

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان
كلية الحقوق و العلوم السياسية

دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية
- دراسة حالة البلدية -

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف :
د. عزاوي عبد الرحمن

إعداد الطالب :
شويح بن عثمان

لجنة المناقشة

- أ.د. بن عمار محمد أستاذ التعليم العالي جامعة تلمسان رئيسا
- د. عزاوي عبد الرحمن أستاذ محاضر جامعة تلمسان مشرفا و مقرا
- د. دايم بلقاسم أستاذ محاضر جامعة تلمسان عضوا مناقشا

"... أني رأيت أنه لا يكتب إنسانا كتابا في يومه الا قال في غده :

لو غير هذا لكان أحسن و لو زيد كذا لكان يستحسن ولو قدم

هذا لكان أفضل ولو ترك هذا لكان أجمل وهذا من أعظم العبر

وهو دليل على إستلاء النقص على جملة البشر ... "

العماد الأصفهاني

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع وثمره هذا الجهد :
إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما أحمد وخيرة.
إلى الجدة الحاجة زهرة
إلى أرواح شهداء ثورة الجزائر 1954، وشهداء فلسطين المحتلة
إلى أعمامي وعمتي وإخوتي وأخواتي وعائلاتهم
إلى عائلتي الثانية فقيه
إلى زوجتي فاطمة وأبنائي محمد ونسرين
إلى كل عمال وموظفي دائرة يوب ولاية سعيدة
إلى كل شخص علمني حرفاً أو مدني بنصيحة في حياتي
إلى كل أساتذتي وزملائي دفعة القانون العام
إلى كل جزائري غيور على وطنه

كلمة شكر وتقدير

إذا عجزت يداك عن المكافأة فلن يعجز لسانك عن الشكر
فأولا شكري لله عز وجل الذي احمده على توفيقه لي في انجاز هذه
الرسالة، ثم أسدي بخالص شكري وتقديري و عرفاني إلى:
أستاذي المشرف الدكتور عزاوي عبد الرحمن الذي قضى معي الساعات
الطويلة والأيام العديدة ليوضح لي وييسر لي ما تعسر علي، ويرشدني إلى كل
ما فيه الخير والصلاح.
وشكري الخالص للأستاذ الدكتور بن عمار محمد والدكتور دايم بلقاسم اللذان
قبلا بمناقشة رسالتي.

معاني الكلمات المختصرة

الكلمة المختصرة	معناها باللغة الفرنسية	معناها باللغة العربية
ج ر ج ج	Journal officiel de la république Algérienne	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
.د	Docteur	دكتور
ص	Page	صفحة
Art.	Article	مادة
Doc.	Document	وثيقة
E.N.A	Ecole nationale d'administration	المدرسة الوطنية للإدارة
Ex: CFA	Ex: Ecole de formation administratif	مركز التكوين الإداري سابقا
J.O	Journal officiel	الجريدة الرسمية
Rec.	Recueil	مجموعة
م. ش. ب	Assemblée populaire communale	المجلس الشعبي البلدي
P.D.A.U	Plan directeur d'aménagement urbain	المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير
P.O.S	Plan d'occupation de sole	مخطط شغل الأراضي
DAL	Direction de l'administration locale	مديرية الإدارة المحلية
DRAG	Direction de réglementation et des affaires générales	مديرية التنظيم والشؤون العامة
PCD	Plans communaux de développement	المخطط البلدي للتنمية
PSD	Plans sectoriels de développement	المشاريع التنموية القطاعية
FCCL	Fons comen des collectivités locales	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
-	Instrument d'urbanisme	أدوات التعمير
-	Annexe	ملحق

مقدمة:

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي، وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث، ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة، وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أنه أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين، وكذلك كان على الدولة الحديثة اختيار أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة، وعندما تستقر أمورها، ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها، تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمناً لتفرغ الحكومة للأمر السياسي الهامة وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم، في هذه الحالة تكتفي بممارسة سلطتها في الرقابة على الهيئات والمؤسسات اللامركزية على المستوى المحلي. إن ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية، وهو ارتباط قائم على مستويين، أحدهما عضوي والآخر وظيفي.

وبما أنه يتعذر على الحكومة بتسيير أقاليمها بنفسها والإطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الواقع المحلي، فإن الحكومة تعتمد إلى إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محلياً من خلال إشراكهم في تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر و تنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة⁽¹⁾.

تمثل هذه الأطر في الغالب الجمع بين عنصر منتخب كممثل للشعب (المجالس المحلية المنتخبة) وعنصر آخر ممثل للإدارة (مجالس وأجهزة إدارية معينة)، يشكل هذا التزاوج بينهما المفهوم العضوي للجماعات المحلية أو الإدارة المحلية، ويبقى نجاح وتجسيد برنامج التنمية المحلية مرهوناً بمدى توافق هذين العنصرين وتجاوز أي خلاف بينهما في قيادة الإدارة المحلية.

(1) - سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، سنة

أما فيما يتعلق بالمفهوم الوظيفي للجماعات المحلية، فإنه يتمثل في الصلاحيات أو الاختصاصات التي أسندت لها القيام بمهمة إعداد وتنفيذ القرار التنموي المحلي، حيث يعد إستقلال الجماعات المحلية ركن أساسي للتنمية المحلية⁽¹⁾.

إن من مميزات التنظيم الإداري المحلي، أنه يكرس مبدأ مشاركة الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية وبهذه الصفة يكون قد جسد صورة من صور الديمقراطية، ألا وهي صورة ممارسة حقهم في الانتخاب واختيار من المرشحين ما يناسبهم ويعبرون عن احتياجاتهم، في إطار القوانين المنظمة للعمليات الانتخابية وهامش الحرية المتروك لهم في أن يفصحوا عما يتعلق بمصيرهم التنموي.

كان التنظيم الإداري بالجزائر قبل الاستقلال يخضع لنظامين إداريين مختلفين، فقسم منها يخضع لجيش الاحتلال الذي كان يتولى السلطة في جنوب البلاد، في حين أن القسم الثاني كان يخضع للسلطة المدنية الفرنسية التي كانت تسيطر على الحكم في شمال البلاد، وبعد الاستقلال وقع على عاتق الدولة الجزائرية مسؤولية توحيد النظام الإداري على المستوى الوطني، وقد اصطدمت الجزائر بصعوبات عملية لتوحيد هذا التفرق، ومن ثم وضع قاعدة وإستراتيجية للتنمية المحلية والوطنية، ومن أهم هذه العقبات، تخلي الأطارات الفرنسية عن مسؤوليتها دون تكوين الأطارات الجزائرية لتحل محلها، بالإضافة إلى عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى، وفي خضم هذه التحديات كان لابد من التغلب على هذه الصعاب بدءاً بتكوين الأطارات، والعمل على توحيد العمل الإداري، وإتباع سياسة التقسيمات الإدارية الجديدة، وتمثل فيها البلدية القاعدة الأساسية ثم تليها الولاية، وهذا بهدف الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة التنمية في البلاد، حيث يلعب التنظيم الإداري وما رافقه من هيكلية الأنشطة الاقتصادية وتطوير البنية التحتية والمرافق إضافة إلى إشراك الجماعات المحلية في سلطة اتخاذ القرار، وفي عملية صياغة ورسم الإستراتيجية الوطنية للتنمية المحلية.

و حيث قامت هذه الإستراتيجية على التدخل المباشر للدولة وسيطرتها على قطاع واحد وهو القطاع العام، إذ بموجبه تحكمت في دواليب التنمية مستعملة بذلك نمط التخطيط المركزي كوسيلة قانونية وتنظيمية مؤطرة للتنمية المحلية، كونها مطلبا ملحا، وضرورة حتمية تفوق كل الضرورات لاسيما وأن الجزائر تعيش المرحلة الأولى من استقلالها، وسعيا منها لتخفيف الآثار السلبية للاستعمار عمدت إلى استعمال

(1) - نصر الدين بن طيفور ، محاضرة بعنوان : "استقلالية الجماعات المحلية كركن أساسي للتنمية المحلية " ، قدمت خلال الملتقى الدولي حول التنمية المحلية و الحكم الراشد ، الذي احتضنته جامعة ، مصطفى أسطنبولي بمعسكر خلال يومي 26 و 27 من شهر أبريل 2005.

سياسة التوازن الجهوي كأسلوب مرافق للتخطيط المركزي، غير أنها بمرور السنوات الأولى للاستقلال، أدركت أن هذه الغاية لن يتأت إدراكها إلا من خلال إسناد هذه المهمة إلى الجماعات المحلية باعتبارها وسطا وسندا لقيام التنمية المحلية وقريبة من المواطن.

في هذا السياق، وامتدادا للنظرة الإستراتيجية السابقة، وفي غياب كلي لقاعدة التنظيم الإداري الجزائري بسبب الحقبة الاستعمارية الموروثة، اضطرت الدولة خوض مرحلة انتقالية لتأسيس نظام قانوني جديد للجماعات المحلية و الذي يستجيب للواقع الجزائري ويعد بمثابة القطيعة مع مخلفات الاستعمار الفرنسي، فكانت الفترة من 1962 إلى 1967⁽¹⁾ تمهد وتحضر لإعادة التنظيم الكلي للأجهزة البلدية الموروثة عن الاستعمار ضمن رؤى وآفاق جديدة وهو ما انطبق كذلك على الولاية خلال الفترة 1962 – 1969⁽²⁾.

وفي مرحلة لاحقة، وكتريجة لإنشاء الجماعات المحلية في الجزائر، صدرت نصوص قانونية تنظم مواضيع عدة، على غرار الميثاق الوطني لسنة 1976⁽³⁾، وكذا قانون الانتخابات⁽⁴⁾، وهي في مجملها تركز المذهب الاشتراكي ونظريته الأحادية في إستراتيجية التنمية المحلية، واعتماد نظام الحزب الواحد في إدارة شؤون الدولة والانفراد بالقرار التنموي واستبعاد المشاركة المباشرة للأفراد إلا من كانت له عضوية سابقة في هذا الحزب ليكون بذلك تمثيل المجتمع المحلي من خلال هؤلاء المناضلين فقط.

غير أن هذا الوضع وممارساته لم يدم طويلا، حيث تغير نسبيا منذ أحداث 1988، وما ترتب عليها من تغير في المنظومة القانونية للجماعات المحلية، لتواكب التغير المسجل في الحراك السياسي والاقتصادي والاجتماعي ... إلخ.

هذا الواقع الجديد، ومتطلباته فرض على الإدارة المحلية تحسين وضبط علاقتها مع المجالس المحلية المنتخبة، على اختلاف تشكيلاتهم السياسية، من جهة، ومن جهة أخرى، توسيع مجال علاقتها مع الأفراد وممثليهم من الجمعيات لخوض رهان معركة التنمية المحلية.

(1) – سنة صدور أول قانون للبلدية، بموجب الأمر رقم 67 – 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 06 لسنة 1967.

(2) – سنة صدور أول قانون للولاية، بموجب الأمر رقم 69 – 38 المؤرخ في 23 ماي 1969، ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1969.

– من باب الحفاظ على السيرورة التاريخية للأحداث، أشرنا الى ميثاق البلدية و الولاية و بعض التطبيقات عن النظام الاشتراكي في الجزائر ، بالإضافة الى كونهما يشكلان أرضية قانونية و سياسية لمرحلة لاحقة .

(3) – انظر، الأمر رقم 76 – 57، المؤرخ في 05 جويلية 1976، ج ر ج ج العدد 61 لسنة 1976.

(4) – انظر، ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1980.

وتعد الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة هيئات لامركزية للدولة، وواحدة من بين الهياكل والنماذج التطبيقية لتسيير الجماعات المحلية ودورها في التنمية واختيار الإستراتيجية الملائمة والنماذج الكفيلة لتلبية حاجيات المواطن، والتي تتعدد بتعدد مظاهر وأشكال التنمية لا تخرج عن سياقها العام وهو البعد التنموي الوطني المستدام ضمن فضاء بيئي نظيف ومتجدد.

إن نجاح مهمة الجماعات المحلية وتحديد البلدية في مجال التنمية المحلية، يتطلب ضمان استقرارها وإبعادها عن الخلافات الحزبية وحالات الانسداد التي تعطل شؤون المواطنين، مما جعل وزارة الداخلية والجماعات المحلية تعيد النظر في قانوني الولاية والبلدية⁽¹⁾، لتعزيز دورهما أي (الولاية والبلدية) في إدارة الشؤون المحلية، خاصة في مجال تنفيذ المشاريع التنموية، وتجسيد أكبر لمكانة الديمقراطية التشاركية⁽²⁾.

إن إسناد مهمة إنجاز التنمية المحلية إلى البلدية، يقتضي بالأساس وضعه تحت تصرفها، ومرافقتها بجملة من الآليات، بدءاً من التأطير القانوني والتنظيمي الكفيل بالإجابة عن كل تساؤل وإبهام، فيما يخص تسيير وتنظيم مجال التنمية المحلية، التي تتعدد خدماتها بتعدد أدوارها ومرافقتها، أين يتقاطع دور البلدية مع باقي أدوار القطاع الفاعلة والمعنية هي الأخرى بالتنمية المحلية، فهي بذلك -أي البلدية- تستقي قوتها وفعاليتها من القوانين الرسمية والمستقلة، التي تهدف إلى تنظيم العلاقات القانونية التي تنشأ في هذا الفضاء مثل التنمية الريفية.

إن نجاح التنمية المحلية مرهون بوجود اقتصاد وطني فعال، ونظام حكم محلي راشد، وقواعد مالية ومحاسبية مضبوطة وشفافة تهدف تطبيقاتها إلى المحافظة على المال العام وحسن استخدامه وترشيد نفقاته وتثمين إيراداته.

هذا الطرح، له إسقاطاته على ميزانية البلدية، باعتبار مواردها المحلية والخارجية تشكل قاعدة مالية ونقطة ارتكاز لبناء نظرة إستراتيجية للتنمية المحلية، تتفاوت من بلدية إلى أخرى حسب موقعها الجغرافي والاقتصادي وكذا حسب ترتيب أولويات حاجيات سكانها.

(1) - حالياً مشروع قانونيهما، قيد المناقشة و المصادقة على مستوى البرلمان.

(2) - مقال بعنوان استقرار المجالس المنتخبة وحماية مصالح المواطنين، منشور من طرف يونس ع، جريدة المساء بتاريخ 25 أكتوبر 2009، موقع الشبكة العنكبوتية

وكون أن بلديات الجزائر لا تتواجد في مستوى واحد من الارتياح والتوازن المالي، تضطر الدولة إلى تدعيم ميزانية البلدية العاجزة ماليا، بالإعانات سنويا أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽¹⁾، ولا تتأتى نجاعة إعادة التوازن إلا بالتطبيق الصارم لقواعد المحاسبة العمومية⁽²⁾ وحسن علاقة الأمر بالصرف بالمحاسب العمومي.

رغم ما تتمتع به البلدية من صلاحيات وقد يتوفر البعض منها على وفرة مالية، إلا أن إنجاز مخططاتها التنموية يقتضي تخصيص وعاء عقاري لها لاستقبالها وفق ما تنص عليه منظومة قواعد التهيئة والتعمير والبناء (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي)⁽³⁾.

لقد حولت الدولة سلطات إلى البلديات بإتباع نظام اللامركزية، كونها النواة الرئيسية للتنمية المحلية، وقد وضعت أساسا بهدف تسيير شؤون الأشخاص وتحسين حياتهم اليومية، لذلك سخرت ووضعت في متناولها الآليات السابقة الذكر، وكلفت الوصاية الإدارية (الولاية والدائرة) بمراقبة مدى التزام البلدية بهذه الآليات والقيام بدورها التنموي على أحسن وجه، وحق المواطن في معرفة طبيعة نتائج إنجاز المشاريع التنموية، والتي تعكس تطلعاته المعبر عنها⁽⁴⁾.

إن موضوع التنمية المحلية، والدور الذي تقوم به الجماعات المحلية الجزائرية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة، تناولته بعض المؤلفات والدراسات، إما كموضوع مستقل⁽⁵⁾، أو في مجال حديث هذه المؤلفات عن التنظيم الإداري أو الإدارة المحلية⁽⁶⁾.

(1) - انظر المرسوم رقم 86 - 266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشتركة وعمله، ج ر ج العدد 45 لسنة 1986.

(2) - انظر القانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج العدد 35 لسنة 1990.

(3) - انظر المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175، المؤرخ في 28 ماي 1991، ج ر ج العدد 26 لسنة 1991، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم

(4) - كلمة رئيس الجمهورية الجزائرية، عبد العزيز بوتفليقة: "...إن المواطنين الجزائريين عموما، وفئة الشباب خصوصا، ينتظرون منكم الاستجابة لتطلعاتهم المتعددة، إنهم ينتظرون منكم تحسين المحيط ونوعية المعيشة، والتكفل الناجح بالخدمة العمومية وكذا المزيد من الشفافية في القرارات التي تعينهم من خلال إعلام منظم، والمزيد من الاستماع والإشراك في الخيارات المتصلة بتنمية بلدياتهم...". التي ألقاها أمام رؤساء الدوائر و1541 رئيس مجلس شعبي بلدي، المنبثقين عن الانتخابات البلدية لسنة 2008، يوم السبت 26 جويلية 2008، الجزائر العاصمة، الموقع على الشبكة المعلوماتية .

http:// www.el-mouradia.dz Arabe/ Discoursara / 2008/07/ htm / s260 708, htm, le 23/02/2010

(5) - ريجي كريمة وبركان زهية، دراسة بعنوان "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية"، مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، مقدمة خلال الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البلدية الجزائرية، سنة 2007. - سعيدي شيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية بالجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2007/2006.

(6) - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجزائرية، سنة 1986.

إن دراستي هذه مساهمة بسيطة للخوض في موضوع شائك ومعقد ومتشعب لتداخله مع عدة مواضيع وقطاعات تديرها الدولة من خلال حكومتها وأجهزتها المختلفة، المنفذة لبرنامج الحكومة لاسيما في مجال التنمية المحلية، ويعد هذا الموضوع -أي التنمية المحلية- محل مراقبة وتقييم دائم من قبل الساسة والخبراء الاقتصاديين، ويتضح ذلك من خلال خطاباتهم السياسية وتحليلاتهم الاقتصادية للواقع التنموي وغايتهم من ذلك وضع اليد على موقع اتخاذ القرار التنموي الوطني أو المحلي.

وحتى المواطن الجزائري، من خلال تمثيله من قبل الحركات الجمعوية والمجتمع المدني، أصبح يعير اهتماما كبيرا ومتابعة ميدانية لموضوع التنمية المحلية، ويستحضر نتائجه التقييمية عند كل استحقاق انتخابي أو زيارة لوفد رسمي للحكومة، والتي غالبا ما يعبر عن عدم رضاه بنتائج التنمية ببلديته. نظرا للاهتمام المتزايد بموضوع التنمية المحلية واعتبار البلدية بوابة ولوج هذا الفضاء، والنواة المحلية الرئيسية لتكامل وظيفة الأجهزة الإدارية والمجلس المنتخب لتحقيق التنمية المحلية وضمان توسيع نطاق مشاركة المواطنين، جاءت محاولتي هذه معتقدا أن كلا من التنمية المحلية والوطنية بشمولية هذه الأخيرة يكمل كلاهما الآخر.

نطاق الدراسة:

استنادا للصلاحيات المخولة للجماعات المحلية، والمنصوص عليها ضمن نظامها القانوني سنتناول في هذه الدراسة دور هذه الجماعات في التنمية المحلية، وبالأخص حالة البلدية، بإبراز حدود هذه المهمة وطبيعتها وتقاطعها مع الأجهزة الإدارية والتقنية التي تشرف عليها، أو حتى تلك المرافقة لها أو الموضوعة (أي البلدية) تحت وصايتها الإدارية، مع تدعيمنا لهذه الدراسة بنماذج تطبيقية، تقنية وإدارية لمختلف المخططات والمشاريع التنموية بالبلدية، تتضمن مؤشرات اقتصادية وإحصائية للتنمية المحلية ببعض بلديات الجزائر كعينات للدراسة.

دوافع اختيار الموضوع:

من بين الأسباب التي دفعتني إلى تناول هذا الموضوع بالدراسة، راجع إلى قناعتي التامة بالدور الذي تلعبه الجامعة في التنمية بكل أبعادها، فهي مركز الدراسات والأبحاث والتجارب، وكذا تكوين الإطارات المؤهلة والتي تملك قدرة التحكم في التسيير.

كذلك محاولة التوفيق في المزاوجة بين ما هو نظري وما هو تطبيقي.

من خلال تناولي لهذا الموضوع لا يفوتني أن أذكر الصعوبات التي واجهتني في إعدادة والمتمثلة

أساسا في:

أولا

طبيعة الموضوع في حد ذاته وتداخل مفهومه وتعدد استعمالاته بين عدة تخصصات، علم الاقتصاد، السياسة، القانون والإدارة وعلم الاجتماع... إلخ، والجماعات المحلية أو التنظيم الإداري المحلي بيئة تشترك فيها العلوم السابقة الذكر، مما يجعلها أي الجماعات المحلية مخبرا لهذا العلوم، تتباين نتائجها باختلاف القراءات والأدوات المستعملة في الدراسة.

ثانيا

صعوبة تحديد طبيعة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي، حينما يمارس أعضاؤها وظيفتهم الإدارية كامتداد للإدارة المحلية، ومهامهم كأعضاء منتخبين يعبرون عن تطلعات ممثليهم من الشعب، وكنتيجة لهذه الرقابة قد يكون مصير المجلس الشعبي البلدي موضوع حل كامل، حالة اعتباره مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو المساس بمصالح المواطن وسكيتته⁽¹⁾.

إيماننا منا أن عمل الباحث هو نفسه تذليل للصعاب والخروج بنتائج واقتراحات، بشأن موضوع البحث، بدءا بمنظور الإشكالية التي يدور حولها البحث، وهي: ما مدى نجاح البلدية في مهمة التنمية المحلية؟

كما يستدعي هذا الموضوع طرح عدة إشكاليات فرعية نذكرها على النحو التالي:

ما مدى تهيؤ النظام القانوني للبلدية للقيام بالتنمية المحلية؟

ما هي الآليات والإمكانات المتاحة والمتوفرة للبلدية لمساعدتها في التنمية المحلية؟

كل ذلك ، باعتبار البلدية صورة تطبيقية لنظام اللامركزية الإدارية، بين تحديات وآفاق التنمية المحلية.

(1) - انظر المادة الأولى من الأمر رقم 05 - 03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر ج العدد 50 لسنة 2005، المتمم للقانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ج العدد 15 لسنة 1990.

وحتى يؤتي هذا البحث ثماره المرجوة، فقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج التاريخي الوصفي، التحليلي والإحصائي، باعتبارهم مناهج علمية ملائمة لمثل هذه المواضيع لكونهم سيسمحون بإعطاء صورة شاملة عن هذه الظاهرة والجوانب المحيطة بها، وتتبع جزئياتها وتحليل ما هو مجهول فيها وإظهاره للواقع كدروس وتجارب للاستفادة منها في الحاضر والمستقبل⁽¹⁾، وكذا كشف أدوارها ومظاهرها وذلك ضمن فصلين، خصص الفصل الأول منها للحديث عن النظام القانوني للجماعات المحلية ونظم إدارتها في الجزائر كوسط للتنمية المحلي.

أما الفصل الثاني، تناولت فيه الدور التنموي للبلدية، مظاهره، آلياته وتطبيقاته، مدعم بنماذج تطبيقية عن المشاريع التنموية بالبلدية.

وأخيرا أنهيت هذا العمل المتواضع بخاتمة تضمنتها نتائج واقتراح حلول، إحساسا منا أن التنمية المحلية هي اهتمام وقضية الجميع.

(1) - صلاح الدين فوزي، المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث القانونية، (بدون طبعة)، دار النهضة العربية، 2007/2006، ص 80.

الفصل الأول

النظام القانوني للجماعات المحلية ونظم إدارتها في الجزائر

إن الجزائر ومنذ عدة سنوات مضت، حاولت إرساء مبدأ اللامركزية، الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية -البلدية والولاية- عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات وغيرها من الإصلاحات الجارية في إطار التحول إلى اقتصاد السوق، وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية المحلية.

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ عن الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية، إذ تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة التي تمارس مهامها تحت رقابة هذه السلطات على المستوى المحلي.

لذلك كان من الضروري وضع وتحين بصفة منتظمة ومستمرة النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر، لا سيما بعد خروج الاستعمار وما عرفته هذه الوحدات المحلية من شلل على جميع المستويات من حيث نقص الكفاءات (الإدارية، التقنية، التنظيمية والقانونية... الخ)، ومرد ذلك لعدة عوامل معروفة ومبررة لتلك الفترة الانتقالية، لهذه العوامل أصبح من الضروري وضع إطار قانوني للجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة، إذ لوحدها صدر في حقها أكثر من 400 نص قانوني⁽¹⁾ بين قانون، مرسوم، قرار وزاري مشترك، تعليمة، قرار...، إن هذا التطور في النصوص القانونية من شأنه أن يؤهل ويضمن نجاعة أكبر للبلدية وهيئاتها للقيام بدورها الحقيقي في التنمية المحلية المستدامة، باعتبارها بوابة ومقصد المواطن الجزائري لتلبية احتياجاته المحلية، هذا من جهة ومن جهة أخرى، تأهيل الجهاز القانوني المتعلق بتنظيم الولاية كونها هيئة وصاية إدارية على البلدية تتولى تنشيطها ومراقبتها.

إننا عندما نتكلم على النظام القانوني للجماعات المحلية، فإننا نتطرق بالضرورة إلى نظام وأساس الإدارة المحلية كآلية من آليات العمل التنموي في يد الجماعات المحلية، من خلال ذلك سيتم تناول في هذا الفصل النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر (مبحث أول، دراسة حالة البلدية موضوع دراستنا في هذه الرسالة بشكل أكثر تفصيلا من الولاية)، كون هذه الأخيرة نظامها القانوني متقارب ومتشابه من

(1) - الجرائد الرسمية الصادرة بين سنة 1962، إلى غاية 2005.

حيث الأجهزة والأدوار التنموية المنوطة بها وبالبلدية في إطار التكامل الوظيفي والعضوي بينهما، ونبز دور نظام الإدارية المحلية وأسسها العامة كوسط للتنمية المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

تعتبر البلدية النواة الرئيسية للتنمية المحلية باعتبارها قريبة من المواطن، وقد وضعت أساسا بهدف تسيير شؤون الأشخاص وتحسين وضعية حياتهم في الوسط الحضري والريفي، على جميع المستويات (الاجتماعية، الاقتصادية...)، وقد حولت الدولة السلطات إلى البلدية بإتباع نظام اللامركزية من أجل التخفيف من حدة صعوبات الحياة ومحاولة تذليل عقباتها كل ما أمكن ذلك لترقية الوسط المعيشي للمواطن على مستوى البلدية، بدء من وضع نظام قانوني لها، حيث مر هذا الأخير بعدة مراحل تطويرية بالموازاة مع النظام القانوني للولاية، إلى أن وصل إلى ما هو عليه الآن وذلك بقصد التكفل الجيد والإيجابي بانشغالات المواطنين، لذا من الطبيعي أن نجد مصالح البلدية تعمل وتنسق مع غيرها من الأجهزة الإدارية والمنتخبة المحلية لترقية برنامج التنمية المحلية.

المطلب الأول

التنظيم الإداري للبلدية

الفرع الأول

تعريف البلدية

تنص المادة 15 من دستور 1996⁽¹⁾ على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية" كما تنص المادة 16 من دستور 1996 على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وقبل هذا نصت المادة الأولى من قانون البلدية⁽²⁾ على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحديث بموجب قانون".

- جماعة إقليمية: أي توجد لها اختصاصات داخل رقعة جغرافية معينة.

- أساسية: أي قاعدية، بمعنى هي أصغر جزء في التقسيم الإقليمي.

(1) - دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 لسنة 1996.

(2) - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 لسنة 1990.

- تتمتع بالشخصية المعنوية: أي لها وجود قانوني مستقل عن كل من الولاية والدولة، ولها حق التقاضي أمام القضاء، ولها ممثل قانوني هو رئيس المجلس البلدي، ويمكنها إبرام العقود، قبول الهبات... إلخ.

- تحدث بموجب قانون: أي لا يمكن أن تلغى إلا بموجب قانون وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال، ولكن يمكن تعديل حدودها الإقليمية (بالإضافة أو النقصان) بموجب مرسوم تنفيذي. وتبعاً للقانون المدني الجزائري⁽¹⁾، تعتبر البلدية شخصا اعتباريا، وحسب المادة 50 من نفس القانون فإنها تتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان.

حسب المادة الثانية من القانون 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية "البلدية إقليم، اسم ومقر".

وعليه، فإن البلدية تمثل قاعدة اللامركزية ومكان ممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية والخدمة العمومية الحوارية.

إن هذه المبادئ التي أسسها الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن أول قانون يتعلق بالبلدية وأكدها بانتظام مختلف الدساتير، توحى بتمسك المشرع بضرورة تنظيم البلاد من خلال اعتماد جماعات محلية لامركزية في إطار دولة موحدة تشكل فيها البلدية الخلية الأساسية ويجعل تطبيق هذه المبادئ من البلدية والولاية فضاءاً للتعبير الديمقراطي، يتم فيه اتخاذ وتشجيع المبادرات والأعمال المحلية من أجل التكفل بالحاجيات المحلية ذات الأولوية ولغرض تحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية عامة وإدارة الخدمات العمومية بصفة خاصة.

ولمعرفة هذه الوحدة الإقليمية في التنظيم الإقليمي للبلاد ينبغي معرفة مراحل إنشائها وخصائصها، وهذا على النحو التالي:

الفرع الثاني

مراحل إنشاء البلدية وخصائصها.

(1) - انظر الأمر رقم 75 - 58، المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج ر ج العدد 49 لسنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05 - 10، المؤرخ في 20 يونيو 2005، المتضمن القانون المدني.

أولا : مراحل إنشاء البلدية

لقد أشارت مختلف النصوص القانونية لجبهة التحرير الوطني، قبل الاستقلال، بصورة مختصرة لموضوع الجماعات المحلية، حيث ذكر ميثاق طرابلس (la charte de tripolie) في جوان 1962، وبشكل عام أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب، ويكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية.

أما بعد الاستقلال، أصبح إصلاح البلدية من أولوية الأولوية للدولة، لما لها من أهمية كبيرة في التنظيم القانوني والإداري للدولة.

يتضح من خلال ما تضمنته مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر، حيث نجد أن دستور 10 سبتمبر 1963⁽¹⁾ الذي نص في مادته 09 "الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية واقتصادية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية".

كما أن ميثاق الجزائر (la charte d'Alger) في أبريل 1964، أكد على ضرورة إعطاء المجموعة المحلية سلطات حقيقية حيث اعتبر البلدية "قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد".

انطلاقا من هذه الأرضية القانونية والسياسية، وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من قبل المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني، وبعد التغيير السياسي الذي وقع في 19 جوان 1965، واهتمام المسؤولين الجدد بهذا المشروع، حيث في أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرارا حول الميثاق البلدي، وأقره نهائيا في 4 أكتوبر 1966، وقد وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية الجديد في 20 ديسمبر 1966، وأخيرا نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية رقم 06 سنة 1967، بموجب الأمر رقم 67 - 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967⁽²⁾.

أما دستور 1976⁽³⁾ فقد نص في مادته 36 الفقرة 1 على أن "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية" أما بالنسبة للدساتير التي أقرت وأكدت الإصلاحات، فنجد كل من دستوري 1989 و1996 حيث جاء فيها وبنفس الصياغة الأولى أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية"⁽⁴⁾.

(1) - انظر الجريدة الرسمية العدد 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

(2) - انظر الجريدة الرسمية العدد 06 لسنة 1967.

(3) - انظر الجريدة الرسمية العدد 94 لسنة 1976.

(4) - المادة 15 الفقرة الأولى من دستور 1989، المتمم، ج ر ج عدد 09 لسنة 1989، ودستور 1996، ج ر ج ج العدد 76 لسنة 1996.

إن هذا الاهتمام بهذه الوحدة الإقليمية في مختلف الدساتير، مرده أن البلدية هي الخلية القاعدية في بناء الدولة، وتعتبر أول إدارة يقصدها المواطن، فهي بمثابة الوسط الذي يجمع المواطنين في إقليم واحد أين تتقاطع مصالحهم مع مصالح السلطات المركزية على مستوى هذه الخلية، بدء من إنجاز المشاريع التنموية لتحسين الإطار المعيشي للمواطن.

ونظرا لأهمية هذا الجهاز نجد أن المشرع خصه بعدة خصائص ومميزات نوردتها فيما يلي:

ثانيا : خصائص البلدية

- البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية وليست مؤسسة أو وحدة إدارية لامركزية فنية.

- نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هو صورة فريدة ووحيدة للامركزية الإدارية المطلقة، حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر والتي سنتطرق إليها بالتفصيل لاحقا.

- تعتمد البلدية في النظام الإداري الجزائري على وارداتها الذاتية في تلبية وتغطية نفقة حاجات سكانها، وتجد دعما ماليا في إطار الإعانات الممنوحة من طرف الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

- النظام الإداري الجزائري يعتبر صورة حية للتطبيق الجزائري السليم والفعال لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة ومفهوم الديمقراطية الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.

تعود أسباب إعطاء المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات واسعة ومتنوعة إلى أسباب إيديولوجية متصلة بطبيعة نظام البلدية باعتبارها الخلية الحية والأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية⁽²⁾.

- نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلدية دقيق ومحكم وشديد. وعليه، فإن كل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والإجراءات والأحكام التي يجب أن تعمل في نطاقها ووفقا لها تسيير البلدية وإدارتها محددة على سبيل الحصر تحديدا دقيقا وواضحا وشاملا، لا يجوز الخروج عنها وإلا وقعت أعمال وتصرفات البلديات باطلية وغير مشروعة.

(2) - انظر المادة 7 من الدستور الجزائري الصادر في 1976، ج ر ج العدد 94. التي تؤكد أن "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقيق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ومساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات"، وكذا ما نص عليه الميثاق الوطني، سنة 1986، ج ر ج العدد 7 لسنة 1986، ص 85، 87،

إن هذه الدقة في الاختصاص لها ما يبررها، بالنظر إلى الطبيعة القانونية لنظام البلدية، من حيث كونها وحدة أو جماعة سياسية، إدارية، اقتصادية واجتماعية وثقافية، تعد لا مركزية مطلقة في ظل نظام دستوري سياسي يقوم على مبدأ وحدة الدولة سياسيا ودستوريا، القائم على نمط التخطيط الوطني الشامل، ومبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، فكان حتميا ومنطقيا أن يكون نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلديات أكثر إحكاما ودقة وتشديدا لدرء الفوضى الدستورية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، حفاظا على وحدة وكيان الدولة⁽¹⁾، ومن ثم رسم إستراتيجية تنموية شاملة تضمن التوازن الجهوي في البلاد.

منذ نشأة البلدية مرت هذه الوحدة بعدة مراحل تطويرية، ويمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين، كانت قد مرت بهما الإدارة البلدية.

الفرع الثالث

التطور التاريخي للبلدية

أولا : مرحلة الاستعمار

منذ سنة 1844 وضع الاستعمار الفرنسي على المستوى المحلي، هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية Bureaux arabes" مسيرة من قبل ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على المقاومة الشعبية، بعد استتباب الأمن وبالضبط سنة 1868، أصبح التنظيم البلدي في الجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات:

أ- البلديات الأهلية: communes d'indigènes

وجد هذا الصنف في مناطق الجنوب، وكذا بعض المناطق الصعبة والنائية في الشمال ودام إلى غاية 1880 حيث تميزت البلديات بالطابع العسكري في تسيير شؤون المواطنين بمساعدة بعض أعيان المنطقة.

ب- البلديات المختلطة:

غطت أكبر إقليم من الجزائر، لاسيما القسم الشمالي منه، المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسيين، تركزت على هيئتين أساسيتين هما:

- المتصرف:

(1) - عمار عوادي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008، ص 281، 282.

والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين، الترقية والتأديب.

– اللجنة البلدية:

يرأسها متصرف مع أعضاء من المنتخبين الفرنسيين والجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من قبل السلطة الفرنسية كممثلين لمجموعة بشرية تسمى (الدوار).

ج- البلديات ذات الاختصاص الكامل: communes de plein exercices

تشمل أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوروبيين (الفرنسيين)، بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 5 أبريل 1884 الذي منح البلدية هيئتين أساسيتين:

– المجلس البلدي conseil municipal:

وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية من الأوروبيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر، مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين، سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة، وله صلاحيات متعددة.

– العمدة: le maire:

ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه، حيث أن السلطة الاستعمارية الفرنسية أطلقت الطابع العسكري للبلديات، باستحداث الأقسام الإدارية المتخصصة (SAS) في المناطق الريفية، والأقسام البلدية الحضرية (SAU) في المدن وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي، وتتحكم في إدارة وتسيير البلديات⁽¹⁾.

ثانيا : مرحلة الاستقلال

خلال هذه الفترة يمكن أن نميز بين مرحلتين:

المرحلة الأولى : من سنة 1962 إلى سنة 1967 حيث امتازت بما يلي:

– أثناء المغادرة الجماعية لإدارة البلديات من طرف الموظفين الأوروبيين، وفي غياب الإطار الجزائري المؤهلة لتسيير شؤون البلدية، نتج عنها وضع خطير، ونذكر جملة من الإصلاحات المتخذة لاستدراك هذه الوضعية.

(1) – محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ص38، 39.

- ظهور عجز كبير في ميزانيات البلدية نتيجة انخفاض الموارد المالية مع زيادة كبيرة في النفقات، نتيجة الواجبات الاجتماعية المفروضة على البلدية وخاصة منها المساعدات التي كانت تمنحها البلدية للمواطنين الذين تضرروا أكثر بسبب حرب التحرير. وللتصدي لهذه الوضعية، اتخذت الدولة عدة تدابير نذكر من بينها أساسا:

- تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية الذين كان لهم الفضل الكبير لتسيير البلديات.

- القيام في سنة 1963 بإصلاح إقليمي، يتمثل في تخفيض عدد البلديات من 1578 الموروثة عن الاستعمار إلى 632 بلدية⁽¹⁾، ويهدف هذا الإصلاح إلى توسيع حجم البلديات للتخفيف من عجزها في الوسائل البشرية.

- تعيين لجان خاصة (délégation spéciale) على مستوى كل بلدية تقوم بتسيير الشؤون المحلية، ويترأس كل لجنة خاصة رئيسا يقوم بوظيفة رئيس البلدية وهذا في انتظار إعداد قانون بلدي جديد للجزائر المستقلة⁽²⁾.

المرحلة الثانية: ابتداء من 1967 إلى 1981:

كانت بمثابة تنويع لنتائج مداولات الإصلاح الخاصة بالفترة الأولى، وتتميز عن سابقتها بأن تم خلالها إرساء أول تنظيم بلدي في الجزائر بعد استقلالها من خلال أول قانون بلدي⁽³⁾. إن انعدام الإطار القانوني للبلدية إلى غاية سنة 1967 لا يعني انعدامها ككيان على مستوى الواقع التنظيمي المحلي في إطار التنظيم الإداري للدولة ككل، إذ عرفت الجزائر كيانا بلديا تمثل في البلدية الفرنسية التي ورثتها عقب الاستقلال والتي وجدت طبقا للقانون البلدي الفرنسي الصادر شهر أبريل 1884⁽⁴⁾. أمام الوضع السابق الذكر، وجدت السلطات العليا نفسها آنذاك أمام خيارين أحدهما مر كما يقال أولهما يتمثل إما في اختفاء البلدية من خريطة التنظيم الإداري المحلي في بناء الدولة الجزائرية - على الأقل كمرحلة مؤقتة - وهو خيار لاشك من أن له تداعياته السلبية ونتائجه العكسية في حالة تبنيه،

(1) - المرسوم رقم 63 - 189 الصادر بتاريخ 31 ماي 1963، المتضمن تخفيف عدد البلديات، ج ر ج العدد 36 لسنة 1963.

(2) - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة قلم، سنة 2001، ص 168 - 169.

(3) - انظر الأمر 67 - 24 المؤرخ في 18/01/1967، المتعلق بالبلدية، ج ر ج العدد 06 لسنة 1967، المعدل والمتمم بالقانون رقم 18-09 المؤرخ في 04/07/1981. ج ر ج العدد 27 لسنة 1981.

(4) - Claude callot, les institutions d'Algérie durant la période coloniale (1830 - 1962), OPU 1987,P6

ذلك أنه سيهمش مشاركة المواطنين المحليين ويحرمهم من بناء دولتهم الفتية وذلك بجرمانهم من انتخاب ممثليهم في مجالس شعبية منتخبة ويوحي بأن هناك موقفا يقضي برفض مبدأ الانتخاب، وهو ما من شأنه أن يخلق هوة بين الحاكم والمحكوم، أما ثانيهما فيتمثل في حل تلك البلديات كإجراء إداري أولي، يعقبه تنظيم انتخابات بلدية⁽²⁾.

في حقيقة الأمر منذ الوهلة الأولى، كان هناك اتجاه يرمي إلى جعل البلدية الخلية الأساسية في التنظيم الإداري المحلي الجزائري، وفي هذا الإطار وبغية سد الفراغ وترجمة ذلك الاهتمام، ونتيجة عدم التمكن من إجراء انتخابات بلدية، اتخذت السلطات الحاكمة إجراءات انتقالية تمثلت أساسا في الآتي:

1- تعويض اختفاء السلطات العمومية المحلية البلدية بمندوبيات خاصة معينة تحل محل المجالس البلدية الموروثة ابتداء من صائفة 1962، ونشير في هذا الإطار إلى أن طريقة المندوبية الخاصة ليست طريقة جزائرية، وإنما طريقة استعمارية تضمنها القانون البلدي الفرنسي سنة 1884 وتحديدًا في مادته 44 وتم اعتماد هذا الأسلوب من طرف السلطات الاستعمارية في الجزائر سنة 1956، بعدها تم اعتماده بشكل بارز في الجزائر عقب توقيف المسار الانتخابي في يناير 1992 وتعمم على كامل التراب الوطني بعد حل المجالس الشعبية المنتخبة تعددياً⁽³⁾، حيث يتم تعيين على رأس كل مندوبية خاصة رئيس يمارس اختصاصات وسلطات رئيس البلدية، يساعده في أداء هذه المهام نائب الرئيس وكذلك في بعض الأحيان عدد من المندوبين يتراوح عددهم حسب أهمية عدد سكان البلدية، يعينون بموجب قرارات صادرة عن عمال العمالات، طبقا للقانون رقم 62 - 157 المؤرخ في 1962/12/31 الذي مدد العمل بالتشريعات الفرنسية ما عدا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية⁽¹⁾، غير أنه في حالة المندوبيات التنفيذية يتم تعيين المندوبين للبلديات في الحالات المنصوص عليها قانونا، على غرار تلك المتعلقة بمجلس الشعبي البلدي قبل تنظيم عملية الانتخابات المحلية المتعلقة بالبلديات، حيث يتولى في بعض الحالات ضمان عملية تسيير شؤون البلدية وتحضر العملية الانتخابية من طرف الأمين العام للبلدية، وفي بعض البلديات يتم تعيين مندوب ومساعديه يكونون من إطارات الولاية، يعينهم الوالي يتولى تسيير شؤون البلدية خلال المرحلة الانتخابية الممهدة للعملية الانتخابية وتستمر في مهامها إلى غاية تنصيب هيئة المجلس الشعبي البلدي المنتخب.

(2) - سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر، على ضوء التعددية السياسية، جامعة جيلالي ليايس، كلية الحقوق، سنة 2006/2007، سعيدي بلعباس، ص 159.

(3) - سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر، على ضوء التعددية السياسية، المرجع أعلاه، ص 160.

(1) - انظر ج ر ج ج، العدد 2 لسنة 1963.

نشير أن صلاحيات المندوبية التنفيذية تكون على سبيل الحصر (مبينة) في قرار الوالي المتضمن تعيين أعضاء المجلس الشعبي البلدي (CCP) تطبيقا لنص المرسوم التنفيذي رقم 89 - 231 المؤرخ في 1989/12/12⁽²⁾، القاضي بأن يعين أعضاء المجلس البلدي المؤقت بما فيهم الرئيس يكون بقرار من الوالي، ويتم انتدابهم قانونا إذا كانوا أجراء، وإلا يتم توظيفهم بصفة تعاقدية، مما يلقي مسؤولية ثقيلة على عاتق الإدارة في اختيار العناصر التي تشكل هذا المجلس⁽³⁾.

2- الإصلاح الإقليمي للبلديات بمقتضى المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 1963/05/16 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات⁽⁴⁾، الذي عمل كما أشرنا سابقا إلى تقليص عدد البلديات من 1578 إلى 632 بلدية.

3- مساهمة البلدية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي من خلال الاعتماد على جهازين يتمثلان في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي، تتكون من ممثلين عن السكان وتقنيين لهم خبرة في تسيير شؤون المرافق العامة والمشاريع الخاصة، تنحصر وظيفتها في بعث التنظيم الاقتصادي والاجتماعي على مستوى البلدية، وذلك بتقديم اقتراحات وآراء حول مشروع الميزانية، والمساهمة في دفع التنمية المحلية⁽⁵⁾، أما الجهاز الثاني فهو المجلس البلدي للتنشيط الاشتراكي⁽⁶⁾، تنحصر مهامه في تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة، ويتألف من رؤساء البلديات، لجان التسيير الذاتي، ممثل الحزب الاتحاد العام للعمال الجزائريين، الجيش والسلطات الإدارية في البلدية أو ما يطلق على تسميتها بالبعثة الإدارية.

فيبدو أن مسعى السلطة آنذاك من وراء اتخاذ الإجراءات المذكورة، خاصة الإجراء الثاني كان يهدف إلى عدم التوسيع من حجم البلديات بدافع التخفيف من وطأة نقص الإطار البشري علاوة على السماح باستعمال عقلائي للموارد المالية المتاحة آنذاك⁽¹⁾.

فمن أهم ما يميز هذه الفترة أنها أرست أرضية التنظيم الإداري البلدي بالجزائر، حيث صدر فيها الأمر رقم 67 - 24 المؤرخ في 1967/01/18، المتعلق بالبلدية، الذي تضمن النص على المجلس الشعبي

(2) - انظر ج ر ج ج، العدد 53 لسنة 1989.

(3) - لباد ناصر، مرجع سابق، ص 180.

(4) - انظر ج ر ج ج، العدد 35 لسنة 1963.

(5) - أنشئت لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي بمقتضى الأمر رقم 62 - 016، المؤرخ في 1962/08/04، ج ر ج ج العدد 07 لسنة 1962.

(6) - أنشئ المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي بموجب المرسوم المؤرخ في 1963/03/22، ج ر ج ج العدد 15 لسنة 1963.

(1) - Messaoud Mentri, L'administration En Question, Réflexion Sur Administration Administrés, Opu Alger, 1988, P08.

البلدي كجهاز مداولة بين الأعضاء المنتخبين وأتبعه بجهاز آخر يشرف على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي هو المجلس التنفيذي البلدي، وهو جهاز منبثق عن المجلس الشعبي البلدي.

ونظرا للتطور الاجتماعي والاقتصادي والتركيبية البشرية للمجتمع الجزائري، وقصد مواكبة ومسايرة هذا التطور الطبيعي للمجتمع، كان لزاما إصدار قانون للبلدية في ثوب جديد لأنه التعديل الأول وكان ذلك بمقتضى القانون رقم 81 - 09، المؤرخ في 04/07/1981⁽²⁾ والذي تلتته مراسيم تطبيقية تعزز من خلالها الدور التنموي للبلدية وذلك بإعطائها كل الصلاحيات، لتنسق وتنظم عملها مع باقي القطاعات التي تتقاطع معها بشكل عام في تسيير شؤون المواطن وبالأخص فيما يتعلق بإنجاز المشاريع التنموية.

فلقد توالى الإصلاحات في قطاع الجماعات المحلية لترقيتها للدور المنوط بها في مجال التنمية المحلية، حيث صدر قانون 84 - 09 المؤرخ في 04/02/1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي والذي رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية، ومرة أخرى توسعت عملية إصلاح البلدية لكن من منطلق دستوري، حيث انتقلت البلدية بموجب دستور 1989 و1996⁽³⁾، من بلدية أحادية الحزب الواحد إلى بلدية ذات تعددية سياسية، وكان نتاجا لذلك صدور قانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالبلدية، والذي ألغى⁽⁴⁾ بصفة نهائية أحكام الأمر 67 - 24 المؤرخ في 18 يناير 1967.

نرى أن هذه الإصلاحات تعد بمثابة تأهيل إداري وسياسي واقتصادي للإدارة المحلية وبالأخص على مستوى البلدية، لجعلها أكثر استعدادا للمتغيرات المستقبلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى إشراك المواطن إلى جانب الإدارة المحلية في تسيير ومراقبة شؤونه المحلية، عن طريق ممثليه في المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر صرحا ديمقراطيا للتمثيل السياسي لكل الانتماءات السياسية، المنبثقة عن دستور 1989.

الفرع الرابع

هيئات البلدية

أولا : المجلس الشعبي البلدي

(2) - انظر ج ر ج ج، العدد 27 لسنة 1981.

(3) - انظر دستور 1989، ج ر ج ج العدد 9 لسنة 1989.

- انظر دستور 1996، ج ر ج ج العدد 76 لسنة 1996.

(4) - انظر المادة 185 من قانون البلدية 90 - 08، ج ر ج ج العدد 15 لسنة 1990، المتمم، ج ر ج ج العدد 50 لسنة 2005.

تبعاً لما نصت عليه المادة 13 من قانون البلدية تتكون أجهزة هذه الأخيرة من هيئتين هما: "المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي"، أما طبقاً للمادة الثالثة من نفس القانون: "يدير البلدية مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية".
إن دراسة النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي تتطلب منا التطرق إلى كيفية تكوينه، تسييره واختصاصه

- تشكيل المجلس الشعبي البلدي (l'assemblée populaire communale)

هو هيئة تداولية ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع تطبيق نظام الباقي الأقوى⁽¹⁾ ويتراوح عدد أعضائه من 7 إلى 33 عضواً بحسب عدد التعداد السكاني لكل بلدية وفق ما نصت عليه المادة 97 من القانون العضوي رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997⁽²⁾ المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 - 01 المؤرخ في 7 فبراير 2004⁽³⁾ وحسب الشروط التالية:

- 07 أعضاء في البلدية التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
 - 09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.
 - 11 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة.
 - 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100001 نسمة.
 - 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة.
 - 33 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه.
- ويحق الترشح لعضويته، كل جزائري بلغ وقت الاقتراع 25 سنة كان مؤدياً للخدمة العسكرية أو معفى منها ويتمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية.

والملاحظ أن المشرع في قانون البلدية لسنة 1990، لم يفرق بين فئات المجتمع في الترشح بل راعى مبدأ المساواة أمام القانون وهذا على خلاف المرحلة السابقة سنة 1967، حيث كانت الأولوية في الترشح

(1) - انظر المادة 75 من الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج العدد 12، المعدل والمتمم، انظر ج ر ج ج العدد 09 لسنة 2004.

(2) - انظر الأمر رقم 97 - 07، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع مذكور أعلاه.

(3) - انظر الأمر رقم 04 - 01، المؤرخ في 7 فبراير 2004، ج ر ج ج العدد 9 لسنة 2004، المعدل والمتمم للأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات، ج ر ج ج العدد 12 لسنة 1997.

معتزف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمثقفين الثوريين، ومرجع ذلك إلى طبيعة وظيفة الحزب الواحد قبل التعددية الحزبية وسيطرته على الحياة السياسية.

زيادة على ما سبق ذكره، فمن الواضح أن البحث في كيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي البلدي، لكون المجلس الشعبي البلدي مجلسا منتخبا بل جعلت منه أحكام الدستور الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية، كما أنه يعتبر أرضية القاعدة اللامركزية وبيئة لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية للبلدية، لاسيما فيما يتعلق بالتنمية المحلية، ولتفادي الخوض في هذا البحث في دراسة مفصلة للنظام الانتخابي للبلدية نكتفي فقط بالإشارة إلى الأحكام الخاصة والمنظمة لكيفية الترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي والأمر الذي تناولته الأحكام المشتركة والخاصة من الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المعدل والمتمم، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات⁽¹⁾.

أ- تسيير المجلس الشعبي البلدي:

تسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي من خلال عقده لدورات عادية وأخرى غير عادية، متى اقتضت ذلك شؤون البلدية، يجري خلالها مداولات علانية⁽²⁾، إلا ما استثنى بنص على غرار ما تضمنته المادة 19 من قانون البلدية. 90 - 08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، وذلك بنصها على حالتين يتم التداول فيهما بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة⁽³⁾.

والملاحظ في هذا الشأن أن المشرع لم ينظم عملية حضور العضو البلدي المنتخب لجلسات المجلس بانتظام، ولم يتبناها كذلك الحزب الممثل من قبل هذا العضو، بل وترك الحرية الكاملة للعضو للحضور أو عدمه، مما قد يؤثر على أهمية دراسة النقاط المدرجة ضمن جدول أعمال اجتماع المجلس خاصة إذا ما تعلق بالتنمية المحلية، فكل الصفقات العمومية بالبلدية يتم اتخاذها بموجب مداولة، والتي لا تتطلب عدة تأجيلات لاحتمال عدم حضور أعضاء المجلس بالعدد الكافي، وإن كان المشرع أراد من ذلك الحفاظ على سيرورة واستمرارية العمل التنموي بالبلدية قد أجاز في الفقرة الثانية من المادة 17 من قانون البلدية السابق الذكر، أن تصبح مداولات المجلس مهما يكن الأعضاء الحاضرين بعد إستدعائين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما، تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة.

(1) - المواد 76، 77، 79، 80، 81 و82، من الأمر رقم 97 - 07، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

(2) - المواد 14، 15، 16 و17، من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج ر ج ج العدد 15، المتمم سنة 2005، ج ر ج ج العدد 50.

(3) - المادة 19 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج ر ج ج العدد 15، المتمم سنة 2005، ج ر ج ج العدد 50.

في هذا السياق نطرح التساؤل التالي، قد يحضر الجلسة الأخيرة لهيئة المداولة عضوان فقط بما فيهم الرئيس، فهل يعقل أن يصوت شخصان فقط على مشروع ذي أهمية اقتصادية وتنموية على غرار البلديات الكبيرة في الجزائر، والتي تتطلب مشاريعها التنموية أغلفة مالية قد تكون بمليارات الدينار الجزائري؟ أمام هذا الترخيص القانوني يكون هذان العضوان في هذه الحالة قد تحصنا بموجب المادة المذكورة أعلاه، وقد يقررون في مصالح وشؤون بلدية يفوق عددها 100000 نسمة.

ب- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

كما أشرت سابقا، المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل ثلاثة أشهر⁽¹⁾، ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية، في الحالات التي نص عليها قانون البلدية، غير أنه يلاحظ أن تنظيم دوراته ليست بالشكل المنصوص عليه في دورات المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾ من حيث بداية الدورات ومدتها. بينما نصت المادة 85 من قانون البلدية على أنه: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية"، فمن خلال تفحصنا لنص هذه المادة، فإن المجلس يتولى كل الصلاحيات التي تدخل دائرة اختصاصه وكذلك الاختصاصات ذات النمط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

فهو يصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها⁽¹⁾، غير أنه وفي حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال مدة 15 يوما من تاريخ استلامها، ليتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال مدة 10 أيام إعادة طرحها من جديد على أعضاء المجلس لتوازنها المالي وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا⁽²⁾، لاسيما فيما يتعلق تسجيل النفقات الإجبارية، ونلاحظ أن هذه صورة من صور حلول الوالي مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي.

(1) - المادة 14 من قانون البلدية، 90 - 08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، ج ر ج ح العدد 15، مرجع سابق.

(2) - المادة 11 من قانون الولاية، 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج ر ج ح العدد 15، المتمم سنة 2005، ج ر ج ح العدد 50 لسنة 2005.

(1) - المادة 152 من قانون البلدية، 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج ر ج ح العدد 15، المتمم سنة 2005، ج ر ج ح رقم 50 لسنة 2005

(2) - انظر المادة 155 الفقرة 2 من قانون البلدية 90 - 08، مرجع مذكور أعلاه.

أما فيما يتعلق بتسيير الحقيبة العقارية، فعكس ما كان معمولاً به في الماضي، أي بموجب الأمر 74 - 26 المؤرخ في 20/02/1974، المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية والنصوص المنظمة لها⁽³⁾، والتي كانت تحول صلاحيات أوسع للمجلس الشعبي البلدي، لتسيير وتسوية العقار (عقود الملكية). نجد أنه بصدر القانون رقم 90 - 25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري⁽⁴⁾، لقد تم تقليص صلاحيات المجلس في هذا المجال، فأوكل تسيير الحقيبة العقارية إلى وكالات التسيير والتنظيم العقاري الحضري، على مستوى وكالة ولائية يترأسها الوالي مجلسها التنفيذي وللمجلس البلدي تمثيلاً فيها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى عضو أو عضوين من المجلس على أن تنشأ الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية، وزير المالية ووزير السكن والتعمير.

وبالرجوع إلى قانون البلدية 90 - 08 يمارس المجلس الشعبي البلدي من خلال رئيسه صلاحيات الموضوعات التالية:

- 1- التهيئة والتنمية المحلية.
- 2- التعمير، الهياكل الأساسية والتجهيز.
- 3- التعليم الأساسي، وما قبل المدرسي.
- 4- الأجهزة الاجتماعية والجماعية.
- 5- السكن.
- 6- حفظ الصحة، النظافة والمحيط.
- 7- الاستثمارات الاقتصادية.

القاعدة العامة أن مداورات المجلس الشعبي البلدي تكون علنية، إلا أنه يمكن أن تعقد مغلقة كإجراء استثنائي في الحالتين التاليتين:

- فحص حالات انضباط المنتخبين.
- فحص مسائل مرتبطة بالأمن والحفاظة على النظام العام⁽¹⁾.

(3) - فيما يخص هذه النصوص المنظمة، انظر ملخص الكتاب التالي الذي يحتوي على هذه النصوص:

Ch. Ben akzouh : le droit des réserves foncières, OPU Alger, 1990.

(4) - أنظر، ج.ر.ج. عدد 49، سنة 1990.

(1) - المادة 19 من قانون البلدية، 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، مرجع سابق.

ومن الناحية النظامية، يجب أن تحرر المداولات باللغة العربية تبعا للمادة 38 من قانون البلدية وقد تكون محل بطلان بقوة القانون حسب ما تضمنته المادة 44 من ذات القانون، حيث يلغي الوالي المداولة بقرار معطل، واستنادا لنص المادتين 45 و46 من نفس القانون، يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية إلغاء قرار الوالي وفق الشروط والأشكال الجاري بها العمل.

إن الحديث عن المجلس الشعبي البلدي، يدعونا بالضرورة للحديث ولو بإيجاز عن رئيسه إذا بالموازاة مع هذه المهام فهو رئيس الجهاز التنفيذي، فكيف يتم تعيينه وما هي صلاحياته؟

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته

أ- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

لقد حدد قانون البلدية شروط تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 48 منه وتمثل هذه الشروط في الآتي:

- 1- أن يكون ضمن القائمة الفائزة وبأغلبية المقاعد داخل المجلس.
- 2- أن يحظى بثقة أعضاء قائمته، بمعنى أن يعين من طرفهم سواء عن طريق انتخاب غير مباشر وسري أو يزكى علنيا.
- 3- في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد المقاعد، يشترط أن يكون الرئيس أكبر المترشحين سنا⁽¹⁾، غير أن هذا المعيار قد تم التراجع عنه في الانتخابات المحلية الأخيرة، بحيث تم الاعتماد على معيار مجموع الأصوات التي تحصلت عليها القائمة دون النظر لعامل السن، وعليه فإن انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون على مرحلتين الأولى عن طريق الاقتراع العام والمباشر السري من طرف المواطنين والمرحلة الثانية عن طريق الاقتراع غير المباشر من طرف أعضاء القائمة الفائزة، والمعمول به في الحياة السياسية أنه غالبا ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي هو متصدر القائمة الفائزة⁽²⁾.

(1) - هذه الحالة تطرح نفسها في كل مرة بعد ظهور نتائج الانتخابات المحلية، ولم يتم معالجتها لا في قانون الانتخابات أو قانون البلدية، بل تم ضبطها في كل مرة بموجب تعليمة من طرف وزير الداخلية رقم 2342، المؤرخة في 7 أكتوبر 2002، وفي الانتخابات المحلية التي جرت في 29/11/2007، عاجلت هذه الإشكالية بموجب تعليمة وزارة الداخلية الصادرة في 2007/12/02.

(2) - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار النهضة، عين مليلة، الجزائر، سنة 2003، ص 139، 140.
- غير أننا نسجل رأينا بتحفظ فيما يخص ما أشار إليه الأستاذ علاء الدين عشي في عبارة: "وعليه فإن انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون على مرحلتين عن طريق الاقتراع العام والمباشر السري من طرف المواطنين"، حسب رأينا، أن رئيس المجلس الشعبي البلدي في المرحلة الأولى لا ينتخب من طرف المواطنين بصفته رئيسا، بل ينتخب بصفته عضوا مرشحا في القائمة الانتخابية، فلا يمكن للمواطنين في مرحلة الانتخاب أن تكون لهم المعرفة المسبقة لشخص الرئيس.

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي وظيفة مزدوجة، فتارة يتصرف باسم البلدية، وأخرى باسم الدولة، وهذا تحت سلطة الوالي، ولهذا تتعدد وتتداخل صلاحياته باختلاف المجالات التي يباشر فيها اختصاصه، خاصة في مجال التنمية المحلية أين تشترك عدة قطاعات إدارية وتقنية لإنجاز المشاريع التنموية المحلية.

فبداية يشكل رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للبلدية، وهو مكلف بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، ويعين من بين أعضاء القائمة التي فازت بأغلبية المقاعد. وفي الممارسة يستعين في أداء مهامه بنائب أو أكثر⁽³⁾ بحيث لا يتجاوز:

(02) نائبين بالنسبة للبلديات المتكونة من 07 أعضاء.

(03) نواب بالنسبة للبلديات المتكونة من 11 إلى 13 عضو.

(04) أعضاء بالنسبة للبلديات المتكونة من 23 عضو.

(06) أعضاء بالنسبة للبلديات المتكونة من 33 عضو.

مع الإشارة إلى مدة رئاسته للمجلس وهي 05 سنوات ما لم يستقيل بإرادته الذاتية أو عندما يكون في حالة تنافي أو يقال بسبب الإدانة الجزائية أو تسحب منه الثقة⁽¹⁾، مع احتمال تعديل هذا الحكم في مشروع قانون البلدية الجديد عن طريق اقتراع علني وأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وفي هذه الحالة الأخيرة كما في حالة الاستقالة يفقد منصب الرئاسة ويحتفظ بعضويته في المجلس.

في هذا السياق، نشترك في الرأي الذي ذهب إليه الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي⁽²⁾ في تعليقه عن المادة 55 من قانون البلدية والتي تنص: "تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وأغلبية ثلثي أعضائه"، حيث يقول الأستاذ وإن كان الأجدى أن تترك مهمة سحب الثقة إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرهم من الأعضاء، ماداموا وحدهم هم أصحاب الثقة الممنوحة له لدى التعيين، حيث ترتب على نص المادة 55 عدم استقرار واضطراب في القيادة الإدارية بالعديد من البلديات وفي كل الحالات خاصة تلك المرتبطة بالتنمية المحلية عبر البلدية حيث

(3) - المادة 47 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(1) - المادة 32، 33 و55 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(2) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 87.

أصبحت في الكثير منها المشاريع التنموية عالقة بالتنفيذ بسبب هذه الاضطرابات، فإن في هذا السياق يعوض خلال شهر، بمنتهى آخر من أعضاء القائمة نفسها التي كان ينتمي إليها.

ج- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة عامة بطريقة عادية وأخرى غير عادية نوردتها وفق الترتيب والتوضيح التاليين:

1- الطرق العادية لانتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

أ- نهاية العهدة:

ويقصد بها نهاية مدة 05 سنوات المقررة قانوناً⁽³⁾، وبالتالي فإن مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي تنتهي بعد إجراء الانتخابات التالية للعهدة النيابية وفي غضون 08 أيام⁽⁴⁾، أي إلى غاية تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد، غير أنه استثناء، فإن العهدة النيابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وباقي الأعضاء قد تمتد تلقائياً حسب ما تضمنته الفقرة الثالثة من المادة 75 من الأمر 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلقة بالانتخابات، وكذا في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في الدستور⁽¹⁾، وهي حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، في هذه الحالة فإن العهدة النيابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وباقي الأعضاء تمتد تلقائياً حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه حسب المادة 9 من دستور 1996.

ففي حالة الظروف الاستثنائية وهذا عملاً بالمادة 93 من الدستور السابق الذكر، يجوز لرئيس الجمهورية حالة الظروف الاستثنائية، كحالة المساس بالمؤسسات الدستورية أو المساس بسلامة التراب الوطني، ففي هذه الحالة كذلك أن يمدد العهدة النيابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وباقي الأعضاء تلقائياً. أما حالة الحرب فإذا كانت البلاد في حالة حرب فإن العهدة النيابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وباقي الأعضاء تمتد تلقائياً.

ب- الوفاة:

(3) - المادة 75 من الأمر رقم 07/97، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر ج العدد 12 لسنة 1997، المعدل سنة 2004 .

(4) - المادة 08 فقرة 2، من قانون البلدية، مرجع سابق.

(1) - المواد 91، 93 و96 من دستور 1996، ج ر ج العدد 76.

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة وفاته ويتم تعويضه بمنتهب من قائمته طبقا لأحكام المادة 51 من القانون، المتعلق بالبلدية وذلك في غضون شهر من وفاته، ويقوم أعضاء قائمة الرئيس المتوفى بانتخاب رئيس جديد للمجلس الشعبي البلدي وفقا للكيفيات المحددة في المادة 48 من قانون البلدية.

ج- حالة الاستقالة:

وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس، ويكون ذلك أمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويخطر الوالي بذلك فوراً⁽²⁾، وحسنا فعل المشرع في هذه المادة حينما ذكر الوالي كجهة إخطار مما يفهم منه أن الإقالة تقدم للمجلس كهيئة للمداولة. كما أصاب المشرع ثانية حينما حدد مدة شهر حتى تصبح الاستقالة سارية المفعول، مما نستنتج أن الرئيس بإمكانه سحب الاستقالة قبل مضي هذه المدة القانونية، وحتى وإن قدمها يظل يباشر مهامه ولا يجوز له الانقطاع عن أداء واجبه حين تقديم الاستقالة للمجلس⁽³⁾.

2- الطرق غير العادية لانتهاج مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

وتتمثل في الحالات التالية:

أ/ سحب الثقة منه:

وهو طريقة قانونية⁽¹⁾، بموجبها يبادر أغلبية أعضاء المجلس (3/2 من الأعضاء) للإطاحة بالرئيس وتجريده من منصب الرئاسة للمقارنة، وبالرجوع إلى قانون الولاية كما سنرى لاحقا نستنتج ما يلي:

- أن المشرع بدأ أكثر دقة في قانون البلدية عنه في قانون الولاية، إذ لم يخصص في هذا الأخير أي حكم بخصوص حالة سحب الثقة وهو ما قد يطرح التساؤل أيضا بخصوص سر الاختلاف بين المجالس المحليين وإمكانية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وعدم إمكانية ذلك بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

(2) - المادة 54 من قانون البلدية، 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، مرجع سابق.

(3) - كان من الأفضل باعتقادنا، لو حدد المشرع مدة وجيزة بعد سريان الاستقالة لمباشرة إجراءات الاستخلاف، تعجيلا بتنصيب الرئيس الجديد.

(1) - أنظر، الملحق رقم 01، ص 139، المنشور رقم 99-40 المؤرخ في 23 أكتوبر 1999، المتعلق بسير بعض المجالس الشعبية البلدية.

- لم يعمد المشرع في قانون البلدية إلى ذكر الأسباب المؤدية إلى سحب الثقة تاركاً ذلك للممارسة العملية واستناداً لما حدث في الواقع، فإن الحالة الأكثر رواجاً هي حالة تجاوز السلطة من جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

ب/ الإقصاء:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من أعضاء المجلس عن طريق الإقصاء وذلك بتوفر سبب ثبوت الإدانة الجزائية⁽³⁾، فعندما يتعرض عضو منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، حيث يصدر الوالي قراراً معللاً يتضمن توقيف العضو، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية، وقد بالغ المشرع باستعمال كلمة يمكن في نص المادة 32 من قانون البلدية⁽⁴⁾، حيث كان من المفروض استبدالها بجملة: "يعتبر موقوفاً عن مهامه إلى غاية صدور حكم قضائي نهائي يقضي بإدائته".

أما فيما يخص عملية الإقصاء النهائي⁽¹⁾ للعضو المنتخب أثناء تعرضه للإدانة الجزائية في إطار أحكام المادة 32 من قانون البلدية، يستخلص شروط الإقصاء التالية:

- حصول إدانة جزائية، وذلك بصدور حكم نهائي و بات في حق المنتخب.
- إعلان المجلس البلدي قانوناً لهذا الإقصاء.
- صدور قرار إثبات الإقصاء من طرف الوالي.

ج/ حل المجلس الشعبي البلدي:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وباقي الأعضاء في الحالات⁽²⁾ التي يحل ويجدد فيها المجلس الشعبي البلدي بكامله، وفق الحالات التالية:

(2) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، بدون تاريخ للنشر، ص 294.

(3) - المادة 32 من قانون البلدية، 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، مرجع سابق.

(4) - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، مرجع سابق، ص 152.

(1) - المادة 33 من قانون البلدية، 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، مرجع سابق.

(2) - المادة 01 من الأمر رقم 05 - 03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر ج ج العدد 50، المعدل والمتمم للمادة 34 من القانون البلدي 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج ر ج ج العدد 15.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلاف في التسيير وفي الإدارة المحلية، أو يمس بمصالح المواطن وسكنته.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها، ينجر عنها تحويل إداري للسكان.

3- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص مزدوج فهو من جهة ممثل للبلدية ومن جهة ثانية يمثل للدولة، ويعمل لحساب الدولة أي من أعوانها.

أ- صفة تمثيله للدولة:

- هو يتولى بهذه الصفة وتحت إشراف الوالي تنفيذ ونشر القوانين والتنظيمات عبر تراب الولاية.

- ويتولى أيضا القيام بكافة الأعمال المتعلقة بالضبط الإداري من أجل الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة داخل البلدية معتمدا في ذلك على الحرس البلدي (الشرطة البلدية سابقا) ويمكنه أن يستعين بقوات الشرطة والدرك الوطني المتواجد بإقليم البلدية عند الضرورة.

- كما أنه يجوز صفا ضابط الحالة المدنية⁽¹⁾، إذ بمقتضاها هو الذي يتولى إبرام عقود الزواج وتسجيلها وتسجيل الوفيات وتسجيل الوثائق القضائية والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وكذا المصادقة على مطابقة نسخ الوثائق للأصل، كما يجوز له تفويض هذه المهام كلها أو البعض منها إلى أحد نوابه أو أحد المستخدمين وذلك تحت مسؤوليته الشخصية⁽²⁾.

- يتولى مهمة ضابط الشرطة القضائية، إذ طبقا لأحكام المادة 68 من قانون البلدية المتتمم، وكذا قانون الإجراءات الجزائية⁽³⁾، يمارس مهمة البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع

(1) - المادة 68 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(2) - المادة 77 من قانون البلدية 90، مرجع سابق.

(3) - المادة 12 من الأمر 66 - 155، المؤرخ في 8 جويلية 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ح العدد 49 لسنة 1966، المعدل والمتمم.

الأدلة عنها، والبحث عن مرتكبيها مادام لم يبدأ التحقيق القضائي فيها، طبقا للمادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 66 - 155، المعدل والمتمم⁽⁴⁾.

- يجوز أيضا صفة ضابط الشرطة الإدارية.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري، فهو يسهر على المحافظة على النظام العام الذي يندرج تحته الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة⁽⁵⁾.

ب- صفة تمثيله للبلدية:

لما كانت البلدية شخصا معنويا عاما يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فقد أسندت لرئيسها عدة مهام ليقوم بها باسمها ولحسابها⁽⁶⁾، تتلخص في الآتي:

- مهمة التمثيل:

يمثل رئيس البلدية في كل الأعمال الإدارية والمدنية، وأمام القضاء سواء مدعية أو مدعى عليها وتطبيقا لنص المادة 66 من قانون البلدية، يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد، كما يمثلها في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات.

- مهمة رئاسة المجلس:

كما مر معنا سابقا في الفرع الرابع، أولا من هذا المطلب، يتولى الرئيس إدارة اجتماعات وأشغال المجلس من حيث التحضير، الدعوة للاجتماعات، وضبط الجلسات⁽¹⁾.

- مهمة إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها:

حيث يتولى تحت مراقبة المجلس ما يلي:

- تسيير الإيرادات والإذن بالإنفاق.

(4) - انظر الأمر رقم 66 - 155، مرجع مذكور أعلاه.

(5) - المواد 67 إلى 78 من قانون البلدية، مرجع سابق.

وكذا المرسوم رقم 81 - 267، المؤرخ في 10/10/1982، المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرقات والنظافة والسكينة العامة.

(6) - المواد من 58 إلى 66 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(1) - المادة 16 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، مرجع مذكور أعلاه.

- إبرام عقود اقتناء الأملاك وبيعها، قبول الضمان والوصايا.
 - إبرام الصفقات العمومية وعقود الإيجار، ذات المدة الزمنية 3، 6 و 9 سنوات، أما إذا تجاوزت عقود الإيجار مدة 09 سنوات فتكون من اختصاص والي الولاية باسم البلدية وحسابها⁽²⁾.
 - المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة المملوكة للبلدية.
 - توظيف المستخدمين والإشراف على تسييرهم وممارسة مظاهر السلطة الرئاسية عليهم⁽³⁾.
 - إعداد واقتراح ميزانية البلدية ومتابعة تنفيذها.
 - السهر على حسن سير المصالح، المرافق ومؤسسات البلدية.
- وللتمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للبلدية وتلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة فوائد نذكر منها:

* من حيث المسؤولية:

تتحمل البلدية ما قد يترتب على تصرفات رئيسها وهي التي يقوم بها تمثيلا لها، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار من تصرفات الرئيس التي يقوم بها باعتباره ممثلا للدولة وحسابها.

* من حيث الرقابة:

حينما يمثل البلدية، يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة أو الوصاية الإدارية (la tutelle) من طرف الوالي أو رئيس الدائرة حينما يمارس السلطة الوصائية على البلديات وكل مداولاتها، بموجب تفويض من الوالي⁽¹⁾.

أما حينما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية (pouvoir hiérarchique) للوالي، بكل ما يترتب من نتائج عن التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية⁽²⁾.

ثالثا : الرقابة على البلدية.

(1) - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ملتقيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنبثقة عن الانتخابات المحلية، 10 أكتوبر 2002، جانفي 2003.

(2) - المادة 128 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(1) - انظر المادة 100 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، ج ر ج ج العدد 84 لسنة 1994.

(2) - محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 26، 27 و 92.

لقد جعل المشرع الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الأراضية القانونية التي يعبر فيها الشعب عن إرادته كونها القاعدة والنواة الأولى للمؤسسة للنظام اللامركزي والتسيير الديمقراطي. ونتيجة لعدة اعتبارات تاريخية وأخرى سياسية واقتصادية، ارتأى المشرع إخضاع هذا المجلس إلى نظام الوصاية الإدارية الدائمة للدولة، متمثلا في شخص والي الولاية، بما يتمتع به من صلاحيات وكذا المصالح الإدارية الملحققة به لتفعيل وتنشيط دور المجلس الشعبي البلدي في التنمية. سبق وقد رأينا الرقابة على أعضاء المجلس وأعماله وهيئته. وعليه، وبالبناء على ما سبق، سنتطرق بشيء من التبيان والدراسة إلى مظاهر الرقابة السياسية الوصائية الإدارية والقضائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول الأول على هذه الهيئة، أو بعبارة أخرى تحديد الإطار القانوني المنظم لعلاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي مع الهيئة السياسية (المجتمع المدني والناخبين) وكذا الوصاية الإدارية، والوالي، رئيس الدائرة والجهات القضائية والتي نبينها كما يلي:

1- الرقابة السياسية.

قبل صدور دستور 1989 والانتقال من نظام الحزب الواحد إلى التعددية السياسية، كان رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع لرقابة الحزب وتتمثل هذه الرقابة في الرجوع إلى قانون البلدية الصادر سنة 1967 وكذا ما تضمنه الميثاق الوطني لسنة 1976، لكن حاليا أخذت إلى حد ما صور الرقابة المباشرة وتتمثل في توجيه الأعضاء وحثهم على الالتزام بسياسة الحزب ما استطاعوا في إطار ممارسة مهامهم، إلا أنه بعد تطور وسائل التعبير البصرية والمكتوبة واعتماد أسلوب المظاهرات الشعبية والاعتصام في الساحات العمومية إلى غلق الطرق ومقرات البلديات، أضحى هذا الأسلوب وسيلة ضغط على رؤساء المجالس الشعبية البلدية كأشخاص أو هيئات على اعتبار أن العضو المنتخب يلازمه ذلك الشعور الدائم بأفضلية القاعدة الشعبية عليه سواء في انتخابه أو إعادة انتخابه، وفي الحالات الأخرى المطالبة بلجان تحقيق إداري ينتهي بإحالة رئيس البلدية على الجهات القضائية وما يترتب عن ذلك من آثار⁽¹⁾.

2- الرقابة الوصائية.

(1) - عزوزي عبد المالك وعياشي لخضر، مذكرة مادة ملتقى لنيل شهادة ليسانس، النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، جامعة
ماي 1945، كلية الحقوق، سنة 2007/2008.

تندرج الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي إما على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة أو على أعماله المتمثلة في القرارات التي يصدرها أثناء ممارسة مهامه. في هذا الإطار نتناول بشكل موجز طبيعة وقوة تنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث أنه يصدر نوعين من القرارات:

- قرارات فردية، أي تلك التي تخص فرداً كحالة توظيف مثلاً، وتنفذ بمجرد تبليغها للمعني فوراً⁽²⁾.
- قرارات تنظيمية، وهي التي تنظم قرارات عامة ومجردة تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم ولكن هذه القرارات متى تصدر؟ للإجابة عن هذا السؤال نميز بين حالتين:

أ- القرارات التنظيمية الصادرة في الظروف العادية:

لا تنفذ إلا بعد شهر⁽¹⁾ من إرسالها إلى الوالي، ما لم يبلغها هذا الأخير، في تلك الفترة إن كانت مخالفة للقانون أو التنظيم وحتى بمشروعيتها، فإذا تعلقت بالنظام العام جاز للوالي أن يطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي تعليقها مؤقتاً، وفي حالة إلغائها يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن بإلغائها أمام الجهات القضائية المختصة.

أما حالة الإذن المسبق، هو إجراء مسبق تتخذه السلطة الوصية تجاه رئيس المجلس الشعبي البلدي بحيث بمقتضاه يكون مشروع القرار الذي يريد رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذه أن يكون لا يخالف القانون ولا يمس بالمصلحة العليا⁽²⁾، ومعنى ذلك أن البلدية يجب أن تستأذن السلطة الوصية قبل إقدامها على اتخاذ هذا القرار وإعطائها الإذن في ذلك، والملاحظ أن المشرع لم ينص في قانون البلدية على مسألة الإذن المسبق، وبالتالي ترك باب المبادرة مفتوحاً، أي بجرية في اتخاذ أي قرار يدخل في اختصاصها وفي الوقت المناسب لها.

ب- القرارات التنظيمية في الظروف الاستعجالية:

(2) - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة 1966، ص 538-552.

(1) - المادة 80 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(2) - مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الرقابة والاستقلال، مجلة مجلس الدولة، 2003، عدد 03، ص 152.

يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ حيناً القرارات التنظيمية إذا كان الأمر يتعلق بحالات استعجالية وذلك بعد استئذان الوالي⁽³⁾.

أما حالة الحلول⁽⁴⁾، وهو قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية بتنفيذ بعض من التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز منها أو إهمالاً، باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة وهو مكلف في نطاق اختصاصاته.

فهو ملزم بتنفيذ ونشر القوانين والتنظيمات على مستوى إقليم البلدية، ولكن في هذا السياق تطرح إشكالية: ما مدى خطورة مثل هذا التصرف - الامتناع عن تنفيذ قانون أو تنظيم معين - على المصالح الجوهريّة للدولة؟ رغم ذلك، المشرع لم يشر ولم يعالج هذه الوضعية بشيء من الصرامة، رغم ما تتوفر عليه من آليات ووسائل قانونية ومادية تضمن استمرار المرفق العام.

لقد حدد القانون البلدي في مواد 82 و 83 أسباب الحلول إلا أنه قيدها بشروط:

- أن يكون الحل بنص صريح، حيث لا يمكن تصور قيام سلطة حلول بدون وجود نص قانوني صريح يحدد الحالات والشروط التي يحق فيها للسلطة الوصية مباشرة الإجراء.

- أن يكون التصرف محل الحل الذي امتنع عن تنفيذه رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزماً قانوناً، ومن ثم يعتبر رفضه أو الامتناع عنه عملاً غير مشروع لمخالفته النص الملزم.

- أن تصدر السلطة إنذار للقيام بالعمل المطلوب قبل القيام بالحلول، يحدد فيه الوقت اللازم للامتثال ويمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن التنفيذ أو يلتزم الصمت حيال هذا الإنذار، فإذا نفذ الوقت جاز للسلطة الوصية حينذاك أن تحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وما يمكن أن يقال حول هذا الموضوع أنه يكتسي أهمية بالغة وينطوي على خطورة كبيرة على استقلالية الجماعات المحلية، ولذلك لم تمارس السلطة الوصية رغم توفر شروطه في كثير من الأحيان⁽¹⁾.

3- الرقابة القضائية

(3) - بن طيفور نصر الدين، محاضرات في القانون الإداري موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق، جامعة الدكتور مولاي طاهر بسعيدة، سنة 2003/2004.

(4) - المواد 82 و 83، من قانون البلدية، مرجع سابق.

(1) - إن السلطة الوصية رغم أن اتخاذ وتنفيذ قرارات هدم البناءات الفوضوية ملزمة قانوناً والشروط القانونية متوفرة إلا أنها لا تلجأ إلى هذا الإجراء.

إضافة إلى آليات الرقابة التي تمت الإشارة إليها، هناك الرقابة القضائية⁽²⁾ على رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بالقرارات التي يتخذها، ويحرك هذه الرقابة كل ذوي مصلحة وصفة، لأنه من المفترض في القرار الإداري الذي تصدره الإدارة أن يكون مشروعاً حالياً من أي عيب من العيوب التي تصف الأعمال الإدارية بعدم المشروعية، بغرض تحقيق المصلحة العامة، كما أن عبء الإثبات يقع دائماً على المدعي مما يجعل الجهة المصدرة للقرار في مركز مريح حتى ولو أصدرت قراراً غير مشروع، ومن المعروف أيضاً أن القرارات الإدارية المخاصمة من طرف المدعي لإلغائها، لا بد أن تصير معيبة في أحد العيوب التي نكتفي بذكرها دون تفصيل:

- عيب عدم الاختصاص وما ينطوي عليه من عدم الاختصاص (الموضوعي، المكاني والزمني).
- عيب الشكل.
- عيب مخالفة القانون.
- عيب الانحراف في استعمال السلطة.
- عيب السبب.

المطلب الثاني

التنظيم الإداري للولاية

على غرار المنهجية المتبعة في دراستنا للنظام القانوني للبلدية، سنتناول دراسة هذا المطلب (النظام القانوني للولاية) بصفة موجزة، نظراً لتشابه تنظيمهما الإداري، فالأول أكثر تفصيلاً كونه المحور الأول والرئيسي في دراستنا، بينما الثاني (النظام القانوني للولاية)، كونها جماعة محلية لها سلطة الوصاية الإدارية على البلدية، إضافة إلى ذلك موضوع البحث يقتضي المحافظة على التوازن الشكلي بين هذين المطلبين في هذا المبحث، مع الاعتماد على الإحالة في الأحكام المتماثلة في التنظيم البلدي عند الاقتضاء، وذلك طبقاً للقانون 90-09 المؤرخ في 07/04/1990⁽¹⁾.

الفرع الأول

(2) - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 143.

(1) - انظر الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1990.

تعريف الولاية

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث عرفها قانون الولاية القديم: "الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية.."⁽²⁾، وتنشأ الولاية طبقا للقانون بالنظر لأهميتها ويجدر الذكر أن للولاية أساسا دستوريا" إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية فلقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على: "اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية"⁽³⁾ ونص دستور 1996 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"⁽⁴⁾، وخصها القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 المتعلق بالولاية بتعريف خاص: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة"⁽¹⁾.

كما أن الإطار الإقليمي للجماعات المحلية يستهدف تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات طبقا لمبادئ اللامركزية ويتكون التنظيم الإقليمي الجديد من 48 ولاية⁽²⁾.

الفرع الثاني

مراحل إنشاء الولاية وخصائصها

أولا : مراحل إنشاء الولاية

أ- مرحلة التقرير:

وهي مرحلة انعقاد إرادة ونية السلطات العامة (القيادة السياسية ممثلة في مجلس الثورة) المختصة في إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

ب- مرحلة التحضير:

(2) - المادة 01 من الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون ميثاق الولاية، المعدل و المتمم ج ر ج العدد 44 لسنة 1969.

(3) - انظر دستور 1976، ج ر ج العدد 94 لسنة 1976.

(4) - انظر المادة 15 من دستور 1996، ج ر ج العدد 76 لسنة 1996.

(1) - المادة 01 من قانون 90 - 09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، المتمم، ج ر ج العدد 15 سنة 1990.

(2) - قانون 84 - 09، المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد ج ر ج العدد 06 لسنة 1984.

وهي تنحصر في إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ القرار (القانون) وإنشاء الولاية.

ج- مرحلة التنفيذ:⁽³⁾

والمقصود بهذه المرحلة الدخول الفعلي في حيز التطبيق، وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق، نظرا لأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية، فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.

ثانيا : خصائص الولاية

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية نذكر منها:
- أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية، فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساسا وليس على أساس فني أو موضوعي⁽¹⁾.

- تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المهنية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة⁽²⁾.

والولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة تعد وتعتبر عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المهنية (البلديات) وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة والولاية باعتبارها وسيلة

(3) - انظر الأمر رقم 69 - 38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتعلق بالولاية، ج ر ج العدد 44 لسنة 1969.

(1) - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، قالمة، سنة 1990، ص 166.

(2) - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع مذكور أعلاه، ص 166.

وعامل انسجام لتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة ولذلك كانت الولاية صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية.

- تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب وإنما يختار البعض منهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بينما يعين باقي الأعضاء (المجلس التنفيذي) ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي، ليدر هذه الهيئة التنفيذية الوالي⁽³⁾.

تؤكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية في اعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية للولاية وإشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية، وتشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكان الولاية، فهي بذلك ليست مجرد جماعة محلية لامركزية تشكل أعمالها امتداد لأعمال البلدية، وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارة المركزية للدولة بكل المعلومات المحلية المطلوبة وفي نفس الوقت تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأكمل والمطلوب، في إطار الآفاق التنموية.

الفرع الثالث

التطور التاريخي للولاية

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كان قد مر بهما التنظيم الولائي بالجزائر هما مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أولا : مرحلة الاستعمار

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنايات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم ثم أحدثت تقسيمات

(3) - المادة 08 من القانون 90 - 09 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتعلقة بالولاية، المنتم. ج ر ج العدد 15 سنة 1990.

أخرى في الأقاليم الثلاث لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب تركز كثافة الجيش والمعمرين⁽¹⁾.

في هذا الإطار أبدى الأستاذ الدكتور محمد صغير بعلي جملة من الملاحظات الأساسية حول التنظيم العمالي الولائي (organisation départementale) تبعا لأهداف التنظيم الإداري الاستعماري⁽²⁾.

ثانيا : مرحلة الاستقلال

بعد الاستقلال باشرت السلطة العامة للدولة الجزائرية في اتخاذ جملة من الإجراءات الإدارية والتنظيمية لإعادة ترتيب وتنظيم الهيكل التنظيمي للولاية، ففي مرحلة ابتدائية تم إحداث لجان جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي⁽³⁾ "C.D.I.E.S"، تضم ممثلين من المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم المحافظ⁽¹⁾ الذي يتولى رئاسة اللجنة، ويحتفظ أعضاء اللجنة بالرأي الاستشاري فقط حول ما يقدمه المحافظ من مشاريع وقرارات.

نشير أن مقصد السلطة العامة من هذا الإجراء التنظيمي هو خلق نوع من التوازن بين التمثيل الإداري ممثلا في شخص المحافظ الذي يجوز قانونا وفعلا سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة في البلاد، والتمثيل الشعبي من خلال مشاركتهم في اللجان السابقة الذكر.

بعد الانتخابات البلدية الأولى التي عرفتها الجزائر سنة 1967، تم استبدال اللجنة المذكورة بمجلس جهوي ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية⁽²⁾ "A.D.E.S"، حيث ضمت تشكيلته جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية، بالإضافة إلى ممثل عن الحزب، النقابة والجيش، إذ بذلك بدأ برسم مؤشر البعد التنموي المحلي من خلال التنوع العضوي في هذا المجلس.

رغم هذا التمثيل النوعي إلا أن هذا المجلس لم يتعد الدور الاستشاري فقط رغم ما يتمتع به رئيس هذا المجلس من سلطات عامة بصفته ممثل الدولة على مستوى هيئة الولاية، (إذ ينتخب الرئيس من بين

(1) - انظر، ميثاق الولاية، المؤرخ في 26 مارس 1969، ج ر ج ج العدد 44 سنة 1969.

(2) - انظر، محمد صغير بعلي، كتاب قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم والنشر، عنابة، 2004، ص 112، 113.

(3) - انظر الأمر رقم 62 - 16 المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن تأسيس لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي على مستوى كل ولاية، ج ر ج ج العدد 07 لسنة 1962.

(1) - المحافظ نسبة للمحافظة أو العمالة، تسمية أطلقت على الولاية قبل الإصلاح الذي أحدثه أول قانون ولائي تعرفه الجزائر عقب الاستقلال بالأمر رقم 69-38 المؤرخ في 1969/05/23، ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1969.

(2) - انظر الأمر رقم 67 - 222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، المتضمن تأسيس على مستوى كل ولاية مجلس اقتصادي واجتماعي، ج ر ج ج العدد 89 لسنة 1967.

رؤساء المجالس الشعبية البلدية)، وله مهام في مجالات مختلفة على غرار التعرف على الأملاك الشاغرة⁽³⁾ (Biens vacants)، إعداد وتنفيذ الميزانية وكذا المحافظة على النظام العام.. إلخ.

بقيت هذه الوضعية سائدة إلى حين صدور الأمر 39/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن لقانون الولاية، الذي يعتبر أساس التنظيم التاريخي للولاية في الجزائر، إذ بموجبه تم إنشاء ثلاثة أجهزة أساسية وهي:⁽⁴⁾

- المجلس الشعبي الولائي: وهي هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

- المجلس التنفيذي للولاية: يترأسه والي الولاية، ويتشكل من مديري مسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية.

- والي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة، يعين من طرف رئيس الدولة بموجب مرسوم رئاسي.

اعتبر دستور 1976 هذه الوحدة الإدارية (أي الولاية) بنصه في المادة 36 منه على اعتبارها هيئة إدارية، إلا أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979، أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين، نبينهما على النحو التالي:

1- توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس "وظيفة رقابية"، على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 1976، لتعزيز آلية الرقابة الشعبية.

2- تدعيم وتأكيذ الطابع السياسي لهذه الهيئة من حيث ما يلي:

- تشكيلها:

حيث تشترط النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية الحزبية) حالة الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس وباقي المجالس المنتخبة.

- تسييرها:

(3) - أصبحت الأملاك الشاغرة تسمى حاليا أملاك الدولة بمقتضى الأمر 66-102 المؤرخ في 06/05/1966، ج ر ج ح العدد 36 لسنة 1966، بعد الأملاك الوطنية.

(4) - المادة 3 من الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، المعدل و المتمم ج ر ج ح العدد 44 لسنة 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 24 فيفري 1981.

وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية هو مجلس التنسيق الولائي⁽¹⁾.

الفرع الرابع هيئات الولاية

تبعاً لما تضمنه قانون الولاية⁽²⁾، أن الولاية تقوم على هيئتين أساسيتين، أولها المجلس الشعبي الولائي، وثانيها الوالي، يساعد هذا الأخير في مهامه أجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية منها الأمانة العامة للولاية، المفتشية العامة للولاية، الديوان، رئيس الديوان ورئيس الدائرة. تطبيقاً لما تضمنه المرسوم التنفيذي المشار إليه في الهامش⁽³⁾.

أولاً : المجلس الشعبي الولائي:

سنتطرق إلى هذه الهيئة من حيث التشكيل، التسيير، والصلاحيات المخولة له. فيما يخص تشكيل المجلس الشعبي الولائي، واستناداً للقواعد القانونية المتعلقة بتكوينه، فالمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية⁽¹⁾. كما أنه يمثل "قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁽²⁾، وهو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم، من خلال تنفيذ المشاريع التنموية في مختلف القطاعات على مستوى الولاية⁽³⁾.

أ- تشكيلته:

يتكون المجلس من مجموع المنتخبين الذين تم اختيارهم وتزكيبتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموع المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة

(1) - عزوي عبد الرحمن، المجلس التنسيقي الولائي، مذكرة ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، سنة 1983.

(2) - انظر المادة 8 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(3) - انظر، المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة و هيكل الإدارة العامة للولاية، ج ر ج العدد 48 لسنة 1994.

(1) - انظر المادة 14 فقرة 2، دستور 1996، ج ر ج العدد 76 لسنة 1996.

(2) - انظر المادة 16، دستور 1996، ج ر ج العدد 76 لسنة 1996.

(3) - أكد الميثاق الوطني على أهمية المجالس الشعبية الولائية، باعتبارها قاعدة أساسية للتنمية الوطنية ج ر ج المؤرخة في 16 فيفري 1986، العدد 7 لسنة 1986.

المنتخبين، ويكون عدد مقاعده حسب ما تضمنه قانون الانتخابات⁽⁴⁾، وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا⁽⁵⁾.

ب- تسييره:

يرأس المجلس الشعبي الولائي رئيسا ينتخب من بين الأعضاء الفائزين في العملية الانتخابية وذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدور الأول، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، جرى الانتخاب في دورة ثانية يكتفي بها بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات تسند رئاسة المجلس لأكبر المترشحين سنا، وتكون الرئاسة الكاملة للفترة الانتخابية أي (05 سنوات)⁽⁶⁾.

ج- الاختصاص:

يعمل المجلس الشعبي الولائي وفق نظام داخلي حسب قانون الولاية⁽¹⁾، يعقد دورات عادية ودورات استثنائية.

بالنسبة للدورات العادية يعقد المجلس أربعة (04) دورات في السنة مدة الواحدة 15 يوما يمكن تمديدها إلى 7 أيام بقرار من أغلبية أعضائه.

وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة، وإلا عدت باطلة، وهي أشهر: مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر من كل سنة⁽²⁾.

ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي⁽³⁾.

(4) - انظر المادة 99 من الأمر 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج العدد 12 لسنة 1997، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 04 - 01 المؤرخ في 7 فبراير 2004، ج ر ج العدد 14 لسنة 2004.

(5) - انظر ج ر ج العدد 49 لسنة 1997.

(6) - المادة 25 من قانون الولاية، ج ر ج العدد 15 لسنة 1990.

(1) - المادة 10 من قانون الولاية، ج ر ج العدد 15 لسنة 1990.

(2) - المادة 11 من قانون الولاية، ج ر ج العدد 15 لسنة 1990.

(3) - انظر المادة 13 من قانون الولاية، ج ر ج العدد 15 لسنة 1990.

نظام عقد جلسات المجلس الشعبي الولائي يختلف عما مر بنا في نظام عقد جلسات المجلس الشعبي البلدي من حيث تحديد تاريخ الجلسات ومدتها.

لقد خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية، سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في المجالات التالية على غرار اللجنة الاقتصادية والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز واللجنة الاجتماعية والثقافية⁽⁴⁾.

في إطار عمل هذه اللجان، ونظرا لخصوصية عمل لجنة السكن ولاسيما فيما يتعلق بالتنمية المحلية في شطرها الخاص بالعقار، يقوم المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال على الخصوص بالمساهمة في إنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري طبقا للتشريع المعمول به لاسيما قانون التوجيه العقاري رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990⁽⁵⁾، والذي بموجبه تم إسناد الحقيبة العقارية للوكالات العقارية عبر ولايات إقليم الجمهورية وفق مرسوم تنفيذي، ذلك لتفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية في استقبال البرامج التنموية المحلية عبر الولاية والبلدية.

إن نظرة فاحصة لاختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي، تسمح بإبداء الملاحظات الأساسية التالية:

- يمكن للمجلس أن يتداول في أية قضية تهم الولاية، تتصل بإحدى المجالات السابقة، باقتراح من ثلث (3/1) أعضاء المجلس أو الرئيس أو الوالي كما تشير إليه المادة 55 من قانون الولاية.
- يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، ذلك أن المادة 56 من قانون الولاية تنص على ما يلي: "يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه 30 يوما"⁽¹⁾.
- يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية التنموية، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي الولائي تنص على أن تدخل هذا الأخير يكون في حالة تجاوز

(4) - انظر المادة 77 من قانون الولاية، ج ر ج العدد 15 لسنة 1990.

(5) - قانون التوجيه العقاري رقم 90 - 25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، ج ر ج العدد 49 لسنة 1990.

(1) - المادة 56 من قانون الولاية، مرجع سابق.

النشاط للإطار الإقليمي للبلدية أو لقدراتها⁽²⁾، كما لها أن تتدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو حتى دعمها للتنمية⁽³⁾.

ثانيا : تعيين الوالي وصلاحياته

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا، تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية⁽⁴⁾.

- التعيين وانتهاء المهام

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89 - 44 الصادر في 10-04-1989 وغيره من النصوص لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 90 - 25 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، وهذا ما تخوله له المادة 78 من الدستور 1996⁽⁵⁾ المعدل سنة 2008. ولا يوجد -حاليا- نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية⁽¹⁾، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسية) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة.

أما فيما يخص انتهاء مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه⁽²⁾.

- الصلاحيات:

بالنظر إلى الطبيعة القانونية المزدوجة لمركز الوالي فإنه بذلك يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يتمتع بسلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

(2) - المادة 96 و76 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(3) - المواد 59، 75، 77، 78، 79، 80، 82، من قانون الولاية، مرجع مذكور أعلاه.

(4) - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة قالمة، عنابة، سنة 2001، ص118.

(5) - انظر ج ر ج ج العدد 76 لسنة 1996.

(1) - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90 - 230، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر ج ج العدد 41 لسنة 1990.

(2) - محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، الجزائر، دار العلوم والنشر، سنة 2004، ص125.

- الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

في هذه الحالة يمارس الوالي الصلاحيات الأساسية التالية:

- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وذلك عن طريق إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ بعد أن تصادق عليها (المداورات) هيئة مداولة المجلس الشعبي الولائي.
- القانون يلزم الوالي أن يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا وخلال الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداورات وذلك بموجب تقرير يقدمه ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي ويمكن أن ينتج عن مناقشته دفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزارة).
- مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا إلى الوالي، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، ومن ثم فهو يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية للولاية طبقا للتشريع المعمول به، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها⁽³⁾ باستثناء الحالة الواردة في المادة 54 من قانون الولاية والتي مفادها أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة، أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة وهو ما ذهب إليه ضمينا نص المادة 87 من قانون الولاية.
- يمارس الوالي السلطة الرئاسية على موظفي الولاية⁽¹⁾.

- الوالي ممثل الدولة

- نظرا للسلطات والصلاحيات التي يتمتع بها الوالي والمسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، فهو بذلك يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري وتمثل أهم الاختصاصات فيما يلي:
- يتمتع الوالي بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية)⁽²⁾، كما نص قانون الإجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي⁽³⁾، مع إحاطتها بجملة من القيود⁽⁴⁾.

(3) - المادتين 54، 87 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(1) - المادة 156 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) - انظر المادة 96 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(3) - انظر الأمر رقم 66-165 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج رقم 49 لسنة 1966، المتمم .

(4) - انظر المادة 28 من الأمر 66-165 المؤرخ في 08/06/1966، مرجع مذكور أعلاه.

- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع جريمة، وحتى في هذه الحالة، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

ثالثا : الرقابة على الولاية

كون الولاية هيئة إدارية في التنظيم الإداري الجزائري، فهي تخضع إلى مختلف أنواع من الرقابة الإدارية على أدائها الإداري لمراقبة مدى احترامها إلى مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن دستور 1976 كرس هذه الآلية إلى جانب الرقابة التنفيذية، التشريعية، القضائية...⁽⁵⁾، فإن دستور 1996 المعدل سنة 2008 قد خصص فعلا لهذه الوظيفة (المواد من 159 إلى 170) إذ تتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة العامة في مظهرين، الرقابة الخارجية والمتمثلة في (الرقابة السياسية، الرقابة القضائية والرقابة التشريعية) ولكل نوع من هذه الرقابات آلية مراقبة تختص به⁽⁶⁾.

وعليه سنتطرق هنا إلى الرقابة الإدارية المطبقة خاصة على المجلس الشعبي الولائي بالنسبة: لأعضائه، أعماله ومداولاته وكذا باعتباره إحدى هيئات الولاية وتعد هذه الرقابة داخلية.

بالنسبة لإدارة الولاية فهي تخضع لأحكام المادة 106 من قانون الولاية "للولاية إدارة توضع تحت الإدارة المحلية للوالي وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة، يتولى الوالي التنسيق العام للولاية"⁽¹⁾.

أولا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

(5) - انظر المادة 97 / 2 من دستور 1976، ج ر ج رقم 94 لسنة 1976.

(6) - محمد صغير باعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق.

(1) - انظر المادة 106 من قانون الولاية، مرجع سابق.

تمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

– التوقيف:

تنص المادة 41 من قانون الولاية على ما يلي: "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا، يمكن توقيفه، حيث تم الإعلان عن توقيفه بقرار معلل يصدره السيد وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة" وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

السبب: يرجع سبب توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلى حالة قانونية وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو ألا وهي المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا، ضمانا وحماية له كممثل للإدارة الشعبية.

الاختصاص: يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية، كجهة وصاية.

المحل: يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحدودة، تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر عن السيد وزير الداخلية إلى غاية تاريخ القرار النهائي الصادر من الجهة القضائية الجنائية المختصة.

الشكل والإجراءات: لم يشر قانون الولاية⁽¹⁾ إلى أشكال أو إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات إدارية وقضائية من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، ذلك أنه يجب إيفاء قرار التوقيف في شكل قرار وزاري مكتوب مستوفي الشروط التكميلية والإجرائية.

الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي⁽²⁾.

– الإقالة:

(1) – انظر المادة 41 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) – محمد صغير باعلي، مرجع سابق، ص 132 وما يليها.

بالرجوع إلى نص المادة 40 من قانون الولاية لاسيما الفقرة الأولى منها، نجد أنها تضيضي على عملية الإقالة شكل من أشكال الرقابة بقولها: "يعد كل عضو في المجلس الشعبي الولاوي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة التنافي".

منصوص عليها قانونا، مستقيلا، فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولاوي، غير أنه وتبعاً للفقرة الثانية من ذات المادة⁽³⁾ بقولها: "يقوم رئيس المجلس الشعبي الولاوي على الفور بإعلام الولاوي بذلك، وفي حالة تقصيره وبعد إعداره من الولاوي، يعلق وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار..."⁽⁴⁾.

من خلال مقارنة بين قانون الولاية القديم سنة 1969 وقانون الولاية المعمول به حاليا يتضح أن المشرع في القانون الحالي قد أورد الحالتين السابقتين وفي المقابل القانون السابق تضمنهما وأدرج حالة أخرى وهي حالة إقالة العضو عن دورتين متعاقبتين من دورات المجلس دون عذر مشروع ومقبول من المجلس⁽⁵⁾.

رابعا : الإقصاء

هذه الوضعية تناولها قانون الولاية المعمول به في الفصل الثاني منه، المتعلق بالوضعية القانونية للمنتخب⁽¹⁾، حيث أنه في حالة الإدانة الجزائية للعضو المنتخب، يتعين على المجلس الشعبي الولاوي إثبات عملية استخلافه بموجب مداولة، ويطلع رئيس المجلس الشعبي الولاوي على ذلك.

فإذا كان الإقصاء هو امتداد لضمان نزاهة العمل الانتخابي حتى ولو كسب المترشح العضوية في المجلس الشعبي الولاوي، إلا أن البعض يرى غير ذلك، فهم يعتبرونه إعداما للتعددية الحزبية، والتي يتصور

(3) - انظر المادة 40 الفقرة 2 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(4) - إلا أنه يتضح من حيث صياغة هذه المادة، أن المشرع لم يشر إلى طريقة الإعلام التي يتعين على رئيس المجلس الشعبي الولاوي بواسطتها إبلاغ الولاوي على تلك الوضعية.

(5) - انظر المادة 37 من قانون الولاية، رقم 69-38 المؤرخ في 1969/05/23، المتمم، ج ر ج العدد 44 لسنة 1969.

(1) - انظر المواد 38، 42 من قانون الولاية، مرجع سابق.

فيها أن هذا العضو المقصى هو الوحيد الممثل لحزب ما في المجلس الشعبي الولائي، ومن ثم فهو كما يبدو إجراء خطير كونه يعد فصلا نهائيا من الحياة النيابية على المستوى المحلي⁽²⁾.

ما يلاحظ هو أنه رغم خطورة الإجراءات كما ذكرنا، إلا أن أحكام قانون الولاية جاءت مختصرة ومقتضبة بل شحيحة، ذلك أن قانون الولاية الحالي لم يعالج هذا الشكل من الرقابة بشكل صريح، وإنما يمكن القول أننا نستنتج الحديث عن هذا الإجراء من خلال المادة 42 من قانون الولاية التي أحالتنا إلى المادة 38 من نفس القانون، حيث جاء في نص المادة 42: "تطبق أحكام المادة 38 المذكورة أعلاه على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب"⁽³⁾.

الرقابة على الأعمال:

سبق وأن أشرنا إلى أن المجلس الشعبي الولائي هو هيئة من هيئات الولاية، له صفة التداول بين أعضائه، يخضع لنظام دورات عادية لعقد اجتماعاته إما من أغلبية الأعضاء أو بطلب من الوالي⁽⁴⁾ مع إمكانية عقد دورة استثنائية⁽⁵⁾، إلا أن أعماله لا تخرج عن نطاق الرقابة الإدارية والتي تأخذ الصور التالية:

التصديق:

كقاعدة عامة وتطبيقا لنص المادة 49 من قانون الولاية، فإن مداولات المجلس الشعبي الولائي هي واجبة التطبيق من طرف الوالي متى استكملت الشروط الشكلية (التبليغ، النشر، الآجال)، إلا ما استثني بنص⁽¹⁾ على غرار بعض الحالات ولأهميتها البالغة والتي تتطلب مراقبة دقيقة نظرا لخصوصيتها المالية والحسابية وكذا الحالات المتعلقة بالنظام العام والتي تقتضي وجوبا لنفاذها الموافقة والتصديق الصريح من طرف السلطة المختصة وهي المداولات التي تتعلق⁽²⁾ ب:

(2) - سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، سنة 2006، 2007، ص 291.

(3) - انظر المادة 42 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(4) - انظر المادة 11 من قانون الولاية، المتمم، ج ر ج العدد 15.

(5) - انظر المادة 13 من قانون الولاية، مرجع مذكور أعلاه.

(1) - انظر المواد 50، 51 و52 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) - انظر المادة 50 من قانون الولاية، مرجع سابق.

- الميزانيات والحسابات.

- إنشاء وإحداث مصالح ومرافق عمومية ولائية.

- أو بأي موضوع آخر تنص أحكام التشريع المعمول على ضرورة التصديق الصريح.

إن ما أورده المادة 50 من قانون الولاية، جاء على سبيل الحصر، وفي هذا السياق تطرح إشكالية: ما هي الطبيعة القانونية لعملية التصديق؟ هل هو الإذن بالتنفيذ، أو الترخيص بالتنفيذ؟ وما هي حدود إجراء التصديق الصادر عن السلطة الوصية (الوزارة) ومع مداولة المجلس الشعبي الولائي؟ فإننا نرى أن هناك صراعاً بين قرار التصديق المنبثق عن ممثل الحكومة (الوزارة الأولى حالياً) كسلطة تنفيذية وبين مداولة المجلس الشعبي الولائي (كهيئة منتخبة عن الشعب) الذي هو في ذات الوقت مصدر السلطة التشريعية.

إذا كان باب المرونة وعدم تعطيل مصالح وشؤون الشعب على مستوى الولاية ترك جوانب ومجالات لعدم إخضاع مداولاتها إلى التصديق من قبل الجهة الوصية كما هو الحال بالنسبة لمسألة الأجور، فإن ذات الأحكام الخاصة بإجراءات التصديق المذكورة سابقاً قد أهملت المدة القانونية لإجراء التصديق من عدمه مما ترك المجال واسعاً أمام الهيئة الوصية في التصديق، هذا الأمر من شأنه أن يرهن شؤون مصالح الشعب على مستوى الوحدات الإقليمية (الولاية) خاصة تلك المتعلقة بالتنمية المحلية المدونة بميزانية الولاية.

الإلغاء:

ينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية وذلك بموجب قرار مسبب إما ببطلانها حالة البطلان المطلق والتي نصت على حالاتها في قانون الولاية⁽¹⁾ ولا يترتب عليها أي أثر قانوني، مثل ما تم التداول عليه خارج اختصاص المجلس الشعبي الولائي أو التداول لحالات مخالفة للقانون (التشريع، الدستور والتنظيم)، وحالة مخالفتها للشكل والإجراءات.

الملاحظ أن هذه المادة تناولت هذه الحالة بشيء من العمومية والتجريد كقولها: "تبطل بحكم القانون، المداولات التي تخترق القانون أو التنظيم..." فمن هي الجهة التي تحدد هذا الخرق القانوني؟ وما هو معيار الخرق؟ وآليات تحديده؟ ومدى جسامته القانونية؟، مما يفتح الباب واسعاً أمام كل جهة

(1) - انظر المادة 51 من قانون الولاية، مرجع سابق.

أو شخص مخول له طلب الإلغاء في تأويل النصوص القانونية وجعل مداوات المجلس محل بطلان مطلق أو نسبي⁽²⁾.

إن المادة 53 من قانون الولاية، وتوثيقا منها لضمان عملية الرقابة تعطي حق المطالبة بإلغاء تلك المداوات مع وقف تنفيذها لكل من: الوالي أو أي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر وإلا اعتبرت المداولة نافذة، ومهما كان سبب الإلغاء (البطلان المطلق أو النسبي) وتدعيما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة نجد أن المادة 54 من قانون الولاية حولت لرئيس المجلس الشعبي الولائي بالرغم من أنه ليس الممثل القانوني للولاية إمكانية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة) للطعن بإلغاء في قرارات وزير الداخلية والجماعات المحلية⁽³⁾.

الحلول:

إن تمتع الجماعات المحلية (الولاية) بالاستقلال الإداري والمالي لا يعفيها حال تقاعصها على القيام بالمهام المنوطة بها وضمان سير المرفق العام ومصالح الشعب بالولاية، فلقد أجاز المشرع للجهة الوصية أن تحل محل المجالس الشعبية الممتنعة أو المهملة لواجباتها وهو ما نصت عليه المواد 141، 146 من قانون الولاية 90 - 09 المؤرخ في 07 أبريل 1990⁽⁴⁾.

فحسب المادة 141 من القانون السابق الذكر: "يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا للتشريعات السارية المفعول"⁽¹⁾. أما المادة 146 من ذات القانون عاجلت التدابير اللازمة لامتصاص عجز ميزانية الولاية من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي وفي حالة عدم قيامه بذلك لتحقيق توازن الميزانية يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير اللازمة لتحديد العجز المالي وإعطائها (أي الولاية) الإذن بإزالة العجز لسنتين ماليتين أو أكثر.

(2) - المواد 52، 53 من قانون الولاية، مرجع سابق.

(3) - وهنا يطرح التساؤل التالي: ماهية صفة رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذه الدعوى القضائية وإن كانت المصلحة ممكن تبريرها؟

(4) - انظر ج ر ج ج العدد 15 لسنة 1990.

(1) - المادة 44 من الأمر 38-69، المؤرخ في 28 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، المتمم، ج ر ج ج العدد 44.

لقد عالج قانون الولاية السابق حالة حل المجلس الشعبي الولائي من طرف السلطة المركزية مع إمكانية توقيفه وتعطيله لمدة لا تتجاوز الشهر، بينما القانون الحالي لا يخول للسلطة المركزية الحق في توقيف المجلس الشعبي الولائي، وإنما فقط حله.

وأضاف قانون الولاية المعدل والمتمم للقانون 90 - 09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 حالة أخرى لحل المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾، وذلك "عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس مصالح المواطن وسكينته"⁽³⁾.

وعندما نتفحص فحوى النص الإضافي الذي تضمنته المادة الأولى من الأمر 05-04، المتممة للمادة 44 من قانون الولاية 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، في شقها" أو يمس بمصالح المواطن وسكينته" نرى أن هذا اختصاص أصيل لوالي الولاية، حالة ممارسته للضبط الإداري على مستوى الولاية، ففي حالة أن الوالي لم يتخذ قرار في الضبط الإداري نظرا لعدم توفر الشروط اللازمة لاتخاذ مثل هذا القرار، وفي نفس الوقت و استنادا للشطر السابق من المادة المضافة قد يتخذ الوزير قرارا يقضي بحل المجلس حالة وجود اختلال يمس بأمن وسكينة المواطن، وبالتالي يكون أمام وضعية تنازع في الاختصاص وتضارب في القرارات بين الوالي والوزير.

في إطار عملية حل المجلس الشعبي الولائي، نشير أن المشرع الجزائري لم يرتب آثار عن هذا الإجراء في قانون الولاية، بل أنه لم ينص حتى على إجراء الانتخابات وهذا فراغ رهيب يمكن أن يستعمل من طرف السلطة المركزية، وعدم النص على من يحل محل المجلس الشعبي الولائي، كما أن عدم تحديد المدة التي تجرى فيها الانتخابات يمكن أن يكون بغرض فرض المسؤولية التقريرية للسلطة التي قررت الحل.

المبحث الثاني

التنظيم الإداري المحلي كوسط للتنمية المحلية والعوامل المؤثرة فيه

(2) - المادة 1 من الأمر رقم 05-03، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بالولاية، المتمم للقانون 90-09، المؤرخ في 7 أبريل 1990، ج ر ج العدد 50 لسنة 2005.

(3) - نرى أن بهذه الإضافة، تكون الإدارة الوصية (الوزارة) قد حجزت لنفسها حق حل المجلس الشعبي الولائي، ضمانا لسير مصالح الشعب، إلا أن المشرع لم يقيد هذه الحالة (مصدر الاختلال) بمدة زمنية، فما مصير المجلس حالة زوال الاختلال؟ وما هي آلية تحديد مصدر الاختلال؟ وما هي درجته؟ ومن هي الجهة المؤهلة لتحديد الاختلال؟

نتطرق في هذا المبحث إلى مضمون التنظيم الإداري المحلي، من خلال المظاهر التي يأخذها واعتماده أسلوب الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية في ظل تواجد عوامل عدة.

المطلب الأول

التنظيم الإداري المحلي بين المركز واللامركزية ومكانة التنمية المحلية بينهما

لا نريد عرض مختلف مراحل تطور التنظيم الإداري⁽¹⁾، ولكن من منطلق قواعد بناء الدولة نجد أن التنظيم الإداري يأخذ مظهرين هما المركزية واللامركزية ونحاول إبراز دورهما في التنمية المحلية وذلك وفق ما يلي:

الفرع الأول

المركزية الإدارية والتنمية المحلية

تعتبر بمفهومها العام تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية سواء أكانت هذه الهيئة على شكل فرد أو لجنة أو هيئة أو مجلس، وذلك لتوحيد كل السلطات أو اتخاذ القرارات بين أيدي سلطة مركزية في الدولة.

وعادة ما تأخذ الدولة بطابع التنظيم المركزي في ثلاثة مجالات:

1- المركزية السياسية:

وفيها تكون الوظيفة التشريعية والقضائية والتنفيذية في يد الحكومة المركزية لسلطة سياسية موحدة.

2- المركزية الاقتصادية:

إلى عهد قريب كانت تعرفها الجزائر، قبل الانفتاح الاقتصادي، ونعني بها قيام السلطات المركزية في الدولة بتوجيه الاقتصاد والتخطيط الكلي على مستوى الوطن.

3- المركزية الإدارية:

تتلخص في حصر النشاط الإداري بيد الحكومة المركزية، فهي وحدها التي تملك البت النهائي في شؤون الإدارة، مع وجود علاقات تبعية رئاسية بين أعضاء السلطة المركزية، حيث يترتب عليها ما يلي:

أ- حصر الوظيفة الإدارية:

(1) – للمزيد من الاطلاع على تطور هذا التنظيم، راجع كتاب ناصر لباد، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، قلمة، الجزائر، 2001.

يقصد بذلك أن يكون للسلطة المركزية لوحدها الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرار وسلطة التعيين في مجال الإدارة والمرافق العامة، سواء أقامت به هي أم عن طريق أحد الأعضاء التابعين لها تبعية رئاسية، وفي كلتا الحالتين، يعد العمل الإداري صادرا عن الحكومة المركزية، وبالتالي لا يوجد للجماعات الإقليمية نظام قانوني مستقل، وحتى إن وجد فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع هيئاتها وسلطاتها خضوعا شبه مطلق للسلطة المركزية، هذا النظام هجر في غالبية دول العالم⁽¹⁾.

ب- التدرج الرئاسي:

تنحدر عن سلطة الحكومة المركزية في ممارسة إطار وظيفتها الإدارية وبشكل هرمي، وحدات إدارية محلية أخرى، منتشرة في إقليم الدولة ولها صفة التبعية الرئاسية للوزارات المختلفة بالعاصمة، فلهذه الأخيرة سلطة التوجيه المسبق، وسلطة التعقيب اللاحق على أعمال المرؤوسين، ومن أهم تطبيقات هذه الأخيرة هو سلطة إلغاء التصرفات، أو سحبها أو تعديلها أو الحل محل الإدارات المختلفة، إذا أهملت أداء واجباتها الإدارية.

المركزية الإدارية هي الأخرى تتخذ صورتان، إحداها المركزية المطلقة، وترتكز سلطة البت في كل الأمور بيد الوزارات المركزية بالعاصمة، ولا توجد لها تطبيقات إلا في الدول الصغيرة مثل الفاتيكان، لقلّة نسبة سكانها، أما الثانية فيطلق عليها عدم التركيز الإداري.

ففي الجزائر، يعد الوالي، بصفته ممثلا للدولة والحكومة على مستوى الولاية، وجهازا لعدم التركيز بمعية أعضاء مجلس الولاية التنفيذيين، كما سنفصل ذلك لاحقا.

إلا أنه مهما زادت صلاحيات الوالي وتعددت اختصاصاته، لا يعني ذلك تحوله لما يسمى باللامركزية، بل يبقى دائما نموذجا لجهة عدم التركيز الإداري، لذلك من الضروري عدم الدمج بين مفهوم عدم التركيز واللامركزية باعتبارهما نموذجين مختلفين للتنظيم الإداري.

من خلال ما سبق عرضه، يتضح أن المركزية الإدارية، رغم ما تمتاز به من سلطة تشريعية موحدة، وجهاز تنفيذي يضطلع بمهمة القيادة والتحكم لاسيما في مجال إعداد مدون المشاريع الوطنية والمحلية عبر إقليم الدولة الجزائرية، يبقى يعرف صعوبات وعراقيل قد تحول بينه وبين دوره التنموي والتي نبين منها ما يلي:

(1) - سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 58.

- 1- شساعة الإقليم الإداري للدولة واختلاف خصوصية كل ولاية وبلدية عبر الوطن.
 - 2- اختلاف ترتيب الأولويات لحاجيات المواطنين، فما يكون من أولوية سكان هذه البلدية، قد يكون غير ذلك بالنسبة للعديد من البلديات الأخرى.
 - 3- تسجيل مشاريع تنمية باعتماد طريقة (من القمة إلى القاعدة) في كثير من الحالات لا يتناسب مع حاجيات سكان المنطقة، كون هذه المتطلبات غير معبر عنها من طرفهم.
- لهذه الأسباب، تم اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية، مرافق للتنظيم اللامركزي، مع المحافظة على خصوصية كل تنظيم للقيام بالوظائف والأدوار التنموية المنوطة به.

الفرع الثاني

اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية.

تعرف اللامركزية بأنها طريقة من طرف التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة، تباشر اختصاصها في هذا المجال لإشباع بعض الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية⁽¹⁾.

وتقوم اللامركزية على أسس نذكرها على النحو التالي:

1- وجود مصالح محلية متميزة.

2- التمتع بالشخصية المعنوية.

3- الاستقلال المالي.

4- وجود رقابة على هذه الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية⁽¹⁾.

إن تمتع الجماعات المحلية في صورة التنظيم الإداري اللامركزي من صلاحيات واسعة وفق ما تطرقنا إليه سابقا خلال دراستنا للنظام القانوني للبلدية والولاية، واستنادا لأسسها السابقة الذكر، تترتب عليها نتائج هامة، انعكست بصفة إيجابية على التنمية المحلية نجملها فيما يلي:

1- يقتضي الاعتراف بالشخصية المعنوية أن تكون للوحدة المحلية ذمة مالية مستقلة، أي أنها متميزة عن أموال الدولة وعن أموال الوحدات المحلية الأخرى⁽²⁾، مما يجعلها قادرة على التمويل الذاتي للمشاريع التنموية في إطار اختصاصها وعلى حساب ميزانيتها.

(1) - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 61.

(2) - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 62.

2- الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية الاعتبارية يمنحها صلاحية تحمل الواجبات واكتساب الحقوق، لاسيما الحقوق المالية حال اكتسابها للقضايا المتنازع فيها بالخصوص ذات الطابع المالي والتي تعتبر مورد مالي إضافي غير مباشر لميزانياتها.

3- وجود حاجيات ومصالح محلية، لا يعني الانفراد المطلق للجماعات المحلية في وضع سياسة تنمية بمعزل عن الإستراتيجية الوطنية، وإنما تملك التعبير عن حاجيات سكانها وفق بيئتها الخاصة مع بلورتها ضمن البعد التنموي الوطني للدولة.

هذا الأسلوب، يكرس مبدأ مظاهر الأخذ بالنظام الديمقراطي إذ أنها تمثل إقرارا لمبدأ حكم الشعب لنفسه بنفسه واحترام خياراته في تحقيق التنمية المحلية.

الفرع الثالث

عدم التركيز الإداري والتنمية المحلية

لم تعد صورة المركزية مقبولة في الوقت الحاضر، لأن واجبات السلطة المركزية (رئيس الدولة، الوزراء، ...) تعددت وتنوعت، ولهذا لم يعد هؤلاء بإمكانهم القيام بكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بشؤون الدولة، فقامت السلطة المركزية وعينت على المستوى المحلي موظفين لها، فالوالي ومديرو المجلس التنفيذي الولائي ورئيس الدائرة يعملون باسم الدولة، أي أنهم يمثلون أجهزة عدم التركيز، فهم يتخذون القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا، ولا يكون عدم التركيز أكبر من أن يعطي هؤلاء اختصاصات أكثر، إلا أنه مهما زادت هذه الاختصاصات فإن ذلك لا يتحول إلى ما يسمى باللامركزية⁽¹⁾، وسنتطرق لاحقا بالتفصيل إلى الدور التنموي للوالي بصفته رئيس المجلس الشعبي التنفيذي للولاية، وكذا الدور التنموي لرئيس الدائرة.

ومن مزايا هذا النظام، أنه يخفف عن الوزراء بعض الأعباء، خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، والتي تتطلب القدرة والإسراع على حل القضايا والمشاكل المطروحة على المستوى المحلي لتحسين الظروف المعيشية للمواطن المرتبطة بحياته اليومية والتي لا تتحمل التأجيل والبطء في معالجتها.

نشير أنه يجب تجنب الخلط بين مفهوم عدم التركيز ومفهوم اللامركزية وذلك باعتبارهما نموذجين مختلفين للتنظيم الإداري.

المطلب الثاني

(2) - انظر قانون البلدية، ج ر ج ج العدد 15 لسنة 1990، مرجع سابق.

(1) - A. Mahiou, cours d'institutions administratives, 2^{ème} éd, OPU, Alger, 1990.

الإدارة المحلية أسلوب للتنظيم الإداري المحلي ودورها في التنمية المحلية

إذا كانت الإدارة بصفة عامة، هي الصورة المعبرة عن مدى تقدم الدولة أو تخلفها، وهي تستمد قوتها وصلابتها من قوة وصلابة الدولة، فإن الإدارة المحلية هي مجال تزاوج التنظيم المركزي واللامركزي من جهة، ومن جهة أخرى فضاء يلتقي فيه عمل الموظف الإداري والمواطن لتحقيق التنمية المحلية. سنتطرق في هذا المطلب إلى مختلف الإدارات العمومية المحلية دون المجالس المنتخبة التي سبق التفصيل فيها، بصفتها محرك التنمية المحلية.

الفرع الأول

مديرية التنظيم والشؤون العامة (DRAG)

حسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 95 - 265 المؤرخ في 06/09/1995، الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية، وقواعد تنظيمها وعملها⁽²⁾، تتمثل مصلحة التقنين⁽³⁾ والشؤون العامة في تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه كما تقوم بكل عمل من شأنه أن يقدم دعماً إسنادياً يمكن المصالح المشتركة في الولاية والبلدية من السير سيرا منتظماً. تتكون هذه المديرية من مصلحتين (02) إلى أربع (04) مصالح، وتضم كل مصلحة ثلاثة (03) مكاتب على الأكثر، ويسيرها مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي.

وتكلف مصالح التقنين والشؤون العامة على الخصوص بما يأتي:⁽¹⁾

- تسهر على تطبيق التقنين العام واحترامه.
- تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي.
- تنظم بالاتصال مع الأجهزة والهيكل المعنية، العمليات الانتخابية، وتتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين و الولا ئيين.
- تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولاية.
- تطبق التنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص.
- تدرس منازعات الدولة والولاية ومتابعتها.
- تسهر على قيام البلديات بنشر القرارات التي يجب إشهارها.

(2) - انظر، ج ر ج ج العدد 50 لسنة 1995.

(3) - والمصطلح الأصح هو "مصلحة التنظيم".

(1) - انظر، ج ر ج ج العدد 50 لسنة 1995.

- تتخذ إجراءات التسخير ونزع الملكية.

من خلال تفحصنا لهذه التكاليف، يتضح دور ومساهمة هذه المديرية في التنمية المحلية، بدءاً من السهر على تنظيم الانتخابات المحلية وتنصيب مجالسها المحلية، ثم المراقبة المنتظمة والمستمرة لشرعية مداوات المجلس الشعبي البلدي، خاصة تلك المتعلقة بالصفقات العمومية ومدى احترامها للإجراءات المنظمة لها، بالإضافة إلى نشر القرارات التنظيمية في نشرة العقود الإدارية للبلدية والولاية، ومن ثم تكون أداة إعلام للمواطنين واطلاعهم عن قرب للحراك التنموي السائر بالولاية.

الفرع الثاني

مديرية الإدارة المحلية بالولاية (DAL)

تتكون من مصلحتين (2) إلى (4) مصالح وتضم كل مصلحة ثلاثة (3) مكاتب على الأكثر هي الأخرى يسيرها مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي بعد أن كان يعين بموجب مرسوم تنفيذي رقم 90 - 127 المؤرخ في 15/05/1990 الذي يضبط كفاءات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة "وظائف عليا"⁽²⁾.

تتكلف هذه المديرية على الخصوص بما يأتي:

- تعد مع المصالح الأخرى المعنية ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية، كما تسهر على تنفيذها حسب الكفاءات المقررة.

- تدرس وتقترح وتضع كفاءات تسيير المستخدمين المعنيين لدى المصالح المشتركة في الولاية والبلدية.

- تدرس وتطور كل عمليات تحسين مستوى المستخدمين وتكوينهم.
- تجمع كل الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات سيرا منتظما وتحللها وتوزعها.
- تقوم بكل دراسة وتحليل يمكنان الولاية والبلديات من دعم مواردها المالية وتحسينها.
- تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية وتوافق عليها.

من خلال اطلاعنا واستغلالنا لطبيعة التكاليف التي اختصت بها مديرية الإدارة المحلية بالولاية اتضح لنا أنها تقوم بدور المراقب والمنسق بين مختلف إدارات ومصالح الولاية والدائرة والبلدية، ذلك أن دورها في المراقبة يتمثل في الخصوص، ببرمجة التكوين المستمر لفائدة موظفي البلديات والولاية للرفع من

(2) - انظر ج ر ج العدد 20 لسنة 1990.

قدرتهم المهنية وجعلهم عن قرب من الاطلاع على النصوص والقوانين التي ما فتئت تصدر من الحين إلى الآخر، وجعلهم يسايرون بانتظام التحولات الكبرى التي تشهدها الجزائر.

بالإضافة إلى ذلك، تسهر على تامين ممتلكات البلدية (المنتجة وغير المنتجة)، من خلال عملية التحين الدوري لأثمان إيجار ممتلكاتها، وإبرام عقود الامتياز لسير مرافقها العامة، وتزويدها بكل القوانين المنظمة لذلك.

أما فيما يخص دورها في التنسيق، فتعتبر حلقة وصل بين البلدية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية، لتزويد هذه الأخيرة بكل المعلومات التي تخص البلدية، مثل تبليغها بحالة وعدد البلديات التي تعرف عجزا ماليا في ميزانيتها، للإشراف المباشر على ملف تصفية ديون البلديات، وتكلفت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بهذا الملف بداية من سنة 2002⁽¹⁾.

الإشراف على توزيع التجهيزات والحافلات الممنوحة من طرف وزارة التضامن الوطني للبلديات على غرار حافلات النقل المدرسي.

نتيجة لما سبق عرضه، من أدوار إيجابية لهذه المديرية، تجعل وضعية البلدية في حالة اتزان مالي وقدرة على التسيير، مكنها بطريقة مباشرة وأخرى غير مباشرة من مساهمتها الفعالة في التنمية المحلية لدى الموظف البلدي لرفع كفاءة أدائه الإداري من جهة، والمواطن بصفة عامة من جهة أخرى.

الفرع الثالث

الأمانة العامة للولاية

تنظم هيكل الكتابة العامة في الولاية وفي مصلحة واحدة (1) أو مصلحتين اثنتين (2) أو في ثلاث (3) مصالح، تضم كل واحدة منها ثلاثة مكاتب على الأكثر⁽¹⁾. يتولى الكتابة العامة للولاية، كاتب عام⁽²⁾، تحت سلطة الوالي فيما يأتي⁽³⁾:

(1) – المفتشية العامة لولاية سعيدة، حصيلة الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالولاية، يومي 29/30 جانفي 2008.

(1) – انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 المؤرخ في 23 حويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ج العدد 48 لسنة 1994.

(2) – يطلق أيضا على منصب "الكاتب العام للولاية"، منصب "الأمين العام للولاية".

-
- يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته.
 - يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
 - ينسق أعمال المديرين في الولاية.
 - ينشط عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
 - ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وينسقها.
 - يتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها.
 - ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها، وبهذه الصفة، يكلف بما يأتي:
 - يجتمع بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعنيين كلما دعت الحاجة لذلك لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية ويعلم الوالي بسير الأشغال.
 - ينشط مجموعة من برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها.
 - يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.
 - ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذا المجلس ويعد ويتولى كتابتها.
 - يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.
 - يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية.
- من خلال الصلاحيات والمهام التي يضطلع بها الكاتب العام للولاية، والمصالح الإدارية الهامة التي يشرف على تسييرها، فهو ينسق بين مختلف مديري مجلس الولاية قصد تذليل ورفع كل العقبات الإدارية والتقنية وتوضيح الأمور التنظيمية، لتمكين كل قطاع من تحقيق مشاريعه التنموية بالولاية والبلدية.
- إضافة إلى ذلك، يرأس لجنة الصفقات في الولاية، والتي من مهامها دراسة الطعون الخاصة بلجنة الصفقات العمومية للبلدية كما سنرى لاحقاً.

الفرع الرابع الأمانة العامة بالدائرة

يساعد رئيس الدائرة في مهامه، مصالح إدارية وأخرى تقنية، محددة بموجب القرار رقم 6973 المؤرخ في 21 أكتوبر 1981 الصادر عن وزير الداخلية، المتعلق بتنظيم مصالح الدائرة وهي على النحو التالي:

- مصالح مرتبطة مباشرة برئيس الدائرة (مكتب الاتصالات السلكية واللاسلكية، مندوب الأمن لدى الدائرة).

- مصالح إدارية، وهذه المصالح تتمثل في مجموعة من المكاتب، تعمل تحت إشراف الكاتب العام للدائرة⁽¹⁾، تتمثل مهمته خاصة في تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية للدائرة وكذلك تسيير موظفيها وهي:

- مكتب التنظيم والشؤون العامة.

- مكتب الشؤون الإدارية والمالية والرقابة.

- مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط.

- مكتب تنشيط المؤسسات العمومية البلدية وما بين البلديات.

- المصالح التقنية للدائرة (Les services technique de la daïra) هذه المصالح تمثل المديرية

الولائية على مستوى الدائرة على سبيل المثال:

- مديرية السكن والتجهيزات العمومية.

- مديرية الري.

- مديرية التعمير والبناء (مثلة في مفتش التعمير والبناء).

- مديرية التربية الوطنية (ممثل في مفتش التربية والتعليم الابتدائي).

- مديرية المصالح الفلاحية (رئيس القسم الفرعي للفلاحة).

تقوم المصالح التقنية للدائرة، تحت إشراف الكاتب العام للدائرة⁽¹⁾، بدور مهم نظرا لما تقدمه من

مساعدات للبلديات خاصة غير المؤطرة منها، كتنشيط المشاريع الإنمائية ومتابعتها، والتنسيق بين مختلف

(1) - انظر المرسوم رقم 81 - 82 المؤرخ في 2 ماي 1981، المتضمن إنشاء منصب نوعي للكاتب العام للدائرة، ويحدد وظيفته، ج ر ج ج العدد 18 لسنة 1981.

(1) - فيما يخص منصب الكاتب العام للدائرة، ورد في نصوص المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيينهم بعبارة "كتاب عامين لدى رؤساء الدوائر"، مثال المرسوم الرئاسي المؤرخ في 19 ديسمبر 2010، ج ر ج ج العدد 03 لسنة 2011، فهو ملحق بشخص رئيس دائرة وليس الدائرة كمرفق إداري، وهذا راجع حسب اعتقادنا لعدم وجود تنظيم (Un organigramme) خاص بالدائرة.

هذه المصالح الموجودة على مستوى تراب الدائرة، ويرأس هذه اللجنة ويدير أشغالها كلما طلب منه رئيس الدائرة ذلك أو بمبادرة منه.

الفرع الخامس

الأمانة العامة للبلدية

إن الصلاحيات المخولة للبلديات بموجب النصوص القانونية كثيرة ومختلفة، وحتى يتسنى لها القيام بهذه الصلاحيات على أحسن وجه وبأكثر فعالية، لا بد من وجود تنظيم إداري يتكفل بهذا، وعلى مستوى البلدية فإن هذا التنظيم يتكون من عدة مصالح⁽²⁾، تختلف من بلدية لأخرى حسب أهمية كل بلدية. إن الأمانة العامة للبلدية يسيرها أمين عام (Le secrétaire générale)، يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية⁽³⁾، ويعتبر المساعد المباشر لرئيس البلدية.

يجدر الذكر أن وظيفة أمين عام للبلدية موجودة على مستوى كل بلديات التراب الوطني، منهم من يعين بموجب مرسوم تنفيذي⁽¹⁾، وآخرون يعينون بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾، وذلك حسب أهمية البلدية وحجم سكانها.

أما فيما يخص صلاحيات الأمين العام للبلدية، تنص المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 91 – 26 المؤرخ في 20 فبراير 1991، المذكور أعلاه، على ما يلي: "يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- جميع مسائل الإدارة العامة.
- القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- القيام بتنفيذ المداولات.

(2) - انظر، الملحق رقم 02، ص 143، نموذج الهيكل التنظيمي لمصالح بلدية سعيدة.

(3) - Zelouf Rachid, l'organisation de la commune, revue, la vie des collectivités locales, N° 02 – 1979, voir également un article intitulé: le secrétaire générale, plier de l'administration, inactualité – économie, janvier 1988.

(1) - انظر المرسوم التنفيذي رقم 91 – 26 المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج ر ج العدد 06 لسنة 1991.

(2) - انظر المرسوم الرئاسي المؤرخ في 19 ديسمبر 2010، المتضمن تعيين كتاب عامين ببلديتي ورقلة ووهران، ج ر ج العدد 03 لسنة 2011.

-
- القيام بتبليغ محاضر مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطة الوصية، إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة.
 - تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية، وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.
 - ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.
 - تسيير وتنشيط المصالح الإدارية والتقنية للبلدية".

تظهر أهمية هذه الوظيفة، أي وظيفة الأمين العام للبلدية، خاصة وقت تجديد المجالس الشعبية البلدية، بحيث أثناء هذه المرحلة يصبح تقريبا المسؤول الأول لإدارة البلدية، فيعتبر حينئذ الأمين العام للبلدية القناة أو الوسيط بين الهيئة البلدية المنتخبة والمصالح البلدية⁽³⁾.

على غرار ما في المصالح الإدارية والمالية بالبلدية، تلعب المصالح التقنية البلدية دورا هاما، خاصة أن البلدية تلعب دورا أساسيا في تجسيد المخططات التنموية للبلدية (PCD).

وكون أنه ليس لكل بلدية القدرة على إنشاء مصالح تقنية تابعة لها (لاعتبارات تنظيمية ومالية) وعلى هذا الأساس تنص المادة 111 من قانون البلدية⁽¹⁾ على ما يلي: "تقدم المصالح التقنية للدولة مساعدتها للبلديات حسب الشروط المحددة في التنظيم"، فهذه المصالح التقنية توضع من طرف الدولة في خدمة البلديات غير المؤطرة لتمكينها من إنجاز ومتابعة المشاريع التنموية.

بهذا الطرح والتفصيل، نجد الأمين العام للبلدية، بصفته مشرف على سير وتنظيم الجهاز الإداري للبلدية وعلاقته مع المصالح الخارجية للبلدية، يكون له دور جد إيجابي وفعال في التنمية المحلية، بالسهر على مراقبة الإدارة في تنفيذها للقرارات المتخذة على مستوى اللجان التقنية (بالبلدية، الدائرة والولاية).

حيث يتولى بالأساس:

- حسن استغلال وتنظيم وثائق الأرشيف للقيام بالدراسات والتحليل.
- استغلال بنك الإحصائيات للقيام بالدراسات والتلخيصات.

(3) - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة قلمة، 2001.

(1) - انظر قانون البلدية، ج ر ج العدد 15 لسنة 1999، مرجع سابق.

- إعداد التقارير الخاصة بمختلف نشاطات البلدية.
تعد هذه معطيات وعناصر أساسية تبنى عليها قرارات برامج التنمية المحلية.

المطلب الثالث

العوامل المؤثرة في التنظيم الإداري والتنمية المحلية.

عند البحث في موضوع التنمية المحلية، لا يمكن دراستها كظاهرة بمعزل عن التنظيم الإداري كونه وسط يحتضن هذا البرنامج، يؤثر ويتأثر بعدة عوامل تجعل التباين واضحا في تحقيق التنمية المحلية عبر بلديات الجزائر.

الفرع الأول

التنظيم الإداري المحلي فضاء مفتوح

نعني بالتنظيم الإداري المحلي فضاء مفتوح للتنمية المحلية، تلك العلاقة المتبادلة والمكملة بين نظام محلي من ناحية، وبيئة اجتماعية من ناحية أخرى، توفر المناخ المناسب لاستقبال المشاريع التنموية والمساهمة في تجسيدها والحفاظة على خصوصيات ومقومات كل منطقة (حضرية، ريفية، صحراوية... إلخ).

والجماعات المحلية لا تخرج عن قاعدة ذلك النسق المفتوح، لتكون بذلك (الجماعات المحلية) نباتا للبيئة التي تعيش فيها، وتساهم عوامل البيئة المحيطة بها في مولدها ونموها وتطورها وفي بنائها أيضا⁽¹⁾.

وعليه، فالجماعات المحلية أو الإدارة المحلية، كتتنظيم إداري، تتكون من فروع أو وحدات يتخصص كل فرع منها في أداء نوع معين من النشاط، ولو أن كلا من هذه الفروع أو الوحدات فصلت عن الوحدات الأخرى لفقدت الجماعات المحلية ذاتيتها وهو ما تعكسه هيئات التداول والتنفيذ على المستويين البلدي والولائي.

على نقيض من النسق المفتوح، هناك نظام النسق المغلق، حيث يكون مكتفيا بذاته غير متأثر بعوامل خارجة عنه، مما يعني أنه من الممكن عزله تماما عن المحيط به، وبهذا الشكل لا يمكنه التفاعل

(1) - سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 80.

بإيجابية مع الأدوار الأولى للجماعات المحلية، للقيام بالتنمية المحلية في ظل عملية التكيف المستمر مع متطلبات الواقع واستغلال مصادر طاقته المتنوعة والمتجددة عند إعداد مخططاتها التنموية باعتبار هذه المخططات من آليات ممارسة دورها التنموي كما سنعرف لاحقا.

فكلما تطور التنظيم الإداري بما يتلاءم مع الظروف المحيطة به، كلما أثبت نجاعته في التكفل والاستجابة المدروسة لظروف تحسين حياة المواطن، ضمن إستراتيجية ونظرة مستقبلية متأنية، تأخذ في الحسبان عوامل التغيير المستقبلية بناء على مؤشرات ومعطيات مستمدة من الواقع المعاش، تتغير بتغير الوقت والعوامل المؤثرة فيه.

الفرع الثاني

العوامل المؤثرة في التنظيم الإداري المحلي

يتكون أي وسط لجماعة محلية من عدة عوامل، يوجد البعض منها في صلة وتأثير مباشر والبعض الآخر ذو تأثير غير مباشر.

فبالنسبة للعوامل غير المباشرة، مصدرها الخصائص السياسية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية للجماعات المحلية ذاتها، على أساس هذه العوامل تم تصنيف بلديات الجزائر إلى بلديات ريفية وعددها 562 وأخرى حضرية وعددها 979⁽¹⁾.

أما العوامل المباشرة، فتستمد قوتها من النظام الاجتماعي والاقتصادي للدولة ككل، وهي عوامل تشترك فيها كل الجماعات المحلية في الجزائر.

أولا : العامل الاجتماعي والاقتصادي

إن المجتمع المحلي ليس مجرد بقعة جغرافية ولا هو مجرد مركز اقتصادي تديره جماعة محلية أو إدارة محلية، بل هو وسط يتأثر ويتفاعل مع الروابط التي تجمع الأفراد المتواجدين فيه، فكلما كانت الروابط الاقتصادية والاجتماعية قوية ومتينة ومنسجمة كلما ساعد وسهل من خدمة الإدارة المحلية للمجتمع المحلي وتحقيق رغباته في تحسين الظروف المعيشية له، بل ترافقه لإنجاز تطلعاته المستقبلية وإشراكه في العمل التنموي.

(1) – أنظر ، الملحق رقم 03، ص 152، المتضمن ترتيب البلديات الجزائرية، دليل سياسة التحديد الريفي، الوزير المنتدب المكلف بالتنمية الريفية، اللجنة الوطنية للتنمية الريفية، أوت 2006.

وفي بعض الوحدات المحلية الكبرى، تشكل الهجرة الجماعية من الريف إلى المدينة بعدا جديدا وهاما من أبعاد البيئة الاجتماعية في التنظيم الإداري المحلي سواء من حيث نوعية المشاكل أو من حيث حدتها أو من حيث التجانس والسلم والأمن الاجتماعيين، وهو ما ينطبق على الواقع الجزائري وحركة الهجرة التي عرفتھا أغلب المدن الجزائرية جراء الأحداث التي عرفتھا الجزائر في العشرية الأخيرة من القرن الماضي⁽²⁾.

تعد العوامل الاقتصادية بمثابة السند والركيزة الأساسية لأي مجتمع أو جماعة، بل مؤشر إيجابي تقاس به مدى تقدم هذه المجتمعات، ولا يرجع ذلك إلى وجود نظام اقتصادي سليم وإدارة تحسن القيادة والتحكم بل يرجع ذلك إلى وجود هذه المجتمعات في أقاليم ذات ثروة اقتصادية طبيعية تشكل حراكا اقتصاديا متجددا يضمن لها الاستمرارية والبقاء

هذا الطرح يمكن إسقاطه على الوضعية الإقليمية التي تتواجد بها الجماعات المحلية، فكثير من بلديات الجزائر تستمد قوتها الاقتصادية من حسن استغلالها للموقع الجغرافي والاقتصادي المتواجدة فيه فالبلديات الواقعة على الساحل أو تلك الواقعة في المناطق البترولية، تعرف ميزانيتها عائدات في إيراداتها ولا تعرف ميزانيتها عجزا، بل أصبحت تشكل أقطابا اقتصادية لامتناس البطالة وترقية الاستثمار.

ثانيا : العامل الثقافي والتاريخي

تتكون ثقافة أي جماعة من مجموعة من القيم والمعتقدات والاتجاهات والمهارات والأشكال الاجتماعية التي تعكس الثقافة الدينية أو العرقية لهذه الجماعة.

ويمكن تصنيف المجتمعات من الناحية الثقافية إلى مجتمعات يغلب عنها الانغلاق والاكتفاء بالتلقي فقط، وأخرى يغلب عليها ثقافة المشاركة وتقديم الحلول.

فالصنف الأول تضمحل فيه الاستقلالية في إدارة شؤونه ويشكل صورة لعلاقة الجماعة المحلية بالحكومة المركزية، حيث يتلقى قرارات فورية جاهزة لا تراعي خصوصيته الثقافية، بل قد تؤثر سلبا على بنائه الثقافي، كون أن من يصنع القرار (المشروع التنموي) في القمة لا يعي خصوصية البيئة الثقافية الموجه إليها هذا المشروع، فالطابع الثقافي لبلدية الجلفة يختلف عما هو عليه في بلدية غرداية أو تلمسان ... إلخ.

(2) - سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 88.

أما الصنف الثاني، يشكل فضاء مفتوحا يتجاوب معه التنظيم الإداري أو الإدارة المحلية، وتعمل على ترفيته وتوسيع مجال مشاركته وتعريفه مع المحافظة على خصوصيته، وخير مثال على ذلك النشاطات والمعارض الثقافية الوطنية التي تقام سنويا تحت الرعاية السامية لرئيس الجمهورية أو المحلية تحت إشراف والي الولاية المعنية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعنية بالتظاهرة الثقافية.

للعوامل والظروف التاريخية دور أساسي في نشأة وتطور نظم الإدارة المحلية، وتؤثر هذه الظروف والعوامل التاريخية أيضا في خصائص ووظائف الجماعات المحلية، على غرار تلك البلديات والولايات التي تتمتع مدنها بإرث ومعالم تاريخية كانت سببا في تكريس البعد الوطني والتاريخي لسكانها، وبمجالا للسياحة التاريخية انعكست على رفع مواردها المالية.

ثالثا : العامل السياسي والجغرافي

إن نظام الجماعات المحلية، بالإضافة إلى كونه بناءا تنظيميا إداريا يمثل امتداد الدولة على المستوى المحلي، وبمجالا يلتقي فيه مع إرادة الشعب، فإنه يعد كذلك بناء سياسيا للنظام السياسي للدولة المعاصرة فإذا كان أساس قيام الدولة يكون الأركان الثلاثة المعروفة (الإقليم، الشعب والسلطة الحاكمة)، فإن الوظيفة المحلية للجماعات المحلية أساسها التوزيع المكاني للسلطة في الدولة، لذا فلا بد من وجود إقليم تمارس عليه الجماعات المحلية سلطته وأفراد تسير شؤونهم وتلبي احتياجاتهم كلما تيسر لها ذلك، وما استعصي عليها، ترفعه للجهات المركزية الأعلى منها قصد إمكانية إيجاد حلول لها.

لذلك، نتصور أن طبيعة القرارات التي تصدرها الجهات المركزية أو اللامركزية، تكون عادة حصيلة مجموعة من الحلول التوافقية بين مطالب الشعب المعبر عنها من خلال ممثليه في الأحزاب السياسية والحركات الجمعوية وباقي التنظيمات السياسية الأخرى المحلية والوطنية، والإمكانية المختلفة المتوفرة لدى مختلف أجهزة ومؤسسات الدولة.

لذا نتصور أن طبيعة وكثافة النشاط الشعبي بصفة عامة ومدى رغبته في المشاركة في نشاطات الجماعات المحلية، من شأنه أن يؤثر مستقبلا على طبيعة النظام السياسي للدولة، بحيث يشكل هذا النشاط الشعبي أرضية سياسية خصبة لقيام أي نظام سياسي في الدولة.

إن العامل الجغرافي في التنظيم الإداري، هو الآخر لا يقل أهمية على العامل السياسي، كون الحيز المكاني واقعة حقيقية، فلا يمكن إنكار وجود بلدية أو مدينة أو قرية، فهي محددة جغرافيا تتواجد بها مرافق

عامة وتسكنها جماعة من السكان، تشكل مجتمعا سكانيا، تتنوع احتياجاته وتختلف باختلاف موقعها الجغرافي (المناخ، التربة... إلخ).

فبالنسبة للجماعات المحلية تظهر أهمية المكان من خلال كونه يحدد طبيعة هذه الجماعات ما إذا كانت جبلية، صحراوية، تلية، حدودية، ساحلية، ومتواجدة بمنطقة نشيطة بالكوارث الطبيعية على غرار المنطقة المعروفة بحركة الزلازل، مما يستدعي مراقبة ودعم خاص من الدولة لهذه الجماعات المحلية ذات العوامل والتصنيفات السابقة الذكر.

لذا نرى أن التنظيم الإداري يتأثر بشكل أو بآخر بالطبيعة الجغرافية لإقليم الجماعات المحلية وحدودها الطبيعية.

الفصل الثاني

الدور التنموي للبلدية مظاهره وآلياته وتطبيقاته.

تستقر معظم الدراسات الاقتصادية والقانونية والأكاديمية، عندما تتناول موضوع التنمية المحلية، أن هذه الأخيرة لها بعد زماني ومكاني مرتبط بصفة دائمة ومستمرة بحياة الإنسان، عبر مختلف مراحل تطوره، لتلبية احتياجاته المحلية، وبتزايد هذه الاحتياجات في شتى المجالات مع الموازاة في اتساع مفهوم الدولة وبسط سيادتها الإقليمية من خلال تعزيز صلاحيات الجماعات المحلية، البلدية والولائية، أدركت بأنها معنية بإشباع حاجات مواطنيها من خلال البلدية، حتى أنها وصفت في بعض الأحيان بدولة التنمية⁽¹⁾.

إذا كانت التنمية الوطنية تتمثل في مجموعة البرامج والمشاريع الوطنية لمختلف القطاعات، فإن التنمية المحلية هي المرآة العاكسة لتلك البرامج أو المشاريع على المستوى المحلي، حيث يعتبر التنظيم الإداري المحلي سندا طبيعيا لها، ذلك أن ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية، وتتجسد صورتها الحقيقية من خلال الدور الذي تقوم به البلدية كونها البيئة المناسبة التي تتفاعل فيها الأجهزة المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي) وباقي الأجهزة الإدارية الأخرى (الوصاية الإدارية) لتطبيق الإستراتيجية التنموية المسطرة من قبل الدولة والتي تجسد مرجعيتها الإيديولوجية وإطارها القانوني، ضمن النسق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي وضعت من أجله ومن ثم تأخذ أشكال ومظاهر عدة تتنوع بتنوع إطارها القانوني والتنظيمي الخاص بها.

لتحقيق التنمية المحلية على مستوى البلدية، لا بد من وضع تحت تصرف هذه الهيئة مجموعة من الآليات تمكنها من القيام بدورها التنموي على أحسن وجه، ويضبط عملها مع غيرها من الإدارات والهيئات المركزية والمحلية، الفاعلة والمشاركة معها في العمل التنموي المحلي.

رغم ما يحتله موضوع التنمية المحلية من مركز مهم بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي والدراسات الاجتماعية والسياسات الحكومية⁽²⁾، إلا أن أهميته الفعلية تتجسد من خلال إنزاله من جانبه النظري والتصوري، إلى مشروع ميداني قائم بذاته يعكس جانبه التطبيقي القرار التنموي الذي جعل من أجله لتكريس الإرادة السياسية للدولة.

(1) - جعفر أنس قاسم، "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 1998، ص 65.

(2) - انظر أحمد خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 10 وما بعدها.

وقصد إثراء هذا الفصل قسمته إلى ثلاثة مباحث، المبحث الأول أتناول فيه ماهية التنمية المحلية كمطلب أول، أشكالها ضمن المطلب الثاني أما المطلب الثالث تضمن مظاهرها. المبحث الثاني: آليات العمل التنموي المحلي بالبلدية ومصادر تمويلها، هو الآخر تم تقسيمه إلى أربعة مطالب، الأول منها أتناول فيه الآليات القانونية للتنمية المحلية، أما الثاني يتضمن الآليات المالية، في حين المطلب الثالث خصص للآليات التقنية والفنية، أما المطلب الرابع والأخير فيتضمن الآليات الإدارية.

أما المبحث الثالث من هذا الفصل المتضمن نماذج تطبيقية عن تسجيل وإنجاز المشاريع التنموية المحلية بالبلدية، تم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: المخططات البلدية للتنمية المحلية (PCD)

المطلب الثاني: المشاريع التنموية القطاعية المحلية (PSD)

المطلب الثالث: البرامج والصناديق المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية

المبحث الأول

التنمية المحلية في الجزائر أشكالها ومظاهرها

نظرا لارتباط مفهوم التنمية المحلية بعدة مفاهيم فكرية واقتصادية وسياسية ورؤية فلسفية وأخلاقية⁽¹⁾، فإن تعدد هذه المصادر كان سببا مباشرا في عدم وضع مفهوم موحد للتنمية المحلية، حيث كان مدلولها من منظور اقتصادي تقليدي يتمثل في توفير المأكل والملبس ورفع مستوى دخل الفرد للانتقال من دائرة الفقر إلى دائرة التقدم، بعدها أخذ يتطور بتطور الأنظمة الاقتصادية والسياسية وارتباطه بنظام المالية العامة، العلم الذي يبحث عن كيفية استخدام الموارد المالية للدولة وترشيد نفقاتها لأجل تحقيق أهداف السياسة المالية⁽²⁾، ومنظومة قانونية تؤطر العمل التنموي البلدي وتشكل قاعدة تأسيس للتنمية المحلية.

المطلب الأول

ماهية التنمية المحلية وأشكالها

(1) - حسن صادق عبد الله، السلوك الإداري ومركزات التنمية في الإسلام، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، الطبعة 2، سنة 1992، ص 83.

(2) - غاري عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة عين شمس، القاهرة، (بدون طبعة)، ص 12.

نتناول في هذا المطلب، المفهوم الفكري والقانوني للتنمية المحلية، لنخوض بعد ذلك في أشكالها ومظاهرها.

الفرع الأول

مفهومها

أولاً: المفهوم الفكري

لقد تبني الميثاق الوطني لسنة 1976 فكرة التنمية بشكل عام، حيث تناول الباب الأول منه الاتجاهات الرئيسية للتنمية، في حين تناول الباب الثاني منه الأهداف الكبرى للتنمية⁽¹⁾، وفق ما تضمنه الميثاق السابق الذكر في صفحته رقم 86 "على البلديات والولايات حل المشاكل الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا الوطنية، ومن هنا ينبغي للمركزية أن تحوّل الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية..."⁽²⁾، يتبين من ذلك أنه لا تنمية محلية دون إشراك الجماعات المحلية لتقوم بدورها المنوطة بها في مجال التنمية وتعميمها على المستوى الوطني، ومن ثم المساهمة في سياسة التوازن التنموي الجهوي.

كما أن الميثاق الوطني لسنة 1986⁽³⁾ اعتبر البلدية الخلية الأساسية للدولة وتمثل منطلقاً قاعدياً للتخطيط ووسيلة فعالة لتحقيق أهداف التنمية المحلية.

في هذا السياق حاول عدة باحثين في مجال التنمية المحلية بلورة وإعطاء مفهوم فكري للتنمية، نذكر منهم تعريف محي الدين صابر الذي يعتبرها "مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية، وأن يكون ذلك الوعي قائماً على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعاً في كل المستويات عملياً وإدارياً"⁽⁴⁾.

ثانياً : المفهوم القانوني

(1) - راجع الميثاق الوطني لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 56 المؤرخ في 05 جويلية 1976، ج ر ج العدد 61 لسنة 1976 .
(2) - الميثاق الوطني لسنة 1976، مرجع مذكور أعلاه، ص 86.
(3) - الميثاق الوطني لسنة 1986، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 86 - 22 المؤرخ في 08 فبراير 1986، ج ر ج العدد 07 لسنة 1986.
(4) - كمال التابعي، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية، القاهرة، دار المعارف، 1993، ص 23.

تستمد التنمية مفهومها القانوني من النصوص الأساسية، نقصد بذلك الدستور أو النصوص الخاصة بالجماعات المحلية، لاسيما قانون البلدية، وكذا مختلف النصوص التنظيمية المحددة لمجالات تدخلها خاصة تلك المتضمنة المشاريع، المخططات والبرامج التنموية المسطرة في إطار سياسة التخطيط التي تنتهجها الدولة، من حيث الأساس الدستوري لمفهوم التنمية من خلال مراجعتنا للدساتير⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بنصوص الجماعات المحلية، فنجد أن قانون البلدية الصادر بموجب الأمر 67 - 24، المعدل والمتمم، تحدث عن إستراتيجية التنمية، في الكتاب الثاني ضمن الباب الأول الذي يحتوي على ثمانية فصول، حيث تمثله في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ما يمكن قوله أن التنمية المحلية في الجزائر يقصد بها نكف الجاعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة بترقية وتطوير مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات الصلة المباشرة بالمواطن المحلي، وذلك ضمن برنامج منسجم ومستدام ذو أمد قصير ومتوسط وبعيد.

إذا كانت جهود الدولة تمثل عاملا مهما لتحقيق التنمية المحلية، فإن الجهود الذاتية من خلال المنتخبين المحليين ومشاركة المواطنين لا تقل أهمية عن ذلك، إذ عرفت التنمية المحلية بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) للارتقاء بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة ضمن منظومة شاملة ومتكاملة⁽²⁾.

في سياق المفاهيم المتعددة للتنمية المحلية من منظور إيدولوجي وقانوني، نرجع على مفهومها من منظور إسلامي، فرغم عدم وجود لفظ التنمية في النص القرآني بل حتى أنه يتعذر علينا إيجاد مشتقاته، إلا أن البعض يذهب إلى الحديث عن مرادفات تضمنها القرآن الكريم وبلغت 11 مرادفا⁽³⁾، ويمكن أن يستشف دلالة هذا المفهوم بالنسبة للسنة النبوية من خلال حديث الرسول

(1) - دستور 1963، ج ر ج ج، عدد 64 لسنة 1963.

- دستور 1976، ج ر ج ج، عدد 94 لسنة 1976.

- دستور 1989، ج ر ج ج، عدد 09 لسنة 1989.

- دستور 1996، ج ر ج ج، عدد 76 لسنة 1996.

(2) - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 13.

(3) - حسين صادق عبد الله، مرجع سابق، ص 97.

صلى الله عليه وسلم: "ما من مسلم يغرس غرسا أو يزرع زرعاً فيأكل منه طير أو إنسان أو بهيمة إلا كان له به صدقة"⁽¹⁾.

المطلب الثاني

أشكالها

سبق وأن أشرنا أنه يصعب تحديد مفهوم التنمية المحلية، ذلك راجع ليس فقط لتنوعها واتخاذها لصور وأشكال متنوعة (اقتصادية، اجتماعية، إدارية... الخ)، ولا يرتبط هذا التنوع بتعدد الجوانب الحياتية للمواطن فحسب، وإنما بالآثار المترتبة عن تنفيذ المشاريع التنموية سواء كانت وطنية، محلية أو مستدامة، من خلال وضعها موضع التنفيذ وعدم إيقاعها وحسبها ضمن البرامج والأرقام النظرية البعيدة كل البعد عن تلبية حاجيات المواطن اليومية على غرار التنمية الصحية المعرفية، الثقافية، الإدارية والتي لا يؤمن المواطن بوجودها إلا إذا قامت بالدور المنوط بها من خلال تقديمها خدمات ملموسة يستفيد منها بصفة مباشرة.

إن عملية التنمية لا يمكن فصلها عن بيئتها، والتصورات التي رسمت من أجلها، فقد تكون التنمية ذات طابع وطني من حيث الامتداد الجغرافي ومركزية المشروع التنموي الوطني، وقد تكون ذات شكل محلي بحسب خصوصية احتياجات كل بلدية نظراً لطابعها البيئي والجغرافي والثقافي والاقتصادي، كما يمكن أن تأخذ التنمية طابع شامل ومستدام، حيث نبين هذه الأشكال على النحو التالي:

الفرع الأول

التنمية الوطنية

تحدد معالم التنمية الوطنية حسب الرؤية الخاصة بكل بلد، حسب الاختيارات الوطنية التي تتسناها كل دولة، قصد النهوض بالمجتمع من مختلف جوانبه، الحياتية للأفراد، بغية الارتقاء بهم من مستوى إلى مستوى، فهي بذلك تركز على محور رئيسي يتمثل في جملة المشاريع الكبرى التي لا تتولى الدوائر الوزارية متابعة تنفيذها لإشباع الحاجيات على المستوى الوطني ضمن الإطار الذي يتعدى نطاق الجماعات المحلية ذاتها، رغم توتيدها على أقاليم هذه الجماعات مثل إنجاز الطرق الوطنية وخطوط السكة الحديدية والمطارات والمستشفيات الجامعية.

(1) - رواه الإمام البخاري، فتح الباري، شرح صحيح، مكتبة الصنف، المجلد رقم 10، ص 509، رقم الحديث 6012.

الفرع الثاني

التنمية المحلية

التنمية المحلية هي القدرة على الاستفادة من مصادر البيئة البشرية والمادية المتوافرة وزيادة تلك المصادر كما ونوعا وتطويرها بما يعود نفعه على جميع أفراد المجتمع، مع ضمان استدامة هذه المصادر، ويبقى العنصر البشري وتطويره ماديا وثقافيا وروحيا الشرط الأساسي لكل تنمية محلية⁽¹⁾. ويرى الدكتور فاروق زكي في كتابه تنمية المجتمع في الدول النامية، أن التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد بين جهد الأهالي وجهد السلطات الحكومية، لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة، بحيث تقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين:

1- مساهمة المواطنين (الأهالي) أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم.

2- توفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية والمبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فعالية⁽²⁾، ما يستشف من هذا التعريف أن المحرك الأساسي للتنمية يتمثل في الاعتماد على خصوصية البيئة المحلية من مورد بشري وتمويل مالي ذاتي، باعتبارها طاقات للمشاريع التنموية المحلية، فالعنصر البشري هو أدري من غيره باحتياجاته التنموية، كلما اعتمدت الجماعة المحلية (البلدية) على مواردها المالية كلما تدرجت في الاستقلال المالي، ومن ثم في صنع القرار التنموي المحلي وفق معايير وقيم إيجابية إضافية يستفيد منها المواطن.

وحسب وجهة نظر الدكتور سعيدة شيخ، حول التنمية المحلية في الجزائر بأنها: "تتمثل في مختلف الاختصاصات التي أسندت للجماعات المحلية بمختلف أجهزتها مهمة القيام بما على مستوى أقاليمها في إطار النصوص القانونية والتنظيمية أساسا والبرامج الوطنية"، يضيف، يمكن أن نعرفها باختصار "أنها كل ما يصدر عن الجماعات المحلية في المجال التنموي، ويظهر إرادتها في التعبير عن إتيان اختصاصاتها في هذا المجال، في ظل النصوص المنظمة لها أولا وما ترسمه وتحدده لها القوانين المعمول بها ثانيا وفي ظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة ثالثا"، ولعل التعريف

(1) - نهي الغصيني أو عجرم، ورقة عمل بعنوان "دور الوعي البلدي في التنمية المحلية"، مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحوث للمؤتمرات، بتاريخ 26 - 27

مارس 2006.

(2) - مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص 94.

الأخير يعكس التنمية المحلية كمسؤولية مشتركة بين الدولة والجماعات المحلية، وهو ما نصت عليه المادة 86 من قانون البلدية بقولها⁽¹⁾ "تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى، وتصادق عليه، وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية".

يمثل مجال التنمية المحلية على المستوى المركزي في المشاريع المخططة المتمثلة أساسا في المخططات البلدية للتنمية (les PCD) وهي مخططات خاصة بكل بلدية، وعلى المستوى اللاتركيزي تعكسه المخططات القطاعية غير المركزية (les PCD) الخاصة بمصالح الدولة غير المركزية، أي تلك التي تشرف على متابعة إنجازها المديرية الولائية والتي تشكل مجتمعة بمجلس الولاية، الذي سنأتي بدراسته بشيء من التفصيل لاحقا.

في الجزائر بدأ الشعور بأهمية التنمية المحلية والدور الذي تؤديه برامجها للتكفل بالحاجيات المحلية الخاصة بكل بلدية، مع بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1967 - 1969) حيث تم إلى جانبه إقرار 08 برامج خاصة من أجل استدراك النقائص التي تضمنها ووجهت هذه البرامج إلى 08 ولايات شمالية ثم تطورت إلى 18 برنامجا، بعد التقسيم الإداري لسنة 1974، الذي رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية لأن 10 ولايات جديدة تفرعت عن الثمانية المستفيدة من البرامج الخاصة⁽²⁾.

وتزايد الشعور بضرورة التنمية المحلية عند وضع المخطط الرباعي الأول (1970 - 1974)، حيث تنازلت الوزارات عن تسيير البرامج الخاصة لمصالح الولايات، وفي ظل المخطط الرباعي الثاني (1974 - 1977) تعمق التوجه نحو العمل المحلي أكثر، فتم إقرار نوع جديد من البرامج الاستثمارية الأكثر محلية وإقليمية وذات طابع لامركزي تعرف كما أشرت سابقا باسم المخططات البلدية للتنمية إلى جانب البرامج القطاعية غير المركزية (PSD) التي ساهمت إلى حد كبير في تلبية الاحتياجات المحلية للسكان وتحقيق نوع من التوازن الجهوي والإقليمي، مما ساعد على استقرار السكان، وقصد تحقيق الأهداف المتوخاة من هذه البرامج وشمولية إنجازها، رأت السلطات الجزائرية أن تقوم سياسة التنمية المحلية على الأسس التالية:

(1) - انظر القانون المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(2) - أحمد شريف، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، www. ULUM. NL، السنة السادسة، العدد 40، سنة 2009.

1- تدخل الدولة⁽¹⁾:

إعطاء الدور القيادي للدولة في عملية التنمية المحلية وطنيا ومحليا باعتبارها ممثلة المجتمع والمعبرة عن إرادة المواطنين، وتعمل على تحقيق طموحاتهم.

2- المشاركة الشعبية⁽²⁾:

إن الظروف التاريخية التي عاشها الشعب الجزائري خلال فترة الاستعمار، جعلت منه يتطلع إلى غد أفضل ومتجدد تسوده العدالة والمساواة في الاستفادة من ثمار التنمية ولا يتأتى لذلك إلا من خلال إشراك المواطن في عملية تنفيذ ومراقبة وتوجيه مختلف البرامج والمخططات التنموية وقد تجسد ذلك في إقرار أساليب وأنظمة تسيير جماعية بدأت بالتسيير الذاتي والتسيير الاشتراكي للمؤسسات وصدور المراسيم المنظمة للإدارة المحلية وتشكيلها عن طريق الانتخاب الكلي والمباشر، ومع صدور دستور 1989 تم إقرار التعددية الحزبية والسماح بإنشاء الجمعيات المدنية وفسح المجال أمامها للمساهمة في خدمة المجتمع ومراقبة تنفيذ المشاريع وتوفير أطر المشاركة عبر جمعيات الأحياء ومجالس المدينة⁽³⁾.

3- التخطيط:

يمثل التخطيط منهجا عمليا وأداة فعالة وحيادية يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي المعتمد أو المنهج السيادي المتبع، فهو عملية تغيير اجتماعي وتوجيه واستثمار طاقات المجتمع وموارده عن طريق مجموعة من القرارات الرشيدة التي يشترك في اتخاذها الخبراء وأفراد الشعب والمسؤولين المحليين لتحقيق وضع اجتماعي أفضل للمجتمع على كافة مستوياته خاصة على مستوى البلدية كنسق في فترة زمنية معينة وفي ضوء إيديولوجية واضحة المعاني يمكن استخدامها وتوظيفها في إحداث التغيير المطلوب⁽⁴⁾.

لذلك اختارت الجزائر واعتمدت في سياستها التنموية على البرامج التالية:

- التخطيط المركزي في صورة برامج متركزة (Plans Sectoriels Concentrées).

(1) - سعد طه علام، التخطيط مع السوق، دار الفرقد للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سورية، ص1، 2005، ص42.

(2) - محمد بلقاسم حسن بملول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

(3) - أحمد شريف، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص94.

(4) - موسي خميس، مدخل إلى التخطيط، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1999، ص13.

- التخطيط الإقليمي في شكل برامج قطاعية غير متركزة (Plans Sectoriels (Développées).

- المخططات البلدية التنموية (Plans Communal De Développement).

مما سبق عرضه، نرى أن التنمية المحلية هي حلقة من جملة الحلقات المترابطة والفاعلة بينها لتشكل دعماً لإعطاء صورة عامة عن التنمية الوطنية كونها نقطة ممر ينبغي المرور بها، حسب وجهة نظر الأستاذ سدودي مولود في قوله⁽¹⁾: "إن تطور المجتمعات البشرية يسير في خط متصاعد يتكون من مراحل متتابعة، كل مرحلة أعلى من السابقة، وذلك انطلاقاً من اعتبار المجتمع الأوربي نموذجاً للمجتمعات الأخرى، ومحاولة اللحاق به"⁽²⁾.

وهناك من يرى أن التنمية تبنى على الانتقال من مرحلة إلى أخرى، مثل فترة الحماسية والسادسية وغيرها، ويستقر ويرى رأي آخر، "أن التنمية لا تعني فقط الوفرة المادية وإنما التنمية تؤدي إلى الشمول أي الاهتمام بكل الظواهر المتعلقة بالبشر وتنمية المؤسسات وعدم التمييز بين الأشخاص والمؤسسات نفسها"⁽³⁾.

فالتنمية المحلية هي اختيار ضروري لأهم الخيارات المتاحة من خلال استغلال كل القدرات البشرية والمادية ووضعها في نسقها الملائم للبيئة المراد تنميتها (ريفية، حضرية...) وفقاً للمتطلبات الحالية والمستقبلية والتي تقتضي الديمومة والاستقرار، وهذا ما يصطلح عليه بمفهوم التنمية المستدامة.

الفرع الثالث

التنمية المستدامة

إلى جانب التنمية الوطنية والمحلية، هناك التنمية المستدامة وهي التي تعتمد على مكوناتها الذاتية وليس على مكونات ومقدرة آخر وفي كل المتغيرات، وهي تعني الحفاظ على كرامة الإنسان من خلال تحسين وسط معيشته وتوفير فرص له متساوية أمام جميع أفراد المجتمع عن طريق الإدارة المحلية لاسيما على مستوى البلدية كونها فضاء تنموي يتفاعل فيه المواطن ويبدع ويعبر فيه عن آفاهه التنموية، والذي يضمن من خلاله جميع الحقوق بالشكل الذي يحقق استدامة حقوق غيره من الأجيال القادمة دون الحيلولة والإنقاص من الأهداف التنموية للسياسة العامة للدولة.

(1) - موسي حميس، مدخل إلى التخطيط، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1999، ص 13.

(2) - ناصر عارف، مفهوم التنمية، مقال مأخوذ من موقع [www. Islamonline. Net](http://www.Islamonline.Net)، بتاريخ 2008/09/02.

(3) - سعود صالح، إشكالية التنمية، محاضرة ألقيت بجامعة بسكرة، فيفري 2008.

لهذا نخلص أن للبلدية دور كبير في الدفاع عن مصالحها من أجل النفع العام، كما تحفز وتشجع على خلق جو نشيط لخدمة التنمية وخلق الوسائل والمناخ المناسب لها عن طريق خلق فرص عمل للشباب ودفعهم إلى العمل في تنافسية غير صراعية وشفاف إلى جانب المجتمع المدني فإنه يقوم بالتعبئة من أجل حثهم على المساهمة في إنجاز المشاريع التنموية المسجلة لفائدة البلدية وتقدم اقتراحاتهم عن طريق ممثلي الأحياء بالوسط الحضري وممثلي المناطق الريفية بالوسط الريفي ليتشكل بذلك عراك تنموي، عاجله الباحث زرلي محمد أمقران من جامعة تيزي وزو وفق التصور التالي: "أن حركية التنمية المحلية المستدامة هي بمثابة عمل مستمر للبناء لأجل تطوير وإعادة إنشاء الأصول والموارد النوعية، وكذا موارد المزايا المقارنة الديناميكية، فهو يرى أن هناك أربع عناصر متكاملة بداية ونهاية لتشكيل الإقليم، وتتمثل فيما يعرف بالأنساق الجزئية، أي النسق الجزئي للإقليم الجيوفيزيائي، النسق السياسي، النسق الاجتماعي الثقافي والنسق الاقتصادي، بحيث أن هذه الأنساق تساهم بطريقة فعالة في إنجاز ديناميكية التنمية المحلية المستدامة، فالنسق الأول يساهم بفاعلية في جذب واستقطاب وارتباط الموارد والأصول، أما الثاني فيأتي بالحلول الخاصة للمشاكل التي يواجهها الأعوان المحليون، أما النسق الثالث فيضمن إعادة إنتاج روح المقولة والتقييم والتشمين الاجتماعي، بينما النسق الأخير يوزع بطريقة مستمرة المادة الحيوية في شرايين عناصر الإقليم"⁽¹⁾. يلاحظ من خلال هذا الطرح أن الأستاذ قام باستنباط هذه العناصر من دراسة ميدانية تطبيقية على مستوى محلي مما مكّنه من التعمق في ترتيب أولويات الأنساق السابقة الذكر.

المطلب الثالث

مظاهر التنمية المحلية و أبعادها البيئية

بالرجوع إلى ما تضمنه الفصل الأول (التهيئة والتنمية المحلية) والفصل الثاني (التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز) من قانون البلدية⁽²⁾ يوحى بما لا يدع مجالاً للشك من أن البلدية لا يوجد ما يحول بينها وبين دورها في ترقية التنمية المحلية بمختلف مظاهرها، الحضرية، الريفية السياحية... الخ، على اعتبار أنها عي القاعدة اللامركزية تتدخل في مختلف المجالات ذات الصلة بإشباع حاجات المواطن المحلي، مما يتعين عليها تحديد أهدافها الاقتصادية والاجتماعية بدقة وفق الإجراءات التي

(1) - زرلي محمد أمقران، جامعة تيزي وزون مداخلة قدمت خلال الملتقى الدولي حول التنمية المحلية والحكم الراشد، جامعة إسطنبولي بمعسكر خلال يومي

27/26 أفريل 2005.

(2) - انظر القانون المتعلق بالولاية، مرجع سابق

تضمن تنفيذ توقعات المخطط الوطني على ترابها⁽¹⁾ وبالشكل الذي لا يضر بالبيئة فالتنمية المحلية والفضاء البيئي محورين متجانسين كلاهما يكمل الآخر.

الفرع الأول

التنمية الحضرية

يقول ابن خلدون "الحفاظ على مراكز المدن بتاريخها الحضاري وبسجلها العمراني وتركيتها الاجتماعية تكتب لها النجاح ولن يتحقق ما لم تأخذ البعد الاجتماعي خطأ ومساراً لها"، فكأن به يقول أن لا تنمية حضرية إذا لم تراعي خصوصية البيئة الاجتماعية للمدينة المراد تنميتها، ومن ثم كانت البلدية في الجزائر هي القاعدة المحلية المؤهل للقيام بهذا الدور، حيث حرصت الجزائر بعد التحول الدستوري سنة 1989، على دعم وتقوية صلاحياتها ومسؤولياتها (البلدية) بما يمكنها من المشاركة الفعالة في تطبيق استراتيجيات التهيئة العمرانية، إذ تم إصدار تشريعات جديدة للتهيئة والتعمير والعقار⁽²⁾، ويكون بذلك المشرع الجزائري قد حدد وبين مسؤولياتها ومهامها، في إطار حرصه على تمكينها من التكفل بتسيير وتهيئة المدن⁽³⁾، وضبط حدود ممارسة مهمتها في هذا المجال بالشكل الذي يؤثر سلباً خلال تقاطع دورها التنموي الحضري مع ما تقوم به مديرية التعمير والبناء بالولاية في إطار تجسيد مشاريعها القطاعية المسجلة تحت عنوان مشاريع التحسين الحضاري والتي تتضمن أشغال الإنارة العمومية وتزيين محيط النسيج العمراني وتهيئة الطرق والمساحات الخضراء لضمان حياة هادئة للمواطن.

وفي تطور إيجابي، توج هذا المسعى في سنة 2006، بصور أول قانون جزائري للمدينة⁽⁴⁾، الذي يهدف إلى تحديد الأحكام الخاصة الرامية إلى تعريف عناصر سياسة المدينة، في إطار سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.

وبموجب هذا التأطير القانوني، تكون البلدية شريكا فاعلا تتحمل جزءا كبيرا في النهوض بالتنمية الحضرية بدء من عملية القضاء على السكنات الهشة وغير الصحيحة⁽¹⁾، بالإضافة إلى

(1) - انظر المادة 72 من القانون رقم 90 - 25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتعلق بالتوجيه العقاري، ج ر ج ج العدد 49 لسنة 1990.

- انظر المادة 10 من القانون رقم 90 - 29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج العدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 - 05، المؤرخ سنة 2004، ج ر ج ج العدد 51 لسنة 2004.

(2) - Missoum Sbih, l'administration publique Algérienne, hachette littérature, Paris, 1968.

(3) - أنظر القانون المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، خاصة الفصل الثاني منه: "التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز"، (المواد من 90 إلى 96).

(4) - القانون رقم 06 - 06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ج ج عدد 15 سنة 2006.

ضرورة تبنيتها مشاريع حضرية خلال عملية إعدادها لقواعد التهيئة والتعمير، مخطط شغل الأراضي (POS) والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)⁽²⁾، سيتم التطرق بالتفصيل لاحقا إلى هذه الأدوات المعمارية خلال تناولنا الآليات التقنية والفنية (المطلب الثالث من المبحث الثاني من هذا الفصل)، كما تأخذ على عاتق ميزانيتها تمويل الدراسات الخاصة بالمشاريع الحضرية المحلية⁽³⁾. من خلال اشتراك البلدية في هذا النمط من النمو الحضاري، وجعلها تنسق مع المتعاملين الاقتصاديين وبمساهمة المجتمع المدني، تكون الدولة قد أدرجت هذه السياسة ضمن سياق المبادئ العالمية الحديثة للحكم الراشد والتنمية المستدامة، وبذلك تكون الدولة قد أدركت أن التهيئة والتعمير هي قبل كل شيء "إدارة سياسية واختيار استراتيجي، يهدف إلى ترشيد النمو الحضري والنهوض بالاقتصاد الحضري، ويسعى إلى الارتقاء بالمحيط المعاش وتلبية انشغالات المواطن ويعمل للمصلحة العامة وتحقيق الإنصاف الاجتماعي"⁽⁴⁾.

تشكل التهيئة والتعمير أحد الأدوات الرئيسية للتنمية الحضرية، وأقوى وأكثر الخدمات المحلية التصاقا وتأثيرا في حياة السكان، لما لها من مردود فاعل في توفير الخدمات والمرافق والمنشآت التي تضمن ترقية إطار المعيشة، وتحقيق البيئة الحضرية، لذا قد أسندت الدولة الأدوار الأولى للبلديات في رسم خيارات وتوجهات التهيئة والتعمير في إطار إستراتيجية تحدها الدولة وبتحكم مشترك من خلال أدوات التهيئة والتعمير (Instrument d'urbanisme) لتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير على مستوى البلدية، وجعلها جاهزة لاستقبال مشاريع التجهيز (aspect réalisation des projets) ومن ثم الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمناظر الطبيعية والتراث الثقافي والترفيهي⁽¹⁾.

(1) - قانون رقم 06-06، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ج ح عدد 15 سنة 2006، مرجع سابق.

(2) - المادة 19 وما يليها من القانون 06 - 06، نفس المرجع المذكور أعلاه.

(3) - المادة 13، 14 و 25 من القانون 06 - 06، نفس المرجع المذكور أعلاه.

(4) - محمد الهادي لعروق، تسيير وتهيئة الحواضر الجزائرية، هندسة السلطة ورهانات الحكم الراشد، مجلة مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 8، سنة 2008.

(1) - قانون 90 - 29، المؤرخ في 1990/12/01، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المادة الأولى منه، ج ر ج ح عدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 - 05 المؤرخ في 2004/08/14، ج ر ج ح عدد 51 لسنة 2004.

إن ظاهرة التنمية الحضرية أصبحت منتشرة في كثير من المراكز العمرانية في الجزائر أصبحت تواجه العديد من العقبات، منها ما يلي:

- ارتفاع معدلات النمو الحضري التي أصبحت تتراوح ما بين 3 إلى 6% سنويا في مختلف أحجام المدن بالبلديات الجزائرية.

- عدم قدرة البلديات على السيطرة على التوسع الحضري واحترام مخططات التهيئة والتعمير⁽²⁾، بسبب الاختلال في التوازن بين سرعة نمو النسيج العمراني وقلة إمكانيات ووسائل المراقبة أو انعدامها في بعض الأحيان، وقد تكون في بعض الحالات بتباطؤ من بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو أعوان البلدية المؤهلين والمكلفين قانونا بالتعمير ومراقبته⁽³⁾، درءا منهم لرد فعل المواطنين المتمثلة في أفعال الشغب والسخط، وقد يكون سكوتهم عن حالات البناء الفوضوي لاعتبارات انتخابية (المواطنون المساندون لحملة الانتخابية أو المصوتون عنهم).

- فقدان السيطرة الأمنية على المدن والأحياء الشعبية بالبلديات لاسيما تلك المتواجدة بالبلديات مقرات المدن الكبرى، نتيجة النمو العمراني المفرط الفوضوي وغير المخطط وهذا راجع لعدم احترام إجراءات وشروط الحصول على رخصة البناء⁽⁴⁾، ونظرا لأهمية تنظيم هذا المجال وخطورته في نفس الوقت والتعجيل باتخاذ الإجراءات الإدارية قبل القضائية نشير إلى النتيجة القانونية الهامة⁽⁵⁾، الآتي نصها:

"لقد أصبح بإمكان السلطة الإدارية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي ومن بعده الوالي كسلطة ضبط إداري ابتداء من تاريخ 15 أوت من سنة 2004 تاريخ نشر القانون 04 - 05 المعدل لقانون التهيئة والتعمير حق اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر لإصدار قرارات هدم البناءات المخالفة للقانون دون حاجة للجوء إلى القضاء".

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175، المؤرخ في 28 ماي 1975، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر ج ج عدد 26 لسنة 1991، المعدل والمتمم .

(3) - المرسوم التنفيذي رقم 91 - 176، المؤرخ في 28 ماي 1975، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر ج ج عدد 18 لسنة 1991، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09 - 307 المؤرخ في 2009/09/22 ج ر ج ج عدد 55 لسنة 2009.

(4) - المرسوم التنفيذي رقم 91 - 176، المؤرخ في 28 ماي 1975، ج ر ج ج عدد 18 لسنة 1991، نفس المرجع

(5) - عزواوي عبد الرحمن، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، بعنوان: "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ابن عكنون، سنة 2007، ص 20

الفرع الثاني التنمية الريفية

إذا كان بروز مسألة التنمية الريفية مرتبطا ارتباطا وثيقا بتطور السياق الوطني في الجزائر في مجمله، فهو أيضا مرتبط وبشكل أكثر خصوصية بالتقاطات تتعلق بسكان الريف وتدهور شروط معيشتهم، وخاصة خلال سنوات التسعينيات والذي لا يمكنه أن يستمر دون المساس بالتوازن الكلي للمجتمع، في هذه الظروف يمكن اعتبار التنمية الريفية مسعى يسمح للسلطات العمومية بالقيام بأعمال تنمية لتثبيت السكان وزيادة الفرص الاقتصادية وضمان التوازن الضروري بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية، وتعتبر أيضا وسيلة للتكفل بالاحتياجات الحقيقية للسكان الخاضعين لشعور عميق بالتهميش والإقصاء وتطلعهم إلى مزيد من التقدم والحداثة.

وقد ظهرت الحاجة إلى سياسة التنمية الريفية بديهية لمواجهة بعض الوضعيات التي تمت في السنوات الأخيرة على مستوى البلديات الريفية بالجزائر، والتي تفاقمت مثل الاستقطاب المفرط في بعض مناطق الوطن، وتقلص سكان بعض الفضاءات الريفية وجمود الحياة فيها، أخذ تنوع الوضعيات في المناطق الريفية بالحسبان والتي تتفاوت من بلدية إلى أخرى.

إن تكريس نظرة التنمية الريفية يعتبر ذا معطيات خاصة، متنوعا له ديناميكياته الخاصة به مزود بمشروع مستقبلي، نشير أنه منذ إلغاء الثورة الزراعية، تم إفراغ فكرة الريف تدريجيا من معناها، إلى درجة اختفاء مقاييس "الاقتصاد الريفي" من جامعتنا وهيكل الهندسة الريفية من إدارتنا في الوقت الذي بدأت فيه هذه الجوانب تتعزز في البلدان المتقدمة⁽¹⁾.

إن الانتقال من نظرة "الفضاء اللاحق للمدينة" إلى فكرة "الفضاء الخاص" هو لب التنمية الريفية، وهذا الفضاء هو الحلقة الأفضل لتجسيد التنمية المحلية على مستوى البلدية، مع الحفاظ في ذات الوقت على خصوصية هذا الفضاء الذي يشعر سكانه بالانتماء إليه بمقتضى القرب الثقافي العادات، التقاليد، فالإستراتيجية الوطنية للتنمية الريفية المستدامة تأخذ بعين الاعتبار في تطبيقها هذه الخصوصيات.

على أساس التعاريف السابقة الذكر والتشخيص الشامل للوسط الريفي بالبلدية، فإن التنمية الريفية تتطابق مع التنمية المحلية في 979 بلدية المصنفة ريفية، لكون نسبة عمرائها دون 50% وأن

(1) - دليل سياسة التحديد الريفي، الوزير المنتدب المكلف بالتنمية الريفية، اللجنة الوطنية للتنمية الريفية، أوت 2006، ص35.

معدل الكثافة السكانية للكيلومتر المربع دون معدل المنطقة التي تنتمي إليها، لذلك يعتبر إقليم هذه البلديات كإقليم مناسب⁽¹⁾.

أما على مستوى الـ 562 بلدية المصنفة حضريا، فإن التنمية الريفية يمكن اعتبارها كتنمية خصوصية ذات محور تنموي معين، لذا نقول لا توجد أقاليم بلا مستقبل وإنما توجد فقط أقاليم بلا مشاريع⁽²⁾، ولأن سياسة التنمية الريفية أوسع في أهدافها وأبعد من حيث مداها، فإنها تستهدف الأسر الريفية التي تعيش وتعمل في الوسط الريفي، مع اهتمام خاص لتلك الأسر التي تعيش في المناطق النائية أو المعزولة، مما يؤدي إلى التوسع في مجال تطبيقها وتجسيد مشاريعها التنموية إلى قطاعات أخرى وتستدعي مشاركة العديد من الفاعلين المحليين (الجماعات المحلية الجمعيات والتنظيمات المهنية، المواطنين... الخ).

يستند تطبيق سياسة التنمية الريفية على الإستراتيجية الوطنية للتنمية الريفية التي أعدت في جويلية 2004، والتي تم عرضها في مجلس الحكومة مرتين، الأولى في جويلية 2003، لعرض أسسها، والثانية في فبراير 2006 في صياغتها النهائية، وبعد مرحلة تجريبية (2003، 2005) تم فيها اختيار طرقها ومناهجها ونجاعتها عبر بلديات 48 ولاية، وفي خضم ذلك قامت كل ولاية بإعداد إستراتيجيتها الخاصة في ظل التشاور، حسب خصوصيتها المحلية.

وعلى هذا الأساس أكد مجلس الحكومة المنعقد في 14 فبراير 2006 أن الإستراتيجية الوطنية للتنمية الريفية المستدامة والمشاريع الجوارية للتنمية الريفية المندمجة بالبادية أصبح حقيقة اليوم وحدد مفهومها ونطاقها⁽³⁾، حيث يقصد بالبلدية الريفية البلدية التي يكون فيها:

- معدل التحضير أقل من 50%.
- متوسط كثافة أقل من متوسط المنطقة التي ينتمي إليها (الشمال، المضاب العليا الجنوب).
- 979 بلدية ريفية منها 954 ريفية بالكامل و 25 حضرية جزئيا.⁽¹⁾

⁽¹⁾ –Ministère de l'agriculture et du développement rural, ministre délégué chargé du développement rural, conceptions et mise en œuvre du projet de proximité de développement rural (PPDR), Guide de procédures, version du 07/06/2003.

⁽²⁾ – دليل سياسة التحديد الريفي، مرجع سابق، ص 30.

⁽³⁾ – مستخلص من بلاغ مجلس الحكومة، المنعقد بالجزائر العاصمة، يوم 14 فبراير 2006.

⁽¹⁾ – دليل سياسة التحديد الريفي، مرجع سابق، ص 56.

يستخدم البرنامج المسمى "نظام المساعدة على اتخاذ القرار من أجل التنمية الريفية (SADDR)" بوصفه وعاء لمجموع المعطيات الإحصائية لتوصيف المسماة الجغرافية والبيئية لقدرات المناطق الريفية، الذي يسمح بتقدير مستوى تطور التنمية لكل بلدية من البلديات وترتيبها على المستوى الوطني من خلال أرقام قياسية ومؤشرات مناسبة ومقارنتها ببعضها البعض على مستوى كل دائرة أو ولاية .

قصد التكفل الإيجابي بالمشروع التنموي الريفي⁽²⁾، اعتمدت السياسة العامة للدولة أسلوب الشراكة بين المواطن، البلدية والمصالح التقنية بالبلدية لبلورة فكرة المشروع التنموي الذي يتقدم باقتراحه كاحتياج المواطن أو ممثل المنطقة الريفية لجعله ضمن قالب قانوني وتقني ومالي، حيث كلفت البلدية بإعداد قوائم المستفيدين من برنامج البناء الريفي 2002، 2003، 2004، والبرنامج الخماسي (2005 - 2009) سواء كان بناء جديد أو ترميم، واقتراح المشاريع بعد صياغتها، لتتولى بعد ذلك تثبيتها على مستوى اللجنة التقنية للولاية (انظر الملحق رقم 03) الذي يوضح مسار المشروع التنموي منذ أن يكون مشروع فكرة إلى التجسيد الفعلي له، إذ يقوم المشروع التنموي المحلي على المبادئ الأساسية التالية:

- البناء التصاعدي للمشاريع الجوارية.
- تنظيم مشاركة السكان المعنيين وتقنيته.
- ترقية وظائف التنشيط والتسهيل والتنسيق.
- مستويات التحكم: الجماعة، الدوائر، إدارات الولاية، الوالي.
- إعطاء الأولوية للسكان في المناطق المعزولة.
- التكامل بين ديناميكية المشروع وديناميكية إقليمه (البلدية).
- نظام المتابعة والتقييم ومراقبة الآثار⁽¹⁾.

استنادا لهذه الأسباب الموضوعية، يشكل المشروع الجوّاري المندمج للتنمية الريفية وسيلة ممتازة للتعبير عن الطلب الاجتماعي، وللتشاور والتفاوض والاندماج وترشيد الموارد والوسائل المتاحة لصالح عملية تنمية ناجحة.

(2) - أنظر الملحق رقم 04، ص 158، المتضمن مراحل إعداد مشروع جوّاري للتنمية الريفية .

(1) - دليل سياسة التجديد الريفي، مرجع سابق، ص 80، 81.

ابتداء من سنة 2006 وارتكازا على نتائج ندوة الحكومة مع الولاية ليوم 25 جوان 2005، تم إثراء مدونة مخططات البلدية للتنمية وهيكلتها في مخططات التنمية الريفية والحضرية ومع ذلك تأكد أكثر فأكثر وجوب التحرك عاجلا بحكم المصلحة، الحاجة والضرورة بهذه الروح تم اقتراح إنشاء خلايا للتنشيط الريفي الدائمة وذلك على مستوى الدوائر والبلديات مهمتها توطيد العلاقة بين سكان الريف والمنتخبين والمصالح الإدارية واللامركزية على مستوى الدوائر والبلديات⁽²⁾.

يندرج 'نشأة هذه الخلايا ضمن مسار إصلاح الدولة الذي يجعل من تدعيم اللاتمرکز واللامركزية عمليات مركزية، ولا ينبغي أن تؤدي عملية اللامركزية إلى معاينة البلديات الضعيفة التأطير، ومن ثم إضعاف خدماتها لدعم سكان الريف.

وفي إطار تكيف الإطار التشريعي والتنظيمي لدعم التنمية الريفية وترقية دور البلدية في ذلك، من خلال امتلاكها لمبادئ هذا النمط من التنمية وأسسها ومسعاها وأدواتها، فإننا نقترح لضمان استمرارها، إصدار قانون حول تنمية الأقاليم الريفية بالبلديات يرافقه تقرير حول التأطير التشريعي والتنظيمي لتنمية هذه الأقاليم والتحسينات الضرورية التي ينبغي أن يدخلها كل قطاع معني وله مساهمة في هذه التنمية، إن هاته المبادرة التشريعية من شأنها أن تكون إرهابات وقواعد بناء "قانون الريف الجزائري" في المستقبل القريب.

الفرع الثالث

التنمية السياحية

إن الاهتمام بالتنمية السياحية جعل من الدولة الإطار الأول والفاعل في وضع الآليات المناسبة للاستثمار العقلافي في هذا القطاع وكل ذلك يصب في إطار تحقيق تنمية للمجتمع من خلال الاستغلال العقلافي للموارد التي تحصل عليها الجماعات المحلية خلال تنفيذها للعديد من المشاريع التنموية وإعطائها بذلك فرصة لتمويل نفسها بنفسها، ويأتي ذلك حسب الموقع الجغرافي والتاريخي والبيئي لكل بلدية، فالبلديات الواقعة على الشريط الساحلي لها ديناميكية تنموية سياحية خاصة تختلف عن تلك التي بها محميات وآثار تاريخية... الخ.

إن تطبيق اللامركزية في تسيير شؤون الدولة يجعل للجماعات المحلية دورا كبيرا في تجسيد طموحات أفراد المجتمع من خلال الاهتمام بتطلعاته وظروفه وتأتي الجماعات المحلية أساسا

(2) - دليل سياسة التعديد الريفي، مرجع سابق، ص 90.

من البلدية من خلال ولوجها إلى الاهتمام والسعي وراء تحقيق تنمية محلية وهذا باجتماع عدة عناصر وشروط إنسانية، كذلك انطلاقا من العنصر البشري ومؤهلاته المعرفية والتكوينية في إطار البعد التنموي السياحي المحلي، فإذا كان العنصر البشري يتم اختياره وفق ضوابط سياسية وإدارية وكذا معرفية محددة⁽¹⁾، والتي لازالت بلديات الجزائر تعرف عجزا كبيرا فيما يخص التاطير السياحي، فإن العصر المالي هو العنصر الأساسي والدافع للعنصر البشري، لذلك تسعى البلدية لإيجاد مصادر تمويل مختلفة بالعمل والتنسيق مع مديرية السياحة بالولاية في مجال منح رخص فتح المطاعم والمقاهي والنوادي ومراكز التخييم⁽²⁾.

يسهر المجلس الشعبي البلدي على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية لازدهار النشاط السياحي في الدولة وينشئ المقاولات والهيئات المحلية ذات الطابع السياحي، كما يضطلع ذات المجلس الشعبي بمسؤولية المحافظة على الأماكن والمعالم السياحية في البلدية والعمل على استثمارها للحدائق، المتاحف، الآثار التذكارية والحمامات العلاجية المعدنية⁽³⁾، وكذا ترقية مناطق الاستحمام والراحة والعلاج⁽⁴⁾.

كما أن البلدية لها كامل المبادرة في اتخاذ الإجراءات التي من شأنها أن تشجع وتوسع من قدرتها السياحية، وتشجع المتعاملين المعنيين على استغلالها⁽⁵⁾.

نشير في هذا النسق، أن الدولة الجزائرية لازالت لم تعتمد بصورة إستراتيجية على ما يسمى بالتخطيط السياحي، رسم صورة مستقبلية للنشاط السياحي سواء على المستوى المتوسط أو البعيد، ويقتضي ذلك حصر الموارد السياحية على مستوى الجماعات المحلية من أجل تحديد أهداف الخطة السياحية وتحقيق تنمية سياحية منتظمة مرافقة لتنفيذ برامج تنموية شاملة، كون أن النشاط السياحي يعتبر فضاء تشترك فيه عدة قطاعات في تسييره وبالتالي يتمخض عنه اتخاذ عدة قرارات يفترض أن

(1) - قرزيز محمود، مقال بعنوان: "واقع القطاع السياحي في الجزائر ودوره في تمويل لجماعات المحلية بمشاريع التنمية"، منشور على صفحة الإنترنت،

www.2Algeria.com/vb3/t4401.html

(2) - المرسوم رقم 85 - 14، المؤرخ في 26 جانفي 1985، يحدد شروط تخصيص أماكن التخييم واستغلالها، ج ر ج العدد 08 لسنة 1973.

(3) - المواد من 174 إلى 150 من الأمر رقم 67 - 24، المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، ج ر ج العدد 06 لسنة 1967.

(4) - المواد من 151 إلى 153 من نفس الأمر، مرجع مذكور أعلاه

(5) - المادة 103 من قانون البلدية، مرجع سابق.

لا تتعارض فيما بينها من حيث قوة الإصدار والمضمون، بل تساعد على إنجاز الأهداف العامة للتنمية السياحية⁽¹⁾.

الفرع الرابع

الأبعاد البيئية للتنمية المحلية

تعرف البيئة اصطلاحاً تبعاً للنص القرآني⁽²⁾، على أنها مشتقة من كلمة بوئه، لكونها تشتمل على جميع الجوانب، حالياً، أصبح الاهتمام بالبيئة وحمايتها والحفاظ عليها من المواضيع التي تلقى ترحيباً على المستوى الوطني ويظهر هذا جلياً من خلال اعتبارها سياسة وأولوية وطنية وربطها بالتنمية المستدامة وعليه فهي تقع على عاتق الدولة، خصوصاً بعد صدور قانون حماية البيئة 10/03، ذلك أن الحفاظ على البيئة من شأنه أن يضمن تنمية مستدامة للأجيال الحاضرة والمستقبلية من خلال ترشيد استغلال الموارد الأولية وضمانها لهذه الأجيال⁽³⁾.

وعليه، نجد أن المشرع الجزائري كرس مبدأ التخطيط البيئي الشمولي المركزي والمحلي، من خلال قانون البيئة المذكور أعلاه⁽⁴⁾ حيث نص على أن الوزارة المكلفة بالبيئة تعد مخططاً وطنياً للنشاط البيئي والتنمية المستدامة بصفة دورية وتحدد فيه مجمل الأنشطة التي تعتمد الدولة القيام بها في مجال البيئة، إلى جانب ذلك نص قانون تهيئة الإقليم كونه أحد القواعد الأساسية لترجمة ورسم الإستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم⁽⁵⁾ وتنميته المستدامة بالنسبة لكافة التراب الوطني، إلى جانب اعتماد مخططات محلية شمولية للبيئة.

كما أن المشرع اشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة⁽¹⁾، ولكن يبقى تمثيل قطاع البيئة شبه منعدم على مستوى لجان البلدية لاختيار الوعاء العقاري لاستقبال مختلف مشاريع مخططات البلدية للتنمية،

(1) – مور الدين هرمز، التخطيط السياحي والتنمية السياحية، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28 العدد 3، سنة 2006.

(2) – القرآن الكريم، سورة الإعراف، الآية 74-1.

(3) – المادة 01 من القانون رقم 10/03، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج العدد 42 لسنة 2003.

(4) – وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، سنة 2007، ص 54.

(5) – المادة 01/07 من القانون 20/01، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر ج ج العدد 77 لسنة 2001.

(1) – المادة 92 من قانون البلدية، مرجع سابق.

هذه الوضعية تنطبق حتى على مستوى الولاية⁽²⁾، إضافة إلى ذلك انعدام الأعوان المؤهلين للخبرة الفنية والتكنولوجية بالبلديات مما ضاعف من صعوبة عمليات واقتناء المشاريع ذات التجهيزات العمومية، على غرار تلك المتعلقة بأجهزة الصرف الصحي والأجهزة المعالجة للنفايات المنزلية والتخلص منها.

كما تظطلع البلدية (المكتب البلدي للنظافة) بتأمين عملية ذبح المواشي في ظروف صحية، مع مراقبة المأكولات المتواجدة بتراب البلدية، ومدى تلويثها للبيئة، وإلزامها باحترام قواعد النظافة والصحة والسلامة⁽³⁾.

فالنصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة ثرية بمثل هذه القواعد باعتبار حماية البيئة عملا ذا مصلحة عامة، وبالتالي فهي مدرجة ضمن مهام السلطة العامة وحمايتها بمقتضى قوانين ذات طابع إداري⁽⁴⁾، انطلاقا من هذا المفهوم نجد أن البلدية هي الأخرى تتكفل على مستواها القاعدي بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية في عدة مجالات⁽⁵⁾.

لقد نصت صراحة المادة 07 من قانون حماية البيئة الملغي رقم 03/83 بأن: "المجموعات المحلية تمثل المؤسسات الرسمية لتطبيق تدابير حماية البيئة، وتحدد كيفية مشاركة المجموعات المحلية بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية".

ولم يكتمل الاعتراف بالاعتماد على النظام اللامركزي في تسيير حماية البيئة إلا بعد صدور قانون الولاية والبلدية وبصورة صريحة وفي جميع مجالات التنمية المحلية.

غير أنه ما يميز النظام القانوني في هذا المجال تباطؤ القوانين والتشريعات المنظمة لتلك الصلاحيات وتأخر صدورها، بالإضافة إلى عدم التوافق بين التشريع الأساسي لحماية البيئة الصادر في 1983 مع التشريعات المحلية التي صدرت بعد دستور 1989، غير أن المشرع الجزائري تراجع على هذه الإصلاحات وتلك الصلاحيات في قانون البيئة 10/03 حيث لم يشر إلى دور الجماعات المحلية والإقليمية في مجال حماية البيئة واكتفى باعتبارها أولوية من أولويات السياسة الوطنية وربطها

(2) - انظر الملحق رقم 05 ص 160، قرار والي الولاية، لا يتضمن أي تمثيل لممثل المديرية الولائية للبيئة.

(3) - مصباح فوزية، دراسة حول: دور الجماعات المحلية (البلدية) في المحافظة على البيئة، المركز الجامعي خميس مليانة، الجزائر، سنة ، ص 3.

(4) - محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2004، ص 166 و 168.

(5) - المادة 107 و 108 من قانون البلدية، مرجع سابق.

بالتنمية المستدامة للمجتمع وهذا التراجع غير مبرر وغير مفهوم رغم أن الدستور يعتبر الجماعات المحلية قاعدة أساسية في المادة 15 منه⁽¹⁾.

كما أن القانون الجديد كرس الطابع الجهوي في التسيير كبديل للطابع المحلي والإقليمي الإداري، وهذا النظام يحكمه ويديره جهاز مركزي يراعي في ذلك الامتداد الطبيعي، ومن خلاله يمكن الاعتماد على الطابع الساحلي والصحراوي والسهوب... الخ كبديل للولايات والبلديات من أجل الحفاظ على الطبيعة البيئية.

غير أن دور الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة يظهر أساسا في قوانين خاصة بحماية عناصر من عناصر البيئة ومنها (قانون المياه، قانون المدن الجديدة، قانون تهيئة الإقليم، قانون الصحة، قانون المناجم، قانون التراث، قانون الغابات، قانون إزالة وتسيير النفايات... الخ). فعلى سبيل المثال يتجلى دورها من خلال قانون شروط إنشاء المدن وتهيئتها⁽²⁾، حيث بينت المادة الأولى من هذا القانون مفهوم المدينة الجديدة، ونصت المادة الثالثة منه على أن إنشاء المدن الجديدة يدخل ضمن السياسة الوطنية الرامية إلى تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والأمر يقتصر على المدن الجنوبية ومناطق الهضاب العليا فقط⁽³⁾.

وأخيرا أشارت المادة 06 من هذا القانون صراحة إلى الدور الأساسي الذي تلعبه الجماعات الإقليمية المعنية من خلال أخذ رأيها الضروري في انطلاق هذه المشاريع. ويتضح كذلك دور البلدية من خلال ما تضمنه قانون المياه⁽⁴⁾ وإلزامها بتوفير المياه الصالحة للشرب للمواطن وجاء هذا القانون بالعديد من الوسائل والآليات القانونية في هذا النطاق، حيث نصت المادة 100 صراحة على أن الخدمة العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلدية، كما بينت المادة 101 حق البلديات في استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية أو عن طريق منح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام.

(1) - محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، ص 149، دراسة قدمت خلال الملتقى الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس هيدل.

(2) - قانون 08/02، المتضمن شروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، المؤرخ في 2002/05/08، ج ر ج عدد 34، لسنة 2002.

(3) - المادة 03 من القانون المذكور أعلاه.

(4) - قانون رقم 12/05، المتعلق بالمياه بتاريخ 2005/08/04، ج ر ج العدد 60 لسنة 2005.

أما فيما يتعلق بدور البلدية في تسيير النفايات وإزالتها وفق ما تضمنه القانون⁽¹⁾ الذي أعطى صلاحيات واسعة للبلدية في مجال النظافة العامة، وهذا من خلال ما تضمنته المادة 29 من القانون السالف الذكر التي نصت على إعداد مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وبينت المادة 30 من القانون مضمون هذا المخطط هو:

- جرد كمية النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة في إقليم البلدية.

- جرد وتحديد مواقع المعالجة على مستوى البلدية.

- احتياجات القيام بالمعالجة خصوصا بالنسبة للبلديات المشتركة.

وبينت المادة 31 من القانون أن رئيس المخطط هو رئيس البلدية ويخضع لرقابة الوالي المباشرة، كما نصت المادة 32 من القانون على تحمل البلدية المسؤولية كاملة في مجال تسيير النفايات المنزلية.

وأعطت المادة 42 من القانون صلاحيات لرئيس البلدية بمنح الترخيص للمنشآت التي تقوم بمعالجة النفايات قبل البدء في المشروع وفقا للقوانين المعمول بها في مجال المنشآت المصنفة. وخلاصة القول أن القوانين والتشريعات متعددة ومتناثرة في العديد من القوانين وبالنظر إلى ضعف وقلة الخبرة ونقص الكفاءة لدى رؤساء البلديات وكذا نقص وقلة الموارد المالية، مما يجعل هذه الترسنة من القوانين غير فعالة ومجسدة في أرض الواقع، هذا إن لم نقل أن أغلب رؤساء البلديات يجهلون هذه النصوص⁽²⁾.

المبحث الثاني

آليات العمل التنموي المحلي بالبلدية ومصادر تمويلها.

إن نجاح التنمية المحلية مرهون بمدى فاعلية الآليات المستعملة لهذا الغرض، ولا يتأتى ذلك إلا بضمان التنسيق فيما بين هذه الآليات بدء من التأطير القانوني المرافق والمنظم للتنمية المحلية وتوفير

(1) - قانون رقم 19/01، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر ج العدد 77 لسنة 2001.

(2) - محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، ص 151، مرجع سابق.

الاعتمادات المالية المخصصة للإنفاق، إضافة إلى ضرورة وجود دراسات تقنية وفنية تتبنى إنجاز هذه المشاريع لاسيما تلك المنجزة داخل النسيج العمراني، وكذا مرافقة إدارية تتولى تفعيلها وتنشيطها مختلف هيئات الوصاية الإدارية المحلية.

المطلب الأول

الآليات القانونية.

نحاول من خلال هذا المطلب إبراز الدور التنموي للمجلس البلدي كهيئة مداولة وتمثيل أعضاء في مختلف لجان الصفقات العمومية بالبلدية.

الفرع الأول

المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة.

نعني بهيئة للمداولة على مستوى البلدية، بالمجلس الشعبي البلدي، كما عرفنا ذلك حين تطرقنا إلى هيئات البلدية للفصل الأول من هذه المذكرة من خلال مراجعتنا إلى الميثاق الوطني لسنة 1976 المثرى سنة 1986، وقبله الميثاق البلدي (1966)، نجد أن هذه المواثيق لاسيما الثاني، أي البلدي، قد فتح المجال واسعاً أمام المجلس الشعبي البلدي المنتخب لمباشرة دوره التنموي مما يمكننا القول أن القرار التنموي البلدي كان ذا مضمون عام ومطلق، حيث جاء في صفحته 11: "نظراً لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ، فإن البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين بدون استثناء".

نفس المعنى تضمنه القانون البلدي لسنة 1967 الذي عدل وتم سنة 1981، حيث نصت المادة 100 منه التي تضمنها القسم الثالث: "يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة".

يفهم من ذلك أن المجلس الشعبي البلدي لا يوجد ما يحول بينه وبين ممارسته لأي اختصاص من شأنه إعطاء بعد واسع للتنمية المحلية على اعتبار أن البلدية هي قاعدة للامركزية تتدخل في مختلف المجالات ذات الصلة بإشباع حاجات المواطن المحلي.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي (كهيئة مداولة) أن يعالج الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية من خلال مداولاته⁽¹⁾، وله حق المبادرة بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخطتها التنموي⁽²⁾.

ضمن هذا الإطار، تم تنظيم دور البلدية في مجال الإنعاش الاقتصادي والتجهيز، وذلك بموجب المواد من 135 إلى 139 من الأمر 67 - 24، المعدل والمتمم قبل الإلغاء، حيث مكنت هذه المواد المجلس الشعبي البلدي (كهيئة مداولة) من وضع برنامج خاص للتجهيز المحلي في حدود الموارد المالية والوسائل المتاحة له وفق المخطط الوطني لتنمية النشاطات الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق التنمية البلدية.

كذلك ضمن هذا السياق، وتبعاً لما ورد في نص المادة 137 من القانون البلدي⁽³⁾ تضمنت الدولة للمجلس الشعبي البلدي المساعدة التقنية والمالية لوضع وتحقيق برنامج التجهيز المحلي. ونتيجة لتوسيع مجال تدخل البلدية ليشمل النشاطات الاقتصادية، أنيط المجلس الشعبي البلدي (كهيئة مداولة) بمهام عديدة، حيث أخضع النشاط الاقتصادي للبلدية لأحكام القانون البلدي⁽⁴⁾، ولأحكام عدة مراسيم⁽⁵⁾، والتي جاءت لتحديد اختصاصات البلدية في المهام الجديدة (الاقتصادية).

إن إنشاء وتسيير وتنظيم المؤسسة العمومية المحلية محدودة في قانون البلدية⁽⁶⁾، وكذا المرسوم رقم 83 - 200، حيث تنشأ المؤسسة العمومية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، ويصادق عليها بقرار من طرف الوالي⁽¹⁾، وهذا ما تبناه القانون البلدي⁽²⁾ في مجال قيام البلدية بإنشاء

(1) - المادة 85 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(2) - المادة 88 من قانون البلدية، مرجع مذكور أعلاه.

(3) - الأمر رقم 67 - 24، المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(4) - الأمر رقم 67 - 24، المتضمن قانون البلدية، مرجع مذكور أعلاه.

(5) - مرسوم رقم 71 - 179، المؤرخ في 30 جوان 1971، المتضمن تحديد كفاءات تأسيس وتنظيم المؤسسة العمومية البلدية، ج ر ج عدد 56، سنة 1971.

- مرسوم رقم 83 - 200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وتسييرها، ج ر ج عدد 12، سنة 1983.

(6) - الأمر رقم 67 - 24، المتضمن قانون البلدية، مرجع مذكور أعلاه.

(1) - مرسوم رقم 83 - 200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وتسييرها، ج ر ج العدد 12 سنة

1983.

(2) - المواد 132 و134 من القانون المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

واستغلال مصالح مؤسسات عمومية "بالاستغلال البلدي المباشر" لتسيير مصالحها العمومية، ويترتب على ذلك تمتع هذه المؤسسات العمومية البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. أما فيما يخص دور المجلس الشعبي البلدي في مجال المالية، فإنه يصوت على ميزانية البلدية وفق الشروط المنصوص عليها في قانون البلدية⁽³⁾.

كما يضطلع المجلس الشعبي البلدي، وبموجب مداولة بتعيين مندوبين بلديين يساعدان رئيس المجلس الشعبي البلدي لإجراء مناقصة علانية لحساب البلدية⁽⁴⁾ في حالة تأجير ممتلكات البلدية (كالأسواق الأسبوعية، المحلات التجارية... الخ).

أما في مجال النقل والتوزيع سمح القانون البلدي للمجلس الشعبي البلدي بتسهيل إقامة وتوزيع وتنظيم شبكات وخطوط التمويل والتوزيع والنقل المتعلقة خاصة بالمنتجات الضرورية وتسويقها، بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع (التعاونية الاستهلاكية والتمويلية) ورسم سياسة إجراءات تسويق السلع والمنتجات في نطاق حدود البلدية⁽⁵⁾.

الفرع الثاني

عمل اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي البلدي

لكثرة وتعدد مجال تسيير شؤون البلدية، أجاز قانون البلدية⁽⁶⁾ للمجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة تسند إليها وتحت إشراف رئيسها مهمة دراسة القضايا التي تهم البلدية في المجالات التالية:

أ- الاقتصاد والمالية:

- تحضير الميزانية.
- مراجعة وتحيين أسعار إيجار ممتلكات البلدية.
- إعداد دفاتر شروط الإيجار لممتلكات البلدية.

(3) - المواد من 152 إلى 159 من القانون المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(4) - المادة 118 من القانون المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(5) - سعدي شيخ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق.

(6) - انظر المادة 24 من قانون البلدية، مرجع سابق.

- تقدم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تقارير تتضمن تحليل الوضعية المالية والاقتصادية للبلدية.

ب- التهيئة العمرانية والتعمير:

- إعداد ومتابعة قواعد التعمير والبناء.

- الدراسات التقنية المتعلقة بالتعمير والبناء.

ج- الشؤون الاجتماعية والثقافية:

- توجيه مختلف الفئات الاجتماعية من حيث طلبات الشغل، الصحة، التعليم، التكوين

المهني، الثقافة ... إلخ.

الفرع الثالث

عمل لجان الصفقات العمومية بالبلدية.

أولا : لجنة فتح الأظرفة.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الرقابة الداخلية أن ينشئ لجنة فتح الأظرفة⁽¹⁾، حيث يتم فتح الأظرفة التقنية أولا في جلسة خاصة، وبعدها يتم فتح الأظرفة المالية في جلسة أخرى⁽²⁾، غير أنه بعد تعديل قانون الصفقات العمومية سنة 2008⁽³⁾ أصبحت تفتح الأظرفة التقنية والمالية في جلسة واحدة وعلنية، بحضور جميع المتعهدين للاستفادة من إنجاز عمليات مشاريع المخططات البلدية، وتجتمع هذه اللجنة في اليوم المحدد لإيداع العروض⁽⁴⁾.

غير أننا نطرح إشكالية تنظيمية في عمل هذه اللجنة، حيث تطبقا لنص المادة 4/34 من قانون الصفقات العمومية⁽¹⁾، والتي تنص على أنه: "لا يدعي إلى تقديم أظرفة الخدمات والعرض المالي إلا المرشحون المؤهلون مسبقا الذين يجب أن لا يكون عددهم أدنى من ثلاثة (3)"، في حين أن

(1) - المادة 107 من المرسوم الرئاسي رقم 02 - 250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج عدد 52 لسنة 2002، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03 - 301، المؤرخ في 2003/09/11، ج ر ج ج عدد 55 لسنة 2003، المعدل والمتمم هو الآخر، بالمرسوم الرئاسي رقم 08 - 338، المؤرخ في 2002/10/26، ج ر ج ج عدد 62 لسنة 2008، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، ج ر ج ج العدد 58 لسنة 2000.

(2) - المواد 108 و109 إلى 111 من الأمر رقم 02 - 250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، مرجع سابق.

(3) - المواد 20 و21 من الأمر رقم 08 - 388، المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، المعدل للأمر المذكور سابقا.

(4) - أنظر، الملحق رقم 06، ص 164، عمل للجنة الدائمة لفتح الأظرفة، دليل الصفقات العمومية.

(1) - المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية ج ر ج ج عدد 58 لسنة 2010.

المادة 1/123 من نفس المرسوم تنص على أنه "يتم فتح الأظرفة التقنية والمالية ... خلال نفس الجلسة".

في هذا السياق، نشير أنه تصح اجتماعات لجنة فتح الأظرفة مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين⁽²⁾، مما يؤثر سلبا على عمل اللجنة حالة الغياب الكلي لممثلي المصالح التقنية بالبلدية، فلا يمكن للأعضاء المنتخبين لوحدهم إجراء التقييم التقني والمالي للعروض المقدمة لإنجاز صفقات المشاريع التنموية كونهم غير مؤهلين تقنيا لذلك.

نلاحظ في هذا الباب، أن المشرع الجزائري عاجل وبصفة إيجابية من خلال قانون الصفقات العمومية لسنة 2010، مسألة حالة عدم جدوى العروض المقدمة للاستفادة من الصفقة العمومية بحيث ألزم أن لا يكون عدد العروض أقل من ثلاثة⁽³⁾، بعد أن كان في السابق لا يتم الإعلان عن هذه الحالة، إلا وفق ما تضمنته المادة 4/108 من قانون الصفقات العمومية 02-250.

كما تتناهى العضوية في لجنة تقييم العروض مع العضوية في لجنة فتح الأظرفة⁽⁴⁾، وترك المشرع المجال مفتوح لمسؤول المصلحة المتعاقدة لتشكيل أعضاء هذه اللجنة وكذا لجنة تقييم العروض، وتحت مسؤوليته الشخصية⁽⁵⁾، وذلك بموجب مقرر (ملحق يوضح عمل هذه اللجنة) عكس لجنة الصفقات العمومية التي حدد عضويتها على سبيل الحصر كما سنرى لاحقا.

ثانيا: لجنة تقييم العروض التقنية والمالية

تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة دائمة لتقييم العروض⁽⁶⁾، تتولى هذه اللجنة التي يعين أعضاؤها بقرار من مسؤول المصلحة المتعاقدة عكس ما هو الحال بالنسبة للجنة فتح الأظرفة التي يتم تعيين أعضاؤها بموجب مقرر، كما ذكرت سابقا، ولا ندري غاية المشرع الجزائري من اعتماده هذه المفاضلة بين اللجنة من حيث طريقة تعيين أعضائها.

تقوم هذه اللجنة بالمهام المنوطة بها وفق ما تضمنه القانون المنظم للصفقات العمومية⁽¹⁾، ويمكن لها أن تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول وفق الشروط المحددة من نفس

(2) - المادة 124 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، مرجع سابق.

(3) - المادة 4/34 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، المنظم للصفقات العمومية، مرجع مذكور أعلاه.

(4) - المادة 2/125 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، مرجع مذكور أعلاه.

(5) - المادة 4/125 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، مرجع مذكور أعلاه.

(6) - أنظر، الملحق رقم 07، ص 167 عمل للجنة الدائمة لتقييم العروض التقنية و المالية ، دليل الصفقات العمومية.

(1) - المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، مرجع سابق.

القانون، وتقوم بتحليل وانتقاء العرض التقني والمالي المناسب لموضوع الصفقة ودفتر الشروط سواء تعلق الأمر بحالة إجراء الاستشارة الانتقائية أو حالة إجراء المسابقة.

مما يلاحظ على كلمة الرقابة الداخلية أن المقصود بها أن تكون ذات فعالية ومستقلة حتى نستطيع أن نقول أننا أمام رقابة، إلا أن تعيين أعضائها، بالشكل الذي تم الإشارة إليه سابقا يكون من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي لوحده، وبالتالي نرى أنه كان من الأجدر على المشرع أن يحذف كلمة رقابة داخلية ويعتبرها مجرد لجان لمساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي، لأنه لا يعقل أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتشكيل لجان من أجل مراقبته.

ثالثا : لجنة الصفقات العمومية.

في إطار الرقابة الخارجية للصفقات العمومية، تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة، لجنة للصفقات العمومية، تتكون اللجنة البلدية للصفقات مما يلي⁽²⁾:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا.

- ممثل عن المصلحة المتعاقدة.

- ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي.

- قابض الضرائب.

- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

وبالرجوع إلى القانون الجديد للصفقات العمومية، نلاحظ أن المشرع أضاف بموجب هذه المادة⁽³⁾، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية، أحدهما من مصلحة الميزانية والأخرى من مصلحة المحاسبة، لتعزيز آلية الرقابة المالية، وفي المقابل حذف عضوية قابض الضرائب⁽¹⁾، والذي يسمى حاليا بأمين خزينة ما بين البلدية.

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع الصفقات العمومية للبلدية في حدود المستويات المالية المحددة لها سواء فيما يخص أشغال اقتناء اللوازم أو الدراسات أو الخدمات⁽²⁾.

(2) - المادة 2/122 من المرسوم الرئاسي 20 - 250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، مرجع سابق.

(3) - المادة 137 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، مرجع مذكور أعلاه.

(1) - المادة 122 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، مرجع مذكور أعلاه.

(2) - دليل الصفقات العمومية، عرض مقدم من طرف السيد دالي بلغاشم مستشار ومكون، إطار سام في الدولة (سابقا)، خلال اليوم الإعلامي حول تنظيم

الصفقات العمومية، المنظم لفائدة إطارات ولاية سعيدة يوم 28 ديسمبر 2010.

اللجنة البلدية للصفقات العمومية هي مركز اتخاذ قرار فيما يخص الصفقات دائرة اختصاصها، وتوج أعمالها بمنح قرار تأشيرة لتنفيذ الصفقة أو رفضها خلا مدة 20 يوما. إلا أننا نلاحظ فيما يخص مراقبة صفقات البلدية من طرف هذه اللجنة، أنها غير مجدية وفعاليتها معدومة باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بمنح الصفقة ويختار المتعاقد ولو لوحده، وذلك حسب المواد 107 و 111 من المرسوم الرئاسي رقم 02 - 250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المنظم للصفقات العمومية، المشار إليه سابقا، ثم يقوم في المرحلة الثانية بمراقبة عمله في لجنة صفقات البلدية التي يرأسها، وعليه فإن رقابة لجنة صفقات البلدية ليست ذات فائدة على الأقل بالنسبة للصفقات العمومية التي تبرمها البلدية وكان من المفروض أن يسلك المشرع أحد الأمرين:

- أن تقوم إدارة البلدية الممثلة بأمينها العام باختيار المتعاقد، ثم تقدم مشروع الصفقة للجنة صفقات البلدية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل المراقبة وأخذ التأشيرة.

- أن يتم إبعاد رئيس المجلس الشعبي البلدي من لجنة الصفقات ويقوم هو باختيار المتعاقد ثم يعرض مشروع الصفقة على لجنة صفقات البلدية، وذلك بقصد تحقيق أهداف الرقابة وأن تكون هناك شفافية في تسيير الصفقات العمومية.

يضبط عمل لجنة الصفقات العمومية للبلدية نظام داخلي، إلا أنه لم يتم إعداد نموذجه والعمل به إلى يومنا هذا، رغم تجاوز الآجال المحددة لإعداده وهي 31 ديسمبر 2010 كأقصى أجل⁽³⁾.

نشير أنه لعدم وجود مرحلة انتقالية بين نهاية تطبيق قانون الصفقات العمومية رقم 02 - 250 والقانون الجديد رقم 10 - 236، فقد نتج عنه اضطراب وتداخل في عمل لجنة الصفقات العمومية بالبلدية، مما اضطر السيد الوزير الأول للحكومة الجزائرية إلى معالجة هذا النقص بموجب تعليمته⁽¹⁾ الموجهة للسيدات والسادة أعضاء الحكومة لتبليغها من خلالها إلى السادة الولاة (48) ولاية (نسخة من التعليم مرفقة).

(3) - المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، مرجع سابق.

(1) - تعليمة السيد الوزير الأول رقم 259/306 المؤرخة في 2010/10/07 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المنبثقة (التعليم) عن المجلس الوزاري المشترك الذي عقد يوم 03 جانفي 2011، خصص لدراسة مشروع النظام الداخلي النموذجي للجان الصفقات العمومية.

وبما أن مجال الصفقات العمومية يشكل أهم مسار تتحرك فيه الأموال العامة فإنه بذلك يعد مجالاً حيويًا للفساد بكل صورته، وهو ما أدى إلى اهتمام المشرع بتجريم مختلف المخالفات المتعلقة بالصفقات العمومية، فبرز ذلك من خلال تعديل قانون العقوبات بموجب القانون 01 – 09 الصادر بتاريخ 26 جوان 2001، الذي استحدث مجموعة من المواد نصت في مجملها على تجريم وقمع المخالفات التي ترتكب أثناء إبرام أو تنفيذ الصفقات العمومية.

غير أنه وتماشياً مع السياسة الدولية الرامية إلى مكافحة الجرائم المتعلقة بالفساد، صدر في الجزائر القانون⁽²⁾ الذي جاء نتيجة لمصادقة الجزائر بتاريخ 19 أبريل 2004 بواسطة مرسوم رئاسي، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، وقد وضع هذا القانون نصوصاً خاصة بتجريم المخالفات المرتكبة في مجال الصفقات العمومية، ملغياً بذلك نصوص قانون العقوبات التي تنص على نفس التجريم، كما وضع مجموعة من المعايير التي يجب أن تؤسس عليها الصفقات العمومية وذلك من خلال المادة 09 منه.

وفي نفس المقام، وفيما يخص تحسين الشفافية في التعافي مع الصفقات العمومية، تم اتخاذ حزمة الإجراءات الاستعجالية والتطبيقية لمعالجة هذا الملف وعلى عدة مستويات لتفعيل مكافحة الفساد⁽³⁾.

المطلب الثاني

الآليات المالية.

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة من إيرادات ذاتية وخارجية لميزانية البلدية، لتحقيق التنمية المنشودة⁽¹⁾، على أن البلدية مسؤولة عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتألف من مداخيل ممتلكاتها ونواتج الجباية والرسوم المحلية وكذا القروض والإعانات.

(2) – القانون رقم 06 – 01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج العدد 14 لسنة 2006.

(3) – التعليمات الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.

(1) – عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، سنة 2001.

الفرع الأول

الموارد المالية المحلية للبلدية.

قبل الخوض في طبيعة هذه الموارد وطرق تحصيلها ومساهمتها في التنمية المحلية للبلدية، يجدر بنا ولو بإيجاز معرفة ميزانية البلدية.

تحتوي ميزانية البلدية على شقين (فرعين) هما: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار⁽²⁾ كل قسم يحتوي على النفقات والإيرادات ويكون متوازنا إجباريا، مع اقتطاع إجباري لا يقل عن نسبة 10% من إيرادات قسم التسيير مخصص لتمويل قسم التجهيز⁽³⁾.

أولا : الإيرادات المحلية

تتكون أملاك البلدية من أملاك منتجة للمداخيل وأملاك غير منتجة للمداخيل مسطرة في ملحقين متميزين، خاصة التعليمية الوزارية المشتركة "C1".

تتمثل إيرادات الأملاك المنتجة للمداخيل في ناتج كراء ممتلكات البلدية التالية:

1- إيجار الأملاك العقارية (loyers des immeubles)

- المحلات ذات الاستعمال السكني.
- المحلات ذات الاستعمال التجاري.
- المذابح.
- مواقف السيارات.
- حقوق المكان داخل الأسواق (droits de place dans les marchés)
- مداخيل المخيمات الصيفية⁽¹⁾
- حقوق الحفلات (droits de fêtes)
- الحجز العمومي (fourrière publique)
- كراء الأسواق الأسبوعية واليومية.
- مداخيل بيع المنتوجات البلدية.

(2) - المادة 151 من قانون البلدية 09 - 08، مرجع سابق.

(3) - انظر، المرسوم رقم 67 - 143، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق باقتطاع مبلغ من إيرادات قسم التسيير إلى قسم التجهيز، ج ر ج العدد 93 لسنة 1967.

(1) - المرسوم رقم 85 - 14 مؤرخ في 26 جانفي 1985، يحدد شروط تخصيص أماكن التخميم واستغلالها، ج ر ج العدد لسنة 1985.

2- إيجار الأملاك المنقولة (location matériels communal)

- العتاد (شاحنات، حافلات وغيرها...).

- المعدات الكبيرة (تجهيزات الأشغال العمومية).

يجب أن تتم كل العمليات المتعلقة بالإيجار (Affermage)، والتنازل عن الممتلكات العقارية والمنقولة بمداولة من المجلس الشعبي البلدي وعن طريق عقد أو دفتر الشروط المتضمن الالتزامات المفروضة على المستأجر⁽²⁾.

أما في حالة بيع ممتلكاتها، يتعين على البلدية التطبيق الصارم لمبدأ المناقصة العلانية لعمليات بيع أملاكها⁽³⁾.

يجب كذلك اللجوء دائما إلى المناقصة العلانية أو التسيير المباشر لتحصيل حقوق استعمال الطرق والأماكن العمومية والتوقف في الأسواق والمذابح، وفق دفتر شروط نموذجي⁽⁴⁾.

في هذا الإطار، وقصد تامين هذه الموارد يتعين على البلدية القيام بما يلي:

- تحديث بدلات إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني.

- إعداد رخص تعاقدية لمختلف الاستعمالات المؤقتة للأملاك العمومية للبلدية.

- إعداد المؤسسات والهيئات والخواص الذين لم يقوموا بإعادة الطرق إلى حالتها الأصلية (la

remise en état) من جراء ما أتلفته الأشغال التي قامت بها، وعند الرفض، على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها.

- تحسين تسعيرة الخدمات المؤقتة لمستعملي المرافق العامة (دار الحضانة، النقل

المدرسي... الخ).

- تخصيص جزء من الاقتطاع (le prélèvement)⁽¹⁾، يوجه لإنشاء أملاك منتجة للمداخيل

أو تهيئة الأملاك الموجودة.

(2) - منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في 07 سبتمبر 1994، المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.

(3) - تعليمة وزارة الداخلية رقم 111 المؤرخة في 01 فبراير 1993، المتعلقة بتسيير، تامين وصيانة أملاك الجماعات المحلية.

- منشور وزير الداخلية رقم 419 المؤرخ في 02 سبتمبر 1997 المتضمن إعادة تامين أملاك الجماعات المحلية.

(4) - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 8 جويلية 1986، يتضمن المصادقة على دفتر الأعباء لفائدة المذابح والمساح البلدية.

(1) - Finances et comptabilité des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux.

J.R. Meunier et B. Sportisse page 86.

- Achevée l'imprimer sur les presses de l'imprimerie centre d'Annaba, septembre 1972.

- المسلك الجيد والمنظم لسجل جرد الأملاك العقارية والمنقولة⁽²⁾ (الملحق المالي رقم 32)، راجع التعلّمة الوزارية المشتركة "C1".

إن ناتج تحصيل الإيرادات السابقة الذكر، يتم توجيهه من طرف البلدية ومساهمة منها في التنمية المحلية، إلى صيانة المساجد والمدارس الابتدائية⁽³⁾، وتشجيع مبادرات الشباب والرياضة⁽⁴⁾، تصل إلى نسبة 7% من بعض إيرادات قسم التسيير من ميزانيتها.

ثانيا : إيرادات الجباية والرسوم.

إن معظم المداخل المالية لميزانية الهيئات المحلية، هي ذات طابع جبائي⁽⁵⁾ يشترط لنجاحها توفر الأنشطة الاقتصادية للمداخيل، لتكون الوعاء الجبائي من جهة وكذلك تكاثف جهود الإدارة الجبائية والهيئات المحلية لتحسين مستوى الضرائب والرسوم، لأن المبالغ المحصلة فعلا هي التي يتم اعتمادها في الميزانية⁽⁶⁾، تبعا لوثيقة بطاقة الحسابات المعمول بها في إعداد ميزانية البلدية⁽⁷⁾.

لقد أحدثت قوانين المالية السنوات الخمسة الأخيرة جملة من التحولات، من أبرزها نقل صلاحيات تحديد وتحصيل الرسوم من المصالح الجبائية إلى المصالح البلدية، كما هو الشأن في ذلك في لوحات الإشهار التي ألحقها قانون المالية لسنة 2000 لصلاحيات البلديات، وكذلك ما ورد بموجب المادة 12 من قانون المالية لسنة 2002، التي تقضي بإسناد مهمة تحديد وتحصيل ودراسة المنازعات المتعلقة برسم رفع القمامات المنزلية ابتداء من سنة 2005، غير أن مصالح الضرائب لازالت تحتفظ بهذه المهمة في انتظار صدور التشريع الموضح والمحدد للكيفيات.

يوجد هناك رسوم موجهة كليا إلى ميزانية البلدية، ونذكر منها:

- الرسم على النشاط المهني:

أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996، وحصل هذا الرسم وفق المعدل 2% حسب قانون المالية لسنة 2002، حيث تمثل حصة البلدية منه 1.30% تحده المواد 217، 218 و 219

(2) - منشور وزارة المالية رقم 1185 المؤرخ في 27 فبراير 1984 المتعلق بجرد الأملاك العقارية المنقولة.

(3) - منشور وزارة الداخلية رقم 75 المؤرخ في 17 جانفي 1995، المتضمن تمويل وصيانة المؤسسات التعليمية من طرف البلدية.

(4) - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 12 جوان 1989، المتضمن مساهمة البلديات والولايات في الصندوق الولائي لتشجيع مبادرات الشباب والممارسات الرياضية.

(5) - H. Graba, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000, pp; 45 et 46.

(6) - المفتشية العامة لولاية سعيدة، عرض حول حصيلة الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، يومي 29 و 30 جانفي 2008.

(7) - Voire annexe N° 08 page 169 portant, Model fiche calcule N° 06, portant fixation des prévisions de recette Budgétaire.

من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، فهو رسم يطبق على الإيرادات المحققة على تراب البلدية من طرف الأشخاص المعنوية والطبيعية.

- الرسم العقاري:

يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية، وقد تأسس بموجب الأمر 67 - 83 المؤرخ في 02 جوان 1967، يؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية⁽¹⁾.

- رسم التطهير:

يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلدية والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية، حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامات المنزلية وفق قانون المالية لسنة 2002 ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية⁽²⁾.

للإشارة فإن مهمة تحصيل الرسم العقاري ورسم التطهير تسند إلى مصالح أمناء خزينة البلديات الممارسون تحت سلطة أمين الخزينة الولائية⁽¹⁾.

- الرسم على القيمة المضافة (TVA):

هي من بين الرسوم الموجهة جزئيا إلى الجماعات المحلية، تطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية والخدمات، وقد تم تعديل معدلات هذا الرسم وفق قانون المالية لسنة 2002 وأصبح المعدل العادي 17% والمعدل المخفض 7%، يمثل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85% من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة، أما النسبة الباقية 15% توزع بين البلدية 5% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 10%، وهذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد، أما العمليات

(1) - للتفصيل والمزيد من المعلومات، راجع تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التكفل بأنشطة البيئة على مستوى الجماعات المحلية، الدورة العادية، بتاريخ 23 ديسمبر 2003.

(2) - المادة 11 من القانون رقم 01 - 21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج ر ج ج العدد 79 لسنة 2001.

(1) - المرسوم التنفيذي رقم 03 - 40 المؤرخ في 19 جانفي 2003، المتعلق ب، ج ر ج ج العدد 03 لسنة 2003، المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91 - 129 المؤرخ في 11 ماي 1991، المتضمن تنظيم الصلاحيات، وتسيير المصالح الخارجية للخرزينة، ج ر ج ج العدد 23 لسنة 1991.

في الداخل فإن النسبة 15% تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، لتكون حصة البلدية منه 60%⁽²⁾.

- رسم الذبح:

تحصله البلدية بمناسبة ذبح الحيوانات، ويكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة.

ثالثا : إيرادات الضرائب

- الضريبة الجزافية الوحيدة:

جاءت هذه الضريبة بموجب القانون رقم 06 - 24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، وحلت هذه الضريبة محل النظام الجزافي المعمول به قبل هذا التاريخ، حيث عوضت الضرائب الآتية:

- الضريبة على الدخل الإجمالي.

- الرسم على النشاط المهني.

- الرسم على القيمة المضافة.

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الممارسون لأنشطة تجارية، صناعية وحرفية عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم 300000000 دج، تستفيد منه ميزانية البلدية بنسبة 2%.

- الضريبة على الممتلكات:

يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر وخارج الجزائر، توجه نسبة 20% منها إلى ميزانية البلدية.

- قيمة السيارات:

يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة، وتتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20%، والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%، من ضمنها جزء يصرف من طرف هذا الصندوق إلى البلديات في شكل إعانات.

(2) - بسملة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، موضوع منشور في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر،

إلى جانب الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية فإن الموارد المالية الخارجية والمتمثلة في القروض والإعانات المالية تلعب دورا في تمويل ميزانية البلدية، والتي نعرضها كما يلي:

الفرع الثاني

الموارد المالية الخارجية للبلدية

أولا : القروض

تمثل موردا آخرًا لتمويل مشاريع التنمية المحلية حيث تسدد أشغال التجهيز والإنجاز والدراسات من ميزانية التجهيز والاستثمار، وإذا اقتضت البلدية يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والمتمثلة في:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح بين 1% إلى 5% من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.

- إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية.

- القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة⁽¹⁾.

كما نجد أن المشرع الجزائري رخص للجماعات المحلية بإمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب⁽²⁾، الواقع أن الدولة كانت قد أنشأت منذ سنة 1964 بنوكا عمومية تقدم قرضا لفائدة الجماعات المحلية، وكان أول بنك لعب هذه المهمة هو صندوق التوفير والاحتياط (CNEP)، لكن بفعل تقلص الحاجة إلى التمويل طويل الأجل لم يعد في استطاعة هذا الصندوق تأدية هذه المهمة.

ثانيا : الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئ سنة 1973⁽¹⁾، وهذا تطبيقا لأحكام المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 التي أقرت إنشاء هذا الصندوق.

(1) - بسمه عولي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 273.

(2) - المادة 146 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(1) - المرسوم رقم 73 - 134، المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج ر ج العدد 67 لسنة 1993.

بعدها صدر مرسوم⁽²⁾ يتضمن تنظيم الصندوق وعمله، حيث خولت بموجبه المادة الأولى تسيير الصندوق البلدي للضمان المنصوص عليهما في المواد 267، 268 بالإضافة إلى صندوق التضامن وصندوق الضمان المنصوص عليهما في المادة 166 من قانون البلدية والمادة 151 من قانون الولاية، وتمثل مهمة هذا الجهاز فيما يلي:

- يوفر للجماعات المحلية المعنية تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية.
- تقديم مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة، أو التي يتعين عليها أن تواجه كوارث أو أحداث طارئة.
- تقديم إعانات مالية للولايات والبلديات لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار، طبقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية، مساهمة منه في حركة التنمية المحلية على غرار الإعانات المالية الموجهة إلى البلديات لإنجاز وترميم المدارس الابتدائية وتجهيزها، بناء دور الحضانة... إلخ.
- القيام بالدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بتطوير التجهيزات والاستثمارات المحلية وإنجازها.

- تمويل جميع أعمال تكوين موظفي الإدارة المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية المحلية وتحسين مستواهم من خلال ما يلي:

(أ) تنظيم ملتقيات لتدريب موظفي الإدارة المحلية.

(ب) تشجيع أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لترقية الجماعات المحلية.

إن الإعانات المقدمة من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتنوع بين إعانات استثنائية حسب المادة 11 من المرسوم وتقدم للجماعات المحلية حينما توجه أوضاعا صعبة فيتدخل الصندوق لمساعدتها على إعادة التوازن لميزانيتها، كما يمنح إعانات للتجهيز والاستثمار حسب المادة 13 من ذات المرسوم، ويتعين ترشيدها⁽¹⁾.

أما بخصوص موارد الصندوق فينبغي أن نفرق بين موارد صندوق التضامن، وصندوق الضمان. فبخصوص صندوق التضامن، فإنه بالرجوع إلى المادة 35 من المرسوم 86 - 266 نجد أن مواردهما تتمثل في:

(2) - المرسوم رقم 86 - 266، المؤرخ في 04 أوت 1986، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج ر ج العدد 45 لسنة 1986.

(1) - انظر الملحق رقم 09، ص 171، المذكرة رقم 00003 المؤرخة في 20 فبراير 1996، تعليمة رئاسة الحكومة، المتعلقة بالإشراف على نفقات التجهيز العمومي.

-
- الضرائب المباشرة التي يخصصها التشريع الجاري به العمل.
 - الأرصدة الدائنة الناتجة عن تصفية الضرائب والرسوم، التي تعود إلى صندوق الضمان حسب ما نصت عليه المادة 22 من المرسوم.
 - جميع الإيرادات الأخرى الواردة في شكل هبات أو وصايا.
 - أما بخصوص صندوق الضمان فمواردهما تتمثل في:
 - مساهمة البلديات والولايات.
 - حاصل الجداول الإضافية وجداول التسوية بعنوان الضرائب المباشرة والتي تعود إلى الجماعات المحلية وتصدر بعنوان السنوات السابقة.
 - مبلغ فوائض القيمة والتي هي من تقدير الضرائب بالنسبة إلى تقديرات البلديات والولايات.
 - وفيما يخص مساهمات البلديات والولايات، نجد أن هناك قرارات وزارية تصدر سنويا تحدد النسبة بالنسبة لكل من البلديات والولايات، على غرار القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 1991/11/24 والذي حدد النسبة بـ 2% لكل من البلدية والولاية والتي تمثل ناتج تحصيل الضرائب والرسوم لتمويل هذا الصندوق⁽²⁾.

ثالثا : الإعانات المالية

يهدف هذا المورد إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وذلك لتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن المالي من جديد في ميزانيتها على غرار الإعانات المالية التي تمنحها الدولة كل سنة للبلديات العاجزة ماليا والتي تسمى بالإعانات الاستثنائية التوازن (Subvention exceptionnelles d'équilibre).

الإعانة تعبير عن سلطة مالية تملكها الدولة دون أي منازع لها، لأنها استثنائية، هذه السلطة كانت دائما محل تبرير، لذلك حددت الدولة رسميا وظائف الإعانات وحصرتها في:

- دفع الجماعات المحلية للعمل في إطار الاختيارات الوطنية للتنمية.

⁽²⁾ –Direction générale des impôts, taxe foncière sur les propriétés non bâties, 2000, dépliant N° 15.

- سد حاجيات الجماعات المحلية في مجال التجهيز⁽¹⁾.

تدفع الإعانات من قبل الدولة في ظروف استثنائية لصالح الجماعات المحلية، بغرض تدعيم وتشجيع هذه الأخيرة للتكيف مع الاختيارات الوطنية للتنمية، وكذا توفير التجهيزات اللازمة لحسن سير الجماعة المحلية، وقد تضمنت نصوص الجماعات المحلية هذه الإعانات⁽²⁾.

إن الإعانات المالية المقدمة للجماعات المحلية، رغم عدم إمكانية إنكار الدور الإيجابي لما قد تمثله من تدعيم لمالية هذه الجماعات، إلا أنها تبقى دائما موردا استثنائيا له دور سلبي من ناحية أخرى، تتمثل هذه السلبية في كون الإعانة قد تمس باستقلالية الجماعات المحلية وتجعلها في حالة تبعية للسلطات المركزية⁽³⁾.

تخضع عملية منح الإعانات الاستثنائية للتوازن الموجهة للجماعات المحلية إلى جملة من الشروط الواجب توافرها لذلك⁽⁴⁾.

رابعا : الهبات والوصايا

تعتبر هي الأخرى من الموارد المالية الخارجية، ولرئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية قبولها أو رفضها⁽¹⁾، شريطة أن لا تكون مثقلة بأعباء وشروط حتى لا تمس تلك الأعباء والشروط باستقلالية الجماعات المحلية، كونها (استقلالية الجماعات المحلية) إحدى مبادئ اللامركزية الإدارية، كما أشرنا إليه سابقا في المبحث التمهيدي.

(1) – Saïd Benaïssa, l'aide de l'état aux collectivités locales (Algérie- France - Yougoslavie), préface de Mahfoud Ghazali, opu, Edition: N° 79 of 769, p138, année 1983.

(2) – المادة 156/2 من قانون البلدية، مرجع سابق.

(3) – سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 198.

(4) – Saïd Benaïssa, sur référence, p178.

(1) – المادة 60 فقرة 3 من قانون البلدية، مرجع سابق.

قد يكون مصدر هذه الهبات والوصايا حكوميا أو شخصا طبيعيا أو معنويا، مثل تلك العمليات التي تقوم بها وزارة التضامن الوطني اتجاه البلديات بمنحها (حافلات للنقل المدرسي وسيارات الإسعاف... الخ)، كما أن هذه الموارد ظرفية غير منتظمة ولا مستقرة، حتى أنها غير مقيدة في ميزانية البلدية والولاية، إلا أنه رغم ذلك تعتبر هذه الموارد إضافة إيجابية للجماعات المحلية لتغطية أعباء قد تترتب على عائقها أثناء قيامها بنشاطها، كأن تضمن على الأقل تغطية الأعباء الطارئة.

وبصفة عامة، يبقى النص على هذين الموردين في قانون البلدية والولاية مجرد مسألة نظرية، ذلك لكون الثقافة الاجتماعية السائدة والوعي لدى المواطن المحلي وحتى المؤسسات الخاصة المحلية لم يسمحا حتى الآن بظهور عادات وتقاليد في هذا الصدد على النحو السائد في المجتمعات المتطورة المتميزة بأعراق وتقاليد تكرر ثقافة منح الهبات والوصايا للجماعات المحلية، سواء كانت عقارات أو منقولات وحتى ذمم مالية، وفق ما تمليه عليهم التشريعات المعمول بها.

المطلب الثالث

الآليات التقنية والفنية

أساس رسم عملية إنجاز المشاريع التنموية بالبلدية معلق على مدى رصد المساحات الشاغرة لاستقبالها، سواء كانت مبرجة على المدى القريب، المتوسط أو البعيد، ولا نجد تعريفات لطبيعة هذه المساحات إلا من خلال ما تتبناه قواعد التهيئة والتعمير.

الفرع الأول

المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير (PDAU)

هو أداة للتخطيط المالي والحضري، تحدد فيه التوجهات الأساسية للسياسة العمرانية وضبط التوقعات المستقبلية للتعمير آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية وضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي⁽¹⁾، ويمكن أن يضم بلدية أو مجموعة من البلديات تجمع بينهما مصالح اقتصادية أو اجتماعية باقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلديات المعنية وبقرار من الوالي المختص إقليميا.

(1) - المادة 16 من القانون رقم 90 - 29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج العدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 - 05 المؤرخ في 2004، ج ر ج العدد 51 لسنة 2004.

يعتبر القانون 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير - قانون البناء في النظام القانوني بالجزائر تطبيقاً نموذجياً لقانون التوجيه العقاري⁽²⁾، كون هذا الأخير أي القانون 90 - 25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990⁽³⁾، يعتبر القانون المرجعي الرئيسي في مادة التهيئة والتعمير والبناء. نظراً لأهمية هذه القاعدة التقنية واعتبارها أحد الآليات التي يبنى عليها العمل التنموي المحلي، نجد أن المشرع أشرك عدة هيئات إدارية ومنتخبين وممثلين للغرف (صناعية، تجارية، فلاحية... الخ) وحتى الحركات الجمعوية، والأشخاص الطبيعيين ذوي الملكية الخاصة للمشاركة في كل مراحل إعداد هذه القاعدة التقنية انطلاقاً من مشروع إعدادها ومروراً بعملية التحقيق فيها إلى غاية تبينها والمصادقة عليها⁽⁴⁾.

كما يجدر الذكر أن القانون 90 - 29 لسنة 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المذكور أعلاه، تم تدعيمه بقوانين أخرى ذات الصلة المباشرة كالقانون رقم 91 - 10 المؤرخ في 27 أبريل سنة 1991 المتعلق بالأوقاف⁽⁵⁾، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01 - 07 المؤرخ في 27 أبريل سنة 2001⁽⁶⁾، والقانون رقم 91 - 11 المؤرخ في 27 أبريل سنة 1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة⁽¹⁾، والقانون رقم 08 - 15 المؤرخ في 20 يونيو سنة 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها⁽²⁾، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 09 - 307 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91 - 176 المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك⁽³⁾.

(2) - عزاوي عبد الرحمن، محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير، ألفت لفائدة طلبة ماجستير، القانون العام دفعة 2009/2008، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان.

(3) - انظر ج ر ج ج، العدد 49 لسنة 1990.

(4) - Salah Bouchemal, la production de l'urbain: entre planifications et pratiques, laboratoire RNAMS, centre universitaire Larbi Ben M'hidi, Algérie, année 2000.

(5) - انظر ج ر ج ج، العدد 21 لسنة 1991.

(6) - انظر ج ر ج ج، العدد 29 لسنة 2001.

(1) - انظر ج ر ج ج، العدد 21 لسنة 1991.

(2) - انظر ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 2008.

(3) - انظر ج ر ج ج، العدد 55 لسنة 2009.

نشير أنه لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إلا إذا كانت القطاعات⁽⁴⁾ المزمع تعميمها هي في طريق الإشباع، أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المعينة لها. في هذا الحالة، يصادق على مراجعات وتعديلات المخطط الساري المفعول في نفس الأشكال المنصوص عليها للمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽⁵⁾. الملاحظ أن الغاية من وجود هذه الترسانة من القوانين والنصوص التنظيمية في مجال التهيئة والتعمير، تزويد الجماعات المحلية وبالأخص البلدية لتنظيم سياسة العمران وتهيئة الإقليم خاصة مع وجود ظاهرة البناءات غير الشرعية نتيجة هجرة سكان الريف نحو المدن.

الفرع الثاني

مخطط شغل الأراضي (POS)

هو أداة من أدوات التعمير، يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية كاملة، تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات، الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع، أو المتر المكعب من الأحجام المظهر الخارجي للبنىات، المساحات العمومية والخضراء، ارتفاعات الشوارع، النصب التذكارية، مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها... إلخ، وكل ذلك في إطار القواعد العامة التي تضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽⁶⁾.

يقر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية⁽¹⁾، ويجب أن تتضمن هذه المداولة ما يأتي:

- تذكيرا بالجدول المرجعي لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به.

(4) - المواد من 19 إلى 22 من القانون رقم 90 - 29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

(5) - أنظر الملحق رقم 10، ص 177، مراحل إعداد المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير.

(6) - انظر المواد من 31 إلى 38 من القانون رقم 90 - 29، قسم: مخطط شغل الأراضي، مرجع سابق.

(1) - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 178، المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر ج العدد 26 لسنة 1991.

- بيان لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي.

- ترفق مداولة المجلس الشعبي البلدي بمذكرة تقديم يتم من خلالها عرض الإستراتيجية التنموية للبلدية للمنطقة المعنية بدراسة مخطط شغل الأراضي انطلاقاً من البعد (الاجتماعي، الثقافي، العمراني، البيئي... إلخ)، تبلغ المداولة المذكورة أعلاه إلى السيد الوالي المختص إقليمياً وتنشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، ليتخذ بعد ذلك الوالي قرار يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي⁽²⁾، ولا يمكن مراجعته أو تعديله إلا للأسباب التي تضمنها القانون⁽³⁾.

يعتبر مخطط شغل الأراضي وثيقة أرضية قانونية وتقنية يستند عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار رخصة البناء، حيث جعلت المادة 65 من القانون 90 - 29 (المتعلق بالتهيئة والتعمير) من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص الأصلي بمنح رخصة البناء، بصفتين، كممثل للبلدية في حالات وكممثل للدولة في حالات أخرى⁽⁴⁾، ونوضح ذلك على النحو التالي:

أ- بصفته ممثلاً للبلدية:

وذلك في الحالات التي تكون فيها الاقتطاعات أو البناءات موضوع طلب رخصة البناء واقعة في قطاع مخطط شغل الأراضي، فيكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصة البناء، ويلزم فقط باطلاع الوالي بنسخة من هذه الرخصة.

ب- بصفته ممثلاً للدولة:

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة البناء حتى وإن لم يكن الاقتطاع أو البناء واقعا ضمن قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، وعندها يصدر القرار المتعلق بالرخصة، ولكن ليس بصفته ممثلاً للبلدية بل بصفته ممثلاً عن الدولة، ويكون اطلاع الوالي قبل اتخاذ هذا القرار الذي يجب أن يكون موافقاً لرأي الوالي، على عكس الحالة السابقة⁽¹⁾.

(2) - انظر الملحق المرفق رقم 11، الصفحة 179، مختلف مراحل إعداد مخطط شغل الأراضي.

(3) - المادة 37 من القانون 90 - 29، مرجع سابق.

(4) - إجراءات منح رخصة البناء، البحوث والدراسات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 152.

(1) - إجراءات منح رخصة البناء، البحوث والدراسات البرلمانية، نفس المرجع المذكور أعلاه.

إن الغاية من الاهتمام المكثف للمشروع بموضوع البناء والتعمير، هو محاربة البناءات الفوضوية أو العشوائية، والمحافظة على الانسجام بين المباني المشيدة في البلدية الواحدة، مما يعطي الانطباع بحماية أحد جوانب وموضوعات النظام العام ومقوماته، وهو النظام العام الجمالي، جمال الرونق والرواء.

في هذا الإطار، توج هذا الاهتمام بصدور القانون رقم 08 - 15 المؤرخ في 20 يوليو 2008، المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها⁽²⁾، والذي يهدف على الخصوص إلى ما يأتي:

- وضع حد لحالات عدم إنهاء البناءات.
 - تحقيق مطابقة البناءات المنجزة أو التي هي في طور الإنجاز قبل صدور هذا القانون.
 - تحديد شروط شغل أو استغلال البناءات.
 - ترقية إطار مبني ذي مظهر جمالي ومهيأ بانسجام.
 - تأسيس تدابير ردعية في مجال عدم احترام آجال البناء وقواعد التعمير.
- تتم دراسة ملفات طلبات تحقيق مطابقة وإتمام إنجاز البناءات وفق قواعد التهيئة والتعمير، وعلى أربعة مستويات.

- مصالح التعمير التابعة للبلدية.
 - مصالح التعمير الولائية التابعة للدولة.
 - لجان الدوائر.
 - وعند الاقتضاء، لجنة الطعن الولائية.
- تعد الآراء الصادرة عن المستوى الأعلى هي المرجحة⁽¹⁾.

نتيجة لما سبق ذكره، يستشف من المنظومة القانونية المنظمة لقواعد التهيئة والتعمير (PDAU) و (POS) أنه تم ضبط عملية إعدادها بمواعيد زمنية وضمن استشارة واسعة للهيئات

(2) - انظر ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 2008.

(1) - تعليمة السيد وزير السكن والعمارة رقم 1000، المؤرخة في 10 سبتمبر 2009، المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام القانون رقم 08 - 15 المؤرخ في 20 يوليو 2008، المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر ج ج العدد 44 لسنة 2008.

الإدارية المحلية، والحركة الجموعية وأخذ رأي المواطن، بالإضافة إلى وضع نظام قانوني وتنظيمي لإصدار رخص البناء، كل هذا في نظرنا، يعد مجالا خصبا ونواة رئيسية لتجسيد برنامج التنمية المحلية (إنجاز هياكل ومنشآت قاعدية... إلخ).

الفرع الثالث

الدراسات التقنية للمشاريع

ونعني بها تلك الدراسة التقنية الشاملة التي تسبق ميلاد المشروع التنموي سواء تعلق الأمر بأشغال الإنجاز مثل البرامج السكنية، المؤسسات التربوية، قاعات العلاج، دور الحضانة... إلخ، وحتى مشاريع مختلف الشبكات، الطرق، قنوات المياه الصالحة للشرب، قنوات الصرف الصحي... إلخ.

ترتكز هذه الدراسات على القواعد الصحية والاستغلال الأمثل للبيئة المزمع استقبالها للمشروع التنموي، وعليه فمن الضروري على معد هذه الدراسة أن يأخذ في الحسبان التركيبة الاجتماعية لهذا الوسط، معدل النمو الديمغرافي، النشاط الرئيسي للمنطقة، عدد السكان، والمقاييس المعتمدة من طرف الدولة في مجال الخريطة الصحية والتربوية، وباقي المقاييس المعمول بها في القطاعات الأخرى.

لذا من الضروري أن يرفق الملف التقني لأي دراسة بمذكرة دراسة اجتماعية واقتصادية (مالية) لتحديد الغلاف المالي اللازم لإنجاز المشروع المرغوب فيه.

تم إعداد دراسات المشاريع من قبل مكاتب دراسات مختصة ومؤهلة ومعتمدة من طرف الدولة لأهمية المشاريع من جهة وضعف التأهيل التقني على مستوى مصالح البلدية من جهة أخرى. في كثير من الحالات الميدانية وجدنا عدة مشاريع تنموية أنجزت بدون دراسة سابقة، مما تسبب في تكليف خزينة الدولة أعباء مالية لم تكن متوقعة قبل بداية الإنجاز، وذلك محاولة لاستدراك النقائص التقنية غير المدروسة بسبب عدم وجود دراسة تقنية سابقة، بل عدة مشاريع هي قيد الإهمال والهجرة من ورشات العمل لنفس الأسباب السابقة الذكر والاستهلاك العشوائي للوكالة العقارية.

وقصد معالجة هذه الظاهرة، تم اتخاذ إجراءات لتنفيذ المشاريع لاسيما الكبرى منها في مرحلتين مستقلتين، تتمثل في تبليغ مقررين لبرنامجين مختلفين، أحدهما متعلق بالدراسات والآخر

بالإنجاز، هذا الأخير لا يمكن تبليغه إلا بعد المصادقة النهائية للدراسات المتعلقة به، وهذا وفق منهجية محددة⁽¹⁾.

حاليا، فيما يخص الدراسات المرافقة لإنجاز المشاريع التنموية بالبلدية، يتم برجة عرض ومناقشة، ومن ثم المصادقة أو عدمها من طرف اللجنة التقنية للبلدية.

الفرع الرابع

الوعاء العقاري لاستقبال المشاريع التنموية

لقد حدد دستور 1996، طبيعة وأصناف الأملاك العقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية⁽²⁾، كما حول الأمر 74 - 26 المؤرخ في 20 فبراير 1974، للبلديات الحق في تكوين الاحتياطات العقارية لفائدة البلديات، مع إمكانية تخصيص جزء منها لاستقبال المشاريع التنموية، غير أنه وبصدور قانون التوجيه العقاري⁽³⁾، أصبح حق التصرف في الوعاء العقاري من اختصاص الوكالات العقارية للتنظيم والتسيير العقاري الحضري⁽⁴⁾.

إن إنجاز مخططات البلدية للتنمية، وكذا توطيد المشاريع القطاعية بإقليم البلدية، مرهون بتوفر الوعاء العقاري المناسب لها والمدمج ضمن قواعد التهيئة والتعمير (المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي)، وذلك وفق الإجراءات السابقة الذكر.

وقصد التكفل الإيجابي بهذا المطلب، تم إنشاء لجنة ولائية على مستوى كل ولاية مكلفة باختيار الأراضي لإنجاز المشاريع التنموية، باستثناء تلك الممولة من طرف البرامج البلدية للتنمية، والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وميزانيات البلديات والتي تبقى من صلاحيات رئيس الدائرة.

في هذا الصدد يجدر التذكير ببعض القواعد الإجرائية المتعلقة بالعمليات التقليدية لأموال

الدولة، وهي:

1- التخصيص:

(1) - التعليم رقم 1768، بتاريخ 17 ديسمبر 2009، وزير المالية، المتعلقة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98 - 227 المؤرخ في 13 جويلية

1998، المعدل والمتمم، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر ج ج العدد 51 لسنة 1998.

(2) - انظر المواد 17 و 18 من دستور 1996، مرجع سابق.

(3) - انظر قانون 90 - 25 المؤرخ في 18/11/1990، المتعلق بالتوجيه العقاري، ج ر ج ج العدد 49 لسنة 1990.

(4) - للاطلاع والتوسع أكثر حول السياسة العقارية الجديدة وأدواتها القانونية والتقنية، وضبط نمو المدن وتحقيق التوازن بين مختلف الأراضي، راجع:

Chabane Banakezouh, la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme; revue IDARA, N° 2/2001, p68.

وهو العملية الإدارية المتمثلة في وضع ممتلكات عقارية تابعة للأمولاك الخاصة للدولة تحت تصرف هيئة، أو مؤسسة عمومية للدولة.

وعملا بأحكام المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها، وضبط كفاءات ذلك، فإن التخصيص يثبت بقرار من الوزير المكلف بالمالية إذا تعلق الأمر بمؤسسات وطنية، أو وزارات أو مؤسسات عمومية تابعة للدولة ذات الاختصاص الوطني أو الجماعات الإقليمية.

وإذا تعلق الأمر بمصالح الدولة غير المتمركزة والمؤسسات والهيئات العمومية للدولة ذات الاختصاص المحلي الموجود في الولاية، فإن الوالي هو المختص باتخاذ القرار.

ويكون التخصيص مجانا إذا تعلق الأمر بممتلكات تابعة للأمولاك الخاصة للدولة من أجل احتياجات مصالحها الخاصة أو المصالح التابعة للولاية أو البلدية، ويكون التخصيص بمقابل مالي، عندما تقوم به جماعة عمومية لفائدة حاجات جماعية عمومية أخرى، أو مصلحة عمومية تتمتع بميزانية ملحقة.

2- التنازل:

وهو عملية تحويل ملكية ممتلكات عقارية تابعة للأمولاك الخاصة للدولة بثمن لا يقل عن قيمتها التجارية⁽¹⁾.

والقاعدة العامة أن بيع الممتلكات العقارية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة يتم عن طريق المزاد العلني بعد إذن من الوالي المختص إقليميا بناء على رأي المدير الولائي لأمولاك الدولة⁽²⁾.

(1) - مذكرة رقم 03439 المؤرخة في 22 أوت 1998، وزارة المالية، المديرية العامة للأمولاك الوطنية، مديرية عمليات الأملاك الوطنية والعقارية، المتضمنة العمليات التقليدية لأمولاك الدولة، الترخيص المسبق.

(2) - يجد التنازل عن الممتلكات العقارية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة إرساءه في القانون رقم 90 - 30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج العدد 51 لسنة 1990، والنصوص اللاحقة به لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها، ويضبط كفاءات ذلك، ج ر ج العدد 60 لسنة 1991.

غير أن عملية التنازل هذه يجب أن تكون مبررة بحيث لا تتعدى مساحة الممتلكات المتنازل عنها حاجيات الجماعة المحلية أو الهيئة أو المؤسسة العمومية المتنازل لها، بحيث تتولى الهيئة صاحبة المشروع التنموي إعداد ملف إداري وتقني لدى اللجنة التقنية للولاية التي يترأسها الوالي، لدراسة الملف والبت فيه.

الملاحظ ميدانيا أن الوعاء العقاري في الجزائر يعرف استهلاكاً عشوائياً وغير منتظم، وهذا راجع في الكثير من الأحيان إلى القرارات المستعجلة وغير المدروسة المتخذة من قبل المسؤولين المحليين في تسجيل البرامج التنموية أو مرافق للخدمات العمومية، دون سابق تخصيص المساحة الأرضية المناسبة لها على غرار ما عرفته عملية إنجاز مقرات مفارز الحرس البلدي بكل بلدية، وكذا مقرات أمن الدوائر بالإضافة إلى إنجاز برنامج المليون وحدة سكنية.

وقصد ضبط هذه الوضعية، اتخذت جملة من الإجراءات من قبل الحكومة⁽³⁾ الجزائرية تراعي الأولوية في استعمال المساحات الأرضية وإمكانية اللجوء إلى اقتطاع الأراضي الفلاحية عند إنجاز البرامج العمومية للتنمية، حتى أنه تم إعطاء التعليمات اللازمة للسادة الولاية⁽⁴⁾، كلما كان ذلك ممكناً، على تحويل البرامج العمومية للتنمية التي تخضع لمسئوليتهم إلى بلديات أخرى تتوفر على أراضي قابلة للتعمير، مع احترام الترتيب والأولويات التالي، في حالة عدم توفر الوعاء العقاري لرسم المشاريع التنموية:

- أ- اللجوء إلى أرض قابلة للتعمير غير مأخوذة بعين الاعتبار.
- ب- تحويل المشروع المعني إلى أرض قابلة للتعمير في منطقة أخرى.
- ج- اللجوء إلى مساحة زراعية ذات مردودية ضعيفة.
- د- اللجوء إلى مساحة زراعية ذات مردودية متوسطة.
- هـ- اللجوء الضروري والمبرر إلى مساحة زراعية ذات قدرات جيدة أو عالية⁽¹⁾.

(3) - التعليم رقم 01 المؤرخة في 19 أبريل 2010، الوزير الأول للحكومة الجزائرية، المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجيات أساسية مرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية.

(4) - التعليم رقم 01 المؤرخة في 19 أبريل 2010، نفس المرجع المذكور أعلاه، ص 03.

(1) - التعليم رقم 01 المؤرخة في 19 أبريل 2010، نفس المرجع المذكور أعلاه، ص 05.

كما يتعين على الولاية، في حالة اللجوء إلى طلب الاقتطاع من المساحات الزراعية من أجل إنجاز مشروع عمومي تنموي، إرفاق الطلب الموجه إلى السيد وزير الفلاحة والتنمية الريفية بالتبريرات اللازمة لذلك.

أما فيما يخص التكفل بإنجاز المشاريع ذات الطابع الاستثماري، فقد تم إنشاء لجنة ولائية⁽²⁾، تتولى عملية تنظيم العقار الخاص بها، من بين أعضائها رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية⁽³⁾.

المطلب الرابع

الآليات الإدارية

تندرج هذه الآليات في إطار الرقابة والإدارة والمالية التي تمارسها الوصاية الإدارية والمصالح التابعة لها، على مختلف نشاطات المجلس الشعبي البلدي، المتعلقة بتسيير وترقية التنمية المحلية.

الفرع الأول

مجلس الولاية

بدءا نشير أن قانون الولاية⁽⁴⁾ القديم قد أعطى اهتمام كبير لمجلس الولاية (المجلس التنفيذي للولاية سابقا)، والمجلس التنسيقي الولائي نظرا للمهام الكبيرة والمتعددة المنوطة به⁽⁵⁾، وعلاقته بالأجهزة الأخرى على المستوى المحلي، أين تظهر من خلال هذه الهيئة تفوق سلطة الوالي بشكل أساسي.

غير أن قانون الولاية الحالي لم يوله نفس الاهتمام، وبعد فراغ دام أربع سنوات، حيث صدر المرسوم الذي نصت مادته⁽¹⁾ "يؤسس مجلس ولاية بجمع، تحت سلطة الوالي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها"، وبذلك أعيد على الأقل الوجود التنظيمي للمجلس التنفيذي تحت تسمية "مجلس الولاية"، يتمثل دوره أساسا فيما يلي:

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 10 - 20 المؤرخ في 12 يناير 2010، المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلها وسيورها، ج ر ج ج العدد 04 لسنة 2010.

(3) - للاطلاع على تشكيلة اللجنة، راجع المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 10 - 20 المؤرخ في 12 يناير 2010، مرجع مذكور أعلاه.

(4) - انظر ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1969 .

(5) - للمزيد من المعلومات، راجع عزاوي عبد الرحمن، المجلس التنسيقي الولائي، بحث للحصول على ماجستير الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، معهد العلوم

القانونية والإدارية، ابن عكنون، سنة 1985 / 1986.

(1) - المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهياكلها، ج ر ج ج 84 لسنة 1994.

- إبداء الرأي في المشاريع التي تقع في تراب البلدية وذلك حسب ما نصت عليه المادة 26 من المرسوم.

- تنفيذ قرارات الحكومة وتعليماتها وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي.
كما يبرز دور المجلس أيضا من خلال الدور الذي ينفرد به كل عضو من أعضائه على مستوى قطاع نشاطه، حيث يتعين على هذا العضو القيام بما يلي:
- برمجة عمل المصالح التابعة لإدارته وتنشيطها وتقويمها ومراقبتها.
- السهر على تنفيذ المرافق التي يسيرها وفق القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- إعداد ودراسة - بالاتصال مع المصالح والهياكل المعنية - المشاريع والتقديرات الخاصة بتنمية القطاع في الولاية.

- السهر في حدود اختصاصه على حسن تنفيذ برامج التنمية وينسق إنجازها.
نشير أن الصلاحيات الخاصة بكل عضو من أعضاء مجلس الولاية تعد صلاحيات جديدة لم يعهدها أعضاء المجلس التنفيذي الولائي سابقا.

من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها أعضاء هذا المجلس تكون عملية. إنجاز وتقييم مختلف بلديات الولاية خاضعة لآلية إدارية غير خاضعة لمنطق تقلبات نصوص الجماعات المحلية أو تلك المحددة لتدخلها في العمل التنموي والتي تغيب بموجبها بعض الأجهزة ذات الوزن الثقيل تارة وتظهر تارة أخرى، وهو ما ينطبق على هذا المجلس الذي يتعين في نظرنا إعادة الاعتبار له لأهميته في البناء الإداري المحلي ولدوره التنموي الهام كجهة تنفيذ من خلال المديرين التنفيذيين الذين يتكون منهم إذ أن بعد تأكد السلطات المركزية أهمية هذه الهيئة ودورها الايجابي في التنمية المحلية، جاء في احد تصريحات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري إن "وجوب بعث المجلس التنفيذي الولائي من جديد"⁽¹⁾.

الفرع الثاني

المفتشية العامة للولاية⁽²⁾.

(1) - جريدة الوطن، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1994.

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتعلق بالمفتشية العامة للولاية، ج رج ج العدد 48 لسنة 1994.

هي هيئة تفتيش ومراقبة تابعة لوالي الولاية مباشرة، يشمل مجال تدخلها الأجهزة والهياكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية، الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية.

تتولى المفتشية العامة في الولاية، تحت سلطة الوالي، مهمة عامة ودائمة، تتمثل في الآتي:

- تقوم باستمرار عمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات السابقة الذكر، قصد اتقاء النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها، ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.
- تسهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- وتؤهل، زيادة على ذلك بناء على طلب من الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة الممركزة واللامركزية.
- تتدخل المفتشية العامة في الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال يقرره الوالي، وبهذه الصفة، يتعين عليها إعداد ملخص دوري عن أعمالها.
- يبلغ إلى الوالي في شكل تقارير التفتيش، التي يحررها موظفوها عقب انتهاء مهامهم، ويرسل ملخص منها دوريا إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- أما فيما يتعلق بتسييرها، يسيرها مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين، يحدد عدد عمالها بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير الداخلية والجماعات المحلية المتنوعة والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.
- من خلال الصلاحيات التي تتمتع بها هذه الهيئة تظهر أهميتها ومساهمتها في العمل التنموي من خلال الزيارات التفتيشية والتقييمية لمصالح البلدية، بحيث تقوم بمهمة التفتيش والتوجيه خلال دوراتها الثلاثية أو الظرفية حسب طبيعة الموضوع، لمصالح البلديات بالولاية، يتم بموجبها رفع تقرير إلى الوالي يتضمن النقائص المسجلة في تسيير الشؤون العامة للبلديات، لاسيما فيما يخص إنجاز المشاريع التنموية.

الفرع الثالث

الدائرة كهيئة وصاية.

لا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية لعدم تمتعها بالاستقلال القانوني والمالي، وطبقا للمادة 07 من المرسوم التنفيذي⁽¹⁾ رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 أوت 1991 "يساعد رئيس الدائرة الوالي في وظيفته ممثلا للدولة، وبهذه الصفة، ينشط عمل بلدية، أو عمل بلديتين أو عدة بلديات"⁽²⁾.

وفي سياق الإطار المذكور أعلاه، أي بصفته مساعدا للوالي، يتولى رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي، ما يأتي:

- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، وعلى حسن سير المصالح الإدارية والتقنية التي يتكفل بها.

- يسهل تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي في البلديات دائرة اختصاصه.

- يعلم الوالي بالوضع العام في البلديات التي ينسق أعمالها.

- يسهر على حسن سير العمليات الانتخابية.

- يسم طبقا للتنظيم المعمول به، السندات والرخص التي تتعلق بتنقل الأشخاص وتدخل في اختصاصاته.

- يسهر تحت رقابة الوالي، على حفظ النظام العام والأمن العمومي.

زيادة على ما سبق، يمكن لرئيس الدائرة أن يتلقى تفويضا من الوالي من أجل القيام بأعمال أخرى أو المهام التي يراها مفيدة⁽³⁾.

كما يتولى رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي وبتفويض منه مهمة القيام بما يلي:

- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.

- المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون،

ونذكر منها:

(1) - أنظر ج ر ج، العدد 31 لسنة 1990، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305، المؤرخ في 24 أوت 1991، ج ر ج، العدد 41 لسنة 1991.

(2) - أنظر ج ر ج، العدد 41 لسنة 1991.

(3) - في رأينا، يعد هذا تطبيقا لما ورد في المادة 105 من قانون الولاية، مرجع سابق، التي تنص: "يمكن للوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات".

- الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها.

- دفاتر شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع سنوات.

- المناقصات والصفقات لعمومية والمحاضر والإجراءات.

- حث وتشجيع كل مبادرة فردية، أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية احتياجات المواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية⁽¹⁾.

من خلال ما سبق، يبدو أن جهات تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ومن ثم القرار التنموي البلدي لا تقتصر على الهيئة التنفيذية البلدية المنتخبة وإنما تتعداها إلى رئيس الدائرة كجهة تنفيذ معينة بمساعدة المصالح التقنية بالدائرة، وخلال ممارسته لمهامه يستوجب عليه أن يرتدي بذلة خاصة لاسيما حالة معاينته لورشات العمل والمناسبات الرسمية، طبقا لنص المرسوم رقم 83-594 المؤرخ في 29 أكتوبر 1983 الذي يحدث بذلة خاصة للولاية ورؤساء الدوائر.

الفرع الرابع

أمين خزينة مابين البلديات.

يعتبر أمين خزينة ما بين البلديات (le trésor intercommunale) بعد أن كانت تسميته السابقة القابض البلدي (le receveur communale) أو المحاسب العمومي، موظف دولة، يعين قانونا من قبل الوزير المكلف للقيام بالعمليات المبينة أدناه⁽²⁾:

- تحصيل إيرادات البلدية

- تنفيذ النفقات.

- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم والأشياء المكلف بها وحفظها.

- تداول الأموال والسندات.

- إبراء الديون العمومية عن طريق التحصيل.

(1) - المادة 10 من المرسوم رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، مرجع سابق.

(2) - المادة 33 من القانون، رقم 90-21 المؤرخ في 21 أوت 1990، المتعلق بالحاسبة العمومية، ج ر ج ج العدد 35 لسنة 1990.

يتعين عليه قبل التكفل بسندات تحصيل الإيرادات التي يصدرها الأمر بالعرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، وفضلا عن ذلك يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة صحة الإلغاءات لسندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم الذي يتوفر عليها، كما يتعين عليه قبل قبول أية نفقة أن يتحقق مما يلي:

- مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها.
 - صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
 - توفر الاعتمادات.
 - شرعية عمليات تصفية النفقات.
 - أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة.
 - تأشيرات عمليات المراقبة التي تنص عليها القوانين والأنظمة المعمول بها، بالإضافة إلى ذلك فأمين خزينة مابين البلديات هو عضو لجنة الصفقات العمومية للبلدية، يستشير رئيس المجلس الشعبي البلدي (الأمر للصرف) في كل العمليات المالية التي تخص سر البلدية.
 - له صفة العضوية في اللجنة التقنية للدائرة.
 - يتولى عملية التنفيذ المالي للمشاريع التنموية وفق الاعتمادات المالية المتوفرة.
- إن المراقبة التي يقوم بها أمين خزينة مابين البلديات، قد تؤدي به إلى رفض أو تعليق دفع النفقات التي أمر بدفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي. في هذه الحالة يجب تبرير الرفض على مدى شرعية النفقة. وأن يكون الرفض كتابيا، وإذا ما ارتأى رئيس البلدية أن الرفض النهائي غير مؤسس يمكنه اللجوء إلى التسخيرة، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية الأمر بالعرف محل مسؤولية المحاسب⁽¹⁾.
- على سبيل الملاحظة فإن السير الحسن والمتابعة المنتظمة لمحاسبة البلدية تظل مرهونة بالمسك المنتظم للملحقات المنصوص عليها في التعليمات الوزارية المشتركة (C1)⁽¹⁾.

المبحث الثالث

نماذج تطبيقية عن تسجيل وإنجاز المشاريع التنموية المحلية بالبلدية

⁽¹⁾ - المادة 47 و48 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 21 أوت 1990، المتعلق بالحاسبة العمومية، مرجع سابق

⁽¹⁾ - التعليمات رقم C1 المؤرخة في 01 جويلية 1971، المتعلقة بتحديد طريقة مسك الحاسبة الصادرة عن وزير المالية.

يتعين على البلدية باعتبارها مكان لالتقاء التطلعات الاجتماعية والاقتصادية، أن تقوم بإعداد مخطط التنمية الاقتصادية طبقا للصلاحيات المخولة لها في قانون البلدية، وتجدر الإشارة إلى أن هناك برامج تنمية مختلفة.

يستدعي تعدد البرامج اعتماد عدة أشكال للتمويل، ومن ثم تختلف طرق تسجيلها وإنجازها وكذا الأهداف التنموية التي وضعت من أجلها، والتي نبينها كما يلي:

المطلب الأول

المخططات البلدية للتنمية المحلية (PCD)

المخطط البلدي للتنمية⁽²⁾، هو برنامج الدولة ذي التسيير اللامركزي الأكثر استعمالا منذ سنة 1974، ويتعلق باستثمارات التنمية لصالح البلدية في إطار التوجهات الوطنية للتنمية وقوانين المالية، من قبل الدولة ضمن ميزانية التجهيز المحددة لنفقات الدولة السنوية.

الفرع الأول

طريقة تسجيلها

تتولى اللجنة التقنية للبلدية عند نهاية كل سنة ميلادية، وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد بطاقات تقنية⁽³⁾ لكل عملية مقترحة، بعد عملية إحصاء وتحديد جميع حاجيات سكان البلدية وترتيبها حسب الأولوية.

من خلال إعداد البطاقة التقنية (Fiche technique)، يتم تحديد طبيعة الأشغال أو التجهيزات المراد إنجازها بالتفصيل، والكلفة المالية للمشروع⁽¹⁾.

تعرض الاقتراحات المضبوطة من طرف اللجنة التقنية للبلدية على اللجنة التقنية للدائرة⁽²⁾

(2) – منذ سنة 1989، اعتبر التخطيط في الجزائر اتجاهها رئيسيا ومبدأ هاما من المبادئ العامة لتنظيم الاقتصاد الوطني، وذلك بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي انتهجت آنذاك.

(3) – انظر الملحق رقم 12 ص 181، نموذج البطاقة التقنية لتسجيل عملية المخطط البلدي للتنمية.

(1) – المنشور c1 المؤرخ في 12 أوت 1972، المتعلق بتسيير مخططات التنمية الصادرة عن كتابة الدولة للتخطيط، الجزائر.

لمناقشتها وترتيب أولوياتها تبعاً لأهمية كل مشروع، حيث يتم التأهيل والمصادقة على المشاريع المقبولة واقتراح إمكانية التكفل المالي ببعضها ضمن مدونة المشاريع القطاعية (PSD) للولاية.

تتوج أشغال لجنة الدائرة بتقيد القرارات المتخذة والمتوصل إليها، ضمن محضر اجتماع يرفع إلى اللجنة التقنية بالولاية، وتحت رئاسة والي الولاية، وبحضور مدير التخطيط والتهيئة العمرانية (DPAT) بالولاية، وكذا رئيس المجلس الشعبي الولائي يتم إجراء عملية التحكيم (L'arbitrage) للعمليات المقترحة، المرفوعة إليها من قبل لجنة الدائرة، تتوج أشغالها بالمصادقة على المشاريع المقبولة وتسجيلها⁽³⁾، وقد يؤجل التكفل ببعض الآخر منها لسنوات قادمة حسب أولوية وأهمية المشاريع المقترحة، وعليه يظهر من خلال ذلك أن الوالي هو المسؤول الأول عن ضبط وإعداد برامج التنمية المحلية بالبلدية⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

مراحل إنجازها

بعد أن يتم إعداد المخطط الخاص بالتنمية المحلية، وفق الإجراءات والمراحل المذكورة أعلاه، وفي حدود الموارد المالية والوسائل المتوفرة، يبلغ (notifier) مقرر تسجيل العمليات إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيس الدائرة.

بعد استلامه للمقرر السابق الذكر، يدعو إلى عقد جلسة مداولة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، يعلمهم من خلالها بالمشاريع المشار إليها في مقرر تسجيل العمليات التي استفادت منها البلدية خلال هذه السنة، لتتم بعد ذلك المصادقة الموافقة على إدخال شريحة العمليات الجديدة إلى مدونة مخططات البلدية للتنمية، وذلك وفق مداولة تسمى (مداولة جدول العمليات)⁽¹⁾، ثم يتم

(2) – للمزيد من التفصيل، انظر المرسوم رقم 73 – 136، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، ج ر ج العدد 67 لسنة 1973.

(3) – انظر الملحق رقم 13 ص 183، نموذج مقرر تسجيل عملية مخطط التنمية البلدية.

(4) – Banakezouh C, la déconcentration en Algérie, thèse de doctorat d'état, Alger, 1987, p17.

(1) – انظر، الملحق رقم 14، الصفحة 185، نموذج مداولة المجلس الشعبي البلدي، المتضمنة المصادقة على جدول العمليات التنموية.

ضمن مداولة أخرى تحديد كيفية تنفيذ هذه العمليات، إما عن طريق المقاول (Entreprise) بالكيفيات والإجراءات المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية⁽²⁾، أو بالوسائل الذاتية للبلدية (La régie).

في أكثر الحالات، وبتعليمات من الوصاية الإدارية للبلدية، يتم تفادي التنفيذ عن طريق الوسائل الذاتية للبلدية، كون هذه الأخيرة لا تتوفر على وسائل الإنجاز اللازمة، كما أنها تفتقر إلى المؤهلات التقنية والمالية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، الحرص على تفادي العمليات المالية المشبوهة (تحويل واستغلال المال العام في أغراض شخصية)، المترتبة على إنجاز مثل هذه العمليات. يتولى مكتب التجهيز بالبلدية وتحت إشراف ومتابعة أمينها العام إعداد عقد أو صفقة المشروع لفائدة المقاول الفائزة بالصفقة (القيام بخدمات، اقتناء تجهيزات عمومية أو إنجاز أشغال) يودع الملف الإداري والتقني مرفوقاً بمداولة في الموضوع لدى مصالح الدائرة للمصادقة عليه، بعد المصادقة على مداولة العقد أو الصفقة الخاصة بالمشروع من طرف الوصاية الإدارية، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته، ممثل للبلدية صاحبة المشروع، بإعطاء ما يسمى بالأمر بالخدمة (Ordre de service) لبدء الأشغال، تبعا لبند صفقة المشروع.

بالموازاة مع تنفيذ الأشغال، يتم منح الاعتمادات المالية من طرف مدير التخطيط والتهيئة العمرانية، ممضية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ومؤشر عليها من طرف المصالح التقنية المعنية بالمتابعة.

بعد إنجاز المشروع التنموي بصفة نهائية ووفق شروط بنود الصفقة، يتم منح مقاول الإنجاز محضر الاستلام المؤقت للمشروع ليوضع موضع الخدمة والاستغلال.

الفرع الثالث

أهدافها التنموية

بعد التأكد من سلامة الإنجاز بالنسبة للمشاريع، وعدم ظهور عيوب تقنية خلال فترة الضمان، والتي تكون غالبا سنة، تمنح للمقاول وبنفس إجراء الاستلام المؤقت، محضر الاستلام

(2) - قانون الصفقات العمومية، مرجع سابق.

النهائي، وتغلق العملية المنحزة بما يسمى (بطاقة الغلق النهائي للمشروع)⁽¹⁾، ليكون بذلك المشروع قد استوفى الأهداف التي وضع من أجلها، وتبعاً للاحتياجات المضبوطة عند بداية الإنجاز، ليتم استغلاله من طرف مواطني البلدية حسب النشاط المنوط به.

المطلب الثاني

البرامج القطاعية للتنمية (PSD)

حسب ما قضت به المادة 05 من المرسوم رقم 81 - 380، هناك نوعان من المخططات فبالإضافة إلى المخطط البلدي للتنمية، هناك مخطط ثاني يسمى البرنامج القطاعي للتنمية (PSD)⁽²⁾.

الفرع الأول

طريقة تسجيلها

هو مخطط ذو طابع وطني، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ويتم تسجيل ذا المخطط باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذه كذلك⁽³⁾. ويكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك، ثم تكون دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد إرسال المخطط التقني لها.

الفرع الثاني

مراحل إنجازها

بعد المصادقة من قبل المجلس الشعبي الولائي على مدونة هذه المشاريع بعنوان القطاعات والهيئات المختصة بالولاية، حيث تسجل هذه البرامج برمز الوالي، الذي يعتبر الأمر بالصرف الوحيد، يتولى كل قطاع وحسب الإجراءات المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية⁽¹⁾ اختيار مقولة

(1) - انظر، الملحق رقم 15، ص 187، نموذج غلق عمليات المخططات البلدية للتنمية .

(2) - رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، (بدون طبعة)، سنة 2002، ص 19 و 20.

(3) - انظر الملحق رقم 16، ص 189، نموذج مقرر تسجيل مشروع تنموي قطاعي .

الإيجاز لتكلف بعد ذلك كل مديرية ولائية (قطاع الري، الأشغال العمومية... الخ) مباشرة إجراءات منح الأمر بالخدمة للمقاولة صاحبة المشروع، لتتولى المصالح التقنية للمديرية المعنية بمراقبة إنجاز المشروع بالتنسيق مع مختلف هيئات المراقبة المعتمدة من طرف الدولة مثل هيئة المراقبة التقنية للبناء (CTC) في قطاع السكن والتجهيزات العمومية، وهيئة المراقبة للري (CTH).

كما يمكن اشتراك رؤساء المصالح التقنية بالدائرة التابعة للقطاعات السابقة الذكر في متابعة المراقبة التقنية للمشاريع القطاعية المثبتة في إقليم بلديات الولاية. في هذا الصدد نشير إلى أهمية وجود الدراسات التقنية والوعاء العقاري، والتي أصبحت حجر زاوية تركز عليها مثل هذه المشاريع⁽²⁾.

الفرع الثالث

أهدافها التنموية

- هذه البرامج من شأنها تحقيق التوازنات الجهوية، خاصة عندما تعني البلدية التي تمنح رأي تقني في اختيار موقعها (الاختيار المسبق لأرضية المشروع).
- تجهيز مراكز الحياة وتطوير الخدمات الجوارية.
- تصحيح الاختلالات المحتملة فيما يتعلق بالتنمية المحلية، حالة تنفيذ مخططات البلدية للتنمية (PCD).
- تنمية التهيئة الحضرية عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص.
- الدعم والمساندة في خلق مناصب شغل بالبلدية.
- المساهمة في تحسين ظروف حياة المواطنين.

المطلب الثالث

البرامج والصناديق المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية

هي برامج تستجيب لوضعيات معينة، فهي بذلك ترمي إلى التكفل بتلك الوضعيات الظرفية لتجاوزها، لاسيما في مجال خلق مناصب شغل على المستوى المحلي موسمية تتماشى حسب طبيعة البرنامج والجهة الموجهة إليها، من أهم هذه البرامج:

(2) - انظر التعليمات الوزارية رقم 1768 المؤرخة في 17 ديسمبر 2009، الصادرة عن وزير المالية، المتعلقة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98 - 227، المؤرخ في 13 جويلية 1998، المعدل والمتمم، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

الفرع الأول

برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

أنشئ هذا البرنامج سنة 2001، ويهدف إلى إنعاش الاستثمار العمومي بواسطة مشاريع مسجلة ضمن مختلف برامج التجهيز العمومي للدولة (المركزي، القطاعي غير المركز، المخططات البلدية للتنمية).

هذا البرنامج بادر به رئيس الجمهورية يمتد على مدى أربع سنوات (2001 - 2004) ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها، وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية، وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية⁽¹⁾.

يخضع هذا البرنامج لنفس قواعد التسيير الخاصة بالبرنامج العادي، إلا أنه يوجد اختلاف وحيد يكمن في أن اعتمادات الدفع التي تلغى بانتهاء السنة، وإنما توضع على مستوى الحساب الخاص رقم 322001 المفتوح لدى أمين الخزينة للولاية.

الفرع الثاني

الأنظمة الخاصة بالتضامن والنشاط الاجتماعي

في إطار ضمان مصداقية البلديات وتقريبها أكثر من المواطن عن طريق المساعدات التي يمكن تقديمها للفئات المحرومة والعاجزة، أنشأت الدولة في هذا الإطار أنظمة خاصة للبلديات تستفيد منها عن طريق مديرية النشاط الاجتماعي وممولة من طرف وكالة التنمية الاجتماعية وتمثل فيما يلي:
لقد أنشأت وكالة التنمية الاجتماعية منذ سنة 1996⁽¹⁾ برنامجا خاصا بمشاريع جماعية لفائدة البلديات، تأتي لدعم هذه الأخيرة وتدخل هذه المشاريع في سياسة مكافحة الفقر وتنمية الأحياء والقوى النائية والمعزولة.

(1) - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الظرف الاقتصادي والاجتماعي، السداسي الثاني سنة 2001 لشهر جوان 2002، الجزائر.

(1) - المرسوم التنفيذي رقم 232/96 المؤرخ في 29 جوان 1996، المتضمن إنشاء وكالة التنمية الاجتماعية، ج ر ج ج العدد 40 لسنة 1996.

فيما يخص إعداد مشاريعها، تقترح كل بلدية عددا من المشاريع التي تفوق مبلغها 4000.000.00 دج وتقدم إلى لجنة خاصة على مستوى مديرية النشاط الاجتماعي لدراستها وترتيبها، ثم ترسل إلى وكالة التنمية الاجتماعية للبت فيها، بحيث ترسل هذه الأخيرة بالقائمة النهائية للمشاريع المقبولة خلال السنة إلى السيد الوالي مع نسخة منها إلى مديرية النشاط الاجتماعي. تمول هذه الوكالة 90% من المشروع وتكفل بدورها البلدية المعنية بـ 10% عن طريق مداولة تؤخذ في هذا الشأن عند الانتهاء من كل مشروع، يقوم ممثل الوكالة الجهوية للتنمية بالتنسيق مع ممثل مديرية النشاط الاجتماعي بصحبة رئيس البلدية أو ممثله بمعاينة المشروع في إطار التسليم المؤقت، بحيث يكون التسليم النهائي سنة بعد ذلك. وهنا يجب على كل رئيس بلدية أن يراعي عدم تكرار تسجيل نفس المشروع مرتين، أي تسجيله في قائمة المشاريع الجماعية وفي مشاريع تنمية البلدية (PCD).

مشروع الجزائر البيضاء:

حفاظا على نظافة المدن والقرى، وتفاديا لمشكلة الأوساخ التي عمت كافة الشوارع والأحياء، بادرت وزارة التضامن بهذا البرنامج بهدف تحسين الإطار المعيشي للمواطن بمبادرة مشروع إنشاء مؤسسات مصغرة للتضامن من أجل النظافة والمحافظة على المساحات الخضراء. يستفيد من هذا المشروع البلديات في شكل ورشات، كل ورشة مكونة من 8 أفراد حيث يتم تعيين رئيس الورشة من بين هؤلاء الأفراد، ومن طرف رئيس البلدية، هذه الورشات تعمل في إطار بلدي تحت إشراف مديرية النشاط الاجتماعي، يتم التمويل من طرف وكالة التنمية الاجتماعية.

الفرع الثالث

برنامج صندوق الجنوب

هو برنامج يهدف إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية بالوطن لتجاوز التخلف الذي تعانيه البلديات في هذا المجال، مقارنة ببلديات مناطق الشمال⁽¹⁾.

الفرع الرابع

صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى

(1) – المفتشية العامة لولاية سعيدة، حصيلة الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، يومي 29 و30 جانفي 2008.

يوضع تحت تصرف هذا الصندوق المنشئ بموجب المرسوم رقم 402/90 المؤرخ في 15 ديسمبر 1990⁽²⁾، حساب خاص لدى الخزينة ويعتبر الوزير المكلف بالجماعات المحلية الأمر بالصرف الرئيسي له.

يهم جهاز تسيير الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى البلدية، كون هذا الجانب متعلق بالأمن المدني له تأثير مباشر على الأشخاص والممتلكات.

وفي هذا الإطار تكون البلدية معنية بالتصريح المتعلق بالمنطقة المنكوبة وذلك معاينة حالة الكارثة الطبيعية (وفق المادة 06 من قانون البلدية)⁽³⁾، يجب عليها في هذا الإطار تنشيط لجنة البلدية (وفقا للمادة 13 من نفس القانون).

(2) - انظر، ج ر ج ج، العدد 55 لسنة 1990.

(3) - انظر، القانون المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

خاتمة

على ضوء هذه الدراسة المتواضعة لموضوع دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية - تم التوصل إلى النتائج والاقتراحات المبينة على النحو التالي:

أولاً: النتائج

هذا الموضوع من أعقد المواضيع وأكثرها تشعباً و تداخلاً من حيث التنظيم والتسيير والتمويل، و ذلك لكون هذا المجال تتفاعل فيه عدة قطاعات وأجهزة إدارية وهيئات منتخبة، مما يفقدها في كثير من الأحيان التجانس والتنسيق بينها، بل يسودها التنافس للظفر بمركز اتخاذ القرار التنموي، ولو على حساب إهمال مصلحة المواطن.

إن توصلنا للنتيجة المذكورة أعلاه، لا يرجع إلى إخفاق أحد الجوانب المدروسة (القانونية، التنظيمية، السياسية، المالية، الاجتماعية والثقافية...)، بقدر ما يرجع بالأساس إلى إخفاق في كل تلك الجوانب مجتمعة مع بعضها البعض باعتبارها وسطاً متكاملًا يتفاعل فيه التنظيم الإداري المحلي مع التنمية المحلية لبلوغ الأهداف المنشودة.

كذلك نلمس أن الدولة تسعى لإرساء نظام لا مركزي و حقيقي للجماعات المحلية، والتي تجلت في التأكيد على منح الجماعات المحلية كل الوسائل التي تمكنها من القيام بمهامها، بالإضافة إلى هذا فهي تحاول دوماً التخفيف من أزمة الجماعات المحلية ولو بصفة مؤقتة، باتخاذ إجراءات جديدة متعددة ظهرت أساساً في عمليات تطهير ديون البلديات وخلق ضرائب جديدة وتحويل الموارد المالية وإن كانت بسيطة مقارنة مع حجم التزام البلديات بموجب جملة من النصوص.

فقد أدى افتقار معظم الجماعات المحلية للموارد المالية إلى شلل في أجهزتها المحلية التي اتسمت في كثير من الأحيان بعجز في تحويل الاختصاصات المعترف بها نظرياً، إلى واقع ملموس، مما أدى إلى فسح المجال أمام التدخل الحتمي للأجهزة المركزية واللامركزية ممثلة في الوالي ورئيس الدائرة للنهوض بالتنمية المحلية، وهذا ما ترتب عنه التبعية شبه المطلقة بدل اللامركزية المطلقة، وهذا ما يظهر جلياً في جميع ميزانيات الجماعات المحلية.

ما يمكن الإشارة إليه كذلك، هو أن مختلف التحولات التي عرفها التنظيم الإداري والنظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر جاءت مسايرة للمتطلبات المتجددة لتلبية حاجة المجتمع، والتي نأمل أن تكون في الحاضر من خلال إعادة النظر في إصدار قانوني الولاية والبلدية⁽¹⁾.

يوجد عدد كبير من أحكام وقرارات العدالة الصادرة ضد الجماعات المحلية تقضي بإلزامها تعويض مبالغ مالية باهظة، تؤثر سلبا على ميزانيتها، مما أدى إلى شل نشاطاتها وعرقلة السير المنتظم والتقليل من دورها في مجال التنمية المحلية.

وهنا نذكر على سبيل المثال القرارات القضائية التي صدرت ضد عدة بلديات في إطار إنجاز عمليات مخططاتها التنموية، تضمنت ما يلي:

- الحكم على البلدية أن تدفع مبلغا يقارب 70 مليون دينار كتعويض عن فسخ صفقة قيمتها لا تتجاوز 23 مليون دينار.

- كذلك الحكم على البلدية بدفع مبلغ يقارب 80 مليون دينار تعويضا عن عقار في إطار نزع الملكية للمنفعة العامة، مساحته 29 هكتار، في حين أن المساحة التي لم تعوض في هذه القضية لا تتعدى 80 آر.

ثانيا: الاقتراحات

- إن التحدي الذي يواجه البلدية في الجزائر هو ترقيتها إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات وتسريع معاملات المواطنين، والتواصل المباشر معهم وتفعيل مشاركتهم، وجعلها عملية مستمرة في التنمية المحلية، ولمواجهة هذا التحدي نقدم مجموعة من الاقتراحات:

- تعبئة حقل التنمية المحلية وخلق الوعي البلدي المحلي، وذلك بتمكين وحث المواطنين على المشاركة والتعريف بمشاكل البلدية، وهنا يظهر دور الإعلامي المحلي في التنمية ونشر الوعي، ضمن هذا السياق نقترح تزويد البلديات بدليل توجيهي وطني يتضمن أبعاد التنمية الوطنية والمحلية مدعما بنصوص قانونية وتنظيمية تساعد وترشد وتنظم دور البلديات في ذلك، كما يمكن أن تبادر البلديات وتحت إشراف مصالحها بإعداد مجلات إعلامية محلية تعرف بالنشاطات التي تقوم بها، لتوفير المعلومات للمواطنين المحليين وبيانات التنمية لتكون صرحا إعلاميا يضمن تواصل الإدارة مع المواطن.

(1) - حاليا، هما قيد المناقشة والمصادقة من قبل غرفتي البرلمان.

- تفعيل دور البلدية على مستوى القرى الثانوية للبلديات من خلال إشراك لجان الأحياء في العمل التنموي.

- حل إشكالية التمويل والذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح البلديات في أداء أدوارها، وذلك من خلال الحرص على تامين الموارد المالية المحلية للبلدية، والتقليل من منح الإعانات المالية لها من طرف الدولة للقضاء على روح الاتكال والتخاذل.

- تحسين مستوى الإداريين على مستوى الجماعات المحلية ورفع مهاراتهم وكفاءاتهم، عن طريق تنظيم فترات تربية والتكوين المستمر، ومنح الأولوية في التوظيف لخريجي المدرسة الوطنية للإدارة ومراكز التكوين الإداري السابق، كون أن الجزائر لم تعرف مفهوم التنمية المحلية إلا حديثا، وارتباطه بجماعات التكيف مع سيورات العولمة الجارفة والإقصائية، وقد فرض هذا المصطلح وجوده في الأوساط الاجتماعية والاقتصادية مقابل اقتصاد أكثر امتدادا، لكنه لا يتكيف مع الواقع المعاش، فالتنمية المحلية تسعى لأن تكون تطبيقا لاقتصاد أكثر إنسانية واستثمارا بشريا في الجماعات المحلية بخصوصيتها وتراثها المحلي، مع الإلمام بمشروعية ذلك وكذلك فهم مسألة الوقت وتنمية المشاريع المشتركة التي تسعى إلى تطوير شروط حياة الأشخاص.

عملية التنمية المحلية هذه، منها ما يتم في المدى الطويل، لذا يتعين التحلي بالصبر وبروح الانتماء إلى المحيط، باعتبارها العناصر الأساسية الضامنة لتحقيق التنمية المحلية.

- تطوير إدارة شفافة تعمل جنبا إلى جنب مع المواطنين، وقادرة على تسيير التنمية المحلية، رغم التعقيدات التي تواجهها مع تحكم حقيقي في التقنيات العصرية لتسيير الجماعات المحلية.

- أما فيما يخص المنازعات الإدارية، يجب الإشارة إلى أن العلاقات ما بين الولاية والبلدية في هذا الميدان غير مضبوطة ولا منتظمة، هذا ما يؤدي إلى غياب الاتصال والتنسيق فيما بين الجماعتين المحليتين، وغياب التكفل الجيد بالقضايا المتنازع فيها نتج عنه ما ذكر سابقا ضمن النتائج ولاستدراك هذه الوضعية السلبية، يتعين على الجماعات المحلية العمل والتنسيق بينها وكذا خلق مناصب شغل نوعية على مستوى مصالحها، تتولى مهمة الاستشارة القانونية ودراسة ملفات المنازعات -ترشيد النفقات العمومية بالموازاة مع ترتيب أولوياتها وفق ما تقتضيه متطلبات التنمية المحلية.

تم بعون الله وفضله

قائمة الملاحق

الصفحة	موضوع الملحق	رقم الملحق
139	المنشور رقم 99-40 المؤرخ في 23 أكتوبر 1999، المتعلق بسير بعض المجالس الشعبية البلدية.	01
143	نموذج الهيكل التنظيمي لمصالح بلدية سعيدة.	02
152	نموذج ترتيب أربع بلديات من أصل 562 بلدية حضرية و كذا ترتيبها ضمن 979 بلدية ريفية حسب بعض مؤشرات التنمية.	03
158	مراحل اعداد مشروع جوارى للتنمية الريفية .	04
160	قرار رقم 912 المؤرخ في 07 ديسمبر 2009 المتضمن انشاء لجنة ولائية مكلفة باختبار الأراضي لإنجاز البرامج التنموية عبر ولاية سعيدة	05
164	عمل اللجنة الدائمة لفتح الأظرفة	06
167	عمل اللجنة الدائمة لتقويم العروض التقنية و المالية .	07
169	Model fiche calcule N° 06, portant fixation des prévisions de recette Budgétaire.	08
171	المذكرة رقم 00003 المؤرخة في 20 فبراير 1996، الصادرة عن رئاسة الحكومة، المتعلقة بالإشراف على نفقات التجهيز العمومي.	09
177	مراحل إعداد المخطط الرئيسي للتهيئة و التعمير PDAU	10
179	مراحل إعداد مخطط شغل الأراضي POS.	11
181	نموذج البطاقة التقنية لتسجيل عملية المخطط البلدي للتنمية.	12
183	نموذج مقرر تسجيل عملية مخطط التنمية البلدية PCD	13
185	نموذج مداولة المجلس الشعبي البلدي، المتضمنة المصادقة على جدول العمليات التنموية	14
187	نموذج غلق عمليات المخططات البلدية للتنمية PCD .	15
189	نموذج مقرر تسجيل مشروع تنموي قطاعي PSD.	16



قائمة المراجع

أولاً: كتب

أ- باللغة العربية:

- 1- أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتبة الجامعية الحديثة، الإسكندرية، مصر، 1999.
- 2- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988.
- 3- حسن صادق عبد الله، السلوك الإداري ومركزات التنمية في الإسلام، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 1992.
- 4- رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، (بدون طبعة)، سنة 2002.
- 5- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة 1966.
- 6- سعد طه علام، التخطيط مع السوق، دار الفرقد للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سورية، سنة 2005.
- 7- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجزائرية، سنة 1986.
- 8- صلاح الدين فوزي، المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث القانونية، (بدون طبعة)، دار النهضة العربية، 2007/2006.
- 9- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 10- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار النهضة، عين مليلة، الجزائر، سنة 2003.
- 11- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 12- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، بدون تاريخ للنشر.
- 13- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008.
- 14- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، قالمة، سنة 1990.

-
-
- 15- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة قلمة، الجزائر، سنة 2001.
- 16- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 2002.
- 17- محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 18- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 19- مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
- 20- موسي خميس، مدخل إلى التخطيط، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1999.

ب- باللغة الفرنسية

- 1- Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 2^{ème} éd, OPU, Alger, 1990.
- 2- Chabane benakzouh, la déconcentration en Algérie, du centralisme au "décentralisme", OPU, 1, place centrale de benaknoun, Alger, édition N° 179, avril 1984.
- 3- Claude callot, les institutions d'Algérie durant la période coloniale (1830 - 1962), OPU 1987.
- 4- Hachemi Graba, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000.
- 5- Messaoud Mentri, L'administration En Question, Réflexion Sur Administration Administrés, Opu Alger, 1988.
- 6- Missoum Sbih, l'administration publique Algérienne, hachette littérature, Paris, 1968.
- 7- Rachid Zelouf, l'organisation de la commune, revue, la vie des collectivités locales, N° 02 – 1979.
- 8- Saïd Benaïssa, l'aide de l'état aux collectivités locales (Algérie- France - Yougoslavie), préface de Mahfoud Ghazali, OPU, Edition: N° 79 of 769, année 1983.

ثانيا: رسائل دكتوراه

-
- 1- سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، سنة 2007/2006.
 - 2- عزاوي عبد الرحمن، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، بعنوان الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، سنة 2007.
 - 3- وناس يحي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، بعنوان الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، جويلية 2007.

ثالثا: محاضرات ومدخلات

أ- محاضرات:

- 1- بن طيفور نصر الدين، محاضرات في القانون الإداري موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق، جامعة الدكتور مولاي طاهر بسعيدة، سنة 2004/2003.
- 2- زربي محمد أمقران، جامعة تيزي وزون مداخلة قدمت خلال الملتقى الدولي حول التنمية المحلية والحكم الراشد، جامعة إسطمبولي بمعسكر خلال يومي 27/26 أبريل 2005.
- 3- صعود صالح، إشكالية التنمية، محاضرة أقيمت بجامعة بسكرة، فيفري 2008.
- 4- عزاوي عبد الرحمن، محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير، أقيمت لفائدة طلبة ماجستير، القانون العام، كلة الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، دفعة 2009./2008.
- 5- نصر الدين بن طيفور، محاضرة بعنوان: استقلالية الجماعات المحلية كركن أساسي للتنمية المحلية، قدمت خلال الملتقى الدولي حول التنمية المحلية والحكم الراشد، الذي احتضنته جامعة إسطمبولي بمعسكر خلال يومي 27/26 أبريل 2005.

ب- مداخلات:

- 1- ريجي كريمة وبركان زهية، دراسة بعنوان "وضع ديناميكية جديدة لتنشيط دور الجماعات المحلية في التنمية"، مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، مقدمة خلال الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية.
- 2- نهي الغصيني أو عجرم، ورقة عمل بعنوان "دور الوعي البلدي في التنمية المحلية"، مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحوث للمؤتمرات، يومي 26 - 27 مارس 2006.
- 3- مصباح فوزية، دراسة حول: دور الجماعات المحلية (البلدية) في المحافظة على البيئة، المركز الجامعي خميس مليانة، الجزائر.
- 4- محمد محمود الطعمنة، ورقة عمل مقدمة خلال الملتقى العربي الأول بعنوان نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، يومي 18 و 20 أوت 2003.
- 5- المفتشية العامة لولاية سعيدة، حصيلة الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالولاية، يومي 30/29 جانفي 2008.
- 6- محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، مداخلة قدمت خلال الملتقى الخامس دول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس هيدل.

رابعاً: مجالات

- 1- أحمد شريفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، [www. ULUM. NL](http://www.ULUM.NL)، السنة السادسة، العدد 40، سنة 2009.
- 2- أحمد شريفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
- 3- محمد الهادي لعروق، تسيير وهيئة الحواضر الجزائرية، هندسة السلطة ورهانات الحكم الراشد، مجلة مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2008.
- 4- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، موضوع منشور في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، العدد 4.

5- إجراءات منح رخصة البناء، البحوث والدراسات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9 ، لشهر جويلية 2005.

6- نور الدين هرمز، التخطيط السياحي والتنمية السياحية، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 3، سنة 2006.

7- مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الرقابة والاستقلال، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، سنة 2003.

خامسا: مصنفات إدارية ونشرات داخلية

أ- باللغة العربية:

1- تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الظرف الاقتصادي والاجتماعي، السداسي الثاني، لسنة 2001، شهر جوان. 2002.

2- دليل سياسة التجهيد الريفي، الوزير المنتدب المكلف بالتنمية الريفية، اللجنة الوطنية للتنمية الريفية، أوت 2006.

3- دليل الصفقات العمومية، عرض مقدم من طرف السيد دالي بلغاشم مستشار ومكون، إطار سام في الدولة (سابقا)، خلال اليوم الإعلامي حول تنظيم الصفقات العمومية، المنظم لفائدة إدارات ولاية سعيدة يوم 28 ديسمبر 2010.

4- مجموعة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المكتبة الولائية بمدينة سيدي بلعباس، فبراير 1993.

5- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ملتقيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنبثقة عن الانتخابات المحلية، 10 أكتوبر 2002، جانفي 2003.

ب- باللغة الفرنسية:

1- Direction générale des impôts, taxe foncière sur les propriétés non bâties, 2000, dépliant N° 15.

2- ministère de l'agriculture et du développement rural, ministre délégué chargé du développement rural, conceptions et mise en œuvre du projet de proximité de développement rural (PPDR), Guide de procédures, version du 07/06/2003.

سادسا: مقالات

أ- باللغة العربية:

1- ناصر عارف، مفهوم التنمية، مقال بتاريخ 2008/09/02 مأخوذ من موقع ،
.www. Islamonline. Net

2- قرزیز محمود، مقال بعنوان: "واقع القطاع السياحي في الجزائر ودوره في تمويل الجماعات المحلية بمشاريع التنمية"، منشور على صفحة الإنترنت، www.2Algeria.com/vb3/t4401.html

ب- باللغة الفرنسية:

1- Chabane Banakezouh, la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme; revue IDARA, N° 2/2001.

سابعا: موثيق ونصوص قانونية

أ- موثيق:

1- ميشاق طرابلس، جوان 1962، نشرة وزارة الإعلام والثقافة، أوت 1976، بعنوان: ملفات وثائقية نصوص أساسية لجهة التحرير الوطني 1954 - 1962.

2- ميشاق الجزائر، 1964، نشرة جبهة التحرير الوطني: اللجنة المركزية للتوجيه، طباعة جريدة النصر بقسنطينة.

3- الميثاق الوطني، 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 57 المؤرخ في 05 جويلية 1976، ج ر العدد 61، سنة 1976.

4- الميثاق الوطني، 1986، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 86 - 22 المؤرخ في 08 فبراير 1986، ج ر العدد 07 لسنة 1986.

5- ميثاق البلدية ، 1966، كتيب بعنوان: التنظيم الجديد للبلدية، نشرة جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت 1966.

6- ميثاق الولاية، 1966، نشر مصلحة التوجيه والإعلام بالحزب، لأبريل 1969.

7- ميثاق الولاية، 26 مارس 1969، ج ر العدد 44 لسنة 1969.

ب- دساتير:

1- دستور 1963، ج ر العدد 64.

2- دستور 1976، ج ر العدد 94.

3- التعديل الدستوري لسنة 1988، ج ر العدد 45.

4- دستور 1989، ج ر ج ج، العدد 09.

5- دستور 1966، ج ر ج ج، العدد 76.

6- التعديل الدستوري لسنة 2008، ج ر العدد 63.

ثامنا: نصوص تشريعية وتنظيمية

أ- نصوص تشريعية (أوامر وقوانين):

1- الأمر رقم 62 - 16، المؤرخ في 04 أوت 1962، المتضمن تأسيس لجنة التدخل الاقتصادي

والاجتماعي على مستوى كل ولاية، ج ر العدد 02 لسنة 1963

2- الأمر رقم 62 - 157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن استمرار العمل بالتشريعات

النافذة بتاريخه وحتى إشعار آخر، ج ر العدد 07 لسنة 1962.

3- الأمر رقم 63 - 189، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن الإصلاح الإقليمي للبلديات، ج ر

العدد 35 لسنة 1963.

4- الأمر رقم 66 - 155، المؤرخ في 08 جويلية 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، العدل

والمتمم، ج ر العدد 48 لسنة 1966

-
- 5- الأمر رقم 66 - 102، المؤرخ في 06 ماي 1966، المتعلق بالأموال الشاغرة، ج ر العدد 36 لسنة 1966.
- 6- الأمر رقم 67 - 222، المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، المتضمن تأسيس على مستوى كل ولاية مجلس اقتصادي واجتماعي، ج ر العدد 89 لسنة 1967.
- 7- الأمر رقم 67 - 24، المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، العدل والمتمم، ج ر العدد 06 لسنة 1967، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81 - 09، المؤرخ في 04 جويلية 1981، ج ر العدد 27 لسنة 1981.
- 8- الأمر رقم 69 - 38، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، العدل والمتمم، ج ر العدد 44 لسنة 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81 - 02، المؤرخ في 24 فيفري 1983.
- 9- الأمر رقم 75 - 58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، العدل والمتمم، ج ر العدد 59 لسنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05 - 10، المؤرخ في 20 جوان 2005، ج ر العدد 44 لسنة 2005.
- 10- الأمر رقم 97 - 07، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 12 لسنة 1997.
- 11- الأمر رقم 05 - 03، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 20 لسنة 2005، المتمم للقانون رقم 90 - 08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر العدد 15 لسنة 1990.
- 12- الأمر رقم 05 - 03، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بالولاية، ج ر العدد 50 لسنة 2005، المتمم للقانون رقم 90 - 09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج ر العدد 15 لسنة 1990.
- 13- القانون رقم 84 - 09، المؤرخ في 04 فبراير 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر العدد 06 لسنة 1984.
- 14- القانون رقم 84 - 17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984.

-
- 15- القانون رقم 90 - 03، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد 51 لسنة 1991.
- 16- القانون رقم 90 - 08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 15 لسنة 1990.
- 17- القانون رقم 90 - 09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج ر العدد 15 لسنة 1990.
- 18- القانون رقم 90 - 21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر العدد 35 لسنة 1990.
- 19- القانون رقم 90 - 25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، ج ر العدد 49 لسنة 1990.
- 20- القانون رقم 90 - 29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 52 لسنة 1990.
- 21- القانون رقم 90 - 10، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بالأوقاف، ج ر العدد 21 لسنة 1991.
- 22- القانون رقم 91 - 11، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المحدد للقوانين المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، ج ر العدد 21 لسنة 1991.
- 23 - قانون رقم 19/01، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر ج العدد 77 لسنة 2001 .
- 24- القانون رقم 01 - 20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج ر العدد 77 لسنة 2001.
- 25- القانون رقم 01 - 21، المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج ر العدد 79 لسنة 2001.
- 26- القانون رقم 02 - 08، المؤرخ في 08 ماي 2002، المتضمن شروط إنشاء المدن الجديدة، ج ر العدد 34 لسنة 2002.

-
- 27- القانون رقم 03 - 10، المتعلق بحماية البيئة في إدارة التنمية المستدامة، ج ر العدد 42 لسنة 2003.
- 28- القانون رقم 04 - 05، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 51 لسنة 2004.
- 29- القانون رقم 05 - 12، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60 لسنة 2005.
- 30- القانون رقم 06 - 01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالفساد كافتحة، ج ر العدد 14 لسنة 2006.
- 31- القانون رقم 06 - 06، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر العدد 15 لسنة 2006.
- 32- القانون رقم 08 - 15، المؤرخ في 20 جويلية 2008، المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر العدد 44 لسنة 2008.

ب- نصوص تنظيمية:

- 1- المرسوم المؤرخ في 22 مارس 1963، المتضمن إنشاء المجلس البلدي لتنشيط القطاع الإشتراكي، ج ر العدد 15 لسنة 1963.
- 2- المرسوم رقم 63 - 189، المؤرخ في 31 ماي 1963، المتضمن تخفيف عدد البلديات، ج ر العدد 35 لسنة 1963.
- 3- المرسوم رقم 67 - 143، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق باقتطاع من إيرادات قسم التسيير، ج ر العدد سنة 1967.
- 4- المرسوم رقم 71 - 179، المؤرخ في 30 جوان 1971، المتضمن تحديد كفاءات تأسيس وتنظيم المؤسسة العمومية البلدية، ج ر العدد 56 لسنة 1971
- 5- المرسوم رقم 73 - 134، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجتماعات المحلية، ج ر العدد 67 لسنة 1973.

-
- 6- المرسوم رقم 73 - 136، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية، ج ر العدد 67 لسنة 1973.
- 7- المرسوم رقم 81 - 82، المؤرخ في 02 ماي 1981، المتضمن إنشاء منصب نوغي للكاتب العام للدائرة ويحدد وظيفته، ج ر العدد 18 لسنة 1981.
- 8- المرسوم رقم 81 - 267، المؤرخ في 10 أكتوبر 1982، المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرقات والنظافة والسكينة العامة، ج ر العدد 41 لسنة 1981.
- 9- المرسوم رقم 83 - 200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المتضمن المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وتسييرها، ج ر العدد 12 لسنة 1983.
- 10- المرسوم رقم 85 - 14، المؤرخ في 26 جانفي 1985، يحدد شروط تخفيض أماكن التخميم واستغلالها، ج ر العدد 08 لسنة 1973.
- 11- المرسوم رقم 86 - 266، المؤرخ في 04 أوت 1986، المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج ر العدد 45 لسنة 1986.
- 12- المرسوم رقم 86 - 266، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشتركة، ج ر العدد 45 لسنة 1986.
- 13- المرسوم رقم 91 - 129، المؤرخ في 11 ماي 1991، المتضمن تنظيم الصلاحيات وتسيير المصالح الخارجية للخزينة، سنة 1991.
- 14- المرسوم رقم 91 - 305، المؤرخ في 24 أوت 1991، المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج ر العدد 67 لسنة 1973.
- 15- المرسوم رقم 95 - 265، المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، يحدد صلاحيات المصالح التقنية والشؤون العامة والإدارة المحلية، ج ر العدد 50 لسنة 1995.
- 16- المرسوم الرئاسي رقم 02 - 250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 52 لسنة 2002.
- 17- المرسوم الرئاسي رقم 03 - 301، المؤرخ في 11 سبتمبر 2003، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 55 لسنة 2003.

-
- 18- المرسوم الرئاسي رقم 08 - 338، المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، ج ر العدد 62 لسنة 2008.
- 19- المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 58 لسنة 2010.
- 20- المرسوم الرئاسي، المؤرخ في 19 ديسمبر 2010، المتضمن تعيين كتاب عامين بلديتي ورقلة ووهران، ج ر العدد 03 لسنة 2010.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 89 - 231، المؤرخ في 12 ديسمبر 1989.
- 22- المرسوم التنفيذي رقم 90 - 127، المؤرخ في 15 ماي 1990، يضبط كفاءات التعيين في الوظائف المدنية للدولة المصنفة "وظائف عليا"، ج ر العدد 20 لسنة 1990.
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 90 - 230، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر العدد 41 لسنة 1990.
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 26، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج ر العدد 06 لسنة 1991.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر العدد 26 لسنة 1991.
- 26- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 176، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر العدد 18 لسنة 1991.
- 27- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 178، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ج ر العدد 26 لسنة 1991.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 454، المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها، سنة 1991.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها، ج ر العدد 84 لسنة 1994.

- 30- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 216، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتعلق بالمفتشية العامة للولاية، ج ر العدد 84 لسنة 1994.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 96 - 232، المؤرخ في 29 جوان 1996، المتضمن إنشاء وكالة التنمية الاجتماعية، ج ر العدد 40 لسنة 1996.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 98 - 227، المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم.
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 09 - 307، المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر العدد 55 لسنة 2009.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 10 - 20، المؤرخ في 12 يناير 2010، المتضمن تنظيم اللجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلها وسيرها، ج ر العدد 04 لسنة 2010.

- قرارات وزارية مشتركة:

- 1- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 08 جويلية 1986، يتضمن المصادقة على دفتر الأعباء لفائدة المذابح و المسالخ البلدية.
- 2- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 12 جوان 1989، المتضمن مساهمة البلديات والولايات في الصندوق الولائي لتشجيع مبادرات الشباب والممارسات الرياضية.

- قرارات:

- 1- قرار رقم 912، المؤرخ في 07 ديسمبر 2009، والي ولاية سعيدة، المتضمن إنشاء لجنة ولائية مكلفة باختيار الأراضي لإنجاز البرامج التنموية.

- تعليمات:

- 1- التعليمية رقم C1، المؤرخة في 01 جويلية 1971، وزير المالية، المتعلقة بتحديد طريقة مسك المحاسبة.
- 2- التعليمية رقم 111، المؤرخة في 01 فبراير 1993، السيد وزير الداخلية، المتعلقة بتسيير، تامين وصيانة أملاك الجماعات المحلية.
- 3- تعليمة رقم المؤرخة في 07 أكتوبر 2002، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المتعلقة بالانتخابات المحلية.
- 4- التعليمة رقم 1000، المؤرخة في 10 سبتمبر 2009، السيد وزير السكن والعمران، المتعلقة بكيفية تطبيق القانون رقم 08 - 15، المؤرخة في 20 جويلية 2008.
- 5- تعليمة رقم 03، المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، رئاسة الجمهورية، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.
- 6- التعليمة رقم 1768، المؤرخة في 17 ديسمبر 2009، للسيد وزير المالية، المتعلقة بتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي رقم 98 - 227، المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلقة بنفقات الدولة للتجهيز.
- 7- التعليمة رقم 01 المؤرخة في 19 ابريل 2010، الوزير الأول، المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجيات أساسية مرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية.
- 8- تعليمة رقم 259/306، المؤرخة في 07 أكتوبر 2010، للسيد الوزير الأول، المتضمنة تنظيم الصفقات العمومية، المنبثقة عن المجلس الوزاري المشترك الذي انعقد يوم 03 جانفي 2011.

- منشورات

- 1- منشور C1، المؤرخ في 12 أوت 1972، كتابة الدولة للتخطيط، المتعلق بتسيير المخططات للتنمية الصادرة.
- 2- منشور رقم 75، المؤرخ في 17 جانفي 1975، المتضمن تمويل وصيانة المؤسسات التعليمية من طرف البلدية.
- 3- منشور رقم 1185، المؤرخ في 27 فبراير 1984، للسيد وزير المالية، المتعلق بجرد الأملاك العقارية المنقولة.
- 4- منشور رقم 842، المؤرخ في 07 سبتمبر 1994، للسيد وزير الداخلية، المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.

5- منشور رقم 419، المؤرخ في 02 سبتمبر 1997، للسيد وزير الداخلية، المتضمن إعادة تميمين
أمالك الجماعات المحلية.

6- منشور رقم 40، المؤرخ في 23 أكتوبر 1999، للسيد وزير الداخلية والجماعات المحلية، المتضمن
سير بعض المجالس الشعبية البلدية.

- مذكرات

1- مذكرة رقم 03439 المؤرخة في 22 أوت 1998، وزارة المالية، المديرية العامة للأموال الوطنية،
مديرية عمليات الأملاك الوطنية والعقارية، المتضمنة العمليات التقليدية لأموال الدولة، الترخيص
المسبق.

تاسعا : صحف

1. صحيفة الوطن بتاريخ 23 جويلية 1994
2. صحيفة المساء بتاريخ 25 أكتوبر 2009

عاشرا : مواقع على الشبكة المعلوماتية

1. WWW.EL-MASSAA .COM
2. [http://www.el-mouradia.dz/Arabe/Discoursara/2008/07/html/s260708,](http://www.el-mouradia.dz/Arabe/Discoursara/2008/07/html/s260708.htm)
htm, le 23/02/201
3. [www. Islamonline. Net](http://www.Islamonline.Net)
4. [www. ULUM. NL](http://www.ULUM.NL)
5. [www. 2 algeria . com](http://www.2algeria.com)

الفهرس

الفهرس

الصفحة	الموضوع
01	المقدمة
10	الفصل الأول : النظام القانوني للجماعات المحلية ونظم إدارتها في الجزائر.....
11	المبحث الأول : النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر
11	المطلب الأول : التنظيم الإداري للبلدية
11	الفرع الأول : تعريف البلدية
13	الفرع الثاني : مراحل إنشاء البلدية وخصائصها
13	أولا : مراحل إنشاء البلدية
14	ثانيا : خصائص البلدية
15	الفرع الثالث : التطور التاريخي للبلدية
15	أولا : مرحلة الاستعمار
16	ثانيا : مرحلة الاستقلال
21	الفرع الرابع : هيئات البلدية
21	أولا : المجلس الشعبي البلدي.....
25	ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي و صلاحياته.....
33	ثالثا: الرقابة على البلدية.....
37	المطلب الثاني : التنظيم الإداري للولاية
37	الفرع الأول : تعريف الولاية
38	الفرع الثاني : مراحل إنشاء الولاية وخصائصها.....
38	أولا : مراحل إنشاء الولاية
39	ثانيا : خصائص الولاية
40	الفرع الثالث : التطور التاريخي للولاية.....
40	أولا : مرحلة الاستعمار
40	ثانيا: مرحلة الاستقلال
42	الفرع الرابع : هيئات الولاية
43	أولا : المجلس الشعبي الولائي.....
45	ثانيا : تعيين الوالي و صلاحياته
47	ثالثا: الرقابة على الولاية.....

54	.....	المبحث الثاني : التنظيم الإداري المحلي كوسط للتنمية المحلية و العوامل المؤثرة فه
54	.....	المطلب الأول : التنظيم الإداري المحلي بين المركزية و اللامركزية و مكانة التنمية المحلية بينهما.....
54	.....	الفرع الاول : المركزية الإدارية و التنمية المحلية.....
56	.....	الفرع الثاني : اللامركزية المحلية و التنمية المحلية.....
57	.....	الفرع الثالث : عدم التركيز الإداري و التنمية المحلية.....
58	.....	المطلب الثاني : الإدارة المحلية أسلوب للتنظيم الإداري المحلي و دورها في التنمية المحلية.....
58	.....	الفرع الاول : مديرية التنظيم و الشؤون العامة بالولاية
59	.....	الفرع الثاني : مديرية الإدارة المحلية بالولاية
61	.....	الفرع الثالث : الأمانة العامة للولاية
62	.....	الفرع الرابع : الأمانة العامة بالدائرة
63	.....	الفرع الخامس : الأمانة العامة للبلدية.....
65	.....	المطلب الثالث : العوامل المؤثرة في التنظيم الإداري و التنمية المحلية
65	.....	الفرع الأول :التنظيم الإداري المحلي فضاء مفتوح
66	.....	الفرع الثاني :العوامل المؤثرة في التنظيم الإداري المحلي
67	.....	أولا : العامل الإجتماعي و الإقتصادي
68	.....	ثانيا : العامل الثقافي و التاريخي
69	.....	ثالثا : العامل السياسي و الجغرافي
71	.....	الفصل الثاني : الدور التنموي للبلدية مظاهره آلياته و تطبيقاته
72	.....	المبحث الأول : التنمية المحلية في الجزائر أشكالها ومظاهرها
73	.....	المطلب الأول : ماهية التنمية المحلية وأشكالها.....
73	.....	الفرع الأول : مفهومها
73	.....	أولا : المفهوم الفكري.....
74	.....	ثانيا : المفهوم القانوني
75	.....	المطلب الثاني : أشكالها.....
75	.....	الفرع الأول : التنمية الوطنية
76	.....	الفرع الثاني: التنمية المحلية

79	..... الفرع الثالث : التنمية المستدامة
80	المطلب الثالث : مظاهر التنمية المحلية و أبعادها البيئية.....
81	..... الفرع الأول : التنمية الحضرية.
84	..... الفرع الثاني :التنمية الريفية.....
87	..... الفرع الثالث :التنمية السياحية
89	..... الفرع الرابع : الأبعاد البيئية للتنمية المحلية.....
93	المبحث الثاني : آليات العمل التنموي المحلي بالبلدية ومصادر تمويلها.....
93	المطلب الأول : الآليات القانونية.....
93	..... الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة
95	..... الفرع الثاني : عمل اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي البلدي.....
96	..... الفرع الثالث : عمل لجان الصفقات العمومية بالبلدية.
96	..... أولا : لجنة فتح الأظرفة
97	..... ثانيا : لجنة تقويم العروض التقنية والمالية
98	..... ثالثا : لجنة الصفقات العمومية
101	المطلب الثاني : الآليات المالية.....
101	..... الفرع الأول : الموارد المالية المحلية للبلدية.....
101	..... أولا : الإيرادات المحلية.....
103	..... ثانيا : إيرادات الجباية و الرسوم.....
105	..... ثالثا: إيرادات الضرائب
106	..... الفرع الثاني : الموارد المالية الخارجية للبلدية
106	..... أولا : القروض .
107	..... ثانيا : الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL.....
109	..... ثالثا : الإعانات المالية.....

110	.....رابعا : الهبات و الوصايا.....
110	.....المطلب الثالث : الآليات التقنية والفنية.....
111	.....الفرع الأول : المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير.....
112	.....الفرع الثاني: مخطط شغل الأراضي.....
115	.....الفرع الثالث: الدراسات التقنية للمشاريع.....
116	.....الفرع الرابع: الوعاء العقاري لاستقبال المشاريع التنموية.....
119	.....المطلب الرابع : الآليات الإدارية.....
119	.....الفرع الأول: مجلس الولاية.....
121	.....الفرع الثاني : المفتشية العامة للولاية.....
122	.....الفرع الثالث : الدائرة كهيئة وصاية.....
123	.....الفرع الرابع : أمين خزينة ما بين البلديات.....
125	.....المبحث الثالث : نماذج تطبيقية عن تسجيل وإنجاز المشاريع التنموية المحلية بالبلدية.....
125	.....المطلب الاول : المخططات البلدية للتنمية (PCD).....
125	.....الفرع الأول : طريقة تسجيلها.....
126	.....الفرع الثاني: مراحل إنجازها.....
128	.....الفرع الثالث: أهدافها التنموية.....
128	.....المطلب الثاني : البرامج القطاعية للتنمية (PSD).....
128	.....الفرع الأول : طريقة تسجيلها.....
129	.....الفرع الثاني: مراحل إنجازها.....
129	.....الفرع الثالث: أهدافها التنموية.....
130	.....المطلب الثالث : البرامج و الصناديق المرافقة و المدعمة للإصلاحات الإقتصادية.....
130	.....الفرع الأول : برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي.....
130	.....الفرع الثاني : الأنظمة الخاصة بالتضامن و النشاط الإجتماعي.....

132	..... الفرع الثالث : برنامج صندوق الجنوب
132	..... الفرع الرابع : صندوق الكوارث الطبيعية و الأخطار الإيكولوجية الكبرى
134	..... الخاتمة
138	..... قائمة الملاحق
192	..... قائمة المراجع
	..... الفهرس