد، 9 سنة 2004.

¹²⁶- فريدة قصير مزياي، القانون الإداري، الجزء الأول، الجزائر: مطبعة سخري، 2011، ص 219، 220.

في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة منها المنازعات الانتخابية، كانت منازعات الانتخابات المحلية التي تتعلق بالترشح للانتخابات البلدية والولاية تدخل في اختصاص المحاكم العادية، أما المنازعات المتعلقة بالعملية الانتخابية (الاقتراع، الفرز، إعلان النتائج) كانت من صلاحيات اللجنة الانتخابية التي تتشكل من ثلاث قضاة يعينهم وزير العدل وتصدر قرارات غير قابلة للطعن.

- أجال الطعن القضائي: بالنسبة للاعتراض على التسجيل في القوائم الانتخابية يبلغ قرار اللجنة للطاعن من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 5 أيام يقدم الطعن القضائي خلال 8 أيام كاملة من تاريخ تبليغ قرار اللجنة أو خلال 15 يوما كاملة من تاريخ الاعتراض في حالة عدم التبليغ للمحكمة الإدارية المختصة إقليميا لأن قرارات اللجنة البلدية تعد قرارات إدارية، ومن ثم تفصل المحكمة الإدارية في الطعن بقرار في أجل 10 أيام و قراراتها¹²⁷ غير قابلة لأي طعن.

وبصدور القانون العضوي رقم 12-01 خفض أجال الطعن الإداري والقضائي، تقدم الاعتراضات على التسجيل أو الشطب خلال 10 أيام الموالية لتعليق إعلان إختتام عمليات مراجعة القوائم الانتخابية، ويخفض أجل 10 أيام إلى 05 أيام في حالة المراجعة الاستثنائية، وتفصل اللجنة الإدارية الانتخابية في الاعتراض بقرار في أجل 3 أيام وأصبح أجل التبليغ 3 أيام بدل من 5 أيام.¹²⁸

يمكن للأطراف المعنية تسجيل طعن ضد قرارات اللجنة الانتخابية خلال 05 أيام كاملة من تاريخ التبليغ وفي حالة عدم التبليغ خلال 08 أيام من تاريخ الاعتراض، ويسجل الطعن بتصريح لدى كتابة ضبط المحكمة الإدارية المختصة إقليميا وتفصل بحكم في ظرف أقصاه 05 أيام دون مصاريف وبناء على إشعار عاد يرسل إلى الأطراف قبل ثلاثة أيام، ويكون حكم المحكمة غير قابل للطعن، وبالنسبة للطعن في قرار رفض الترشح يكون أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال 3 أيام من تاريخ تبليغ القرار محل الطعن وتفصل فيه خلال 5

¹²⁷- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص79.

¹²⁸- - انظر المادة 21 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج رعد 01 سنة

أيام من تاريخ رفض الطعن، رفع أجل الطعن من يومين إلى ثلاثة أيام، ولم يحدد أجل الطعن في حالة عدم التبليغ وأسند المشرع الاختصاص بالطعن للمحكمة الإدارية صراحة.¹²⁹ وبالنسبة للطعن في قائمة أعضاء مكاتب التصويت يمكن لكل ذي مصلحة أن يقدم طعن إداري مكتوب ومسبب إلى الوالي خلال خمسة أيام الموالية لتاريخ النشر والتسليم الأول للقائمة ويبلغ قرار الرفض إلى الأطراف المعنية خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع الاعتراض.¹²⁹

ويكون قرار الرفض قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال ثلاثة أيام من تاريخ التبليغ وتفصل في الطعن خلال خمسة أيام من تاريخ تسجيله، و يكون القرار غير قابل للطعن و يبلغ فور صدوره إلى الأطراف المعنية وللوالي لأجل تنفيذه. وأناط المشرع صلاحية جمع النتائج والفرز وإعلان النتائج في الانتخابات المحلية للجنة الولائية، وأجاز الطعن في مشروعية عمليات التصويت، يحق لكل ناخب الاعتراض على صحة عمليات التصويت عن طريق إيداع احتجاج في مكتب التصويت الذي صوت فيه ويدون في محضر ثم يرسل إلى اللجنة الانتخابية الولائية التي تبت في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ استلام الاحتجاج وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة.¹³⁰

ثالثاً. العمل على معالجة العزوف الانتخابي:

مهما يكن من أمر فإنه يترتب على استمرار الخلل التمثيلي في المجالس المنتخبة عدة تداعيات ومضاعفات سلبية على العملية السياسية أبرزها: تعميق حالة عدم الثقة بين الحكم والمعارضة، حيث يترسخ لدى أحزاب المعارضة الإحساس بأنها سوف تستمر في المعارضة إلى الأبد، وأنه لا أمل لها للوصول إلى رئاسة الهيئات المحلية أو المشاركة فيها بفاعلية، وهو ما ينعكس بالسلب على سلوكيات وممارسات بعض هذه الأحزاب، فتصبح أكثر تشدداً وأقل مسؤولية في ممارسة المعارضة، وذلك نتيجة الإحساس العميق بالتهميش . كما أن الإخفاق المستمر لأحزاب المعارضة في المواعيد الانتخابية المختلفة لا يساعد على تقوية وتدعيم التعددية الحزبية التي هي ركن أساسي في عملية الانفتاح السياسي والتطور الديمقراطي.

¹²⁹ - انظر المادة 36 من القانون العضوي رقم 12 - 01 .

¹³⁰ - انظر المادة 165 من القانون العضوي رقم 12 - 01 .

أضف إلى ذلك أن فوز الأحزاب الحاكمة أو الموالية للسلطة الحاكمة بأغليات كاسحة في المجالس المنتخبة يرسخ الشعور لدى قطاعات عريضة من المواطنين بان نتائج الانتخابات محسومة سلفاً، وهو ما يؤدي بالإضافة إلى عوامل أخرى إلى العزوف عن المشاركة في العملية الانتخابية وبخاصة في صفوف المتعلمين والمثقفين، إن معضلة العزوف الانتخابي أو المقاطعة التي يعلنها المواطن في كل موعد انتخابي، ناجمة عن الظروف الاجتماعية التي يعيشها، على غرار السكن والبطالة وغيرها من المشاكل الاجتماعية، مما يجعله يتصور في كل مرة أن أي موعد انتخابي استغلال لصوته في حين أن ظروفهم المعيشية لازالت لم تتغير، وبالتالي فإن الحل يكمن في إعادة الثقة للمواطنين وفق إجراءات قانونية يتم فيها مراقبة الانتخابات بصفة فعالة، غير انه هناك من الأحزاب السياسية لا تحمل غير الاسم والشعار والاعتماد فقط، لعدم حملها لبرنامج ثري ومقنع تدعو فيه الناخب للتوجه الى صناديق الاقتراع لاختيار القائمة التي يرغب فيها.

وبالتالي فان الطريقة الحالية التي تتبعها الأحزاب في اختيار مرشحهم إنما لا تعطي انطباع للناخب على أن ممثليه معينين من طرف الأحزاب وليس مختارين من قبله، ومن المفضل أن رؤساء القوائم يجب أن يختارهم الشعب قبل تركيتهم من طرف الحزب حتى يوضعون في القوائم الانتخابية، فأمام وجود ظاهرة العزوف عن الانتخاب يجب العمل على رفع الوعي السياسي لدى المواطنين لتتولد فيهم رغبة المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، ليصل الوعي إلى وضع الشخص المناسب¹³¹ في المكان المناسب.

- ضرورة العمل على تفصيل دور حملات الشرح والتوجيه الرسمية التي تسبق عملية الانتخاب لتوعية المواطنين ليتمكنوا من اختيار ممثليهم بما يحقق المصلحة العامة.

- إن أبناء الهيئات المحلية من ذوي الخبرات والقدرات، هذا يتيح الفرصة لاختيار أفضل الأفراد لإدارتها ولتحقيق شروط كفاءة وفاعلية المجالس الشعبية المحلية.

- يجب أن لا يعتبر الناخب أن واجبه قد انتهى عند التصويت أي عند وضع الورقة في الصندوق، لذا يجب إتباع طرق المتابعة والضغط ويفرضون على عضو المجالس التقيد برغباتهم.

¹³¹ - مقالة لمزياني فريدة جامعة الحاج لخضر، مرجع سابق.

- ضرورة فتح المجالس المحلية للمواطنين لمباشرة الرقابة والمشاركة في اتخاذ القرارات لتكون أثر فاعليته أكثر تعبيراً عن المطالب المحلية وبعد أهم مقومات نجاحها.

- التجنيد السياسي لإطارات الإدارة المحلية للتحفيز على شغل المناصب القيادية على المستوى المحلي¹³².

المبحث الثاني : العمل على بناء إستراتيجية لتطوير القدرات المحلية:

تمثل إدارة الجماعات المحلية الإطار والأداة في بناء القدرات المحلية، فهي المكلفة بالتنمية المحلية في جميع مجالاتها، الاقتصادية والاجتماعية، وعلى ضوء الإصلاحات الشاملة التي تنتهجها الدولة، وتحرير القدرات والمبادرات المحلية التي تستجيب بشكل أو آخر للحاجيات المحلية، وهذا بدوره يستند على رؤى متوسطة وبعيدة المدى لتحرير الطاقات المعطلة، وبناء القدرات الذاتية، وهذا من شأنه يسمح لنا أن نقول إن الاعتماد على الذات المحلية والقدرات الخاصة بكل وحدة إقليمية يتطلب تنشيط وتوظيفاً سليماً للقدرات المحلية وتحت وصاية السلطة المركزية وبالتالي كل هذا يحتاج إلى خطة إستراتيجية تستفيد من الماضي لتقييم الحاضر وتقدير الحاضر للتوقع للمستقبل، وبالتالي رسم الخطة الإستراتيجية لبناء القدرات المستقبلية.

أولاً. التركيز على تطوير الأداء المحلي: 133

تميز الأداء على المستوى المحلي بالبطيء والبيروقراطية وعدم الاستمرارية وأحجم القادرون على الأداء من الكفاءات المحلية على أن يخوضوا انتخابات المجالس الشعبية البلدية ومن ثم أتت الانتخابات في الغالب وفي مختلف المحطات بأعضاء غير قادرين عن التعبير الدقيق للمشكلات المحلية وكسر جدار الجمود واقتراح الحلول الصحيحة والممكنة، واختلطت المشكلات الخاصة بالعامّة وارتبط أصحاب المصالح بمعظم الأعضاء مما اثر سلباً على القرار المحلي وبدلاً من أن يكون قراراً عاماً يصب في برنامج الحزب الانتخابي. أصبح القرار قراراً خاصاً متأثراً بنخبة أو بجماعة تتلون بلون الفائز في الانتخابات يضاف إلى ذلك تسلل العديد من موظفي الإدارات المحلية، إلى عضوية تلك المجالس لتحقيق أهدافهم الشخصية

¹³²- مقالة لمزياني فريدة، مرجع سبق ذكره.

¹³³- عبدالله رابح سرير، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة الفكر، العدد السابع، جامعة بسكرة، الجزائر، ص 87.

سواء بالحصول على منافع وظيفية خاصة أو في ابسط الأحوال ترك عملهم بحجة أداء مهامهم الشعبية.

وإذا كان القرار العام المحلي نتاج الفعل السياسي، والسياسة هي تفاعل وحوار ومناقشة وتفاوض لجميع السكان المحليين أو ممثليهم للوصول إلى قرارات، وسياسات عامة وبرامج محلية مرضية لجميع السكان بفئاتهم المختلفة المكونة للمجتمع باختلاف رغباتهم، واحتياجاتهم ومصالحهم فان ذلك لم يتحقق نتيجة للمعطيات السابقة ذلك على المستوى الشعبي.

وبالمقابل من ذلك فان التراكمات العادية لتأخير الانجازات، منح الصفقات، سوء التسيير، إنفاق المال العام، العجز المالي، الثقافة الاجتماعية والسياسة السائدة، كل هذا اثر على دور المجالس الشعبية البلدية وحصرها عند الحلول الترقيعية، دون القرارات الموضوعية الهادفة إلى بناء المستقبل، والاستمرار في تنفيذه ومن ثم فان أهم ركائز نظام الإدارة المحلية لم يتوفر فالسكان المحليين أو ممثليهم لم يديروا شؤونهم المحلية بأنفسهم أو يتخذوا القرارات ذات الطابع المحلي سواء تلك المتعلقة بخطط التنمية أو تطوير الخدمات المحلية ورفع كفاءة أدائها أو إدارة مواردهم، بل أن فرص تعبيرهم عن احتياجاتهم تتضاءل في ظل هيمنة جماعات المصالح المحلية، والتسيير بالتعليمات والأوامر. أكثر من ارتباطه بخاصية الإبداع والابتكار، ومنح المنتخبين فرص التدبير العملي المحلي وهذا ما طبع الأداء المحلي بما يلي:

- على المستوى التنفيذي ارتبطت المخططات وكل المبادرات المحلية بالأشخاص لا بالمواضيع، ولم تصبح خططاً وبرامج تحصل على تأييد ومساندة من السكان المحليين فتستمر بصرف النظر عن الأشخاص.

إن الشخصية حتى الآن تحكم الأداء المحلي، ورغم عدم توثيق تجارب السادة الولاية، إلا أن الرأي العام الجزائري ارتبط في ذهنه ببعض الأسماء والشخصيات المنتفعة من الثروة والمال المحلي، وهو الأمر الذي تتناقله الأجيال ويصبح عبئاً في سبيل المشاركة وبناء الذات¹³⁴. لذا إعادة تقدير وتقييم التجارب المحلية من شأنه أن يؤسس لمخططات محلية واعدة لبناء الذات وتأسيس قواعد الشفافية والمشاركة في التسيير.

¹³⁴- عبدالله رابح سرير، مرجع سابق، ص 88.

- على مستوى تكوين وتأهيل المنتخبين المحليين أقدمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على منح الأولوية للعنصر البشري خلال تكوين وتنمية قدرات كل من الأمناء العاميون للبلديات، رؤساء الدوائر، ودورات للولاة خلال سنة 2008، رافعة بذلك شعار التسيير بالكفاءة، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، من جهة ومن جهة ثانية إعطاء صفة الاستمرارية لأداء الجماعات المحلية وتمكينها من مبادئ الحكم الرشيد.

من خلال البعدين السابقين تتضح معالم إستراتيجية بناء القدرات المحلية والاعتماد على الذات لتطوير الأداء المحلي في مجالات كثيرة.¹³⁵

- العمل على تغيير القيم والأفكار بما يدفع للمشاركة السياسية.

- أن تقوم الأحزاب السياسية بالوظائف التي أنشأت من أجلها

-التجنيد السياسي للمواطنين.

-على الأحزاب أن تأخذ المبادرة لتصحيح أوضاعها وفتح الباب نحو المشاركة السياسية.

-توسيع التنشئة السياسية عبر المؤسسات الفاعلة.

-ضرورة استعادة ثقة المواطن في النظام الانتخابي بضمان نزاهة العملية الانتخابية.

-إن إصلاح النظام الانتخابي حقق جزئيا الأهداف المسطرة لكن بحاجة إلى إصلاح شامل مراعاة لطبيعة النظام السياسي.

ثانيا. العمل على زيادة الكفاءات وتنمية المهارات الإدارية:¹³⁶ إن تحقيق كفاءة الإدارة أحد الأهداف العامة التي يسعى إليها أي نظام للإدارة المحلية، فتلعب كفاءة الإدارة دورا فعالا وأساسيا في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وكذلك في أداء الوظائف العامة التي يضطلع بها المجلس المحلي بكفاءة لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم.

ففي إدارة الخدمات توجد علاقة بين من يؤدون الخدمة ومن ينتفعون بها، ففي المشروعات الخاصة يقاس مدى كفاية الخدمة بقدر ما تحققه من خفض في نفقاتها، وفي المشروعات العامة تصبح الأهمية الأولى لقياس مدى كفاية الخدمة بقدر إشباعها لحاجات المواطنين أكثر

¹³⁵- نفس المرجع، ص 89.

¹³⁶- المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، 2090، ص ص 123-

منها قدر خفض نفقاتها، ويصبح الاختصاص الأول للمشرفين على إدارة الخدمات العامة وجوب تحقيق رضا المواطنين عما يقدم لهم من خدمات، وبما انه لا يمكن ترجمة هذا الرضى إلى عوائد أو أرباح فتصبح الطريقة الوحيدة لتحقيقه هي جعل المشرفين على إدارة هذه الخدمات ممثلين للشعب يعملون تحت رقابته وإشرافه، ويتحقق ذلك في نظام الإدارة المحلية عن طريق المجالس المحلية التي تضطلع بتقرير الخدمات والإشراف على إدارتها،¹³⁷ ويتجسد حياد الادارة وتنمية المهارات بما يلي:

- ضرورة التركيز على ضمانات مبدأ حياد الإدارة خاصة في المجال الانتخابي.
 - ضرورة العمل على تنمية مهارات الموظفين والمنتخبين العاملين بالإدارة المحلية لأن لهم علاقات يومية بمواطني الجماعات المحلية الإقليمية.
 - يجب مضاعفة الجهود المتعلقة بعصرنة المناهج والإجراءات الإدارية، للابتعاد عن الروتين الإداري والبطء في اتخاذ الإجراءات وتقديم الخدمات.
 - ضرورة وضع اللوائح الداخلية التي تمنع استعمال وسائل الإعلام الآلي الحديثة لأغراض شخصية وخارجة عن نطاق سير المرفق العام.
 - ضرورة التغطية لعمل الهيئات المحلية من قبل وسائل الإعلام.
- ثالثا. إصلاح القانون الأساسي لعمال وموظفي المحليات:

بالعودة للقانون 10-11 لا نجد من خلال النصوص ما يدل على المشاركة المباشرة لموظفي المحليات في مجال التنمية المحلية، ولم يخصص قسم خاص بالموظفين ضمن محتوى القانون، ما عدا في المواد من 125 إلى 129 من القسم الثالث ضمن الباب الأول الفصل الأول المتعلق بإدارة البلدية. فالقانون من حيث الظاهر يساير المبدأ المتعارف عليه في مجال التنمية المحلية، ومضمون نصوصه، من أن المجلس المنتخب هو صاحب السلطة الفعلي في الإطار المحلي من خلال سلطة التقرير وان رئيس البلدية هو من يجسد هذه القرارات للمجلس المحلي من خلال سلطة التنفيذ¹³⁸.

¹³⁷ - نفس المرجع.

¹³⁸ - الطاهر محمد غزير ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر :كلية الحقوق والعلوم السياسية)، 2011، ص22.

أما الموظفون فمهمتهم القيام بالأعمال الإدارية البحتة لتسيير البلدية كمرفق عام وفقاً لأوامر رئيس البلدية. فلم ينص قانون البلدية على طبيعة العلاقة بين المنتخبين أو المجلس المنتخب مع الموظفين رغم الدور الكبير الذي تلعبه المصالح التقنية للبلدية في مساعدة المجلس البلدي، فرغم عدم توفر الإطار البشري لموظفي البلدية على الكفاءة اللازمة، إلا أنهم يقومون بدور فعال في مجال إدارة التنمية المحلية.

كما اشرنا سابقاً فإن القانون 10-11 لم يتطرق للقانون الأساسي لموظفي البلديات بل ترك ذلك للمراسيم التنفيذية وأخرها المرسوم التنفيذي رقم 334/11 الصادر بتاريخ 2011/09/20 والذي يعدل ويتمم ثاني قانون أساسي 26/91 الصادر في: 1991/02/02 والذي صدر مباشرة بعد ما صدر قانون البلدية حيث شمل التعديل خاصة الدرجات، ومستوى التأهيل لبعض المناصب على غرار الفصل السادس في المادتين 14 و 15 فيما يخص التكوين وتحسين المستوى بهدف تحيين معلوماتهم وتحسين كفاءتهم وترقيتهم وتحضيرهم لمهام جديدة¹³⁹، كما جاء في المادة 3 من القانون 11-334 تعتبر أسلاكاً في إدارة الجماعات الإقليمية، الأسلاك التي تنتمي إلى الشعب التالية:¹⁴⁰

__ الإدارة العامة.

__ الترجمة، الترجمة الفورية.

__ الوثائق والمحفوظات.

__ الإعلام الآلي.

__ الإحصائيات

__ التسيير التقني والحضري.

__ النظافة والنقاوة العمومية.

__ البيئة الثقافية والاجتماعية والتربوية والرياضية.

ويهدف القانون الأساسي لعمال البلديات الذي يعد الثاني من نوعه منذ الاستقلال إلى معالجة كافة الاختلالات التي كان يعاني منها حوالي مليون عامل بلدي، بسبب غياب مخطط

139 - انظر المواد 14 و 15 من المرسوم 334/11 المتضمن للقانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر 53

الصادرة بتاريخ 2011/09/28.

140 - انظر المادة 3، من نفس المرجع.

تسيير الموارد البشرية وانعدام المسار المهني وكذا غياب إمكانيات الترقية، فإن هذا النص الجديد الذي طالما طالب به عمال البلديات تضمن إنشاء ثلاث شعب جديدة، ويتعلق الأمر بشعبة التسيير التقني والحضري وشعبة النظافة والنقاوة العمومية والشعبة الاجتماعية والثقافية والتربوية والرياضية¹⁴¹.

غير أن هذا القطاع لازال يعاني من عدة نقائص نذكر منها الحقوق لمستخدميه مقارنة مع قطاعات عمومية أخرى مع العلم أنهم ساهموا كثيرا في تحسين الخدمة العمومية وإنجاح عملية السجل الوطني للحالة المدنية الأوتوماتيكي الذي يعد سابقة بالنظر لبعض الدول من خلال سهرهم الدائم على رقمنة هاته العملية التي تعدت 56 مليون و800 ألف شهادة¹⁴² في انتظار تحديات أكبر منها لرقمنة باقي الشهادات .

رابعا:مراجعة أنماط التمويل المحلي وإصلاحها:

بالرجوع إلى الإطار القانوني والمؤسسي فان الأهداف المنوطة بالجماعات المحلية تبدو هامة وطموحة حيث ترمي إلى تحميلها قسط كبير من المسؤوليات وفتح المجال للمبادرات المحلية وتسيير التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مستوى تطلعات المواطنين، غير انه إذا نظرنا إلى الواقع سرعان ما تبين لنا الفرق بين المبادئ العامة الموصى بها وتجسيدها في الميدان، حيث تعرضت هذه الأهداف لعدة عراقيل نستعرضها فيما يلي:

- قلة الموارد المالية الناجمة عن ضعف الإيرادات الجبائية مما يزيد الفارق بين نفقات الجماعات المحلية ومواردها.

- نقص التأطير الكفاء مما يؤدي إلى عدم فعالية التسيير الإداري والتقني.

- الآثار المتعددة الناتجة عن الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والتي تم تطبيقها على فترات مختلفة والتي كان من المفروض أن تسوي المشاكل المالية التي تتخبط فيها معظم البلديات، غير أن الوضعية زادت تفاقمًا بسبب عدم التكفل بمجموع المشاكل المالية والتسييرية والتحكم فيها.

¹⁴¹- الطاهر محمد غزير ، مرجع سابق، ص 23.

¹⁴²- جريدة الأيام الجزائرية الصادرة بتاريخ 2013/12/16، العدد 2433.

أمام كل هذه التحديات تبرز ضرورة تغيير أنماط التمويل المحلي حتى تستجيب لطبيعة التحولات التي يعرفها الاقتصاد الجزائري في سياق انتقاله إلى اقتصاد السوق.¹⁴³ وتبرز إستراتيجية التمويل المحلي من خلال ضرورة إعداد برنامج أو مخطط تقويمي يستند إلى رؤية جديدة ويوضح الدور الجديد للجماعات المحلية كما يوضح وسائل وأدوات الإصلاح، ويتوثق إعداد هذه الإستراتيجية على ما يلي¹⁴⁴:

- تطهير السياق التضخمي الحالي للجماعات المحلية.
- مسح ديون البلديات تجاه الدولة.
- تطوير قدرات الادخار المحلية التي بإمكانها تمويل برامج التنمية المحلية.
- ولكي ينجح هذا البرنامج لا بد أن يستند إلى أشكال من اللامركزية في تسيير المالية المحلية، حيث ينبغي التفكير في كفاءات جعل الجماعات المحلية قادرة على استغلال الوسائل المالية الكافية حتى تتمكن من توفير خدمات ترقى إلى تطلعات المواطنين.
- كما أن اللامركزية تعد احد مواطن القوى التي يجب ترقيتها ضمن سياق اقتصاد السوق من خلال دعم فرص المشاركة للمجتمع في تسيير شؤونه وبالتالي التقدير الحقيقي لحاجيات المجتمع.
- وأیضا إن يعطى للاستثمار المحلي دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية ويتجلى ذلك من خلال إنشاء هيئات مختصة مثل لجنة المساعدة من اجل ترقية وتحديد الاستثمار CALPI على المستوى المحلي والوكالة الوطنية لترقية الاستثمار على المستوى الوطني APSI حيث تتكفل هاتين الهيئتين بما يلي:

- تشجيع ومساعدة المستثمرين في تنفيذ مشاريعهم الاستثمارية.
- ضمان ترقية الاستثمارات.
- توفير وإحاطة المستثمرين بمختلف المعلومات الضرورية " الاقتصادية، التقنية، التشريعية، التنظيمية" والمتعلقة بمجال استثماراتهم وطرق استفادتهم من التسهيلات المتوفرة.

- عبدالله سرير رابح، مرجع سابق، ص 89. 143

¹⁴⁴- انظر المواد 50، 51 من القانون 08-21 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، ج ر العدد 74 الصادرة بتاريخ 2008/12/31.

__ تحديد المشاريع التي تعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني أو المحلي. إن الاستثمار المحلي يعد احد دعائم التنمية المحلية في حال ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في ترقيته وتدعيمه بشكل فعال وناجح

في وظل ما تقتضيه متغيرات اقتصاد السوق والعولمة وحرية التجارة والمنافسة الاقتصادية. وتأسيسا على ما سبق يجب التأكيد على أهمية التمويل المحلي وذلك على مستوى مجالات عدة منها : 145

- **ضرورة تهمين الثروات المحلية حيث** يعتبر هذا الجانب هام كذلك وهو ما من شأنه أن يساهم كثيرا في دعم الموارد المحلية الداخلية ولذلك يجب على الجماعات المحلية أن تحدد ممتلكاتها بدقة وتكشف عن المادة الخاضعة للضريبة.
- **ترقية الأنشطة المحلية:** 146 إن إستغلال المناجم والمحاجر ومواد البناء المحلية كالأحجار قد تشكل موردا لا بأس به بالنسبة لبعض الجماعات المحلية. وكذا فان تطوير السياحة والصناعات التقليدية وكذا أنشطة الصيد البحري وتربية المائيات وعملية استرجاع النفايات وكذا تهمين التراث الثقافي من شأنهما أن يولدا ويسمحا بإنشاء مناصب شغل مباشرة وغير مباشرة.
- **التسيير الحضري:** إن المهام التقليدية للخدمات العمومية المتعلقة بالتسيير الحضري (تنظيف مصلحة الطرقات، المساحات الخضراء، إدارة المياه...) التي تتسبب في نفقات مالية معتبرة قد يمكن التنازل عنها هن طريق منح الامتياز وإقرارها بواسطة دفاتر الشروط مقابل خضوعها لمراقبة قانونية صارمة.
- **رسوم المرور:** إن رسوم أنابيب النفط التابعة لشركة سوناطراك والخطوط الكهربائية ذات التيار العالي لشركة سونلغاز يجب أن تكون محل تقييم بالتشاور مع البلديات المعنية بهذه الممرات .
- **إجراءات الإعفاء من الضرائب أو تخفيضها:** يجب تكريس مبدأ التعويض المتعلق بهذه الإجراءات المقلصة من الموارد المالية للجماعات المحلية.

- عبدالله سرير رابح، مرجع سابق، ص 86.145

- استقطاب الاقتصاد غير الرسمي¹⁴⁷: لا يمكن للجماعات المحلية أن تتطور إلا إذا تمكنت من تامين مواردها الخاصة لا سيما باستقطاب نسبة معتبرة من الاقتصاد غير الرسمي (الذي لا يخضع للضريبة) والذي ينتشر في المناطق الحضرية أو ضواحيها.
- تحويل بعض الضرائب من الدولة إلى الجماعات المحلية: يجب على الدولة أن تتخلى عن بعض الضرائب وتحوّلها إلى الجماعات المحلية. إن إجراء كهذا من شأنه أن يحسن الوضعية المالية لهذه الجماعات وتعفي الدولة من تقديم التسيير والتجهيز التي تقدمها في كل مرة للجماعات المحلية. ويمكن أن تفسر مثل هذا التحويل الضريبة على الأجر والمرتببات الذي يحصل حالياً كله لصالح الدولة. وكذا الرسم على الطابع والتسجيل أو ما يسمى بحقوق التسجيل والطابع وقد قمنا باختيار هذين الضريبتين نظراً لأنهما سهلتا التحصيل كونهما تقتطعان من المنبع ويمكن أن يستفيد من هذا التحويل البلدية التي يدفع فيها الأجر.

- العمل بالعقود المحلية للنجاعة: العقد المحلي للنجاعة وهو عقد تبرمه البلدية إلى جانب الأطراف التالية: ¹⁴⁸

- ممثل الإدارة المركزية (وزير الداخلية).
- ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط.
- ممثل عن بنك محلي أو وطني.
- إن العقد المحلي للنجاعة مستلهم كتلك العقود التي تبرمها المؤسسات الاقتصادية العمومية أو الخاصة مع المؤسسات البنكية قصد تجاوز ظروف الاختلال المالي، ومن ثم فهو يهدف إلى تحسين قدرات التسيير، والتحكم في المشاكل التنظيمية، وذلك عن تعديل أنماط التسيير، والتحكم في النفقات والتكاليف.

خامساً. دعم الرقابة المالية و تفعيلها:

إن الرقابة ميدان واسع عرف تطورات كبيرة ومتواصلة صاحبتها تعقد النشاطات وتنوعها مع كبر حجم الجماعات المحلية وضخامة الوسائل البشرية، المادية والمالية المستعملة يصعب فيها يوماً بعد يوم ضمان حسن تسيير المالية المحلية إذ تكثر العمليات المنجزة والأخطاء

¹⁴⁷- عبدالله رايح سرير، مرجع سابق، ص 91.

¹⁴⁸- نفس المرجع، ص 92.

والانحرافات بل وصل الأمر إلى الاختلاس والتلاعب أحيانا، وتكسب الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية أهمية خاصة باعتبارها خط الدفاع الأول لحماية أموال الجماعة، والموارد العامة وضمن الاستخدام الأمثل لها. ¹⁴⁹

ويقصد بالرقابة مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال التنفيذ والخطط والسياسات الموضوعية بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال. وتمارس الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية حسب الأشكال الثلاث الآتية:

__ الرقابة الإدارية: والتي تقوم بها الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية بالنسبة للجماعة المحلية.
__ الرقابة القضائية: والتي يتولاها مجلس المحاسبة.

__ رقابة المجالس الشعبية والمحلية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية.

وبالنظر للرقابة الممارسة على الجماعات المحلية (الإدارة المحلية) وافتقارها إلى مقاييس الأداء وبالتالي إهمالها لتحقيق الفعالية، حيث تقتصر على إجراء التقييم التشريعي لمدى التزام الوحدات الإدارية للجماعات المحلية بحدود الأموال القابلة للإنفاق على وسائل انجاز محددة (صرف النفقات دون تجاوز الاعتماد المخصص لهذه النفقات في الميزانية) دون الاهتمام بتقييم أنشطة الجماعات المحلية ودون عناية بتقييم الانجاز الفعلي (دون الاهتمام من تحقيق الأهداف المراد تحقيقها من عملية الإنفاق). من جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية تتميز بضعف الموارد البشرية وتأثيرها السلبي الذي ينتج عن ذلك بالازدواج إلى التأخر في الانجاز والتنفيذ لطول فترة الرقابة والتأشير.

المبحث الثالث: الحوكمة كآلية لتطوير اداء الادارة المحلية وزيادة فعاليتها:

إن الحوكمة المحلية و من خلال الآليات التي تقوم عليها كالشفافية و المساءلة و حكم القانون و المشاركة، و من خلال تنوع فواعلها كالقطاع الخاص و المجتمع المدني و الهيئات المحلية، يمكن أن تكون آلية فعالة في مكافحة الفساد على المستوى المحلي، فضلا عن إسهامها في تحقيق التنمية المحلية بأقل تكاليف و أقصر وقت ممكن.

¹⁴⁹ - عبد الحفيظ عباس، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة: ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، (مذكرة

مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان)، 2011-2012، ص55.

أولاً. الحوكمة لتطوير الإدارة المحلية:

تشير الدراسات إلى عدم اتفاق الباحثين حول تعريف محدد أو ترجمة للمصطلح *corporate governance* والذي ترجم إلى الفرنسية *gouvernement d'entreprise* حيث يرى البعض تسميتها حوكمة ويرى البعض الآخر تسميتها الإدارة الرشيدة أو الإدارة الحكيمة ويرى آخرون تسميتها الإجراءات الحاكمة¹⁵⁰. عرفها رئيس البنك الدولي السابق (j. wolfenson) بأنها الممارسات التي تدور حول العدالة والشفافية ومحاسبة المسؤولين¹⁵¹.

مفهوم الحكم الرشيد للإدارة المحلية (الحوكمة المحلية): ظهر مفهوم الحكم الرشيد *gouvernance* في عام 1989، خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطور¹⁵² علم الإدارة من جانب آخر، فعلى المستوى العلمي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات، المؤسسات الدولية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني. وعليه فإن على الجانب الأكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال والإدارة العامة، كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين، والتركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الاقدمية، والتدرج الوظيفي).¹⁵³

ونتيجة ما سبق حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة *local government* إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية *local governance*.

ويمكن تعريفها كذلك على أنها كيفية ممارسة السلطة من جانب الدولة من اجل تسيير جيد للأعمال الحكومية سواء على الصعيد السياسي أو الاقتصادي أو الإداري، الحوكمة من هذا

¹⁵⁰ - Marois, B et Bompont , *gouvernement d'entreprise et Communication Financière* , 150
économica, 2004 , p105 .:paris

¹⁵¹ - عدنان فباجة و آخرون، *تعزير حوكمة الشركات في فلسطين*، القدس :معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ص31 .

¹⁵² - طاشمة بومدين، "الحكم الرشيد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، *مجلة التواصل*، العدد 26، 1975، ص29.

¹⁵³ - طاشمة بومدين، مرجع سبق ذكره.

الجانب تهدف إلى دراسة مؤسسات الدولة وعلاقتهم مع المؤسسات الاجتماعية (المؤسسات الاقتصادية، جمعيات المجتمع المدني، الأحزاب السياسية، النقابات العمالية).

كما عرفها gomez والذي تعود له المصطلح *gouvernement d'entreprise* والتي تعني نظام للقوانين والإجراءات التي تنظم عمل القطاعات الاجتماعية من جانبيين حيث انه يضع النظام في أعمالهم ويعطيهم الأوامر.

كما يشرح sir adrian cadbury في تقرير 1992 (الشهير بتقرير cadbury) عن الجوانب المالية لحوكمة الشركات: " حوكمة الشركات هو النظام الذي تدار وتراقب به الشركات، مجالس الإدارة المسؤولة عن حوكمة شركاتها، ودور المساهمين في حوكمتها هو انتخاب أعضاء مجلس الإدارة والمراجعين، والتأكد من أن هناك هيكل حوكمة ملائم وفي مكانه. إن مسؤولية المجلس تتضمن وضع الأهداف الإستراتيجية للشركة، وتوفير القيادات التي تحقق هذه الأهداف، ومراقبة إدارة العمل، ورفع التقارير للمساهمين أثناء فترة ولايتهم، والتأكد من أن مجلس الإدارة يلتزم بالقوانين واللوائح، ويعمل لمصلحة المساهمين أعضاء الجمعية العامة.

لذلك تقع عملية بناء المؤسسات الإدارية ونقصها بها الإدارة المحلية في قلب اهتمامات الباحثين من علماء التنمية السياسية وتشكل حجر الزاوية فيها، وتشكل الثقافة السياسية المناخ السيكلوجي المحيط بتلك المؤسسات والأبنية، وتخضع هذه الثقافة لإمكانية تغييرها فالتنمية السياسية تفترض إضفاء الفاعلية على المؤسسات، الفاعلين وأطراف العملية الإدارية، وهي بذلك دراسة لمستويات الكفاءة والأداء في مختلف الأجهزة الإدارية والتنظيمات القائمة¹⁵⁴.

حيث تسعى الحوكمة من خلال المسعى العام إلى تحقيق رفع الكفاءة أداء المؤسسات ووضع الأنظمة الكفيلة بتخفيف أو تقليل الغش وتضارب المصالح والتصرفات غير المقبولة ووضع أنظمة للرقابة على أداء تلك المؤسسات ووضع هيكل يحدد توزيع كافة الحقوق والمسؤوليات

154- نورالدين دخان، "إشكالية القيادة في منظور الرشادة من أجل تفعيل التسيير"، مداخلة في المنتدى الدولي حول التسيير الفعال في المؤسسة الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، 03-04 ماي - 2005 .

وتحديد القواعد والإجراءات والمخططات المتعلقة بسير العمل داخل المؤسسة ويمكن إجمال الأهداف التي يمكن تحقيقها نتيجة تطبيق نظم الحوكمة بما يأتي¹⁵⁵:

- تحقيق الشفافية والعدالة ومنح الحق في مساءلة إدارة المؤسسات للجهات المعنية.
- تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح المتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة والحد من استغلال السلطة في تفضيل السلطة العامة.
- تحقيق فرصة مراجعة الأداء من خارج أعضاء الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات لتحقيق رقابة فعالة ومستقلة.
- زيادة الثقة في إدارة الاقتصاد القومي مما يساهم في رفع معدلات الاستثمار وتحقيق معدلات نمو مرتفعة في الدخل القومي¹⁵⁶.

ثانياً: التوجه نحو زيادة المشاركة على المستوى المحلي: لقد ازدادت أهمية المجالس المنتخبة حين برز على الصعيد الدولي في مطلع التسعينات فكرة الحوكمة وما تستوجبه من آليات منها آلية المشاركة في الحكم وبعث وتعزيز أطر النظام الديمقراطي وآلية الفعالية والشفافية والمساءلة والشرعية والاستجابة وغيرها من الآليات كثير.

ونتيجة لذلك سارعت العديد من الدول إلى تعديل تشريع الإدارة المحلية تكريسا لمقتضيات الحوكمة إن على صعيد شكل المجلس المنتخب، أو على صعيد ملائمة الاختصاصات المنوط بها وأحدثت فكرة الحوكمة ثورة في مجال نظرية الإدارة المحلية بمختلف محتوياتها وأبعادها لا لشيء إلا للمواكبة التشريع الوطني لمقتضيات التحولات الدولية¹⁵⁷.

ويعتبر مثال التعاقد مع الغير **Contracting out** شكل من أشكال تكريس المشاركة أداة من أدوات التحول إلى القطاع الخاص وتقليص وظائف الحكومة، انطلاقاً من أن دور الحكومة هو التوجيه **Steering**، وليس التجديف **Rowing**. وتمتد جذور حركة التعاقد، مع الغير إلى نظرية الاختيار العام التي تؤكد أن الهيئات الحكومية تعمل تقليدياً كمحتكرة في تقديم الخدمات، ومن ثم فإن الخدمات التي تقدمها تتسم بعدم الكفاءة. ولذلك يرى باحثو

¹⁵⁵- عادل عبد العزيز السن، متطلبات مواجهة المخالفات المالية و الإدارية، ورشة عمل مكافحة أعمال الرشوة، المنظمة العربية للتنمية

الإدارية، 2006، ص ص 24، 25.

¹⁵⁶- عادل عبد العزيز السن، مرجع سابق، ص 26.

¹⁵⁷- عمار بوضياف، مرجع سابق ص 146.

الاختيار العام انه بالسماح للشركات الخاصة والهيئات العامة للمنافسة من اجل عقود الخدمات، فان تكاليف الوحدة من إنتاج السلعة أو الخدمة سوف تتناقص، ومن ثم تتحسن الكفاءة. كما يرون أن التعاقد مع الغير أكثر كفاءة في تقديم الخدمات العامة من الإمداد العام. ومن العوامل الأساسية في خصخصة الخدمات قابلية الخدمة للخصخصة، إذ يجب أن تكون للخدمات والمنتجات قيمة تجارية، حتى تكون جذابة للقطاع الخاص.¹⁵⁸

وتشير اتجاهات الإسناد إلى الغير في الدول المختلفة إلى أن هناك تزايد في عدد الوحدات المحلية التي تلجا إلى هذا الأسلوب، وكذلك في عدد الخدمات التي يتم إسنادها إلى القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

واللجوء إلى التعاقد الخارجي يكون أكثر احتمالاً في الحالات التالية :

- الارتفاع النسبي للتكلفة عند التقديم المباشر للخدمات، بالمقارنة باستخدام الموردين أو المتعاقدين الخارجيين.
- المدن الكبرى والصغيرة التي تدفع أجوراً مرتفعة للموظفين.
- الحكومات التي تخدم سكاناً قليلين، ولكنها تقع في مناطق مترو بولية لديها نزعة أكبر للتعاقد الخارجي فهذه الحكومات لديها صعوبة في تحقيق اقتصاديات الحجم.
- المدن التي تقدم نطاقاً كبيراً من الخدمات، فالحكومات المحلية في هذه الحالة لديها قدرة أفضل على مقارنة التكلفة بين البرامج.

وقد أصبح التعاقد مع الغير ممارسة منتشرة الآن على نطاق واسع في كثير من الدول. ففي ولاية فيكتوريا في استراليا، على كل مجلس محلي أن يبرم عقود تمثل على الأقل نصف ميزانيته السنوية، من خلال عطاءات تنافسية، ويشمل ذلك خدمات الرعاية الاجتماعية.

أما المثال الثاني للمشاركة فيتعلق بمؤسسات المجتمع المدني، فإنها تقو بتقديم الخدمات لمختلف فئات المجتمع مع مراعاة الجانب الإنساني، فهي تحرص على تقديم مستوى مناسب من الخدمات المحلية لفئات معينة من المواطنين كالفقراء والأقليات... الخ. كما أنها تستطيع التأثير على السياسات العامة للحكومة أو الوحدة المحلية، وبالتالي فان هذه المؤسسات تلعب دوراً مهماً ولا غنى عنه في عملية التنمية المحلية وذلك من خلال مساعدة الحكومة المحلية عن

طريق العمل المباشر معها أو تقديم التمويل المالي أو تقديم أفضل من الخدمات لفئات معينة من المواطنين. 159

فالمجتمع المدني في الولايات المتحدة الأمريكية يشارك في كل الأنشطة في الدولة، فهناك جمعيات أهلية تقوم بهدف إقامة الحفلات أو إنشاء المعاهد الدينية والكنائس، ونشر الكتب، وبناء المستشفيات والمدارس والسجون. وهذه الجمعيات تعمل على المستويين الفدرالي والمحلي على حد سواء، حيث تقوم الجمعيات لمختلف الأغراض والأنشطة، فالنمط الأمريكي يقوم على إنشاء الجمعيات والاعتماد عليها لانجاز اصغر المشروعات والخدمات.

خلاصة الفصل الثالث

مما سبق تناولنا في هذا الفصل مقتضيات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر موضحين في ذلك التحديات التي تواجهها مما يستدعي مواكبتها والاستجابة لها من خلال ثلاثة مباحث حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى إصلاح البنية السياسية القانونية للمحليات والذي ذكرنا فيه تفعيل العمل الحزبي على المستوى المحلي كأول عنصر وإصلاح النظام الانتخابي كثاني عنصر والعنصر الثالث كان حول العمل على معالجة العزوف الانتخابي أما المبحث الثاني فهو العمل على بناء إستراتيجية لتطوير القدرات المحلية حيث تطرقنا في هذا المبحث إلى التركيز على تطوير الأداء المحلي أما العنصر الثاني فهو العمل على زيادة الكفاءات وتنمية المهارات

الإدارية أما العنصر الثالث إصلاح القانون الأساسي لعمال وموظفي المحليات ثم مراجعة أنماط التمويل المحلي كإربع عنصر أما العنصر الخامس فكان يتمحور حول دعم الرقابة المالية وتفعيلها والمبحث الثالث تضمن الحوكمة كآلية لتطوير أداء الإدارة المحلية وزيادة فعاليتها حيث تطرقنا في هذا المبحث إلى عنصرين أولهما الحوكمة لتطوير الإدارة المحلية أما الثاني فهو التوجه نحو زيادة المشاركة على المستوى المحلي.

الاستنتاجات

- من سبل وآفاق التطوير البنية السياسية يجب أن يختار المترشح على أساس شخصيته ومؤهلاته والمزايا التي تصف بها دون النظر إلى مركزه المادي.
- يتطلب إصلاح النظام الانتخابي النظر إلى الأهداف المرجوة من إصلاحه، حيث تكون المجالس ممثلا حقيقيا للشعب إذا كانت تمثل كل الرقعة الجغرافية للدولة وبها تمثيل لكافة شرائح المجتمع وفئاته، فالميزة الأهم فهي أن تكون هذا المجالس فعالة و معنى ذلك أن تكون المجالس معبرة بصدق عن أفكار و طموحات الأغلبية دون إهمال الأقلية.
- معضلة العزوف الانتخابي أو المقاطعة التي يعلنها المواطن في كل موعد انتخابي، ناجمة عن الظروف الاجتماعية التي يعيشها، على غرار السكن والبطالة وغيرها من المشاكل الاجتماعية، مما يجعله يتصور في كل مرة أن أي موعد انتخابي استغلال لصوته في حين أن ظروفهم المعيشية لازالت لم تتغير.

- إحصاء القادرين على الأداء من الكفاءات المحلية على أن يخوضوا انتخابات المجالس الشعبية البلدية فمن ثم أتت الانتخابات في الغالب وفي مختلف المحطات بأعضاء غير قادرين عن التعبير الدقيق للمشكلات المحلية وكسر جدار الجمود واقتراح الحلول الصحيحة والممكنة.

- بالنظر للرقابة الممارسة على الجماعات المحلية (الإدارة المحلية) وافتقارها إلى مقاييس الأداء وبالتالي إهمالها لتحقيق الفعالية، حيث تقتصر على إجراء التقييم التشريعي لمدى التزام الوحدات الإدارية للجماعات المحلية بحدود الأموال القابلة للإنفاق على وسائل انجاز محددة دون الاهتمام بتقييم أنشطة الجماعات المحلية ودون عناية بتقييم الانجاز الفعلي (أي دون الاهتمام من تحقيق الأهداف المراد تحقيقها).

- بروز أهمية المجالس المنتخبة لتكريس مبادئ الحوكمة، كآلية لتطوير الإدارة المحلية.

الخاتمة:

من خلال دراستنا للإدارة المحلية كإطار قانوني، وقاعدة أساسية للتسيير المحلي في الجزائر، الذي تبنته الدولة لتطبيق اللامركزية كضرورة ملحة لما لها من مزايا من خلال تعزيز دور المجتمع المدني وجعله شريكا أساسيا في عملية التنمية، وفي مواجهة التحديات الإقليمية التي تواجه أغلب دول العالم لتطبيق بعض المبادئ العامة في مجال الديمقراطية، وحماية حقوق الإنسان الصادرة عن هيئات أممية عالمية، وبدعم من الإرادة السياسية دفعت المشرع إلى إصلاح ووضع قواعد قانونية وتنظيمية تتماشى مع الظروف التي أصبحت تتغير بوتيرة متسارعة والتي كان لها الأثر العميق على نواحي الحياة الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، وفي إطار البحث عن الاستقرار السياسي للنظام وكذا تجسيدها مبدأ المشاركة في صنع القرار وتعزيز دور المجتمع المدني كفاعل أساسي في عملية التنمية المحلية، اتجه المشرع نحو تبني إصلاحات على الإدارة المحلية ممثلة في البلدية باعتبارها مكان وإطار مؤسسي لممارسة الديمقراطية.

فبعد تبني خيار الإصلاحات للإدارة المحلية ممثلة في البلدية، فبإصدار قانون البلدية الجديد هذا القانون حاول المشرع من خلال مضامينه تصحيح بعض القواعد القانونية التي كانت سببا مباشرا وغير مباشر في حدوث التوترات والإنسدادات داخل الجماعات المحلية وكاستجابة لحل إشكالات الواقع العملي والعمل على تجاوزها، فقد مست

الإصلاحات أو التحديثات الجديدة للقانون جميع عناصر التسيير بالدرجة الأولى، عن طريق مواد قانونية جديدة، و آليات عملية في تطبيق بعض المسائل التي لها علاقة بالمواطن، وهذا بعد أن عجز قانون البلدية 08/90 والصادر في ظل التحول السياسي الذي عرفته البلاد، و توجهها من الأحادية إلى التعددية الحزبية تكريساً لمبادئ الديمقراطية، الدافع وراء تعديل المشرع لقانون البلدية محاولة منه معرفة مكن الخلل في القانون القديم و تداركه في قانون 10-11.

ومن خلال فصول هذا البحث لموضوع الدراسة يظهر لنا ما يلي:

بالنظر القوانين المتعلقة بالبلدية يتضح التناقض من ناحية وضع البلدية كهيئة مستقلة من الناحية القانونية، أما من حيث الممارسة فنجد المجالس المحلية ليست الفاعل الوحيد بسبب تداخل الصلاحيات بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية مما أدى إلى سحب كثير من الصلاحيات من المجالس المنتخبة من طرف سلطات عدم التركيز التي تمارس رقابة إضافية عن تلك التي تمارسها سلطة الوصاية بجميع أشكالها وأشدها قسوة الحلول ويتضح من خلال دراستنا لقانون البلدية أن المشرع قد سار في اتجاهين متعارضين فمن ناحية توسع في اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة بكل ما يهم شؤون الإقليم، في المقابل أخضعها في ممارسة تلك الاختصاصات لرقابة دقيقة وواسعة عهدتها إلى السلطات الوصائية، مما نتج عنها ضآلة وتقييد ما قرره المشرع من استقلال لهذه المجالس وهو ما يثبت صحة الفرضية الأولى.

بالقراءة المتأنية لنصوص قوانين البلدية ابتداء من 1967 مروراً بقانون رقم 08-90 الذي صدر بعد الدخول في مرحلة التعددية الحزبية، والتي تفرض تكييف المنظومة القانونية مع متطلبات المرحلة، و إعداد جهاز البلدية بإطاره الهيكلي والبشري لمواكبة هذا التحول، و تفعيل المستوى الوظيفي للبلدية بنقل صلاحياتها من الجانب الخدماتي البحث، إلى فاعل اقتصادي رئيسي يعمل على توجيه التنمية المحلية والمشاركة فيها لكن هذا لم يتحقق وأضحى هذا القانون منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات فعدل بقانون 10-11 الذي يصب في إصلاح الإدارة المحلية وهو ما يثبت صحة الفرضية الثانية.

قد تبين لنا من خلال تحليلنا للأداء المحلي، وممارسة الاختصاصات، والتسيير الإدارة المحلية بالموارد البشرية الكفؤة كشرط أساسي للنهوض بمهامه الوحدات المحلية، ونحن أمام إمكانية زيادتها من ناحية عددها في إطار التقسيم الإداري المنتظر الذي يلح في الأفق، والذي يستوجب إمكانات إضافية و زيادة في العنصر البشري المؤهل، ولذا ينتظرها الكثير من التحديات التي يجب مواكبتها وهو ما يثبت صحة الفرضية الثالثة.

التوصيات:

لضرورة قيام البلديات بأداء سليم في مجالات كثيرة، ومنها التنمية المحلية، أضحت الظروف تملي على السلطات المركزية إعادة النظر في النصوص التي كبلتها بها وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن لها حرية التصرف في أموالها من خلال تمكينها من منظومة جبائية محلية، وبنفس الوقت التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود بالأساس إلى الجهات الوصية المركزية المعنية.

البحث في صيغ أخرى لتقريب الإدارة من المواطن، كإنشاء الملحقات والفروع، والتي لا تكلف ما يكلفه إنشاء بلدية بأكملها.

-ومن ناحية أخرى، على البلدية، أن تعيد تثمين مواردها الذاتية سواء منها المالية غير الجبائية أو البشرية، وهنا تبرز ضرورة التكوين وتحسين أداء الموظفين، وعصرنة التسيير بإدخال الوسائل التكنولوجية المتاحة، ومن ثم ترشيد عملية الإنفاق باعتماد الطرق الكمية العلمية في اختيار المشاريع.

-تفويض بعض الصلاحيات على المستوى المحلي : يجب على السلطات المركزية تفويض بعض الصلاحيات للسلطات المحلية، حتى يكون هؤلاء أكثر مسؤولية وتفهما لمعنى الاستقلال المالي واللامركزية، وقد يكون هذا التفويض عن طريق:

-إقحام البلديات ومسئوليتها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الاقتصادية المتوفرة لديها، وكذا في عملية جمع الضرائب المحلية.

-يمكن تقوية مسؤولية السلطات المحلية عن طريق ترك بعض الحرية في تحديد معدلات الاقتطاع بين مجال مضبوط ومحدد قانونا.

-نشر ثقافة الحوكمة وتعزيزها بين أعضاء المجلس البلدي، لأن ذلك سينعكس بشكل مباشر على القرارات الإستراتيجية التي تتخذها البلدية، وكذلك سينعكس بشكل إيجابي على أدائها من خلال كمية ونوعية الخدمات المقدمة إلى الجمهور.

-العمل على تعزيز مبدأ الشفافية من خلال منشورات البلدية والموقع الإلكتروني لها، والعمل على تحسين البيانات المنشورة كما ونوعاً، وتعزيز معيار سلطة القانون، والعمل على إيجاد ما يسمى بالبلدية الإلكترونية ليسهل على المواطنين معرفة القوانين، والأنظمة وإنجاز المعاملات بشكل الكتروني.

- يجب على الدولة الالتفات نحو الشراكة والتعاقد مع الغير وخلق آليات قانونية لتفعيله وخاصة هي على وشك إضافة جماعات محلية جديدة في إطار التقسيم الإداري الجديد هذا الأخير الذي يكلفها إنفاق كبير، و إضافي مما يستدعي التدبير الجيد وخلق إستراتيجية بناءة للتخفيف من الأعباء العامة للدولة.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
أ-ذ	..... مقدمة:.....
41-11	..... الفصل الأول: نظام الإدارة المحلية مقارنة مفاهيمية
22-12	..... المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية.....
13-12	..... أولا: مفهوم الإدارة المحلية.....
15-13	..... ثانيا: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية.....
19-15	..... ثالثا: موقع الإدارة المحلية بين التنظيم الإداري للدولة.....
22-19	..... رابعا: وظائف الإدارة المحلية.....
30-23	..... المبحث الثاني: معايير استقلال الإدارة المحلية وعناصره.....
25-23	..... أولا: تعريف الاستقلال.....
27-25	..... ثانيا: معايير استقلال الإدارة المحلية.....
30-27	..... ثالثا: عناصر استقلال الجماعات الإقليمية.....
41-31	..... المبحث الثالث: مقومات الإدارة المحلية
31	..... أولا: قيام هيئات محلية منتخبة تؤمن المصالح المحلية:
38-32	..... ثانيا: وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية.....
41-38	..... ثالثا: إشراف ورقابة السلطة المركزية.....
82-43	..... الفصل الثاني: واقع الإدارة المحلية في الجزائر على ضوء مضامين القانون 10-11.
57-44	..... المبحث الأول: إصلاح المحليات في الجزائر على ضوء قانون 10/11: الخلفيات والدوافع.....
49-44	..... أولا: الإدارة المحلية في الجزائر: النشأة والتطور.....
54-50	..... ثانيا: دواعي إصلاح الإدارة المحلية
57-55	..... (البلدية).....
72-58	..... ثالثا: أهمية إصلاح الإدارة المحلية (البلدية)
59-58	..... المبحث الثاني: المحليات في ظل القانون 10-11: مجالات التدخل ومستوياته...
60-59	..... أولا: على المجال السياسي وكيفية مشاركة المواطن على المستوى المحلي (البلدية).

72-61	..... ثانيا: المجال الإداري وخلق طرق جديدة للتسيير
82-72	..... ثالثا: على مستوى بنية ووظيفة الإدارة المحلية (البلدية)
76-73	المبحث الثالث: الرقابة على المحليات (البلدية) على ضوء قانون 10-11..
82-76	..... أولا: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في القانون 10-11
114-84	..... ثانيا: الرقابة على الهيئة
92-85	..... الفصل الثالث: مقتضيات إصلاح إدارة الجماعات المحلية في الجزائر
87-85	..... المبحث الأول: إصلاح البنية السياسية القانونية للمحليات
90-87	..... أولا: تفعيل العمل الحزبي على المستوى المحلي
92-90	..... ثانيا: إصلاح النظام الانتخابي
103-92	..... ثالثا: العمل على معالجة العزوف الانتخابي
95-92	..... المبحث الثاني: العمل على بناء إستراتيجية لتطوير القدرات المحلية
96-95	..... أولا: التركيز على تطوير الأداء المحلي
98-96	..... ثانيا: العمل على زيادة الكفاءات وتنمية المهارات الإدارية
101-98	..... ثالثا: إصلاح القانون الأساسي لعمال وموظفي المحليات
103-101	..... رابعا: مراجعة أنماط التمويل المحلي وإصلاحها
115-103	..... خامسا: دعم الرقابة المالية وتفعيلها
106-103	..... المبحث الثالث: الحوكمة كآلية لتطوير أداء الإدارة المحلية وزيادة فعاليتها
108-106	..... أولا: الحوكمة لتطوير الإدارة المحلية
115-109	..... ثانيا: التوجه نحو زيادة المشاركة على المستوى المحلي
	..... الخاتمة
139-130	..... الملاحق
	..... المراجع

