



جامعة بجاية  
Tasdawit n' Bgayet  
Université de Béjaïa

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية  
كلية الحقوق و العلوم السياسية

مذكرة من إعداد الطالب

عبد العالي وحيد

للحصول على شهادة الماجستير في القانون

فرع: القانون

تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة

بعنوان

## حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري

تاريخ المناقشة: 13 ديسمبر 2014 .

لجنة المناقشة:

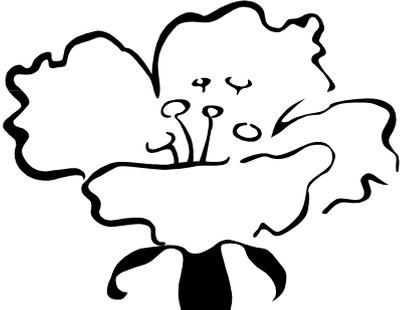
- د. إقروفة زبيدة، أستاذة محاضرة قسم أ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ..... رئيساً،  
د. بودريوه عبد الكريم، أستاذ محاضر قسم أ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ..... مشرفاً ومقرراً،  
د. دحماني عبد السلام، أستاذ محاضر قسم أ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ..... ممتحناً.

السنة الجامعية 2013-2014.

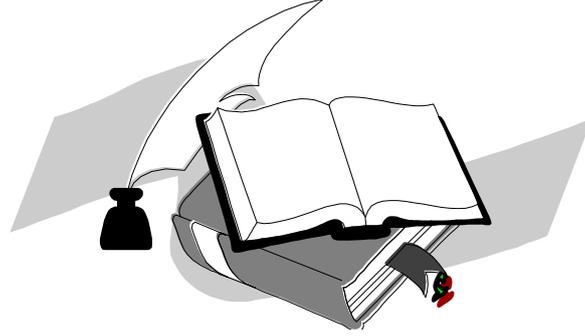
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

(طه: 114)



## إهداء



إلى من زرع في نفسي بذرة حب العلم والوطن والعمل لأجله، ووفر لي أحسن السبل، إبن الثورة وحامل المشعل حفظه الله لي وأطال عمره وجزاه خيرا عن هذا العمل....الوالد الكريم " العربي " .

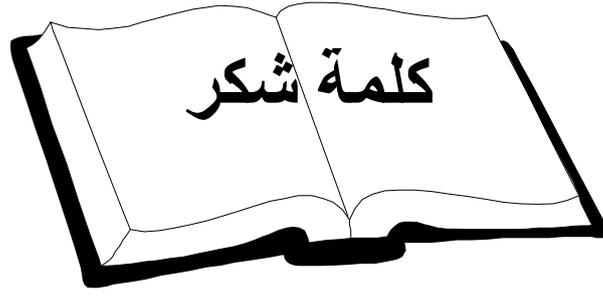
إلى من شقت وربت وأدبت وعلمت واستيقظت باكرا، وسهرت الليالي وفعلت كل شيء لإبنها....الوالدة الكريمة، ويوم أتي حصد الثمار أخذها الخالق دون أن تحصد ثمار شقائها في الدنيا، رجاؤنا في الله أن يجعله في ميزان حسناتها ويجعله سببا في دخول الجنة.

إلى إخوتي كل باسمه، على المساعدة التي تقدموا بها، وإلى كل من قدم لي العون في إنجاز هذا العمل.

إلى كل من علمني عن مكونات هذه الحياة لحد الآن.

إلى زملائي في الدراسة، وإلى كل من قدم لي مساعدة ولو معنوية في بجاية، وأخص عائلة مهناوي وصغيرها المدلل، وفي باتنة لعائلة عدوان وكبيرها عمي عمار.

إلى صديقي بل وأخي العزيز في الدراسة والحياة "صوكو وليد"، فرب أخ لم تلده لك أمك، كما أقدم كل التشكر إلى صديقي "بن شعلال محفوظ" ، ولا أنسى تشجيعات كبيرنا في الدفعة "تبري أرزقي" ، وفي الأخير كل الإحترام والتقدير إلى الأخت "صبرينة" داهية الدفعة ، ولا أنسى الزملاء حفيظة، يسمينة، رزيقة، شعبان، علاوة.



بعد الحمد والشكر لله الذي أعانني على عملي هذا وماكنت منجزا له لولا بقدرة منه، فسبحان الذي أمدنا بقوته وهو على كل شيء قدير، أتوجه بالشكر إلى أستاذي الفاضل وأحد أعمدة كلية الحقوق والعلوم السياسية بسمفونيته الإدارية .

## الدكتور : "بودريوه عبد الكريم".

لقبوله الإشراف على هذه المذكرة وتوجيهاته الدقيقة وإرشاداته بأسلوب سهل ممتنع، وتشجيعات أب لابنه وتفهم منقطع النظير.

فله مني أسمى عبارات التقدير و الإحترام، و دام أهلا للعلم ، فجزاه الله خير جزاء.

كما لا يفوتني تقديم جميل الشكر إلى كل أساتذتي في السنة الأولى ماجستير كل بإسمه، و أخص بالذكر الأستاذ قبايلي الطيب والأستاذ موساسب زهير، وإلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد في إعداد هذه المذكرة .

كهرميد.

## قائمة لأهم المختصرات

أولا : باللغة العربية :

\*ج. ر.ج. ج. د. ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

\*ص : صفحة .

\*ص.ص. : من الصفحة الي الصفحة .

\*م.ش.ب : المجلس الشعبي البلدي .

\* ط : الطبعة.

\* د.س.ن : دون سنة النشر.

ثانيا : باللغة الأجنبية :

- **Art.:** Article.
- **Ed :** Edition.
- **JORADP :** Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire .
- **JORF :** Journal Officiel de la République Française.
- **L .G.D.J :** Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- **N° :** Numéro .
- **Op.Cit :** Référence Précédemment Citée .
- **P :** Page.
- **P.P :** De la page à la page .
- **R .A.R.S.E.P :** Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.
- **A. J. D .A :** L'Actualité Juridique du Droit Administratif .
- **L. G. D. J :** : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence .

# مُقَدِّمَةٌ

تسعى الجزائر لبناء مُنذُ الإستقلال و إلى يومنا هذا دولة قوية، من خلال تبنى سياسة إصلاحية مستوحاة من التجارب الأجنبية، وكغيرها من دول العالم تأثرت الجزائر بمفاهيم العولمة التي تسعى لتوحيد أهداف الشعوب وتطلعاتهم، بواسطة عولمة الحوكمة، كأحد هذه المفاهيم<sup>1</sup>، التي تتادي باتباع سياسة إصلاحية ترسخ دعائم الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع، من خلال التسيير الحسن للمؤسسات و التقاليد العامة، فهي همزة الوصل بين ثقافة التسيير والديمقراطيات الحديثة، وتكون بداية الإصلاح من القاعدة وصولا إلى القمة بإستجابة النظام القانوني للهيئات القاعدية لمبادئ الحوكمة.

كرست الدولة الجزائرية بغية التحكم في إقليمها والإعتناء بشؤون مواطنيها، تنظيم إداري يقوم على أسلوبين متباينين لكنهما متكاملين، يتمثل الأول في المركزية الإدارية La Centralisation Administrative ، التي تحصر الوظيفة الإدارية في الدولة بيد السلطة المركزية، مع إمكانية تفويض بعض الصلاحيات لأجهزة عدم التركيز الإداري، بينما يتمثل النظام الثاني في اللامركزية الإدارية La Décentralisation Administrative ، أين تُوزع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وهيئات وسلطات لامركزية مستقلة.

تحتل البلدية بمكانة ذات أهمية بالغة في النظام السياسي والقانوني للدولة الجزائرية، حيث تُعد الجماعة الإقليمية للدولة وقاعدة اللامركزية، وإطار مؤسساتي يُمكن المواطنين من المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية<sup>2</sup>، متى كان كل هذا يتماشى مع مقتضيات الحوكمة .

يبدأ الإصلاح العام لمؤسسات الدولة وبنائها من الهيئة القاعدية، وذلك بتفعيل هيكلها عن طريق استغلال أي عنصر من عناصر النشاط البشري، ذو الهيكل الرسمية وغير

<sup>1</sup> - DEJAMMENT Alain, L'archipel de la gouvernance mondiale, Dalloz, Paris, 2012, pp.10-12.

<sup>2</sup> - أنظر المواد : 15 . 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج . ر . ج . ج عدد 76، صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، منتم بموجب التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج . ر . ج . ج عدد 25، صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، معدل بموجب التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج . ر . ج . ج عدد 63، صادر بتاريخ 15 نوفمبر 2008.

الرّسمية و مراعاة الكفاءة في الإختيار لأنها ضمان للإستقلالية و أداة لأداء الأدوار بفعالية، وكذا بالرجوع إلى مالك السلطة الأصلية في تشكيلها<sup>3</sup>.

و تتطلب الحوكمة القاعدية تطبيق واسع للامركزية الإدارية - إذ ينادي الأستاذ موريس هوريو بأن : « أسباب اللامركزية تبدو أنها ليست إدارية و لكنها ذات طابع دستوري، فإذا لم يتعلق الأمر بوجهة نظر إدارية، أو بالأحرى عدم التركيز الإداري إدارة كفاءة ومُحايدة ومندمجة واقتصادية أكثر من اللامركزية، ولكن الدولة ليست في حاجة إلى إدارة جيدة فحسب، ولكنها بحاجة أيضا إلى حرية سياسية<sup>4</sup> »، نتيجة التطورات التي عرفتها الساحة الوطنية والدولية فـ « إذا احتاجت دولتنا إلى دولة قوية ومركزة كي تتكوّن، هي اليوم في حاجة إلى سلطة لامركزية كي لا تتفكك<sup>5</sup> »، بمراجعة مستويات التنظيم الإداري، يتم فيه التحول من التنظيم الهرمي إلى التنظيم التشابكي، بشكل يشجع على التعاون بين الوحدات المحلية في وضع وتنفيذ السياسة المحلية.

وهذا بالنظر لكون الإعتناء بالشأن المحلي هو الدور الأساسي للبلدية، و نقطة إشتراك الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، إذا يتعيّن الإعراف لها بصلاحيات معالجة اختصاصات تشمل ميادين التنمية المحلية، مع القدرة على ممارسة الإختصاص قانونيا وفعليا، دون إهمال وضع الآليات والسبل التي تسمح بتقويم نشاط البلدية، و بالمقابل لا تؤدي إلى الهيمنة.

هذه هي مُرتكزات حوكمة البلدية، و التي لا تقتصر على استجابة النص القانوني لها فقط، بل تتعداه إلى التطبيق أيضا، وذلك بمعرفة الأوضاع السياسية والإقتصادية والأمنية والثقافية والدينية التي يطبق في غمارها النص القانوني، وكيف يتم استخدامها، فقد لا يُعدّ العيب في النص بل في التطبيق .

<sup>3</sup> - لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2005، ص. 51 .

<sup>4</sup> - مقولة منقولة عن: زكي محمد نجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص. 117 .

<sup>5</sup> - HASSAYOUM Moez, « La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie», actes du colloque sur la décentralisation au Maghreb ; approches et application, R.A.S.J.E.P, n°01, 2005, p.55.

عَرَفَت البلدية جملة من النصوص القانونية في فترات متعاقبة من المراحل التي مرت بها الدولة الجزائرية، مترجمة الإيديولوجية والسياسة العامة للدولة، وتهدف كلها إلى بناء قاعدة الدولة بتكريس استقلالية وفعالية البلدية، ونستشف هذا من خطاب الرئيس الراحل هُوَارِي بُومدين بمناسبة افتتاح الحملة الانتخابية للمجالس المحلية لسنة 1967: « الحالة الموروثة عن الفترة الإستعمارية غير صحيحة وغير ملائمة مع احتياجاتنا الحالية، وبالتأكيد مع أهدافنا المستقبلية والوطنية الجديدة لدولتنا، تسمح لنا بالوصول إلى نظام بلدي جديد وثنوري غير موجود في العديد من الدول الاشتراكية، البلدية تستفيد بالفعل من استقلالية واسعة<sup>6</sup>، غير أن تطبيق ذلك اختلف بين مرحلة إتباع النظام الاشتراكي و النظام الرأسمالي.

أثبتت الواقع عجز البلديات في الجزائر عن إدارة الشؤون المحلية رغم جملة الإصلاحات التي تبنّاها المشرع الجزائري إلى غاية يومنا هذا<sup>7</sup>، الأمر الذي يستدعي أعمال أسس الحوكمة لمعرفة الخلل الذي ينحصر إما في وجود آليات قانونية غير مفعلة، أو عدم وجودها أصلا، وبعدها إقتراح الحلول المناسبة التي تزرع في البلدية النفس الجديد، من أجل الإستجابة لتطلعات وانشغالات الشأن المحلي، وعلى هذا الأساس نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يتماشى النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري مع مقتضيات الحوكمة؟

للإجابة على هذه الإشكالية، إعتمدنا في دراستنا على المنهج النقدي و كذا التحليلي، إضافة إلى المنهج المقارن الذي نراهم الأنسب لمعالجة هذا الموضوع.

و من أجل الإحاطة بجميع عناصر هذا الموضوع، يستدعي الأمر دراسة الجانب الهيكلية للبلدية ومدى إعتماده على الفواعل الرسمية، و الفواعل غير الرسمية، والتعاون بين

<sup>6</sup> -BENAKAZOUH Chaabane, La décentralisation en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit, université d'Alger, 1978,P.208.

<sup>7</sup> - أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن قانون البلدية، ج . ر . ج . ج . عدد 06، صادر بتاريخ 18 يناير 1967، معدل و متمم بموجب القانون رقم 81-09 مؤرخ في 04 جويلية 1981، ج . ر . ج . ج . عدد 27، صادر بتاريخ 07 جويلية 1981 . (ملغى )

الوحدات المحليّة ( الفصل الأوّل )، نظرا للدور الوظيفي الذي تلعبه البلدية في معالجة الشّأن المحلي وكذا وجود آليات تسمح بتقويم نشاط البلدية ( الفصل الثّاني ) .

## الفصل الأول

# الحوكمة الهيكلية للبلدية

يُعد الهيكل المُسير للبلدية المُحرك الرئيسي للشأن المحلي، تخطيطًا وتقريرًا وتنفيذًا في ظل النظام اللامركزي، يعترف بوجود هيئات محلية إلى جانب السلطات المركزية، مع توزيع الصلاحيات فيما بينها تبعًا لطبيعة الإختصاص بشكل يكرس الديمقراطية المحلية. وذلك بإعطاء أهمية بالغة لهيئات البلدية وأجهزتها، على نحو يضمن قوتها وفعاليتها بمراعاة مبادئ الحوكمة، التي تتجلى بالرجوع لسلطة الشعب في اختيار الأعضاء، ما يشكل ضمان لاستقلاليتها عن السلطة الوصية<sup>8</sup>، وتزويدها بوسائل التنفيذ الفعالة التي تكفل تحقيق التنمية المحلية<sup>9</sup> ( المَبْحَثُ الأول ).

إن إصلاح الإطار القانوني المنظم للبلدية عضوياً، يفتضي التحوُّل أولاً من مفهوم الحوكمة القائم على إسناد تسيير الشؤون العمومية للجهات الرسمية، إلى مفهوم الحوكمة الذي يعتمد بالإضافة إلى جانب الجهات الرسمية، جهات غير رسمية على وجه المُشاركة<sup>10</sup>، وثانياً تغيير أساس التنظيم الإداري القائم على مبدأ الإختصاص الإقليمي، و التحوُّل إلى مستوى يُكرس التعاون ما بين الوحدات المحلية في ظل ميلاد تنظيم إداري جديد ( المَبْحَثُ الثاني ) .

<sup>8</sup>- شيهوب مسعود، «المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة»، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، الجزائر، 2002، ص. 116 .

<sup>9</sup>- سعدي الشيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق (مع التركيز على ولاية سعيدة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، سنة 1995، ص . 247 .

<sup>10</sup>- عروفي بلال، الحوكمة المحلية و دورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية : دراسة حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، ص . 49 .

## المبحث الأول :

## الإطار العضوي التقليدي للبلدية و مقتضيات الحوكمة

يتمثل الإطار العضوي التقليدي في الأجهزة الرسمية للبلدية وأبرزها هيئة المداولة، ممثلة في المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية، ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، مستعينا بمصالح إدارية ووسائل بشرية ومادية ومالية<sup>11</sup>.

تعد هيئة المداولة ممثلة في المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية<sup>12</sup>، يتم اختيار أعضائها بواسطة الانتخاب من طرف السكان المحليين مباشرة في سبيل تكريس الإستقلالية<sup>13</sup>، كما تتمتع الهيئة التنفيذية بقوة تنفيذية<sup>14</sup> توازي تلك الممنوحة للأجهزة التنفيذية الموجودة على المستوى المحلي تحقيقاً لفعالية البلدية (المطلب الأول).

إن الإعتناء بالشؤون المحلية يتطلب وسائل تنفيذ فعالة، باعتبارها عصب النشاط الإداري المرفقي الذي يُعتبر ميزة لمهام البلدية، و يتوقف نجاح وتحقيق التنمية المحلية عليها (المطلب الثاني).

<sup>11</sup> - أنظر المادة 15 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج . ر . ج . ج . ج عدد 37، صادر بتاريخ 3 جويلية 2011 .

<sup>12</sup> - أنظر المادة 16، من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية لسنة 1996، مرجع سابق.

<sup>13</sup> - تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر : وهم أم حقيقة ؟، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2009، ص . 22 .

<sup>14</sup> - أنظر المادة 80 من القانون 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

## المطلب الأول :

## هيئات البلدية: هيكل بدون روح وإرادة

في سبيل تحقيق الحوكمة على مستوى هيئات البلدية، أقرّ المشرع اختيار أعضائها من طرف السكان المحليين، بواسطة تقليد ديمقراطي<sup>15</sup> مكفول بضمانات قانونية، و يمارس من طرف مجتمع مؤهل وواعي بحجم المسؤولية<sup>16</sup>، مع قدرة هيئاته على التنفيذ<sup>17</sup>.

الواقع يؤكد أن هيئات البلدية بدون روح و لا إرادة، نتيجة عدم احترام الإرادة الشعبية في تعيين الممثلين من جهة<sup>18</sup>، وعدم وجود الكفاءة<sup>19</sup> من جهة أخرى في الهيئة التداولية ( الفرع الأول )، وبسبب الضغط القاعدي والهيمنة الفوقية التي فتحت المجال للتشكيك في مدى القوة التنفيذية للبلدية، نتيجة التضييق و التقييد الممارس على الهيئة التنفيذية<sup>20</sup> ( الفرع الثاني ) .

<sup>15</sup> - أنظر: ديباجة الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، مرجع سابق. (ملغى)

<sup>16</sup> - لوشن دلال، مرجع سابق، ص . 58 .

<sup>17</sup> - بوضياف أحمد ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المدرسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص . ص . 341-338 .

<sup>18</sup> - عروفي بلال، مرجع سابق، ص . 63 .

<sup>19</sup> - غزير محمد الطاهر، أليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحولات الدولة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، 2011، ص . 16 .

<sup>20</sup> - يوسف فايزة، «عن تفعيل دور أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية»، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، عدد01، 2013، ص . ص . 223-224 .

## الفرع الأول:

## إفْتِقَادُ الْهَيْئَةِ التَّدَاوِلِيَّةِ لِلشَّرْعِيَّةِ الشَّعْبِيَّةِ وَالْكَفَاءَةِ الْإِدَارِيَّةِ

يُعتَبَرُ الْإِنْتِخَابُ مِنْ دَعَائِمِ لِمَرْكَزِيَّةِ الْبَلَدِيَّةِ، وَ يَكُونُ ذَا فِعَالِيَّةٍ إِذَا ضَمِنَ وَصُولَ مُمَثِّلِينَ يَعْبرُونَ عَنِ انشغالات المواطنين، وَ يَحْتَرَمُ إِرَادَتَهُمْ فِي الْإِخْتِيَارِ مِنْ جِهَةٍ، وَيَعْزِزُ اسْتِقْلَالِيَّةَ الْبَلَدِيَّةِ عَنِ السُّلْطَةِ الْمَرْكَزِيَّةِ مِنْ جِهَةٍ أُخْرَى، وَالْحَقِيقَةُ أَنَّ الْمُشْرِعَ الْجَزَائِرِيَّ قَدْ تَبَنَاهُ لَكِنْ بِنِظَامِ إِنْتِخَابِي يُعَانِي الْقُصُورَ<sup>21</sup> فِي تَجْسِيدِ مَعَالِمِ الْحُوكْمَةِ ( أَوَّلَا ) .

حَيْثُ تَرَكَ هَذِهِ الْمَسْأَلَةَ لِلْأَحْزَابِ السِّيَاسِيَّةِ<sup>22</sup>، الَّتِي سَعَتْ إِلَى الْبَحْثِ عَنِ مَصَالِحِهَا الشَّخْصِيَّةِ بَدَلَ مِرَاعَاةِ الصَّالِحِ الْعَامِ<sup>23</sup>، وَكَأَنَّهَا غَيْرُ مَعْنِيَّةٍ أَيْضًا بِتَجْسِيدِ مَقْتَضِيَّاتِ الْحُوكْمَةِ، مَا يَجْعَلُ مَسْئُولِيَّتَهَا قَائِمَةً عَنِ الْوَضْعِ الَّذِي آلَتْ لَهُ الْبَلَدِيَّاتُ فِي الْجَزَائِرِ ( ثَانِيَا ) .

## أَوَّلَا- قُصُورُ النِّظَامِ الْإِنْتِخَابِي فِي تَجْسِيدِ مَعَالِمِ الْحُوكْمَةِ :

يَشْكُو النِّظَامُ الْإِنْتِخَابِي الَّذِي عَرَفْتَهُ الْمَنْظُومَةُ الْقَانُونِيَّةُ الْجَزَائِرِيَّةُ مِنْ قُصُورٍ فِي تَكْرِيسِ مَعَالِمِ الْحُوكْمَةِ، وَيَبَيِّنُ ذَلِكَ مِنْ خِلَالِ التَّطَرُّقِ لِلتَّرْشِيحِ لِعُضُوبَةِ الْمَجْلِسِ وَكَيْفِيَّةِ تَوْزِيْعِ الْمَقَاعِدِ عَلَى الْقَوَائِمِ الْإِنْتِخَابِيَّةِ .

## 1- كَيْفِيَّةُ التَّرْشِيحِ لِعُضُوبَةِ الْمَجْلِسِ الشَّعْبِيِّ الْبَلَدِيِّ :

عَانَتِ الْإِدَارَةُ الْمَحَلِّيَّةُ الْجَزَائِرِيَّةُ غَدَاةَ الْإِسْتِقْلَالِ وَضِعِيَّةَ مَزْرِيَّةَ جَرَاءِ مَغَادِرَةِ الْإِطَارَاتِ الْفَرَنْسِيَّةِ، فَأَصْبَحَتْ تَعَانِي نَقْصَ الْكِفَاءَاتِ نَتِيْجَةً قَلَّتْهَا وَانْتِشَارِ الْأُمِيَّةِ وَسَطِ الْمَجْتَمَعِ الْجَزَائِرِيَّ، لِذَلِكَ لَجَأَتْ السُّلْطَاتُ آنَذَاكَ إِلَى التَّقْلِيصِ مِنْ عَدَدِ الْبَلَدِيَّاتِ<sup>24</sup>، وَإِحْدَاثِ هَيْئَاتِ

<sup>21</sup>- باباعلي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010، ص . 91 .

<sup>22</sup>- عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص . 19 .

<sup>23</sup>- سي موسى عبد القادر، دور الانتخابات والأحزاب السياسية في ديمقراطية السلطة في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص . 169 .

<sup>24</sup>- MAHIOU Ahmed, Les collectivités locales en Algérie, A.A.A.N, Alger ,1969, p . 287 .

تُعنى بالتسيير الإداري للبلدية عُرِفَت بالمندوبيات الخاصة، ثم تحولت إلى لجنة التدخل الإقتصادي والاجتماع، وكذا المجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي، و اتبعت في وضع مسيرها أسلوب التعيين مع احترام نوع من التمثيلية<sup>25</sup>.

نتيجة هذه الرواسب، دخلت الجزائر مرحلة إنتقالية لا تسمح معطياتها بتبني نظام إنتخابي يستحيل تطبيقه<sup>26</sup> آنذاك، مما دفع السلطة إلى البحث عن الكفاءة مهمة الرجوع للسيادة الشعبية وحتى الكفاءة لم تُزاعى آنذاك، بل كان المعيار في التعيين هو الشرعية الثورية والولاء للحزب الواحد، فكان المنصب بمثابة غنيمة يتم إقتسامها وليس مسؤولية ثقيلة تقع على صاحبها، الشيء الذي يَعدُّم وجود مبررات تُبيح عدم الأخذ بمبادئ الحوكمة<sup>27</sup>.  
إنّ المناخ الملائم والأرضية التي يجب توافرها لقياس مدى وجود مبادئ الحوكمة<sup>28</sup> يكون بوضع نظام إنتخابي، وأول ما تم تكريسه كان بمقتضى الأمر رقم 67-24<sup>29</sup>، وكانت السمة البارزة عليه هي عدم اشتراط الكفاءة في الراغبين للترشح و حتى كل القوانين

<sup>25</sup> - سي يوسف محمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة و آفاق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2013، ص . 11 .

<sup>26</sup> - المرجع نفسه، ص . 11 .

<sup>27</sup> - حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر 03، 2012، ص . 56 .

<sup>28</sup> - للتعرف على مبادئ الحوكمة أنظر : أزروال يوسف، الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق، دراسة واقع التجربة الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة باتنة، 2009، ص . ص . 24 - 25 .

<sup>29</sup> - أمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق .(ملغى)

اللاحقة له المنظمة لشروط الترشح لم تشترط الكفاءة<sup>30</sup>.

تُعد طريقة الترشح ذات طابع مُزدوج تَجَمَع بين احترام الإرادة الشَّعبية وتسهيل الطريق أمام ترشح الكفاءات، بما يُسهم في تكريس الحوكمة، وبالرجوع إلى الأمر رقم 67-24 نجده لا يُسائر هذا النهج، عندما حصر الترشح في القائمة التي يقدمها الحزب الواحد فقط<sup>31</sup>، وفي هذا تضيق لحق الترشح وحرية الناخب في الإختيار، وجعل الإنتخاب شكلي وغير فعال، وتحت تأثير الأزمة التي عرفتها الجزائر<sup>32</sup>، فتح المجال أمام التعددية السياسية

<sup>30</sup> - القوانين المعنية هي :

- قانون رقم 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الإنتخابات، ج . ر . ج . ج . ج عدد 44، صادر بتاريخ 28 أكتوبر 1980، معدل بالقانون رقم 81-06 مؤرخ في 13 جوان 1981، ج . ر . ج . ج . ج عدد 24، صادر بتاريخ 16 جوان 1981، معدل بالقانون رقم 84-20 مؤرخ في 09 نوفمبر 1984، ج . ر . ج . ج . ج عدد 56، صادر بتاريخ 11 نوفمبر 1984، معدل بالأمر رقم 88-01 مؤرخ في 11 أكتوبر 1988، ج . ر . ج . ج . ج عدد 41، صادر بتاريخ 12 أكتوبر 1988 . ( ملغى )

- قانون رقم 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989، يتضمن قانون الإنتخابات، ج . ر . ج . ج . ج عدد 32، صادر بتاريخ 07 أوت 1989، معدل ومتمم بالقانون رقم 90-06 مؤرخ في 27 مارس 1990، ج . ر . ج . ج . ج عدد 13، صادر بتاريخ 28 مارس 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 91-06 مؤرخ في 02 أبريل 1991، ج . ر . ج . ج . ج عدد 14 صادر بتاريخ 03 أبريل 1991، معدل ومتمم بالقانون رقم 91-17 مؤرخ في 15 أكتوبر 1991، ج . ر . ج . ج . ج عدد 48، صادر بتاريخ 16 أكتوبر 1991، معدل ومتمم بالأمر رقم 95-21 مؤرخ في 19 جويلية 1995، ج . ر . ج . ج . ج عدد 39، صادر بتاريخ 23 جويلية 1995، معدل ومتمم بالأمر رقم 96-26 مؤرخ في 30 أكتوبر 1996، ج . ر . ج . ج . ج عدد 66، صادر بتاريخ 3 نوفمبر 1996 . (ملغى )

- أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ج . ر . ج . ج . ج عدد 12، صادر بتاريخ 06 مارس 1997، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 04-01 مؤرخ في 07 فبراير 2004، ج . ر . ج . ج . ج عدد 09، صادر بتاريخ 11 فيفري 2004، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 07-08 مؤرخ في 28 جويلية 2007، ج . ر . ج . ج . ج عدد 48، صادر بتاريخ 29 جويلية 2007 .

- قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج . ر . ج . ج . ج عدد 01، صادر بتاريخ 14 جانفي 2012.

<sup>31</sup> - المادة 116 من الأمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم ، مرجع سابق. (ملغى)

<sup>32</sup> - عرفت الجزائر أزمة اقتصادية مع أواخر الثمانينات أدت إلى تخلي الدولة عن النهج الاشتراكي وعن نظام الحزب الواحد واتبعت إصلاحات جذرية وعميقة .

التي سمحت بتأسيس التشكيلات السياسية<sup>33</sup>، وهذه هي الظروف المناسبة لتكريس مبادئ الحوكمة، والتي صدر في إطارها القانون رقم 89-13<sup>34</sup>، إذ حمل العديد من الضمانات والآليات المهياة لجو ديمقراطي يضمن مشاركة واسعة في التسيير المحلي، بتبني نظام التمثيل النسبي مع أفضلية الأغلبية في الدور الأول<sup>35</sup>، وتم تعديله نظرا لانتقادات المعارضة الذي وصفته بالتزوير القانوني المسبق للانتخابات<sup>36</sup>، بمقتضى القانون رقم 90-06 الذي وضع حدا لاحتمال انسداد (م.ش.ب) نتيجة كثرة القوائم الانتخابية<sup>37</sup>، كما فتح إمكانية الترشح عن طريق الأحزاب السياسية أو الترشح الحر<sup>38</sup>، ما يوفر روح تنافسية قائمة على اختيار أحسن البرامج، كل هذا يوسع في مجال حرية الناخب في الاختيار<sup>39</sup>.

هذه المزايا دفعت للتساؤل عن ما إذا كان الوقت يسمح بتبنيها؟، و الإجابة تكون بالنفي، لأنّ الجزائر دخلت على إثرها مرحلة انتقالية استثنائية أدت للتخلي عن الشرعية الشعبية وحل المجالس الشعبية المحلية، المنبثقة عن الانتخابات المحلية لسنة 1991<sup>40</sup>. عادت الجزائر للشرعية الشعبية بصدور الأمر رقم 97-07<sup>41</sup>، مع تقييد حرية

<sup>33</sup>- قانون رقم 89-11 مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج . ر . ج . ج . ج عدد32، صادر بتاريخ 5 جويلية 1989 . (ملغى)

<sup>34</sup>- لعبادي اسماعيل، « أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس الانتخابية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية»، المجلة العربية للعلوم السياسية، 2006، ص . 69 .

<sup>35</sup>- المادة 61 فقرة 01 من القانون رقم 89-13، يتضمن قانون الانتخابات، معدل و متمم، مرجع سابق. (ملغى)

<sup>36</sup>- تولموت عيسى، النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص . 03 .

<sup>37</sup>- ترتب على تطبيق القانون رقم 90-06 المعدل للقانون رقم 89-13 فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحل بالأغلبية في الانتخابات المحلية التي أجريت يوم 12 جوان 1990 .

<sup>38</sup>- المادة 66 من القانون رقم 89-13، يتضمن قانون الانتخابات، معدل ومتمم، مرجع سابق. (ملغى)

<sup>39</sup>- سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص . 17 .

<sup>40</sup>- حلت المجالس الشعبية البلدية تدريجيا ابتداء من أبريل 1992، أنظر : المرسوم التنفيذي رقم 92-142 مؤرخ في 12 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج . ر . ج . ج . ج عدد 27، صادر بتاريخ 12 أبريل 1992 .

<sup>41</sup>- المادة 82 من الأمر رقم 97-07 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، معدل ومتمم، مرجع سابق . (ملغى)

الناخب بالقائمة المغلقة وتقييد الترشح الحُر و كذا الأحزاب السياسية الجديدة بضرورة جمع عدد من التوقعات لِدَا تَمَّ تَعْدِيلُهُ سنة 2007، في سياق الإِنْفِتَاح السياسي المتبع من طرف السلطة وإيجاد أحزاب جديدة على الساحة السياسية، لكن أدى تطبيقه إلى تأثيرات سلبية تجلت في عدم استقرار المجالس المحلية<sup>42</sup>، جعلت المشرع يعيد النظر ويصدر القانون العضوي رقم 01-12، أين أبقى على تقييد حرية الناخب بالقائمة المغلقة وكذا تقييد الترشح الحر بجمع توقعات دون الترشح عن طريق الحزب السياسي<sup>43</sup>.

## 2 - كَيْفِيَّةُ تَوْزِيعِ المَقَاعِد :

يتم التعرف على مدى تشكل مجلس منتخب معبر عن الإرادة الشعبية، بالتطرق إلى كيفية توزيع المقاعد، و كذا التقنيات المختلفة التي اعتمدها المشرع في الإنتخابات المحلية التي عرفتها البلاد .

إعتمد الأمر رقم 24-67 على ترتيب المترشحين بواسطة حساب الأصوات التي فازوا بها شَخْصِيًّا<sup>44</sup>، ثم أخذ بنظام التمثيل النسبي مع أفضلية الدَّور الأوَّل<sup>45</sup>، وسرعان ما تم التراجع عن الأفضلية في الدور الأوَّل، وتحديد عتبة التمثيل بنسبة 7 بالمائة من الأصوات المعبَّر عنها<sup>46</sup>، والغاية في ذلك تتمثل في البحث عن التوفيق بين استقرار المجالس المنتخبة وتوسيع التمثيل .

<sup>42</sup> - صدوق أعمار، « فعالية التأطير البشري في الجماعات المحلية الجزائرية »، أعمال ملتقى الجماعات المحلية والتنمية في المغرب العربي، كلية الحقوق، جامعة وهران، 1990، ص . 12 . ( مقال غير منشور )  
<sup>43</sup> - أنظر المادة 72 / 02 من القانون العضوي رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق .  
<sup>44</sup> - المادة 34 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم، مرجع سابق . ( ملغى )  
<sup>45</sup> - المادة 61 / 01 من القانون رقم 89-13، يتضمن قانون الانتخابات، معدل و متمم، مرجع سابق . ( ملغى )  
<sup>46</sup> - أنظر المواد من 75 إلى 80 من الأمر رقم 97-07، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، معدل ومتمم، مرجع سابق . ( ملغى )

- وكان هذا نتيجة إجماع الأحزاب المشاركة في ندوة الوفاق الوطني الثانية المنعقدة بتاريخ 17 سبتمبر 1996، على التخلي عن نظام الأغلبية واعتماد نظام الإقتراع النسبي، منقول عن، بوكرا اديس، «الإقتراع النسبي وأثره على التعددية على ضوء الإنتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع، جويلية 2005، الجزائر، ص. 44.

إن الواقع أثبت في كل مرة يعلق المواطن آماله في اختيار ممثلين يعبرون عن طموحاته، إصابته بخيبة أمل نتيجة مُصادرة النِظام الإنتخابي لأصوات الناخبين وذلك على النحو التالي :

- عدم ملائمة المناخ عند إصدار القانون رقم 89-13، و الذي أدى إلى دخول الجزائر مستنقع من الدماء وتدمير للبنية التحتية وتوقف عملية التنمية المحلية.

- عدم فصل المشرع في العديد من الحالات المحتملة<sup>47</sup>، التي تتجر عن النتائج الانتخابية، كتعادل القوائم الفائزة بنفس المقاعد، و الفصل في هذا بمقتضى تعليمة صادرة من وزير الداخلية<sup>48</sup>، الشيء الذي يفسر على أنه انحياز للسلطة إلى حزب معين، ويخلق جو من عدم الرضا، ويفتح التأويلات لدى الأطراف المعنية، نظرا لصدور التعليمة بعد ظهور النتائج وهذا يخالف مبدأ حياد الإرادة<sup>49</sup>.

- صعوبة فوز حزب واحد بالأغلبية المطلقة، الشيء الذي يخلق تحالفات من أجل تكوين أغلبية خارج القائمة، وعدم مراعاة الاختلاف في الايديولوجيات والبرامج التنموية .

الواضح إذن أن جل الأنظمة الإنتخابية التي عرفتها الجزائر، ورغم ما تحمله من إيجابيات، فإنها بحاجة إلى التدعيم بآليات وضمانات تكريس مبادئ الحوكمة، خصوصا على مستوى ضمان قدرات وكفاءة ( م.ش.ب ) .

<sup>47</sup>- للإطلاع أكثر عن الإشكالات التي تثار حول مختلف القوانين التي نظمت النظام الإنتخابي في الجزائر أنظر :

- مقطف خيرة، تطبيقات اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص . 120.

- بن طيفور محمد، «أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعى جوان 1999 لقانونى البلدية والولاية»، إدارة، عدد 02، 2001، ص. 20 .

- بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص . ص. 91 - 94 .

- سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص . ص. 20 - 21 .

<sup>48</sup>- التعليمة رقم 2342 مؤرخة في 07 أكتوبر 2002، تتعلق بتتصيب المجالس المنتخبة الجديدة، وكيفية إنتخاب رؤسائها ومساعدتها، وزارة الداخلية والجماعات المحلية .

<sup>49</sup>- تم تفسيره على أنه إنحياز لحزب جبهة التحرير الوطني .

## 3 - إفرات النظام الانتخابي الجزائري :

إن واقع حال المجالس المنتخبة البلدية يؤكد غياب الكفاءة، رغم الجهود المبذولة وكل محاولات الإصلاح، بسن شروط عامة و إدخال مبادئ الحوكمة<sup>50</sup>، فإنها تبقى مجرد إصلاحات شكلية وغير فعالة، فهي ذات طابع تزييني<sup>51</sup>.

فإذا كان إدخال المرأة في الحياة السياسية<sup>52</sup> بزيادة تمثيلها في المجالس المحلية وإقرار نظام تفضيلي<sup>53</sup> في سبيل ذلك، يجسد مبدأ المشاركة، دون مراعاة الواقع المعاش، ومدى قدرة المرأة الجزائرية على خوض غمار الحملة الانتخابية التي تعتبر مسرحاً لعرض البرامج التنموية وعلى أساسها يختار الناخب، فإنه يكون بهذا النظام التفضيلي قد أعفاها منه، وزيادة على ترتيب آثاراً سلبية أخرى، منها عدم قدرة البعض على الترشح بسبب عدم القدرة على إعداد قائمة تشمل نسبة من العنصر النسوي المشروط قانوناً، وفي هذا تقييد لحق الترشح لا على أساس الكفاءة بل على أساس الجنس، وأدى لظهور ممارسات غير أخلاقية بسبب اشتراط البعض مقابل مادي لأجل تقديم ملف الترشح، وبتساءل كيف يكون الحل لو عجز كل الراغبين في الترشح عن إيجاد النسوة الراغبين في الترشح في ظل خصوصيات بعض المناطق المحافظة في البلاد؟ هل نتجاوز هذا الشرط؟ أم أنه لا وجود لانتخابات؟ وتبقى الإجابة مجهولة !!!!

<sup>50</sup> - للإطلاع على شروط الترشح وغابتها أنظر : برازة وهيبة، « مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2011، ص . 213 .

<sup>51</sup> - ZOUAIMIA Rachid, « L' introuvable pouvoir local », Insaniyat, Oran, n° 02, 2002, pp . 23-53 .

<sup>52</sup> - المادة 31 مكرر من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق .

<sup>53</sup> - قانون عضوي رقم 12- 03 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج . ر . ج . ج . عدد 01، صادر بتاريخ 14 جانفي 2012 .

أنه ما دام أصحاب القرار في الدولة لازالوا يتحركون تحت تأثير ضربات موجعة وأزمات خانقة، ينعدم فيها الجو التشاوري<sup>54</sup>، فيقومون بتغيير ووضع نظم انتخابية وفقاً لمعطيات هذه الأزمات دون الاستناد إلى الرؤية الاستراتيجية، يجعلنا بعيدين كل البعد عن الحوكمة، التي تتجسد في ظل نظام تشريعي واضح المعالم يكرس مبدأ سيادة القانون، وليس غامضاً يفتح المجال للتأويلات<sup>55</sup>.

الكفاءة كشرط في الترشح لعضوية (م.ش.ب) ضروري لتحقيق عضوية نوعية وتحقيق الرشادة الإدارية في التسيير، وهذا للأسف مغيب في القانون الجزائري، مما انعكس سلباً على فعالية الهيئة التداولية، نتيجة عدم معرفة أعضائها للدور المنوط بهم وضعف درايتهم، أين يصبحون في حاجة للاستعانة بالمصالح التابعة للسلطة المركزية<sup>56</sup>، وفي هذا تنازل إرادي عن استقلالية الهيئة التداولية (م.ش.ب).

### ثانياً - مساهمة الأحزاب السياسية في تحمل المسؤولية :

يتم الترشح للانتخابات المحلية البلدية بواسطة حزب سياسي أو الترشح الحر، وفعالياً نجد الترشيحات محصورة عن طريق الحزب السياسي نظراً لسهولة، أين يوظف الحزب السياسي أساليب للفوز بالانتخابات في ظل تعددية سياسية صورية .

### 1 - سهولة الترشح عن طريق الحزب السياسي :

إن استعراض التجربة الانتخابية الجزائرية يؤكد عزوف الراغبين في الترشح لعضوية (م.ش.ب) عن الترشح الحر، و الإعتماد على الأحزاب السياسية، وهذا راجع

<sup>54</sup> - ذلك أن إصلاحات 1989 كانت تحت تأثير الأزمة الاقتصادية، وإصلاحات 1997 في فترة أمنية معقدة، وإصلاحات 2011 كانت تحت تأثير ما يعرف بالربيع العربي، وحاليا السلطة تحظر لإصلاحات بمشاوره نفسها .

<sup>55</sup> - للإطلاع على مضمون حكم القانون كأحد مبادئ الحوكمة أنظر : قلاتي عبد الكريم، « الحكم الراشد وعلاقته بالإستقرار السياسي والتنمية المستدامة »، إدارة، مجلد 20، عدد 39، الجزائر، 2010، ص. 31 .

<sup>56</sup> - يقول أفلاطون : « إذا حكم الشعب بأيدي أشخاص لا يلمون بالقدر الضروري من المعرفة بحقائق الحياة السياسية ومشكلاتها، أشخاص يفتقرون إلى الخبرة والأعمال الحكومية، فقد لا يكون حكمهم لصالح الشعب » منقول عن : سمارة الزعبي خالد، « تنظيم السلطة الإدارية »، ملتقى حول الحكم المحلي والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، الشارقة، مارس 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص . 133 .

لأسباب مختلفة، فإذا كان من الطبيعي أن يكون الترشح عن طريق الحزب الواحد نتيجة تمتعه بحق استثنائي، فإنه بعد تبني التعددية السياسية ورغم فتح المجال أمام الترشح الحر، نلاحظ تقييده بضرورة جمع عدد من التوقعات، وإن كان هذا القيد لحق حتى الأحزاب السياسية، فإنه سرعان ماتم التخلي عنه .

أدت الأزمة الأمنية التي عرفتها البلاد إلى تكوين نزعة تخوفية لدى المجتمع الجزائري، جعلته معرضا عن كل عمل يمت للسياسة بصلة، الأمر الذي يصعب من جمع التوقعات خوفا من الرقابة الأمنية، أما المواطنون المقبلون على السياسة، فنجدهم بين ولاء سياسي أو اتباع المقاطعة كأسلوب للضغط على السلطة، ناهيك عن وجود أشخاص - بعيدين عن وصف المواطن - يطالبون بمبالغ للحصول على التوقعات، أو بما يُعرف بِشَرَاءِ الدِمَمِ<sup>57</sup>، كل هذه الظروف ساهمت في صعوبة جمع التوقعات للترشح الحر، وتجعل من الترشح عن طريق الحزب السياسي الطريق الفعلي الوحيد، و لو كان عديم الوزن في الحياة السياسية .

وأمام هذا الوضع يجد الراغبون في الترشح و الذين سبق وأن تكتلوا في مجموعة وتعهدوا على برنامج معين - وأمام صعوبة جمع التوقعات - أنفسهم خاضعين لمساومات تُفرض عليهم التنازل عن مبادئهم، ليُقبل الحزب السياسي الترشح تحت ظله، وهذا يعتبر وَصْمَةً عَارٍ في جبين النظام الانتخابي، لِذَا يَتَّعَيْنُ إِصْلَاحِهِ عن طريق إيجاد بدائل أخرى، تُنظِمُ التَّرَشُّحَ الحُرَّ ولا تُؤدِّي إلى تقييد حق الترشح.

## 2 - توظيف أساليب غير أخلاقية للفوز بالانتخابات :

أدى القصور القانوني الذي يُعاني منه النظام الانتخابي المكرس بالقانون العضوي رقم 01-12، إلى عَدَمِ إِشْتِرَاطِ الكفاءة إضافة إلى اعتبار الترشح بواسطة الحزب السياسي هو الطريق الوحيد فعليًا، يكون المشرع قد ألقى مسؤولية الحرص على كفاءة المترشحين

<sup>57</sup>- HADJADJ Djillali, Corruption et démocratie en Algérie, La dispute, Paris, 1999, p.290 .

على عاتق الأحزاب السياسية<sup>58</sup>، فهي ملزمة أخلاقياً بمراعاة وجود الخبرة والكفاءة في المترشحين استجابة لمقتضيات الحوكمة<sup>59</sup>.

تُعاني البلديات في الجزائر من وضع كارثي جراء غياب الكفاءة، ما يعني أن الأحزاب السياسية أهملت ولم تعتمد على عنصر الكفاءة والجدارة، وراحت توظف أساليب غير أخلاقية تتنافى مع الأعراف السياسية، كالعشائرية والقبلية والقرابة التي لها الأثر البالغ في حصد أصوات الناخبين<sup>60</sup>، في ظل مجتمع قَبْلي وغير واعي بالقدر الذي يؤهله للممارسة الديمقراطية .

### 3 - تعددية سياسية بخلفيات شخصية وانعدام البرامج :

تُعد التعددية السياسية من سمات الديمقراطية، و لا معنى للحديث عن الديمقراطية مالم نُسلم بضرورة التعددية السياسية<sup>61</sup>، إذ تُوفر جو تنافسي لا تصارعي بين عدة توجهات سياسية، وتتيح الفرصة للأقليات من أجل الوصول إلى السلطة و التعبير عن آرائها، بواسطة ممثلين عنها في إطار مبدأ المشاركة، بل والرقابة على السلطة وفقاً لمبدأ المساءلة، متى تَعَامَلت الأخيرة بشفافية، لِيُسَهِّم كل هذا في فعالية البلدية وعلى هذا الأساس تكون التعددية السياسية المناخ الملائم لنمو وتجسيد مبادئ الحوكمة<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص. 19 .

<sup>59</sup> - في هذا الشأن أنظر :

- ناجي عبد النور، « دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد في الجزائر - دراسة حالة الأحزاب السياسية»، مجلة الفكر القانوني، العدد 03، الجزائر، 2009، ص. 114 .

- ناجي عبد النور، مدخل إلى علم السياسة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007، ص. 61 و ما يليها .

<sup>60</sup> - عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، ط 1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2001، ص. 35.

<sup>61</sup> - اسماعيل صبري عبد الله، الديمقراطية داخل الأحزاب الوطنية وفيما بينها، طبعة 02، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1987، ص. 468 .

<sup>62</sup> - عنصر يوسف، « الحكم الراشد والعقلانية في تسيير وإصلاح المؤسسة الرسمية بالجزائر»، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء 02، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 08 و 09 أفريل 2007، ص. ص. 305 - 314 .

أقرّ المؤسس الدستوري التعددية السياسية بمقتضى دستور 1989، وسمح بتأسيس جمعيات ذات الطابع السياسي، والتي تضاعف عددها تحت تأثيرات الحوادث والمتغيرات الداخلية والخارجية التي وقعت منذ سنة 2010، ووصلت عشية الإنتخابات المحلية لسنة 2012 قرابة 80 حزب سياسي، مع الإشارة إلى إلزامها قانونيا بضرورة إيجاد مكانة ووزن في الحياة السياسية تحت طائلة الحل<sup>63</sup>.

هذا الإلزام دفع الأحزاب السياسية الجديدة إلى ضرورة خوض غمار الإنتخابات المحلية، رغم عدم هيكلتها واختيار إطارات تتناسب مع مبادئ الحزب من أجل ضمان استمراريتها، عن طريق الحصول على نسبة من التمثيل في المجالس المنتخبة، وهذا سبب آخر يجعل الأحزاب السياسية تُحيدُ عن الحوكمة.

الحريُّ بنا إذن الإقرار بأن الجزائر لا تعرف تعددية سياسية تستند وتهدف إلى تطبيق برامج تنموية، بل أمام تعدد قوائم تحت غطاء حزبي تُسيّر وفق أهواء ومصالح أعضائها<sup>64</sup>، وأن تعدد القوائم بالمعنى المشار إليه، يؤدي إلى وصول أشخاص إلى عضوية (م.ش.ب) بدون برامج ومبادئ، بل و بخلفيات ومصالح شخصية، ليكون التصادم والصراع هو عنوان العهدة الإنتخابية، والإختلاف بين الأعضاء في تشكيل هيئات البلدية ولجانها أولا، ثم العمل ثانيا، وهذا لا يعد ضربا من الخيال بل حقيقة واقعية تعيشها مجالسنا المحلية خصوصا البلدية، التي عانت الإنسداد قبل بداية العمل لغياب الحوكمة التي تتجسد هنا عن

<sup>63</sup> - المادة 70 من القانون العضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق الأحزاب السياسية، ج . ر . ج . ج عدد 02، صادر بتاريخ 15 جانفي 2012.

<sup>64</sup> - يقول محمد حربي : « لا نجد مكانا في الثقافة السياسية للقيادة الوطنية الجزائرية لاحترام الآخر، سواء المتكلمين بالعربية أو المتكلمين بالبربرية، فالنزعة السائدة هي اليَعْقُوبِيَّة والسَّلْطَنِيَّة وميّل كل فئة إلى احتكار جهاز الدولة لخدمة مصالحها » أنظر :

- HARBI Mohamed, «Nationalisme algérien et identité berbère», peuples méditerranéens, Paris, Juin 1980, p . 36.

طريق تعددية سياسية، قائمة على برامج وكفاءات تحقق التنمية المحلية<sup>65</sup>، ومنتسائل هنا عن الحل؟ الحل لا يكمن في تقييد التعددية السياسية والعودة للخلف، وإنما في معالجة وإعادة رَسْكَلة الأحزاب السياسية بما يؤهلها لِتُسهم في تكريس مبادئ الحوكمة .

## الفرع الثاني:

### ضُعب وتقييد الهيئة التنفيذية

استجاب المشرع الجزائري نوعا ما لمقتضيات الحوكمة عندما عَزَزَ لامركزية البلدية بإعطاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي حق تَوَلِي الهيئة التنفيذية، على خلاف الولاية أَيْنَ يَتَوَلَّها الوالي<sup>66</sup>، وكُلُّ هذا يَظَلُّ بدون جدوى مادام الغموض يكتنف طريقة اختيار رئيس الهيئة التنفيذية<sup>67</sup> (أولا)، والعيش تحت هيمنة فوقية تَشُلُّ حركة الهيئة التنفيذية<sup>68</sup> (ثانيا) .

### أولا- الغموض بخصوص تولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي :

بعد توزيع المقاعد على القوائم الفائزة، يأتي الدور على تحديد العضو الذي سيشغل منصب رئيس (م.ش.ب)، في ظل وجود التباين بين القانون رقم 10-11<sup>69</sup> والقانون العضوي رقم 01-12<sup>70</sup> .

<sup>65</sup> - حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص الدراسات الأوروبية والمتوسطية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012، ص. ص. 89 - 94 .

<sup>66</sup> - المادة 124 من القانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج . ر . ج . ج . ج عدد 12، صادر بتاريخ 29 فيفري 2012 .

<sup>67</sup> - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص . 116 .

<sup>68</sup> - يوسف فيزة، مرجع سابق، ص . 223 .

<sup>69</sup> - المادة 65 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>70</sup> - المادة 80 من القانون العضوي رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

يُعلن مُتصدِرُ القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين رئيساً (م.ش.ب)، وفي حالة تساوي الأصوات يعتبر الفائز المترشح أو المترشحة الأصغر سناً، هذا وفقاً للمادة 65 من القانون رقم 10-11، ومن جهة أخرى نجد المادة 80 من القانون العضوي رقم 01-12 تطرح مسألة من له حق الترشح، بمعنى وجود انتخابات ثانية، وكفّلت هذا الحق للأعضاء المنتسبين للقوائم الحائزة على ما نسبته 35 بالمائة من المقاعد .

المُلاحَظُ هو التناقض الصارخ بين المادتين، و حتى نتجاوز هذا الإشكال لا بد أن نُعمل المبادئ العامة لتجاوز تنازع القوانين، و منها مبدأ سمو القانون العضوي على القانون العادي<sup>71</sup>، دون أن نغفل اعتبار النظام الانتخابي يحدده قانون عضوي وفقاً للدستور<sup>72</sup>، ومتى تبين هذا تعين اعتبار المادة 80 من القانون العضوي رقم 01-12 هي الواجبة التطبيق في تحديد العضو الذي سيشغل منصب رئيس (م.ش.ب).

الأصح إذن هو وجوب الترشيح لمنصب رئيس (م.ش.ب)، والذي قصرته المادة السالفة الذكر في أعضاء القوائم الحائزة على ما نسبته 35 بالمائة من المقاعد، وهو الحل الذي يحمل في طياته عدة إشكالات أهمها : ما المقصود بالقوائم الحائزة على ما نسبته 35 بالمائة ؟ هل يقصد بها قائمة فائزة بهذه النسبة وحدها دون تكتل ؟ أو المقصود هو التكتل الحاصل على هذه النسبة حتى ولو كان أعضاؤه من قوائم مختلفة ؟

هذا الإشكال أثار حفيظة أعضاء القوائم المنتخبة وشغل بال المواطنين و الأحزاب السياسية أثناء الانتخابات المحلية لسنة 2012، و ما زاد الأمر غموضاً هو عدم وجود هيئة

<sup>71</sup> - مبدأ متفق عليه في الجزائر وفرنسا فقها واجتهادا :

- في الجزائر أنظر : المجلس الدستوري، رأي رقم 10 / ر. ن. د. م / د. د / 2000 مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج. ر. ج. ج. عدد 46، صادر بتاريخ 30 جويلية 2000 .

- في فرنسا أنظر :

-Conseil constitutionnel français, Décision n° 2000-426 DC du 30 Mars 2000.

- CHANTEBOUT Bernard, Droit constitutionnel et sciences politiques, 14<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, 1997, p.632.

<sup>72</sup> - المادة 123 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق .

مختصة في النظام الجزائري مختصة بتفسير القوانين<sup>73</sup>، أين أصبحت السلطة أمام أزمة عاجها وزير الداخلية والجماعات المحلية بمقتضى برقية<sup>74</sup>، فسرت النص بتكثّل مجموعة من الأعضاء . هنا نتساءل عن مدى مطابقة هذا التفسير للقانون، و مدى تناسبه مع مقتضيات الحوكمة ؟

تفسير المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01 بالقائمة الواحدة، يمكن أن يؤدي إلى احتمالين، إما عدم وجود أي قائمة فائزة بالنسبة المذكورة في القانون، وبالتالي نعاني من فراغ قانوني لحل هذه المعضلة، و الإحتمال الثاني هو وجود قائمة واحدة فقط يرفض باقي الأعضاء التصويت على المترشح الذي تقدمه، ما يؤدي إلى بروز حالة الإنسداد، ومنه يعد الحل الأول عاجز عن تكريس مبادئ الحوكمة، نتيجة غياب نظام تشريعي واضح لا يفتح المجال للإحتمال بترك فراغات قانونية .

و حتى الحل الثاني -الأخذ بمفهوم التكتل- لا يخلو من العيوب، إذ يعد اعتداءً صارخاً على مبدأ حكم القانون، الذي يعني خضوع الإدارة للقانون تفسيراً وتنفيذاً، فالمادة السالفة الذكر بصريح العبارة تأخذ بمفهوم القائمة و ليس التكتل، وبالتالي خالفت برقية وزير الداخلية المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01، الذي وإن كان يظهر أنه يريد تفسيرها بما يتوافق مع نظام التمثيل النسبي وتجاوز الآثار السلبية المتولدة عن تطبيقه، فالمشكل ليس في البحث عن تفسير عبارات النص، بل هو وجود فراغ قانوني تعين استدراكه بنص قانوني من نفس الدرجة، و بهذا الطرح نبحت عن شرعية عدة رؤساء مجالس شعبية بلدية تم تنصيبهم وفقاً لهذه البرقية ؟

<sup>73</sup>- أنظر صلاحيات المجلس الدستوري الجزائري : نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2010 .

<sup>74</sup>- برقية رقم 3538 مؤرخة في 05 ديسمبر 2012، ردا على التساؤلات المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات والمادة 59 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، وزير الداخلية والجماعات المحلية .

كما أدت هذه البرقية إلى تشكل تكتلات تتناقض وترسيخ مبادئ الحوكمة، نتيجة انقسام أعضاء القائمة الواحدة - و أي إيمان ببرنامج اتفقوا على تحقيقه- فهذه البرقية تحمل حل وفتي بتأجيل الإنسداد الذي سيكون شديدا نتيجة هذه الخيانات والتفرقات.

تولي منصب رئيس (م.ش.ب) في الجزائر يتحدد بعد انتخابات خاضعة لنظام قانوني يكتفه الغموض والفراغ القانوني، إضافة إلى عدم اشتراط الكفاءة رغم الدور الجوهري والنوعي الذي يلعبه هذا المنصب داخل البلدية، وزيادة على هذا، إنعدام جو تنافسي يستند إلى معايير مثالية تضمن وصول الإطارات الكفأة، ما يجعل إعادة النظر في هذا النظام القانوني أمر ضروري بشكل يضمن الفعالية من خلال نظام تشريعي قوي ومتماسك وفي ظل سيادة القانون .

#### ثانيا- الهيمنة الفوقية على الهيئة التنفيذية :

منحت الهيئة التنفيذية برئاسة رئيس (م.ش.ب) صلاحيات مزدوجة تجمع بين تمثيل البلدية والدولة<sup>75</sup>، مما أخضع الهيئة التنفيذية للسلطة الرئاسية للوالي، والذي له أيضا و تحت سلطته جهاز يكون على اتصال دائم بالبلدية ممثلا في رئيس الدائرة<sup>76</sup>، و أكثر من ذلك، تمتد يده داخل البلدية عن طريق الأمين العام الذي يعتبر مديرا فعليا للبلدية<sup>77</sup>، هذا ما يجعل البلدية تعاني من هيمنة فوقية تؤثر على قراراتها وتمس باستقلاليتها .

<sup>75</sup> - المواد من 77 إلى 96 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>76</sup> - مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج . ر . ج . ج عدد 76، صادر بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .

<sup>77</sup> - المادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 مؤرخ في 02 فيفري 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج . ر . ج . ج عدد 06، صادر بتاريخ 06 فيفري 1991، (ملغى) بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 20 جانفي 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الاقليمية، ج . ر . ج . ج عدد 53، صادر بتاريخ 28 سبتمبر 2011 ، ماعدا الأحكام المطبقة على المناصب العليا في الإدارة البلدية، إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المحددة لتنظيم الإدارة البلدية .

**1- الطبيعة المزدوجة لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي :**

يَتَخَدُّ الإختصاص اللامركزي للبلدية بالمجال الموضوعي لإختصاص الهيئة التداولية، و أُوكلت المهمة التنفيذية في ذلك لرئيس (م.ش.ب)، إلى جانب منحه صلاحيات يمارسها باعتباره ممثلاً للدولة، هذه الإزدواجية مع اتساع تلك الممثلة للدولة وتضييق الإختصاص اللامركزي، ينعكس على فعالية ( م.ش.ب) نظراً لانشغال هيئته التنفيذية بالسهر على تنفيذ مهام الدولة بينما كان من الأولى تفرغ رئيس (م.ش.ب) لتنفيذ مداورات الهيئة التداولية من أجل تعزيز اللامركزية بدل إضعافها، وتحقيق الحوكمة داخل المؤسسة الأم - الدولة - بتقوية قاعدة النظام اللامركزي<sup>78</sup>.

الجمع بين صلاحيات متولدة من نظامين متوازيين في يد واحدة، يجعل من رئيس (م.ش.ب) في موقف متناقض، خصوصا إذا اختلفت رؤى السلطة المركزية مع الجماعة اللامركزية، و حتى إذا أجاز القانون لرئيس البلدية تمثيل البلدية أمام القضاء<sup>79</sup>، فلا يجب أن نغفل اعتبارات يأخذ بها رؤساء البلديات وسعيهم للتوفيق بين هذه المصالح، دون إهمال ضعف شخصية العديد من رؤساء البلديات وانخفاض مستواهم، وعدم الدراية التامة بما يحمله النظام اللامركزي من معاني تجسد الإستقلالية، حيث نجدهم يخضعون خضوعا أعمى لإملاءات أصحاب القرار المركزي<sup>80</sup>، وعلى هذا الأساس فإن الجمع بين صلاحيات متوازية في يد واحدة غير قوية وواعية وذات كفاءة عالية مصيرها التبعية والخضوع .

**2- تعزيز صلاحيات السلطة الوصية :**

يَحْتَلُّ الوالي مركزا بارزا داخل الإدارة الجزائرية، ما يُخَوِّله سلطات واسعة على الموظفين الذين يمارسون صلاحياتهم داخل الولاية باسم الدولة، إلا ما استثني بنص، و نجد من بينهم رئيس ( م ش.ب)، حيث يمارس عليه صلاحيات تجعله عوناً للدولة أكثر من

<sup>78</sup> - بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص. 163 .

<sup>79</sup> - المادة 61 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>80</sup> - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص. 42 .

مُنْتخَب، وتُصَبِح نَظْرَة الوالي له نظرة الرئيس للمرؤوس أكثر منها نظرة وصاية، وهذا أمر خطير جدا من زاويتين، الأولى أن البلدية لم تصبح أداة للحوكمة التي تتجسد بتوزيع الوظيفة الإدارية بإعدام لامركزيتها، والثانية عدم توفر مبادئ الحوكمة فيها، لاسيما مبدأ استقلاليتها واغتصاب الإرادة الشعبية التي فَوَّضَتْ أشخاص ليمثلوها في شأنهم المحلي، لا أن تَحُلَّ السلطة المركزية بأجهزتها .

لا يتوقف الأمر على الوالي فحسب، بل نجد جهاز آخر يمثل الدولة ويمس باستقلالية البلدية هو رئيس الدائرة، المنصب الفاقد لأي أساس دستوري، و الذي أنشئ لمساعدة المجالس البلدية المنتخبة في فترة معينة من الزمن، إلا أنه أصبح أقوى منها ومتحكما فيها <sup>81</sup>.

إن الدائرة ورغم إيجابياتها التي تعتبر من صميم الحوكمة، والتي تساهم في سرعة العمل الإداري كعدم بطئ المصادقة على مداوات البلدية وتوفيرها على إطارات تساعد البلدية تقنيا وفنيا <sup>82</sup>، فإنه بالمقابل نجد في استمرارية وجودها تأكيد لقناعة السلطة المركزية بضعف مسيري البلدية .

إن رئيس الدائرة يتدخل في كل كبيرة وصغيرة داخل البلدية، وما لِدَعْوَتِهِ لعقد اجتماعات دورية بينه وبين اعضاء (م.ش. ب) إلا محاولة للتوجيه وتمير مخططات الإدارة المركزية، وهذا وجه من أوجه الرقابة القبلية التي لا تمد بصلة للرقابة الوصائية، ولا تستند لأي سند قانوني، وأكثر من ذلك وصل الحد لتكريس صلاحيات يتمتع بها رئيس الدائرة بمقتضى مرسوم تنفيذي <sup>83</sup>، تحمل اعتداء على صلاحيات مكرسة للبلدية بمقتضى القانون.

<sup>81</sup> - تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص . ص . 76 - 77 .

<sup>82</sup> - ESSAID Taib, « Chronique de l'organisation administrative pour 1994 », IDARA, n° 02, 1995, p . 115.

<sup>83</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج. ر . ج . ج عدد 48، صادر بتاريخ 27 جويلية 1994 .

فَحَقِيقَةً الحديث عن الحوكمة هنا ضَرْبٌ من الخيال، حيث لا توزيع للوظيفة الإدارية، ولا استقلالية، ولا سيادة قانون، ولا احترام لإرادة الشعب .

تَسْتَمِر هذه الهيمنة من خلال جهاز موجود داخل البلدية، يتمثل في منصب الأمين العام كمنصب سامي<sup>84</sup>، يشغل وظيفة تجعله المدير الفعلي للبلدية، حيث يعد المساعد الرئيسي لرئيس (م.ش.ب) في إعداد المشاريع والتنظيمات والقرارات<sup>85</sup>، و الوسيط بين الهيئة المنتخبة وباقي مصالح البلدية الإدارية والتقنية، و يحضر اجتماعات الهيئة التداولية، ما يؤهله للمشاركة المباشرة في صنع القرار المحلي<sup>86</sup>، ليكون بهذا حسب المختصين الركيزة الأساسية داخل البلدية، ونظرا لكونه يخضع من حيث التعيين والعزل إلى السلطة المركزية، يصبح أداة لتمرير قراراتها عكس ما هو موجود في التشريعات المقارنة مثل بريطانيا، التي يعين فيها مدراء الوحدات المحلية من طرف المجلس المنتخب، وتنتهي مهمته بنهاية مهمة المجلس المنتخب كضمان لاستقلاليتهم وفعاليتهم في العمل للمجالس المنتخبة<sup>87</sup>.

تتداخل صلاحيات الأمين العام مع صلاحيات رئيس البلدية نتيجة عدم وجود نظام قانوني يحدد صلاحيات الأمين العام، وهذا الفراغ أدى في كثير من الأحيان إلى نشوب صراعات وخلافات بين الأمين العام باعتباره الأدرى والأكثر تجربة بالأمر الفنية والتقنية، و رئيس البلدية وكذا الهيئة المنتخبة باعتبارهم أصحاب السلطة المحلية<sup>88</sup>، مما يستدعي

<sup>84</sup> - المادة 117 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، مرجع سابق .

<sup>85</sup> - المادة 129 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>86</sup> - لباد ناصر، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 2010، ص. 206 .

<sup>87</sup> - الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص . 200 .

<sup>88</sup> - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص. 32 .

على المشرع التدخل ووضع نظام قانوني يحدد الصلاحيات بدقة، ويجعل المهام تدخل في إطار التعاون والتنسيق لا التعارض والصراع .

## المطلب الثاني:

## افتقار البلدية لوسائل النشاط الفعالة

يَتَعَزَّرُ الإصلاح القاعدي للدولة في إطار الحوكمة من خلال امتلاك البلدية للوسائل المجدية والفعالة كمًّا و نوعًا، بما يجعلها تستجيب لمتطلبات الشأن المحلي، وذلك بواسطة شمولية الطابع اللامركزي على وسائلها من قوة موظفيها ومالياتها<sup>89</sup>، الشيء الذي يُسهم لا محال في تجسيد العديد من مبادئ الحوكمة لاسيما مبدأ الإستقلالية، والإستجابة للتطلعات المحلية بفعالية نظرا للعلاقة الوطيدة بين الحكم الراشد والتنمية الحقيقية<sup>90</sup>.

أمام هذا الطرح نجد البلديات في الجزائر تعاني عجز واضح في أداء مهامها، بسبب ضعف مستوى الموظفين كنتيجة حتمية لعدم كفاءتهم، و طبيعة القانون الأساسي المنظم لعلاقتهم الوظيفية ورواسبه<sup>91</sup> (الفرع الأول) ، ومحدودية مالية البلدية الخاضعة لنظام جبائي غير عادل<sup>92</sup> لا يستجيب لمبادئ الحوكمة ( الفرع الثاني ) .

<sup>89</sup> - حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية، مرجع سابق، ص . 76 .

<sup>90</sup> - المرجع نفسه، ص . 74 .

<sup>91</sup> - مقدم السعيد ، « قطاع الوظيف العمومي، تطوره ومآله »، إدارة، مجلد 01، العدد 01، 1991، ص . ص . 19 - 20 .

<sup>92</sup> - صالحى سهيلة، الإستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2009، ص . 75 .

## الفرع الأول :

## محدودية عطاء الموظف المحلي

تجسيد الحوكمة يحتاج إدارة عصرية فعالة قائمة على معايير ومقاييس مبنية على الجودة والمهارة البشرية، المُستندة على الكفاءة العلمية العالية الأداء في التخطيط والتحكم والتنفيذ، وغياب ذلك يؤدي إلى شل التنمية وعرقلتها<sup>93</sup>.

في خضم هذا، وجدت البلديات نفسها تواجه تحديات وعقبات تحول دون الوصول إلى تسيير فعال للموارد البشرية، و ذلك لأن الموظف العام في الإدارة الجزائرية عموماً، والبلديات خصوصاً، بعيد كل البعد عن هذه المعايير والمقاييس، ما يؤثر على المسار التنموي المحلي<sup>94</sup> (أولاً). الأمر الذي يحتم إيجاد آفاق جديدة تحسن من مردوديته بما يكفل فعالية البلدية في أداء الدور التنموي المحلي (ثانياً) .

## أولاً- ضعف الموارد البشرية في البلدية كواقع :

يشتمل المورد البشري في البلديات على صنفين هما : المنتخب المحلي، ومستخدمي البلديات، و تحكّم وضعيتهم نصوص قانونية سمّتها البارزة التهميش، ما انعكس على سلوكيات الموظفين .

## 1- القانون الأساسي للموظفين :

تولى القانون رقم 10-11 ومعه القانون العضوي رقم 01-12، تحديد وضعية المنتخب المحلي بدايةً من كيفية تولي العضوية، أين حصرها في طريقة الانتخاب ومدتها 5 سنوات، كسبيل لتعزيز استقلالية البلدية كجهة لامركزية وتحديد شروط الترشح التي راعى فيها حماية البلدية من استعمال النفوذ والمساس بالحياد في العملية الانتخابية، وذلك بتحديد حالات التنافي، كما لايجوز الجمع بين مهمتين انتخابيتين ورتب الإستقالة الوجوبية من

<sup>93</sup> - طاشمة بومدين، استراتيجية التنمية السياسية : دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007، ص . 275 .

<sup>94</sup> - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص . 91 .

المجلس الأصلي في حالة عدم مراعاة ذلك، ناهيك عن تكريس حقوق وضمانات للمنتخب المحلي، الغرض منها حمايته إجتماعيا ووظيفيا وماليا .

في حين يخضع مستخدمو البلدية للسلطة السلمية لرئيس ( م.ش.ب)<sup>95</sup> من حيث التعيين والترقية و التأديب في حدود نصوص قانون الوظيف العمومي، إلا ما استثنى بنص، كما يختص رئيس ( م.ش.ب) بإعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية<sup>96</sup>، الذي يتم به التحكم في العمليات المرتبطة بحركية التوظيف و الترسيم والتكوين وتحسين المستوي والإحالة على التقاعد، ويتمتع مستخدمو البلدية عموماً بالحقوق المكرسة للموظفين العموميين كما لهم حماية إجتماعية<sup>97</sup> .

## 2- التهميش سمة الوضعية القانونية للعنصر البشري :

يُستخلص من تشخيص القانون الأساسي للمنتخب المحلي أنه لا يخلو من العيوب التي تُحيدُ عن مقتضيات الحوكمة، كعدم مراعاة الكفاءة سواءا في تقديم المرشحين، أو عدم توفر المحفزات التي تستقطب الكفاءات لخوض غمار العملية الانتخابية، ذلك أن المدة الانتخابية لا تحتسب في الترقية والوظيفة الأصلية والنظام التعويضي الزهيد الذي لا يُلِيقُ بمنتخب يمثل المواطنين و يسعى لخدمتهم و نقص الحماية القانونية<sup>98</sup> .

إن سياسة التوظيف في البلديات كانت ولازالت قائمة على تحقيق سياسة التضامن الاجتماعي، فالدولة تعتبر القطاع العام الإداري الأفضل لامتصاص البطالة، باتباع سياسة التشغيل المتوازن في إطار مناصب الشغل المؤقتة، بواسطة عقود ما قبل التشغيل والشبكة الإجتماعية.... ومسابقات التوظيف الفائز فيها من يحصد عدد من النقاط أساسها السن،

<sup>95</sup> - المادة 125 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>96</sup> - المادة 126 من المرجع نفسه .

<sup>97</sup> - بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص . 104 .

<sup>98</sup> - عزيز ح ، « أميار يتهمون أحزابا بالبنسة على حساب انشغالاتهم »، الشروق اليومي، 09 مارس 2011، ص .

الزواج، عدد الأولاد ..... هنا التركيز الواضح لسياسة التضامن الإجتماعي يكون على حساب الكفاءة وفعالية الأداء و جودته في اختيار أشخاص يكونون على اتصال مباشر مع حاجيات المواطن الأساسية، ومرافق لا يُمكنه الإستغناء عليها كالمياه، جمع النفايات، وغيرها.

والمُتمنَّع لكَيفِيَّة تسيير الموارد البشرية يخلص بدون شك أن وظيفة رئيس (م.ش. ب) في تسيير و إدارة الموارد البشرية يَنْحَصِر في الدور التقليدي، من تعيين ومراقبة الإنضباط و الترقية وإنهاء المهام، ولا يصل إلى حد المناجمت العمومي الحديث<sup>99</sup> كمفهوم يتماشى مع الحوكمة في تسيير الموارد البشرية، من حيث التخطيط والمتابعة والتقييم، فالموظف لا يمتلك مخططات تسيير حياته المهنية، والتكوين باعتباره من عوامل التحفيز مهمل تماماً<sup>100</sup>، و حتى أن القانون لم يؤسس لآلية التحويل ونقل الموظفين بين البلديات، وعدم تأسيس جهاز يتولى تسيير المستخدمين إلا حديثا (سنة 2011)<sup>101</sup>.

إن افتقار هذا النظام القانوني للمحفزات يغلب الروتين على نمط العمل، إذ لا وجود لأي علاقة بين مردودية الموظف وحياته المهنية، حيث غالبًا ما تكون الترقية على أساس العلاقات الشخصية والمحسوبية والرشوة..... ما يحتم على الموظف الكفاء الذي لا يملك شبكة من العلاقات الإجتماعية، قبول التهميش والجمود في الحياة المهنية في حين يستفيد الموظف في الإدارات العصرية من الترقية، بعد الخضوع للتكوين وتقييم مردوديته ونتائجه

<sup>99</sup> - بوكعباش نوال، تأثير الموارد البشرية على تنمية الادارة المحلية في الجزائر - دراسة حالة جيجل -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3 ، 2011، ص . 124 .

<sup>100</sup> - بالنسبة للمنتخبين المحليين، نص بالمادة 39 من القانون رقم 11-10 على مسألة التكوين، لكنه تناسى مسألة تنظيمها، وعمليا سجل دورة واحدة فقط تمت في 2007 برعاية وزارة الداخلية، وأما بالنسبة للموظفين فنلاحظ الغياب التام لمسألة التكوين، ولا نجد على المستوى الوطني إلا مركزا واحدا لتكوين الموظفين المحليين يوجد على مستوى ولاية ورقلة .

<sup>101</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 11-334، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الاقليمية، مرجع سابق.

وسلوكه فتصبح أداة للتحفيز ومكافأة لموظفين الجادين<sup>102</sup>، عكس مستخدمي البلديات الذين أصبحوا لا يهتمون بالمردودية والإنصراف إلى أمور أخرى لا تخدم الإدارة .

تلعب كذلك شبكة الأجور والعلاوات الممنوحة لمستخدمي البلديات، عامل رئيسي في عدم توفير حياة كريمة لهم، إذ تعيش شريحة كبيرة من الموظفين في درجة من الفقر بسبب ضعف الرواتب، مما يدفعهم للبحث عن مصادر رزق أخرى تتعارض مع طبيعة مصالح الإدارة وتفتح المجال لتفشي الفساد .

كل هذه النقائص المسجلة على الوضعية القانونية للعنصر البشري، جعل من التهميش سمة بارزة في النظام القانوني المتعلق بالحياة المهنية للمنتخب المحلي ومستخدمي البلدية، نتيجة غياب التحفيز وكذا العلاج التأديبي الذي يتبعه أغلب المسؤولين ... وبعد كل هذا يأتي الجميع، مواطن، وسلطة مركزية و... ، يطالبونهم بالرفع من أداء البلدية ومردوديتها وحسن تقديم الخدمة العامة وتحقيق الحلم المرغوب، والذي هو التنمية المحلية إستجابة للحوكمة. كل هذا ضرب من الخيال، لماذا ؟ لأن الحوكمة ذاتها تطالب بتحسين ظروف القائمين على تجسيدها، وتوفير شروط الإبداع لهم من أجل التفاني في العمل .

## 2- السلوكيات السيئة الراسخة في ذهنيات الموظف المحلي :

زيادة على أثر الوضعية القانونية للعنصر البشري في رداءة أداء البلديات، تلعب أمور أخرى دورها البالغ في حدوث ذلك، وهي ناتجة بالأساس عن سلوكيات سلبية أصبح ينتهجها غالبية الموظفين في القطاع العام .

تتحقق شرعية الوظيفة في نظر موظفي البلدية، متى التزموا بتطبيق القوانين واللوائح، بغض النظر عن النجاعة والفعالية وحتى أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية تحرص فقط على

<sup>102</sup> - بلرنب منصور، استراتيجيات التنمية الإدارية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في التنظيم السياسي والإداري، معهد العلوم السياسية والعلاقات السياسية، جامعة الجزائر، 1988، ص . ص . 311- 329 .

مدى مشروعية الأعمال الإدارية ولا تهتم بالنتائج<sup>103</sup>.

سلوك آخر يتمثل في إنتشار ظاهرة التسبب نتيجة عدم التحلي بالمسؤولية، و كذا اللامبالاة والتراخي في أداء الواجبات وإهمالها، بالإضافة إلى الإتجار بالوظيفة واستغلال الإدارة لتحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة، والإنحراف بالسلطة وتشويه القرارات وعرقلة تنفيذها، وهذا من شأنه الإساءة والإضرار بالمواطنين والمصلحة العامة، كما لا شك أن استفحال هذه الظاهرة المرضية الخطيرة في البلديات، سيعرض الموظف إلى نقد شديد وفقدان ثقة المواطن بالادارة<sup>104</sup>.

تكريس الموظف جميع وقت عمله لخدمة الإدارة أمر مفروض قانونًا، غير مُحترَم واقعياً، بسبب عدم تقيد عدد كبير من الموظفين بالدوام الرسمي، والأسوء من ذلك أنهم لا يتقيدون إلا بمواقيت الحضور والإنصراف، وأيضاً الجمع مع عمله في البلدية عملاً إضافياً في القطاع الخاص.

وبالنسبة للطاعة التسلسلية التي تقوم على احترام مبدأ التسلسل الهرمي والتربوي بإطاعة الموظف أوامر رؤسائه التي لا تتعارض مع القوانين، نجد السائد بين الموظفين في مختلف مستوياتهم عدم الإكتراث واحترام أوامر الرؤساء، ما يخلق جواً من الصراعات تتعكس على حسن سير المرفق العام .

نزاهة الموظف العام تقتضي مُعامَلته للجميع بشكل متساوٍ وعادلٍ، وعدم محاباة شخص على آخر، و عكس هذا تماماً سائد في البلديات نتيجة عدم استطاعة عدة موظفين تمثيل الصالح العام والتمتع بالحاسة السياسية، واعتبار الوظيفة التي يشغلونها تكليف مفروض عليهم، بل على النقيض من ذلك، فالموظف المحلي يتوهم بأن الوظيفة العامة هي مجموعة من السلطات يزهو ويختال بها، ولعل ما ساهم في هذا الفهم الخطأ هو جهل

<sup>103</sup> - بوكعباش نوال، مرجع سابق، ص . 125 .

<sup>104</sup> - غربي علي و سلاطينة بلقاسم و قيرة اسماعيل، تنمية الموارد البشرية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2002، ص . ص . 23-25 .

الموظفين ووصولهم للوظيفة بطرق غير موضوعية، وأصبح الموظف يكد بالمواطن ويتحائل عليه، و يعتبر الخدمة المقدمة منحة منه، خلافا لمبدأ الموظف خادم الشعب وليس سيّدًا عليه.

إن كل هذه السلوكيات باختلاف صورها، هي عينها الفساد الإداري الذي يجب استئصاله من جهاز البلدية حتى تتجسد مقتضيات الحوكمة .

### ثانيا- آفاق الإصلاح المنشود :

بدأ الإصلاح مع صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-334<sup>105</sup>، المتضمن القانون الأساسي الخاص لموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، أين أخضع جميع الموظفين العاملين في الإدارة الإقليمية بموجب المادة الأولى منه إلى أحكامه<sup>106</sup>، وبهذا حقق وحدة الوظيفة الإقليمية على شاکلة النظام الفرنسي<sup>107</sup>، و أوجد آلية لانتقال الموظفين بين البلدية والولاية. غير أن الوصول إلى نظام وظيفة عمومية إقليمية، يقتضي السمو بالقانون الأساسي لموظفي البلدية، من التكريس التنظيمي إلى التكريس التشريعي، وهذا يضمن نوع من الحماية، وثانيا لا يمكن تحقيق استقلالية الوظيفة العمومية الإقليمية بدون استقلالية الهيئة المنتخبة<sup>108</sup>، وثالثا مجازة التطورات الحاصلة على مستوى المناجمنت العمومي الحديث، ما يكرس لامركزية حقيقية وعميقة مبينة على مبادئ الحوكمة .

<sup>105</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 11-334، يتضمن القانون الأساسي لموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، مرجع سابق .

<sup>106</sup> - أدمج هذا القانون جميع الموظفين الذين كانوا خاضعين للنصوص التالية :

- مرسوم تنفيذي رقم 91-26، يتضمن القانون الأساسي الخاص للعمال المنتمين لقطاع البلديات، مرجع سابق .  
- مرسوم تنفيذي رقم 08-04 مؤرخ في 19 جانفي 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج . ر . ج . ج عدد 03، صادر بتاريخ 20 جانفي 1996 .  
ونقصد هنا الموظفين المأخوذون على عاتق ميزانية البلدية .

- مرسوم تنفيذي رقم 08-05 مؤرخ في 19 جانفي 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، ج . ر . ج . ج عدد 03، صادر بتاريخ 20 جانفي 2008. ويقصد هنا الموظفين المأخوذون على عاتق ميزانية الولاية وميزانية البلدية وفقا لطلبهم بعد سنة من صدور المرسوم التنفيذي 11-334 .

<sup>107</sup> - Afin de faire vivre la décentralisation .la Fonction Publique Territoriale a été créée il y a plus de vingt ans (loi n° 84 - 53 du 26 Janvier 1984 modifiée par loi n° 94 - 1134 du 27 Décembre 1994 ) .

<sup>108</sup> - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وآفاق، مرجع سابق، ص . 148 .



الإيرادات الجبائية التي تتقاسمها البلديات مع الدولة، فهي ناتجة عن رسوم النشاطات الصناعية والتجارية وكذا النشاطات المهنية غير التجارية والدفع الجزافي، كذلك نجد موارد أخرى ناتجة عن تأجير مرافقها أو التصرف<sup>117</sup>.

أدى احتكار الدولة للجبائية الأكثر إنتاجية مع عدم قدرة البلدية على تحديد وإنشاء الضرائب<sup>118</sup> إلى ضعف إيرادات البلدية، والذي ازداد كثيرا نتيجة تخصيص معظمها لقسم التسيير، في حين تبقى إيرادات قسم التجهيز والإستثمار منخفضة<sup>119</sup>، وحتى حصة البلدية نجدها منخفضة من الإيرادات الجبائية المحلية، حيث لا تتعدى نسبة 6% مقابل 83% للدولة و11% للصناديق المشتركة للجماعات المحلية<sup>120</sup>، وهذا يؤكد عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع المنتج الجبائي بين الدولة والبلدية<sup>121</sup>.

### ثانيا- أثر التمويل المركزي على استقلالية البلدية :

إن نُقص وضعف الإيرادات الجبائية للبلدية، جعلها تلجأ إلى الدولة من أجل الحصول على إعاناتها، والمتمثلة أساساً في إعانة الصندوق المشترك للبلدية<sup>122</sup>، وكذلك القروض<sup>123</sup> وإعانات مخططات التنمية<sup>124</sup>.

<sup>117</sup> - بن مالك محمد، ميزانية البلدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1995، ص 77.

<sup>118</sup> - عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 103.

<sup>119</sup> - كراجي مصطفى، « أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد 02، الجزائر، 1996، ص 352.

<sup>120</sup> - GRABA . H, Les ressoudes fiscales des collectivités locales, Alger, Exlag, 2000, p.45.

<sup>121</sup> - تياب نادية، « مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر »، أعمال الملتقى الوطني حول الجماعات الاقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والافاق - ، كلية الحقوق، جامعة بجاية، بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008، ص 40.

<sup>122</sup> - مرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج . ر . ج . ج عدد 45، صادر بتاريخ 05 نوفمبر 1986 .

<sup>123</sup> - أنظر : قانون رقم 64-227 مؤرخ في 10 أوت 1964، يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والإحتياط، ج . ر . ج . ج عدد 26، صادر بتاريخ 25 أوت 1964 .

<sup>124</sup> - مرسوم رقم 73-136 مؤرخ في 09 أوت 1973، يتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية، ج . ر . ج . ج عدد 67، صادر بتاريخ 21 أوت 1973 .

تَلْعَبُ القروض دور في تخفيف ضعف الإيرادات الجبائية للبلدية، إلا أنها تؤثر سلبيًا على استقلاليتها، ذلك أن هذه القروض ليست مجانية، بل مرتبطة بشروط ولا ترخص إلا بفوائد قد تجعل البلدية في وضعية مالية صعبة، يجعل من تدخل السلطة المركزية أمرًا حتميًا لتغطية العجز وكل ذلك على حساب استقلاليتها<sup>125</sup>.

وتشكل إعانات مخططات التنمية مظهرًا آخرًا من خلال توقيع الوالي مُقَرَّر اعتماد الدفع الذي يحدّد مضمون المشروع ومبلغه الإجمالي، إضافة إلى شروط الإنجاز من خلال تحديد طرق الإنجاز كالإستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة<sup>126</sup>، وكل هذه الشروط تعبر عن مدى تدخل السلطة المركزية في الشؤون المالية للبلدية، مما يزيد من تبعية الأخيرة لها إلى درجة أنه يتعذر في بعض الحالات على البلدية التفكير في مشروع تنموي، إلا إذا تَأَكَّدَتْ من مساعدات الدولة لها<sup>127</sup>. وفي هذا إهدار لمبدأ الإستقلالية كأحد مبادئ الحوكمة.

### ثالثا- الحد من دور المنتخب المحلي في تسيير أمواله :

إن التَّمْوِيل المركزي كان له أثر على تكريس حوكمة البلدية بسبب المساس باستقلاليتها، ذلك أن تخطيط وإدارة التنمية المحلية يكون من طرف السلطة المركزية تطبيقًا لقاعدة "مَنْ يَدْفَعُ يُوَدُّ" (celui qui paie commande)<sup>128</sup>، ما يؤدي إلى توجيه القرار المحلي من خلال تعديل وتحويل اعتمادات الدفع، وامتلاك السلطة المركزية لحق فيتو المصادقة على الميزانية قبل تنفيذها، يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية (Pouvoir de co-gestion)<sup>129</sup>، ويصل الحد إلى حُلُول الوالي محل البلدية لإعادة التوازن إلى الميزانية، وإدخال المصاريف اللازمة

<sup>125</sup> - تياب نادية، مرجع سابق، ص . 40 .

<sup>126</sup> - كراجي مصطفى، مرجع سابق، ص 349 .

<sup>127</sup> - تياب نادية، مرجع سابق، ص . 40 .

<sup>128</sup> - شيهوب مسعود، أسس الادارة المحلية، وتطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 1986 ص . 168.

<sup>129</sup> - المرجع نفسه، ص . 200 .

وبالتالي نكون أمام تسيير بنمط عدم التركيز الإداري، لا يمكن الحديث فيه عن مقتضيات الحوكمة .

إن تجسيد الحوكمة البلدية يقتضي التّخّص من التبعية للسلطات المركزية، بإعادة تفعيل الموارد المالية للبلدية، بواسطة العمل على تثمين العائدات الجبائية المحلية وحسن استغلالها، وضرورة إنشاء نظام جبائي جديد لتحصيل الضرائب وذلك بإشراك البلديات في تحديد وتحصيل رسومها وضرائبها، والتوزيع العادل والمناسب للضرائب بين الدولة والبلديات والتجربة اليابانية خير مثال<sup>130</sup>.

#### رابعا- آفاق تعزيز الموارد المالية للبلدية :

نصّ قانون المالية لسنة 2002<sup>131</sup> في المادة 12 على الإشراف المباشّر للمجالس الشعبية، في تحديد رسم إزالة القمامات المنزلية، وهذا طبقا لجدول أعمال مُحدّد من طرف المشرع، زيادة على الإعراف للبلديات بعد مرور ثلاث سنوات من 2002، بالتكفل بالتصفية والتحصيل وبالمنازعات المتعلقة بهذا الرسم، وهو إجراء يعتبر حادثة فريدة في نظامنا الضريبي<sup>132</sup>. إن هذه اللامركزية ذات القرار المُستقل فيما يخص الجبائية، تُترجم صراحة إرادة المديرية العامة للضرائب، فيما يخص إنشاء وتنفيذ نظام ضريبي محلي خاص بالمجموعات المحلية.

جاء في عرض أسباب مشروع قانون البلدية رقم 10-11 : ( أما فيما يتعلق بمالية البلدية، فإن دراسة النظام المعمول به أدت إلى استنتاج مفاده أن طبيعة ومستوى الموارد

<sup>130</sup> - تعتمد التجربة اليابانية على منح قسط أكبر من الميزانية للوحدات المحلية تصل إلى 65 بالمائة، بينما تحصل الدولة على نسبة 35 بالمائة .

<sup>131</sup> - قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج . ر . ج . ج . ج عدد 79، صادر بتاريخ 23 ديسمبر 2001 .

<sup>132</sup> - بودريالة محمد عبدو، « الإصلاح الضريبي »، أعمال ملتقى حول الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، مجلس الأمة، 31 مارس 2003، الجزائر، ص . 39 .

البلدية ليست دائما في مستوى وضع نظام قادر على تغطية فعالة لأعباء البلديات )، لذا حمل القانون رقم 10-11 إصلاحات تعزز الموارد المالية للبلدية تتمثل في :

- ضرورة تناسب الموارد المالية للبلدية مع النفقات الناجمة عن التكفل بالمهام المخولة لها بموجب القوانين و التنظيمات<sup>133</sup>.
- يترتب على أي تحويل لعبئ جديد من طرف الدولة إلى البلدية، ضرورة إرفاق ذلك بالموارد الضرورية للتكفل بصفة دائمة<sup>134</sup>.
- تلزم الدولة بتعويض أي تخفيض مُرتقَب في موارد البلدية الجبائية المقررة لها بموجب القانون، بسبب إجراء اتخذته الدولة<sup>135</sup>.

هذه المبادئ التي حملها قانون البلدية الجديد، ستسمح على الأقل للبلديات بالتكفل بأعبائها الأساسية، مايساعد على تعزيز استقلالية البلدية، ويزيد من فعاليتها في تحقيق التنمية المحلية، في انتظار الإجراءات الجبائية الجديدة التي تمكنها من تحصيل أكبر لموارد مالية<sup>136</sup>.

<sup>133</sup> - المادة 04 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>134</sup> - المادة 04 من المرجع نفسه.

<sup>135</sup> - المادة 05 من المرجع نفسه .

<sup>136</sup> - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص . 145 .

## المبحث الثاني :

## الفاعلون الجدد في تكريس حوكمة البلدية

يجب أن تنتقل البلدية من نموذج الحكومة إلى نموذج الحوكمة، فتمارس وظائفها وسلطاتها عن طريق الديمقراطية التشاركية للشعب، فترسم الإستراتيجيات مع الأفراد ما يضيفي شرعية أكثر على القرار المحلي، ومنه تتحول من الديمقراطية التمثيلية إلى ديمقراطية المشاركة،<sup>137</sup> فلا يكفي ممارسة النشاط العمومي بالمفهوم التقليدي، أي سلطة الأمر والسيادة، بل إن فاعلية البلدية يجب أن تستند على الحوكمة *la gouvernance*، فيتم الانتقال من فكرة حكومة القوانين والأنظمة والأحكام القضائية، إلى حوكمة السياسات العامة والعمل المباشر وحل النزاعات<sup>138</sup>.

تعتبر البلدية الإطار المؤسسي<sup>139</sup> لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق مؤسسات المجتمع المدني، نظرا للدور الذي يلعبه في تجسيد مبادئ الحوكمة<sup>140</sup> على مستوى النظام القانوني للبلدية (المطلب الأول) .

إن تفعيل هياكل البلدية يكون بإعادة تشكيل اللامركزية عن طريق إحداث مستوى جديد، له سلطات هامة وإستراتيجية في وضع و تنفيذ مشاريع التنمية المحلية، ويعتمد على ميكانيزمات و آليات حديثة، وينشأ هذا المستوى بواسطة التعاون ما بين البلديات الذي يعتبر أداة لتجديد بنية الإقليم الوطني (المطلب الثاني) .

<sup>137</sup> - للإطلاع أكثر على معنى الديمقراطية المحلية التمثيلية والديمقراطية التشاركية ، أنظر :  
- GUERARD Stéphane, La démocratie locale en question, LGDJ, Paris, Mai 2004, p p . 1291-1326.

<sup>138</sup> - ARNAUD A . J, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation : quelques observations critiques », Revue droit et société, n° 35, Paris, 1997, p.29 .

<sup>139</sup> - المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق .

<sup>140</sup> - بن حمودة ليلي، « المجتمع المدني والحكم الراشد »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، عدد 01، الجزائر، 2011، ص . 86 .

## المطلب الأول:

## تفعيل المشاركة في أجهزة البلدية

تُعدُّ المشاركة في أجهزة البلدية مكونا فاعلا من مكونات التنمية المحلية<sup>141</sup>، إذ تساهم في عملية صنع القرارات التي تؤثر على حياة المواطنين، من خلال مؤسسات شرعية تقوم على حرية التنظيم و التعبير<sup>142</sup>، فيكون للجميع صوت في عملية صنع القرار، إما بصورة مباشرة أو عن طريق المؤسسات الوسيطة، المبنية على حرية تكوينها و التعبير عن آرائها و القدرة على المشاركة البناءة<sup>143</sup>، من أجل الرفع من أداء البلدية.

تم الاعتراف بضرورة إشراك المواطنين في عملية صنع القرار المحلي، غير أنه يظل مرتبطا بمدى جدية آليات تجسيده<sup>144</sup> (الفرع الأول)، في حين يعتبر الغرض الأساسي من وراء إنشاء مؤسسات المجتمع المدني هو تفعيل المشاركة في مؤسسات الدولة<sup>145</sup>، ومنها البلدية (الفرع الثاني) .

<sup>141</sup> -RAFFARIN Jean-Pierre, Pour une nouvelle gouvernance, L'archipel, Paris, 2002, p . p . 151-152 .

<sup>142</sup> - GAUDIN Jean-Pierre, La démocratie participative, Armand Colin, Paris, 2001, p . p . 09-18.

<sup>143</sup> - PONCE VASQUEZ Daniel, « La participation citoyenne : un bien de qualité entre la démocratie et la gouvernance », Acte de haut conseil de la coopération internationale : les nous dites de la bonne gouvernance, Editions Karthala, Paris, 2001, p . p . 155-160.

<sup>144</sup> - علي بابا فاتح، مرجع سابق، ص . 168 .

<sup>145</sup> - حسن محمد سلامة السيد، العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في مصر، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004، ص . 35 .

## الفرع الأول:

## مشاركة المواطن: دعوة مؤجلة

يعتبر إشراك المواطنين المحليين عنصرا جوهريا لنجاح وفعالية التنمية المحلية، على أساس أن كل عمل إنمائي يجب أن يقوم على أساس المشاركة وتشجيع مساهمة المواطنين في عملية إتخاذ القرار .

وإذا كان الإعتراف بمشاركة المواطنين في عملية إتخاذ القرار المحلي قد فصل فيها المؤسس الدستوري<sup>146</sup>، و نظمه التشريع<sup>147</sup> من خلال ثلاث مستويات تبين دور المواطن في تشكيل أجهزة البلدية (أولا)، و التسيير المحلي (ثانيا) وأخيرا تعزيز دوره الرقابي (ثالثا)، و لذلك وجب تفعيل أسس و آليات تطبيقها<sup>148</sup>، حتى لا يُصبح الإعتراف بمشاركته مجرد دعوة مؤجلة وغير فعالة<sup>149</sup>.

## أولا- دور المواطن في تشكيل أجهزة البلدية:

يتم تشكيل أجهزة البلدية الأساسية من طرف السكان المحليين، في إطار تعزيز إستقلالية البلدية عن السلطة المركزية، عن طريق تقليد ديمقراطي يتمثل في الإنتخاب<sup>150</sup>، مبني على قدر كبير من الوعي و الثقافة ولا يكون عقبة أمام استقلاليتها، أو إمكانية هذه الآلية في المساس بإستقلالية الأعضاء.

<sup>146</sup> - المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق .

<sup>147</sup> - المواد 11 . 12 . 13 . 14 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>148</sup> - يوسف فايزة، مرجع سابق، ص. 225.

<sup>149</sup> - لعل بوكميش و وناس يحيى، « تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر : دراسة لمؤشرات الاستقلالية والشفافية والمشاركة على مستوى البلدية »، أعمال الملتقى الوطني حول : إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 12 و 13 ديسمبر 2010 جامعة ورقلة، ص . 12 .

<sup>150</sup> - بركان محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص . 11.

## 1- تباين أهلية المواطنين في ممارسة حق الانتخاب :

لا جدال حول اعتبار الانتخاب يجسد معالم الحوكمة، غير أنه وجب إحاطته بجملة من الشروط التي تكفل أهلية الناخب وقدرته على اختيار أشخاص قادرين على التسيير الفعال، وتُبنى أهلية الناخب على مدى سعة وعيه وثقافته الرافية<sup>151</sup>، و بالعودة إلى القانون العضوي رقم 12-01، نجده حدّد الشروط الواجب توافرها في الناخب بمجرّد شروط عامة<sup>152</sup>، لا تضمّن وجود ناخب ذي وعي وثقافة كبيرة، ما يعني أنه لم يحترم تباين أهلية الناخبين، و سوى بين المثقف و الجاهل في قيمة صوته رغم الفرق الشاسع بينهما .

إن تضمين شروط تكفل وعي الناخب يكفل اختيار الكفاءات، وهذا لا يتناقض مع أحكام الدستور في المساواة بين المواطنين، مادام يُجسد استقلالية البلدية من خلال انتخابات تُكون من مواطنين واعين يختارون الكفاءات، و غياب الأخيرة يؤدي إلى تنازل إرادي عن استقلالية البلدية.

## 2- أثر النظام الانتخابي على أصوات الناخبين :

سبق ووضحنا أن عملية حساب النتائج كما هي مكرسة بالقانون العضوي رقم 12-01 لها أثرٌ بالغ في التأثير على أصوات الناخبين، من خلال إمكانية إلغاء العديد من الأصوات بسبب عدم بلوغ العتبة من عدة قوائم مترشحة<sup>153</sup>، ما يعني عدم احترام إرادة العديد من المواطنين، وإقصائهم من اختيار ممثلين ينوبون عنهم في تسيير شأنهم المحلي .

<sup>151</sup> - العطار فؤاد، مرجع سابق، ص . 44 .

<sup>152</sup> - المواد 03 . 04 . 05 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

<sup>153</sup> - نسبة هذه العتبة هي 07 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها، وهذا حسب المادة 66 من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع نفسه.

## 3- سُلطة المُواطن في الإختيار لها إمكانيّة المساس بالإستقلالية :

يَرجع الإختصاص الحصري في اختيار أعضاء ( م.ش.ب ) في الحالة العادية إلى المواطن المحلي، وبعد هذا أحد أسس اللامركزية الإدارية<sup>154</sup> و أهم تقليد ديمقراطي متولد من مقتضيات الحوكمة.

غير أنّ حصر الإختصاص في الإختيار في يدّ واحدة، يؤدي إلى توليد ضغط قاعدي على أعضاء ( م.ش.ب ) الراغبين في الحصول على عهدة أخرى، إذ يصبحون ملزمين بالخضوع لرغبات الناخب غير الواعي، ولو كانت مخالفة للشرعية بل وغير ملائمة، طمعا في الحصول على صوته، و هذا ما يولد آثارا سلبية على فعالية أجهزة البلدية .

## ثانيا- دور المواطن في التسيير المحلي :

مشاركة المواطن هي عملية تشمل مختلف صور إسهاماته في تنفيذ السياسية المحلية بالاقترح، أو بالاستشارة أو ضرورة الموافقة على البرامج و المخططات المزمع تطبيقها.

## 1- الحق في الإقتراح:

إِعْتَرَفَ المُشرع الجزائري بالحق للمواطن في إقتراح مشاريع تتعلق بالشأن المحلي<sup>155</sup>، وجعل عبء تحديد الإطار اللازم لممارسته على عاتق ( م.ش.ب )،<sup>156</sup> غير أن الإعتراف لا يكفي وحده لضمان مبدأ المشاركة، ما لم يُصاحَب بالآليات التي تُترجمُه على أرض الواقع،

<sup>154</sup> - يقول في هذا الشأن سليمان محمد الطماوي : ( أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم، وأن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم ) . أنظر : الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص . 57.

<sup>155</sup> - نظرا للدور الذي يلعبه حق الاقتراح في تحديد الحاجيات الحقيقية للسكان، وما ينبغي الاهتمام به من مشاريع، كما يساعد على تجاوز العوائق الناتجة عن تصادم مقترحات الجهات الرسمية مع تطلعات السكان المحليين، وبهذا يتم إدماج المواطنين بشكل مباشر في التنمية و ممارسة السلطة.

<sup>156</sup> - المادة 08 من القانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

فإذا كان المشرع أقرَّ إمكانية إشراك المواطنين<sup>157</sup> في لجان البلدية نظرًا للدور الذي تلعبه في التخطيط و التنمية و التمويل و المراقبة، وقيامها على أساس قاعدة التخصّص الفني للمجالس المحلية، فإن نظامها القانوني يعاني القصور في تنظيمها و تحديد المهام المنوطة بها، وحتى في علاقتها بالمجلس المنتخب، ما ينعكس بالنتيجة على طبيعة عمل هذه اللجان ومدى فاعليتها .

تتشكّل لجان البلدية من أعضاء ( م.ش.ب )، إضافة إلى الإستعانة بسكان البلدية الذين يمكن أن يسهموا بالمعلومات المفيدة نظرا لمهنتهم أو نشاطهم، وهذا حكم عام فلم يُفصّل في طبيعة الأشخاص الذين يمكن الإستعانة بهم<sup>158</sup>، كما أن الإستعانة اختيارية وغير إلزامية، كما أن المشرع لم يُحدّد وظيفة هذا العضو في اللجنة، هل هو استشاري فقط أو يملك صوتا في حالة التصويت ؟

تعتبر لجان البلدية مجرد أجهزة إستشارية تابعة للـ ( م.ش.ب )، تقدم مجرد رأي إستشاري وليس تقرير، و بالتالي عدم التجسيد الفعلي لحق الإقتراح للمواطن المحلي بسبب عدم إشراك المشرع كافة المواطنين، وعدم اختيار الأعضاء من طرفهم، إذ يعينون من المجلس المنتخب وعدم مراعاة المشرع لشرط الإختصاص الفني للعضوية في اللجان، وفي الأخير ليس لها التدخل التلقائي<sup>159</sup>، ما نخلص معه إلى عدم تجسيد مبدأ المشاركة بكفالة حق الإقتراح للمواطن المحلي، ليس بسبب عدم الإعتراف القانوني بل لغياب ضمانات وآليات التجسيد .

<sup>157</sup> - نجد في القانون التونسي ما يسمى بالمجلس الشعبي للأطفال، الذي يتشكل من تلاميذ البلدية، ويلعب دور في إيصال انشغالات الطفل على المستوى المحلي إلى البلدية، أنظر : بوضياف عمار، « الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر - تونس - المغرب»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2010، ص . 5 .

<sup>158</sup> - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص . 35 .

<sup>159</sup> - المادة 13 من القانون 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

## 2- الدور الإستشاري :

يتبين لنا بالإطلاع على المادة 13 من القانون رقم 11-10، تجسيد الدور الإستشاري كأحد آليات تشجيع مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية، أين أقرت إمكانية استعانة أجهزة البلدية بالمواطنين ذوي الكفاءة المختصة لمعالجة قضايا و مشاكل البلدية، لكن من الناحية العملية نجد عدم إقبال أجهزة البلدية على استشارة المواطنين المحليين<sup>160</sup>، وإن تمت الإستشارة فإنها لا تُؤخذ بعين الإعتبار، على أساس وجود أجهزة استشارية أخرى تلجأ لها البلدية وتجد نفسها ملزمة على الأخذ بآرائها<sup>161</sup>.

إن المشرع لم يقدم إجابة قاطعة على حجية الآراء الإستشارية المقدمة من المواطنين المحليين مباشرة أو عن طريق اللجان البلدية أو ممثلي لجان الأحياء . فالى أي حد تُلزم البلدية بالأخذ بها؟ و أمام هذا الغموض التشريعي، نتساءل عن كيفية تجسيد مبدأ مشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه المحلية، مادام أن حق الإقتراح و الإستشارة يعانيان من عدم الفعالية لغياب الضمانات و الآليات اللازمة!!!

## 3- سلطة الموافقة وعدم الإعتراض :

يحتاج نفاذ أعمال البلدية إلى موافقة من السلطة المختصة بذلك، التي منحها القانون رقم 11-10 للسلطة الوصائية هذا كأصل عام، بيد أنه يتعين تطبيق مبدأ سيادة الشعب بالرجوع للمواطن المحلي، وضرورة أخذ موافقته أو على الأقل عدم الإعتراض على أعمال البلدية المهمة التي تمس بالمصالح الحيوية للسكان المحليين، كما يحدث في الأمم ذات الثقافة الواسعة في مجال الديمقراطية المحلية<sup>162</sup>. إلا أنه و في الجزائر نجد غياباً تاماً

<sup>160</sup> - درويش مصطفى، « الجماعات المحلية بين القانون والممارسة »، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، 2002، ص . 96 .

<sup>161</sup> - تعتبر أجهزة تابعة للإدارة المركزية أين تقدم رأيا في المسائل التقنية والفنية، وتكون البلدية ملزمة ببناء قراراتها عليها.

<sup>162</sup> - درويش مصطفى، مرجع السابق، ص . 52 .

لهذا المبدأ على المستوى البلدي على عكس ما هو موجود في القوانين المقارنة التي اعترفت بالاستفتاء المحلي .

### ثالثا- دور المواطن في الرقابة على البلدية :

ترتبط فعالية رقابة المواطن على أعمال البلدية، لمنع التجاوزات و الخروقات الممكن إرتكابها، بمدى كفاءة مبدأ الشفافية و إمكانية سلوك الطريق الإداري و القضائي .

#### 1- مبدأ الشفافية ضمان لرقابة المواطن:

تُعدُّ الشفافية<sup>163</sup> و السلاسة في تبادل المعلومات و الإطلاع عليها بين الأجهزة الرسمية للبلدية و المواطنين، ضرورة لتشخيص السليم و التقييم الدقيق، وبمقتضاها أمكن للمواطن سلوك إحدى طرق الرقابة التي تُؤدِّي إلى إبطال أعمال البلدية المتنافية مع مقتضيات الصالح العام.

ففي إطار تكريس الشفافية و ضمان حق الأشخاص في النفاذ إلى الوثائق الإدارية والإطلاع على نشاط هيكل البلدية و أعمالها، يحق للمواطنين حضور مداولة ( م.ش.ب)، كما يسهر رئيس ( م.ش.ب) على نشرها بكافة الأماكن التي تمكن العامة من الإطلاع عليها في مقر البلدية و اللوحات و الأماكن العمومية، كما يعرض رئيس ( م.ش.ب) النشاط السنوي للبلدية على المواطنين<sup>164</sup>، وهذا ما يضمن حق الإعلام الإداري، غير أنه عملياً نجد قيود تحد منه، تتمثل في سرية المداولات وارتباط نسخ من القرارات بضرورة توفر المصلحة، وهذا ما يُعد آلية بيد أجهزة البلدية لعدم إشراك المواطن المحلي<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> - تعد الضمانة الأساسية للحوكمة وتحقق المشروعية . أنظر :

-ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Editions Belkeise, Alger, 2013, p . p . 18-19 .

-CALAME Pierre, Pour une révolution de la gouvernance, Descartes, Paris, 2003, p . p . 153-154 .

<sup>164</sup> - المواد 11 . 30 . 98 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>165</sup> - يوسف فايزة، مرجع سابق، ص . 226.

## 2- الحق في سلوك طريق الطعن الإداري:

يُمكن للمواطن المحلي الحضور مباشرة مداوالات ( م.ش.ب)، والإعتراض عليها متى رأى أنها لا تتلاءم مع ظروف معيشتها ولا تستجيب لتطلعاته. ومتى كان هذا، يجوز للمجلس المنتخب عدم الأخذ بهذا الإعتراض و تجاوز ذلك، لذلك وجب الإقرار للمواطن الحق في رفع الإعتراض<sup>166</sup> إلى الجهات الوصية وإخطارها بذلك، ولو على سبيل التتوير لتتخذ بشأنها ما تراه ملائما .

## 3- الحق في سلوك طريق الطعن القضائي :

في حالة عدم جدوى الطعن الإداري أو عدم سلوكه أصلا، يجوز للمواطن اللجوء إلى القضاء من أجل بسط رقابته على أعمال البلدية، وترتبط فعالية الطريق القضائي بمدى قدرة المواطن على سلوكه نظرا لاشتراط القانون الصفة و المصلحة في رافع الدعوى القضائية<sup>167</sup>. إذا كان العمل البلدي يمس بمصلحة فردية فلا جدال في توفر الصفة و المصلحة في رافع الدعوى القضائية، لكن إذا كان يمس بمصلحة جماعية ولا يمس بحقه مباشرة فيطرح الإشكال على مستوى القضاء.

كان القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية بموجب المادة 45 منه يعترف بحق الطعن القضائي، لكنه أولا حصر مجال البطلان في المداوالات التي يشارك فيها أعضاء (م.ش.ب) ولهم مصلحة شخصية فيها، وثانيا إشتراط توفر المصلحة و الصفة<sup>168</sup>، عكس ما هو

<sup>166</sup> - Le recours administratif préalable est un procédé qui permet à l'administré de s'adresser non pas à des tribunaux mais à des administrateurs, .... Ces recours permettront souvent d'éviter le recours au procédé juridictionnel, ... le juge de l'administration ne se retrouve pas encombré par des affaires auxquelles les parties peuvent apporter des solutions. Voir :

- LAHLOU Hicham, La justice administrative et la protection des administrés au Maroc , Thèse doctorat en droit, faculté de droit, Académie de Versailles, université de Nanterre, Paris X, 2008, p 201 et suite.

<sup>167</sup> - المادة 13 من قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج . ر . ج . ج عدد 21، صادر بتاريخ 23 أفريل 2008.

<sup>168</sup> - المادة 45 من القانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج . ر . ج . ج عدد 45، صادر بتاريخ 11 أفريل 1990، معدل و متمم بالأمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج . ر . ج . ج عدد 50، صادر بتاريخ 19 جويلية 2005 . (ملغى)

موجود في قانون الولاية الذي وسع منه ليشمل كل خاضع للضريبة<sup>169</sup>. وأخيراً القيد الزمني المتمثل في رفع الدعوى خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية تحت طائلة عدم قبول الدعوى لورودها خارج الآجال<sup>170</sup>. كل هذه القيود تقلل من فعالية سلوك الطريق القضائي نتيجة القيود القانونية الواردة على المواطنين، ما يعني بالضرورة عدم تكريس مبدأ المشاركة بسبب عدم تفعيل دور المواطن في تحريك الرقابة القضائية .

كان لزاماً على المشرع الجزائري تدارك هذه القيود وإزالتها، ف جاء القانون رقم 10-11 على غير المتوقع، إذ قام بإلغاء النص الذي يناقش مسألة الطعن القضائي للمواطن، تاركا ذلك للقواعد العامة التي تحكم الدعاوى القضائية بقيودها التي لا تتماشى مع مبدأ المشاركة، ما عدا تلك الحالات المتعلقة بحماية البيئة، أين أقرَّ إمكانية الطعن القضائي للجميع<sup>171</sup>.

#### 4- عدم امتلاك المواطن سلطة العزل:

إعترف المشرع الجزائري للمواطن المحلي بسلطة إختيار ممثلين عنه لتتولى إدارة الشأن المحلي، و لم يُتبع بالحق في عزل الأعضاء المنتخبين في حالة الفشل في التسيير، ويبقى السلاح الوحيد بيد المواطن هو سلطة الإنتخاب التي تعتبر أداة عقاب تمكنه من رفض تجديد العهدة، ومن ثمة أمكن اعتبار آلية الإنتخاب آلية رقابية يحسب لها الأعضاء المنتخبون ألف حساب<sup>172</sup>.

<sup>169</sup> - المادة 57 من القانون رقم 12-01، يتعلق بالولاية، مرجع سابق .

<sup>170</sup> - إن هذه القرارات التنظيمية لا يتم تبليغها إلى المواطن، بل يقتصر الأمر على التعليق، و فيه تنقص حظوظ علم المواطن به .

<sup>171</sup> - قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جوان 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار البيئة المستديمة، ج . ر . ج . ج . ج عدد 43، صادر بتاريخ 20 جوان 2003 .

<sup>172</sup> - عروفي بلال، مرجع سابق، ص . 136 .

## الفرع الثاني:

## واقع مشاركة المؤسسات المدنية

مما لا شك فيه أن القرارات التي تتخذها الجهات الرسمية على المستوى المحلي تتعارض في كثير من الحالات مع الإعتبارات المحلية، ما يعرض مسار التنمية المحلية إلى العديد من التعثرات والصعوبات، لذا يتعين إشراك الفاعلين المحليين في عملية إتخاذ القرار المحلي<sup>173</sup>، وهو الطرح الذي أقره المشرع الجزائري بتكريس مشاركة المؤسسات المدنية .

إن الإعتراف القانوني بمشاركة المؤسسات المدنية، يبقى بدون جدوى نتيجة تدني مستوى المجتمع المدني<sup>174</sup> (أولا)، و التضيق من مجال تدخل القطاع الخاص في إدارة التنمية المحلية<sup>175</sup>، في حين تقتضي الحوكمة إعطاءه أهمية بالغة (ثانيا).

## أولا- تدني مستوى إشراك المجتمع المدني :

رغم الإعتراف القانوني بمبدأ مشاركة المجتمع المدني في الشأن المحلي، إلا أن دور هذا الأخير يظل متدنيا بالنظر لأسباب تتعلق بأولويات المجتمع المدني نفسه، وعلاقته مع الدولة، ومدى ضمان آليات للمشاركة مع البلدية.

## 1- الإعتراف بمبدأ مشاركة المجتمع المدني:

تعتبر منظمات المجتمع المدني طرفاً فعالاً في صنع القرار المحلي، وازداد هذا الدور بعد التحول إلى التعددية السياسية، التي فتحت المجال لإنشاء الجمعيات المستقلة مهما كان طابعها سياسياً أو مدنياً، عكس ما كان عليه الحال في عهد الحزب الواحد<sup>176</sup>.

<sup>173</sup>-THOMAS G, Wise governance, good governance and global governance: conceptual challenger, Third World Quarterl, London, 2000, p . p . 213-217 .

<sup>174</sup>- عكاش فضيلة، « الحوار الإجتماعي والدولة الربيعية في الجزائر»، المجلة القانونية للسياسات العامة، عدد 01، جامعة الجزائر، 2011، ص . 29 .

<sup>175</sup>- عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص . 56 .

<sup>176</sup>- بوحفصي أمال، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008، ص . 87 .



ناهيك عن عدم امتلاكه قوة الإقتراح، ودخولها في حالة من السُّبات والخُمُول<sup>180</sup>، وتتمثل أبرز هذه المعوقات في:

- طبيعة أولويات المجتمع المدني، حيث يسعى رؤساءه وأعضائه وراء تحقيق مآرب شخصية، باستخدام مؤسساته للترويج للعملية الانتخابية، أو للتهرب من الضرائب و الأكثر من كل هذا، وصل الحد إلى استخدامها كوسيلة قانونية لنهب المال العام، المتمثل في المساعدات المقدمة من طرف الدولة بغية الصالح العام.

- ضعف الموارد المالية لمؤسسات المجتمع المدني، إذ تعتمد غالبيتها على المنح الضئيلة المقدمة من طرف الأشخاص المعنوية مثل البلديات، وهذا الضعف يؤدي إلى عدم قدرتها على اقتراح مشاريع تنموية، حتى لا نطمح أصلا للبحث في مدى قدرتها على إنجازها، ما يفرض على كثير منها الإنضواء تحت لواء أحزاب سياسية حتى تجد لنفسها وسائل تساهم في تفعيل نشاطها<sup>181</sup>.

- التضييق الفعلي رغم حرية وسهولة إنشاء الجمعيات، إلا أنها حرية مُكَبَّلَةٌ بِقُيُود قانونية وأخرى أمنية تعيق قدرتها على الإبتكار و المشاركة<sup>182</sup>.

### 3- ضعف الإطار المنظم لمشاركة المجتمع المدني :

يتميز الإطار المنظم لمشاركة المجتمع المدني بالضعف، نتيجة عدم اشتراط المشرع الجزائري مشاركة المجتمع المدني بصفة إلزامية<sup>183</sup>، بل جعل ذلك متروكاً لإرادة أجهزة البلدية التي تتكون من أعضاء لا يُشترط فيهم الكفاءة التي تستلزم دراية واسعة بعلوم التسيير

<sup>180</sup> - جنيد شريف، دور الحركة الجمعوية بين المواطنين والدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص . 11 .

<sup>181</sup> - عروس زبير، « حوصلة وتقييم الحركة الجمعوية في الجزائر - الواقع والآفاق -»، المركز الوطني للبحث في الانتولوجيا الإجتماعية والثقافية، الجزائر، 2005، ص . 136 .

<sup>182</sup> - جابي عبد الناصر، « تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر»، الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية المحلية في الدول العربية، الجزائر، دون سنة و دار النشر، ص . 11 .

<sup>183</sup> - المادة 13 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .



محدوديته كآلية شراكة خاصة مع القطاع الخاص، ونفس الأمر استمر مع صدور القانون 90-08 في مادته 138، ولم يكن مسائرا للتوجه الإيديولوجي الجديد للدولة المعبر عنه بموجب دستور 1989<sup>187</sup>.

بعد صدور القانون رقم 11-10، جاءت مادته 150 بصيغة مختلفة عن النصوص السابقة المنظمة لتفويض المرفق العام، بشيء يُوجي أنه ليس طريقا استثنائيا، وهذا الأمر مظهري فقط بسبب تضيق مجال تطبيقه و حصر المصالح الممكن تفويضها، وثانيا حصر أنواع عقود التفويض التي أخذ بها المشرع الجزائري في عقد الامتياز، عقد برامج، صفقة طلبية، و بالتالي فهي تستثني عقود تفويض أخرى تحقق التنمية المحلية.

## 2- إقتصار دور القطاع الخاص على التنفيذ دون الابتكار:

إشراك القطاع الخاص في التنمية المحلية يكون عن طريق آلية تفويض المرافق العامة بإحدى العقود التفويضية، التي تتباين في دورها وحجمها و كلما اتسع نطاق التفويض، إتسع معه مجال إشراك القطاع الخاص.

حصر القانون رقم 11-10 تفويض المرافق العمومية التابعة للبلدية في عقد الامتياز، أو عقد البرامج، أو صفقة طلبية، وهي عقود تنفيذية للالتزامات محددة مسبقاً<sup>188</sup>، لا تفتح الأفق للقطاع الخاص بابتكار أفكار ومخططات جديدة تساهم في تحقيق التنمية المحلية، ونقصه من أي دور في التخطيط، بل الإقتصار على الدور التنفيذي فقط، لذا يتعين وتماشياً مع مقتضيات الحوكمة أعمال عقود التفويض الحديثة التي تأتي بأفكار جديدة ومخططات حديثة ومتطورة، وتوظف وسائل و أموال خاصة، مع إبقاء سيطرة الشخص العام على المشروع مثل عقود البوت B.O.T<sup>189</sup>، التي بإمكانها إنشاء مرافق عمومية بأموال

<sup>187</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 23 فيفري 1989، ج . ر . ج . ج عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1989 . ( ملغى )

<sup>188</sup> - المواد 150 . 155 . 156 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>189</sup> - LYONNET MOUTIER M, «Financement sur projet et partenariat public – privé : concédant et concessionnaire dans les BOT d'infrastructure», Revue politique et management public, volume 21, Mars 2003, p.33 .

خاصة تغطي عجز البلدية مالياً، وتديرها بطرق معاصرة ووسائل بشرية خاصة ما يقلل الضغط على عمال البلدية، و بعد مدة زمنية يتم تحويل ملكية هذا المرفق إلى البلدية ما يثري أملاكها<sup>190</sup>.

### 3- إرتباط مساهمة القطاع الخاص بأجهزة إدارية أخرى :

تعتمد مساهمة القطاع الخاص في التنمية المحلية على مدى توفر الإمكانيات والظروف التي تضمن مناخاً ملائماً يشجع الإستثمار، كتوفير العقار وتقديم امتيازات خصوصاً الجبائية منها.

الحقيقة التي لا غُبارَ عليها أن قانون البلدية حَثَّ (م.ش.ب) على ضرورة توفير مناخ ملائم يشجع الإستثمار ويرقيه<sup>191</sup>، لكن نتساءل عن مدى قدرة البلدية على تشجيع الإستثمار؟ إذا كان لا دخل لها في النظام الجبائي<sup>192</sup>، و لا دخل لها في العقار الذي سلب منها صلاحية التصرف فيه<sup>193</sup>، و منه ما الذي يقصده المشرع باتخاذ كافة التدابير التي تشجع الإستثمار و ترقيه؟

إن الإحتياجات و الإمتيازات التي يحتاجها القطاع الخاص، هي بيد إدارات رسمية أخرى، ممثلة في الوالي و المديريات الولائية التنفيذية و الوكالات الوطنية لتطوير الإستثمار

<sup>190</sup> - حصايم سميرة، عقود البوت BOT: إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص . 6 .

<sup>191</sup> - المادة 111 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>192</sup> سقلاب فريدة، « تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية»، أعمال الملتقى الوطني حول الجماعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق، كلية الحقوق، جامعة بجاية، بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008، ص . 101 .

<sup>193</sup> - أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 90-405 مؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير و تنظيم العقاريين الحضريين و تنظيم ذلك، ج . ر . ج . ج . ج عدد 56، صادر بتاريخ 26 ديسمبر 1990، معدل و متمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-408 مؤرخ في 5 نوفمبر 2003، ج . ر . ج . ج عدد 68، صادر بتاريخ 09 نوفمبر 2003 .

- صوكو وليد، النظام القانوني للامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملك الخاصة للدولة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية و الحوكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 2014، ص . 164 .

وترقيته<sup>194</sup>، كل هذا يُقلل من دور البلدية في تشجيع مساهمة القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية، نظرًا لافتقادها الوسائل و الآليات المناسبة .

---

<sup>194</sup> - للمزيد من المعلومات أنظر : بن شعلال محفوظ، الرقابة على الإستثمار الأجنبي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون، تخصص الهيئات العمومية والحكومة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2014.

## المطلب الثاني:

## التعاون ما بين البلديات : بين الإعراف القانوني و الغياب الفعلي

حتمية تغيير التنظيم الإداري استجابة لمقتضيات الحوكمة المحلية لا مفر منه لمعالجة أزمة الحكم التي تمر بها الإدارة المحلية في الجزائر، عن طريق إرساء علاقة واسعة مع الأعوان الإجتماعيين في ظل مبدأ الجوارية<sup>195</sup> المعترف به قانوناً، تحت ظل آلية التعاون ما بين البلديات، باعتبارها خيار بديل لإعادة التقسيم الإداري، بشكل يعزز استقلالية البلدية، و يمنح محيط مشترك لتبني سياسات تنموية متجانسة و متكاملة و مرافق متبادلة (الفرع الأول) .

تؤدي تجزئة الدولة الموحدة إلى ظهور نموذج جديد تتعدد فيه مراكز القرارات، بتحول حكومة الدولة من مبدأ الوحدة العضوية نحو التجزئة، التي تؤدي إلى كثرة العلاقات بين الوحدات العمومية، حيث يكون للعقد فيها دور أساسي لضمان التجانس في الوظيفة الإدارية، وبهذا يكرس التعاون ما بين البلديات المشاركة و التعاقد داخل أجهزة الدولة على المستوى المحلي<sup>196</sup>، وفي شتى ميادين و مجالات الشأن المحلي ( الفرع الثاني ) .

<sup>195</sup> -Voir : TROUILLY Pascal, Démocratie de proximité et compétence des communes, AJDA, Paris, 2008, p. 34.

- VERPEAUX Michel, Libres propos sur des consultations locales récentes ou les dérapages de la démocratie locale directe, AJDA, Paris, 2003 p. 2249.

<sup>196</sup> - عيساوي عزالدين، " نحو حكم راشد محلي: التعاون ما بين البلديات : Vers une bonne gouvernance locale : L'intercommunalité"، أعمال الملتقى الوطني حول الجماعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد- الحقائق والآفاق، كلية الحقوق، جامعة بجاية، بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008، ص.51.

## الفرع الأول :

## ضرورة التعاون ما بين البلديات

تَمُرُّ الدولة الجزائرية بأزمة حكم على المستوى القاعدي، الوضع الذي يستدعي إتباع إصلاح هيكلي و تنظيم جديد يقوم على أساس التسيير الجوّاري، يجسد عن طريق توطيد العلاقة بين مختلف الفاعلين المحليين، في إطار عمل جماعي تتعاون فيه البلديات فيما بينها، عوض إعادة تقسيم إداري للبلاد لا يترتب عنه بالضرورة تجسيد مقتضيات الحوكمة، من مشاركة و تشاور و تحكيم (أولاً)، هذا ما يدفعنا إلى البحث عن العراقيل التي تواجه توفير بنية خصبة لنموه (ثانياً) .

## أولاً- تجاوز سلبيات التقسيم الإداري :

تُمارس البلدية اختصاصها على حيز جغرافي معين من إقليم الدولة، يحدد بمقتضى القانون، و الذي ظهرت على تطبيقه عيوب تعرقل أداء البلدية، أدت إلى التفكير في إعادة التقسيم، لكنه يبقى بدون جدوى ما يحتم بالضرورة توظيف آلية التعاون نظرا للفوائد الناجمة عن تطبيقها .

## 1- عيوب التقسيم الإداري :

تبدو البلديات عاجزة عن احتواء الأهداف المرجوة منها، و نجد من أسبابها التقسيم الإداري، الذي كثيرا ما لم يراعي خصوصية عدة مناطق في البلد، و أن آخر تقسيم تم قبل 30 سنة<sup>197</sup>، أين أصبح الإختصاص الإقليمي عقبة أمام البلدية، كما أن جدوى إعادة التقسيم الإداري بالتجميع و إعادة التقسيم يطرح مشاكل كثيرة .

<sup>197</sup>- قانون رقم 84-09 مؤرخ في 4 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج . ر . ج . ج . عدد 06، صادر بتاريخ 07 فبراير 1984 .

## أ- عقبة الإختصاص الإقليمي :

لا تملك البلدية أهلية التصرف إلا في الإطار الجغرافي المحدد لها، و كثيرا ما تحتاج السياسات التنموية إلى الإمتداد خارجه، فتجد نفسها عاجزة عن تنفيذها والتكفل بالمواطنين القاطنين في الأرياف البعيدة عن البلدية التي يتبعون لها، و قريبون إلى بلدية أخرى، فيجدون أنفسهم محرومين من إنجازات التنمية المحلية، ليس لعدم رغبة البلدية في إفادتهم، بل لعدم قدرتها على ذلك، و أي تصرف مباشر من طرفها يكون مشوبا بعيب عدم الإختصاص<sup>198</sup>.

## ب- عدم جدوى إعادة التقسيم الإداري بالتجميع أو التفيت :

كثُر الحديث في الآونة الأخيرة عن إعادة تقسيم إداري جديد، والذي لم يرى النور لحد الآن<sup>199</sup>، نظراً لحساسيته و تأثيراته المتعددة الجوانب، الأمر الذي دفع أعلى سلطة في البلاد ممثلة في رئيس الجمهورية، إلى دراسة متأنية و دقيقة و معمقة لهذا الملف، لأن إعادة التقسيم الإداري للبلاد لابد أن يستند إلى معايير موضوعية و أكثر فاعلية، و ليست تلك التي تعبر عنها من طرف الجهات الرسمية كمعيار الكثافة السكانية أو البعد عن مقر البلدية<sup>200</sup>.... ، نظرا لخطورة الآثار الناجمة عنه مثل :

- وجوب توفير إمكانيات مادية و بشرية و مالية جديدة من منشآت و تجهيزات ... و تخصيص مبالغ مالية ضخمة تنقل عاتق الخزينة العمومية، في فترة يمر العالم بأسره وليس الجزائر فقط بأزمة مالية خانقة .
- إعادة نقل الوثائق الإدارية التي تهم المواطنين في حياتهم اليومية، الشيء الذي يسهم في استفحال ظاهرة البيروقراطية .

<sup>198</sup>- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية - دراسة تشريعية فقهية وقضائية -، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص . 36 .

<sup>199</sup>- ب دليله، الحكومة تعتمد 95 ولاية منتدبة بموجب التقسيم الإداري، النهار، 02 سبتمبر 2009 .

- بلعمرى سميرة، 110 مقاطعة إدارية 14 منها في قسنطينة ووهران، الشروق اليومي 10 سبتمبر 2010 .

<sup>200</sup>- بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص . 150 .

- البلدية في حاجة للدعم الفني و المالي و من الأحسن لها أن تحصل عليها من جهات لا يمكن أن تفرض عليها هيمنة و تُفقد استقلاليتها كالسلطة المركزية، فالأفضل هو لجوؤها إلى أسلوب التعاقد مع أطراف تساعدنا لا أن تهيمن عليها .

- البلدية في حاجة إلى مساعدة فنية أو مالية أو تقنية قد لا تحصل عليها من ولايات مجاورة لها بل من بلديات تبعد عنها بمئات الكيلومترات أين يصبح التقسيم الإداري هنا غير مُجدي و عاجز عن تحقيق ذلك .

- إعادة التقسيم الإداري قد يؤدي إلى زرع الفتن بين المواطنين، نظرا للاعتبارات والحساسيات القائمة بينهم بسبب العروضية، أين يرفضون الضلوع تحت لواء تنظيم إداري واحد، أو احتجاجات تقوم بسبب منح عرش بلدية و استثناء آخر<sup>201</sup>.

إن استعراض هذه الآثار يدفعنا للجزم بعدم جدوى التقسيم الإداري، سواء بالتجميع أو بالتفتيت، و لا يؤدي إلى حوكمة البلدية بالرفع من فعالية أدائها بل يرتبط بالتعاون والإستعانة والتنسيق و التنفيذ المشترك بين الوحدات المحلية .

## 2- فوائد التعاون ما بين البلديات :

يترتب عن تفعيل التعاون ما بين البلديات مُصالحة للبلدية مع إقليمها وتطوير التعاون الإداري و التوافق السياسي، ما يعطي وجهها جديدا للتنظيم المحلي.

### أ- مُصالحة البلدية مع إقليمها:

يَسمح التعاون ما بين البلديات بمصالحة البلديات مع إقليمها، وذلك بوضع مخططات لتنمية محلية متناسقة، تُراعى فيها خصوصية الإقليم، و تُؤدي لبناء محيط تضامني تراعى فيها إعتبارات التاريخ و الثقافة و الإقتصاد<sup>202</sup>.

إعادة التقسيم بواسطة إعمال آلية التعاون ما بين البلديات، يؤدي إلى عقلانية تسيير المرافق العمومية مالياً و تقنياً، و تأسيس مجالات إدارية عن طريق إنجاز مشاريع مشتركة

<sup>201</sup>- بلعمري سميرة، بوتفليقة يلغي مشروع التقسيم الإداري الجديد - ضغوط سياسية و جهوية و عروضية وراء تخلي الرئيس عنه، جريدة الشروق اليومي، قسم الوطني ، 17 سبتمبر 2012، تاريخ الإطلاع : 20 أوت 2014 . الموقع الإلكتروني :

<http://www.echoroukonline.com/ara/articles/141967.html> .

<sup>202</sup>- PORTIER.N, Loi du 13/08/2004: un bilan demi-teinte pour l'intercommunalité, AJDA, Paris, 2005, P. 140.

للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و تهيئة الإقليم<sup>203</sup>، و بهذا تُصبح آلية التعاون مابين البلديات أداة لإعادة بنية الإقليم<sup>204</sup>، و تتجاوز بمقتضاه البلدية عقبة عدم الإختصاص الإقليمي .

#### ب- آلية التعاون الإداري و التوافق السياسي :

يقوم التعاون مابين البلديات على فكرة التعاون و التبادل المالي و البشري و التسيير التعاقدية، من خلال نقل المرافق و الموظفين بين البلديات، و بهذا تعوض البلدية عجزها وضعف إمكانياتها، بالإستعانة ببلديات أخرى في إطار التعاون من أجل الحصول على الدعم اللوجستيكي و التقني و الخبرة القانونية.

وينجم عن ارتباط العديد من السياسات و الإستراتيجيات في العديد من الميادين و بين العديد من الفاعلين، إلى إرساء علاقة سياسية جديدة بين المنتخبين المحليين، خارجة عن العلاقة التقليدية القائمة على الهيمنة و تقييد مقتضيات الحوكمة .

#### ج- وجه جديد للتنظيم المحلي :

يؤدي التعاون مابين البلديات إلى تجاوز الأزمة التي تعاني منها الدولة الجزائرية، بإعادة الإصلاح و الهيكلة الجذرية التي تقوم على تطوير الديمقراطية المحلية، و تعزيز الإستقلالية و الأخذ بعين الإعتبار الخصوصيات المميزة لكل إقليم، و ذلك بنقل سلطة القرار من المركز إلى القاعدة، عن طريق التعاون مابين الوحدات المحلية التي تأخذ في الحسبان تطور احتياجات مشتركة بين العديد من البلديات، وخلق حركية في العلاقة بين الفاعلين العموميين ضمن بنية مؤسساتية جديدة، قائمة على مناهج جديدة كالتشاور و التحكيم في تعيين الممثلين في الهيئة الجديدة مراعية التوازن السياسي و التوزيع الديمغرافي والقوة الاقتصادية و التحصيل الضريبي للبلدية<sup>205</sup>.

<sup>203</sup> -MORJOL . M, La coopération intercommunale, L.G.D.J, Paris, 1996, P.38 .

<sup>204</sup> - عيساوي عزالدين، مرجع سابق، ص. 52 .

<sup>205</sup> - المرجع نفسه، ص. 54 .

ثانيا - عراقيل تجسيد التعاون ما بين البلديات :

تجسيد التعاون ما بين البلديات مرهون بإزالة المعوقات القانونية والسياسية وليدة السلطة المركزية و الأجهزة الرسمية للبلديات في حد ذاتها، وهذا يعيق المضي في لامركزية أكبر للجماعات المحلية<sup>206</sup> .

**1- استمرار النزعة الهيمنية للسلطة المركزية :**

هيمنة السلطة المركزية تمتد إلى المؤسسات الجديدة و الإتفاقيات المبرمة في إطار التعاون، من خلال آليات للتقييد منصوص عليها قانونا .

**أ- إشتراط موافقة السلطة المركزية :**

تخضع الأعمال و المصالح و الإتفاق في إطار التعاون ما بين البلديات، إلى ضرورة موافقة السلطة الوصية<sup>207</sup>، حيث تشترط المواد 56 و 215 و 216 من القانون رقم 11-10، ضرورة موافقة السلطة الوصية عن طريق مصادقة الوالي صراحة أو ضمنا لتكون بذلك أداة هيمنة في يد الوالي .

تزداد الهيمنة إذا كان التعاون مع بلدية أجنبية في إطار التوأمة، إذ يُشترط إلى جانب مصادقة الوالي على إتفاقية التوأمة، ضرورة الحصول على موافقة وزير الداخلية و الجماعات المحلية بعد أخذ رأي وزير الخارجية، كل هذه المظاهر تُبين استمرارية النزعة الهيمنية للسلطة المركزية على البلدية من خلال الرقابة المشددة على التعاون ما بين البلديات وهذا تقييد لمبدأ المشاركة .

**ب- تضييق مجال التطبيق :**

يقتضي التعاون ما بين البلديات ترك الحرية الواسعة للبلديات في اختيار البلديات التي تريد التعاون معها، و عدم تقييد ذلك كما فعل المشرع الجزائري حين حصر مجال

<sup>206</sup> - KHELLOUFI. R, « Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya », IDARA, n°30, 2005, n° spécial, Actes du Colloque International sur la Gouvernance, Alger-20-21 novembre 2005, P. 238.

<sup>207</sup> - بن عيسى قدور، « التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 05، عدد 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2012، ص . 322 .

التعاون بين البلديات المتجاورة، أي أن الجوار هو أساس التعاون، و هو ما يقلل من التعاون الفني و التقني و المالي بين البلديات غير المتجاورة<sup>208</sup>.

### ج- الإحالة على التنظيم :

إذا كان القانون يُقيد الإدارة، فإنه وسيلة بيدها تقرر به توجهاتها ورغباتها، و هذا ما تستعمله السلطة المركزية من خلال السلطة التنظيمية التطبيقية، التي تجعلها تربط تطبيق القوانين الصادرة من البرلمان حسب نظرتها و أهدافها، و التحكم في النشاط المنظم. إنطلاقاً من هذا نجد وسيلة أخرى بيد السلطة المركزية للهيمنة على التنظيم الجديد، تتمثل في إحالة القانون و تعليق تنفيذ التعاون على التنظيمات الصادرة من السلطة المركزية<sup>209</sup>، وأنشأ بذلك وسيلة أخرى للهيمنة على التعاون مابين البلديات .

### 2- إجماع البلديات :

إعمال التعاون ما بين البلديات يكون بإرادة المنتخبين المحليين، هذه الإرادة تصطمم بقلة الوعي، و التخوف من السلطة المركزية و كذا الآثار القانونية و المالية المترتبة .

#### أ- قلة وعي العديد من مسؤولي البلديات :

يحتاج تطبيق التعاون مابين البلديات إلى إطارات و كفاءات عالية المستوى، تُدرك قيمة التعاون الجوّاري و على علم و إحاطة بأن التنمية المحلية تحتاج لكل الفاعلين على المستوى المحلي، و هذا ما لا نجد له صدى بالنظر إلى عدم كفاءة المنتخبين المحليين<sup>210</sup>.

#### ب- التخوف من السلطة المركزية :

تجد هيمنة السلطة المركزية على البلدية مُبرّرهاً في تخوف السلطة المركزية من ظهور سلطة محلية قوية<sup>211</sup>، لذا تعززت السلطة الوصية بوسائل و أدوات تدخلية للتحكم

<sup>208</sup> - المادة 217 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>209</sup> - المادة 216 من المرجع نفسه .

<sup>210</sup> - بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص . 322 .

<sup>211</sup> - عيسوي عزالدين، مرجع سابق، ص . 11 .

أكثر في البلدية، ما يزرع الخوف أيضا في أعضاء أجهزة البلدية و تجعلهم لا يقدمون على خطورة غير محسوبة العواقب، نتيجة سعي السلطة المركزية لمنع تكوين سلطة محلية قوية قادرة على مواجهتها ولا تتحكم في أفرادها.

### ج- الأعباء القانونية و المالية المترتبة على التعاون ما بين البلديات :

يترتب على التعاون ما بين البلديات إنشاء جهاز إداري في شكل مؤسسة عمومية مشتركة، ما يترتب عنه أعباء مالية إضافية تُثقل كاهل البلديات بتحمل أعباء مالية إضافية ناجمة عن أعباء البلديات المجتمعة، و عليها ضمان حسن سير المرافق العمومية المتواجدة على إقليمها لصالح مواطنيها و مواطني البلديات الأخرى، كما تجد البلديات الضعيفة نفسها ملزمة بتجديد مرافقها العمومية، ما يستدعي طلبها للدعم التقني و المالي و القانوني، فإذا كان من السلطة الوصية فهذا بلا شك يمس باستقلاليتها، و إذا كان من إحدى البلديات التي تتعاون معها فإنها تصبح مديئة لها بالإعتراف بالدين، ما قد يؤدي إلى فقدان سيطرتها على سلطة اتخاذ القرار للبلدية التي قدمت لها الدعم<sup>212</sup>.

### الفرع الثاني :

#### آفاق الإعتماد على آلية التعاون ما بين البلديات

يجب أن يأخذ الإصلاح الإقليمي للدولة مقاربة جديدة، يتم فيها تجسيد واسع للامركزية الإدارية، بإنشاء مستويات جديدة للوحدات المحلية يُنقل فيها مصدر القرار من القمة إلى القاعدة، و تنشأ تبعاً لمتطلبات تتاسق السياسات العامة بما يخدم الشأن المحلي<sup>213</sup>.

<sup>212</sup> - بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص . 322 .

<sup>213</sup>-Voir : - CHEVALLIER. J, Décentralisation et politiques publiques, AJDA, Paris, 1992 pp.120 - 121.

- CHEVALLIER J., Politiques publiques et changements sociaux, RFAP, France, 2005, P. 383.

و رغم اعتراف المشرع بهذا المستوى الجديد الناشئ جراء التعاون ما بين البلديات<sup>214</sup>، إلا أنه لم يحظى بإطار قانوني واضح، ما يستدعي إبراز أدوات وآليات تفعيله نظراً لاختلافها عن تلك الموجودة في المفاهيم التقليدية (أولاً) ، حتى يحقق المساهمة الفعالة في شتى ميادين الشأن المحلي (ثانياً) .

#### أولاً- أدوات تفعيل التعاون ما بين البلديات :

التعاون ما بين البلديات هو تعاون بين الوحدات المحلية يرتبط نجاحه برفع يد السلطة المركزية، وإعطاء حُرِيَّة أكبر للطابع التعاقدية، لظهور مستويات جديدة تشرف عليها هيئة مسيرة .

#### 1- رفع يد السلطة المركزية :

تُعتبر محاولة هيمنة السلطة المركزية على التنظيم الإداري الجديد قبل ميلاده، أهم عقبة يجب تجاوزها، من خلال استئصال مظاهر وآليات الهيمنة، لأن بقاءها يُزيل مبرر وجوده المتمثل في خلق محيط جديد متحرر من قيود القرارات الفوقية .

يتم رفع يد السلطة المركزية أولاً من خلال اختصاص المشرع وحده بتحديد الإطار القانوني المنظم لآلية التعاون ما بين البلديات، وعدم ترك أي مجال للتدخل عن طريق التنظيم الذي يشكل مساس بدعائم اللامركزية، وثانياً بإزالة القيد الإقليمي وجعله يشمل كافة البلديات عبر مجموع التراب الوطني، وثالثاً التقليل من حدة الرقابة بواسطة منح سلطة الموافقة لهيئة مستقلة .

أما سياسياً فعلى الدولة والبلديات السعي لتشجيع العمل بآلية التعاون ما بين البلديات، عن طريق التحسيس بقيمته وإزالة التخوفات المصطنعة حوله، نظراً للدور الذي يلعبه في

<sup>214</sup>- أنظر :

- الباب الثاني من الأمر رقم 67-24 ، المتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم ، مرجع سابق ( ملغى )  
- الباب الأول - الفصل الثالث من قانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم ، مرجع سابق ( ملغى )  
- القسم الخامس من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

تكريس مبادئ الحوكمة من تشاور وتحكيم وتعاقد، والتي تتبع أساسا من مبدأ المشاركة<sup>215</sup>، ووجودها يعني وجود تفعيل حقيقي للمبدأ السالف الذكر، كما يسهم في تكريس مبادئ الحوكمة الأخرى بشكل غير مباشر.

## 2- إعطاء حرية للطابع التعاقدى بين الوحدات المحلية :

إن تطور الطابع التعاقدى للعلاقة بين الدولة والهيئات المحلية، و الهيئات المحلية فيما بينها<sup>216</sup>، يساهم في إعادة تعريف العلاقة بين الدولة والفاعلين المحليين، ويُغذي فكرة اللامركزية المشاركة، ويساهم في تجانس و تنسيق السياسات العامة .

على خلاف التنظيم الإداري التقليدي القائم على أساس مبدأ التخصص المحدد بنظام قانوني، تكون فيه سلطة القانون هي الأمر والناهي، ما يتنافى في العديد من الأحيان مع المتطلبات المحلية، نجد التعاون مابين البلديات يقوم على العقد نظراً للدور الذي يلعبه في تحقيق تنسيق عمودي وأفقي للعمل العام، فهو يظهر كرمز وشعار للتقنيات الجديدة في الحكم، أي الحوكمة la gouvernance، التي تستخلف الطرق القديمة في الحكم أي الحوكمة le gouvernement<sup>217</sup>. وبهذا تجد البلديات نفسها تَدْخُل بكل حرية وإرادة في سياسة تعاونية مشتركة مع مثيلاتها، بما تراه يخدم مصالحها بناء على التشاور والتفاهم المتبادل .

## 3- إنشاء هيئة مشرفة على التعاون :

يَتَمَحَوَّر التعاون مابين البلديات حول القيام بمهمة معينة وقتية، و ينتهي التعاون بإنجازها وقد يحتاج التعاون فترة زمنية، ويحتاج في الصورة الأولى إلى مجرد لجنة مشتركة

<sup>215</sup> - ARNAUD A. J, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation: quelques observations critiques », Revue Droit et Société, n°35, Paris, 1997, P. 29.

<sup>216</sup> - حول الطابع التعاقدى للعلاقة بين الدولة والهيئات المحلية والهيئات المحلية فيما بينها، أنظر :

- RICHER Laurent, La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques, AJDA, Paris, 2003 p. 973.

- MARCOU Gérard, Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales, Réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs, AJDA, Paris, 2003, p. 982.

- CHEVALLIER.J, L'Etat pos-moderne, 2<sup>ème</sup> édition, Collection Droit et Société, Série Sciences Politiques, Paris, 2004,p. 83 et p. 122.

<sup>217</sup> - MOREAU -DEFARGES P, La gouvernance, PUF, Collection. Que sais-je, Paris, 2003, P. 30.

مؤقتة، بينما يحتاج في الصورة الثانية إلى ضرورة إنشاء هيئة تُعنى بالتسيير والإشراف و التنفيذ .

يخضع تعيين أعضاء هذه الهيئة لإرادة المنتخبين المحليين وفقا لمقتضيات الحوكمة، من خلال التشاور والتحكيم، وتظهر ضرورة الحصول على الإجماع السياسي في تعيين الرئيس ونوابه تبعا للتوازنات السياسية<sup>218</sup>.

يَسْتَدْعِي الأمر من أجل فعالية الهيئة الجديدة، تزويدها بكافة الوسائل اللازمة لأداء وظائفها بفعالية مرتفعة، وأبرزها ضرورة الإعراف لها بالسلطة التنظيمية نظراً للدور الذي تلعبه في توحيد السياسة العامة المطبقة على البلديات محل التعاون، ويتم تحديد اختصاصها منعاً لأيّ تداخل في الإختصاص<sup>219</sup>.

#### ثانياً - شمولية مجالات التعاون ما بين البلديات :

يشمل التعاون ما بين البلديات جميع المسائل المتعلقة بالشأن المحلي فنيا وتقنيا ومالياً، وتحقيق الهدف المنشود ألا وهو التنمية المحلية .

#### 1- التعاون التقني و الفني و المالي :

نَلْمَسُ تَبَائِيًا ما بين البلديات في الجزائر، وذلك من حيث الموارد المالية المتوفرة لها، ويرجع الأمر إلى حيوية وحجم النشاط الإقتصادي والتجاري الممارس على إقليم بلدية معينة دون الأخرى، ما يُولد تَقَاوُتَ كبير في الموارد المالية بين البلديات، فبعضها لها أموال ولا تجد أَيْنَ تستثمرها، وأخرى منعدمة الأموال لذا يطرح التعاون ما بين البلديات كحل لتبادل المساعدات المالية على وجه التضامن و الإستثمار .

ونظرا لعدم اهتمام الدولة بالتكوين على مستوى الوحدات المحلية وخصوصا البلديات، تجد هذه الأخيرة نفسها ملزمة بإيجاد سبل لتكوين موظفيها والرفع من كفاءتهم، على النحو الذي يرفع من أداء ومردود البلدية، وذلك من خلال اتباع سياسة تكوينية مشتركة بين عدة

<sup>218</sup> - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص . 54 .

<sup>219</sup> - المرجع نفسه، ص . 52 .

بلديات، تكون من خلال تبادل الخبرات الفنية أو اتباع دورات تكوينية، أو إنشاء معاهد خاصة لتكوين الموظفين المحليين، المهمة التي لا تقدر عليها بلدية واحدة نظراً للأموال الضخمة التي تحتاجها هذه السياسة التكوينية، لذا تظهر أهمية التعاون مابين البلديات في توفير الأموال وتوفير الخبراء الفنيين .

زيادة على كل هذا فإن البلديات تحتاج للقيام بمهامها في بعض الحالات إلى الدعم اللوجستيكي والتقني، و هو ما يمكنها الحصول عليه من البلديات المتعاونة، بدل اللجوء للسلطة الوصية .

## 2- التعاون في مجال التنمية المحلية :

تواجه البلدية في سبيل تحقيق التنمية المحلية صعوبات شتى، نظراً لاتساع مجال التنمية المحلية، واحتياجها إلى ضرورة توحيد السياسة العامة المطبقة بشيء يسمح بالانتقال من التباين إلى التجانس<sup>220</sup>، هذا ما يستدعي التعاون ما بين البلديات ويكون بصفة الزامية في مجالات، معينة كالتهيئة والتعمير وحماية البيئة، وذلك بتوحيد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، واتباع مخطط مشترك لحماية البيئة وسياسة تعتمد على الطرق الحديثة في جمع النفايات وإتلافها، وكذا الصرف الصحي للمياه الملوثة<sup>221</sup>.

ويكون التعاون في مجالات عدة، كالنقل والصحة والقيام بمشاريع اقتصادية مشتركة تتجسد بإنشاء مؤسسة عمومية إقتصادية وتشديد الهياكل والبنى القاعدية، كتحسين شبكة الطرقات وإحداث مناطق صناعية وتجارية مشتركة ... إجتماعيا أيضا يمكن التعاون خصوصا في الإعتناء بالقرى الريفية المجاورة لإقليم بلدية وتبعد عن البلدية التابعة لها، وبمُخْتَصَر كل متطلبات التنمية المحلية يجوز التعاون من أجلها .

وفي الأخير نقول أن الرُقْي بالبلدية يتطلب إعادة النظر في كل المراحل التي تمر بها، من مرحلة إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك بإعادة النظر في شروط

<sup>220</sup> - CHEVALLIER.J, De quelques usages du concept de régulation, L'harmattan, Paris,1995, p.p 87 - 88.

<sup>221</sup> - BOUVIER .M , Les Finances Locales , 11<sup>ème</sup> éd, LGDJ , Paris, 2006, P . P 161 – 167.

الترشح، والتخلي عن طريقة إشراك العنصر النسوي الذي وُلدَ مظاهر إتمام القوائم من نساء لا يملكن أي برنامج سياسي، ولا مستوى علمي يتجاوب وطُمُوحات المواطنين، كما تُسجَل غياب مُتَطَلَب الكفاءة في شروط الترشح، مما أدى بوصول مترشحين لا يملكون أدنى فكرة عن طريق تسيير البلدية وصلاحياتهم، وهو ما يتناقض مع مقتضيات الحوكمة التي تتطلب الكفاءة والجدية، إلى جانب فرض شرط جمع التوقيعات مما يصعب ترشح الأحرار ويشجع طريق الترشح عن طريق الأحزاب، ما يفتح المجال لبيع التأشيرات، إضافة إلى اعتماد قوائم إنتخابية ليس بخلفيات سياسية ذات برامج، وإنما لتحقيق مآرب شخصية، خاصة في ظل الإنشاقات التي تعرفها الأحزاب، الأمر الذي يؤدي في حالة وصول أعضاء من الحزب الأصلي وأعضاء منشقين إلى تحويل (م.ش.ب) لِحَلْبَة صِرَاع.

أما ملامح الحوكمة فتظهر من خلال مَنَح المشرع مهمة تولي الهيئة التنفيذية إلى أعضاء (م.ش.ب)، إلا أن ذلك لا يخلو من إنتقاد لعدم تحديد طريقة واضحة في إنتخاب رئيس (م.ش.ب)، بسبب التناقض بين القانون رقم 10-11 والقانون العضوي رقم 01-12، مما أدى إلى انسداد بعض المجالس المنتخبة، عطا على ما سبق؛ نتج عن منح صلاحيات للوالي ورئيس الدائرة رسم صورة أن رئيس (م.ش.ب) خاضعا لهما، مما يطمس مبدأ الإستقلالية الذي يُعدُّ ركيزة الحوكمة .

تُسجَل كذلك غياب وسائل تصل إلى مقام التسيير الفعال للبلدية، سواءً على مستوى الوسائل البشرية نتيجة ضعف مستوى جل الموظفين الشاغلين لمناصبهم في إطار التضامن الإجتماعي بعيدا عن القدرات الفعلية، أو على مستوى الموارد المالية بضعف إيرادات البلدية، مما يستدعي تدخل الإدارة المركزية في كل مرة لتقديم المساعدات، الأمر الذي يُرهق الخزينة العمومية، ويُكرس غياب الإستقلالية.

ولكون البلدية لها علاقة مباشرة بالمال العام، سعى المشرع لتكريس الشفافية في التسيير وذلك بامكانية حضور المواطنين للمداولات، وتقديم (م.ش.ب) عرض النشاط السنوي هذا مايسجل كنقطة إيجابية في طريق تكريس الحوكمة، وسعى إلى إشراك كل الفاعلين المحليين و الذي يبقى مُحْتَسَم جدًا نتيجة غياب الآليات الفعلية، ونفس الأمر بخصوص إنشاء مستوى جديد للتنظيم الإداري، أين مازال بعيد كل البعد عن ما تحمله آلية التعاون مابين البلديات المعترف .

# الفصل الثَّانِي

## الْحَوْكَمَةُ الْوِظِيفِيَّةُ لِلْبَلَدِيَّةِ

أُسندت البلدية جُملة من الصلاحيات والإختصاصات تَمَّ الإعتراف بها في العديد من القوانين ذات الصلة بنشاط الإدارة المحلية، و نجد أهمها مُكَرَّسة في قانون البلدية، و تَنَمُّل مِيزَتُهَا الأساسية في أنها ذات صلة مباشرة بالمصالح الحيوية للمواطن وذات طابع خدماتي، ونجاح البلدية في ذلك مَرهون بمدى مُمارستِها في ظلِّ مُقتضيات الحوكمة .

يرتبط تجسيد الحوكمة بمدى تَلَاؤم الصلاحيات والسلطات الممنوحة للبلدية مع قدراتها من جهة و شموليتها مختلف جوانب الشأن المحلي من جهة أخرى<sup>230</sup>، مع القدرة على مباشرتها باتباع أحسن سبل وطرق الإدارة الحديثة<sup>231</sup> ( المبحث الأول ) .

إن تطبيق النظام اللامركزي على البلدية لا يعني استئثار البلدية بمباشرة الصلاحيات على المستوى المحلي، دون رقيب و لا حسيب، فإذا خالف عملها مُتطلبات المشروعية والملائمة، كان مُبرراً لتدخل الجهات الرقابية في إطار السعي لتقويم نشاطها<sup>232</sup>

( المبحث الثاني ) .

<sup>230</sup> - جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 : ( ... وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متنز للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها ، ..... ) .

<sup>231</sup> - ركاش جهيدة، إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة - الجزائر، 2008، ص . 46 .

<sup>232</sup> - بن مشري عبد الحليم، « نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر»، أعمال الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، يومي 03 و 04 ماي 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ص . 04 .

## المبحث الأول :

## أداء البلدية مقياس لمدى تطبيق مبادئ الحوكمة

يُقوم النظام اللامركزي على توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، بحيث تملك حرية المبادرة و تتمتع بقوة نفاذ أعمالها<sup>233</sup>، و إلى الاعتماد على الأساليب الحديثة في التسيير، ماجعل المختصين يُجمعون على أهمية اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري<sup>234</sup> لأي دولة معاصرة ذات النظام الموحد<sup>235</sup>، ما يجعله نظام يستجيب لمقتضيات الحوكمة.

إن تكريس الحوكمة لا يكون بلامركزية صورية يكتفي فيها بالإعتراف بالصلاحيات دون أن تُتبع بالآليات المناسبة، لذلك ينبغي منح الصلاحيات بصفة واضحة وفعالية تزيل اللبس عن اعتبار البلدية مجرد جهاز عدم تركيز إداري<sup>236</sup> (المطلب الأول).  
ومن جهة أخرى، إتباع طرق تساهم في عَصْرنة الإدارة المحلية وتفتح الأفق نحو أداء فعال بمراعاة المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، واعتماد أساليب تحقق فعالية البلدية لاستنادها على الرؤى الإستراتيجية<sup>237</sup> (المطلب الثاني) .

<sup>233</sup>- سي يوسف عبد القادر، مرجع سابق، ص . 47 .

<sup>234</sup>-DE LAUBADAIRE . A , VENEZIA . J , GAUDEMETE . y, Traité de droit administratif, L.G.D.J, 15<sup>ème</sup> édition, Paris, 1999, p 129 et suite .

<sup>235</sup>-أنظر : حسني درويش عبد الحميد، " تقييم نظام الإدارة المحلية في مصر"، مجلة المحاماة المصرية، مصر، 1989، ص . ص 110 - 125 .

<sup>236</sup>-BENAKEZOUH Chaabane, La décentralisation en Algérie : du centralisme au décentralisme, O. P.U, Alger, 1984, p 180.

<sup>237</sup>- KAUFIMANN Daniel, MASSINO Mostrazzi, «Gouvernance matters 3 indicators for 1996-2002», policy research working paper 3106, Washington, D.C, World Bank, 2003, p 12.

## المطلب الأول:

## عدم مسايرة صلاحيات البلدية لمقتضيات الحوكمة

يتم تكريس الحوكمة على مستوى البلدية من زاويتين، الأولى تكون فيها البلدية بحد ذاتها أداة لتجسيد حوكمة الدولة، عن طريق توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية والوحدات المحلية<sup>238</sup>، على النحو الذي يؤدي إلى الإستجابة مع الشؤون المحلية، والزاوية الثانية التي تعد تكلمة للأولى تكون بتكريس مقتضيات الحوكمة داخل النظام القانوني للبلدية، ويبرز هذا التكامل في طبيعة الاختصاصات وحجم السلطات الممنوحة للبلدية.

إن الإعتراف بتمتع البلدية باختصاصات لامركزية، لا يكفي لاعتبار البلدية أداة لتجسيد حوكمة النظام القانوني للدولة، بل يتعين أن يتم تأكيد هذا الإعتراف من حيث فعليته، و مدى تعبيره عن المصالح المحلية المُمَيَّزة، باعتبارها من دعائم لامركزية البلدية<sup>239</sup> ( الفرع الأول ) .

إن تبنى دعائم اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للبلدية في ظل وجود أدوات وآليات تدخلية، يجعل من هذه الدعائم مجرد نصوص مظهرية تزيينية<sup>240</sup>، و لا تؤدي إلى فعالية تكريس حوكمة البلدية ( الفرع الثاني ) .

<sup>238</sup> - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص . 122.

<sup>239</sup> - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص . 63.

<sup>240</sup> - سي يوسف عبد القادر، مرجع سابق، ص . 103 - 104 .

## الفرع الأول:

## اختصاص البلدية يستبعدا كأداة للحكومة

يظهر للوهلة الأولى أن المشرع الجزائري قد كرس في تحديد صلاحيات البلدية مبدأ الاختصاص العام الفرنسي، في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية، الأمر الذي يساهم في تحقيق التنمية المحلية.

غير أن القانون 10-11 و القوانين ذات الصلة به، جعلت البلدية تضطلع بمهام واسعة في شتى المجالات لا تتناسب مع قدراتها (أولا)، وهذا يُعدُّ إخفاق تشريعي في أعمال معيار التمييز بين الشأن المحلي والوطني<sup>241</sup> (ثانيا)، ناهيك عن عدم فعالية وصورية الإختصاصات اللامركزية (ثالثا)، ما يؤدي عمليا إلى استبعاد البلدية كأداة أو آلية لتجسيد الحكومة داخل النظام العام لمؤسسات الدولة، التي تتجسد بتوزيع الوظيفة الإدارية.

## أولا- توسيع صلاحيات البلدية بما لا يستجيب مع قدراتها:

تشمل اختصاصات البلدية مجالات عديدة دفعت المختصين إلى البحث عن مدى جدوى هذه التوسعة إذا كانت لا تتناسب مع قدراتها المادية والبشرية، ويعدم من خلالها حسن الإستجابة مع الشأن المحلي كأحد مبادئ الحكومة.

## 1- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع (م.ش.ب) بالنظر لمكانته القانونية داخل أجهزة البلدية بصلاحيات واسعة تشمل مختلف ميادين التنمية المحلية .

<sup>241</sup> - التمييز بين الشأن المحلي والشأن الوطني فكرة غامضة لعدم وجود معيار مادي يفصل بينهما، ما دفع البعض

لاعتبار المصالح المحلية بأنها ليست مسألة موضوعية بل ذاتية، أنظر:

- JAROM Louise, La notion d'affaires locales en droit administratif français, Thèse de doctorat d'Etat en droit, université de Paris 2, 1972, p 459.

## أ- صلاحيات المجلس في مجال التنمية الاقتصادية:

نَجَاحُ البلدية في تحقيق التنمية الاقتصادية يعني كَسْبَهَا رِهَانُ التَّنْمِيَةِ المحلية، على اعتبار أن الإقتصاد عَصَبُ الحياة في وقتنا الحالي، لذا فإن التقليل من الصلاحيات الإقتصادية ذات البعد التنموي يجعل البلدية مُجْرَدَ مؤسسة تهتم بالخدمات العمومية<sup>242</sup>.

رغم اعتراف القانون رقم 10-11<sup>243</sup> للمجلس بصلاحيات تسمح بتحقيق قفزة نوعية في عجلة التنمية الإقتصادية، وذلك باتخاذ أي تدبير يحفز ويبعث تنمية النشاطات الإقتصادية، وكذا وجوب أخذ السلطات المركزية الرأي المُسَبِّقَ للمجلس في أي مشروع استثماري تقوم به على إقليم البلدية، زيادة على إمكانية تأسيس مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري<sup>244</sup>، نجد الواقع على خلاف ذلك تحت تأثير التغير الجذري في إيديولوجية الدولة نتيجة التحول من دولة تدخلية إلى دولة تنظيمية ضابطة<sup>245</sup>، ما جعل البلدية تُضَيِّقُ المجال الممنوح لها قانونًا إلى مجرد توفير الظروف الملائمة لتشجيع النشاطات الإقتصادية، ولم تُعَدِ البلديات قادرة على إنشاء مؤسسات عمومية إقتصادية محيلة نتيجة ضعف إمكانياتها<sup>246</sup> وعدم تشجيع الدولة لإنشائها، و حتى توفير الظروف الملائمة لتحقيق التنمية الإقتصادية من خلال إعطاء اختصاص عام في القيام بأي تدبير أو إجراء لضمان النمو الإقتصادي يتقل كاهل البلدية نتيجة ارتفاع تكاليف خلق مناصب الشغل و وضع قواعد اقتصادية حديثة و تطوير قدرات التكامل والإندماج الاقتصادي.

<sup>242</sup> - كان ذلك بحكم التوجه لاقتصاد السوق، الذي يشجع سياسة الخصخصة و تكريس حرية التجارة والصناعة دستوريا، أنظر : المادة 37 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

- أمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج . ر . ج . ج عدد 48، صادر بتاريخ 3 سبتمبر 1995، معدل و متمم بالأمر رقم 97-12، مؤرخ في 19 مارس سنة 1997، ج . ر . ج . ج عدد 15، صادر بتاريخ 19 مارس سنة 1997. (ملغى)

<sup>243</sup> - أنظر الفصل الأول والثاني من الباب الثاني من القسم الثاني من قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>244</sup> - المواد : 109، 111، 154 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

<sup>245</sup> - Sur le processus de déréglementation et le changement de l'Etat interventionniste a l'Etat régulateur voir , ZOUAIMIA Rachid, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », IDARA, n°1, 2001, p. p.127-130.

<sup>246</sup> - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص. 51.

## ب- صلاحيات المجلس في مجال التنمية الإجتماعية :

أُسندَ ( م . ش . ب ) مهام واسعة في مجال التنمية الإجتماعية من خلال القيام بأي إجراء أو تدبير قصد النهوض بالتعليم الابتدائي عن طريق إنشاء المدارس وصيانتها وكذا المطاعم المدرسية ونقل التلاميذ ورعاية الطفولة، التكفل بالمرافق والأنشطة الجوارية، المحافظة على الصحة والمحيط البيئي، رعاية الفئات المحرومة اجتماعيا، توفير المرافق السياحية لراحة المواطنين، ..... وغيرها من المرافق اللازمة لتحقيق التنمية الاجتماعية<sup>247</sup>.

## ج- صلاحيات المجلس في مجال التهيئة والتعمير:

يَضْطَلَعُ ( م . ش . ب ) في مجال التهيئة والتعمير بصلاحيات واسعة<sup>248</sup> ومحددة في نفس الوقت بالمخطط الوطني للتهيئة والتعمير والمخطط الولائي للتهيئة، وتكمن أهمية هذه المهام في رسم النسيج العمراني والحفاظ على التراث التقليدي للبنىات وحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، بالإضافة إلى تجنب الكوارث الطبيعية، وفي سبيل هذا تزود بكافة وسائل وأدوات التهيئة والتعمير من مخططات ورخص وشهادات<sup>249</sup>.

## 2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تعتبر المهام المسندة لرئيس (م.ش.ب) في إطار تمثيله للدولة، أعباء أخرى تتقل كاهل البلدية باعتبارها ليست اختصاصاتها الأصلية، وإن كانت غالبيتها ذات طابع ضبطي وتنظيمي وتمثيلي<sup>250</sup>، فقد رتبت آثار سلبية على البلدية من خلال انشغال رئيس (م.ش.ب) بها أكثر من تنفيذه لأعمال المجلس، وكذا الإمكانيات التي تحتاجها، ليزداد الأمر سوءا إذا أخطأ رئيس (م.ش.ب) في استخدامها واعتدى على حقوق وحرقات الأفراد ما يترتب عنه تعويضات للمتضررين، وأخيرا فتح المجال للتدخل عن طريق السلطة الرئاسية.

<sup>247</sup> - أنظر الفصل الثالث من الباب الثاني من القسم الثاني من القانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>248</sup> - المادة 113 من المرجع نفسه.

<sup>249</sup> - بودريوة عبد الكريم، "الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2013، ص . ص . 74-73 .

<sup>250</sup> - خروفي بلال، مرجع سابق، ص . ص . 94-93 .

## أ- السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات :

يُمثّل رئيس (م.ش.ب) الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة فهو يُكأف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>251</sup>، وهي الصلاحية التي تجعل من رئيس (م.ش.ب) عَيْن الدولة وَيَدَهَا على مستوى إقليم البلدية. وبما أن مجال التشريع والتنظيم واسع كان بالنتيجة أن تكون وظيفة رئيس (م.ش.ب) واسعة في السهر على احترام وتطبيق القانون، وهنا يُثار التساؤل حول ما يمكن أن يفعله رئيس (م.ش.ب) في سبيل ذلك، هل تُمنَح له نفس صلاحيات السلطة المركزية، وهل له الوسائل الفعالة لتجسيد ذلك<sup>252</sup>؟

## ب- مهام ضابط الحالة المدنية :

صفة يتمتع بها رئيس (م . ش . ب ) بمقتضى القانون رقم 70-20 المتعلق بالحالة المدنية<sup>253</sup>، وكذا القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية يمارسها بنفسه أو بواسطة نوابها أو تفويض أحد مستخدمي البلدية، وفي سبيل ذلك يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وكذا استقبال التصريحات بالولادات والزواج والوفيات، من خلال التدوين و التسليم والتصديق تحت رقابة السلطة القضائية ممثلة في النائب العام المختص قانونا<sup>254</sup> .

<sup>251</sup> - المادة 85 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>252</sup> - في نفس السياق، تساؤل آخر يثار حول ما يقصده المشرع بمصطلح **تطبيق** القانون، على اعتبار أن تطبيق القانون من اختصاص السلطة القضائية على خلاف السلطة التنفيذية، التي تختص بواسطة مؤسساتها ومنها البلدية **بتنفيذ** القانون .

<sup>253</sup> - أنظر : القانون رقم 70-20 مؤرخ في 27 فيفري 1970، يتعلق بقانون الحالة المدنية، ج . ر . ج . ج . ج عدد 21، صادر بتاريخ 27 فيفري 1970 .

<sup>254</sup> - أنظر المادة 86 القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

## ج- مهام الشرطة القضائية :

مَنَحَ قانون الإجراءات الجزائية<sup>255</sup> وكذا القانون رقم 11-10 صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس ( م.ش.ب )، التي تُحوِّله البحث والتحري عن الجرائم داخل إقليم البلدية، ويستعين في سبيل القيام بهذه السلطة بالشرطة البلدية الممثلة في الحرس البلدي<sup>256</sup> وكذا بالشرطة والدرك، ويقدم في النهاية محاضر بخصوصها إلى السلطة القضائية<sup>257</sup>.

## د- مهام الضبط الإداري :

تَتَمَتَّعُ السلطات العامة في سبيل الحفاظ على النظام العام بسلطة فرض قيود وضوابط على حرية ونشاط الأفراد، وهذا ما يعبر عنه بالضبط الإداري<sup>258</sup>، الذي يمارسه رئيس (م.ش.ب) تحت سلطة الوالي<sup>259</sup>، وهذا بعد أن كان يمارسها تحت رقابة ( م.ش.ب) وفقا للقانون البلدي رقم 67-24 الملغى<sup>260</sup>. و وفقا لهذه الصلاحية يحافظ رئيس (م.ش.ب) على النظام العام بمختلف جوانبه، حفاظا على أمن وسلامة الأشخاص والممتلكات، من تفعيل لِنَدَابِير وقائية و احتياطات حمانية وبدون شك يحتاج إمكانيات للقيام بهذا واحتكاك واضح مع الحقوق والحريات الاساسية.

<sup>255</sup>- راجع : المادة 15 أمر رقم 66-155 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، معدل ومتمم،

الأمانة العامة للحكومة، [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)

- المادة 92 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق .

<sup>256</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 93-207، مؤرخ في 22 سبتمبر 1993، يتضمن إنشاء سلك الشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفيات عمله، ج . ر . ج . ج عدد 60، صادر بتاريخ 26 سبتمبر 1993، ملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 96-265، مؤرخ في 3 أوت 1996، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه وتنظيمه، ج . ر . ج . ج عدد 47، صادر بتاريخ 7 أوت 1996 .

<sup>257</sup>- تجدر الإشارة أنه واقعا يصعب على رؤساء البلدية ممارسة هذه السلطة، وكذلك نلاحظ عدم جزم المشرع في سلطة رئيس البلدية بشأن تسخير قوات الأمن مثلما فعل مع الوالي، وإلغاء سلك الشرطة البلدية، بتحويل سلك الحرس البلدي إلى وصاية وزارة الدفاع الوطني، أنظر : مرسوم رئاسي رقم 11-89 مؤرخ في 22 فيفري 2011، يتضمن تحويل سلطة الوصاية على سلك الحرس البلدي إلى وزارة الدفاع الوطني، ج . ر . ج . ج عدد 26، صادر بتاريخ 08 ماي 2011 .

<sup>258</sup>- بلعباس بلعباس، مرجع سابق، ص . ص . 81-92 .

<sup>259</sup>- المادة 88 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>260</sup>- المادة 234 من القانون رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق. (ملغى)

## هـ - المهام الأخرى :

يسهر رئيس ( م.ش.ب ) على احترام المقاييس والمعايير في مجال التهيئة والتعمير وفي سبيل ذلك تم منحه مجموعة من الوسائل والأدوات ما يؤهله للقيام بذلك، والمتمثلة في نظام الرخص والشهادات والتي يراعى فيها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي<sup>261</sup> .

بالإضافة إلى ورود عدة مهام نجدها مبعثرة في عدة نصوص قانونية وتنظيمية تحمل مسؤولية القيام بها إلى البلدية، عن طريق رئيس (م.ش.ب) مثل القانون المتعلق بالانتخابات وقانون الخدمة الوطنية.

## ثانياً - إخفاق المشرع في إعمال معيار التمييز بين الشأن المحلي والوطني:

اختلف الفقه ومع الأنظمة القانونية في كيفية توزيع الإختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية من جهة، ومن جهة أخرى تحديد معنى الشأن المحلي. ففي حين يقوم الأسلوب الإنجليزي على تحديد صلاحيات الوحدة المحلية، على سبيل الحصر بمقتضى قوانين وما خرج عنه يعتبر شأن وطني تختص به السلطة المركزية<sup>262</sup>، يقوم الأسلوب الفرنسي على إطلاق الحرية للجماعة المحلية في ممارسة صلاحياتها، وذلك عن طريق عدم تحديدها وما أُسْتُثْنِي بنص يخرج عن نطاق اختصاصها ليعهد به للسلطة المركزية.

نظرياً يبدو تأثير المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي في تحديد صلاحيات البلدية، من خلال منحها الإختصاص العام والحرية المطلقة في التصرف في الشؤون العمومية على

<sup>261</sup> - المواد : 94، 95 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>262</sup> - عن الأسلوب الإنجليزي، أنظر : بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر،

2004، ص . 228 .

المستوى البلدي.<sup>263</sup> غير أنه عملياً نُسجل عدة تناقضات وإشكالات<sup>264</sup>، فإذا كان الأسلوب الفرنسي لا يحدد اختصاصات البلدية مع حصر اختصاصات السلطة المركزية، فإن القانون 10-11 قد حدد مجالات اختصاص البلدية، ونجد الجُزم في المادة 03 منه تنص «تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون» وبذلك فإنه لا يجوز للبلدية مباشرة أي مجال من مجالات الإختصاص ما لم يمنح لها صراحة بموجب قانون، وأيضاً فإن التنظيم لا يمنحها اختصاص ولا ينزعه منها.

ولعل أهمية هذه الفكرة تكمن في أن تحديد معنى الشأن المحلي يَرَجَع بالأساس للوحدة الإقليمية - البلدية -، فهي الأكثر دَرَاية بما يُعتبر شأنًا محلياً، لذا كان على المشرع عدم تحديد المجالات - رغم التوسع المكرسة من خلال التعميم - و اقتصره على وضع معايير تُحدّد بها البلديات اختصاصها وفقاً لما تراه يدخل في الشأن المحلي .

إشكال آخر يُثار بخصوص صلاحيات البلدية المحددة بالقانون رقم 10-11 والقوانين ذات الصلة، التي أُلقت على البلدية أعباء ومهام أخرى، هل هي صلاحيات ذات شأن محلي<sup>265</sup> أو شأن وطني<sup>266</sup>؟ وما هي المعايير التي اعتمدها المشرع في تحديد هذه المجالات؟ هل هي معايير موضوعية أو مبنية على خبرة واقعية أو ثقل حرفي لقوانين أجنبية قديمة تراجعت عنها وألغتها الأمم التي وضعتها!!!! كما أنها لا تمد بصلة للواقع المعاش في الجزائر، كما هو واضح من خلال تشخيص المنظومة القانونية الجزائرية المنظمة للإدارة المحلية، والخط الذي ارتكبه المشرع في تحديد الإختصاصات وتوزيعها .

<sup>263</sup> - أنظر : شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص . 127 .

- عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق ، ص.65 .

<sup>264</sup> - حمدي عزيز، تعديلات قانون البلدية والولاية غدا أمام نواب البرلمان وسط زوبعة من الإنتقادات، الشروق اليومي، الحدث، ص3، 12 مارس 2011.

<sup>265</sup> - من الإختصاصات المذكورة في القانون رقم 10-11 ذات الشأن المحلي نجد : تزويد المواطن بالمياه الصالحة للشرب، عملية صرف المياه القدرة، إنجاز الطرق والمرافق العامة، الإنارة، تحفيز النشاطات الإقتصادية وغيرها .

<sup>266</sup> - من الإختصاصات المذكورة في القانون رقم 10-11 ذات الشأن الوطني نجد : إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية والمراكز الصحية والمركز الثقافية والرياضية، المحافظة على البيئة ... وغيرها.

ثالثا- عدم فعالية وصورية الإختصاص اللامركزي:

تنص المادة 16 من الدستور على أن « المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ... »<sup>267</sup> و عليه يعتبر (م.ش.ب) قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية<sup>268</sup>. ومتى كانت اللامركزية تقوم على الإعتراف بمصالح محلية متميزة، وجب تَمَتُّع البلدية باختصاصات فعّلية و حقيقية.

نَسْتَتِفُّ في القانون رقم 11- 10 ومن المصطلحات الواردة فيه والمتعلقة بتحديد اختصاصات (م.ش.ب) بأن المشرع تَبَنَّى عدم فعّلية وصُورِيَّة الإختصاصات، نظراً لاستخدام مصطلح الصلاحيات بدل السلطات وما يحمله المصطلح من قوة دلالية تمنح صاحبها مركزا نوعياً و مميزاً .

يَتَجَلَّى من خلال تفحص الباب الثاني من القسم الثاني المعنون بـ " صلاحيات البلدية"، استخدام المشرع مصطلحات مَائِعَة في تحديد مجال اختصاص البلدية وأكثر المواد جاءت بصيغة لا توحى بتمتع البلدية باختصاصات حقيقية وواضحة، فجاءت على النحو التالي :

- " يُشَارِك المجلس الشعبي البلدي في ... " في المادة 108 .
- " يَسْهَر المجلس الشعبي البلدي على ... " في المواد 110، 115، 116، 117 ، 123 .
- " يُبَادِر المجلس الشعبي البلدي ... " في المواد 111 ، 118 ، 119 .
- " تُسَاهِم البلدية في ... " في المواد 112، 119، 121، 122 .
- " أَخَذ الرَّأْي المسبق . الموافقة ... " المواد 109 . 114 .
- " يَحْرِص المجلس الشعبي البلدي علي... " المادة 120 .
- " تُشْجَع... " المادة 122 .

<sup>267</sup> - المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

<sup>268</sup> - المادة 2 من القانون رقم 11- 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- " تتكفل \_\_\_\_\_ ل البلدية ..... " المادة 124 .

وحتى الصلاحيات التي مُنحت للبلدية بواسطة رئيس (م.ش.ب)، فإنه يُمارسها باعتباره ممثلاً للدولة، ما يجعل البلدية هيئة غير مركزية<sup>269</sup>، إضافة إلى استخدام مصطلح "صلاحيات" بالنسبة لرئيس (م. ش.ب) لما يمارس مهامه التمثيلية للدولة<sup>270</sup>، عكس ما أخذ به عند الحديث عن تدخل الوالي، أين استخدم مصطلح " سلطة "<sup>271</sup> والأكثر من كل هذا ورد في قانون البلدية ذكر الوالي 100 مرة عكس رئيس (م.ش.ب) الذي ذُكر 50 مرة<sup>272</sup>.

ونجد المادة 03 من القانون رقم 10-11 تؤكد الشكوك حول عدم فعالية وصورية الإختصاص اللامركزي الممنوح للبلدية بنصها على مايلي : « ... وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه . » ما يتّضح منها أن دور البلدية ليس أصلي في تحقيق التنمية المحلية بل دور تساهمي، وهنا يُكشَف المَسْتُور و يُزَاح القناع الذي يضعه المشرع الجزائري ليغطي عن حقيقة البلدية بنصوص تزيينية، وصلت حتى إلى أسمى قانون في الدولة وهو الدستور، فكيف تكون البلدية جماعة لا مركزية وهي لا تتمتع باختصاصات لا مركزية ؟ !!!!!.

<sup>269</sup> - خروفي بلال، مرجع سابق ، ص. ص. 93-94.

<sup>270</sup> - أنظر عنوان الباب الثاني من القسم الثاني من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>271</sup> - أنظر الفصل الثالث من الباب الأول من القسم الثاني المعنون بـ : سلطة حلول الوالي .

<sup>272</sup> - خروفي بلال، مرجع سابق، ص . 144 .

## الفرع الثاني:

## الإستقلالية المظهرية والتزينية في ممارسة الصلاحيات

تَظْهَرُ مُؤَشِّرَاتُ الإِسْتِقْلَالِيَةِ الوظيفية للبلدية من خلال تكريس نظامها القانوني لعدة دعائم نادى بها المختصون وتبنتها معظم التشريعات المقارنة<sup>273</sup>، وتتمثل في التكريس القانوني للإستقلالية (أولاً)، وكذا الإيعتراف بالشخصية المعنوية وما يترتب عن ذلك من آثار إيجابية، و مدى قدرتها على اتخاذ القرار (ثانياً)، والتي تبقى مجرد مظاهر ذات طابع تزيني يُمِيعُ سلطة البلدية في مباشرة صلاحياتها، ما لم تُصاحَبُ بآليات وضمانات التجسيد الفعلي والواقعي، ومنه تجسيد أهم مبدأ من مبادئ الحوكمة<sup>274</sup> (ثالثاً).

## أولاً- التكريس القانوني لإستقلالية البلدية :

تم تكريس البلدية بصفقتها هيئات لامركزية في مختلف الدساتير الجزائرية، بدءاً من دستور 1963 الذي تبنى اللامركزية الإقليمية، واكتفى بالإشارة إلى البلدية كقاعدة للجماعة المحلية دون الولاية،<sup>275</sup> غير أن الدساتير اللاحقة استندرت ذلك مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية<sup>276</sup>، وبالتالي فلا شك أن هذا الإيعتراف الدستوري يعتبر ضماناً لوجودها واستقلاليتها، إذ لا يمكن إلغاء أو إضافة جماعات إقليمية جديدة إلا بنص دستوري،

<sup>273</sup> La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 en France a confirmée le principe de libre administration des collectivités territoriale qui était déjà présent dans la constitution, selon l'art.72/2 «Toute autre collectivité territoriale est créée par loi dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétences », en ligne : [www.vie-publique](http://www.vie-publique), publié le 09/08/2013.

<sup>274</sup> - بروش زين الدين، دهمي جابر، « دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي و الإداري»، أعمال الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 6 و 7 ماي 2012، ص. 15.

<sup>275</sup> - بن طيفور نصر الدين، مرجع سابق، ص. 08.

<sup>276</sup> - أنظر : - المادة 36 في دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، مرجع سابق . (ملغى)

- المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، مرجع سابق . (ملغى)

- المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق .

أُضف إلى ذلك وسيلة إنشائها بمقتضى قانون، كما أكدته مختلف القوانين المؤطرة للبلدية،<sup>277</sup> وكل هذا يعتبر ضماناً أساسية لاستقلاليتها، بحيث لا تعطى فرصة للسلطات المركزية في إنشاء الوحدات المحلية خدمة لأغراضها وأهدافها السياسية.

### ثانياً - الاعتراف لها بالشخصية المعنوية وسلطة إتخاذ القرار:

إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية هو مظهر من مظاهر استقلاليتها، ودعامة أساسية للامركزية<sup>278</sup>، نظراً للنتائج المترتبة عن ذلك، منها الذمة المالية المستقلة، اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ولها الحق في الملكية، و التعاقد، وأهلية التقاضي<sup>279</sup>.

ضَمَنَ الميثاق الوطني لسنة 1976<sup>280</sup> سلطة البلدية في اتخاذ قراراتها، مما يشكل مظهر من مظاهر استقلاليتها، وتطبيقاً لهذا نصت قوانين البلدية على أن البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات دون أن تعرض الأمر مسبقاً على السلطة المركزية، ودون أن تتدخل هذه الأخيرة بالحلول محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها، ويكون (م. ش.ب) السلطة الكاملة تصريف الشؤون المحلية<sup>281</sup>، مع إمكانية تدخل السلطات المركزية بدون

<sup>277</sup> - أنظر: المادة الأولى من الأمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق . ( ملغى )

- المادة الأولى من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . ( ملغى )

- المادة الأولى من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>278</sup>-AUBY Jean Bernard, AUBY Jean François, NOGUELLOU Rozen : Droit des collectivités locales, 3<sup>ème</sup> édition refondue, presses universitaire de France, Paris, 2004, p 57.

<sup>279</sup>- المواد : 49، 50 من أمر رقم 75-58 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون القانون المدني، معدل و متمم،

الأمانة العامة للحكومة، [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz).

<sup>280</sup>- نص على أنه: "ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل، وأن المجالس الشعبية وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية".

<sup>281</sup>- في هذا المجال : أنظر المواد القانونية التالية :

- المادة 100 من الأمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق . ( ملغى )

- المادة 85 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . ( ملغى )

- المواد 52 . 104 قانون 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

تجاوز حدود الرقابة الإدارية الوصائية وهذا هو منطق استقلال البلدية<sup>282</sup>، ومراعاة الإجراءات المنصوص عليها في القوانين والتشريعات تطبيقاً لقاعدة لا وصاية إلا بنص<sup>283</sup>، ومقابل كل هذا وكنتيجة لتمتع البلدية بالإستقلالية في اتخاذ قراراتها فإنها مسؤولة مسؤولية كاملة عن النتائج المترتبة على تنفيذها<sup>284</sup>.

### ثالثاً - مظاهر تقييد سُلطة البلدية في مباشرة صلاحياتها:

يُنكشِفُ الطابع التزييني للنصوص القانونية المكرسة لاستقلالية البلدية من خلال الغموض الذي يكتنّفُ المكانة الدستورية لها<sup>285</sup>، ووجود حالات يتم فيها تقييد حرية المبادرة الممنوحة لها، وكذا تعليق نفاذ أعمالها ليصل إلى حد التدخل مكانها في مباشرة الصلاحيات.

#### 1- الغموض بخصوص المكانة الدستورية للبلدية:

لم يُحدِدِ الدستور الجزائري المركز القانوني للبلدية، كما لم يُحدِدِ العلاقة بينها وبين السلطة المركزية وكذا الولاية، وترك ذلك للمشروع بدون أي قيد دستوري، والذي بدوره تنازل عن اختصاصه للمشروع الفرعي نتيجة الإحالة المفرطة للتنظيم<sup>286</sup>، وهذا ما يُساعد السلطة المركزية على تحديد معالم العلاقة بينها وبين البلدية بما يتوافق مع ما يخدم أهدافها<sup>287</sup>.  
بينما نجد الأساس الدستوري لتنظيم البلدية في المادة 123 من الدستور، تَضَمَّنَتْ تَأْشِيرَاتُ القانون رقم 10-11 المادة 122 من الدستور، وفي هذا تَقْلِيلٍ من أهمية تنظيم البلدية، نظراً لكون القوانين العضوية تخضع للرقابة السابقة لمدى دستوريته وتفاذي حكم

<sup>282</sup> - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص . 22.

<sup>283</sup> - عوابدي عمار، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ج 1، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص . 244.

<sup>284</sup> - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 19.

<sup>285</sup> - يوسف فايزة، مرجع سابق، ص . 222.

<sup>286</sup> - هناك 44 مادة في القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، تحيل إلى التنظيم .

<sup>287</sup> - يوسف فايزة، مرجع سابق، ص . 222.

المجلس الدستوري<sup>288</sup>، وهذا على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي نظم هذه العلاقة عموديا وأفقيا بشكل لا يدع مجال لتعسف السلطة التشريعية<sup>289</sup> و يحقق لامركزية إدارية فعلية بعيدة عن الفوضى في التسيير<sup>290</sup>.

## 2- التهدي على حرية المبادرة للبلدية :

يُستفاد من المادة 17 من القانون 10-11 أنه يجوز لممثل السلطة الوصية أن يدعو (م.ش.ب) للإنعقاد في دورة غير عادية، وهذا يُساهم في سير المرافق العامة والإستجابة للأمور المستعجلة التي تُفيد في تكريس الحوكمة، لكن هذا يحتمل إعتداء على حرية المبادرة المعترف بها للبلدية والمتولدة من تمتعها بسلطة اتخاذ القرار، أين يصبح الوالي هو الذي يحدد جدول العمل الذي سيتداول فيه أعضاء (م.ش.ب)<sup>291</sup>.

## 3- تقييد نفاذ أعمال البلدية :

علق المشرع الجزائري نفاذ مداولات (م.ش.ب) على مصادقة السلطة الوصية إما ضمنا أو صراحة<sup>292</sup>، و في هذا تقييد لأعمال البلدية ومساس بسلطتها في اتخاذ القرار وتضييق على إستقلاليتها .

## 4- مباشرة صلاحيات البلدية من طرف أجهزة مركزية :

زيادة على تمتع الأجهزة المركزية بصلاحيات على المستوى المحلي، فإنه يجوز للوالي الحلول محل أجهزة البلدية و مباشرة صلاحياتها عن طريق سلطة الحلول التي يتمتع بها، نتيجة خلل مالي أو تسجيل نفقات إجبارية لم تصوت عليها (م.ش.ب)<sup>293</sup>، مما يجعلنا

<sup>288</sup> - المادة 163 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق .

<sup>289</sup> - للإطلاع أكثر حول تعسف السلطة التشريعية أنظر : سالمان محمد عبد العزيز، الرقابة على دستورية القوانين، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1994، ص . 100 وما يليها .

<sup>290</sup> - يوسف فايزة، مرجع سابق، ص . 223 .

<sup>291</sup> - المادة 17 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>292</sup> - المواد : 56 . 57 . 58 من المرجع نفسه.

<sup>293</sup> - راجع المواد 100 ، 101 ، 102 من المرجع نفسه.

أمام أسلوب عدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية<sup>294</sup>، أضف إلى ذلك أن جميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية، التي تستطيع تعديل وتقدير الموارد وتخفيض أو رفض بعض النفقات الإختيارية، وهكذا يعتبر حلول السلطات المركزية أو ممثليها محل البلدية من أشد صور التدخل الإداري<sup>295</sup>.

<sup>294</sup> - شيهوب مسعود، " مرجع سابق، ص . 132.

<sup>295</sup> - بلال فؤاد، «رقابة الوالي على مالية البلدية: رقابة أم كبح للاستقلالية المالية البلدية؟»، مجلة الفقه والقانون، عدد 25، المملكة المغربية، نوفمبر 2014، ص.ص. 68- 79.

## المطلب الثاني :

## ضرورة تفعيل طرق عمل البلدية

يَرَجَع فشل البلدية في الإطلاع بالشأن المحلي إلى أسباب تنظيمية - بالإضافة إلى أسباب أخرى - تتعلق بكيفية تسيير مرافقها العمومية، وكذا آليات وضع السياسة التنموية وتنفيذها، التي مازالت طرق تقليدية وقديمة<sup>296</sup>، لذا تظهر ضرورة تفعيل عمل البلدية عن طريق إيجاد السبل والآليات التي تتماشى مع مقتضيات الحوكمة<sup>297</sup>.

إن اعتماد البلدية على التسيير المباشر لكل مرافقها العمومية أصبح لا يتماشى مع إزدياد حاجيات المواطنين وتطورها<sup>298</sup>، لذا يتعين اعتماد طرق وأساليب جديدة تُشرك القطاع الخاص في إدارة الشؤون المحلية نظرا لفعاليتها ( الفرع الأول ) .

يحتاج تحقيق التنمية المحلية إلى وضع سياسة مُسبقة تحدد الحاجيات الضرورية والإمكانيات اللازمة عن طريق التخطيط و البناء<sup>299</sup>، و المُعتمَد بالأساس على مبادئ الحوكمة ( الفرع الثاني ) .

<sup>296</sup> - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ص . 87 .

<sup>297</sup> - رفاع شريفة، « أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية»، مجلة الباحث، العدد 08، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2010، ص . 71 .

<sup>298</sup> - ضريفي نادية، مرجع سابق، ص . 6 .

<sup>299</sup> - بوقنور اسماعيل، التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري - دراسة حالة الجزائر 1991-2006، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2007، ص . ص . 28 - 29 .

## الفرع الأول:

## طرق تسيير مرافق البلدية

تساهم طريقة التسيير المتبعة التي تقوم على اقتصاد المال والوقت والنوعية في الأداء واستعمال الطرق المعاصرة الحديثة في فعالية البلدية، كل هذه الآليات نجدها متوفرة عند القطاع الخاص<sup>300</sup>، لذا يتعين إشراكه في إدارة الشؤون المحلية تماشياً مع مقتضيات الحوكمة<sup>301</sup>.

إن تسيير مرافق البلدية بطريقة مباشرة يعتبر من أقدم الطرق التي كرسها المشرع الجزائري، ولقد أثبت الواقع عدم فعاليته في ظل بحثه عن المردودية الإجتماعية على حساب المردودية الاقتصادية (أولاً)، وكطريقة وسطى تم اللجوء إلى أسلوب المؤسسة العمومية المحلية<sup>302</sup>، لكن حتى هذه الأخيرة عرفت إختلالات قللت من فعاليتها، وبلا شك على نوعية الخدمة التي تقدمها (ثانياً)، هذا ما دفع المشرع للسعي إلى التشجيع على تفويض المرافق البلدية، الذي يظل مُحْتَشَمًا نظراً للإقتصار على عقد واحد من العقود التفويضية<sup>303</sup> (ثالثاً).

<sup>300</sup> - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهوم التقليدي والإشترافي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص . 06 .

<sup>301</sup> - مقراني أنور، عوارم مهدى، « الحكم الرشيد والتنمية بالقطاع الخاص»، أعمال الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد وإستراتيجية التغيير في العالم النامي"، ج 2 ، جامعة فرحات عباس، سطيف 8 و 9 أفريل 2007، ص . ص . 318 - 319 .

<sup>302</sup> - أنظر : مرسوم رقم 83- 200 مؤرخ في 19 مارس 1983، يتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج . ر . ج . ج عدد 12، صادر بتاريخ 22 مارس 1983 .

- مرسوم رقم 85-117 مؤرخ في 07 ماي 1985، يتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج . ر . ج . ج عدد 21 صادر بتاريخ 15 ماي 1985 .

<sup>303</sup> - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999، ص . 05 .

أولاً- التسيير المباشر كأقدم طرق تسيير مرافق البلدية :

يُعتبر التسيير المباشر هو الصيغة الأولى والمفضلة لتسيير المرافق العمومية، ونظراً للإختلالات الناجمة عنه، فإنه يعتبر طريقة قديمة لا تتلائم مع مقتضيات حوكمة البلدية .

### 1- التكريس القانوني للتسيير المباشر كطريق أصلي :

يَتَسِمُ التسيير المباشر للمرفق المحلي بعدة مزايا مقارنة بتسيير المرفق الوطني، وهذا بالنظر لقُرب البلدية من المواطن و معرفة حاجاته و السيطرة على الإقليم الخاضع لها<sup>304</sup>، ولاسيما المرافق الإدارية التي تكتسي طابع المصلحة العامة فهي تقوم بتأمينها عن طريق التسيير المباشر، و لا تستطيع التخلي عنها للأفراد، كما أنه لا مانع من استخدام البلدية للتسيير المباشر في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك<sup>305</sup>، وبهذا يعتبر التسيير المباشر هو الصيغة الأولى والمفضلة لتسيير المرفق العمومي المحلي، و في حالة العجز يقترح القانون حلاً بديلاً للبلدية.

### 2- الإختلالات الناجمة عن التسيير المباشر :

يَعجز التسيير المباشر عن تلبية حاجات المواطنين، نظراً للإختلالات التي يعرفها في السيطرة على متطلبات المواطن في ظل التزايد المستمر لها، خاصة في ظل العولمة التي زادت في نمو الوعي المدني لدى المواطنين.

أول المشاكل التي يعرفها التسيير المباشر للمرفق العام هو ضغط هذا الأخير من الناحية المالية، وزيادة النفقات الموجهة للمرفق العام في ظل نُدرة الموارد، فَخَلَقَ هذه المرافق هو في حد ذاته عبء مالي ضخم، لأنها في الغالب مكلفة جداً وتحتاج هياكل قاعدية ضخمة، ويحتاج تسييرها كذلك إلى أموال كبيرة مما يولد ضغطاً كبيراً على ميزانية البلدية في

<sup>304</sup> - مهنا محمد فؤاد، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1970، ص .

.48

<sup>305</sup> - ناصر لباد، القانون الإداري - ج 2: النشاط الإداري، مطبعة SARP، الجزائر، 2004، ص . 180.

ظل عدم تحمل القطاع الخاص عبء تسيير المرفق العام،<sup>306</sup> كما أن أساليب المالية العمومية وتعقيدها تعيق المرفق العام المسير مباشرة على التقدم، فهي أساليب جد معقدة تخضع لمراقبة سابقة ولاحقة معقدة وإجراءات طويلة .

إن الإدارة من خلال التسيير المباشر مقيدة بقوانين ولوائح تحد كثيرا من نشاطاتها، وبذلك يخشى الموظفون الابتكار والتحديث ويميلون إلى اتباع 'الروتين البيروقراطي' تجنباً للمسؤولية، خاصة في ظل نظام لا يهدف إلى التحفيز ويعتمد على الترقية بالأقدمية أكثر منه على المردودية والفعالية والكفاءة.<sup>307</sup>

كما تعاني البلدية من سوء الأداء الوظيفي بسبب توظيف أشخاص لا يتمتعون بالكفاءة اللازمة، بالرغم من توفرهم على الشهادات العليا، نتيجة غياب المفاهيم الحديثة المتعلقة بالسلوك والمهارة وهو الطابع الغالب في معظم الموظفين الذين يتميزون بعدم الدراية الكافية بالمهام والوظائف المسندة إليهم، مع استبعاد إمامهم بكيفية التصرف في حال وقوع إشكال يتعلق بمجريات أدائهم مهامهم، إضافة إلى غياب التحفيز .

كل هذه الإختلالات تجعل من التسيير المباشر - رغم أهميته في تسيير المصالح الإدارية نظرا لعدم إمكانية تفويضها - طريقة غير كافية لتكريس مقتضيات الحكم الراشد المتمثلة في ضرورة الإعتراف للقطاع الخاص بإدارة المرافق العمومية نظراً للمزايا التي يحققها، كما يجب عصرنة طرق التسيير المباشر من تأهيل للموظفين واتباع طرق الإدارة الحديثة كالإدارة الإلكترونية، بما يتماشى ومقتضيات الحوكمة<sup>308</sup> .

<sup>306</sup> - BENNEDJI Cherif, « La concession des services publics en Algérie », Mémoire de séminaire de la 4<sup>ème</sup> année, section administration générale, IDARA, 1996-1997, p 03.

<sup>307</sup> - الطماوي سليمان، مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثاني : نظرية المرفق العام و أعمال الإدارة العامة - ، دار الفكر العربي، ط10، مصر، 1979، ص . 61 .

<sup>308</sup> - رفاع شريفة، « نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية »، مجلة الباحث، العدد04، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2008 ، ص . ص . 109 -

ثانيا- محدودية التسيير عن طريق المؤسسة العمومية المحلية :

يجوز للبلدية إنشاء مؤسسة عمومية بناءً على مداولة ( م. ش.ب )، وقد تكون ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي و تجاري، ولقد منح المشرع حرية أكثر للبلديات لإنشائها في القانون رقم 10-11<sup>309</sup> على خلاف القانون السابق، الذي قيد هذه الحرية بضرورة مصادقة السلطة الوصية<sup>310</sup>، غير أن هذا لم يتبع باعادة النظر في النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاءها<sup>311</sup>.

ورغم الدور الذي تلعبه المؤسسة العمومية لحوكمة طرق تسيير البلدية، من خلال زيادة فعالية تسيير المرافق والنتائج الإيجابية لهذا التسيير، وتخفيضها لعبء كبير على البلدية، خاصة في إطار تَحْصُصِهَا الذي يجعلها تؤدي وظائفها بكل فعالية، ما يُحَسِّن نوعية الخدمة العمومية، لكن رغم كل هذا النجاح إلا أنها تعرف اختلالات ونقائص بسبب تعدد نشاطات البلدية وضعف التسيير العمومي بصفة عامة.

إن كل الإختلالات التي تطرقنا إليها فيما يخص التسيير المباشر، مرتبطة كذلك بالمؤسسة العمومية لكن بأقل حدة فقط، خاصة بالنسبة للمؤسسات العمومية الإدارية التي تحكمها نفس قوانين البلدية، وبذلك فهي تحمل في طياتها كل النقائص المتعلقة بالموارد البشري وتسييره.

لم تنقص هذه المؤسسات العبء المالي على ميزانية البلدية، فمن المفروض أن يكون لهذه المؤسسات -خاصة منها التجارية والصناعية- ذمة مالية مستقلة تماماً عن ذمة البلدية، لكننا إذا تصفحنا الميزانية البلدية فإننا نجد تحتوي على إعانات لهذه المؤسسات خاصة منها الإدارية، وفي أغلب الأحيان هذه الإعانات هي المورد الوحيد لها، وبذلك فهي

<sup>309</sup> - المواد 57 ، 153 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>310</sup> - المادة 42 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . ( ملغى )

<sup>311</sup> - أنظر : - المادة 02/154 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- مرسوم رقم 83-200، يتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، مرجع سابق .

- مرسوم رقم 85-117، يتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها، مرجع سابق .

لم تكن حلاً للعبء المالي بل زادت بالنظر لحجم ميزانيتها وحجم الإعانات التي ستقدم لها<sup>312</sup>.

إن أسلوب المؤسسة العمومية المحلية يساهم في حوكمة طرق تسيير البلدية، لذا يتعين إصلاح النظام القانوني المنظم لهذا الأسلوب، خاصة وأن هدف وجودها هو التخصص الذي بدون شك يفضي إلى نوع من الفعالية، لأنها الوحيدة القادرة على التحكم في الخدمة العمومية، وذلك لمرونة نظامها القانوني - خاصة الصناعية والتجارية منها-، والفعالية المرجوة يجب أن تكون بأقل تكلفة خاصة في ظل تزايد ثقل وعبء المرفق العام من حيث التكاليف، مع رداءة نوعية الخدمة وهذا مرفوض كلياً، لذلك وجب النظر إليها بنظرة استطلاعية تفحصية لمحاولة إصلاحها عن طريق تفعيل دورها بما يتماشى مع حاجيات المواطنين المتزايدة يومياً، وفي إطار تنافسي يدفعها إلى البحث عن المردودية والفعالية<sup>313</sup>.

### ثالثاً- تفويض المرفق العام كوسيلة للتسيير :

مع التطورات الحاصلة في العالم، ظهرت ضرورة إشراك القطاع الخاص في تسيير المرافق العامة، ليتعدى أسلوب الامتياز كوجه وحيد في تفويض المرافق العامة في ظل ظهور عقود أكثر فعالية منه وتنقل مساهمة القطاع الخاص من مفهوم المشاركة الى مفهوم الشراكة .

#### 1- عقد الامتياز وجه وحيد لتفويض مرافق البلدية :

في ظل عجز البلدية عن تحمل أعباء المرافق العامة، أقر المشرع إمكانية لجوئها إلى أسلوب الامتياز نظراً لتماشي عناصره مع مقتضيات الحوكمة، أين يتم إدخال القطاع الخاص في إدارة التنمية المحلية، ويخفف من الأعباء المالية وكذا الضغط على عمال البلدية، بيد أنه لم يكن سوى طريقة إستثنائية تُطبَّق في حالة عجز طريقة التسيير المباشر

<sup>312</sup>- ضريفي نادية ، مرجع سابق، ص . 61 .

<sup>313</sup>- المرجع نفسه، ص . ص . 75 - 76 .

للمرافق الاقتصادية، نظرًا لكون تسييرها مُعقّد و يتطلب الفعالية والنجاعة<sup>314</sup>، وهذا إلى غاية سنة 1994 تاريخ صدور التعليم رقم 94- /3 842 من وزير الداخلية والجماعات المحلية، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها<sup>315</sup>، غير أنها تظل مُجرد تعليمية، ليكون التحول على المستوى القانوني بصدور القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية<sup>316</sup>.

بغض النظر عن كون الامتياز طريق استثنائي أو أصلي، فإنّ المشرع يكون قد كرسه كأسلوب وحيد لتفويض مرافق البلدية، وهذا ما يعد قصور تشريعي في تجسيد مقتضيات الحوكمة، نظرًا لوجود عقود تفويض أخرى ذات فعالية عالية في التسيير البلدي، إذ كان يتعين الأخذ بها.

## 2- عقد البوت وجه جديد لتفويض المرفق العام :

زادت ضرورة تدخل القطاع الخاص في تمويل مشاريع ومرافق البنية التحتية، خاصة في الدول النامية التي تعرف ميزانيتها عجزا كبيرا، ويحتاج القطاع العام إلى نقل التقنيات الحديثة والتكنولوجيا، وهذا أدى إلى تطور المرافق العامة حاليًا، حيث سمحت الدساتير والقوانين بمشاركة القطاع الخاص في تسييرها واستغلالها.

وقد ركز تقرير التنمية في العالم سنة 1994<sup>317</sup> بعنوان 'البنية الأساسية من أجل التنمية على ضرورة هذه البنية وأهميتها، وقدمت عدة حلول أهمها عقد الـ Bot.<sup>318</sup> نظرًا

<sup>314</sup>- المواد : - 220 من الأمر رقم 67- 24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق . ( ملغى )

- المادة 138 من القانون رقم 90- 08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . ( ملغى )

<sup>315</sup>- التعليم 94-03 /842، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، المؤرخة في 07 ديسمبر 1994، الصادرة عن وزير الداخلية .

<sup>316</sup>- المادة 150 من القانون رقم 10- 11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>317</sup>- تقرير التنمية في العالم لسنة: 1994، البنك العالمي، 1994.

<sup>318</sup>- للتعرف على ماهية عقد البوت أنظر : نميدلي رحيمة، « ماهية عقد البوت Bot : بين الإدارة الخاصة للمرافق العامة الاقتصادية وخصائصها»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2010، ص . ص . 119 - 132 .

- حصايم سميرة ، مرجع سابق .

للمزايا التالية :

- أن هذا العقد هو الطريقة الوسطى التي تهدف إلى تجنب خصوصية المرافق العامة، بحيث تضمن بقاء ملكية المرافق العامة للبلدية مع خصوصية الإستغلال والتسيير<sup>319</sup>.
- تخفيض العبء على الميزانية البلدية والدولة كذلك، و يُنشط المرافق العامة نتيجة تحمل القطاع الخاص تمويل إنشاء المرافق العامة واستغلالها، وتحمل المخاطرة، وبالتالي تتعدد المشاريع ذات المنفعة العامة<sup>320</sup>.
- إيجاد فرص عمل وتخفيض نسبة التضخم إذ تهدف عقود ال Bot إلى إنشاء مرافق عامة وتسييرها، مما ينتج عنه إتاحة المزيد من فرص العمل، و يحد من البطالة والتضخم، ويخلق قاعدة صناعية وخدمائية، كإنشاء الطرق ومحطات الكهرباء والمرافق العامة الهامة، وخلق إطار جديد للعمال والإطارات والتي تستطيع تحمل مسؤولية تسيير المرفق بعد نهاية العقد وانتقال الملكية للبلدية.<sup>321</sup>
- توسيع فرص التنمية الإقتصادية ونقل التكنولوجيا التكنولوجيا<sup>322</sup>، وإدارة أكثر فعالية وكفاءة من إدارة البلدية مما يؤدي إلى تصحيح فعالية القطاع العام عن طريق القطاع الخاص.

إن عقد ال Bot يلعب دور كبير في حوكمة طرق تسيير مرافق البلدية، نظرًا لما حققه من نجاح باهر في العديد من الدول في تشييد البنى التحتية القاعدية، و خفض من العبء المالي للمرافق العامة، لذلك يجب تنظيمه بصفة جيدة ودقيقة وهذا لتجنب المساوئ التي يمكن أن تتجم عنها، و إصدار تشريعات جديدة تعترف و تشجع على الأخذ به في ظل العجز المالي ومحدودية التسيير الذي تعرفه البلدية .

<sup>319</sup> - عصام أحمد البهجي، عقود البوت Bot الطريق لبناء مرافق الدولة الحديثة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008، ص . ص . 11 - 13 .

<sup>320</sup> - جابر جاد نصار، عقود البوت Bot والتطور الحديث لعقد الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص . 38 .

<sup>321</sup> - الشهاوي إبراهيم، عقد امتياز المرفق العام، دار الكتاب، مصر، 2003، ص . 60 .

<sup>322</sup> - القاضي إلياس ناصيف، عقد ال Bot، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2006، ص . 143 .

## الفرع الثاني :

## دور أدوات التخطيط المحلي في تجسيد الحوكمة

تلعب سياسة التخطيط المحلي دور في تحقيق التنمية المحلية<sup>323</sup>، لذا يتعين إحاطتها بالعناية الكافية التي تُبنى على الاستجابة لمبادئ الحوكمة، و تُترجم الرؤية الإستراتيجية وتُشارك مختلف الفواعل المحلية في الإعداد والتنفيذ<sup>324</sup>.

من أجل تطبيق سياسية التخطيط المحلي أقر المشرع للبلدية إمكانية إعداد العديد من المخططات، منها المتعلقة مباشرة بالتنمية<sup>325</sup> كالمخطط البلدي للتنمية المحلية (أولاً)، مع مراعاة التنمية المستدامة التي تحتاج لتناسق عمراني، فأوجد المخططات المتعلقة بالتعمير (ثانياً)، وحماية البيئة<sup>326</sup> بواسطة مخططات متخصصة (ثالثاً).

## أولاً- المخطط المحلي للتنمية:

إعداد المخطط البلدي للتنمية المحلية يستجيب للعديد من مبادئ الحوكمة، فنهايك عن كونه يضمن الرؤية الاستراتيجية في تخطيط التنمية المحلية، نجده يكرس مبدأ المشاركة في إعداده الذي يكون نتاج تشاور بين مختلف الفواعل المحلية .

يتولى (م.ش.ب) المبادرة بإعداد المخطط ويشكل لجنة للتخطيط، تتكون من لجان البلدية مع مشاركة السكان المحليين والمجتمع المدني، وكذا مكتب دراسات و يناقش

<sup>323</sup> - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري- قسنطينة، 2005، ص . 221 .

<sup>324</sup> - المرجع نفسه، ص . 224 .

<sup>325</sup> - المادة 107 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>326</sup> - دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010، ص . ص . 105 - 108 .







## ثالثا - التخطيط البيئي المتخصص:

بالإضافة لدور المخططات السالفة الذكر، تكون البلدية ملزمة بوضع مخططات قطاعية تهدف إلى حماية البيئة مثل المخططات البلدية لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، وتهيئة المناطق الشاطئية.

## 1- المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها :

أدى توسع المدن الجزائرية إلى بروز مشكل النفايات، ونظرا لتأثيراتها الكثيرة ظهرت حتمية إتباع سياسة عقلانية للتسيير الحضري، تقوم على تعزيز التدخل المحلي من أجل الحفاظ على بيئة نوعية و تأمين تنمية مستدامة للمدينة<sup>344</sup>، و ذلك بإلزام البلديات التي يتجاوز عدد سكانها مئة ألف نسمة على إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها في غضون سنتين من دخول القانون رقم 01-19<sup>345</sup>، و لأجل تفعيل هذا المخطط إعتمدت الحكومة برنامج وطني لتسيير النفايات الصلبة المنزلية الذي يهدف إلى وضع العديد من المخططات وتدعيم البلديات بالوسائل اللازمة<sup>346</sup>.

تقوم الحوكمة على ضرورة تحقيق البلدية التنمية المستدامة، وهو الأمر الذي يضمنه هذا المخطط من خلال توفير بيئة صحية للمواطن المحلي، بالقضاء على مشكل النفايات الذي مازال يُؤرق معيشته اليومية.

<sup>344</sup>- تقرير وطني للجنة البيئة ومستقبلها في الجزائر لسنة 2000، وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، الجزائر، ماي 2001 .  
<sup>345</sup>- أنظر : المادة 29 من القانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج . ر . ج . ج . عدد 77، صار بتاريخ 15 ديسمبر 2001 .  
 - مرسوم تنفيذي رقم 07-205 مؤرخ في 30 جوان 2007، يحدد كيفية إجراء المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج . ر . ج . ج . عدد 43، صادر بتاريخ 01 جويلية 2007 .  
<sup>346</sup>- دعموش فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص . ص . 104 - 105 .

## 2- المخطط البلدي لتهيئة المناطق الشاطئية :

يُعدّ مخطط تهيئة الشاطئ<sup>347</sup> أداة لتسيير الساحل من طرف البلديات المجاورة للساحل، ويُمكنها من محاربة التوسع العمراني والصناعي على حساب المناطق الساحلية، الذي أدى إلى تلوث الشواطئ و سرقة الرمال ...، وبالتالي فإنّ هذا المخطط يعزز دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة.

رغم دور هذه المخططات المتخصصة في حماية البيئة على المستوى المحلي، فإنّه يبقى محدود جدًا وغير كاف لتغطية المشاكل البيئية المطروحة، عكس المشرع الفرنسي الذي خول الهيئات اللامركزية بمختلف أبعادها صلاحيات التخطيط في قطاعات البيئية المختلفة، والهدف منها المحاولة قدر الإمكان حصر المشاكل البيئية، وإيجاد الحلول الكفيلة بمواجهتها<sup>348</sup>، لذا وتماشياً مع مقتضيات الحوكمة يتعين على المشرع تعزيز التخطيط المتخصص بما يكفل فعالية البلدية في تحقيق تنمية مستدامة، التي تبنى على وجود آليات تجسد مبدأ الرؤى الإستراتيجية.

<sup>347</sup> - قانون رقم 02-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج . ر . ج . ج . عدد 10، صادر

بتاريخ 12 فيفري 2002 .

<sup>348</sup> - ديموش فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص . 108 .

## المبحث الثاني :

## تقويم نشاط البلدية

إستجابة لمقتضيات الحوكمة، يتعين إخضاع البلدية لآليات تسمح بإعادة تقويم نشاطها على النحو الذي يسمح بالرفع من أدائها في مباشرة الشؤون المحلية، وذلك بإعمال مبدأ المحاسبة والمساءلة<sup>349</sup>، الذي يهدف إلى الحفاظ على شرعية وملائمة العمل الإداري ومُحاربة أسباب الفساد الإداري<sup>350</sup>.

وجود رقابة على البلدية في إطار اللامركزية لا يتناقض مع إستقلالية أجهزة البلدية في مباشرة صلاحياتها، مادام أن مُبررات الرقابة المتمثلة في الحفاظ على المشروعية و الملائمة متوفرة<sup>351</sup>، وذات إجراءات بسيطة لا تؤثر على سرعة العمل الإداري<sup>352</sup>، وليست غطاء لأدوات تدخلية تؤدي إلى هيمنة السلطة المركزية على البلدية (المطلب الأول) .

إنّ انتشار الفساد داخل الإدارة الجزائرية يُحتم الرفع من نسق مبدأ المساءلة، ليصل حد العقاب الجزائي، نظرا للدور الذي يلعبه في تحقيق الردع العام والخاص<sup>353</sup>، ما يُسهم في استئصال مظاهر الفساد الذي رتب آثار سلبية إنعكست على مردود البلدية في تقديم الخدمات والإستجابة لتطلبات المواطن المحلي<sup>354</sup> (المطلب الثاني) .

<sup>349</sup> - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية : دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الموارد البشرية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008، ص . 85 .

<sup>350</sup> - مصلح عبير، النزاهة الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، فلسطين، 2007، ص . ص . 26 - 25 .

<sup>351</sup> - بعلي محمد الصغير، أسس الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر، الجزائر، د س ن، ص . 72 .

<sup>352</sup> - عقيلي عمر وصفي، الإدارة المعاصرة : التخطيط - التنظيم - الرقابة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص . ص . 456 - 454 .

<sup>353</sup> - نظام توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات - القسم العام دراسة تحليلية في النظرية العامة للجريمة والمسؤولية الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص . ص . 419- 418 .

<sup>354</sup> - خروفي بلال، مرجع سابق، ص 107 .

## المطلب الأول:

## الدور الرقابي المُشدّد إخلال بمقتضيات الحوكمة

إن اعتبار البلدية جماعة لامركزية لا يعني الإستقلالية التامة عن السلطات المركزية، فالأمر يدور حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية عليها، من حيث السلطات ومجالها ومبررات أعمالها، ويطلق على هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية<sup>355</sup> La Tutelle Administrative، التي تهدف إلى تحقيق التناسق والترابط في تجسيد السياسة العامة.

تختلف الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية من حيث التأثير على الإستقلالية<sup>356</sup>، وكذا في كيفية تقويم النشاط البلدي، وإن كل تكثيف في صورها مع عدم احترام الضمانات يُعد إخلال بمبادئ الحوكمة، وتُفقد الوصاية مبرراتها وتصبح مجرد قناع للسلطة الرئاسية كما يقول الفقيه (JEZE)<sup>357</sup> (الفرع الأول) .

إن تشديد صور الوصاية الإدارية يترتب عنه بالنتيجة كثرة الأجهزة الرقابية على البلدية، ما يولد كثرة الإجراءات التي يجب أن تخضع لها، ويزيد في تعقيد العمل الإداري وبطئه<sup>358</sup>، في حين تتطلب الحوكمة حسن الإستجابة التي تبنى على النوعية والسرعة و قلة التكاليف في إطار الرشادة الإدارية<sup>359</sup> (الفرع الثاني) .

<sup>355</sup> - عوايدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص . 266 .

<sup>356</sup> - للتعرف على الاختلاف بينها أنظر : تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص . 35.

<sup>357</sup> - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص . 127 .

<sup>358</sup> - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص . 47 .

<sup>359</sup> - إمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي : دراسة اقتصادية تحليلية لحالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص . ص . 112 - 114 .

## الفرع الأول:

## تكثيف صور الرقابة على البلدية

لعلّ مُبرر نقص الكفاءة لدى المنتخبين المحليين، دفعت بالمشرع الجزائري إلى تبني جميع صور الرقابة الوصائية المعروفة في القانون الإداري، و إعمالها على البلدية حتى يُساهم في تقويم النشاط الإداري، و زيادة فعالية أجهزة البلدية بما يستجيب مع مقتضيات الحوكمة.

غير أنه لا مُبرر للمشرع الجزائري في إهدار الضمانات المقررة لإستقلالية البلدية عند الرقابة على الأجهزة ( أولا )، ولا في الرفع من درجات الرقابة على الأعمال على النحو الذي يثير شكوك حول أهلية البلدية ( ثانيا )، ولا في الخروج عن حدود الرقابة الوصائية بإدراج الرقابة القبّلية ( ثالثا ) .

## أولا- قلة الضمانات المقررة تجاه الرقابة على أجهزة البلدية :

إنّ الرقابة الممارسة على أجهزة البلدية سواءً على الأعضاء أو على الهيئة ككل، هي رقابة فاقدة لعدة ضمانات قانونية في الجزائر.

## 1- مساس الرقابة الممارسة بمبادئ الإستقلالية والمشاركة الشعبية:

وضع المشرع الجزائري في بادئ الأمر صورتين للرقابة الممارسة على ( م.ش.ب ) كهيئة، والمتمثلتين في : الإيقاف المؤقت و الحل قبل أن يتراجع عن الصورة الأولى سنة 1990.

يقصد بالإيقاف المؤقت تعليق عمل المجلس لمدة معينة<sup>360</sup> تصل إلى شهر، بموجب قرار يصدر من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية، بناء على تقرير يرفعه له

<sup>360</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1969، ص . 267 .

الوالي<sup>361</sup>.

ويُعرف الحلُّ بأنه سلطة بيد الإدارة المركزية تمكنها من التوقيف النهائي للمجلس، عند توفر أحد الأسباب التي حددها المشرع<sup>362</sup>، ما يجعل هذه الصورة من بين أخطر أشكال الوصاية، ونظرًا لهذا وجب إحاطتها بجملة من القيود التي تعد ضمانات لكي لا تعود الجماعة المحلية إلى مصاف الأقسام التابعة للحكومة المركزية<sup>363</sup>، فما هي الضمانات التي أقرها المشرع في مواجهة سلطة الحلِّ وهل هي كافية ؟

لو عُذنا إلى الأمر رقم 67-24 نجده نظم سلطة حل المجلس بالمادتين 111 و112، و ما يُلاحظ عليهما هو عدم تحديد حالات الحلِّ على سبيل الحصر، إذ نفهم ضمناً من عبارة " ... وكل سبب آخر ...." عدم حصر أسباب الحل وتركها بيد السلطة المركزية لتعبث كما تشاء باستقلالية البلدية خاصة إذا لم يخضع الأعضاء لتعليماتها . بخلاف هذا جاء القانون رقم 90-08 في مواد 34، 35، 36، 37 وحصر حالات الحلِّ، غير أنه لا يَعدُّو أن يكون إلا حصر مَظهري، ذلك أنه ذكر الحالات على سبيل العموم وليس بالدقة الكافية<sup>364</sup>، نتيجة عُمُوض المصطلحات المأخوذ بها، فما المقصود بالإختلاف الخطير بين الأعضاء ؟ ولم يُحدِّد أشكال الإختلال في سير المجلس، وكيف يتم المساس بمصالح المواطنين والسكينة ؟ كلها عبارات لها دلالات واسعة .

هذه الملاحظة التي تُعدُّ عيب في النظام القانوني للبلدية، لم يتداركه المشرع في القانون 10-11، أين لم يحصر حالات الحل التي تعد مساساً بمبدأ الاستقلالية<sup>365</sup>،

<sup>361</sup> - المادة 112 من أمر رقم 67 - 24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق . ( ملغى )

<sup>362</sup> - بن مشري عبد الحميد، مرجع سابق، ص . 11.

<sup>363</sup> - العطار فؤاد، مرجع سابق، ص . 55 .

<sup>364</sup> - حالة أضيفت سنة 2005 لحل المجالس الشعبية لمنطقة القبائل بناء على الأحداث التي عرفتها المنطقة، والمجالس

المعنية موجودة في ولاية بجاية و تيزي وزو وبعض مجالس البويرة وبومرداس .

<sup>365</sup> - أنظر المادة 46 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .



إن كانت القوانين التي نظمت البلدية قد أقرت تجديد المجلس عن طريق إعادة الانتخاب، إتماماً لمدة العهدة الانتخابية المتبقية، إلا إذا استحال ذلك لظروف استثنائية<sup>369</sup>، بمعنى أن الأصل هو إعادة الانتخاب والإستثناء هو تعيين أشخاص من طرف السلطة الوصية إذا توافرت ظروف استثنائية، فالواقع على خلاف ذلك، أصبح فيه الإستثناء هو الأصل، و الأصل هو الإستثناء، كيف ذلك؟ ... نعم هو كذلك، لأن المادة 49 من القانون 10-11 منعت إعادة الانتخاب لإتمام العهدة الانتخابية المتبقية للمجلس المُحل، إذا كان الحَل في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وكذا المادة 51 منه، وهي الأهم باعتبارها الأكثر تطبيقاً، فتحت المجال أمام السلطة التقديرية للسلطة المركزية، و التي تُفضّل بدون شك الحل الثاني أي عدم إعادة الانتخابات والإكتفاء بتعيين متصرف ومساعدين إذا توفرت حالة الظروف الإستثنائية .

إنّ الظروف الإستثنائية مصطلح مطاط ويصعب تحديده - حتى القضاء فشل في تحديده - و هو كثير الإستعمال، خصوصاً في الجزائر التي لطالما صرح أصحاب القرار فيها بأن الجزائر تمر بوضع جد جد استثنائي و خطير للغاية، وبقي استعمالها حتى بعد رفع حالة الطوارئ، كل هذا يؤدي إلى اغتصاب مبدأ المشاركة كأحد مبادئ الحوكمة، بسبب اغتصاب السيادة الشعبية، وهذا لا يعد عبثاً أو ضرباً مع الخيال، مع توفر السابقة التاريخية إذ تم تعويض المجالس المنتخبة البلدية المحلة بداية من سنة 1992 بمندوبيات تنفيذية يتولى الوالي تعيين أعضائها ولمدة غير محدودة<sup>370</sup> .

يَعْمَل المتصرف الذي يعين لتسيير البلدية بعد حل المجلس المنتخب تحت سلطة الوالي<sup>371</sup>، مما يجعل الكلام عن تكريس مبدأ الإستقلالية ومبدأ المشاركة على مستوى

<sup>369</sup> - المواد 49-51 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>370</sup> - أنظر المواد :

- المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، يتضمن حالة الحصار، مرجع سابق .

- المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، مرجع سابق .

<sup>371</sup> - المادة 51 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

النظام القانوني للبلدية غير ذي معنى و خالي من محتواه، وبالنتيجة عدم تجسيد مقتضيات الحكومة التي تكون هنا بسحب سلطة الحل من يد السلطة التنفيذية، و جعلها بيد القضاء وكذا حصر حالات الحل، وفي الأخير ضرورة الرجوع إلى السلطة المختصة في تعيين الممثلين المحليين و هي سلطة الشعب مهما كانت الظروف .

## 2- عدم مراعاة الضمانات التأديبية المقررة في الرقابة على الأعضاء :

قلص المشرع الجزائري صور السلطة التأديبية التي بيد السلطة الوصية تجاه أعضاء (م.ش.ب)، على اعتبار أنهم منتخبين محليين، وحصّرها في التوقيف المؤقت والإقصاء والإقالة، غير أنه لم يكرس فيها جل الضمانات المقررة في مواجهة السلطة التأديبية، وفي هذا مساس بمبدأ الإستقلالية و له أثر نسبي على مبدأ المشاركة .

### أ- بالنسبة للتوقيف المؤقت ( الإيقاف ) :

يُعتبر التوقيف المؤقت سلطة تأديبية بيد الوالي يوقعه على أي عضو في (م.ش.ب) ارتكب خطأ جسيم<sup>372</sup>، ولقد وسع المشرع الجزائري من خلال الأمر 24-67 حالات إعماله، بذكر الخطأ الجسيم المتعلق بممارسة المهام والمخالفة الجزائية<sup>373</sup>، وبصدور القانون 08-90 قلص من حالاته عندما لم يشر إلى الإخلال بالمهام و أبقى على المتابعة الجزائية فقط<sup>374</sup>، ليضيق القانون 10-11 أكثر، أين حصّرها في المتابعة القضائية من أجل جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة<sup>375</sup>، ومن خلال تحليل النصوص المنظمة لسلطة الإيقاف نسجل بخصوصها النقاط السلبية التالية:

<sup>372</sup> - عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق، ص . 79 .

<sup>373</sup> - المادة 92 من الأمر 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق . (ملغى)

<sup>374</sup> - المادة 32 من القانون رقم 90-80، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . (ملغى)

<sup>375</sup> - المادة 43 من القانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

- أن الحالات التي تسمح بإعمال سلطة الإيقاف تركها المشرع بدون حصر، ذلك أن الأمر 24-67 قد وسعها إلى أكثر من المتابعة الجزائية وأخذ بالإخلال بمهام التسيير، وحتى القانون رقم 08-90 و إن أبقى على المتابعة الجزائية فقط، فإنه يُمكن توقيف العضو لمتابعته من أجل جريمة بسيطة، و إذا كان القانون 10-11 قد ضيق من حالات المتابعة الجزائية، فإنه لا يعد إلا تضيق مظهري، ذلك لأنه حددها على وجه العموم خصوصاً مع ظهور جرائم المال والأعمال، أين أخذ المشرع يتوسع فيها، وأمام كل هذا واستجابة لمقتضيات الحوكمة وجب على المشرع إعادة النظر في سلطة الإيقاف، من خلال حصر حالاتها وتحديدها بدقة كافية لا تتيح المجال للوالي للتأويل على نحو يسمح له بتقييد المنتخب المحلي، وإخضاعه له بدل عمله على تحقيق مصالح المواطن المحلي.

- إن دور ( م.ش.ب) غائب تماماً في سلطة الإيقاف، رغم خطورة الإجراء وفقاً للأمر 67-24، وكان المختصون ينتظرون من المشرع في القانون 10-11 أن يرفع من دوره الذي اعترف له في القانون 08-90، و المتوقف على مجرد إبداء الرأي<sup>376</sup>.

- العضو المنتخب محل الإجراء لم يمكنه القانون من الدفاع عن نفسه، والإستماع إليه وفي هذا إخلال واضح بأدنى الضمانات المكرسة في كل القوانين والقطاعات أمام السلطة التأديبية<sup>377</sup>، والغريب أنها ضمانات مُعترف بها للمُعَيَّنِينَ فكيف لا تُمنح للمنتخبين !!!!.

#### ب - بالنسبة للإقصاء :

الإقصاء إجراء عقابي تأديبي محض يهدف إلى الإسقاط الكلي والنهائي لعضوية المنتخب المحلي<sup>378</sup>، ولقد تم حصر حالاته في ضرورة صدور حكم إدانة يستحيل معه مواصلة المهمة الانتخابية، ومن جملة الإنتقادات التي توجه للمشرع بخصوص هذا الإجراء

<sup>376</sup> - المادة 32 من القانون رقم 80-90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . ( ملغى )

<sup>377</sup> - للتعرف على ضمانات الموظفين أمام السلطة التأديبية للإدارة أنظر : قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، 2009 .

<sup>378</sup> - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص . 300 .

كانت أثناء إعلان حالة الطوارئ، أين وسعت حالات الإقصاء ومنحت سلطة تقديرية في إقرار ذلك للسلطة الوصية<sup>379</sup>.

وكذلك بالعودة للقانون 10-11 نجده حصر الإقصاء في صدور الإدانة، التي يستحيل معها مواصلة المهمة الانتخابية<sup>380</sup>، بما يُفسر أنه يقصد صدور حكم بالحبس النافذ، أو السجن، أو صدور عقوبة تكميلية تحرمه من حقوقه المدنية والوطنية، وخارج هذا فالإدانة وحدها لا تكفي للإقصاء، ما نستشف منه أن المشرع لا يهيمه لإعمال هذا الاجراء المنتخب مجرم أو سافل، خائن أمانة، أو ماذا.....؟، بل العبرة في مجرد وجود المانع المادي أو القانوني الذي يستحيل معه ممارسة المهمة الانتخابية، وهذا في نظرنا قصور يتعين تداركه حتى لا تُترك الأمانة في أيدي ليست أهلاً لها.

### ج - بالنسبة للإقالة:

الإقالة إجراء أقره المشرع الجزائري إذا كان العضو تعتريه حالة من حالات التنافي، أو عدم القابلية للانتخاب، أو غياباته المتكررة، ويتقرر بموجب قرار صادر عن الوالي<sup>381</sup>، وبهذا خالف المشرع الجزائري الصواب ولم يحترم الضمانات، لأن مراقبة مدى توافق وضعية شخص مع القانون هي من صلاحية القضاء أو هيئة مستقلة، كما أن في هذا إعتداء على اختصاص اللجان المستقلة المنشأة قبل إجراء الانتخابات التي تُعني بمراقبة صلاحية الشخص للترشح، كما أن عدم تقييد هذا الإجراء بزمن معين يجعل منه أداة بيد الوالي يستخدمها كورقة ضغط على المنتخب ويُجبره على تنفيذ ما يطلبه منه، و زاد القانون رقم 10-11 الأمر غموضاً عندما حصر الإقصاء في الغيابات المتكررة بإعلان من (م.ش.ب)

<sup>379</sup> - تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص . 84 .

<sup>380</sup> - المادة 44 من القانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>381</sup> - المادة 32 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . (ملغى )

بعد استماع العضو المنتخب وإخطار الوالي<sup>382</sup>، ولم يتطرق إلى حالتي التناهي وعدم القابلية للانتخاب، خصوصاً إذا لم تتفطن لها اللجنة الانتخابية الإدارية<sup>383</sup>.

### ثانياً- الرقابة على الأعمال تشكيك في أهلية البلدية :

تحمل طرق الرقابة على أعمال البلدية من الخطورة ما يصل إلى حد التشكيك في أهلية البلدية، نظراً لمساسها بحرية المبادرة المعترف لها بها و كذا نفاذ أعمالها .

#### 1- تعليق نفاذ أعمال البلدية:

إن تمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات تجعلها ليست شريكاً فقط، و إنما أيضاً في مركز أقوى من ( م.ش.ب) و تتجلى هذه السلطات في:

#### أ - سلطة التصديق كحق فيتو :

يُعرف التصديق بأنه إجراء بمقتضاه يجوز للجهة الوصية أن تُقرر بأن عملاً معيناً صادر عن جهة إدارية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ<sup>384</sup>، بما يؤدي إلى تقييد سلطة إتخاذ القرار التي بيد (م.ش.ب)، رغم حصر المشرع لحالات اشتراط التصديق المحددة بالمادتين 56 ، 57 من القانون 10-11، فإن هذا الحصر يدل على خطورته إذ يعد بحق فيتو بيد الوالي .

#### ب- الإلغاء يزيل القرار البلدي من الوجود :

إذا جاء عمل البلدية مخالفاً للقانون جاز للإدارة الوصية أن تزليه ودون حاجة للجوء إلى القضاء، هذا هو الإلغاء الإداري<sup>385</sup>، إنه مظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة، تستخدم الإدارة ضد شخص في مركز أدنى منها، و بالتالي نخلص إلى أن الإدارة الوصية في مركز يسمو عن البلدية<sup>386</sup>، لو نظرنا من ناحية الشرعية وضرورة خضوع الإدارة بما فيها

<sup>382</sup> - المادة 45 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . (ملغى )

<sup>383</sup> - المواد 72- 77 من القانون العضوي رقم 12- 01، مرجع سابق .

<sup>384</sup> - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1989، ص . 108 .

<sup>385</sup> المواد 59، 60 من القانون رقم 11- 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>386</sup> - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص . 49 .

البلدية للقانون نرى تكريس للحوكمة بإعتبار الإلغاء يُفعل مبدأ حكم القانون، غير أن مقارنة ما هو موجود في الجزائر بما هو موجود في إنجلترا وفرنسا بعد صدور القانون رقم 82-213<sup>387</sup>، فإن السلطة الوصية مُجَرَدَة من سلطة إلغاء قرارات البلدية بعد نفاذها، إذ عليها اللجوء إلى القضاء، و هذا من أجل منح استقلالية للبلدية في مباشرة أعمالها، لذا من الأجدر على المشرع الجزائري نزع سلطة الإلغاء من الوالي و أيلولَة الإختصاص إلى القضاء<sup>388</sup> تدعيماً لأُسس الحكم الراشد .

## 2- الحلول لإعدام لأهلية البلدية :

الحلول تخويل قانوني للجهة الوصية لتقوم مقام أجهزة البلدية في القيام بأعمالها دون تحمل المسؤولية، و رغم وجود مبررات له في إطار الحوكمة فإنه إستثناء لا أصل، تَعَيَّن تَقْيِيدُهُ بِجُمْلَةٍ من الشروط .

أَهْمَل المشرع في الأمر رقم 67-24 إجراء الإنذار كشرط مسبق لاستخدام الحلول، وما يستحسن في هذا الأمر تحديد حالات إعماله بعدم المشروعية وعدم الملائمة، التي تجعله أداة رقابة تساهم بحق في تقويم النشاط البلدي، بشرط أن لا يُسْتَعْلَى كأداة للمساس بإستقلالية البلدية .

تدارك المشرع الجزائري شرط الإنذار المسبق في القانون 90-08<sup>389</sup>، و القانون 11-10<sup>390</sup>، لكن ما يعاب عليه أنه حصر حالات إستخدام الحلول في عدم المشروعية دون الملائمة، و رغم اعتبار هذا تدعيم للإستقلالية ومبدأ حكم القانون، فإنه أفقد أهمية سلطة الحلول في تقويم العمل البلدي، بالتراجع عن عدم الملائمة هذا من جهة، ومن جهة

<sup>387</sup> -Loi n° 82-213 du 02 Mars 1982, relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions, J.O.R.F, 03 Mares 1982, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>388</sup> - يوسف فايزة، مرجع سابق، ص . 225.

<sup>389</sup> - المواد 81، 82، 83 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق . ( ملغى )

<sup>390</sup> - المواد 101، 183 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .



هذا تقييد للبلدية من خلال عدم إمكانية أمرها بالصرف من تنفيذ تصرفاتها المالية، ومساس بمبدأ الإستقلالية .

رغم هذا نجد هذه الرقابة مبررات تتعلق بالحفاظ على المال العام، المخوف بمخاطر عدة<sup>395</sup>، خصوصاً من رؤساء البلديات الذين مانت ضمائرهم، ناهيك عن اعتبارها حماية لرؤساء البلديات القليلي الكفاءة جراء تواطؤ مصالح البلدية مع بعض الأطراف ومحاولة مخادعتهم، وبهذا تعد آلية للوقاية من الفساد و تجسيد حوكمة البلدية .

### الفرع الثاني :

#### تعدد أجهزة الرقابة وكثرة الإجراءات

تعد الرقابة الإدارية الفعالة إحدى أسس الحوكمة، باعتبارها تنصب على مشروعية العمل البلدي ومدى ملاءمته، وفعاليتها تكون أكثر متى لم تخضع إلى شكليات وإجراءات، إلا تلك المقررة قانوناً إدراكاً من المشرع لخطورتها، حتى لا يتم التأثير على فعالية الجهاز الإداري محل الرقابة بكثرة الأجهزة و طول إجراءاتها بشكل يؤدي إلى تعقيدها .

تخضع البلدية لرقابة عدة أجهزة منها ذات إختصاص عام ( أولاً )، و ذات الإختصاص المتخصص ( ثانياً )، أو لرقابة أجهزة قضائية ( ثالثاً )، ما يولد كثرة الإجراءات ويعقدها بما يترتب تكبيل البلدية ويبطئ عملها بما لا يتناسب ومقتضيات الحوكمة.

#### أولاً- وجود أجهزة ذات الإختصاص العام :

توجد أجهزة إدارية مركزية تمارس إختصاصها الرقابي، في شتى الميادين التي يشملها نشاط البلدية، وبصلاحيات واسعة .

<sup>395</sup> - مزياني فريدة، مرجع سابق، ص . ص . 256 - 258 .

## 1 - الوالي :

يَحظى الوالي بمركز قانوني بالغ الأهمية على المستوى المحلي<sup>396</sup>، إذ يضطلع بمهام عديد مذكورة في قانون البلدية والقوانين ذات الصلة به، أقرت له سلطات رقابية واسعة، وزود بعدة وسائل تمس باستقلالية البلدية، وتعتدي على مبدأ المشاركة .

## 2 - وزير الداخلية والجماعات المحلية:

ظاهرياً يبدو بالإطلاع على قانون البلدية عدم وجود أي دور لوزير الداخلية إلا إعداد التقارير وتقديمها إلى مجلس الوزراء، الذي يتخذ مرسوم رئاسي<sup>397</sup> يُعلن من خلاله حلّ (م.ش.ب)، غير أنّه عملياً نلمس له دور حساس وفعلي في التأثير على أجهزة البلدية، من خلال الدور الرقابي الذي يمارسه عن طريق رئاسته المباشرة للوالي التي تمكنه من التحكم في قراراته، وتجعله مطلع بكل كبيرة وصغيرة حول الأزمات التي تطرأ على المستوى البلدي، وفي سبيل هذا يعمل سلطة الإشراف وتوجيه التعليمات إلى الوالي لبسط رقابته بطريقة غير مباشرة على البلدية، ما يجعله جهاز رقابة ذو اختصاص عام على البلدية .

## ثانياً- وجود أجهزة رقابية متخصصة :

تَعجُّ المنظومة القانونية الجزائرية بعدة أجهزة رقابية متخصصة في مجال معين، كالصفقات العمومية، التصرفات المالية، حماية المنافسة وتطبيق استراتيجيات الوقاية من الفساد ومكافحته ....، ورقابتها قد تكون قَبْلِيَّة، أو متزامنة، أو بعدية، ما يَسْتَتبع بالضرورة كُنْزة الإجراءات وتعقيدها .

<sup>396</sup> - لمعلومات أكثر أنظر : بلفتحي عبد الهادي، النظام القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة ، 2011.

<sup>397</sup> - المادة 47 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .







نفس الكلام يمكن قوله على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بصفتها الهيئة المنشأة لتنفيذاً للالتزامات الدولية التي صادقت عليها الجزائر، و المعنية بتطبيق استراتيجيات الوقاية من الفساد ومكافحته، فبالرغم من تزويدها بالإختصاص الرقابي<sup>410</sup>، فإنه يبقى بدون جدوى لإفتقادها وسائل البحث والتحري، ونقص الوسائل البشرية، وتقييد علاقتها بالقضاء فلا يمكنها إحالة الخروقات التي توصلت إليها مباشرة للقضاء، والأهم أنها لا يمكنها إبطال أي تصرف صادر عن أجهزة البلدية، رغم توفر الشبهة حوله<sup>411</sup>، وبالتالي عدم مساهمتها في تقويم نشاط البلدية، وبالنتيجة استبعادها كأداة لتكريس مبدأ المساءلة، ويظل الإستغراب قائم لماذا نراقب من أجل المراقبة فقط؟!!!!!!.

### ثالثاً- قصور دور الجهات القضائية الرقابية :

يلعب القضاء دور في تقويم نشاط البلدية، نظرا للسلطات التي يمتلكها كالإلغاء والتعويض، بيد أنّ دوره يظل قاصراً بسبب طول إجراءات التقاضي، وعدم امتداد سلطته للنظر في الملائمة، زيادة عن وجود عدة معوقات للتنفيذ ضد الإدارة، كل هذا يقلل من فعالية القضاء في تجسيد مبدأ المساءلة .

### 1 - إجراءات تقاضي طويلة ومكلفة :

يَحْكُم إجراءات المنازعة الإدارية قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09<sup>412</sup> الذي حمل العديد من السلبيات التي تؤثر على أطراف الدعوى، خصوصا من حيث مصاريف التقاضي أين يحتاج المدعي أو المدعى عليه غير المذكور في المادة 800 من القانون السالف الذكر، إلى مصاريف مرتفعة تتمثل في مصاريف المحامي، التكاليف بالحضور، رسوم رفع الدعوى، ترجمة الوثائق، الخبرة،..... وغيرها من المصاريف غير المباشرة،

<sup>410</sup> - المادة 07 من الأمر رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

<sup>411</sup> -لتفاصيل أكثر أنظر: سعادي فتحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2011 .

<sup>412</sup> - قانون رقم 08 - 09 ، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق.

يُضاف لها طول إجراءات الدعوى الإدارية قانونياً، و ازدادت عملياً نظراً لحدثة تنصيب المحاكم الإدارية و تزايد عدد الدعاوى الإدارية في الآونة الأخيرة .

يبدو هذا الأمر عادي بالنسبة لصاحب الحق الفردي، بينما من يرفع الدعوى لحماية حق جماعي مثل الدعاوى المرفوع ضد البلدية عند إعتدائها على البيئة، فإنّ الأمر يبدو مكلفاً أكثر ويجعل الكثير من الأشخاص الذين يتمتعون بروح المواطنة، أمام صعوبات كثيرة في تفعيل الرقابة القضائية ضد نشاطات البلدية المعيبة والماسة بالمصالح الأساسية للمواطن، فكان على المشرع الجزائري على الأقل إعفاء أصحاب هذه الدعاوى من المصاريف القضائية، كما فعل عندما ألقى البلدية على أساس الإتحاد في الغاية وهي الحفاظ على المصالح العمومية، كما أنه تدعيماً لمبدأ المشاركة الذي يعتبر هؤلاء المواطنين جزء من أجهزة البلدية.

## 2 - قصور سلطة القضاء عن النظر في الملائمة :

لا يُثير نظراً القضاء الإداري في شرعية العمل الإداري إشكالات بالقدر الذي يثيره عند أعمال رقابة الملائمة، أين يعرف العديد من الصعوبات المتولدة بالأساس عن مبدأ الفصل بين السلطات، وكيفية فهمه وتطبيقه من طرف القضاء<sup>413</sup>.

إن القاضي يرى نفسه عبداً للقانون، فيُراعي في النزاعات المطروحة عليه مدى مطابقة العمل الإداري للقانون من عدمه دون البحث في إيجابيات وسلبيات العمل الإداري، و بهذا يعتبر القضاء قاصراً عن تكريس مقتضيات الحوكمة من خلال تفعيل رقابة ترتكز على مدى مراعاة العمل الإداري لحسن الأداء وفعاليتيه في الإطلاع بالشأن المحلي .

<sup>413</sup> - ديبح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2006، ص . ص . 1- 24 .

## 3 - معوقات التنفيذ ضد البلدية :

بالإضافة إلى عدم قدرة القضاء على توجيه أوامر فعّلة إلى البلدية إلا تلك المقررة قانونا في سبيل البحث عن الأدلة، مثل إرفاق قرار إداري وما شابهه<sup>414</sup>، فإن التنفيذ عن طريق الغرامة التهديدية يطرح العديد من الإشكالات إذا كان الحق المراد تنفيذه حق جماعي مثل حقوق حماية البيئة.

ذلك أن ثبوت الصفة والمصلحة عند رفع الدعوى<sup>415</sup> لا يؤدي بالضرورة إلى ثبوتها عند نهاية التنفيذ، وخصوصا أثناء الوصول لمرحلة تصفية الغرامة، فلا يعقل تسليم المبلغ المصفى لأصحاب هذا الحق<sup>416</sup>.

نظرا لهذه الأسباب، لا يُساهم القضاء بالفعالية اللازمة لحوكمة البلدية عن طريق المساهمة في تقويم نشاطها، وبالتالي يتعين على المشرع الجزائري معالجة هذه المعوقات القانونية على النحو الذي يضمن فعالية القضاء في تقويم نشاط البلدية.

<sup>414</sup> - المادة 819 من قانون رقم 08 - 09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مرجع سابق .  
<sup>415</sup> - حول المصلحة الجماعية، انظر : زودة عمر، الإجراءات المدنية والإدارية في ضوء آراء الفقهاء وأحكام القضاء،

ENOCYCLOPEDIA، الجزائر، 2014، ص . ص . 98 - 112 .

<sup>416</sup> - أنظر : المادة 984 من قانون رقم 08 - 09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مرجع سابق .  
 - كمون حسين، ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، (د.س)، ص . ص . 88 - 92 .

## المطلب الثاني :

## تباين الدور الردعي في حوكمة نشاط البلدية

تشهد الجزائر في الآونة الأخيرة تنامي خطير لظاهرة الفساد، وعبر كل مستويات الإدارات العمومية من القمة إلى القاعدة<sup>417</sup>، ما جعل المشرع يبحث عن الحلول المناسبة للتصدي لهذه الظاهرة بواسطة سياسة زجرية قادرة على توفير مقتضيات الحوكمة في البلدية، من خلال ضمان نزاهة العنصر البشري وحماية مكتسبات التنمية المحلية والمال العام وتعتمد هذه السياسة على شقين أساسيين.

يتمثل الشق الأول في اعتماد نصوص قانونية تُجرم أفعال وممارسات تمس بالنزاهة والمال العام<sup>418</sup>، وتجعل الموظفين يتبعون أحسن السبل لتحقيق التنمية المحلية، وسن عقوبات تحقق الردع بنوعيه العام والخاص، كل هذا مع عدم وجود ثغرات لإفلات الفاعلين، لأن وجودها يجعل من هذه النصوص شكليّة وغير فعّالة في تحقيق الردع (الفرع الأول). ويعتمد الشق الثاني على وجود أجهزة ذات كفاءة وفعالية عالية المستوى، قادرة على القضاء على أخطبوط الفساد، بداية من البحث والتحري إلى تنفيذ العقوبة<sup>419</sup>، وترتبط فعالية هذه الأجهزة بالنوعية وليس بكمّيتها وتعددها (الفرع الثاني) .

<sup>417</sup> -HADJADJ Djillali, op.cit, p . p . 290-291.

<sup>418</sup> -الصريفي محمد، الفساد بين الإصلاح و التتوير، مؤسسة حور الدولية للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 2008، ص . ص . 24 - 25.

<sup>419</sup> - رفاع شريفة، «أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية»، مرجع سابق، ص . ص 68 - 70.

## الفرع الأول:

## شكّية القواعد الموضوعية المُكرّسة للطابع الردعي

إلى غاية سنة 2006 كان قانون العقوبات وحده الذي يشمل النصوص المجرمة للأفعال الماسة بنزاهة الموظفين في القطاع العام وحماية المال العام<sup>420</sup>، وبعدها تم إحداث قانون خاص يعنى بتطبيق إستراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته<sup>421</sup>.

إنّ التركيز على بعض الجرائم في قانون العقوبات يكشف عن وجود عدة إشكالات ونعرات يستخدمها الموظفون للإفلات من المساءلة الجزائية (أولا)، وحتى حداثة قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم تشفع له حيث توجه له عدة نقائص وعيوب تنعكس على فعالية الردع (ثانيا).

## أولا- النقائص المسجلة على جرائم القانون العام :

من جُملة الجرائم التي نص عليها قانون العقوبات هناك جرائم ذات صلة مباشرة بتعامل موظفي البلدية مع الشؤون العمومية، و لاسيما ما يتعلق بتحقيق التنمية المحلية، ورغم الدور الذي تلعبه في تحقيق الردع إلا أنّ هناك إشكالات تمس بفعاليتها.

## 1 - عدم فعالية جنحة الإهمال الواضح

يُعتَبَر الإهمال الواضح المتسبب في ضرر مادي، جريمة غير عمدية تترتب عليها المسؤولية الجزائية<sup>422</sup>، متى ثبت أن الفاعل ارتكب تقصيرا واضحا أدى إلى إلحاق ضرر بالأموال العمومية، هذا هو الجُرم المنصوص والمعاقب عليه بالمادة 119 مكرر من قانون العقوبات، ولو قُمنّا بربط أركانه بالدور المنوط بأجهزة البلدية تحقيقه، والمتمثل في التنمية

<sup>420</sup> - أمر رقم 66 - 156 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون قانون العقوبات، معدل و متمم، الأمانة العامة للحكومة، [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz).

<sup>421</sup> - قانون رقم 06 - 01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته معدل و متمم، مرجع سابق.

<sup>422</sup> - جريمة الإهمال الواضح أصبحت تطبيقيا جريمة يُدْرَ بها الرماد في الأعيُن عن جرائم الفساد، فيكفي إصاق الجريمة في الحارس بسبب إهماله ليتم إغلاق الملف عن أفعال جد خطيرة، وأصبحت جريمة للتواطؤ والتحايل على القانون .

المحلية، نجد عدم فعالية الردع المجسد من خلالها في دفع القائمين على الشأن المحلي إلى تقديم أداء أحسن وذلك للإعتبارات التالية :

- جريمة الإهمال الواضح لا تُعاقب من يُسئُ التسيير، بل من امتنع عن أداء الإختصاص أو أداءه سيء للإختصاص، ومنه سهولة الإفلات من هذه المساءلة الجزائية .

- جريمة الإهمال الواضح مقررة لحماية المال المنقول، كالنقود والشيكات أو السندات أو الآلات أو المعدات .....الخ، ما نخلص معه أنها لا علاقة لهذا الجرم بأداء أجهزة البلدية للأعمال المحققة للتنمية المحلية .

- جريمة الإهمال الواضح مجرد جنحة بسيطة، ولا عبّرة بمقدار الضرر الذي يصيب الأموال العمومية لتقدير العقوبة، في حين التقارير تُؤكّد حجم وسائل البلدية التي أصابها التلف والتخريب، جراء إهمال الموظفين و لا مبالاتهم .

## 2 - الإشكال بخصوص جنحة إمتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي :

تقوم جنحة إمتناع موظف عن تنفيذ حكم قضائي بإستعمال وظيفته<sup>423</sup>، فهي جريمة تطرح إشكالات تحد من فعاليتها<sup>424</sup>، ناتجة بالأساس على أن الأحكام القضائية من شأنها أن تحمل ما هو خاطئ و لا يتماشى مع مقتضيات الحوكمة، على اعتبار أن القاضي ملزم بتطبيق الشرعية بغض النظر عن الملائمة والفعالية، التي لطالما بحث عنها المسؤول البلدي.

تزداد الأمور تعقيداً عندما نكون أمام حكم قضائي خاطئ من جهة، ومبدأ خضوع الإدارة للقانون من جهة أخرى، فهنا تناقض بين المبدأ الإداري والجُرم العقابي، ينعكس على الموظف باعتباره ملزم بتطبيق القانون، فما عساه يفعل إذا خالف القاضي القانون في حكمه،

<sup>423</sup> - المادة 138 مكرر من أمر رقم 66 - 156، يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق .

<sup>424</sup> - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص . ص . 269 - 272 .

- كمون حسين، مرجع سابق، ص . ص . 107 - 118 .

فهل يختار بين حلين أحدهما مر؟، هل يلتزم بسلامة القانون و يتعرض للعقاب الجزائي؟ أو ينفذ الحكم القضائي غير الشرعي على حساب فعالية النشاط الإداري، ويتعرض للمساءلة التأديبية؟ حقيقة أن أعمال هذه المادة الجزائية على إطلاقها من طرف القضاة من شأنه الحياد عن مقتضيات الحوكمة، التي تنكسر بإحترام الشرعية و الملائمة وصولاً إلى تحقيق الفعالية الإدارية .

يُتبع إمتناع الموظف البلدي عن تنفيذ الحكم القضائي، إمكانية لجوء الحائز للسند التنفيذي إلى تنفيذه عن طريق الغرامة التهديدية<sup>425</sup>، التي تزيد من حجم الأعباء المالية على البلدية، هذه الحالة لم يتناولها المشرع الجزائري من حيث عقاب الشخص الذي أدى إلى تحميل البلدية تكاليف ومصاريف هي في غنى عنها.

### ثانياً - النقائص المسجلة على جرائم الفساد :

سنّ المشرع سنة 2006 قانون خاص يتعلق بردع الفساد بشتى أنواعه داخل الإدارات العمومية، ورغم حداثة هذا القانون إلا أنه يسجل عليه عدة نقائص .

#### 1 - جرائم قصدية تتطلب غالبيتها القصد الخاص :

جُلُّ جرائم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته هي جرائم عمدية، تتطلب توفر القصد العام في مرتكبها، وليس هذا فحسب إذ هناك جرائم تستلزم توفر القصد الخاص، وغيابه يؤدي إلى عدم قيام الجريمة<sup>426</sup>، ما يفسر على أن المشرع تشدد في تحديد عناصر الفعل المجرم، الأمر الذي يسهل على العديد من الأشخاص الإفلات من المساءلة الجزائية، بسبب أمور معنوية قد يستعصى على القضاة إثباتها، خاصة مع تطور طرق وأساليب الإجرام، التي تضر بالمال العام والمصلحة العامة .

<sup>425</sup> - المواد 981 ، 982 من قانون رقم 08 - 09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مرجع سابق .

<sup>426</sup> - عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري -دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية و الأجنبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص . ص.

## 2 - جرائم مقررّة لحماية المال العام فقط :

جاء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته للقضاء على مظاهر الفساد في الحياة العمومية، والمتمثلة بالأساس في الإتجار بالوظيفة العمومية، والتلاعب بالمال العام، فنص على تجريم وقمع كل إخلال بواجب النزاهة، الذي يستوجب على الموظف العمومي أن يتحلّى به، و كل إخلال بواجبات الأمانة الملقاة على عاتق الموظف العمومي<sup>427</sup> .

و رغم الدور في الحفاظ على النزاهة والمال العام، و تجسيد مبدأ أن الموظف العام في خدمة الشعب وليس سيّدًا عليه يتحایل عليه ويغشه، فإننا نلاحظ قصور في العقاب على أفعال هي بالأساس تعتبر إضرارًا بالمال العام، نتيجة عدم مراعاة وحماية منجزات التنمية المحلية، فكم من أُرِصِفَةٌ أزيلت قبل نهاية مدة الضمان على الأقل<sup>428</sup>، وتم استبدالها بأرصفة أخرى، وفي المقابل لا يمكن أن يمسه جُرمُ التبديد، لعدم إنطباق أركانها عليها، وكثيرة الحالات التي لا تستوعبها نصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته .

## 3 - إزالة الوصف الجنائي :

أزال المشرع الجزائري الوصف الجنائي عن جرائم الفساد بصدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، بعد أن كان الغالب عليها هو الوصف الجنائي قبل سنة 2006، مبتغيا في ذلك تحقيق الردع العام، عن طريق سرعة الفصل في القضية وصدور حكم الإدانة فيها، والذي يتحقق إذا كان وصف الجريمة جنحة، عكس الجنائية التي تطول فيها إجراءات المتابعة والتحقيق والمحاكمة وعدم إمكانية إستخدام إجراء التلبس<sup>429</sup>، فكلّمًا ضاقت المدة بين وقوع جرائم الفساد وتوقيع العقاب على مرتكبيها، كلما زادت نسبة تحقيق الردع العام، عكس

<sup>427</sup> - بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، ج 2، ط11، دار هومه، الجزائر، 2011، ص . 10 .

<sup>428</sup> - بلقاسم حوام، "الصخور تلتهم 200 مليار لتزيين العاصمة"، قسم المحليات، الشروق أون لاين، 27 مارس 2014،

الموقع الإلكتروني : <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/199546.html>

<sup>429</sup> - المادة 248 من أمر رقم 66 - 155 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الاجراءات الجزائية، معدل ومتمم،

مرجع سابق .

طولها الذي يؤدي إلى نسيان المجتمع للوقائع، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هل كان الوقت مناسباً لإزالة الوصف الجنائي عن جرائم الفساد؟

لا نعتقد ذلك، خاصة وأن نزع وصف الجناية عن جرائم الفساد تزامن مع الوقت الذي شهدت فيه البلاد أكبر الفضائح المالية، وما ترتب عنها من خسائر هامة للمال العام قُدرت بملايير الدينارات، كما أن توظيف الدولة أموال طائلة لدفع عجلة التنمية المحلية، كان من الواجب على المشرع أن يتبعها بحماية جزائية متشددة في العقاب، تردع الموظف وتقيم فيه الرهبة من مغبة التلاعب بالمال العام والإتجار بالوظيفة العمومية<sup>430</sup>.

#### 4 - صفة الموظف العام في البلدية ليست ظرف مشدد :

يُشدد القانون 06-01 المعدل والمتمم العقوبات الأصلية إذا توافرت ظروف معينة، منها ظرف صفة الموظف، و من خلال تفحص هؤلاء الموظفين المذكورين<sup>431</sup>، لا نجد من بينهم أي موظف من البلدية، بإستثناء رئيس (م.ش.ب)، باعتباره ضابط شرطة قضائية<sup>432</sup>، ما نخلص معه أن المشرع لم يتشدد مع موظفي البلدية، رغم حجم الأموال التي بين أيديهم، وإتصالهم المباشر مع المواطنين، وحجم العمل المرفقي الذي يقومون به ما يُسهّم و يُسهّل ارتكاب جرائم الفساد، زيادة على أن ذكر رئيس (م.ش.ب) ليس إلا سهواً<sup>433</sup>، لأن المشرع كان يهدف إلى تشديد العقاب على الأشخاص المسؤولين عن ردع الفساد مباشرةً.

<sup>430</sup> - بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 186 .

<sup>431</sup> - المادة 48 من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتمم، مرجع سابق .

<sup>432</sup> - المادة 15 من أمر رقم 66 - 155 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الاجراءات الجزائية، معدل ومتمم، مرجع سابق .

<sup>433</sup> - واقفياً لا نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس صفة ضابط شرطة قضائية، ولا يتصل أبداً بوكيل الجمهورية في هذا المجال، كما أن ضباط الشرطة القضائية يؤدون اليمين القضائية أمام المجلس القضائي و يتم إعداد محضر أداء اليمين القانونية المفروضة قانوناً، قبل مباشرة مهام الضبطية القضائية، وهذا لا نجد رؤساء البلدية يقومون به، الشيء الذي يؤكد عدم تفعيل هذه المهمة .

## الفرع الثاني:

## كثرة الأجهزة الرديئة مقابل عدم فعاليتها

تتخز المنظومة القانونية الجزائرية بوجود عدة أجهزة لها دور في توقيع الردع على موظفي البلدية في حالة الإخلال بمبادئ والتزامات سير المرفق العام، من نزاهة وحماية للمال العام...، وبالتالي المساهمة في فعالية النصوص التي تسعى للقضاء على الفساد واستئصاله، و بهذا تعد هذه الأجهزة آلية لتجسيد مقتضيات الحوكمة<sup>434</sup>.

وفي هذا الإطار نجد جهازين معيّن بصفة حصرية بتطبيق إستراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنّ افتقاد الهيئة للطابع الردي (أولاً)، وعدم اهتمام الديوان بالبلدية (ثانياً)، يقلل من فعاليتها في تطبيق الإستراتيجية السالفة الذكر، يضاف لها كذلك إشكالات إعمال السلطة الرديئة التي يتمتع بها مجلس المنافسة (ثالثاً)، والصعوبات العملية التي تقيد السلطة القضائية (رابعاً)، وفي هذا تقييد للأجهزة التي تساهم في تجسيد مقتضيات الحوكمة على مستوى البلدية .

## أولاً- إفتقاد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للطابع الردي :

زوّدت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته<sup>435</sup> بصلاحيات استشارية، وتوجيهية، ورقابية<sup>436</sup>، في سبيل الوقاية من الفساد ومكافحته، بيد أنّها آلية غير فعالة

<sup>434</sup>- خروفي بلال، مرجع سابق، ص . ص . 107 - 120 .

<sup>435</sup>- في إطار جهود الدولة الجزائرية لاستئصال جذور الفساد، قامت بالإنضمام إلى المساعي الدولية الرامية إلى الوقاية منه و مكافحته، بالمصادقة على الإتفاقية الدولية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكانت من بين الإلتزامات التي تولدت على هذا الإنضمام هي إنشاء هيئة وطنية تعنى بتطبيق استراتيجية مكافحة الفساد، وإمدادها بكافة الصلاحيات المناسبة والوسائل اللازمة لتحقيق ذلك، والتي تتماشى مع أسس ومبادئ الحوكمة، ما يعني منحها اختصاصات واسعة، تجعل من دورها فعال في استئصال ظاهرة الفساد أو على الأقل الوقاية منه .

<sup>436</sup>- أنظر : المواد 20، 21 من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، معدل ومتمم، مرجع سابق.  
- المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج . ر . ج . ج . عدد 74، صادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 07 فيفري 2012، ج . ر . ج . ج . عدد 02، صادر بتاريخ 15 فيفري 2012.

لتكريس مبدأ المساءلة، ومحاربة الفساد نظرا للأسباب التالية:

### 1 - عدم الإقرار للهيئة بسلطة الردع :

تظهر عدم فعالية الإختصاصات الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في إحجام المشرع عن الإقرار لها بالإختصاص الردعي، وهذا ما يتعارض مع أهدافها، وأكثر من ذلك التعارض مع تسميتها، لينتفي بذلك دورها في المكافحة<sup>437</sup>، وبهذا أيضا يكون المشرع قد خالف التوجه الذي اتبعه مع بعض السلطات الإدارية المستقلة، حين اعترف لها بالإختصاص الردعي .

### 2 - تقييد علاقة الهيئة مع القضاء :

تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالشخصية المعنوية، وهذا يمنحها القدرة على التصرف و ربط اتصالات في شتى المجالات المتعلقة بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فكان من الطبيعي أن تحيل الملفات التي تكشف عن الخروقات التي توصلت إليها إلى القضاء، ليتخذ ما يراه مناسبا من أجلها. وهو عكس ما ذهب إليه المشرع الجزائري، حين قيد من صلاحية الهيئة في الإحالة المباشرة للملفات التي كونتها إلى ساحة القضاء، ومنه أصبحت غير مؤهلة لرفع الدعوى العمومية، التي أصبحت تؤول إلى السلطة التنفيذية<sup>438</sup>، وأصبح التقييد سمة بارزة على الهيئة، وهذا عكس لجنة التصريح بالتملكات إذ كانت مؤهلة قانونا للإخطار من أجل المتابعة القضائية<sup>439</sup>.

<sup>437</sup> - تيري أرزقي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وسياسة الحوكمة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية-، 2014، ص . ص . 81-80 .

<sup>438</sup> - أنظر المادة 20 من القانون رقم 06-01، معدل ومتمم، مرجع سابق.

<sup>439</sup> - أنظر المادة 16 من الأمر رقم 97-04 مؤرخ في 11 جانفي 1997، يتضمن التصريح بالتملكات، ج . ر . ج . ج عدد 3، صادر بتاريخ 12 جانفي 1997.(ملغى)

## 3 - تجريد الهيئة من وسائل البحث والتحري :

حتى تُباشِر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صلاحياتها، تحتاج إلى وسائل قانونية أو بشرية، وحتى مادية تتناسب مع الهدف التي تسعى إلى تحقيقه .

بالرغم من إفتقار الهيئة للطابع الردعي، فإنّ المشرع إعترف لها بصلاحيات إستشارية، وتوجيهية، ورقابية، في سبيل الإطلاع بدور الوقاية من الفساد، لذا وَجَبَ تزويدها بالوسائل القانونية اللازمة للبحث والتحري، بيد أنّ المشرع جرد الهيئة منها، ولم يساير الإلتزامات الدولية المفروضة وفقا للإتفاقية المرجعية للوقاية من الفساد ومكافحته<sup>440</sup>، و ما ذكر في المادة 20 فقرة 4 والمادة 21 من قانون الفساد لا يغدو أن يكون إلاّ رقابة إدارية<sup>441</sup>.

إنّ نزع وسائل البحث والتحري وإعطائها لجهاز آخر لم تنص عليه الإتفاقية يتمثل في الديوان المركزي لقمع الفساد، يُشكّل عَقَبَةً أمام تجسيد استراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته، إذ نظرياً الصلاحيات بيد جهاز، أما الوسائل الفعالة فهي بيد جهاز آخر مستقل تمام الإستقلالية عن الآخر .

إنّ الفساد أخطبوط كبير يستعمل استراتيجية موازية لاستراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته هي " فَرَقٌ تَسُدُّ "، أي فرق الصلاحيات والوسائل بين عدة أجهزة، وأُفْصِلُ بينها ليستمر الأخطبوط في العيش بأمان، بينما تَنَحَّبُ الهيئات فيما بينها وتتقاذف المسؤوليات .

جملة هذه الأسباب تجعل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مجرد هيئة تزيينية، جاءت استجابة لمتطلبات خارجية<sup>442</sup>، إذ تم تجريدها من الصلاحيات والوسائل الفعالة للوقاية من الفساد ومكافحته مايعدم أهميتها في تكريس حوكمة البلدية.

<sup>440</sup> - المواد 5 ، 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق .

<sup>441</sup> - تيري أرزقي، مرجع سابق، ص . ص . 126 - 127.

<sup>442</sup> - عياد محمد سمير، « التحول السياسي كآلية لمكافحة فساد نسق الحكم»، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، العدد 5، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007، ص . 40.



- الغرض الحقيقي من وراء إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد هو متابعة قضايا الفساد الكبرى<sup>447</sup>، مما يجعله لا يهتم بشؤون البلدية التي تظل في نظر مسؤوليه قابلة للإحتواء من طرف أجهزة البحث التقليدية من شرطة قضائية .

- يُفترض وجود دور تكاملي بين الديوان والهيئة في تنفيذ إستراتيجية الوقاية من الفساد ومكافحته، غير أن هذا الدور لا يجسد على المستوى البلدي بسبب عدم إهتمام الديوان بالبلدية، و إسهامه في إضعاف مساهمة الهيئة للقيام بدورها على المستوى البلدي، نتيجة عدم إمتلاكها وسائل البحث والتحري.

### ثالثا- إشكالية أعمال الإختصاص الردي لمجلس المنافسة :

على اعتبار أن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة<sup>448</sup>، فقد أناط به المشرع مسؤولية حماية المنافسة، وفي سبيل ذلك زوده بالسلطة الرديعية، التي تخوله توقيع عقوبات على المؤسسات التي ترتكب ممارسات مقيدة للمنافسة<sup>449</sup>.

عُد الأمر رقم 03-03 سنة 2008، و حمل إقرار صريح بتطبيق أحكام قانون المنافسة على الصفقات العمومية<sup>450</sup>، من الإعلان إلى المنح النهائي للصفقة، بمعنى تطبيق قانون المنافسة على كل الممارسات التي تضمنها قانون المنافسة، على مرحلة إبرام الصفقة العمومية وليس مرحلة تنفيذها .

إنّ حماية المنافسة داخل الصفقات العمومية، من شأنه تقديم خدمة أو سلعة جيدة للبلدية بأحسن الأسعار، و بالتالي يُساهم في تحقيق التنمية المحلية، ويُنار التساؤل حول

<sup>447</sup>- ب . سهيل، "ديوان قمع الفساد يستدعى 80 إطارا في الجمارك حول قضايا سونطراك 1 و 2"، جريدة الخبر اليومية، العدد 7239، صادر بتاريخ 31 أكتوبر 2013، ص . 4 .

<sup>448</sup>- المادة 23 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مرجع سابق .

<sup>449</sup>- المواد ، 6 ، 7 ، 10 ، 11 ، 12 ، 56 و 62 من المرجع نفسه.

<sup>450</sup>- المادة 02 من القانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج . ر . ج . ج . ج عدد 36، صادر بتاريخ 02 جويلية 2008، التي عدلت المادة 02 من الأمر نفسه.

إمكانية إعمال السلطة الردعية لمجلس المنافسة ضد البلدية كشخص معنوي إذا ساهمت في إحداث ممارسات مقيدة للمنافسة ؟

بإستقراء مواد الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم، نخلص إلى أنه يخاطب المؤسسة، والتي حدد مفهومها بالمادة 03 منه كما يلي : « كل شخص طبيعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات أو الإستيراد...»، وهو المفهوم الذي لا ينطبق على البلدية، على اعتبار أنها لا تمارس تلك النشاطات المذكورة بصفة دائمة، وبالتالي فقانون المنافسة مقرر لحماية المصلحة المتعاقدة من الممارسات المقيدة للمنافسة وليس عقابها، ومنه تكون الإجابة عن تساؤلنا عدم إمكانية تطبيق مجلس المنافسة لسلطته الردعية على البلدية كشخص معنوي، غير أنه يمكن معاقبة أي موظف من موظفي البلدية، متى ثبت مساهمته في الممارسات المقيدة للمنافسة وفقا للمادة 57 من الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم.

رابعا - الأجهزة القضائية كأصل مقيد عمليا :

تُعتبر الأجهزة القضائية الجزائرية هي صاحبة الإختصاص الأصيل في توقيع سلطة الردع<sup>451</sup>، غير أنه تواجهها في استعمال هذه السلطة صعوبات عملية، متولدة من المنتخبين المحليين أو الوالي .

### 1 - الإختصاص الأصيل للأجهزة القضائية الجزائرية بإيقاع الردع :

السائد في أغلب الأنظمة العالمية، هو إختصاص السلطة القضائية بتوقيع العقاب على المذنبين، نفس الشأن مكرس في النظام الجزائري، الذي اعتبرها المختصة من حيث المتابعة والتحقيق والمحاكمة، وعزز إجراءاتها بضمانات للمتهم، كما تتوفر على كفاءات

<sup>451</sup> - حسونة عبد الغني، زاوي الكاهنة، « الأحكام الجزائية لجريمة اختلاس المال العام »، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2009، ص . ص . 208 - 209 .

قادرة على حل ألباز القضايا والوصول إلى الفاعلين الحقيقين، الشيء الذي أعطى للأجهزة القضائية الجزائرية صدى كبير لدى المجتمع فيما تحققه من رذع عام<sup>452</sup>.

وتعتبر النيابة العامة صاحبة الدعوى العمومية تمارسها نيابة عن المجتمع، وتتمتع بسلطة الملائمة في تحريكها متى علمت بوقوع جريمة مُعَيَّنة، ومنها ما يرتكبه موظفو البلدية وتحيلهم على المحاكمة لتوقيع الجزاء المناسب<sup>453</sup>.

هذا سهل بالنسبة للجرائم البسيطة، أو تلك التي يرتكبها الموظفون البسطاء في البلدية، لكن الأمر يختلف مع الجرائم التي يرتكبها الموظفون النافدون في البلدية، ما يجعل النيابة العامة تواجه صعوبات عملية في العلم بالجرائم التي يرتكبونها .

## 2 - تكتم أعضاء المجلس الشعبي البلدي :

لعل العارف بكل خبايا وأعمال البلدية هم أعضاء ( م.ش.ب )، بالنظر للإتصال المباشر بالأشغال التي تقوم بها البلدية، و لاسيما المشاريع التنموية، ما يترتب عن هذا علمهم بكل الشبهات التي تُحوم حول أي صفقة مبرمة، فهل نجد أعضاء (م.ش.ب) يسارعون لإخبار النيابة العامة ويساهمون في استئصال الفساد ؟

هناك عدة إعتبارات تُؤدي إلى عدم إقدام أعضاء ( م.ش.ب ) على إبلاغ النيابة العامة، تتمثل في :

- أن رئيس (م.ش.ب) ونوابه التنفيذيون هم أكثر الأعضاء المحتمل قيامهم بالأفعال المجرمة، وفي نفس الوقت الأكثر إحتمال علمهم بها، و بالنظر للإنتماء الحزبي الواحد أو على الأقل التفاهم بينهم يجعلهم يُعرضون عن إبلاغ وكيل الجمهورية المختص عن أي

<sup>452</sup> - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري ماهيته- أسبابه- مظاهره - الوثائق العالمية والوطنية المعنية والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص . ص . 456 - 469.

<sup>453</sup> - المادة 29 من أمر رقم 66 - 155 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائرية، معدل ومتمم، مرجع سابق .

شبهة، خصوصاً أمام عدم وجود أي نص يلزمهم بذلك، وإن قاموا بذلك فالهدف الأساسي هو الإنتقام من العضو المنتخب الذي يعارض مصالحهم الشخصية وإزاحته عن طريقهم.

- إن إخطار وكيل الجمهورية بدعوى كيدية أصبح ثغرة قانونية، حتى يتم توقيف العضو المنتخب الذي يعارض مصالحهم ويُشوش على مداوات يُريدون من خلالها تحقيق ما كان هذا العضو المنتخب يعارضهم فيها، من خلال تحريك متابعة وهمية ضده <sup>454</sup>.

- جل جرائم الفساد التي طفت على سطح الواقع وعالجتها المحاكم، لم يكن الكشف عنها بناءً على تبليغ من طرف أعضاء (م.ش.ب)، بل على تحقيقات تم مباشرتها بعد نهاية العهدة الإنتخابية<sup>455</sup>، أو في مجالس بلدية عرفت الإنسداد<sup>456</sup>، أو بناءً على معلومات تناولتها الجرائد أو رسائل مجهولة<sup>457</sup>.

### 3 - إعتبارات يأخذ بها الوالي :

كافة الأعمال التي تباشرها أجهزة البلدية تخضع لرقابة الوالي، سواءً بإعمال سلطته الرئاسية، أو رقابته الوصائية، زيادة عن الأجهزة الكثيرة التي تعمل تحت سلطته، ما يجعله في مركز يسمح له بمعرفة كل الأفعال المشبوهة، التي يقوم بها العنصر البشري للبلدية.

<sup>454</sup> - المادة 43 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

<sup>455</sup> - ب. نبيل، "الإطاحة بثمانية أميار و آخرون محل متابعة قضائية - رؤوس أميار بومرداس تحت مقصلة لجان التحقيق المحلي"، جريدة الفجر، 17 أوت 2014، الموقع الإلكتروني :

<http://www.al-fadjr.com/ar/index.php?news=222654%3Fprint>

<sup>456</sup> - حماد سامية، "التحقيق \* المير \* الحالي لبن عكنون في قضايا فساد / الرئيسية - صفحات خاصة - محاكم"، جريدة الفجر، 18 جوان 2013، الموقع الإلكتروني :

<http://www.al-fadjr.com/ar/index.php?news=247587%3Fprint>

<sup>457</sup> - دون ذكر إسم الناشر، "تضخيم في أرقام الفواتير لاقتناء قطع غيار رديئة الفساد بالجملة بحظيرة العناد لبلدية المحمدية الرئيسية"، صفحات خاصة، جريدة التحرير، تاريخ الإطلاع 15 أوت 2014، الموقع الإلكتروني :

[www.altahrironline.com/ara/?p=89313](http://www.altahrironline.com/ara/?p=89313)

و حتى الشرطة القضائية التي يعتبر وكيل الجمهورية مديرها قانونا<sup>458</sup>، فإنه عملياً تقوم مصالح الضبطية القضائية بإرسال التقارير إلى الوالي أولاً، قبل أن ترسلها للنيابة العامة، ويبدو طبيعياً أن يأمرها الوالي بإرسال الملفات إلى الجهات القضائية الجزائية، أو يحيلها بنفسه .

على خلاف هذا فإنّ الولاية كثيراً ما لا يُحَبِّدُون إخطار الجهات القضائية، وذلك لإعتبارات يَرَوْنَهَا متعلقة باستقرار المجالس المحلية، خاصة إذا كانت في نهاية عهدها، أو على الأقل يُوَجِّلون الأمر إلى غاية نهاية العهدة الإنتخابية، كما أنّ تحريك الدعوى العمومية من شأنه المساس بسمعة مؤسسات الدولة، ويفقد ثقة الشعب فيها، وزيادة المقاطعة الإنتخابية، لهذا نجد الولاية يترثون في إخطار وكيل الجمهورية إن لم نقل إغلاق الملف نهائياً<sup>459</sup>.

إنّ هذه الصعوبات التي تواجهها النيابة العامة، والتي هي وليدة الإعتبارات الواقعية السالفة الذكر، تؤثر على فعالية الجهات القضائية في تحقيق الردع واستئصال الفساد، إضافة إلى وجود أسباب أخرى منها كثافة العمل القضائي، ما يجعل النيابة العامة لا تضطلع بالدور الملقى عليها قانوناً، المتمثل في إمكانية البحث والتحري دون إنتظار ذلك من الشرطة القضائية، أو انتظار الإداريين للتبليغ<sup>460</sup>، وبهذا تصبح النيابة العامة في

<sup>458</sup> - المادة 36 من الأمر رقم 66 - 155 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الاجراءات الجزائية، معدل ومتمم، مرجع سابق .

<sup>459</sup> - عيلان إيمان، "ممثلو الشعب في المجالس المحلية ينهبون عقارات وشقق الزوالية - العدالة تلاحق 1499 مير ومنتخب في فضائح الفساد"، الوطني، الشروق أون لاين، 01 ماي 2012، الموقع الالكتروني : <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/128243.html>

<sup>460</sup> - المادة 4/36 من أمر رقم 66 - 155 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الاجراءات الجزائية، معدل ومتمم، مرجع سابق .

الجزائر لا تجاري نسق نظيراتها في الأنظمة المقارنة<sup>461</sup>، كل هذا يقلل من فعالية الجهات القضائية الجزائرية بسبب تقييدها عمليا لإستئصال الفساد تجسيدا للحوكمة .

وكخلاصة للفصل الثاني فإنه لا يمكن الحديث عن حوكمة النظام القانوني للبلدية دون التركيز على وظائفها، التي تتطلب الإستجابة لشؤون المواطنين، خاصة على مستوى التنمية عن طريق التخطيط المحلي الذي يعد بالغ الأهمية، لذلك منح المشرع للبلدية إمكانية إعداد مخططات مختلفة، غير أنّ ذلك يبقى غير كافي لاكتفاء البلديات بمخططات قصيرة المدى، وتأثرها بتحول دور الدول مما ألقى بضلالها على تضيق مجال تدخلها في القيام بوظائفها، والإبقاء على طريقة التسيير المباشر - كأصل - لمرافق البلدية والتي تجاوزها الزمن، وطريقة التسيير عن طريق المؤسسة العمومية وتفويض المرافق العامة - كاستثناء - في الوقت الذي يستدعي التخلي عن طريقة التسيير المباشر لرفع الضغط عن البلدية.

أما رئيس (م.ش.ب) فقد أثقل كاهله بالصلاحيات الممنوحة له بصفته ممثلا للدولة، كالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ضبط الحالة المدنية والضبط الإداري، الأمر الذي يؤدي إلى تغيير وجهة اهتمامه بشؤون المواطنين، في الوقت الذي تتطلب الحوكمة تفرغ رئيس (م.ش.ب) للاستماع لإنشغالات المواطنين.

كما أنّ اعتبار المشرع البلدية جماعة لامركزية، لا يعني استقلالها التام نظراً لخضوعها للرقابة المكثفة وتعدد الأجهزة، مما يؤدي إلى المساس بمبادئ المشاركة الشعبية، وافتقاد أعضاء (م.ش.ب) للضمانات في حالة المتابعة التأديبية، إلى جانب الإشكالات المكرسة عن نقص فعالية متابعة جرائم الفساد رغم تعدد الأجهزة، وهو ما يتناقض مع مقتضيات الحوكمة التي تتطلب الوضوح ورفع الغموض.

<sup>461</sup> - دون ذكر اسم الناشر، وزير العدل الطيب لوح يكشف، "صلاحيات أوسع و أكبر للنيابة العامة"، الوطني، جريدة البلاد، 03 مارس 2014، الموقع الإلكتروني : <http://www.elbilad.net/article/detail?id=19187>

بين كل هذه النقائص نسجل نقطة إيجابية بمنح البلدية الشخصية المعنوية وسلطة إتخاذ القرار، مما يعزز اللامركزية رغم وجود التعدي على حرية المبادرة من البلدية، وتقيد نفاذ أعمالها بإلزام خضوعها لمصادقة السلطة الوصية ضمناً أو صراحة.

من خلال ما سبق، يتبين حتمية مراجعة قانون البلدية بالأخذ بعين الإعتبار النقاط السلبية، و كذا متطلبات الحوكمة.

# خَاتَمَةٌ

حَضِيَتْ البلدية باهتمام كبير من المؤسّس الدستوري والمشرع الجزائري، نظراً لدورها الكبير والفعال في التنظيم الإداري باعتبارها القاعدة العامة، واحتكاكها المباشر مع المواطنين على المستوى الإقليمي لكل بلدية، والسعي الذئوب للإستجابة لتطلعاتهم من جهة، وتمثيل الدولة من جهة أخرى، بالسهر على تنفيذ مختلف التنظيمات والضبط الإداري... إلخ.

أمام هذه المكانة المرموقة التي تحتلها البلدية، قام المشرع بوضع نظام قانوني لها لبلوغ الأهداف التي وجدت من أجلها، والسمو بها إلى مصاف الحوكمة. إلاّ أنّ دراسة نظامها القانوني يُبين وجود العديد من الثغرات، النقائص والتناقضات، إما على مستوى هيكلها أو وظيفتها.

يَظهر الوجه السلبي في طريقة الترشح لشغل المجلس الشعبي البلدي، حيث لم يُحدّد المشرع شروط الكفاءة حتى يتفادى جهل بعض الأعضاء لحقوقهم وواجباتهم، مما يعرقل السير الحسن لمرفق البلدية، لذلك ينبغي على المشرّع إعادة النظر في شروط الترشح بإدراج شرط التكوين الجامعي على الأقل، وخبرة معينة في مجال التسيير.

إضافة إلى ذلك حاول المشرع إشراك العنصر النسوي في الحياة السياسية وتسيير البلدية، إلاّ أنّه كرّس نظام تفضيلي، وهو ما يتناقض مع الدستور الذي ينادي بالمساواة بين الرجل والمرأة، الأمر الذي دفع بعض الأحزاب إلى إشراك نساء في قوائمهم دون أن يكنّ على دراية ببرنامج الحزب، وهو ما يُنغص مقتضيات الحوكمة، وبالتالي على المشرّع تكريس المساواة بين الرجل و المرأة دون تفضيل أي جنس على الآخر.

أما ترأس المجلس الشعبي البلدي، فلا بد من حسم التناقض الموجود بين القانون رقم 10-11 والقانون العضوي رقم 01-12 السالفي الذكر، ما يستدعي وجود فتوى قانونية دائمة، أو تعديل أحد القانونين ليتناغم مع الآخر، وعدم العمل بتعليمة وزير الداخلية التي أتت مؤقتة لفك اللغز، وإيقاف التناحر الذي حدث في الإنتخابات البلدية السابقة.

## خاتمة

كذلك النسبة التي يجب أن تتحصل عليها كل قائمة مترشحة، أدت إلى انسداد العديد من المجالس البلدية على المستوى الوطني، وجمود نشاطها، وهو ما يطعن في إحدى مبادئ المرفق العمومي والإستمرارية والديمومة.

وأمام متطلبات الحوكمة، متمثلة في الوضوح والإستقلالية في صلاحيات رئيس (م.ش.ب) و (م.ش.ب)، في ظل منح المشرع إختصاصات للوالي ورئيس الدائرة إلى جانب الأمين العام للبلدية، الذي يتمتع بصلاحيات تجعله المدير الفعلي للبلدية، وضعف مواردها المالية مما يستدعي تدخل الإدارة المركزية وتقديم الأموال، الأمر الذي حوّل البلدية إلى شبه جهاز لتصرف الأموال العمومية، وليس التسيير الفعلي لشؤون المواطنين، مما يطعن في أحد أهم مبادئ الحوكمة وهو الإستقلالية.

كما أنّ نشاط البلدية يستدعي اشتغالها على ثروة بشرية مختصة، ولها دراية بمجال التنمية والتسيير المثالي وفقا لمتطلبات الحوكمة من الشفافية، الفعالية والمردودية العالية، وبطريقة عصرية، لذلك ينبغي التخلي عن العمل بطريقة التسيير المباشر، نظرا لازدياد النمو السكاني الأمر الذي أرهق البلدية، والتوجه إلى وضع قنوات قانونية تسمح للبلدية باللجوء إليها لتسيير شؤونها المحلية.

النقطة السلبية التي تضاف إلى ما سبق، طريقة الرقابة المشددة والمكثفة على البلدية، والتي ترسم ملامح غياب الثقة بين الجهة المركزية والبلديات، خاصة في ظل انتشار مختلف الجرائم من المحاباة، المحسوبية والرشوة، الأمر الذي يؤخر تجسيد المشاريع.

من خلال ما تقدم نجد أنّ قانون البلدية رقم 10-11، رغم حداثة وضعه إلاّ أنّه يحتاج لإعادة النظر من عدة زوايا، سواء على مستوى الهيكلة أو الإختصاصات، حتى يستجيب لمقتضيات الحوكمة من خلال :

## خاتمة

- التوفيق بين مبادئ الحوكمة، فالواقع يؤكد استحالة تطبيق كافة المبادئ مع بعضها، دون مراعاة اعتبارات تؤدي إلى إعمال أولوية مبدأ على آخر، لتسهم في الأخير إلى جعل البلدية تقدم أحسن عطاء، وهذه النتيجة هي التي تجعلنا نحكم بتوفر الحوكمة في البلدية .
- تجاوز مرحلة الإعراف القانوني بمبادئ الحوكمة على مستوى النظام القانوني للبلدية، إلى مرحلة البحث عن الآليات الفعالة التي تضمن تجسيدها على أرض الواقع، باستنباط طرق وأدوات عمل وليدة البيئة الجزائرية، وليس البيئة الأجنبية رغم إيجابيات هذه الأخيرة .
- الإصلاح الهيكلي، الذي يبدأ بتجسيد مبدأ التمييز الإيجابي الفرنسي، في تولي المناصب العمومية، باشرطه قانونا مع ضرورة الحرص على التكوين، وتحمل الأحزاب السياسية لمسئوليتها في تقديم الكفاءات المناسبة للتسيير الفعال، وثانيا تدعيم وتثمين وسائل التنفيذ على النحو الذي يُعزز مكانتها كوحدة لامركزية، مع إشراك مختلف الفاعلين المحليين، واستعمال الطرق الحديثة لإدارة السلطة المتمثلة بالأساس في التعاقد والتشاور والتحكيم .
- الإصلاح الوظيفي، بإعادة النظر في طبيعة العلاقة بين مؤسسات الدولة، بتجاوز الصراع ونظرة الرئيس والمرؤوس إلى التعاون والتكامل خدمة لمصالح المواطن، ولما لا الوصول إلى درجة ضرورة أخذ السلطة المركزية بموافقة البلدية، قبل مباشرة أي إختصاص محلي على نطاقها وليس العكس. هذا من جهة، ومن جهة أخرى ترشيد أداء البلدية في التخطيط والتنفيذ والمتابعة عن طريق برامج ومخططات توضح الرؤى الإستراتيجية، واتباع أحسن و أحدث طرق التسيير، على النحو الذي يجسد النوعية والسرعة وإدخار الجهد، وأخيرا ضرورة وضع إستراتيجية فعالة لتقويم نشاط البلدية من حيث النصوص والهيكل المكلفة بذلك .
- الإصلاح العام للدولة، فأصلاح النظام القانوني للبلدية، لن يُؤتي ثماره مادام أن مؤشرات الحوكمة في الدولة منخفضة، مايشجع على إنتشار مظاهر سلبية كاللامبالاة، وانعدام المسؤولية وانتشار الفساد وغياب روح المواطنة، يستحيل معالجتها بالنصوص القانونية، بل

## خاتمة

---

بضرورة الرجوع إلى الوازع الديني الإسلامي، بالنظر إلى أثره البالغ في نفسية الشعب الجزائري، وكذا تكريس الديمقراطية في الجزائر فعلياً وليس بمظاهر شكليّة تزيينية .

# قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

1- الكتب:

- 1- اسماعيل صبري عبد الله، الديمقراطية داخل الأحزاب الوطنية وفيما بينها، طبعة 02، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1987.
- 2- الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر، دار الثقافة، الأردن، 2009.
- 3- الشهاوي إبراهيم، عقد امتياز المرفق العام، دار الكتاب، مصر، 2003.
- 4- الصريفي محمد، الفساد بين الإصلاح و التنوير، مؤسسة حور الدولية للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 2008.
- 5- الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 6 \_\_\_\_\_ ، مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثاني: نظرية المرفق العام و أعمال الإدارة العامة - ، دار الفكر العربي، ط10، مصر، 1979.
- 7- القاضي إلياس ناصيف، عقد ال Bot ، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2006.
- 8- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 9 \_\_\_\_\_ ، أسس الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر، الجزائر، د س ن.
- 10- بوزيدة حميد، جباية المؤسسات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 11 \_\_\_\_\_ ، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 12- بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، ج 2، ط11، دار هومه، الجزائر، 2011.
- 13- بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المدرسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.

## قائمة المراجع

- 14- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999.
- 15 \_\_\_\_\_ ، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 16 - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية - دراسة تشريعية فقهية و قضائية-، دار الهدى، عين مليلة، 2010.
- 17- جابر جاد نصار، عقود البوت Bot والتطور الحديث لعقد الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 18 - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 19- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 20 - زكي محمد نجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 21 - شيهوب مسعود، أسس الادارة المحلية، وتطبيقها على نظام البلدية و الولاية فى الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1986 .
- 21- زودة عمر، الإجراءات المدنية والإدارية في ضوء آراء الفقهاء وأحكام القضاء، ENOCYCLOPEDIA، الجزائر، 2014.
- 22- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1989.
- 23- عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2001.
- 24- عصام أحمد البهجي، عقود البوت Bot الطريق لبناء مرافق الدولة الحديثة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008 .

## قائمة المراجع

- 25- **عصام عبد الفتاح مطر**، الفساد الإداري ماهيته- أسبابه- مظاهره - الوثائق العالمية والوطنية المعنية والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- 26 \_\_\_\_\_ ، جرائم الفساد الإداري -دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية و الأجنبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- 27- **عقيلي عمر وصفي**، الإدارة المعاصرة : التخطيط - التنظيم - الرقابة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 28- **عوابدي عمار**، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 29 \_\_\_\_\_ ، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ج 1، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 30- **غربي علي و سلاطنية بلقاسم و قيرة اسماعيل**، تنمية الموارد البشرية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2002.
- 31- **محمد فاروق عبد الحميد**، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهوم التقليدي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 32- **محيو أحمد**، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1969.
- 33- **مصلح عبير**، النزاهة الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، فلسطين، 2007.
- 34- **مهنا محمد فؤاد**، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1970.
- 35- **ناجي عبد النور**، مدخل إلى علم السياسة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007.

- 36- ناصر لباد، القانون الإداري - ج 2: النشاط الإداري، مطبعة SARP، الجزائر، 2004.
- 37- نظام توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات - القسم العام دراسة تحليلية في النظرية العامة للجريمة والمسؤولية الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 2- الرسائل و المذكرات الجامعية:**
- أ- الرسائل:**
- 1- بلرب منصور، إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في التنظيم السياسي والإداري، معهد العلوم السياسية والعلاقات السياسية، جامعة الجزائر، 1988.
- 2- حسن محمد سلامة السيد، العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في مصر، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004.
- 3- سالم محمد عبد العزيز، الرقابة على دستورية القوانين، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1994.
- 4- سمير بن محمد عبد الوهاب، دور القيادة في التنمية المحلية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1983.
- 5- طاشمة بومدين، إستراتيجية التنمية السياسية : دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007.
- 6- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
- 7- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

8- نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2010 .

### ب- المذكرات:

1- أزروال يوسف، الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق، دراسة واقع التجربة الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة باتنة، 2009.

2- إمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد وعلاقتها بالنمو الاقتصادي : دراسة إقتصادية تحليلية لحالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005.

3- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2010.

4- بركان محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998.

5- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

6- بلفتح عبد الهادي، النظام القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، 2011.

7- بن شعلال محفوظ، الرقابة على الإستثمار الأجنبي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون، تخصص الهيئات العمومية والحكومة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2014.

8- بن عشية عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

## قائمة المراجع

- 9- **بن مالك محمد**، ميزانية البلدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1995.
- 10- **بن مرزوق عنتر**، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية : دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الموارد البشرية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008.
- 11- **بوحفصي أمال**، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008.
- 12- **بوقنور اسماعيل**، التنمية الإدارية وعضلة الفساد الإداري - دراسة حالة الجزائر 1991-2006، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2007.
- 13- **بوعباش نوال**، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر - دراسة حالة جيجل -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2011.
- 14- **تبري أرزقي**، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وسياسة الحوكمة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2014.
- 15- **تسمبال رمضان**، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر : وهم أم حقيقة ؟، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2009.
- 16- **تولموت عيسى**، النظام الإنتخابي للمجالس المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 17- **جنيد شريف**، دور الحركة الجمعوية بين المواطنين والدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

## قائمة المراجع

- 18- **حسين عبد القادر**، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص الدراسات الأوروبية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012.
- 19- **حصايم سميرة**، عقود البوت BOT: إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011.
- 20- **حمادو سليمة**، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر 03، 2012.
- 21- **دبيح ميلود**، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخصر - باتنة، 2006.
- 22- **دشمي معاذ**، العمران العشوائي والآليات التشريعية : دراسة تحليلية ونقدية لانعكاسات الآليات التشريعية على العمران والتهيئة العمرانية ببلدية جيجل، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، فرع تسيير المدن، كلية العلوم الإجتماعية، جامعة الجزائر، 2000.
- 23- **دعموش فاطمة الزهراء**، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2010.
- 24- **ركاش جهيدة**، إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة - الجزائر، 2008.
- 25 - **سعادي فتيحة**، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2011 .

## قائمة المراجع

- 26- **سعيدى الشيخ**، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق (مع التركيز على ولاية سعيدة )، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، 1995.
- 27 - **سي موسى عبد القادر**، دور الانتخابات والأحزاب السياسية في ديمقراطية السلطة في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.
- 28 - **سي يوسف محمد**، تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة و آفاق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2013.
- 29 - **صالحى سهيلة**، الإستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2009.
- 30 - **صوكو وليد**، النظام القانوني للامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية و الحوكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2014.
- 31- **ضريفي نادية**، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008.
- 32- **عبد اللاوي عبد السلام**، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، دراسة ميدانية لولايي المسيلة و برج بوعريريج، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012.
- 33- **عروفي بلال**، الحوكمة المحلية و دورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية : دراسة حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012.
- 34- **عمراني بهية**، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990.

## قائمة المراجع

- 35 - غزیز محمد الطاهر، أليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2011.
- 36- قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، 2009 .
- 37- كمون حسين، ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، (د.س).
- 38- لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2005.
- 39- مقطف خيرة، تطبيقات اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 40- موري سفيان، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانوني الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2012 .
- 41- موساوي ضريفة، دور الهيئات القضائية العادية في تطبيق قانون المنافسة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع المسؤولية المدنية، كلية الحقوق جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011.
- 42- ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر 95-06 وفق الأمر رقم 03-03، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2004.

3- المقالات:

- 1- **برازة وهيبة**، « مدى تجسيد الإنتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر»، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، كاية الحقوق ، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2011، ص.ص. 212 - 219 .
- 2 - **بروش زين الدين، دهيمي جابر**، « دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي و الإداري»، أعمال الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 6 و 7 ماي 2012، ص.ص. 1 - 20 .
- 3 - **بزغيش أبو بكر**، « حتمية تحميل الجماعات المحلية مسؤولية حماية البيئة»، أعمال الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية وحتميات الحكم الراشد - الواقع والآفاق، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2 ، 3 و 4 ديسمبر 2008، ص . ص . 75 - 85 .
- 4 - **بلال فواد**، «رقابة الوالي على مالية البلدية :رقابة أم كبح للاستقلالية المالية البلدية؟»، مجلة الفقه والقانون، عدد 25، المملكة المغربية، نوفمبر 2014، ص.ص.68-79.
- 5 - **بن حمودة ليلي**، « المجتمع المدني والحكم الراشد »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، عدد 01، 2011.
- 6 - **بن طيفور محمد**، «أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية فى ظل مشروعى جوان 1999 لقانونى البلدية والولاية»، إدارة، عدد 02، الجزائر، 2001، ص. 5 - 24 .
- 7 - **بن عيسى قدور**، «التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 05، عدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2012، ص.ص. 316- 329 .
- 8 - **بن مشري عبد الحليم**، « نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر»، أعمال الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، يومي 03 و 04 ماي 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة.
- 9- **بودربالة محمد عبود**، « الإصلاح الضريبي »، أعمال ملتقى حول الإصلاحات المالية والجباية المحلية، مجلس الأمة، 31 مارس 2003، الجزائر.

## قائمة المراجع

- 10 - بودريوة عبد الكريم، « الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية»، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2013، ص. ص. 66 - 83 .
- 11 - بوضياف عمار، « الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر - تونس - المغرب»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2010، ص. ص. 3 - 16 .
- 12 - بوكرا الدريس، «الإقتراع النسبي وأثره على التعددية على ضوء الإنتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع، جويلية 2005، الجزائر.
- 13 - تياب نادية، «مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر»، أعمال الملتقى الوطني حول الجماعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد . الحقائق والافاق . ، كلية الحقوق، جامعة بجاية، بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008، ص. ص. 30 - 44 .
- 14 - جابي عبد الناصر، « تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر»، الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية المحلية في الدول العربية، الجزائر، دون سنة و دار النشر، ص. ص. 11 - 35.
- 14 - جلالى عبد الرزاق و إبراهيم بلعيادي، « الحركة الجمعوية في الجزائر بين هيمنة الدولة والاستقطاب الحزبي»، مجلة المستقبل العربي، عدد 314، بيروت، 2005، ص. ص. 138 - 151.
- 16 - حسنى درويش عبد الحميد، « تقييم نظام الإدارة المحلية في مصر»، مجلة المحاماة المصرية، مصر، 1989، ص. ص. 112-122 .
- 16 - حسونة عبد الغنى، زاوي الكاهنة، « الأحكام الجزائية لجريمة اختلاس المال العام»، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2009، ص. ص. 208 - 221 .
- 17 - درويش مصطفى، « الجماعات المحلية بين القانون والممارسة»، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، 2002، ص. ص. 91 - 100 .

- 18 - رفاع شريفة، « نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية »، مجلة الباحث، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2008، ص . ص . 104 - 115.
- 19 \_\_\_\_\_، « أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية»، مجلة الباحث، العدد 08، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2010، ص . ص . 67 - 70.
- 20 - سقلاب فريدة، « تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية»، أعمال الملتقى الوطني حول الجماعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق، كلية الحقوق، جامعة بجاية، بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008، ص . ص . 97- 105 .
- 21- سمارة الزعبي خالد، « تنظيم السلطة الإدارية »، ملتقى حول الحكم المحلي والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، الشارقة، مارس 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص.ص 132- 148 .
- 22 - شيهوب مسعود، « المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة »، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، الجزائر، 2002.
- 23 - صايش عبد المالك، « التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية المعوقات و الآفاق »، أعمال الملتقى الوطني حول الجماعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق-، كلية الحقوق، جامعة بجاية، بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008، ص . ص . 106 - 113 .
- 24 - صدوق أعمر، « فعالية التأطير البشري في الجماعات المحلية الجزائرية »، أعمال ملتقى الجماعات المحلية والتنمية في المغرب العربي، كلية الحقوق، جامعة وهران، أبريل 1990، ص.ص. 02 - 16.
- 25 - عكاش فضيلة، « الحوار الإجتماعي والدولة الريفية في الجزائر»، المجلة القانونية للسياسات العامة، عدد 01، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص . ص . 123 - 142 .
- 26 - عنصر يوسف، « الحكم الراشد والعقلانية في تسيير وإصلاح المؤسسة الرسمية بالجزائر»، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي،

- الجزء 02، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 08 و 09 أفريل 2007، ص. ص 305 - 317 .
- 27 - عياد محمد سمير، « التحول السياسي كآلية لمكافحة فساد نسق الحكم»، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، العدد 5، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007.
- 28- قلاتي عبد الكريم، « الحكم الراشد وعلاقته بالإستقرار السياسي والتنمية المستدامة »، إدارة، مجلد 20، عدد 39، الجزائر، 2010، ص. ص 31 - 47 .
- 29 - عيساوي عزالدين، " نحو حكم راشد محلي: التعاون ما بين البلديات Vers une bonne gouvernance locale : L'intercommunalité"، أعمال الملتقى الوطني حول الجماعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد- الحقائق والآفاق، كلية الحقوق، جامعة بجاية، بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، أيام 2 و 3 و 4 ديسمبر 2008، ص . ص 45-74 .
- 30- قوراري مجدوب، « النظام العام الجمالي للتنظيم العمراني»، المجلة القانونية للبحث القانوني، عدد 01، 2013، كلية الحقوق/ جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، ص . ص 201 - 213 .
- 31 - كراجي مصطفى، « أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد 02، 1996، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص. ص. 344 - 358 .
- 32 - لعبادي اسماعيل، « أثر النظام الإنتخابي في تشكيل المجالس الإنتخابية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية»، المجلة العربية للعلوم السياسية ، الجزائر، 2006، ص. ص. 69 - 88 .
- 33 - لعلي بوكميش و وناس يحيى، « تطبيق الحكم الراشد فى الإدارة المحلية بالجزائر : دراسة لمؤشرات الاستقلالية والشفافية والمشاركة على مستوى البلدية »، أعمال الملتقى الوطني حول : إشكالية الحكم الراشد فى إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 12 و 13 ديسمبر 2010 جامعة ورقلة، ص.ص. 11- 28 .
- 34- مقدم السعيد، « قطاع الوظيف العمومي، تطوره ومآله »، إدارة، الجزائر، مجلد 01، العدد 01، 1991، ص . ص . 18- 37 .
- 35 - ماتلو الطيب، « نظرة المنتخب للإصلاحات المالية المحلية فى التسيير المحلى الراشد »، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص.ص. 112 - 126 .

36 - مقراني أنور، عوارم مهدي، « الحكم الرشيد والتنمية بالقطاع الخاص»، أعمال الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد وإستراتيجية التغيير في العالم النامي"، ج 2 ، جامعة فرحات عباس، سطيف 8 و 9 أفريل 2007، ص. ص. 317 - 335.

37 - ناجي عبد النور، « دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر - دراسة حالة الأحزاب السياسية-»، مجلة الفكر القانوني، العدد 03، الجزائر، 2009، ص . ص . 105 - 118.

38 - نميدلي رحيمة، « ماهية عقد البوت Bot : بين الإدارة الخاصة للمرافق العامة الإقتصادية وخصوصتها»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2010، ص . ص . 119 - 132 .

39 - يوسفى فايزة، عن تفعيل دور أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، عدد01، 2013، ص . ص . 217-237.

#### 4- النصوص القانونية:

##### أ- الدساتير:

1 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر الرئاسي رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج . ر . ج . ج . ج عدد 94، صادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976. ( ملغى )

2 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 23 فيفري 1989، ج . ر . ج . ج . ج عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1989 . ( ملغى )

3 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج . ر . ج . ج . ج عدد 76، صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، متمم بموجب التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج . ر . ج . ج . ج عدد 25، صادر بتاريخ 14 أفريل 2002، معدل بموجب التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج . ر . ج . ج عدد 63، صادر بتاريخ 15 نوفمبر 2008.

ب - الإتفاقية:

- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04 - 128 مؤرخ في 19 أبريل 2004، ج . ر . ج . ج عدد 26، صادر بتاريخ 25 أبريل 2004 .

ج - النصوص التشريعية:

1 - قانون عضوي رقم 01-12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج . ر . ج . ج عدد 01، صادر بتاريخ 14 جانفي 2012.

2 - قانون عضوي رقم 12-03 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج . ر . ج . ج عدد 01، صادر بتاريخ 14 جانفي 2012 .

3 - قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق الأحزاب السياسية، ج . ر . ج . ج عدد 02، صادر بتاريخ 15 جانفي 2012.

4 - قانون رقم 64-227 مؤرخ في 10 أوت 1964، يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والإحتياط، ج . ر . ج . ج عدد 26، صادر بتاريخ 25 أوت 1964 .

5 - أمر رقم 66 - 155 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، معدل و متمم، الأمانة العامة للحكومة، [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)

6 - أمر رقم 66 - 156 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون قانون العقوبات، معدل و متمم، الأمانة العامة للحكومة، [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)

7 - أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن قانون البلدية، ج . ر . ج . ج عدد 06، صادر بتاريخ 18 يناير 1967، معدل و متمم بموجب القانون رقم 81-09 مؤرخ في 04 جويلية 1981، ج . ر . ج . ج عدد 27، صادر بتاريخ 07 جويلية 1981 . (ملغى )

8 - قانون رقم 70-20 مؤرخ في 27 فيفري 1970، يتعلق بقانون الحالة المدنية، ج . ر . ج . ج عدد 21، صادر بتاريخ 27 فيفري 1970 .

9 - أمر رقم 75-58 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون القانون المدني، معدل و متمم، الأمانة العامة للحكومة، [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)

10 - قانون رقم 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الإنتخابات، ج . ر . ج . ج عدد 44، صادر بتاريخ 28 أكتوبر 1980، معدل بالقانون رقم 81-06 مؤرخ في 13 جوان

## قائمة المراجع

1981، ج . ر . ج . ج عدد 24، صادر بتاريخ 16 جوان 1981، معدل بالقانون رقم 84-20 مؤرخ في 09 نوفمبر 1984، ج . ر . ج . ج عدد 56، صادر بتاريخ 11 نوفمبر 1984، معدل بالأمر رقم 88-01 مؤرخ في 11 أكتوبر 1988، ج . ر . ج . ج عدد 41، صادر بتاريخ 12 أكتوبر 1988 . ( ملغى )

11 - قانون رقم 80-12 مؤرخ في 31 ديسمبر 1980، يتضمن قانون المالية لسنة 1981، ج . ر . ج . ج عدد 54، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 1980 .

12 - قانون رقم 84-09 مؤرخ في 4 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج . ر . ج . ج عدد 06، صادر بتاريخ 07 فبراير 1984 .

13 - قانون رقم 89-11 مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج . ر . ج . ج عدد 32، صادر بتاريخ 5 جويلية 1989 . ( ملغى )

14 - قانون رقم 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989، يتضمن قانون الانتخابات، ج . ر . ج . ج عدد 32، صادر بتاريخ 07 أوت 1989، معدل ومتمم بالقانون رقم 90-06 مؤرخ في 27 مارس 1990، ج . ر . ج . ج عدد 13، صادر بتاريخ 28 مارس 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 91-06 مؤرخ في 02 أبريل 1991، ج . ر . ج . ج عدد 14 صادر بتاريخ 03 أبريل 1991، معدل ومتمم بالقانون رقم 91-17 مؤرخ في 15 أكتوبر 1991، ج . ر . ج . ج عدد 48، صادر بتاريخ 16 أكتوبر 1991، معدل ومتمم بالأمر رقم 95-21 مؤرخ في 19 جويلية 1995، ج . ر . ج . ج عدد 39، صادر بتاريخ 23 جويلية 1995، معدل ومتمم بالأمر رقم 96-26 مؤرخ في 30 أكتوبر 1996، ج . ر . ج . ج عدد 66، صادر بتاريخ 3 نوفمبر 1996 . (ملغى )

15 - قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج . ر . ج . ج عدد 45، صادر بتاريخ 11 أبريل 1990، معدل ومتمم بالأمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج . ر . ج . ج عدد 50، صادر بتاريخ 19 جويلية 2005 . (ملغى)

16- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج . ر . ج . ج عدد 35، صادر بتاريخ 15 أوت 1990 .

17- قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج . ر . ج . ج عدد 52، صادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج . ر . ج . ج عدد 51، صادر بتاريخ 15 أوت 2004 .

## قائمة المراجع

- 18- قانون رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج. ر. ج. ج. عدد 39، صادر بتاريخ 23 جويلية 1995.
- 19 - أمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 48، صادر بتاريخ 3 سبتمبر 1995، معدل ومتمم بالأمر رقم 97-12، مؤرخ في 19 مارس سنة 1997، ج. ر. ج. ج. عدد 15، صادر بتاريخ 19 مارس سنة 1997. (ملغى)
- 20- أمر رقم 97-04 مؤرخ في 11 جانفي 1997، يتضمن التصريح بالممتلكات، ج. ر. ج. ج. عدد 3، صادر بتاريخ 12 جانفي 1997. (ملغى)
- 21- أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج. ر. ج. ج. عدد 12، صادر بتاريخ 06 مارس 1997، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 04-01 مؤرخ في 07 فبراير 2004، ج. ر. ج. ج. عدد 09، صادر بتاريخ 11 فيفري 2004، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 07-08 مؤرخ في 28 جويلية 2007، ج. ر. ج. ج. عدد 48، صادر بتاريخ 29 جويلية 2007.
- 22 - قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج. ر. ج. ج. عدد 77، صار بتاريخ 15 ديسمبر 2001.
- 23 - قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج. ر. ج. ج. عدد 79، صادر بتاريخ 23 ديسمبر 2001.
- 24 - قانون رقم 02-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج. ر. ج. ج. عدد 10، صادر بتاريخ 12 فيفري 2002.
- 25 - أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج. ر. ج. ج. عدد 43، صادر بتاريخ 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 36، صادر بتاريخ 02 جويلية 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-05 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج. ر. ج. ج. عدد 46، صادر بتاريخ 18 أوت 2010.
- 26 - قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جوان 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار البيئة المستديمة، ج. ر. ج. ج. عدد 43، صادر بتاريخ 20 جوان 2003.

## قائمة المراجع

- 27 - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج. عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. ج. ج. عدد 50، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010 .
- 28 - قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج. ر. ج. ج. عدد 21، صادر بتاريخ 23 أبريل 2008.
- 29 - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. عدد 37، صادر بتاريخ 3 جويلية 2011.
- 30 - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج. عدد 12، صادر بتاريخ 29 فيفري 2012 .

### ج- النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رقم 73-136 مؤرخ في 09 أوت 1973، يتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية، ج. ر. ج. ج. عدد 67، صادر بتاريخ 21 أوت 1973 .
- 2 - مرسوم رقم 83-200 مؤرخ في 19 مارس 1983، يتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج. ر. ج. ج. عدد 12، صادر بتاريخ 22 مارس 1983 .
- 3- مرسوم رقم 85-117 مؤرخ في 07 ماي 1985، يتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج. ر. ج. ج. عدد 21 صادر بتاريخ 15 ماي 1985 .
- 4- مرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج. ر. ج. ج. عدد 45، صادر بتاريخ 05 نوفمبر 1986 .
- 5- مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 04 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر. ج. ج. عدد 29 صادر بتاريخ 12 جوان 1991 . ( ملغى )
- 6 - من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فبراير 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج. عدد 10 صادر بتاريخ 09 فيفري 1992 . ( ملغى )
- 7 - مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج. ر. ج. ج. عدد 76، صادر بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .



## قائمة المراجع

- 15- مرسوم تنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج . ر . ج . ج . ج عدد 26، صادر بتاريخ 01 جوان 1991، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج . ر . ج . ج عدد 62، صادر بتاريخ 11 سبتمبر 2005 .
- 16 - مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج . ر . ج . ج . ج عدد 26، صادر بتاريخ 01 جوان 1991، معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج . ر . ج . ج عدد 62، صادر بتاريخ 11 سبتمبر 2005 .
- 17 - مرسوم تنفيذي رقم 92-78 مؤرخ في 22 فيفري 1992، المحدد لاختصاصات المنقشية العامة للمالية، ج . ر . ج . ج عدد 15، صادر بتاريخ 26 فيفري 1992 .
- 18- مرسوم تنفيذي رقم 92-142 مؤرخ في 12 أفريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج . ر . ج . ج عدد 27 صادر بتاريخ 12 أفريل 1992 .
- 19 - مرسوم تنفيذي رقم 93-207، مؤرخ في 22 سبتمبر 1993، يتضمن إنشاء سلك الشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفيات عمله، ج . ر . ج . ج عدد 60، صادر بتاريخ 26 سبتمبر 1993، ملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 96-265، مؤرخ في 3 أوت 1996، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه وتنظيمه، ج . ر . ج . ج عدد 47، صادر بتاريخ 7 أوت 1996 .
- 20 - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج . ر . ج . ج عدد 48، صادر بتاريخ 27 جويلية 1994 .
- 21 - مرسوم تنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 06 جوان 1995، يتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية والولائية التي انتهت مدة مهمتها، ج . ر . ج . ج عدد 32 صادر بتاريخ 14 جوان 1995 .
- 22- مرسوم تنفيذي رقم 07-205 مؤرخ في 30 جوان 2007، يحدد كيفيات إجراء المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج . ر . ج . ج عدد 43، صادر بتاريخ 01 جويلية 2007 .

## قائمة المراجع

- 23 - مرسوم تنفيذي رقم 08-04 مؤرخ في 19 جانفي 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج . ر . ج . ج عدد 03، صادر بتاريخ 20 جانفي 1996.
- 24 - مرسوم تنفيذي رقم 08-05 مؤرخ في 19 جانفي 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، ج . ر . ج . ج عدد 03، صادر بتاريخ 20 جانفي 2008.
- 25 - مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 20 جانفي 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج . ر . ج . ج عدد 53، صادر بتاريخ 28 سبتمبر 2011 .
- 26 - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 7 جويلية 2012، يحدد ضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الموضوعيين تحت تصرف الديوان المركزي لقمع الفساد، ج . ر . ج . ج عدد 42، صادر بتاريخ 22 جويلية 2012.
- 27 - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 25 نوفمبر 2012، يتضمن انتداب الضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع الوطني لدى الديوان المركزي لقمع الفساد، ج . ر . ج . ج عدد 27، صادر بتاريخ 22 ماي 2013.
- 28 - تعليمة رقم 94-03/842، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، المؤرخة في 07 ديسمبر 1994، الصادرة عن وزير الداخلية .
- 29 - تعليمة رقم 2342 مؤرخة في 07 أكتوبر 2002، تتعلق بتنصيب المجالس المنتخبة الجديدة، وكيفيات إنتخاب رؤسائها ومساعدتها، وزارة الداخلية والجماعات المحلية .
- 30 - برقية رقم 3538 مؤرخة في 05 ديسمبر 2012، ردًا على التساؤلات المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات والمادة 59 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، وزير الداخلية والجماعات المحلية .
- د - الإجتهد القضائي:**
- رأي رقم 10 / ر.ن.د.م.د. / 2000 مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر عدد 46، صادر بتاريخ 30 جويلية 2000 .

هـ - الوثائق:

- 1- تقرير التنمية في العالم لسنة 1994، البنك العالمي، 1994 .
- 2- تقرير وطني للجنة البيئة ومستقبلها في الجزائر لسنة 2000 ، وزارة تهيئة الإقليم والبيئة ، الجزائر ، ماي 2001 .
- ح-المقالات الصحفية:
  - 1- ب. دليل، الحكومة تعتمد 95 ولاية منتدبة بموجب التقسيم الإداري، النهار، 02 سبتمبر 2009 .
  - 2- ب . سهيل، "ديوان قمع الفساد يستدعي 80 اطارا في الجمارك حول قضايا سونطراك 1 و2"، جريدة الخبر اليومية، العدد 7239، صادر في 31 أكتوبر 2013 .
  - 3- ب . نبيل، "الإطاحة بثمانية أميار و آخرون محل متابعة قضائية - رؤوس أميار بومرداس تحت مقصلة لجان التحقيق المحلي"، جريدة الفجر، 17 أوت 2014 ،الموقع الالكتروني : <http://www.al-fadjr.com/ar/index.php?news=222654%3Fprint>
  - 4- بلعمري سميرة، 110 مقاطعة إدارية 14 منها في قسنطينة ووهران، الشروق اليومي، 10 سبتمبر 2010 .
  - 5 \_\_\_\_\_ ، بوتفليقة يلغى مشروع التقسيم الاداري الجديد - ضغوط سياسية وجهوية و عروشية وراء تخلى الرئيس عنه ،جريدة الشروق اليومي ، قسم الوطني ، 17 سبتمبر 2012 ، تاريخ الاطلاع 20 أوت 2014 : <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/141967.html> .
  - 6- بلقاسم حوام، "الصخور تلتهم 200 مليار لتزيين العاصمة" ، قسم المحليات ، الشروق أون لاین، 27مارس 2014 : <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/199546.html>
  - 7- ح. عزيز، أميار يتهمون أحزابا بالبنزسة على حساب انشغالاتهم، الشروق اليومي، 09 مارس 2011.
  - 8- حمادن سامية، "التحقيق \* المير \* الحالي لبن عكنون في قضايا فساد / الرئيسية - صفحات خاصة - محاكم"، جريدة الفجر ، 18 جوان 2013 : <http://www.al-fadjr.com/ar/index.php?news=247587%3Fprint>

- 9- **حمدي عزيز**، تعديلات قانون البلدية والولاية غدا أمام نواب البرلمان وسط زوبعة من الانتقادات، الشروق اليومي، الحدث، ص3، 12 مارس 2011.
- 10- **عيلان ايمان**، "ممثلو الشعب في المجالس المحلية ينهبون عقارات وشقق الزوالية - العدالة تلاحق 1499 مير ومنتخب في فضائح الفساد"، الوطني، الشروق أون لاين، 01 ماي 2012: <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/128243.html>
- 11 - **دون ذكر اسم الناشر** ، "تضخيم في أرقام الفواتير لاقتناء قطع غيار رديئة الفساد بالجملة بحظيرة العتاد لبلدية المحمدية الرئيسية" ، صفحات خاصة ، جريدة التحرير، تاريخ الاطلاع 15 أوت 2014: [www.altahrironline.com/ara/?p=89313](http://www.altahrironline.com/ara/?p=89313)
- 12- **دون ذكر اسم الناشر**، وزير العدل الطيب لوح يكشف ، "صلاحيات أوسع و أكبر للنيابة العامة" ، الوطني، جريدة البلاد، 03 مارس 2014: <http://www.elbilad.net/article/detail?id=19187>

## ثانياً - باللغة الأجنبية:

### 1-Ouvrages:

- 1- **AUBY Jean Bernard, AUBY Jean François, NOGUELLOU Rozen** : Droit des collectivités locales, 3<sup>ème</sup> éd refondue, presses universitaire de France, Paris, 2004.
- 2- **BENAKEZOUH Chabane**, La décentralisation en Algérie : du centralisme au décentralisme, O. P .U, Alger, 1984.
- 3- **BOUVIER .M** , Les Finances Locales , 11<sup>ème</sup> éd, LGDJ , Paris, 2006.
- 4- **CALAME Pierre**, Pour une révolution de la gouvernance, Descartes, Paris, 2003.
- 5- **CHARLES Aimé et MARC Rochedy**, Droit fiscal, 8<sup>ème</sup> éd Dalloz, Paris, 2003.
- 6- **CHANTEBOUT Bernard**, Droit constitutionnel et sciences politiques, 14<sup>ème</sup> éd Armand Colin, 1997.
- 7- **CHEVALLIER. J**, Décentralisation et politiques publiques, AJDA, Paris, 1992.
- 8- \_\_\_\_\_, L'Etat pos-moderne, 2<sup>ème</sup> éd, collection Droit et Société, Série Sciences Politiques, Paris, 2004,

- 9- \_\_\_\_\_, Politiques publiques et changements sociales, RFAP, France, 2005.
- 10- **DE LAUBADAIRE . A , VENEZIA . J , GAUDEMETE . y**, Traité de droit administratif, L.G.D.J, 15<sup>ème</sup> édition, Paris, 1999.
- 11- **DEJAMMENT Alain**, L'archipel de la gouvernance mondiale, Dalloz, Paris, 2012.
- 12- **GAUDIN Jean-Pierre**, La démocratie participative, Armand Colin, Paris, 2001.
- 13- **GRABA . H**, Les ressoudes fiscales des collectivités locales, Alger, Exlag, 2000.
- 14 - **GUERARD Stéphane**, La démocratie locale en question, LGDJ, Paris, Mai 2004.
- 15- **HADJADJ Djillali**, Corruption et démocratie en Algérie, La dispute, Paris, 1999.
- 16- **MAHIOU Ahmed**, Les collectivités locales en Algérie, A.A.N, Alger, 1969.
- 17 - **MARCOU Gérard**, Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales, Réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs, AJDA, Paris, 2003.
- 18- **MOREAU –DEFARGES P**, La gouvernance, PUF, Collection. Que sais-je, Paris, 2003.
- 19-**MORJOL . M**, La coopération intercommunale, L.G.D.J, Paris, 1996.
- 20-**PORTIER N.**,Loi du13/08/2004: un bilan demi-teinte pour l'intercommunalité, AJDA, Paris, 2005.
- 21-**RAFFARIN Jean-Pierre**, Pour une nouvelle gouvernance, L'archipel, Paris, 2002.
- 22- **RICHER Laurent**, La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques, AJDA, Paris, 2003.
- 23-**THOMAS G**, Wise governance, good governance and global governance: conceptual challenger, Third World Quarterl, London, 2000,
- 24- **TROUILLY Pascal**, Démocratie de proximité et compétence des communes, AJDA, Paris , 2008.
- 25- **VERPEAUX Michel**, Libres propos sur des consultations locales récentes ou les dérapages de la démocratie locale directe, AJDA, Paris,2003.
- 26- **ZOUAIMIA Rachid**, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Editions Belkeise, Alger, 2013.

## 2-Thèses:

- 1 -**BENAKAZOUH Chabane**, La décentralisation en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit, université d'Alger, 1978.

**2- LAHLOU Hicham**, La justice administrative et la protection des administrés au Maroc, thèse doctorat en droit, faculté de droit, Académie de Versailles, université de Nanterre, Paris X, 2008.

**3- JAROM Louise**, La notion d'affaires locales en droit administratif français, Thèse de doctorat d'Etat en droit, université de Paris 2, 1972.

### **3-Articles:**

**1 - ARNAUD A. J**, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation: quelques observations critiques », Revue Droit et Société, n°35, Paris, 1997.

**2 - BENNEDJI Cherif**, « La concession des services publics en Algérie», Mémoire de séminaire de la 4<sup>ème</sup> année, section administration générale, IDARA, 1996-1997.

**3 - ESSAID Taib**,« Chronique de l'organisation administrative pour 1994», IDARA, n° 02, 1995.

**4 - HARBI Mohamed**, «Nationalisme algérien et identité berbère», peuples méditerranéens, Paris, Juin 1980.

**5 - KAHLOULA . M**, « La relative autonomie des A.P.C en matière de protection de l'environnement» , IDARA, n° 01, 1995.

**6 - KAUFIMANN Daniel, MASSINO Mostrazzi**, «Gouvernance matters 3 indicators for 1996-2002», policy research working paper 3106, Washington, D.C, World Bank, 2003.

**7- KHELLOUFI . R**, « Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya », IDARA, n°30, 2005, n° spécial, Actes du Colloque International sur la Gouvernance, Alger-20-21 novembre 2005.

**8 - LYONNET MOUTIER M**, «Financement sur projet et partenariat public – privé : concédant et concessionnaire dans les BOT d'infrastructure», Revue politique et management public, volume 21, Mars 2003.

**9 - MARCOU Gérard**, « La notion juridique de régulation », AJDA, n° 07, Paris, 2006.

**10 – HASSAYOUM Moez**, « La conception de la décentralisation territorial en Tunisie», actes du colloque sur la décentralisation au Maghred ; approches et application, R.A.S.J.E.P, n°01, 2005.

**11 - PONCE VASQUEZ Daniel**, « La participation citoyenne : un bien de qualité entre la démocratie et la gouvernance », Acte de haut conseil de la coopération internationale : les nous dites de la bonne gouvernance, Editions Karthala, Paris, 2001.

**12- REDDAF Ahmed** , «Planification urbaine et protection de l'environnement» , IDARA , N° 02 , 1998.

13 - **ZOUAIMIA Rachid**, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien », IDARA, n°1, 2001.

14 - \_\_\_\_\_, « L' introuvable pouvoir local » , Insaniyat, Oran, n°02, 2002.

#### **4-Textes juridiques :**

##### **-Textes législatifs :**

1-Loi n° 82-213 du 02 Mars 1982, relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions, J.O.R.F, 03Mars1982, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

2-code des marchés publics français, en ligne :[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

##### **5- Jurisprudence :**

- Conseil Constitutionnel Français, Décision n°2000 – 426 DC du 30Mars 2000  
[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

# الفهرس

## فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
مقدمة	02.....
<b>الفصل الأول</b>	
.....الحوكمة الهيكلية للبلدية	07.....
المبحث الأول: الإطار العضوي التقليدي للبلدية ومقتضيات الحوكمة	09.....
المطلب الأول : هيئات البلدية هيكل بدون روح وإرادة	10.....
الفرع الأول : افتقاد الهيئة التداولية للشرعية الشعبية والكفاءة الإدارية.	11.....
أولا: قصور النظام الانتخابي في تجسيد معالم الحوكمة	11.....
1. كيفية الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي	11.....
2. كيفية توزيع المقاعد	15.....
3. إفرزات النظام الانتخابي الجزائري	17.....
ثانيا: مساهمة الأحزاب السياسية في تحمل المسؤولية	18.....
1. سهولة الترشح عن طريق الحزب السياسي	18.....
2. توظيف أساليب غير أخلاقية للفوز بالانتخابات	19.....
3. تعددية سياسية بخلفيات شخصية وانعدام البرامج	20.....
الفرع الثاني: ضعف وتقيد الهيئة التنفيذية	22.....
أولا: الغموض بخصوص تولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي	22.....
ثانيا : الهيمنة الفوقية على الهيئة التنفيذية	25.....
1. الطبيعة المزدوجة لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي	26.....
2. تعزيز صلاحيات السلطة الوصية	26.....
المطلب الثاني: افتقار البلدية لوسائل النشاط الفعالة	30.....
الفرع الأول: محدودية عطاء الموظف المحلي	31.....
أولا: ضعف الموارد البشرية في البلدية كواقع	31.....
1. القانون الأساسي للموظفين	31.....
2. التهميش سمة الوضعية القانونية للعنصر البشري	32.....
3. السلوكيات السيئة الراسخة في ذهنيات الموظف المحلي	34.....

## فهرس المحتويات

- ثانيا: آفاق الإصلاح المنشود.....36
- الفرع الثاني: ضعف الموارد المالية للبلدية.....37
- أولا: محدودية الموارد المالية للبلدية.....37
- ثانيا: أثر التمويل المركزي على استقلالية البلدية .....38
- ثالثا: الحد من دور المنتخب المحلي في تسيير أمواله .....39
- رابعا: آفاق تعزيز الموارد المالية للبلدية .....40
- المبحث الثاني: الفاعلون الجدد في تكريس حوكمة البلدية.....42**
- المطلب الثاني: تفعيل المشاركة في أجهزة البلدية .....43
- الفرع الأول: مشاركة المواطن دعوة مؤجلة .....44
- أولا: دور المواطن في تشكيل أجهزة البلدية .....44
1. تباين أهلية المواطنين في ممارسة حق الانتخاب .....45
2. أثر النظام الإنتخابي على أصوات الناخبين.....45
3. سلطة المواطن في الاختيار لها إمكانية المساس بالإستقلالية.....46
- ثانيا: دور المواطن في التسيير المحلي.....47
1. الحق في الإقتراح .....47
2. الدور الإستشاري.....48
3. سلطة الموافقة وعدم الاعتراض.....48
- ثالثا: دور المواطن في الرقابة على البلدية .....49
1. مبدأ الشفافية ضمان لرقابة المواطن.....49
2. الحق في سلوك طريق الطعن الإداري.....50
3. الحق في سلوك طريق الطعن القضائي.....50
4. عدم امتلاك المواطن سلطة العزل.....51
- الفرع الثاني: واقع مشاركة المؤسسات المدنية .....52
- أولا: تدني مستوى إشراك المجتمع المدني .....52
1. الاعتراف بمبدأ مشاركة المجتمع المدني .....52
2. العراقيل التي يتخبط فيها المجتمع المدني.....53

## فهرس المحتويات

3. ضعف الإطار المنظم لمشاركة المجتمع المدني ..... 54
- ثانيا : محدودية مشاركة القطاع الخاص..... 55
1. التفويض كطريق استثنائي..... 55
2. إقتصار دور القطاع الخاص على التنفيذ دون الابتكار..... 56
3. إرتباط مساهمة القطاع الخاص بأجهزة إدارية أخرى ..... 57
- المطلب الثاني : التعاون ما بين البلديات : بين الاعتراف القانوني و الغياب الفعلي..... 59
- الفرع الأول: ضرورة التعاون ما بين البلديات.. 60
- أولا: تجاوز سلبيات التقسيم الإداري..... 60
1. عيوب التقسيم الإداري ..... 60
- أ- عقبة الاختصاص الاقليمي ..... 61
- ب- عدم جدوى إعادة التقسيم الإداري بالتجميع أوالتفتيت ..... 61
2. فوائد التعاون ما بين البلديات ..... 62
- أ - مصالحة البلدية مع إقليمها ..... 62
- ب- آلية التعاون الإداري و التوافق السياسي ..... 63
- ج- وجه جديد للتنظيم المحلي ..... 63
- ثانيا: عراقيل تجسيد التعاون ما بين البلديات ..... 64
1. استمرار النزعة الهيمنية للسلطة المركزية ..... 64
- أ- إشتراط موافقة السلطة المركزية ..... 64
- ب- تضيق مجال التطبيق ..... 64
- ج-الإحالة على التنظيم ..... 65
2. إحجام البلديات ..... 65
- أ-قلة وعي العديد من مسؤولي البلديات ..... 65
- ب/ التخوف من السلطة المركزية ..... 65
- ج/ الأعباء القانونية و المالية المترتبة على التعاون ما بين البلديات ..... 66
- الفرع الثاني: آفاق الاعتماد على آلية التعاون ما بين البلديات ..... 66
- أولا: أدوات تفعيل التعاون ما بين البلديات ..... 67

## فهرس المحتويات

1. رفع يد السلطة المركزية ..... 67
2. إعطاء حرية للطابع التعاقدى بين الوحدات المحلية ..... 68
3. إنشاء هيئة مشرفة على التعاون ..... 68
- ثانيا: شمولية مجالات التعاون ما بين البلديات..... 69
1. التعاون التقني و الفني و المالي..... 69
2. التعاون في مجال التنمية المحلية..... 70

### الفصل الثاني

72.....الحوكمة الوظيفية للبلدية.....

- المبحث الأول: أداء البلدية مقياس لمدى تطبيق مبادئ الحوكمة..... 74
- المطلب الأول : عدم مسايرة صلاحيات البلدية لمقتضيات الحوكمة..... 75
- الفرع الأول: اختصاص البلدية يستبعد كآداة للحوكمة ..... 76
- اولا : توسيع صلاحيات البلدية بما لا يستجيب مع قدراتها..... 76
- 1 - صلاحيات المجلس الشعبي البلدي..... 76
- أ - صلاحيات المجلس في مجال التنمية الاقتصادية..... 77
- ب - صلاحيات المجلس في مجال التنمية الاجتماعية ..... 78
- ج - صلاحيات المجلس في مجال التهيئة والتعمير ..... 78
- 2 - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ..... 78
- أ - السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ..... 79
- ب - مهام ضابط الحالة المدنية ..... 79
- ج - مهام الشرطة القضائية ..... 80
- د - مهام الضبط الاداري ..... 80
- هـ - المهام الاخرى ..... 81
- ثانيا : إخفاق المشرع في أعمال معيار التمييز بين الشأن المحلي والوطني ..... 81
- ثالثا : عدم فعالية وصورية الاختصاص اللامركزي ..... 83
- الفرع الثاني : الاستقلالية المظهرية والتزيينية في ممارسة الصلاحيات ..... 85
- أولا- التكريس القانوني لاستقلالية البلدية ..... 85

## فهرس المحتويات

- ثانيا : الاعتراف لها بالشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرار.....86
- ثالثا : مظاهر تقييد سلطة البلدية في مباشرة صلاحياتها .....87
- 1 - الغموض بخصوص المكانة الدستورية للبلدية .....87
- 2 - التعدي على حرية المبادرة للبلدية.....88
- 3 - تقييد نفاذ أعمال البلدية .....89
- 4 - مباشرة صلاحيات البلدية من طرف أجهزة مركزية .....88
- المطلب الثاني : ضرورة تفعيل طرق عمل البلدية.....90
- الفرع الاول : طرق تسيير مرافق البلدية .....91
- أولا : التسيير المباشر كأقدم طرق تسيير مرافق البلدية .....92
- 1- التكريس القانوني للتسيير المباشر كطريق أصلى.....92
- 2 - الاختلالات الناجمة عن التسيير المباشر.....92
- ثانيا : محدودية التسيير عن طريق المؤسسة العمومية المحلية .....94
- ثالثا : تفويض المرفق العام كوسيلة للتسيير.....95
- 1 - عقد الامتياز وجه وحيد لتفويض مرافق البلدية .....95
- 2- عقد البوت وجه جديد لتفويض المرفق العام .....96
- الفرع الثاني: دور أدوات التخطيط المحلي في تجسيد الحوكمة .....98
- اولا : المخطط المحلي للتنمية .....98
- ثانيا : المخططات المحلية للتعمير.....99
- 1 - المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ( P . D . A . U ).....99
- 2 - مخطط شغل الاراضي . (P.O.S).....101
- ثالثا : التخطيط البيئي المتخصص .....102
- 1 - المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وماشابهها .....102
- 2 - المخطط البلدي لتهيئة المناطق الشاطئية .....103
- المبحث الثاني: تقويم نشاط البلدية .....104**
- المطلب الأول : الدور الرقابي المشدد إخلال بمقتضيات الحوكمة .....105
- الفرع الأول : تكثيف صور الرقابة علي البلدية .....106

## فهرس المحتويات

- أولا : قلة الضمانات المقررة تجاه الرقابة على أجهزة البلدية ..... 106
- 1- مساس الرقابة الممارسة بمبادئ الاستقلالية والمشاركة الشعبية ..... 106
- 2 - عدم مراعاة الضمانات التأديبية المقررة في الرقابة على الاعضاء ..... 110
- أ - بالنسبة للتوقيف المؤقت ( الايقاف ) ..... 110
- ب - بالنسبة للإقصاء ..... 111
- ج - بالنسبة للإقالة ..... 112
- ثانيا : الرقابة على الأعمال تشكيك في أهلية البلدية..... 113
- 1 - تعليق نفاذ أعمال البلدية ..... 113
- أ - سلطة التصديق كحق فيتو..... 113
- ب - الالغاء يزيل القرار البلدي من الوجود ..... 113
- 2 - الحلول إعدام لأهلية البلدية ..... 114
- ثالثا : الرقابة القبلية اعتداء على لامركزية البلدية ..... 115
- الفرع الثاني : تعدد اجهزة الرقابة وكثرة الاجراءات..... 116
- أولا : وجود أجهزة ذات الاختصاص العام ..... 116
- 1 - الوالي ..... 117
- 2 - وزير الداخلية والجماعات المحلية ..... 117
- ثانيا : وجود أجهزة رقابية متخصصة ..... 117
- 1 - لجان الرقابة على الصفقات العمومية ..... 118
- 2- أجهزة الرقابة على التصرفات المالية ..... 119
- 3 - رقابة السلطات الإدارية المستقلة ..... 120
- ثالثا : قصور دور الجهات القضائية الرقابي ..... 121
- 1 - إجراءات تقاضي طويلة ومكلفة ..... 121
- 2 - قصور سلطة القضاء عن النظر في الملائمة ..... 122
- 3 - معوقات التنفيذ ضد البلدية ..... 122
- المطلب الثاني : تباين الدور الردعي في حوكمة نشاط البلدية ..... 124
- الفرع الأول : شكلية القواعد الموضوعية المكرسة للطابع الردعي..... 125

## فهرس المحتويات

أولا: النقائص المسجلة على جرائم القانون العام.....	125
1 - عدم فعالية جنحة الالهال الواضح.....	125
2 - الإشكال بخصوص جنحة إمتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي.....	126
ثانيا : النقائص المسجلة على جرائم الفساد.....	127
1 - جرائم قصدية تتطلب غالبيتها القصد الخاص.....	127
2 - جرائم مقررة لحماية المال العام فقط.....	128
3 - إزالة الوصف الجنائي.....	128
4 - صفة الموظف العام في البلدية ليست ظرف مشدد.....	129
الفرع الثاني : كثرة الأجهزة الردعية مقابل عدم فعاليتها.....	130
أولا : إفتقاد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للطابع الردعي.....	130
1 - عدم الاعتراف للهيئة بسلطة الردع .....	131
2 - تقيد علاقة الهيئة مع القضاء.....	131
3 - تجريد الهيئة من وسائل البحث والتحري .....	132
ثانيا : البلدية ليست أولوية الديوان المركزي لقمع الفساد .....	133
ثالثا : إشكالية إعمال الاختصاص الردعي لمجلس المنافسة .....	134
رابعا : الأجهزة القضائية كأصل مقيد عمليا.....	135
1 - الاختصاص الأصيل للأجهزة القضائية الجزائية بإيقاع الردع .....	135
2 - تكتم أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....	136
3 - إعتبرات يأخذ بها الوالي.....	137
خاتمة.....	141
قائمة المراجع.....	146
الفهرس.....	173

## ملخص

سعى المشرع الجزائري إلى تكريس مقتضيات الحوكمة على مستوى النظام القانوني للبلدية من خلال جملة الإصلاحات القانونية المتبعة منذ الاستقلال، التي تركزها كجماعة لامركزية وتشرك مختلف الفواعل المحلية الرسمية وغير الرسمية، وابتاع أحسن السبل الحديثة، مع وجود دور تقويمي لنشاط البلدية .

غير أن محاولة المشرع الجزائري حوكمة البلدية باءت بالفشل لحد الآن ، نتيجة عدم وجود الآليات المناسبة أو موجودة و لكنها غير مفعلة، ما يستدعي إتباع سياسة إصلاحية جدية، نسا وتطبيقا، وليس حلول ترفيعية .

### Résumé :

Le législateur algérien a pris en compte les exigences de la gouvernance dans le régime juridique de la commune et ce, à l'occasion des différentes réformes juridiques qui se sont succédées depuis l'indépendance.

Cette prise en compte de la gouvernance se traduit par la participation des acteurs locaux, officiels et non officiels, tant dans la prise de décision que dans l'exécution, la mise à la disposition de la commune des moyens humains, matériels et financier nécessaire au fonctionnement de celle-ci. Ce à quoi s'ajoutent le recours aux nouvelles méthodes et le rôle de redressement que joue l'activité de la commune.

Toutefois, à nos jours, la gouvernance de la commune s'avère échouée en raison de l'absence des instruments adéquats ou de l'inefficacité de ceux-ci. Ce qui nécessite l'adoption d'une politique réformatrice concrète et bien conçue tant en théorie qu'en pratique. Autrement dit, une politique, apportant des solutions de fond et non pas de forme.

### Summary:

The Algerian legislator took into account the requirements of the governorship in the legal mode of the commune and this, at the time of the various legal reforms which followed one another since independence.

This taking into account of the governorship results in the participation of the local actors, official and nonofficial, as well in decision making as in the execution, the availability of the commune of the human, material means and financier necessary to the operation of this one. It with what the recourse to the new methods and the role of rectification are added which plays the activity of the commune.

However, at our days, the governorship of the commune proves failed because of the absence of the adequate instruments or the inefficiency of those. What requires the adoption of a reforming policy concrete and well designed as well in theory as in practice. In other words, a policy, bringing basic solutions and not of form.