



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الآليات القانونية لترشيد الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري.

إشراف:

د / بلخير دراجي

إعداد الطالب:

- زعفرور نور الدين

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	الدكتور: حيزوم مرغني بدر الدين
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	الدكتور: بلخير دراجي
مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	الدكتور: العيد صحراوي

السنة الجامعية: 2025/2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

وَفَوْقَ كُلِّ ذِیْ عِلْمٍ عَلِیْمٌ

یوسف / الآیة 76

إهداء

قال تعالى في كتابه الكريم:

" وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا "

اخط بيدي اغلى واعز اهداء إلى والديا رمز المحبة والحنان إلى من سهرت على تربيته

إلى من منحني القوة والحياة اليك أمي العزيزة

إلى الذي رسم لي طريق العلم بحبه وعلمني معنى الحياة بكده وجهده إلى أبي

إلى عائلتي العزيزة زوجتي ، الى بناتي تقوى واية الرحمان الى ابنائي احمد طه، يحي

الى من تربيت وترعرعت بينهم إخوتي وأخواتي كل واحد باسمه

إلى كل الأصدقاء والاحباء والى كل من ساهم في هذا العمل من قريب أو بعيد

شكر وتقدير

نسجد لله عز وجل شاكرين أن وهبنا القوة والمقدرة والبحث ويسر لنا طريق النجاح.

نتوجه بخالص الشكر والتقدير والعرفان والامتنان إلى المشرف الأستاذ الدكتور "بلخير دراجي" الذي تابع عملنا هذا ولم يخل علينا بنصائحه وتوجيهاته القيمة.

مقدمة

مقدمة

لا شك أن التغييرات العميقة التي تشهدها المجتمعات الحديثة تستدعي إعادة النظر في مفهوم الدولة ووظائفها، باعتبارها الإطار الحاضن لمختلف التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبترتب عن هذه التحولات تطور في الأدوار المنوطة بالدولة وآليات تسييرها، وفقا للنظام السياسي والإداري السائد، فالدولة تُعد مرآة شعبها وممثله الأساسي، وتُقاس قوتها بمدى رشادة حكمها، الذي يعزز الشفافية في العلاقة بينها وبين مختلف الفاعلين، وعلى رأسهم المجتمع المدني. وبالنظر إلى التطورات المتسارعة التي يشهدها العالم، أصبح من الضروري تقييم أنماط التسيير المتبعة، وبخاصة في الدول التي تسعى إلى تحسين أداء مؤسساتها المحلية؛ وذلك بالانتقال من أسلوب الإدارة التقليدية القائم على المركزية إلى اعتماد نماذج جديدة وأكثر فعالية، مثل الإدارة الرشيدة التي تضمن تحقيق التنمية المستدامة وفق مبادئ الشفافية، والمساءلة، والمشاركة.

وفي هذا الإطار يفرض نمط نظام التسيير في الجزائر على الباحث التآرجح بين نظامين متباينين، لكل منهما مبرراته وأسباب وجوده. ف النظام المركزي يستمد ضرورته من الحفاظ على وحدة الدولة وضمان استقرارها، وهو ما يتطلب تركيز القرار والموارد المالية، مع السعي إلى تحقيق التوازن بين مختلف مناطق البلاد عبر توزيع الاستثمارات العمومية، في المقابل نجد النظام اللامركزي الذي يمنح، من خلال آليات محددة، حرية أكبر للجماعات المحلية في إعداد مخططات التنمية المتعلقة بالسكان المحلية، وبالتالي الحد من ظاهرة البيروقراطية المركزية، مع مراعاة تحقيق التوازن الجهوي.

وبناء على ما سبق تمحور بحثنا حول دراسة مدى توافق عمل الإدارة المحلية ونشاطها الإداري مع جهود تحقيق الفعالية في استخدام الموارد والمقدرات المتاحة، بهدف تلبية احتياجات المواطنين في إطار تحقيق المنفعة العامة، كما يسعى البحث إلى إبراز مدى

وضوح وشفافية المنظومة الإدارية المحلية، وفق الآليات والميكانيزمات المكرسة قانونًا، بما يُسهّم في تسهيل عمليات المتابعة والرقابة والمساءلة في حال وجود أي انحرافات أو تجاوزات.

إشكالية الموضوع:

انطلاقًا مما سبق نطرح الإشكال الرئيسي التالي:

ما هي الآليات القانونية المعتمدة في النظام القانوني الجزائري من أجل ترشيد الجماعات المحلية؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الدور الذي تلعبه الإدارة المحلية في تحقيق التوازن بين نجاعة الأداء الإداري من جهة، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة وفقًا للقوانين والتنظيمات المعمول بها من جهة أخرى، كما تهدف إلى إبراز الجهود المبذولة لتعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار المحلي، وهو ما يُشار إليه في الأدبيات المعاصرة بمصطلح الحوكمة أو الإدارة الرشيدة.

أهمية الموضوع :

تتبع أهمية الموضوع من ارتباطه المباشر بجهود إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، والتي تعد إحدى الركائز الأساسية لتعزيز الحكم الرشيد وتحقيق التنمية المستدامة. كما يكتسي الموضوع أهمية خاصة بالنظر إلى:

✓ الحاجة إلى تقييم الإطار القانوني المنظم للإدارة المحلية ومدى ملاءمته لمتطلبات الشفافية والمساءلة.

✓ إبراز التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في سعيها إلى تحقيق الفعالية والنجاعة في الأداء.

✓ تقديم مقترحات عملية لتحسين آليات ترشيد الإدارة المحلية عبر تكريس مبادئ الحوكمة الرشيدة.

أسباب إختيار الموضوع:

جاء إختيار هذا الموضوع استجابة لضرورة دراسة الإشكاليات المتعلقة بترشيد الإدارة المحلية في ضوء الإصلاحات القانونية الأخيرة

محاولة الإسهام في إثراء النقاش الأكاديمي حول سبل تعزيز فعالية الإدارة المحلية.

المنهج المتبع:

من أجل معالجة الإشكالية والإجابة على التساؤلات المطروحة، تم الاعتماد على المنهج الوصفي كإطار منهجي أولي لفهم ماهية الإدارة الرشيدة (أو الحوكمة)، من خلال تتبع نشأة المفهوم وتطوره في الأدبيات النظرية، وتحليل الأطر القانونية المنظمة للإدارة المحلية.

صعوبات الدراسة:

واجهت الدراسة عدة صعوبات من أهمها:

✓ ندرة المراجع المتخصصة حول الإصلاحات الأخيرة في الإدارة المحلية.

✓ صعوبة الحصول على بعض البيانات الإحصائية والمعلومات المتعلقة بالتطبيق العملي للتشريعات.

✓ التذبذب بين المفاهيم النظرية للحوكمة وواقع تطبيقها على مستوى الإدارة المحلية.

خطة الدراسة:

وللإحاطة بمختلف جوانب الموضوع جاءت هذه الدراسة مقسمة على النحو الآتي:

تتضمن خطة هذه الدراسة فصلين رئيسيين يعالجان موضوع الإدارة المحلية ودورها في تجسيد الحوكمة على المستوى المحلي في الجزائر. ففي الفصل الأول المعنون بـ "الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية"، تم التطرق إلى الأسس النظرية لفهم الإدارة المحلية من خلال

المبحث الأول، الذي تناول مفهوم الإدارة المحلية وأهدافها، حيث تم التمييز بين تعريفها، خصائصها، وأسس قيامها مع توضيح أهدافها السياسية، الإدارية والاجتماعية. ثم يأتي المبحث الثاني لتوضيح مستويات الإدارة المحلية، من خلال دراسة تنظيم كل من البلدية والولاية، مبرزًا دور المجالس الشعبية البلدية والولائية، إلى جانب منصب الوالي من حيث التعيين، المهام والصلاحيات.

أما الفصل الثاني فقد ركز على "ميكانيزمات ترشيد الإدارة المحلية في الجزائر من خلال قانوني البلدية والولاية"، حيث تناول المبحث الأول ماهية الإدارة الرشيدة، من حيث المفهوم، الجوانب الفعالة، ومميزاتها، إلى جانب الإطار القانوني المنظم لها، لا سيما من خلال القوانين الأساسية ذات العلاقة بمحاربة الفساد وتنظيم الوظيفة العمومية. ثم جاء المبحث الثاني ليتناول السياق القانوني لتجسيد الحوكمة في الجماعات المحلية، حيث تم تحليل تجليات الحوكمة في قانون البلدية (10-11)، من خلال مؤشرات مثل الشفافية، المشاركة، المساءلة، الاستجابة، اللامركزية، الكفاءة، ومكافحة الفساد، مع تقييم مدى تطبيق هذه المؤشرات على مستوى الولاية، وأخيرًا الوقوف على مدى نجاح آليات الحوكمة المحلية في تحقيق تسيير جيد وفعال للجماعات المحلية في الجزائر.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

تعد الإدارة المحلية أحد الأسس الجوهرية التي تقوم عليها الدولة المعاصرة، لما تمثله من تطبيق عملي لمبدأ اللامركزية الإدارية، الذي يُعد من المبادئ الأساسية المعتمدة في الأنظمة الإدارية الحديثة، ويُعزى ذلك إلى ما يحققه من كفاءة في إدارة الشؤون العامة، وتخفيف الضغط عن الهيئات المركزية، إلى جانب تعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار وإدارة الشأن المحلي.

وقد ظهرت الإدارة المحلية كاستجابة طبيعية لحاجة المجتمعات إلى آليات تسيير ذاتية تتماشى مع تطوراتها المتسارعة، خصوصاً في ظل التوسع الحضري والنمو السكاني، وتزايد تعقيد البنى الاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذي تطلّب اعتماد نماذج إدارية أكثر مرونة ونجاعة، قادرة على إيجاد توازن فعّال بين السلطات المركزية ومتطلبات المحيط المحلي. وضمن هذا السياق، برزت الجماعات المحلية، كالمجالس الشعبية البلدية والولائية، كأطر قانونية ومؤسسية يتم من خلالها ممارسة المهام المرتبطة بالإدارة المحلية.

وتكمن أهمية الإدارة المحلية في دورها كأداة فاعلة لتنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي، عبر توفير الخدمات الأساسية للمواطن، والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة، وترسيخ مبادئ الحكم الرشيد. كما تتيح هذه الإدارة فضاءً مناسباً لتقريب المواطن من مؤسسات الدولة، وتعزيز ممارسات الديمقراطية التشاركية من خلال انخراط الأفراد في تسيير قضاياهم المحلية.

المبحث الأول

مفهوم الإدارة المحلية وأهدافها

تعتبر الإدارة المحلية أحد الأركان الأساسية في تنظيم الدولة الحديثة، باعتبارها آلية لتقريب السلطة من المواطن وتحقيق التنمية المحلية وفق احتياجات المجتمعات المحلية. وقد برزت الإدارة المحلية كصيغة متقدمة من صيغ اللامركزية الإدارية، التي تتيح للوحدات الإدارية داخل الدولة نوعاً من الاستقلالية في التسيير، مع بقائها خاضعة لرقابة السلطة المركزية. وتستند هذه الإدارة إلى مجموعة من المبادئ أهمها التسيير الذاتي، ومشاركة السكان في إدارة شؤونهم المحلية، وتوفير الخدمات العمومية بفعالية وجودة، وفي هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم الإدارة المحلية في المطلب الأول ثم إلى أهداف الإدارة المحلية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مفهوم الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية أحد فروع التنظيم الإداري، وتعتمد بشكل رئيس على مبدأ اللامركزية الإدارية، الذي يمنح الهيئات الإقليمية، كالبليات والولايات، صلاحيات مستقلة نسبياً في إدارة شؤونها المحلية، وذلك ضمن إطار قانوني يحدد نطاق هذا الاستقلال ويضبطه برقابة من السلطة المركزية.

وتعرّف الإدارة المحلية بأنها "أسلوب تنظيمي إداري يتيح للوحدات المحلية إمكانية تسيير شؤونها بنفسها بواسطة ممثلين منتخبين، وذلك وفقاً لما يقرره القانون، وتحت إشراف ورقابة الجهات المركزية". وتتميز الإدارة المحلية عن نظيرتها المركزية في كونها تختص بالمصالح والخدمات التي تخص المحيط المحلي مباشرة، بينما تتكفل الإدارة المركزية بالشؤون العامة ذات البعد الوطني.

وفي هذا السياق سيتم تناول مفهوم الإدارة المحلية في الفرع الأول، ثم التطرق إلى خصائص نظامها في الفرع الثاني، لنختم بدراسة الأسس التي يقوم عليها هذا النظام في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

لقد تنوعت التعاريف المتعلقة بمفهوم الإدارة المحلية باختلاف الرؤى الفكرية والسياسية والقانونية التي ينطلق منها الباحثون والفقهاء، إذ يستند كل منهم إلى فلسفة الدولة التي ينتمي إليها، سواء من حيث طبيعة نظامها السياسي أو تنظيمها الإداري. غير أن هذا التعدد لا يحول دون وجود اتفاق عام بينهم حول المبادئ الجوهرية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، كفكرة اللامركزية، والتمثيل الشعبي، وتوزيع السلطة.¹

وفي هذا الإطار يعرّف الباحث البريطاني "مودي غيم" (Modi Game) الإدارة المحلية بأنها "مجلس منتخب تمثل فيه الوحدة المحلية، ويكون خاضعاً للمساءلة السياسية أمام الناخبين المقيمين في نطاق هذه الوحدة، ويُعدّ بذلك مكماً لمؤسسات الدولة".² أما الفقيه الفرنسي "والين" (Waline)، فقد قدّم تعريفاً يركّز على الجانب القانوني والتنظيمي، حيث اعتبر أن الإدارة المحلية هي "نقل سلطة اتخاذ القرارات الإدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من طرف السكان المعنيين".³

وتعرف بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها".⁴

¹ محمد بن الطاهر، اللامركزية الإدارية في القانون المقارن، دار الفجر، القاهرة، 2015، ص 48.

² عبد الرحمان علالي، الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية، دار الهدى، الجزائر، 2018، ص 92.

³ أيمن عودة المعاني، الحكم المحلي والإدارة المحلية: دراسة في المفهوم والنماذج والنظريات، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمّان - الأردن، 2010، ص 22.

⁴ فؤاد العطار، النظام الإداري في الدول العربية، دار الفكر العربي، القاهرة - مصر، 2006، ص 176.

ويعرفها الأستاذ Andre Delaubadaire: "جعل من القرية أو البلدية جماعات لامركزية يتم تنظيمها بالطريقة التي تساعد على إدارة أنفسهم بذاتهم مع إبقائهم مندمجين في الدولة".¹

كما تعد الإدارة المحلية إحدى الوسائل التنظيمية التي تعتمد عليها الدولة في تنظيم هيكلها الإدارية، حيث تركز على مبدأ توزيع المهام والوظائف بين الهيئات المركزية والوحدات المحلية، ويهدف هذا التوزيع إلى تمكين الإدارة المركزية من التركيز على وضع السياسات العامة وتسيير المرافق الوطنية، في حين تتولى الهيئات المحلية مسؤولية إدارة الشؤون والمرافق المحلية بكفاءة، بما يضمن تحقيق الأهداف المرسومة في إطار قانوني مشروع.²

والإدارة المحلية هي أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بالشخصية المعنوية الاعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبناءها لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية".³

كما يعرفها محمد الصغير بعلي بأنها "النظام الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة".⁴

¹ Modie Game, C. The government of great Britain Methuen, 1965, P50.

² فؤاد العطار، المرجع السابق، ص 177.

³ خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة) خط (الاسكندرية: منشأة التعارف) 1984، ص 9.

⁴ عثمان عزيزي، دور الجماعات المحلية والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية، مذكرة ماجستير، جامعة خنشلة: كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، سنة 2008، ص 36.

وعرف البعض الآخر الإدارة المحلية: " بأنها هيئات إقليمية أناط بها المشرع القيام بوظائف إدارية محددة تمارسها في النطاق الجغرافي المرسوم لها مستقلة عن السلطة التنفيذية، وتحت رقابة السلطة المركزية".¹

الفرع الثاني: التطور التاريخي والقانوني للإدارة المحلية في الجزائر

ترتكز الإدارة المحلية في الجزائر على اللامركزية الإدارية الإقليمية التي تقوم على خليتين أساسيتين هما البلدية والولاية، حيث عرفت كل منهما تطورا من الناحيتين التاريخية والقانونية بدءا بالفترة الاستعمارية، مروراً بالفترة الانتقالية، وانتهاءً بآخر قانون للولاية سنة 2012 لقد عرفت البلدية في الجزائر تطورا تاريخيا وقان ونيا، وذلك كما يلي:

أ- في الفترة الاستعمارية: البلدية كغيرها من الهيئات الإدارية الأخرى، قد كانت هي كذلك أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها وخدمة العنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة.

فمنذ سنة 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير.

كما عمدت السلطات الاستعمارية منذ سنة 1848 إلى إقامة تنظيم بلدي يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات وهي :

- 1- البلديات الأهلية: تضم الأهالي التي تكون خاضعة للإدارة العسكرية.
- 2- البلديات المختلطة: تضم أقلية من المستوطنين يخضعون فيها للإدارة المدنية، وأغلبية من الأهالي يخضعون للإدارة العسكرية.

¹ الجندي مصطفى، المرجع في إدارة المحلية المقارنة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1981، ص 85.

وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هئتين رئيستين هما: المتصرف الإداري والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي من حيث التعيين والترقية والتأديب ولجنة البلدية التي يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين الفرنسيين وبعض الأهالي الذين كانت عضويتهم شكلية فقط.¹

ب- في فترة الاستقلال: عرفت الجزائر غداة الاستقلال نوعا من الفراغ الإداري على المستوى الحكومي والمحلي، نتيجة للهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، وفي غياب الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير الشؤون المحلية نتج عنه وضع خطير، حيث فرضت هذه الحالة أنذاك تبني مجموعة من الإجراءات على المستوى الإداري الإقليمي، فعلى المستوى البلدي عمدت الجزائر على الإبقاء على الإطار القانوني الموروث عن فرنسا بموجب القانون رقم 62/157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963، كما تم تقليص البلديات من 1578 بلدية إلى 632 بلدية وهذا بموجب المرسوم رقم 63/ 189 المؤرخ يوم 16 ماي.

أما الإصلاح في المجال التشريعي فقد كرسه دستور 1963 حيث اعتبر البلدية القاعدة الأساسية للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية الاجتماعية وفي هذا السياق ذهب الميثاق الجزائري بطرابلس لسنة 1964 إلى ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاجتماعي للبلاد.² وبالاستناد إلى هذه الأسس وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965، وبعد التغير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 اهتم المسؤولون الجدد بهذا المشروع، وبعد أن

¹ سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، دراسة تطبيقية، حالة بلدية معسكر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، كلية العلوم الاقتصادية، وعلوم التسيير التجارية، 2012، ص 49-50

² عبد النور تاجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة تجربة البلدية الجزائرية مجلة الدفاتر القانونية والسياسية، العدد الأول 05، 01 ماي 2009، ص 55.

وافقت الحكومة عليه تم نشره في الجريدة الرسمية سنة 1967 وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة بتاريخ 05 فيفري 1967.

وقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم 67-24¹ البلدية بأنها هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وتحدث بموجب القانون.

كما تضمن هذا القانون التنظيم الإداري للبلدية والمتمثل في الهيئات التالية :

المجلس الشعبي البلدي: وهو جهاز المداولة ينتخب من طرف الجزائريين، وفق شروط حددتها الأحكام المتعلقة بالانتخابات التي ينص عليها الأمر 67/24 في مواده 33 إلى 78 وينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبين أو عدة نواب حسب عدد السكان لكل بلدية.

الهيئة التنفيذية هي هيئة قائمة بذاتها، وتتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يساعده في ذلك نواب، تتكفل هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن البلدية قد شهدت منذ سنة 1967 تقسيمين إقليميين، فبعدما كان عدد البلديات 632 بلدية، أصبح في سنة 1979 - 700 بلدية ليبلغ عددها 1541 بلدية سنة 1984، وذلك بغية تقريب الإدارة من المواطن، وبالمقابل كلفت بمهام منها تغطية كافة القطاعات النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وإضافة إلى مهامها التقليدية على البلدية تخصيص مدونة لها ومخطط للتنمية المحلية، وتتدخل كمساهم في تحقيق المشاريع خاصة المتعلقة بالتجهيزات السوسيوثقافية وما تتعلق بالمرافق المدرسية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية القانون رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال 1386 هـ الموافق لـ 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية العدد (04) 18 جانفي 1967.

وقد عرفت البلدية قانونا آخر سنة 1990 والحامل للرقم 90/08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، حيث عرفت المادة الأولى من هذا القانون البلدية بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون.

وتتشكل البلدية وفق القانون رقم 90-08 من الهيئات التالية:¹

المجلس الشعبي البلدي: ينتخب المجلس بواسطة الاقتراع العام المباشر، يعقد هذا المجلس رابعة دورات عادية في السنة ويمكنه أن يعقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث الأعضاء، كما أجازت المادة 24 من هذا القانون إنشاء لجان دائمة تتمثل في لجنة الاقتصاد والمالية، ولجنة التهيئة العمرانية، ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية وحولت للمجلس صلاحيات تتعلق بالمجالات التالية:

✓ التهيئة والتنمية المحلية.

✓ التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز .

✓ السكن، حفظ الصحة.

رئيس المجلس الشعبي البلدي: تماشيا مع نظام التعددية الحزبية يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس لمدة خمسة سنوات، وبعد تعيينه يقوم بإنشاء هيئة تنفيذية لها اختصاصات محلية تهتم أهل الوحدة الإقليمية، ولها اختصاصات قومية أو وطنية تهدف إلى خدمة الصالح العام، وأصبح رئيس المجلس البلدي بموجب هذا القانون يتمتع بازواجية الاختصاص، فهو يعتبر ممثلا للدولة والبلدية في نفس الوقت، وهذا ما لم يكن يتمتع به سابقا.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1412هـ الموافق 23 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية. 02 الجريدة الرسمية، العدد (15) 11 أبريل 1990.

وعلى غرار القوانين المذكورة سابقا، صدر الأمر رقم 11-10 المؤرخ في جانفي 2011 والمتضمن قانون البلدية الجديد، حيث عرفت المادة الأولى من هذا القانون البلدية بأنها : الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية.

وبموجب الأمر رقم 11-10 فإن البلدية تتكون من الهيئات التالية :

المجلس الشعبي البلدي: هو مجلس منتخب وجهاز مداولة، يتشكل من مجموعة منتخبين بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك لمدة خمسة سنوات، ويختلف أعضاء المجلس بحسب التعداد السكاني للبلدية، ويجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين ول تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، وقد يجتمع في دورة غير عادية كلما دعت ظروف البلدية لذلك، ويشكل المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لاختصاصه وهذا ما نصت عليه المادة 31 وأجازت المادة 33 إنشاء لجان خاصة.¹

يمارس المجلس البلدي اختصاصات تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، أهمها : في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط.

في المجال الاجتماعي التعليم، الصحة، التشغيل الشفافية).

في المجال المالي المصادقة على الميزانية الأولى أو الإضافية).

في المجال الاقتصادي تعزيز الأنشطة الاقتصادية، حماية البيئة والأراضي الفلاحية).

رئيس المجلس الشعبي البلدي: عهد قانون البلدية لرئيس المجلس البلدي القيام بصلاحيات متنوعة نذكر منها :

يمثل الدولة على مستوى الإقليم، ويتولى التصديق على الوثائق ويجوز له تفويض إمضائه للمندوبين.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو

2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (37) الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011، ص 7.

وتعد البلدية الخلية الأساسية في تنظيم الإدارة المحلية، وقد حظيت باهتمام كبير في مختلف الدساتير الجزائرية، وكان آخرها دستور 2020، الذي كرّس مبدأ اللامركزية ودعم دور الجماعات الإقليمية باعتبارها فاعلاً في التنمية المحلية، حيث نص في المادة 15 على أن: "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية. وهي تعتمد في تسيير شؤونها على مبدأ الاستقلالية."

كما جاء في المادة 16 من الدستور¹ ذاته أن:

"تراعى في التنظيم الإقليمي متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتكفل الدولة التوازن بين الجماعات الإقليمية."

أما رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيُنتخب من بين أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد، لمدة خمس سنوات، ويُنشئ هيئة تنفيذية تتولى تطبيق قرارات المجلس، كما يتمتع بازدواجية في الاختصاص، كونه ممثلاً للدولة والبلدية في آن واحد، وهو ما كرّسه دستور 2020 الذي يسعى إلى تعزيز فعالية العمل المحلي وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى الإقليمي.

الفرع الثالث: خصائص نظام الإدارة المحلية.

تعتبر الإدارة المحلية من الدعائم الأساسية التي ترتكز عليها الدولة الحديثة، نظراً لما تنهض به من أدوار حيوية تتعلق بالحياة اليومية للمواطنين، وما تساهم به في دفع عجلة التنمية المحلية وتحقيق المصلحة العامة. وقد برزت الحاجة إلى الإدارة المحلية بشكل واضح مع تزايد وظائف الدولة وتعقد احتياجات المجتمع، مما استدعى تبني تنظيم إداري يسمح بتوزيع السلطة بما يضمن سرعة وفعالية اتخاذ القرار، والاستجابة الفورية لمتطلبات المواطنين على المستوى القاعدي.

¹ دستور 2020.

وفي هذا السياق تعد الإدارة المحلية تجسيداً عملياً لمبدأ اللامركزية الإدارية، إذ تقوم على نقل جملة من الصلاحيات والمهام من السلطة المركزية إلى هيئات محلية منتخبة أو معينة، تتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلال مالي وإداري، ما يمنحها القدرة على تسيير الشؤون المحلية بكفاءة.

وتتصف الإدارة المحلية بجملة من الخصائص الجوهرية يمكن إبرازها فيما يلي:

أولاً: الشخصية المعنوية

الشخصية المعنوية تعرف بأنها تجمع من الأفراد والأموال التي تتمتع بالشخصية القانونية تشبه تلك الخاصة بالأشخاص الطبيعيين. يتم التعامل معها كما لو كانت لا تزال إنساناً حقيقياً، إذ تمتلك حقوقاً وتحمل التزامات، وهي كيان مستقل عن الأشخاص والعناصر المادية التي تتكون منها. يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية أنها تمتلك الشخصية المعنوية، وهذا يعد نتيجة طبيعية لوجود اللامركزية. الاعتراف بهذه الشخصية يعتبر نتيجة منطقية لتأكيد استقلاليتها ووجود مصالح محلية معينة.

وتتملك الإدارة المحلية ما يعرف بالشخصية المعنوية، مما يجعلها قادرة على ممارسة عملها ضمن إطار قانوني، ويعطي لها الاستقلالية في تعيين موظفيها والحصول على الموارد اللازمة، ويمارس المجلس المنتخب سلطته في تنفيذ القرارات، والسلطات التنفيذية المحلية هي المسؤولة عن تنفيذ تلك القرارات.¹

ثانياً: الاستقلالية الإدارية

تعتبر الإدارة المستقلة واحدة من الصفات الأساسية التي تأتي بشكل طبيعي عند منح الهيئات المحلية الشخصية الاعتبارية، وهذا ما أشارت إليه المادة الأولى من قانون البلديات في الجزائر. لكن وجود مصالح محلية فريدة، أو منح الشخصية الاعتبارية للجماعة

¹ محمد محمود طعمنة، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد الأول، 2009، ص167.

الإقليمية، ليس كافياً لإنشاء نظام فعال للإدارة المحلية، إذا لم يكن هناك استقلال فعلي للمجلس المحلي في أداء واجباته الإدارية دون رقابة مباشرة من الحكومة المركزية. في هذا السياق، يعني الاستقلال الإداري السماح للهيئات المحلية بإنشاء أجهزة خاصة بها تمكنها من تنفيذ السلطات والمهام الموكلة لها، مما يساعد في توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وهذه الهيئات المحلية المستقلة، ويتم ذلك جميعه ضمن إطار قانوني يضمن أن تكون أعمال الإدارة المحلية تحت نظام رقابي تديره وتراقبه السلطة المركزية، بهدف الوصول إلى توازن بين الاستقلال المحلي والوحدة الوطنية.¹

ثالثاً: الاستقلال المالي

لتحقيق الاستقلال الإداري والتمتع بشخصية قانونية، تحتاج الإدارة المحلية إلى الحصول على موارد مالية مستقلة. ويعني هذا أنه ينبغي توفير أموال خاصة للجماعات المحلية حتى تتمكن من أداء المهام التي تحددها القوانين، وتلبية احتياجات المجتمع وفقاً لاختصاصاتها. ويتضمن هذا النوع من الاستقلال المالي حق الجماعة المحلية في امتلاك الأموال الخاصة وإدارتها بما يتماشى مع المصلحة العامة.

القانون البلدي في الجزائر يشير إلى أن المجلس الشعبي البلدي، كهيئة تنفيذية مختارة، يتولى باسم البلدية ومراقبة المجلس جميع الأنشطة المتعلقة بالحفاظ على ممتلكات البلدية وحقوقها، والتي تعتبر جزءاً من ثروتها العامة. يُعد الاستقلال المالي من العناصر الأساسية للنظام اللامركزي، لأنه يمنح الوحدة المحلية القدرة على إدارة الموارد المالية اللازمة لتحويل قراراتها إلى واقع، من خلال تخصيص الأموال التي تحتاجها لتغطية النفقات الأساسية.

تتمتع البلديات في الجزائر بعدد من مصادر التمويل، والتي يمكن تقسيمها إلى أربعة فئات رئيسية:

¹ مرغاد الخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية العدد 7، 2005، ص 12

- الإيرادات الضريبية المحلية، سواء كانت ضرائب مباشرة أو غير مباشرة.
- إيرادات الممتلكات، والتي تُعرف بالإيرادات الذاتية.
- المساعدات السنوية التي تقدمها الحكومة من خلال صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.
- القروض العامة، التي تُعتبر جزءاً من الإيرادات المركزية.¹

الفرع الرابع: أسس الإدارة المحلية

تعد الإدارة المحلية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، كونها تمثل امتداداً للسلطة المركزية في مختلف الوحدات الإقليمية، وتسهم في تحقيق التنمية المحلية والاستجابة لاحتياجات المواطنين بصورة أكثر فاعلية وواقعية. وقد ظهرت الإدارة المحلية كضرورة فرضتها التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بهدف تعزيز مبدأ المشاركة الشعبية وتحقيق التوازن بين المركز والمحيط، وتستند هذه الإدارة إلى مجموعة من الأسس التي تضمن فعاليتها، من أبرزها: اللامركزية كإطار تنظيمي يتيح نقل بعض الصلاحيات من المركز إلى الهيئات المحلية، والتمثيل الشعبي الذي يضمن إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، إلى جانب الاستقلال المالي والإداري الذي يُمكن الجماعات المحلية من اتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج التنموية بفعالية. وتأتي هذه الأسس في سياق بناء حكمة محلية رشيدة تستجيب لمتطلبات العصر وتحديات التنمية المستدامة.

¹ عبد الرحمان صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية حراسة احصائية تحليلية للوضعية المالية في الفترة الممتدة من 1995 إلى 1999 ، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والاعلام سنة 2008 ، ص

وتتلخص أسس ومبادئ الإدارة المحلية في ما يلي:

- مبدأ فكرة العمل لصالح الجماعات المحلية وتأمين مصالحها الخاصة وضمان حريتها، وتمكين أفرادها من استغلال طاقتهم بالكامل، وتحديد أولويات وانشغالات الإدارة المحلية في إشباع الحاجات المحلية الخاصة المادية والمعنوية.

- مبدأ التكامل بين الشعب والحكومة لأن هذه الأخيرة لا تحقق أهدافها وغاياتها إلا بمساعدة ودعم الشعب، كما أن الجهود المحلية لا تستطيع تحقيق أهدافها على أكمل وجه دون مساندة الحكومة، لذا هذا التكامل يكمن في نقطة التقاء التطلعات الشعبية والحكومية بواسطة الإدارة المحلية.

- مبدأ ملاءمة نظام الإدارة المحلية مع المجتمع وليس العكس وإلا كان سببا في فشلها ومنعها من تحقيق أهدافها، وعائقا أمام عملية الإصلاح والتطور.¹

المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية

تساهم الإدارة المحلية في تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية والارتقاء بالدولة وتقوية بنيانها الاقتصادي والسياسي، ويعمل نظام الإدارة المحلية على تطوير التنظيمات الإدارية وخاصة في الوقت الحاضر الذي تعقدت فيه الوظيفة الإدارية وتنوعت فيه المرافق العامة تحت تأثير السياسات التي تتبعها الدول المعاصرة . من منطلق فلسفة الإدارة المحلية ، ويمكن أن نلمس الأهداف وأهمية الإدارة المحلية كالتالي :

الفرع الأول: الأهداف السياسية

- الديمقراطية والمشاركة: تعد الديمقراطية والمشاركة الشعبية من أبرز الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها، إذ يُبنى هذا النظام على مبدأ تمكين السكان المحليين من

¹ ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة القاهرة: الدار الجامعية، 2000.

الإسهام الفعلي في اتخاذ القرارات المرتبطة بتسيير شؤونهم اليومية. ويقوم ذلك على أساس راسخ من فلسفة "حكم الشعب نفسه بنفسه"، لا سيما في ما يتعلق بتدبير الخدمات العامة، وتحديد أولويات توزيع المشاريع التنموية، وهو ما يعزز روح المواطنة ويُرسخ مبدأ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.¹

- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، فإن نظم الإدارة المحلية تساهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة مما يجهض ويضعف مراكز القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة،
- تقوية البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة .

الفرع الثاني: الأهداف الإدارية

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقييم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها وتتخلص هذه الأهداف في:

- تحقق الكفاءة الإدارية لقد أشار براونج BROWING من أهم حسنات نظام اللامركزية هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية حيث إن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية، حيث يمكن نظام اللامركزية تزويد المواطنين بالأهمية المطلوبة، والتي تختلف من محلية لأخرى وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي.
- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين زمني خلال رقابة وأشراف المستفيدين من تلك الخدمات .

¹ محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، سلطنة عمان 2003، ص 14.

- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرص للمحليات للتقريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض.¹

الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية

تعد الإدارة المحلية أداة فعالة في تحقيق التقارب بين الإدارة الحكومية والقاعدة الشعبية، إذ تتيح تفاعلاً مباشراً يضمن فهماً متبادلاً للاحتياجات والأولويات التنموية للمجتمعات المحلية، سواء على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي.

كما تسهم في ترسيخ الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة، من خلال احترام حرّيته ورغبته في المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، ضمن الإطار العام للتنمية الوطنية الشاملة، مما يعزز شعور الأفراد بالمسؤولية والانتماء.

ومن جهة أخرى تلعب الإدارة المحلية دوراً محورياً في توطيد الانتماء الإقليمي والقومي للأفراد، وتخفيف حدة العزلة الاجتماعية الناتجة عن توسع المدن الحديثة وتطور التنظيمات الإدارية.

وتعتبر أيضاً وسيلة عملية لتلبية حاجيات السكان، وتوسيع آفاقهم بما يتماشى مع تنامي تطلعاتهم ورغباتهم في تحسين جودة الحياة والمشاركة الفعلية في صنع القرار المحلي.²

¹ عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2015، ص 15.

² عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، جامعة باجي مختار، الجزائر، ص 74.

المبحث الثاني

مستويات الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية من الدعائم الجوهرية للتنظيم الإداري في الدولة المعاصرة، إذ تُنَاطُ بها مهمة تنفيذ السياسات العمومية على المستوى القاعدي. ومع اتساع وظائف الدولة وتزايد متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أصبح من الضروري إعادة توزيع الصلاحيات والمهام بين مختلف مستويات السلطة، بما يحقق فعالية أكبر في تسيير الشؤون العامة وتحسين جودة الخدمات العمومية. ومن هذا المنطلق، تظهر أهمية مستويات الإدارة المحلية كبنية مؤسساتية متراتبية، تُجسد مبدأ اللامركزية الإدارية، وتُمنح من خلالها الجماعات المحلية صلاحيات تتناسب مع خصوصياتها واحتياجاتها.

إن تحليل مستويات الإدارة المحلية يستدعي الرجوع إلى الإطارين الدستوري والتنظيمي الذين يحددان طبيعة هذه المستويات، ونطاق اختصاصاتها، وعلاقتها ببقية الهيئات المركزية واللامركزية. ويجدر التنويه إلى أن هذا التقسيم يختلف من بلد لآخر حسب النظام الإداري والسياسي المعتمد، غير أن معظم الدول تعتمد على تنظيم هرمي يبدأ من القاعدة الشعبية (البلديات) وصولاً إلى مستويات أكثر شمولاً كالمقاطعات أو الولايات.

المطلب الأول

البلدية (المجلس الشعبي البلدي)

تعد البلدية حجر الأساس في تنظيم الإدارة المحلية، إذ تمثل الخلية الأساسية في بناء الدولة وتفعيل السياسات العمومية على المستوى القاعدي، فهي أقرب وحدات الإدارة إلى المواطن، وتضطلع بدور هام في تلبية احتياجاته اليومية، كما تُشكّل الفضاء الأمثل لتكريس الديمقراطية التشاركية وتطبيق مبادئ الحوكمة المحلية.

وقد جاء إنشاء البلديات في الجزائر وفق منطق إداري يهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن وتجسيد اللامركزية الإدارية، التي تُعد إحدى الدعائم الجوهرية للدولة الحديثة. فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتدار من قبل مجلس شعبي بلدي منتخب يضمن تمثيل السكان المحليين، مما يعكس التزام الدولة بمنح صلاحيات موسعة للهيئات القاعدية في تسيير شؤونها، وسنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف البلدية في الفرع الأول ثم المجلس الشعبي البلدي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف البلدية

تعتبر البلدية الوحدة الأساسية في تنظيم الإدارة المحلية، إذ تمثل أول مستوى من مستويات اللامركزية الإدارية في الدولة. وقد حظيت هذه الوحدة باهتمام بالغ في النظم القانونية والإدارية الحديثة، نظراً لدورها الحيوي في ربط المواطن بالإدارة المحلية، وتوفير منصة فعالة لمشاركته في تسيير الشؤون العامة المحلية.

وقد عرف المشرع الجزائري البلدية في القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، في المادة الأولى، بأنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل فضاءً لممارسة المواطنة، وتُعدّ قاعدة للامركزية ومكاناً للمشاركة في الحياة العامة وتسيير الشؤون العمومية المحلية".

أولاً: تعريف البلدية في الدستور

لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية وهذا بدأ بدستور 1963¹ مروراً إلى دستور 1989 إلى التعديل الدستوري 1996² إلى غاية دستور 2020 الأخير ، حيث نوه دستور 1963 في المادة 9 منه إلى البلدية بقوله: "الدولة

¹ دستور الجزائر لسنة 1963 ج . ر . ع 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.

² المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7/12/1996 المتضمن الدستور الجزائري ، ج . ر . ع . 76.

الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية وإدارية واقتصادية واجتماعية والبلدية هي الجماعة الإقليمية و الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية"، وأيضاً دستور 1976 فقد قال ذكرها في المادة 36 المجموعات الإقليمية 36 المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية"، وحيث نصت المادة منه على أن البلدية هي: "القاعدة المؤسسة للدولة".¹ أما بالنسبة إلى دستور 1989 أشار إليها بأن الجماعة الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية هي الجماعة الإقليمية وأيضاً المادة 15 فقرة منه نصت على أن البلدية هي الجماعة القاعدية ونفس التعريف نصت عليه المادة 15 من الفقرة 2 من دستور 1996. **المادة 49²**: منه الأشخاص الاعتبارية هي الدولة و الولاية والبلدية وأيضاً نص الدستور 7 فبراير 2016.

المادة 16: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية: "البلدية هي الجماعة القاعدية". **المادة 17**: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

• تعريف البلدية في التعديل الدستوري 2020:

1. تعريف البلدية:

في دستور الجزائر لسنة 2020، تم تعزيز دور البلدية كجماعة محلية قاعدية، مما يعكس التزام الدولة بمبادئ اللامركزية والحكم الرشيد. حيث عرفت البلدية بنص المادة 17 من الدستور على أن "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية".³

¹ عولمي، بسمة، المرجع السابق، ص 28.

² المادة 49 من الأمر 85/75 الصادر بتاريخ 26/09/1975 المتضمن للقانون المدني، ج، ر، ع، 78.

³ المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 82.

البلدية هي الجماعة القاعدية"، مما يحدد مكانة البلدية كهيئة محلية ذات طابع إداري وسياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي .

2. اللامركزية والمشاركة الشعبية:

يؤكد الدستور في المادة 18¹ على أن "العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"، مما يعزز استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات وتسيير شؤونها، كما تنص المادة 19² على أن "المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، مما يضمن إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات المحلية .

3. دعم البلديات الأقل تنمية:

تخصص المادة 17 فقرتها الثالثة تدابير خاصة للبلديات محدودة التنمية، بهدف تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي وتلبية احتياجات سكانها، مما يعكس التزام الدولة بالعدالة الاجتماعية والتنمية المتوازنة.³

4. تعزيز دور المجتمع المدني:

يخصص الدستور حيزًا للمجتمع المدني، حيث تشجع المادة 10 على الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني، مما يعزز دور الجمعيات والمنظمات في المشاركة في الشأن العام.⁴

¹ المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مصدر سابق.

² المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مصدر سابق.

³ المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مصدر سابق.

⁴ المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مصدر سابق.

5. الاستقلال المالي والإداري:

يؤكد الدستور على ضرورة منح المزيد من الموارد المالية للبلديات، مما يساهم في تعزيز استقلالها المالي والإداري، ويتيح لها تنفيذ مشاريع تنموية تلبي احتياجات المواطنين. بالمجمل يعكس دستور 2020 التزام الجزائر بتعزيز دور البلديات في التنمية المحلية، من خلال منحها صلاحيات موسعة ودعمها بالموارد اللازمة، مما يسهم في تحقيق تنمية مستدامة ومتوازنة على المستوى المحلي.

ثانيا: البلدية في القانون الجزائري

البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا، واجتماعيا وثقافيا، البلدية الجماعات الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأساسية.¹ وقد عرفت أيضا البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الإدارة المحلية كما تشير مادة 15 من دستور وتخضع لقانون رقم 08/90 مؤرخ في 11/04/1990² ولا شك أن التعريف الأول يعكس الوظائف المثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة الفلسفية الاشتراكية، أما القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية فقد عرفها بموجب المادة الأولى منه بأن " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة " ، بالإضافة إلى نص المادة الثانية من نفس القانون حيث نصت على " أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.³

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات، المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 ، ص 163.

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2002، ص 157.

³ المادة الثانية من قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية.

من خلال هذه المادة نجد بأن المشرع يرسى قاعدة أن البلدية مركز أساسي لممارسة الديمقراطية بمشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية بنفسه عبر المجلس المنتخب.

ثالثا: المشاركة في القانون البلدي الجديد

إدارة شؤون المجتمع ليست حكرا على الحكومة وحدها وإنما هي مسؤولية جميع الشرائح الأساسية الفاعلة فيه، ويتطلب ذلك إلى توفير أطر وآليات مؤسسة لتحقيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الأهلي ومؤسسات المجتمع، هذا الوضع ينجم عنه رأس المال الاجتماعي الذي يشمل الشبكات والجمعيات التي تؤلف بين الناس وتبقي علاقات متبادلة تسودها الثقة، كما تشمل الأعمال الطوعية والتعاون لتحقيق الأهداف المشتركة ومن سمات رأس المال الاجتماعي أنه يشجع الاستثمارات والتجارة ويبث الروح في المجتمع المدني ويعزز المشاركة واحترام القانون وكلها أسس هامة للتنمية والدارة المحلية الرشيدة .

وقد تبلور مفهوم المشاركة والمشاورة والاستشارة ضمن القانون المقارن، حيث ظهر موضوع مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية خلال الستينات، وشمل في بداية موضوعات العمران وإطار الحياة.

وبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10-11¹ نجد أنه قد عنون الباب الثالث منه بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث نصت المادة الحادية عشر من القانون على أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

أما المشاركة في القانون البلدي الجديد في ظل دستور 2020 فقد شكّلت مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية إحدى أبرز الركائز التي جاء بها دستور 2020، ضمن توجه

¹ القانون رقم 10-11، مصدر سابق، ص 8.

الدولة نحو ترسيخ مبادئ الديمقراطية التشاركية وتعزيز الحوكمة الرشيدة على مستوى الجماعات الإقليمية.

فقد نصّ دستور 2020 في المادة 18 (الفقرة 2)¹ على ما يلي:

"تسيير الجماعات الإقليمية وفق مبادئ الديمقراطية التشاركية، ويُساهم المواطنون في تسيير الشؤون العمومية المحلية."

هذا المبدأ الجديد دفع نحو تعديل الإطار القانوني المنظم للبلدية ليأخذ بعين الاعتبار إشراك المواطنين والمجتمع المدني والفاعلين المحليين في صياغة القرارات ومتابعة تنفيذ المشاريع.

رابعاً: الاستقلالية والشفافية في القانون البلدي الجديد في ظل دستور 2020.

سعت الإصلاحات الدستورية الأخيرة التي جاء بها دستور 2020 إلى إرساء مبادئ حديثة في تسيير الجماعات المحلية، وعلى رأسها الاستقلالية والشفافية، باعتبارهما من الركائز الأساسية في تحقيق اللامركزية الفعالة والديمقراطية التشاركية.

أولاً: الاستقلالية

نص دستور 2020 على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، وجاء ذلك في المادة 15:²

"الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، وتُسير على أساس مبادئ الاستقلالية."

وتُترجم هذه الاستقلالية في القانون البلدي الجديد من خلال:

الاستقلال المالي:

تتمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي، ولها ميزانية خاصة بها، مما يمكنها من برمجة وإنجاز مشاريع محلية دون الرجوع الدائم إلى السلطات المركزية.

¹ المادة 18 (الفقرة 2) من دستور 2020 ، مصدر سابق.

² المادة 15، نفس المصدر.

الاستقلال الإداري:

تتولى البلدية تسيير شؤونها بواسطة المجلس الشعبي البلدي المنتخب، وهيئتها التنفيذية الممثلة في رئيس المجلس ونوابه، دون تدخل مباشر من الإدارة المركزية، إلا في حدود الرقابة القانونية.

الاختصاص المحلي الذاتي:

أصبحت البلدية مسؤولة عن مجالات واسعة منها التهيئة العمرانية، البيئة، الصحة، الشؤون الاجتماعية، والنقل الحضري، ما يعزز دورها كفاعل مستقل في التنمية المحلية.¹

ثانياً: الشفافية

تعتبر الشفافية مبدأً أساسياً لتكريس الثقة بين المواطن والإدارة المحلية، وقد أكد عليها دستور 2020 في إطار ترسيخ الرقابة الشعبية والمجتمعية، ومن أبرز تجلياتها في القانون البلدي:

نشر مداولات المجلس:

يُزْم المجلس الشعبي البلدي بنشر مداولاته وقراراته وإتاحتها للمواطنين، سواء عبر مواقع إلكترونية أو ملصقات محلية.

إمكانية حضور المواطنين والمجتمع المدني للجلسات:

تُفتح بعض الجلسات أمام المواطنين والجمعيات، خصوصاً تلك التي تتعلق بميزانية البلدية أو المشاريع التنموية الكبرى.

آليات التقييم والمساءلة:

يمكن للمواطنين تقديم شكاوى أو عرائض حول تجاوزات أو إخلالات في تسيير الشأن المحلي، مما يشكل شكلاً من أشكال الرقابة الشعبية.

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 169.

الشفافية في التسيير المالي:

يُلزم القانون الجديد رئيس المجلس بتقديم حساب إداري سنوي يُعرض على المجلس، ويبلغ السلطات الوصية، كما يمكن للمواطنين الاطلاع عليه. ويعتبر إقرار مبدأي الاستقلالية والشفافية في القانون البلدي الجديد انعكاساً مباشراً لفلسفة دستور 2020، التي تهدف إلى جعل الجماعات المحلية أكثر فعالية، وأقرب إلى تطلعات المواطن، وأكثر خضوعاً للمساءلة، وهو ما يشكّل خطوة مهمة نحو تكريس اللامركزية الديمقراطية والحكم المحلي الرشيد.¹

الفرع الثاني: المجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي حجر الأساس في بنيان الإدارة المحلية، باعتباره الهيئة التمثيلية والتداولية الأساسية على مستوى البلدية، وأداة فعالة لتجسيد الديمقراطية التشاركية في تسيير الشأن العام المحلي، وقد جاء استحداث هذا المجلس استجابة لمتطلبات تعزيز اللامركزية وتوسيع صلاحيات الجماعات المحلية، بما يسمح بتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق تنمية محلية متوازنة، ويضطلع المجلس الشعبي البلدي بمهام متعددة تتراوح بين إعداد البرامج التنموية، وتسيير الموارد، واتخاذ القرارات المتعلقة بالحياة اليومية للسكان، وذلك في إطار القانون وفي حدود الصلاحيات المخولة له، ويعكس هذا المجلس إرادة المواطنين من خلال الانتخابات المحلية، مما يمنحه شرعية شعبية تجعله فاعلاً أساسياً في تحقيق أهداف التنمية المحلية المستدامة وتحسين نوعية الحياة داخل الإقليم البلدي.

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 172..

أولاً: النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي

تعد البلدية اللبنة الأساسية للتنمية المحلية، لكونها تُمثل أقرب نقطة اتصال بين المواطن والإدارة، وقد تأسست البلدية بهدف تسيير شؤون الأفراد وتحسين ظروف حياتهم في مختلف المجالات، سواء في الوسط الحضري أو الريفي، وفي جميع الجوانب الاجتماعية، الاقتصادية، والثقافية، ومن خلال نظام اللامركزية، منحت الدولة صلاحيات للبلدية لتتمكن من مواجهة صعوبات الحياة اليومية والعمل على تحسين مستوى معيشة المواطنين في نطاقها.

مرّت البلدية بتطورات قانونية متعددة، بشكل يتوازى مع التطورات الخاصة بقانون الولاية، وذلك بهدف ضمان تلبية احتياجات المواطنين وتوفير خدمات أكثر فاعلية. وقد نصّ قانون البلدية، لا سيما في المادة 15، على أن الهيئات الإدارية في البلدية تتكون من جهازين رئيسيين هما: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي. كما تحدد المادة الثالثة من نفس القانون أن "البلدية تدار من قبل مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي، وتديرها هيئة تنفيذية"¹.

إن دراسة النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي تتطلب منا التطرق إلى كيفية تكوينه وتسييره وصلاحياته.²

المجلس الشعبي البلدي هو هيئة أساسية في إدارة البلدية كمجموعة إدارية غير مركزية على مستوى إقليمي، ويعتبر هذا المجلس هو الجهة المنتخبة التي تعبر عن احتياجات المواطنين، حيث يتم اختياره من قبل السكان الذين يعيشون في منطقة البلدية من خلال التصويت السري والمباشر لمدة خمس سنوات.

¹ عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 82.

² القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادرة بتاريخ أول شعبان 1432هـ، 3 يوليو 2011، ص 8.

كما أنه الجهة المنتخبة التي تمثل الإدارة الرئيسية في البلدية وتعتبر وسيلة الإدارة للقيادة الجماعية، وهو من المؤسسات الأكثر قدرة على تحمل المسؤوليات والاستماع إلى المطالب المحلية للسكان داخل البلدية.¹

ومن خلاصة هذه التعاريف يمكن القول أن المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة الأساسية والمهمة في التسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لامركزية إقليمية. فالمجلس الشعبي البلدي جعلت منه أحكام الدستور الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ومراقبة عمل السلطات العمومية.²

ثانياً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته

إن نظرة الدولة لوضع سياسة شاملة لإيجاد حلول جديدة للمشاكل المحلية يستوجب منح اختصاصات للمجلس الشعبي البلدي، كهيكل للتعبير عن الديمقراطية داخل إقليم البلدية، لتمثل القاعدة الشعبية وتكرس اللامركزية في العديد من المجالات من خلال صلاحيات ترسم هذه المجالات وتطورها.

1- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

يتغير حجم وطبيعة الاختصاصات المنوط بها للهيئات المحلية وخاصة البلدية بطبيعة الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة بالدولة، لذلك تعددت هذه الاختصاصات بتعدد المجالات السياسية والتوجيهات الاقتصادية والتكريس الفعلي لها يكون مرهون بمدى توفر الموارد المالية الكافية، وعليه وتضمن القانون الجديد المتعلق بالمجالس البلدية الاختصاصات التالية:

¹ عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص 86.

² المرجع نفسه، ص 89.

1- في مجال التهيئة والتنمية:

تعتبر مهمة إعداد البرامج التنموية من بين المهام الأساسية التي يُكلف بها المجلس الشعبي البلدي خلال فترته الانتخابية. حيث يتعين عليه وضع مخطط تنموي يخص البلدية، مع مراعاة برنامج الحكومة ومخطط الولاية. ويتابع المجلس تنفيذ هذه البرامج على المدى القصير، المتوسط أو البعيد، مع الاستفادة من بنك معلومات او قاعدة بيانات تحتوي على الدراسات والإحصاءات الاجتماعية والعلمية الخاصة بالولاية.

يتولى المجلس الشعبي البلدي أيضاً تحديد النسيج العمراني للبلدية، مع الحرص على احترام القوانين والتنظيمات السارية، وخاصة تلك المتعلقة بالتشريعات العقارية. وقد أصبحت الرقابة المستمرة الوسيلة الأساسية لضمان التزام البناءات بالنصوص القانونية المتعلقة بالعقار، من خلال الترخيص الذي تمنحه المصلحة التقنية للبلدية، إضافة إلى دفع الرسوم القانونية.

علاوة على ذلك أوكلت للمجلس مهمة حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف، كما يُكلف بتنظيم الأسواق المغطاة وغير المغطاة. وفيما يخص مجال الضبط، أنيطت بالبلدية صلاحية وضع إشارات المرور مع التنسيق مع هيئة اخرى امنية ، وتلتزم البلدية أيضاً بالحفاظ على النظافة العمومية، وتنظيم الطرق، ومعالجة المياه القذرة، وتوزيع المياه الصالحة للشرب، بالإضافة إلى حماية التربة والموارد المائية بشكل عام¹، بما في ذلك الحفاظ على البيئة من اثار التلوث

2- في التخطيط والتجهيز:

يسعى المجلس الشعبي البلدي إلى توفير كافة أدوات التجهيز والتعمير اللازمة للبلدية، ويعمل بشكل فعال على تهيئة المساحات المخصصة لاستيعاب الأنشطة الاقتصادية، التجارية، أو الخدماتية. من خلال ذلك، يساهم المجلس في تحسين بيئة الاستثمار وتوفير

¹ فريدة مزيني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة قسنطينة، 2005، ص 58.

الفرص المناسبة لتنمية النشاطات المحلية، بما يتماشى مع استراتيجية التنمية المستدامة في البلدية.¹

3- في المجالات الاجتماعية والمالية والاقتصادية:

يتم ذلك بواسطة تحسين الأنشطة المتنوعة التي منح المشرع للمجلس حق البدء بها، حيث يتخذ كل خطوة لدعم الفئات الاجتماعية الفقيرة. ويقدم المساعدة في مجالات التعليم والرعاية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والترفيه والسياحة. بالإضافة إلى ذلك، يعمل على توفير وصيانة المراكز الصحية وقاعات العلاج، كما أن المجلس مطالب بإنشاء مؤسسات تعليمية أساسية وفق الخطة المحددة في الخريطة المدرسية، وكذلك الحفاظ على هذه المؤسسات واتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتسهيل النقل المدرسي.

فيما يتعلق بالسكن، فإنه من مسؤوليات البلدية تعزيز أي مبادرة تهدف إلى تطوير العقارات على المستوى المحلي، وذلك من خلال المشاركة في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في هذا المجال.²

4- في المجال المالي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية، أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية.

5- في الجانب الاقتصادي:

تتحمل البلدية مسؤولية القيام بأي خطوة أو عمل يهدف إلى تحسين الأنشطة الاقتصادية المدرجة في خطة تطويرها، بالإضافة إلى دعم رجال الأعمال وتعزيز السياحة في المنطقة.

¹ المرجع نفسه، ص 62.

² محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة، رسالة دكتوراه علوم تخصص علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2010/2011، ص 147.

كما أن قانون البلدية يسمح للمجلس البلدي بإنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.

من كل ما تم ذكره، يتضح أن البلدية كركيزة للامركزية لديها العديد من المهام المتنوعة والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالجمهور، ومع ذلك فإن إمكاناتها المالية، خاصة في الفترة الأخيرة، شهدت تراجعاً كبيراً أثر سلباً على دورها ومدى خدماتها¹، وذلك من خلال الاعتماد الذاتي لتمويل المشاريع في اعداد الميزانية والمصادقة عليها.

ثالثاً: الرقابة على البلدية والمجلس الشعبي البلدي

إن الرقابة على البلدية باعتقادنا أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قرنت بالرقابة على الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو منتخب، فعلى رأس الولاية مثلاً نجد الوالي وهو الشخص معين وإلى جانبه المسؤولين التنفيذيين ويسهل ممارسة الرقابة على هؤلاء كما رأينا، أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف حيث الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبون مما يصعب لا شك من ممارسة الرقابة، ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية تفصل ذلك فيما يلي:

1- الرقابة الوصائية:

أ- الرقابة على الأعضاء:

- التوقيف: حسب المادة 43 من قانون 10/11 ويكون في المتابعة القضائية لها صلة بالمال العام.

وجود العضو تحت تدابير تحول دون استمراره في ممارسته عهدته الانتخابية.

- الإقصاء: نصت عليه المادة 44 ويكون في:

¹ فتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 2010-2011، ص 8.

يقصى بقوة القانون كل عضو يكون تحت أو محل إدانة جزائية نهائية للأسباب السابقة الذكر ويقوم الوالي بإثبات الإقصاء بقرار الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي نفس الإجراءات السابقة.

- **التخلي:** هو غياب العضو مدة 30 يوما متتالية دون تبرير ومنه فيعتبر متخلي ويؤدي إلى الاستقالة التلقائية.

2- الرقابة على الأعمال:

تعتبر مداوات المجلس ش. ب. قابلة للتنفيذ بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداع بالولاية حسب المادة 56 من 11/10، باستثناء المداوات المنصوص عليها في المواد: 57-59-60.

المصادقة:

- المادة 57 الميزانيات والحسابات - قبول الهبات والوصاية الأجنبية - اتفاقيات التوأمة - التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

المادة 59 المبطللة بقوة القانون (الإلغاء) (المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها - غير المحررة باللغة العربية).¹

البطلان:

المادة 60 لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في وضعية تعارض مصالح البلدية حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد المداولة باطلة.. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار من الوالي.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 142-143.

الحلول:

المواد 100 101 102 من القانون 10/11.

100: المداولات المتعلقة بالنظام العام.

101: امتناع ر، من ش ب.

102: إعداد الميزانية.

يحل الوالي محل الهيئات المحلية فيحلها.

3- الرقابة على المجلس:

تمارس الرقابة على المجالس الشعبية البلدية وفقاً لمقتضيات قانون البلدية ويتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في الحالات الآتية حسب المادة 46 من القانون 10/11:

وتحديداً من خلال المواد 46 إلى 51، حيث نصت المادة 46 على جملة من الحالات التي تبرر حل المجلس الشعبي البلدي، ومن أبرزها: خرق أحكام دستورية، أو إلغاء انتخاب جميع الأعضاء، أو الاستقالة الجماعية لهم، إضافة إلى حالات الإخلال بتسيير البلدية نتيجة اضطرابات داخل المجلس أو بين أعضائه تعيق أداء مهامه، كما تشمل كذلك إعادة التنظيم الإداري للبلديات من خلال إدماجها أو ضمها أو تجزئتها، وبموجب المادة 47، يتم حل المجلس بمرسوم رئاسي يصدر استناداً إلى تقرير يرفعه الوزير المكلف بالداخلية. وعند حدوث ذلك، تنص المادة 48 على أن يعين الوالي، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام، متصرفاً ومساعدين اثنين من الموظفين لتولي تسيير شؤون البلدية، على أن تنتهي مهامهم بمجرد تنصيب مجلس جديد، أما المادة 49، فقد ألزمت بتنظيم انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال ستة (6) أشهر من تاريخ الحل، مع إمكانية تمديد هذا الأجل بمرسوم رئاسي فقط. وتنص المادة 50 على أن عهدة المجلس الشعبي البلدي تنتهي بانقضاء المدة

القانونية للانتداب، بينما أجازت المادة 51، في حال وقوع ظروف استثنائية تحول دون إجراء الانتخابات، تمديد العهدة عن طريق التنظيم، وتستمر المجالس في أداء مهامها إلى حين تنصيب مجالس جديدة. وفي حالة استحالة التنصيب، تعين السلطة المختصة هيئة خاصة مؤقتة تتولى تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامها بمجرد تنصيب المجلس الجديد. وبهذا، يتضح أن المشرع أحاط المجالس البلدية بجهاز رقابي متكامل، يوازن بين مبدأ اللامركزية وضرورة الحفاظ على استقرار وسير المرفق العمومي.

المطلب الثاني

الولاية (المجلس الشعبي الولائي)

تعتبر الولاية أحد أهم مستويات الإدارة المحلية في الدولة الجزائرية، وتُشكل إلى جانب البلدية جزءاً أساسياً من التنظيم اللامركزي الذي يهدف إلى توزيع الصلاحيات والمهام بين السلطة المركزية والسلطات المحلية. ويُعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة المنتخبة التي تمثل سكان الولاية وتُساهم في تسيير شؤونها وتطويرها، بما يعزز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار المحلي.

وقد نظم المشرع الجزائري أحكام الولاية من خلال القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية¹، الذي نص في مادته الأولى على أن "الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتُعدّ إطاراً للعمل الديمقراطي والمشاركة في تسيير الشؤون العمومية"، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى الولاية في دستور 2020 ثم قانون الولاية رقم 07/12 في الفرع الأول ثم إلى المجلس الشعبي الولائي في الفرع الثاني.

¹ القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية.

الفرع الأول: تعريف الولاية

أولاً: الولاية في التعديل الدستوري 2020

1. تعريف الولاية في التعديل الدستوري 2020

تعتبر الولاية في دستور 2020 جماعة محلية ذات طابع إداري، وهي تشغل مكانة متقدمة في هيكل التنظيم الإداري للدولة، إلى جانب البلدية.

وتنص المادة 15 من الدستور على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، مما يحدد الولاية كأحدى الجماعات المحلية ذات الطابع الإداري، إلى جانب البلدية.¹

2. اللامركزية والمشاركة الشعبية:

تؤكد المادة 18 من الدستور على أن "الأملاك الوطنية يحددها القانون. وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية. يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقاً للقانون"، مما يعكس دور الولاية في تسيير جزء من الأملاك الوطنية.²

ثانياً: الولاية في القانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21

من بين التغييرات السياسية التي بدأت بها الدولة بعد عام 2011، تم إصدار قانون جديد للولاية الذي ألغى القانون القديم لعام 1990، ذاك القانون كان يُعتبر غير قادر على مواكبة التطورات التي حصلت في البلاد في مختلف المجالات، وأصبح غير مناسب لدعم إدارة الولاية كعنصر مهم للنشاطات الاجتماعية والاقتصادية، لهذا كان غير قادر على مواجهة المشكلات الناتجة عن الأحداث التي شهدتها البلاد في عام 1992، ويمكن القول حينها إن البلدية والولاية لم يعد لهما تأثير، بل بقيت تحت سيطرة القرار المركزي الذي وجههما وأدار شؤونهما، مما أفقدهما القدرة على اتخاذ القرار وتحقيق اللامركزية الإدارية. التغيير الأبرز

¹ المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مصدر سابق.

² المادة 18 من من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مصدر سابق.

في هذا القانون هو تعزيز مبادئ الشفافية والمشاركة والمساءلة، من خلال إنشاء آليات تضمن شفافية عمل المجلس وإدارته بشكل جيد. بالإضافة إلى ذلك، تم توسيع مبدأ المشاركة بتخصيص مقاعد للمرأة في المجالس الشعبية للولاية وزيادة عدد اللجان داخل المجلس، كما تم السماح للمرشحين بالتسجيل عند بلوغهم سن 23 عاماً بعد أن كان السن 25 عاماً¹، العامل المشجع على جذب و تعزيز الشباب داخل المجالس، بالإضافة إلى إمكانية المساءلة عن طريق السؤال الكتابي الموجه للموظفين الحكوميين في الإقليم. بالمقابل، لا يزال المركز يسيطر على الوضع من خلال سلطات الوالي تجاه المجلس الشعبي الولاى ورئيسه، الذي يبقى في الظل. كما أننا لاحظنا استمرار مشكلة التمثيل للمجلس الشعبي الولاى أمام الهيئات القضائية. علاوة على ذلك، أصبح من الواجب على الوالي أن يتوجه للمحكمة الإدارية لمنع قرارات غير مطابقة للقانون أو النظام في غضون 21 يوماً من التصديق عليها.

تنص المادة (01) من القانون (07/12) على أن الولاية هي الوحدة الإقليمية للدولة وتتمتع بشخصية قانونية ومالية مستقلة. كما تُعتبر دائرة إدارية غير مركزية، مما يجعلها مساحة لتنفيذ السياسات العامة التي تتطلب التعاون بين الجماعات الإقليمية والدولة. وهذا يعكس أنه تم توضيح التعريف بشكل دقيق، وأظهر الترابط الجوهرى بين الولاية والدولة، موضحةً أنها إدارة غير مركزية، حيث تجمع بين نظام التعيين والانتخاب للسلطتين، وهما الوالي والمجلس الشعبي الولاى. وقد تم أيضاً تناول الاختصاصات ومجالات التدخل، حيث تُعتبر الولاية مكاناً لتنفيذ السياسات العامة، بالإضافة إلى دورها في التنمية الشاملة. وأشار إلى الروح الجديدة المتمثلة في شعار "بالشعب وللشعب" تجسيدا لمبدأ الديمقراطية.

¹ فتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 16.

تتكون الولاية من هيئتين وفقاً للمادة (02) من قانونها، المنقولة حرفياً عن المادة (08) من القانون السابق الملغي (09/90)، وهما المجلس الشعبي الولائي والوالي. لكن تم إضافة هيكل جديد يتجلى في مكتب المجلس الشعبي الولائي، كما هو مبين في المادة (28) من القانون الجديد، التي اكتفت بذكر تكوينه وأحالت تحديد مهامه وكيفية إدارته للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي.¹

الفرع الثاني: المجلس الشعبي الولائي

نتطرق فيها المجلس الشعبي الولائي أولاً، ونظام انتخاب أعضائه ثانياً، كما يلي:

أولاً: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي هو الهيئة التي يتم اختيارها وتعمل على تمثيل الإدارة الرئيسية في الولاية. يعتبر هذا المجلس الأكثر كفاءة في التعبير عن احتياجات الناس ورغباتهم، حيث يتم انتخاب أعضائه من بين المواطنين الموجودين في منطقة الولاية. يعد المجلس عنصراً أساسياً في إدارة وتنظيم الولاية كوحدة إقليمية غير مركزية، ويمثل أسلوباً مناسباً للقيادة الجماعية. يتم انتخاب أعضائه من خلال عملية اقتراع سري مباشر بنظام التمثيل النسبي، وبحيث يتم اختيار عضو واحد على الأقل من كل دائرة انتخابية لمدة خمس سنوات. وفقاً للمادة (82) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات، يتراوح عدد الأعضاء بين 35 و 55 عضواً، وذلك كما يلي:

- 35 عضواً في الولايات التي عدد سكانها أقل من 250000 نسمة.
- 39 عضواً في الولايات التي عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة.
- 43 عضواً في الولايات التي عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.

¹ صالح فؤاد، النظام الإداري في الجزائر: دراسة في التنظيم المحلي والمؤسسات العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2016، ص 273.

- 47 عضواً في الولايات التي عدد سكانها بين 950001 و1150000 نسمة.
- 51 عضواً في الولايات التي عدد سكانها بين 1150001 و1250001 نسمة.
- 55 عضواً في الولايات التي عدد سكانها 1250001 نسمة أو أكثر.¹

ثانياً: نظام انتخاب الأعضاء في المجلس الشعبي الولائي

اعتمد المشرع الجزائري الانتخاب كوسيلة رئيسية لإنشاء المجالس الشعبية الولائية، وأقر شروطاً قانونية للناخب أو المرشح.

1- شروط الناخب: تم ذكرها في المواد (03)، (04)، (05) من القانون العضوي (10/16) الخاص بالنظام الانتخابي وهي كالاتي:

- يجب أن يكون جزائري الجنسية.
- يجب أن يبلغ (18) سنة كاملة في يوم الاقتراع.
- يجب أن يكون مسجلاً في قوائم الناخبين، ولديه حقوق مدنية وسياسية.
- يجب ألا يكون في حالة فقدان الأهلية.

2- شروط المترشح:

ذكرت في المادة (79) من القانون العضوي (16/10) المتعلق بالنظام الانتخابي، وهي كالتالي:

- يجب أن ينطبق عليه شروط الناخب، وأن يكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يرشح فيها.
- يجب أن يكون قد بلغ (23) سنة كاملة في يوم الاقتراع. يجب أن يكون مواطناً جزائرياً.
- عليه أن يثبت إنهاء أو إعفاءه من الخدمة الوطنية.

¹ صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 274.

- يجب ألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جريمة أو جنحة تمنعه من الحرية، ولا يتم احتسابه باستثناء الجرح غير العمدية.

3 - حالات عدم القدرة على الترشح :

تُعرف أيضاً بالطوائف المنزوعة الحقوق من الترشح، تهدف لمنع تأثير هؤلاء على سير الانتخابات ونتائجها للحفاظ على نزاهة العملية الانتخابية. تم تحديد هذه الحالات في المادة (83) من قانون الانتخابات، ويعتبرون غير مؤهلين للترشح خلال فترة وظائفهم ولمدة عام بعد تركهم العمل في المجال الذي تمارس فيه وظائفهم: الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفي أجهزة الأمن، أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، الأمين العام للبلدية، ورؤساء الأقسام في إدارة الولاية والمديريات التنفيذية.¹

المطلب الثالث

منصب الوالي

يشغل الوالي منصبا قانونيا هاما، حيث يعتبر الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي، الذي نص الدستور على تعيينه بمرسوم رئاسي، وأقر له المشرع الجزائري العديد من الحقوق والواجبات تعكس قوة هذا المنصب، وجعل له أجهزة إدارية مساعدة لكثرة واختلاف المهام التي يؤديها، لذا لدراسة الإطار التنظيمي لمنصب الوالي وجب علينا التطرق لكيفية تعيينه وإنهاء مهامه، والواجبات والحقوق الوظيفية المميزة لهذا المنصب لتحديد ما إن كان منصبا سياسيا أو إداريا.

¹ فتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 28.

الفرع الأول: كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه

إن منصب الوالي لا يعتبر منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة، لكنه منصب سياسي وإداري يعتبر نوعيا لا يمكن أن يتولاه إلا موظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب، على هذا الأساس يكون من الضروري التطرق بشيء من التفصيل إلى كيفية تولي هذا المنصب وطرق إنهاء المهام.

وبالعودة إلى القوانين والنظم، ينص الدستور الجزائري في المادة 92¹ على الوظائف والمهام التي يقوم رئيس الجمهورية بتعيينها، حيث تشمل هذه الوظائف العليا منصب الوالي. هذا ما تؤكدته الفقرة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-39 الذي يتعلق بتعيين المناصب المدنية والعسكرية في الدولة، "حيث تشير إلى أن رئيس الجمهورية يعين بقرار رئاسي في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور".²

من هنا يستخلص أنه ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي ولأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور.³

بناءً عليه يقوم رئيس الجمهورية فقط بتعيين الولاية، ويُعتبر هذا التعيين من الأمور السياسية. قبل إصدار المرسومين الرئاسيين 99-239 و 99-240، كان يتم ذلك بناءً على اقتراح من

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر العدد، 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020، ص 21.

² المرسوم الرئاسي 20-39 مؤرخ في 2 فبراير 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر العدد 6 صادرة في 2 فبراير 2020، ص 8.

³ بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د. (ط) عنابة الجزائر 2014، ص 89.

وزير الداخلية خلال اجتماع مجلس الوزراء، ويستند هذا إلى المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230 الذي يوضح القوانين الخاصة بالمناصب العليا والوظائف في الإدارة المحلية.¹ ويكون هذا الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات الإجراء المقترح، أما في وقتنا الحالي وحسب ما تناولنا فإنه يتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء، ودون اقتراح من أية جهة كما يتضح في المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-39.²

الفرع الثاني: الرقابة على الولاية والمجلس الشعبي الولائي في القانون 12/07

أولاً: الرقابة على الأعضاء

1- التوقيف: حسب المادة 45 من القانون 12/07 يوقف العضو ب

- متابعة قضائية بشأن المال العام.

- متابعة قضائية بشأن أسباب مخلة بالشرف.

يعلن التوقيف بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية

2- الإقصاء: حسب المادة 45 من القانون 12/07 يقصى بقوة القانون كل عضو كان

محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

وتمارس الرقابة على الأشخاص في المجلس الشعبي البلدي من خلال جملة من الإجراءات القانونية التي تهدف إلى ضمان فعالية التمثيل، وصيانة شرعية العضوية، وعدم تعارضها مع القوانين والتنظيمات السارية، وقد نظم المشرع الجزائري هذه الرقابة في المواد من 43 إلى 46 من قانون البلدية، فوفقاً للمادة 45، والتي نصّت على إمكانية توقيف أي منتخب

¹ المرسوم التنفيذي 90-230 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة العليا، ج ر العدد 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.

² علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري (دراسة وصفية تحليلية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 21.

يتعرض لمتابعة جزائية، كإجراء تحفظي لضمان عدم المساس بمصداقية الهيئة المنتخبة وتهدف الرقابة على المنتخبين المحليين إلى المحافظة على فعالية التمثيل وضمان عدم التعارض مع القوانين في حين تناولت المادة 43 حالات تؤدي إلى إقالة العضو أو إقصائه من المجلس، مثل تغيّبه دون مبرر عن ثلاث دورات عادية متتالية، أما المادة 46 فتتص على إقصاء العضو في حال أو وقوعه في وضعية قانونية لا تسمح له بمواصلة تمثيل المنتخبين، كأن تكون هناك إدانة جزائية، ونصت المادة 44 كذلك على إقصاء العضو في حالة وجود وضعية تنافٍ مع مقتضيات العضوية.

وبهذا، تُشكّل الرقابة على الأشخاص ضمانات قانونية للحفاظ على نزاهة المجالس المنتخبة، وفعالية تمثيل المواطنين، واستمرارية العمل البلدي في إطار من الانضباط والمسؤولية.

ثانياً: الرقابة على المجلس الولائي

حسب المادة 47 يتم حله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

حيث تنص المادة 47 من قانون البلدية على إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي، وذلك في عدة حالات خطيرة تستوجب التدخل، ومنها: خرق أحكام دستورية، أو إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، أو استقالة جماعية لأعضاء المجلس، أو عندما يُشكّل استمرار المجلس خطراً على سير العمل البلدي أو قد يؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين. وتفصل المادة 48 في حالة عدم القدرة على تنصيب المجلس بعد حله، حيث يُعيّن الوالي، في أجل أقصاه عشرة (10) أيام، متصرفاً ومساعدتين اثنين لتسيير شؤون البلدية إلى حين زوال الأسباب وتنصيب مجلس جديد. كما تشير المادة 49 إلى ضرورة إجراء انتخابات جديدة خلال ستة (6) أشهر من تاريخ الحل، ويمكن تمديد هذا الأجل بموجب مرسوم رئاسي عند الضرورة. أما المادة 50، فتؤكد على أن عهدة المجلس الشعبي

البلدي تنتهي بانقضاء مدتها القانونية، غير أنه في حال تعذر تصيب المجلس لظروف استثنائية، فإن السلطة المختصة تتولى تعيين هيئة مؤقتة لضمان استمرارية التسيير، وذلك بما يحفظ انتظام المرفق العمومي واستقرار الإدارة المحلية.

الفصل الثاني

ميكانيزمات ترشيد الإدارة المحلية في الجزائر من

خلال قانوني البلدية والولاية

لقد أصبح من الضروري في ظل التحولات العميقة التي تعرفها الدولة الحديثة، أن تعاد صياغة العلاقة بين الإدارة المركزية والمحلية على أسس جديدة، تأخذ في الحسبان مقومات الحوكمة كالمشاركة الفعّالة، الشفافية، المساءلة، سيادة القانون، والفعالية في الأداء، وهي كلها مبادئ تعزز من دور الإدارة المحلية كفاعل محوري في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي هذا الإطار تبرز الإدارة الرشيدة كألية أساسية لتحقيق حوكمة محلية فعالة، عبر ترشيد استغلال الموارد، تعزيز الرقابة الداخلية والخارجية، والارتقاء بمستوى الكفاءة الإدارية.

وتسعى الجزائر شأنها شأن العديد من الدول، إلى إدماج مبادئ الحوكمة ضمن إصلاحات الإدارة المحلية، لا سيما من خلال إعادة تنظيم الهياكل المحلية وتعزيز استقلاليتها وتحسين آليات التخطيط والرقابة، وتعد البلدية والولاية باعتبارهما أحد أهم مستويات التقسيم الإداري، مجالاً خصباً لدراسة مدى تجسيد مؤشرات الحوكمة على أرض الواقع.

وفي ضوء ما سبق يطرح التساؤل الجوهرى حول مدى نجاعة الإدارة الرشيدة في تجسيد مبادئ الحوكمة على مستوى الإدارة المحلية، لاسيما على مستوى الولاية، وما هي أبرز المؤشرات التي تسمح بقياس وتقييم هذا الدور في ضوء الإصلاحات الإدارية المتبعة؟

المبحث الأول

ماهية الإدارة الرشيدة وإطارها القانوني

تعتبر الإدارة الرشيدة إحدى الركائز الأساسية التي تعتمد عليها الدول الحديثة لتحقيق التنمية المستدامة وتعزيز الثقة بين الإدارة والمواطن. فهي تمثل نموذجًا إداريًا يقوم على الشفافية، والمساءلة، والمشاركة، وسيادة القانون، وترشيد استخدام الموارد العامة. وقد برز مفهوم الإدارة الرشيدة كرد فعل على مظاهر الفساد، وسوء التسيير، وتدهور الخدمات العمومية، مما استدعى إعادة النظر في أنماط الإدارة التقليدية وإرساء آليات حديثة تضمن النجاعة والفعالية في أداء المرافق العمومية.

ويكتسي الإطار القانوني للإدارة الرشيدة أهمية بالغة، إذ يُشكل الأرضية التي تُنظم من خلالها المبادئ والقواعد التي تحكم السلوك الإداري، وتحدد حقوق وواجبات الأطراف المعنية، سواء من حيث الضوابط القانونية أو المؤسسية. كما يُسهم هذا الإطار في ترجمة مفاهيم الحوكمة إلى نصوص قانونية وآليات رقابة، ما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من الإدارة الرشيدة، خصوصًا على المستوى المحلي، حيث تتجلى الحاجة الملحة لحوكمة الإدارة المحلية وتعزيز فعاليتها.

ومن هذا المنطلق تقتضي دراسة الإدارة الرشيدة التطرق إلى مفهومها، وأبرز خصائصها وأبعادها، ثم تحليل الإطار القانوني المنظم لها سواء من خلال التشريعات الوطنية أو المعايير الدولية، لفهم مدى انسجام الواقع القانوني مع متطلبات الحكم الراشد، وسنتطرق في هذا المبحث إلى ماهية الإدارة الرشيدة في المطلب الأول ثم إلى الإطار القانوني للإدارة الرشيدة في المطلب الثاني.

المطلب الأول

ماهية الإدارة الرشيدة

تعتبر الإدارة الرشيدة أحد المفاهيم الحديثة التي أصبحت تحظى باهتمام بالغ في الفكر الإداري المعاصر، خاصة في ظل توجهه نحو إرساء مبادئ الشفافية، والمساءلة، والمشاركة، وتحقيق الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد العامة، وقد برز هذا المفهوم كآلية لضمان حسن التسيير، وتعزيز ثقة المواطن في المؤسسات، وتقادي الانحرافات المرتبطة بسوء الإدارة والفساد.

وتعرف الإدارة الرشيدة بأنها مجموعة من المبادئ والأساليب التي تهدف إلى ضمان التسيير الجيد للمؤسسات العمومية، وفق قواعد تتسم بالشفافية، والعدالة، واحترام القانون، والمشاركة الفعالة لكافة المعنيين، وذلك من أجل تحقيق التنمية المستدامة والاستجابة الفعالة لاحتياجات المجتمع.

وترتبط الإدارة الرشيدة ارتباطاً وثيقاً بمفاهيم الحكم الراشد وحوكمة المؤسسات، حيث تشكل أداة أساسية لترقية الأداء العام، وتحقيق الإصلاح الإداري، وضمان التوازن بين متطلبات الفعالية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى مفهوم الإدارة الرشيدة المحلية في الفرع الأول ثم إلى أبعاد الإدارة الرشيدة في الفرع الثاني وأخيراً خصائص الإدارة الرشيدة في الفرع الثالث.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الرشيدة المحلية

تعددت الأسماء التي تم إطلاقها على فكرة الإدارة المحلية الجيدة، حيث يُسمى بعض الأشخاص هذا المفهوم بالحكم المحلي الجيد. وأحياناً يُشار إليه بـ "الحكم الفعال في الإدارة المحلية". يقصد بذلك استخدام السلطة السياسية ومراقبة الأمور المحلية بهدف وضع أسس لتنمية إدارية واقتصادية واجتماعية فعالة. يُعتبر هذا المفهوم حديثاً وقد ظهر في نهاية الثمانينات من القرن الماضي، حيث تم استخدامه لأول مرة من قبل البنك الدولي في عام 1989، والذي عرّف الإدارة الجيدة بأنها "الطريقة التي يتم من خلالها استخدام السلطة لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التنمية".¹

ارتبط استخدام المصطلح بتحديد البنك الدولي لأزمة التنمية في أفريقيا، حيث ربطها بسوء الإدارة، وانتشار الفساد، وضعف الأداء السياسي والتخطيطي. في هذا الإطار، قام مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن، الذي عُقد في صوفيا في ديسمبر 1996، بإصدار بيان يوضح فيه عناصر الإدارة المحلية الجيدة. وقد تناول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) أعمق الدراسات حول الإدارة الجيدة، محددًا أهم سماتها في: المشاركة، احترام القانون، الشفافية، سرعة الاستجابة، بناء التوافق، العدالة وتكافؤ الفرص، الفعالية والكفاءة، والمساءلة.²

وقد عرف عبد الرحمن (2014)، الإدارة الرشيدة بأنها "مجموعة من القواعد والإجراءات المنظمة للعلاقة بين إدارات الشركات والملاك وأصحاب المصلحة، بما يضمن كفاءة الأداء

¹ زايري بلقاسم، "الحكم الاقتصادي الرشيد والكفاءة الاقتصادية"، مداخلة ضمن مؤتمر الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، 08-09 مارس 2005.

² UNDP، Governance for Sustainable Human Development، تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1997.

وحماية الحقوق، وتمكين الرقابة وتقييم الأداء"¹، وتُعد الإدارة الرشيدة بمثابة ممارسة شاملة للسلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون الدولة، ويتداخل فيها دور الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.²

الحكومة المحلية الجيدة تشير إلى مجموعة من الإجراءات التي يتم من خلالها مراقبة ومساءلة المشاركات والقرارات المتعلقة بالقضايا المحلية. تعتمد هذه العمليات على الوضوح والانفتاح، وتساعد على تحسين فعالية الحكم المحلي.

ويعتقد Charlick أن الحكومة المحلية الجيدة تتعلق بـ "الإدارة الجيدة للأمور العامة في المجتمع المحلي من خلال قواعد شرعية تدعم القيم التي يسعى إليها سكان المنطقة"³، كما يشير إعلان مؤتمر صوفيا 1996 إلى أن من عناصر الحكومة الجيدة: تفويض المسؤوليات إلى المستويات المحلية، اللامركزية المالية، مشاركة المواطنين، وتشجيع الخصخصة المحلية.⁴

بناء على ذلك تتأسس الحكومة المحلية الرشيدة على مبدأ الشراكة، عبر إشراك الفاعلين المحليين ومؤسسات المجتمع المدني في إعداد السياسات العامة، مما يُخفف من مركزية السلطة ويعزز من استجابة الحكم المحلي.⁵

¹ عبد الرحمن أحمد، الحكومة والإدارة الرشيدة في القطاع العام. القاهرة: دار المعرفة الجامعية، 2014، ص 63.

² خضيرات عمر ياسين، الشدوح، عماد مصطفى، "أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الأجنبي"، مجلة المنارة، مج 21، ع 3، 2015، ص 95.

³ حسن العلواني، "اللامركزية في الدول النامية"، مركز دراسات الدول النامية، القاهرة، 2006، ص 80.

⁴ بلال خروفي، "الحكومة البيئية المحلية في ظل إصلاح الإدارة"، ملتقى قالمة، ديسمبر 2012، ص 76.

⁵ المرجع نفسه، ص 77.

الفرع الثاني: جوانب الإدارة الفعالة

تستند الإدارة الفعالة إلى مجموعة من الجوانب الأساسية، والتي تتضمن:

أولاً: الجانب السياسي: يهتم هذا الجانب بمكونات الوضع السياسي المحلي مثل الانتقال السلمي للسلطة، سلامة الدولة، حرية الرأي، واحترام حقوق الأفراد، مع تعزيز مبادئ المشاركة والديمقراطية.¹

ثانياً: البعد الاقتصادي: يركز على قدرة الحكومة المحلية على إدارة الاقتصاد، من خلال محاربة الفقر، التحكم في التضخم، إزالة العقبات التنموية، والسعي نحو تحقيق النمو الاقتصادي المستدام.²

ثالثاً: البعد الاجتماعي: يتناول علاقة المجتمع المدني بالدولة ومدى استقلاليتها، بالإضافة إلى آثار السياسات الاقتصادية والاجتماعية على حياة المواطنين ونوعية معيشتهم.³

رابعاً: البعد الإداري: يتعلق بقدرة الإدارة العامة على إدارة الموارد المالية والبشرية، وكفاءتها في مكافحة الفساد الإداري بأشكاله المختلفة مثل المحسوبية والرشوة واستغلال السلطة.⁴

¹ بلال خروفي، المرجع السابق، ص 96.

² بلال خروفي، المرجع السابق، ص 97.

³ دربال، رقية عيد محمد، "دور الإدارة المدرسية في تنمية الوعي بالتميز التنظيمي"، مجلة الإدارة التربوية، مج 31، 2021، ص 217.

⁴ مراد علة، محمد مصطفى سالت، "الحوكمة والتنمية البشرية: حالة الجزائر"، ملتقى وطني، شلف، ديسمبر 2008، ص

خامسا: البعد المؤسسي: يركز على التفاعل بين الأجهزة الحكومية ومكونات المجتمع المدني والقطاع الخاص، ومدى استجابة المؤسسات الرسمية لاحتياجات المواطنين مع احترام مبدأ سيادة القانون والاستقلالية المؤسسية.¹

الفرع الثالث: مميزات الإدارة السليمة

تتميز الإدارة أو الحوكمة المحلية السليمة بمجموعة من الصفات الأساسية، وأبرزها:

أولاً: الانخراط

تشير إلى توفير الطرق والوسائل التي تسمح لسكان المنطقة، سواء كانوا أفراداً أو مجموعات، أن يساهموا بشكل فعال في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل والمشكلات التي تؤثر على مصالحهم في المجتمع المحلي.²

ثانياً: المساءلة

تقوم على إخضاع صانعي القرار داخل الأجهزة المحلية للمساءلة من طرف المواطنين والجهات المعنية الأخرى، بما يعزز من شفافية الأداء ويضمن احترام التزامات السلطة تجاه المجتمع.³

¹ مراد علة، المرجع السابق، ص 39.

² مراد علة ومحمد مصطفى سالت، الحوكمة والتنمية البشرية .. مواءمة وتواصل - مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، شلف، الجزائر، 16-17 ديسمبر 2008، ص 3.

³ Joe Doak, Local Governance and Climate Change, A Discussion Note, December 2010, Cambodia, p. 7.

ثالثا: الشرعية

تُفهم بوصفها قبول المواطنين المحليين بسلطة الفاعلين في المجتمع، شريطة أن تُمارس هذه السلطة في إطار قواعد عادلة تستند إلى حكم القانون وتكفل العدالة وتكافؤ الفرص للجميع¹.

رابعا: الكفاءة والفعالية

هذه السمة توضح الجانب الفني لإدارة الحكم المحلي، حيث تشير إلى قدرة الجهات على استخدام الموارد المتاحة لإنشاء برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المجتمع المحلي، مما يؤدي إلى تحقيق نتائج واضحة واستخدام الموارد بشكل جيد.

خامسا: الشفافية

تتعلق بتوفير المعلومات وسهولة الوصول إليها لكافة الأطراف في المجتمع المحلي، مما يساعد في تقييم أداء الأجهزة المحلية ويزيد من فرص المشاركة المجتمعية ومحاسبة المسؤولين المحليين.²

سادسا: الاستجابة

تعنى بسعي الأجهزة المحلية إلى تلبية احتياجات جميع الفئات، لا سيما الفئات الفقيرة والمهمشة، حيث ترتبط بدرجة كبيرة بمستوى المساءلة، والتي تعتمد بدورها على مقدار الشفافية والثقة القائمة بين المواطنين والمؤسسات المحلية.¹

¹ حسن العلواني، اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد في الحكم الرشيد والتنمية في مصر، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، 2006، ص 80.

² طاشمة بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، عدد 26، جوان 2010، ص 30.

المطلب الثاني

الإطار القانوني للإدارة الرشيدة

إن تطبيق مبادئ الإدارة الجيدة لا يمكن أن يتحقق في الواقع إلا إذا كان لها أساس قانوني، لأن القانون هو الوسيلة الرئيسية لتنظيم العلاقات داخل الدولة وضبط سلوك الإداريين. الإدارة الجيدة تعتمد على مجموعة من القيم مثل الشفافية، والمساءلة، والمشاركة، ولكن هذه القيم تحتاج إلى تطبيق عملي من خلال نظام تشريعي واضح ومتناسك.

يمثل الإطار القانوني الضمان الأساسي لتحويل الإدارة الجيدة من مجرد شعارات إلى ممارسات مؤسسية تستند إلى قواعد قانونية ملزمة. من خلال هذا الإطار، يتم تحديد صلاحيات المسؤولين، ووسائل الرقابة، والعقوبات المرتبطة بسوء الأداء أو عدم الالتزام بمبادئ الإدارة الجيدة، كما يساعد هذا الإطار في تجسيد الحوكمة الجيدة في جميع مستويات الإدارة، خاصة على المستوى المحلي، حيث يتجلى أهمية تنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية، وتمكين المواطنين من ممارسة حقهم في المراقبة والمساءلة.

لذا، يتطلب دراسة الإطار القانوني للإدارة الجيدة النظر في أهم النصوص القانونية والتنظيمية التي تدعم هذا المفهوم، سواء في الدساتير أو القوانين الخاصة بتنظيم الإدارة، بالإضافة إلى تقييم مدى توافق هذه النصوص مع مبادئ الحوكمة العالمية، وسنتحدث في هذا الجزء عن:

الفرع الأول: أهداف القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الثاني: أهداف وآليات الإدارة الرشيدة التي يتضمنها القانون رقم 12-05 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية.

¹ بلال خروفي، الحوكمة البيئية المحلية في ظل إصلاح الإدارة المحلية، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 3-4 ديسمبر 2012، ص 76.

الفرع الثالث: القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 06-03.

الفرع الأول: أهداف القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹، يمثل حجر الزاوية في الاستراتيجية الوطنية الجزائرية لمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة التي تقوض أسس التنمية المستدامة وتهدد الثقة في المؤسسات، هذا القانون بما يحويه من مواد وبنود، يهدف بشكل أساسي إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية ومترابطة، تشكل مجموعها إطاراً متكاملًا للوقاية من الفساد ومكافحته بفعالية.

أولاً: يهدف القانون إلى تعزيز النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العامة للإدارة المحلية، هذا الهدف يعتبر أساسياً لضمان حسن سير الإدارة العمومية، وذلك من خلال ترسيخ قيم النزاهة والأخلاق في أداء الموظفين العموميين، وتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتنفيذ السياسات العمومية، بمعنى آخر يسعى القانون إلى خلق بيئة عمل تتسم بالمساءلة والمحاسبة، حيث يكون المواطن على علم بحقوقه وواجباته، وقادرًا على مراقبة أداء المؤسسات العامة والإبلاغ عن أي تجاوزات أو مخالفات.²

ثانياً: يهدف القانون إلى منع ومكافحة الفساد بجميع أشكاله، هذا الهدف يتضمن تجريم جميع أنواع الفساد، مثل الرشوة، والاختلاس، واستغلال النفوذ، والمحاباة، والإثراء غير المشروع، وغيرها من الأفعال التي تمثل انتهاكًا للثقة العامة، كما يتضمن هذا الهدف اتخاذ

¹ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، الجريدة الرسمية، العدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.

² سعد الله، عبد الرزاق، مبادئ الإدارة العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص. 112.

تدابير وقائية لمنع وقوع هذه الأفعال، مثل وضع آليات للرقابة الداخلية والخارجية، وتعزيز دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، وتوعية المواطنين بمخاطر هذه الظاهرة.¹

ثالثاً: يهدف القانون إلى تسهيل التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد. الفساد ظاهرة عابرة للحدود، تتطلب تضافر الجهود على المستوى الدولي لمكافحتها بفعالية. لذا، فإن القانون رقم 06-01 يولي أهمية كبيرة للتعاون مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية في مجال تبادل المعلومات والخبرات، وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، واسترداد الأصول المسروقة.²

بالإضافة إلى هذه الأهداف الثلاثة، نص القانون على إنشاء هيئات متخصصة للقيام بمهام الوقاية من الفساد ومكافحته، من بين هذه الهيئات:

الديوان المركزي لمكافحة الفساد: يقوم هذا الديوان بدور التحقيق في جرائم الفساد وملاحقة المسؤولين عنها ليتم تقديمهم للعدالة.

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومحاربه: تتحمل هذه الهيئة مسؤولية وضع الخطط والسياسات الوطنية لمكافحة الفساد، وتقييم كفاءتها، وتقديم النصائح اللازمة لتحسينها، بالإضافة إلى توعية الناس عن مخاطر الفساد وتعزيز دور المجتمع المدني في مواجهته. إن تأسيس هاتين الهيئتين يعبر عن العزيمة القوية للدولة الجزائرية في محاربة الفساد، وتوفير الأدوات الضرورية لتحقيق هذا الهدف.³

¹ بن عيسى عبد الحكيم، الحوكمة والإدارة الرشيدة في المؤسسات العمومية الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، 2019، ص. 88.

² المرجع نفسه، ص 89.

³ منصور كمال، الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والرهانات، دار الهدى، الجزائر، 2020، ص. 146.

الفرع الثاني: أهداف وآليات الإدارة الرشيدة التي يتضمنها القانون رقم 12-05 المتعلق

بتنظيم المؤسسات العمومية

يمكننا أن نرى من خلال القانون رقم 12-05 الذي يتعلق بتنظيم المؤسسات العامة أنه يمثل الأساس في جهود الجزائر لتحسين إدارة القطاع العام وزيادة فاعليته. فهو ليس مجرد قانون، بل هو خطة شاملة تهدف إلى إحداث تغييرات كبيرة في كيفية عمل المؤسسات العامة، من خلال تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة وجودة الخدمة المقدمة.

الهدف الرئيسي من هذا القانون، كما ذكر هو جعل أداء المؤسسات العامة أفضل، هذا التحسين لا ينحصر في الجانب المالي فقط، بل يتضمن أيضاً الكفاءة الإدارية وجودة الخدمات التي يحصل عليها المواطنون، فضلاً عن قدرة المؤسسات على التكيف مع التغييرات الاقتصادية والاجتماعية. ولتحقيق هذا الهدف، يركز القانون على أهمية وضع استراتيجيات واضحة وتحديد معايير أداء يمكن قياسها، بالإضافة إلى توفير التدريب والدعم اللازمين للعاملين.¹

أما فيما يتعلق بتعزيز الشفافية والمساءلة في تسيير الموارد، فإن القانون يتبنى مقاربة شاملة تهدف إلى كشف جميع جوانب عمل المؤسسات العمومية، بدءاً من عمليات الشراء والصفقات العمومية، وصولاً إلى إدارة الموارد البشرية والميزانية، يتم ذلك من خلال إلزام المؤسسات بالإعلان عن المعلومات المتعلقة بأنشطتها، وتسهيل وصول المواطنين إليها، وتفعيل آليات المحاسبة والرقابة، هذا بالإضافة إلى التأكيد على أهمية مكافحة الفساد والرشوة، وتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة.²

¹ منصورى كمال، المرجع السابق، ص 152.

² بوعزة سمية، الحوكمة كآلية لترقية الأداء في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية، 2021، ص. 192.

لا يتجاهل القانون أهمية تقديم خدمات بجودة عالية للمواطنين، فالغرض الأساسي من وجود المؤسسات العامة هو تلبية احتياجات ورغبات الناس. لتحقيق ذلك، يؤكد القانون على ضرورة وضع معايير واضحة للجودة، وقياس رضا الزبائن، واستقبال الشكاوى والاستماع لاقتراحاتهم، كما يشجع على الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة في تقديم الخدمات، وتسهيل الوصول إليها عبر قنوات متعددة، مثل الإنترنت والهاتف.

أما فيما يتعلق بأساليب الإدارة الفعالة التي ينص عليها القانون، نجد أن إعداد تقارير دورية عن الأداء المالي والإداري يعتبر أحد أهم هذه الأساليب، حيث توفر هذه التقارير صورة واضحة عن وضع المؤسسة، وتساعد في تحديد نقاط القوة والضعف، وتمكن من اتخاذ القرارات اللازمة في الوقت المناسب، كما تسمح للجهات الرقابية بمراقبة أداء المؤسسات وتقييم مدى التزامها بالقانون.

أما بالنسبة لقيام الهيئات المختصة بمراقبة المؤسسات العامة، فهو يهدف لضمان الالتزام بالقانون وتجنب المخالفات والتجاوزات. لا تقتصر هذه الرقابة على الجانب المالي فحسب، بل تشمل أيضاً الجوانب الإدارية والقانونية والتقنية. وتتم هذه العملية من خلال التدقيق والتفتيش، واستقبال الشكاوى، والتحقيق في المخالفات.¹

وأخيراً يشجع القانون المشاركة المجتمعية في تقييم الخدمات. فالاستماع إلى آراء المواطنين ومقترحاتهم يساعد على تحسين جودة الخدمات وتلبية احتياجاتهم بشكل أفضل، ويمكن تحقيق ذلك من خلال استطلاعات الرأي، والمنتديات العامة، ووسائل التواصل الاجتماعي.²

¹ بوعزة سمية، المرجع السابق، ص 196.

² بوعزة سمية، المرجع السابق، ص 198.

باختصار إن القانون رقم 05-12 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية يمثل إطاراً قانونياً متكاملًا يهدف إلى تحديث إدارة القطاع العام في الجزائر، وتحسين أدائه، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وضمان تقديم خدمات ذات جودة للمواطنين، وهو يعتمد على آليات الإدارة الرشيدة، مثل التقارير الدورية، والرقابة، والمشاركة المجتمعية، لتحقيق هذه الأهداف.

الفرع الثالث: القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 06-03

يمثل القانون الأساسي للوظيفة العامة الأساس في تنظيم عمل المؤسسات الحكومية وتحديد العلاقة بين الدولة وموظفيها، حيث يضع القواعد القانونية التي تنظم الحقوق والالتزامات. كما أنه ينشئ مبادئ رئيسية تهدف إلى تحقيق الكفاءة والعدالة في إدارة الموارد البشرية للدولة. يسعى هذا القانون إلى ضمان استمرارية الخدمات العامة وتقديم خدمات عالية الجودة للمواطنين عبر خلق بيئة عمل منظمة ومشجعة.

أولاً: مبادئ الوظيفة العامة

يستند القانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 06-03 إلى مجموعة من المبادئ الأساسية التي توجه العمل الحكومي وتضمن معاملة عادلة بين الموظفين، ومن أبرز هذه المبادئ:

1- الحياد: يعد الحياد من الأمور الأساسية في العمل الإداري، حيث يتعين على الموظف العمومي الابتعاد عن أي تمييز أو توظيف سياسي أثناء أداء مهامه، وأن يتعامل مع جميع المواطنين بشكل متساوٍ دون انحياز لأي عرق أو دين أو جنس أو انتماء سياسي. يضمن الحياد نزاهة الإدارة ويساعد في بناء الثقة بينها وبين المواطنين.

2- الشفافية: تعني الشفافية توفير المعلومات المتعلقة بعمل الإدارة للجمهور، والسماح للمواطنين بمعرفة القرارات والإجراءات المتخذة. تساهم الشفافية في تعزيز المساءلة والمراقبة العامة لأداء الإدارة، وتحد من احتمال الفساد وسوء استخدام السلطة.¹

3- المساواة في التوظيف والترقية: يضمن هذا المبدأ تكافؤ الفرص لجميع المواطنين في الالتحاق بالوظيفة العمومية والترقي فيها، وذلك بناءً على الكفاءة والجدارة فقط. يتم التوظيف والترقية من خلال مسابقات واختبارات عادلة وشفافة، مع مراعاة المساواة بين الجنسين وتكافؤ الفرص لذوي الاحتياجات الخاصة.²

ثانياً: تعزيز الإدارة الرشيدة

لا يقتصر دور القانون الأساسي للوظيفة العمومية على تحديد الحقوق والواجبات، بل يساهم أيضاً في تعزيز الإدارة الرشيدة وتحسين أدائها. يتحقق ذلك من خلال:

1- وضع معايير واضحة للتوظيف والترقية: يحدد القانون الأساسي المعايير والشروط اللازمة للتوظيف والترقية، مثل المؤهلات العلمية والخبرات العملية والمهارات اللازمة لكل وظيفة.

تساهم هذه المعايير في ضمان اختيار أفضل الكفاءات لشغل الوظائف العامة، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للجمهور.³

¹ بوشامة حياة، "الإدارة الرشيدة كمدخل لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ورقلة، العدد 12، 2020، ص. 77.

² المرجع نفسه، ص 78.

³ فلاق يوسف، الإدارة العمومية في الجزائر بين الإصلاح الإداري ومتطلبات الحوكمة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 101.

2-تحديد واجبات وحقوق الموظفين: يحدد القانون الأساسي واجبات الموظفين تجاه الدولة والمواطنين، مثل الالتزام بأخلاقيات المهنة، وحماية المال العام، وتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية، كما يحدد القانون حقوق الموظفين، مثل الحق في الأجر العادل، والحماية من التعسف، والترقية بناءً على الجدارة، والحصول على التدريب والتطوير المهني.

3-إرساء نظام تأديبي لمحاسبة المخالفين: ينص القانون الأساسي على نظام تأديبي يهدف إلى محاسبة الموظفين الذين يرتكبون مخالفات أو يقصرون في أداء واجباتهم. يتضمن هذا النظام مجموعة من العقوبات التأديبية، مثل الإنذار والتوبيخ والإيقاف عن العمل والفصل من الخدمة.

يساهم النظام التأديبي في ضمان التزام الموظفين بالقانون والأخلاق المهنية، وحماية حقوق المواطنين.¹

¹ فلاق يوسف، المرجع السابق، ص 102.

المبحث الثاني

السياق القانوني لتجسيد الحوكمة في الجماعات المحلية في الجزائر

انطلقت الجزائر منذ سنة 2008 في تنفيذ إصلاحات تشريعية شاملة مست مختلف القطاعات، وذلك ضمن توجه عام يهدف إلى تحديث الأداء الحكومي وتعزيز دور المواطن كشريك فعلي في صياغة السياسات العمومية، سواء على المستوى المحلي أو الوطني، بما يسهم في رفع وعيه بالمسؤولية والمساءلة، وفي هذا السياق فإن أي مسعى إصلاحي لا بد أن يكون هدفه الأساسي معالجة الاختلالات الموجودة، ويندرج قانون البلدية الجديد رقم (10-11) ضمن هذه المقاربة، حيث يعد امتداداً لجهود الإصلاح التي باشرتها الدولة الجزائرية، خاصة في ما يتعلق بالنظام السياسي والإدارة المحلية، وقد أكد الوزير الأول الأسبق عبد المالك سلال هذا التوجه في خطابه أمام الولاية بتاريخ 29 أوت 2015، والذي سيتم التطرق إليه في هذا المبحث وتحليله بعمق، ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى تجليات الحوكمة المحلية في قانون البلدية (10-11) في المطلب الأول ثم إلى مؤشرات تطبيق الحوكمة المحلية على مستوى الولاية في ضوء الإصلاحات في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مظاهر الحوكمة المحلية في قانون البلدية (10-11)

النظام الإداري اللامركزي هو أسلوب ينقسم فيه توزيع الصلاحيات الإدارية بين الإدارة المركزية وبين الوحدات المحلية التي تتمتع بالاستقلالية، سواء من حيث المناطق الجغرافية أو من حيث التخصص الوظيفي. وقد شهدت الجزائر، مثل العديد من الدول العربية ودول الجنوب، مرحلة من الانتقال نحو الديمقراطية بعد اعتماد التعددية الحزبية، حيث مرت بعلميتين لتعديل الدستور في عامي 1989 و1996، وكان الهدف من ذلك تعزيز الاتجاه الديمقراطي بشكل أكبر. وتبلورت هذه الخطوة من خلال إصدار قوانين البلدية والولاية في

عام 1990، بالإضافة إلى قانون الأحزاب السياسية، مما ساعد المواطنين على الانخراط في الحياة السياسية والمشاركة في المجالس المحلية.

تنص المادة 16 من دستور عام 1996 على أن "المجلس المنتخب يمثل أساس اللامركزية ومجالاً لمشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة"¹، ووفقاً للمادة الأولى من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، تُعرّف البلدية بأنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتُنشأ بموجب القانون"²، وقد حوّل المشرع الجزائري للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مجال التنمية المحلية، مُعزراً بذلك دورها في دعم البرامج التنموية الوطنية.

إن البلدية تُعتبر بمثابة الوحدة القاعدية الأساسية في التنظيم الإداري اللامركزي، وهو ما أكد عليه القانون رقم 10-11 الذي يتضمن العديد من المواد التي تعكس توجهات الحوكمة مثل: الشفافية، والمساءلة، والكفاءة، والمشاركة، واللامركزية، وتبسيط الإجراءات، ومحاربة الفساد، واحترام حقوق الإنسان، وسنقوم في ما يلي بتناول بعض مؤشرات الحوكمة كما وردت في القانون المذكور في الفروع الآتية:

الفرع الأول: مؤشر الشفافية

يُعد مبدأ الشفافية من الركائز الجوهرية للحوكمة، لكونه يُسهم في مكافحة الفساد والاختلاسات، ويُقصد به وضوح الإجراءات المتبعة ومصادقيتها، بحيث تكون التدابير المتخذة متاحة أمام المواطنين، وتُمكنهم من الاطلاع في الوقت المناسب على أسباب

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، سنة 1996، ص 10.

² المادة 01 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، 03/07/2011، ص 6.

القرارات المتخذة وأهدافها، وكذا نتائجها المتوقعة، بل وحتى حضور جلسات المجالس والمشاركة فيها بالتعبير عن الآراء.¹

وقد حظي هذا المؤشر بأهمية خاصة في القانون رقم 11-10، من خلال فتح قنوات المعلومات أمام المواطنين، مما يُمكنهم من تتبع نشاط المجالس المحلية، وقد ورد في المادة 11: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن في هذا المجال استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة...".²

كما نصت المادة 14 على حق كل فرد في الاطلاع على مداوات المجلس الشعبي البلدي والحصول على نسخ منها³، فيما ألزمت المادة 26 بأن تكون جلسات المجلس علنية ومفتوحة أمام المواطنين المعنيين⁴، أما المادة 97، فقد ربطت تنفيذ قرارات رئيس البلدية بوجود إعلام الأطراف المعنية بها، إما عبر النشر في حال الطابع العام للقرار، أو بالإشعار الفردي عند مساسه بمراكز شخصية، كما ألزمت المادة 98 إرسال نسخة من كل قرار إلى الوالي خلال 48 ساعة⁵.

ومن أهداف تعزيز مبدأ الشفافية ما يلي:

- تمكين المواطنين من الرقابة الشعبية على المجالس.
- ضمان وضوح الإجراءات ورفع الغموض عنها.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 165.

² المادة 11 من القانون رقم 11-10، مصدر سابق، ص 08.

³ المادة 14 من القانون رقم 11-10، مصدر سابق.

⁴ المادة 26، نفس المرجع، ص 09.

⁵ المادة 97، نفس المرجع، ص 34.

• تحسين التواصل بين الإدارة والمواطن.

• إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات.

• إلزام الإدارة باحترام القانون وتحمل المواطنين لمسؤولياتهم.¹

ورغم هذه الجهود، يُسجل أن مبدأ الشفافية، وإن كان مكرسًا في النصوص القانونية، إلا أن تجسيده الميداني لا يزال محدودًا، حيث إن المعلومة لا تُتاح غالبًا إلا عبر وسائل الإعلام، فضلًا عن استمرار التصورات السلبية لدى المواطن تجاه العمل البلدي، وارتباطه في نظره بالفساد والمحسوبية.

الفرع الثاني: مؤشر المشاركة

تعتبر المشاركة جزءاً مهماً من مبادئ الإدارة المحلية، وهذا يتضح من خلال قرارات المشرع التي تسمح للناس باختيار المجالس البلدية، مما يبرز مفهوم الديمقراطية على المستوى المحلي. كما أوضحت المادة 2 من القانون رقم 10-11 أن "البلدية هي الموقع المحلي ومكان ممارسة الحقوق المدنية، وتعتبر وسيلة لتمكين المواطن من المشاركة في إدارة الأمور العامة".²

خصص القانون الباب الثالث للحديث عن "مشاركة المواطنين في إدارة شؤون البلدية". حيث ذكرت المادة 11 أن البلدية تعتبر بنية مؤسسية لتطبيق الديمقراطية المحلية وإدارة الشؤون المحلية، كما أوضحت المادة 12 أن المجلس الشعبي البلدي مسؤول عن توفير بيئة مناسبة للتحفيز على المشاركة المحلية من قبل المواطنين.³

¹ المادة 98، نفس المرجع، ص 34.

² المادة 02 من القانون رقم 10-11، مصدر سابق، ص 07.

³ المادة 11، نفس المرجع، ص 08.

أما المادة 13 فقد سمحت لرئيس المجلس بالاستعانة بالفاعلين المحليين والخبراء والممثلين المعتمدين للجمعيات من أجل تقديم مساهمات استشارية مفيدة لأعمال المجلس، وهذا كله يعكس حرص المشرع على إشراك المواطنين والمجتمع المدني في اتخاذ القرار المحلي.¹

الفرع الثالث: مؤشر المساءلة

تعد المساءلة عنصراً محورياً في نظام الحوكمة، وتعبّر عن التزام المسؤولين بتقديم تفسير قانوني ومهني لأفعالهم أمام الجهات الرقابية أو الأفراد. تعتبر أداة فعالة لمحاربة الفساد والمحسوبية، وتسهم في رفع مستوى الأداء الإداري. في إطار الحوكمة المحلية، تُعتبر المساءلة وسيلة لضمان الوضوح وتعزيز الثقة بين المواطنين والمؤسسات العامة.²

الفرع الرابع: مؤشر الاستجابة

تُعدّ الاستجابة إحدى أهم المؤشرات الدالة على مدى فعالية الإدارة المحلية في تلبية تطلعات المواطنين، وخاصة الفئات الهشة كالطبقات الفقيرة والمهمشة. وتُفهم الاستجابة هنا على أنها "محاولة الهيئات المحلية تقديم خدماتها لكافة المتعاملين معها، مع التركيز بوجه خاص على الشرائح الضعيفة في المجتمع، وتُقاس بدرجة المساءلة التي تركز أساساً على عنصري الشفافية والثقة بين الإدارة والمواطنين".³

سعى المشرع في الجزائر من خلال قانون البلدية الجديد إلى إنشاء أساسيات هذا المؤشر، حيث أعطى سلطات كبيرة للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه لتمكينهم من تلبية احتياجات

¹ المادة 13، من القانون رقم 11-10، مصدر سابق، ص 08.

² عبد الرحمن خليفي، قوانين الإدارة المحلية الجديدة ومؤشرات الحوكمة في الجزائر، ملتقى الحكم والمواطنة وسيادة القانون، جامعة محمد الشريف مساعديّة، سوق أهراس، ص 10.

³ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المواد 94 و95.

المواطنين بشكل فعلي. يتضح ذلك بشكل واضح في المادتين 94 و 95 من القانون رقم 10-11، حيث تكلف هذه المواد رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهام مهمة تشمل:

- المحافظة على النظام العام وحماية ممتلكات المجتمع المحلي.
 - حماية التراث الوطني والتاريخي ورموز ثورة التحرير.
 - ضمان نظافة البيئة العمرانية وسلاسة حركة المرور في الشوارع والساحات.
 - مراقبة سلامة الأغذية المتاحة للاستهلاك.
 - حماية البيئة والعمل على تنفيذ القوانين المتعلقة بالعمارة والسكن والتخطيط العمراني.¹
- كما يمنح القانون صلاحيات للمجلس الشعبي البلدي لتعزيز الاستجابة التنموية من خلال:
- إعداد البرامج التنموية ضمن المخططات الوطنية والتوجيهية القطاعية.
 - حماية الأراضي الفلاحية والمناطق الخضراء.
 - ترشيد استغلال الموارد المائية.
 - التكفل بتسيير الهياكل والمرافق العمومية، وضمان نظافتها وصيانتها.
 - مكافحة الأمراض المعدية وضمان توزيع مياه الشرب.²
- وكلها مهام تعكس اتساع رقعة المسؤوليات المحلية ومدى ارتباطها باحتياجات المواطنين اليومية.

¹ المواد 94-95، من القانون رقم 10-11، مصدر سابق، ص 16.

² عبد العزيز جراد، ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص 18.

الفرع الخامس: مؤشر اللامركزية

تعتبر اللامركزية أحد العناصر الأساسية في إنشاء نظام الحوكمة، حيث تعني نقل المسؤوليات من الإدارة المركزية إلى المجتمعات المحلية، مما يضمن كفاءة الإدارة المحلية. وقد تميزت التجربة الجزائرية بإقرار هذا الخيار من خلال القانون 10-11، الذي وزع الصلاحيات الإدارية وفقاً للمادتين 94 و95 من هذا القانون.¹

تركز اللامركزية على الفكرة التي ترى أنه يجب على المجتمعات المحلية الاهتمام بالشؤون التي تتعلق بالناس بشكل مباشر، بينما تكون الحكومة مسؤولة عن القضايا التي تتعلق بالبلد ككل. يعزز القانون هذا المبدأ من خلال استخدام الانتخابات كوسيلة لاختيار المسؤولين المحليين ومنحهم الحرية المالية والإدارية، مع استمرار خضوعهم لإشراف الدولة.

وقد أوضحت المادة الثانية من قانون البلدية أن "البلدية تمثل القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة الحقوق المدنية، وتوفر إطاراً لمشاركة الأفراد في إدارة الشؤون العامة"، كما أن المواد 1، 3، 45، 46، 59، 60 تتناول أساليب مراقبة أنشطة البلدية وموظفيها.²

وزاد دستور 1996 المعدل سنة 2008 من تعزيز هذا المسار، إذ اعتبرت المادة 15 أن البلدية "جماعة إقليمية قاعدية"، في حين نصت المادة 16 على أن "المجلس المنتخب هو أساس اللامركزية ومجال مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة".³

لنخلص في النهاية لتأكيد المادة 18 من دستور 2020 والتي تنص صراحة على ان #العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز #

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 150.

² المرجع نفسه، ص 152.

³ المادة 16 من دستور 1996، مصدر سابق.

وهكذا، يكرس المشرع الجزائري مبادئ الحوكمة عبر:

تمكين البلديات من الاستقلال المالي والإداري.

تتصيب مسؤولين محليين عن طريق الانتخاب.

تمكين البلدية من التعبير عن انشغالات المواطنين.

فتح المجال أمام المواطن للمشاركة الفعلية في القرار المحلي.¹

الفرع السادس: الكفاءة والفاعلية

يرتبط مفهوم الكفاءة والفاعلية في الإدارة المحلية بمدى قدرة الموارد البشرية والتنظيمية على

تحقيق الأهداف المطلوبة بأقل تكلفة وفي أسرع وقت ممكن. وقد جاء قانون البلدية الجديد

لتأكيد هذا المبدأ من خلال تنظيم الهيكل الإداري البلدي بطرق أكثر مرونة وتناسقاً.

لقد حددت المادة 15 من القانون رقم 10-11 إنشاء ثلاثة كيانات رئيسية داخل البلدية:

كيان مداول: المجلس الشعبي البلدي.

كيان تنفيذي: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إدارة نشطة: يقودها الأمين العام للبلدية.²

ويعد الأمين العام حجر الزاوية في ديناميكية الإدارة، إذ أوكلت له مهام إدارية وتنظيمية

دقيقة ومفصلة، أبرزها وفقاً للمادة 129:

- تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

¹ المادة 16 من دستور 1996، مصدر سابق.

² المادة 15 من القانون 10-11، مصدر سابق.

• تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية.

• تنفيذ المداولات التنظيمية.

• تنظيم محاضر تسليم واستلام المهام.

• التوقيع على الوثائق الإدارية والتقنية، باستثناء القرارات.

تمت الإشارة في المواد 29، 134، 139، 180، 191، 207 إلى مهام إضافية منحها للأمين العام، وقد تم دعم ذلك بالمرسوم التنفيذي 91-26، الذي أعطى للأمين العام صلاحيات كبيرة تشمل الإشراف على العاملين، وتنظيم المصالح الإدارية، وتنفيذ قرارات المجلس.¹

ويمثل هذا التنظيم خطوة فعالة نحو تحقيق مؤشرات الحوكمة من حيث:

• رفع المردودية الإدارية.

• تقليص التكاليف.

• ضمان الالتزام بالمواعيد والدقة في العمل.

الفرع السابع: مكافحة الفساد

يشكل الفساد تحدياً كبيراً أمام فعالية الإدارة المحلية، ويعتبر من أخطر العوامل التي تهدد مبادئ الحوكمة، وقد عرف البنك الدولي الفساد بأنه "كل استخدام للوظيفة العامة بهدف تحقيق منافع خاصة أو سوء استغلالها لأغراض شخصية".²

¹ المرسوم التنفيذي 91-26

² البنك الدولي، مكافحة الفساد: استراتيجية البنك الدولي. ترجمة: مركز الخليج للدراسات. أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2000.

ومن أسباب انتشار الفساد نذكر:

- غياب الكفاءة في التوظيف نتيجة للمحسوبية.
- تعقيد الإجراءات الإدارية والقضائية.
- ضعف الأجور وتدني القدرة الشرائية.
- تركّز القرار وضعف المبادرة المحلية.
- غياب أجهزة رقابة فعالة.

تظهر علاماته في الرشوة، إهدار الأموال العامة، والانحياز في الإدارة. ولا تقتصر تأثيراته على الجانب الأخلاقي فقط، بل تؤثر أيضاً على الاقتصاد، السياسة والمجتمع.

وجاء القانون الجديد للبلدية متوافقاً مع القانون 01/06 الذي يختص بالحد من الفساد ومكافحته، حيث وضع آليات رقابة فعالة على أنشطة الإدارة المحلية والأفراد المتواجدين فيها، مما يُعتبر خطوة نحو تحقيق الشفافية والمساءلة.

لذا يمكن اعتبار قانون البلديات لعام 2011 من أهم النصوص التي سعت لتحقيق مبادئ الحوكمة، خصوصاً فيما يتعلق باللامركزية، الكفاءة، الاستجابة، ومكافحة الفساد، بالإضافة إلى مبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وتبسيط الإجراءات.¹

¹ القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مصدر سابق.

المطلب الثاني

مؤشرات تطبيق الحوكمة المحلية على مستوى الولاية في ضوء الإصلاحات

تعد الولاية وحدة أساسية في التنظيم الإداري المحلي، إذ تمثل الإدارة المحلية أحد أبرز الفاعلين في تحقيق الحوكمة، وهو ما يستدعي دراسة تطبيق بعض مؤشرات الحوكمة على مستوى هذه الهيئة، ومن بين أبرز هذه المؤشرات نركز على: مؤشر المشاركة ومؤشر الشفافية، وسنتطرق إلى مؤشر المشاركة وتطبيقه على مستوى الولاية في الفرع الأول ثم إلى مؤشر الشفافية وتطبيقه على مستوى الولاية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مؤشر المشاركة وتطبيقه على مستوى الولاية

يُقصد بالمشاركة إشراك مختلف فئات المجتمع، إما بصورة مباشرة أو من خلال ممثلين في مؤسسات وسيطة، في عمليات اتخاذ القرار، بما يكفل حرية التعبير واحترام حقوق الإنسان الأساسية، وفي هذا السياق نصت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على أن شعار الولاية هو "بالشعب وللشعب"، مما يعكس التوجه نحو تعزيز مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام المحلي.¹

أولاً: شكل المجلس الولائي وتجسيد مبدأ المشاركة

يعتبر تشكيل المجلس الشعبي الولائي عنصراً محورياً في تفعيل هذا المبدأ، ويتجلى ذلك من خلال:

الكفاءة والتأهيل البشري: تمثل كفاءة العنصر البشري وانتقاؤه وفقاً للخبرات المطلوبة أساساً في تجسيد الحوكمة، نظراً لتعدد وتنوع مهام المجلس في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والمالية.

¹ من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق.

ثانيا: الاختيارات الدستورية في تشكيل المجالس

المجلس المعين كليا: رغم أن هذا الخيار لا يطبق فعلياً في الجزائر نظراً للطابع الشعبي الديمقراطي للدولة، إلا أنه طرح نظرياً كبديل في بعض الأدبيات.

المجلس المُنتخب كليا: وهو المعتمد فعلياً في الجزائر، إذ أقر قانون الولاية لسنة 1969، ثم 1990، وأخيراً 2012 (المادة 12)، مبدأ الانتخاب العام، المباشر، والسري لأعضاء المجلس الولائي.

الأسلوب المختلط: اقترحه بعض الباحثين كحل توازني نتيجة قصور بعض المجالس المنتخبة في أداء مهامها، ما يستدعي الاستفادة من كفاءات معينة لدعم التسيير المحلي.¹

الفرع الثاني: مؤشر الشفافية وتطبيقه على مستوى الولاية

تعد الشفافية من أهم مؤشرات الحوكمة الحديثة، إذ تتطلب توفير المعلومات اللازمة للمواطنين والمجتمع المدني قصد اتخاذ قرارات رشيدة، وتفعيل آليات الرقابة، ومكافحة الفساد.

وقد كرس القانون رقم 07-12 عدة آليات لتحقيق الشفافية داخل المجالس الولائية، من أبرزها:

المادة 18: تلزم بنشر جدول أعمال الدورة في مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة للإعلام، بما فيها الإلكترونية، في مقر الولاية والبلديات.

المادة 26: تُقر علنية جلسات المجلس الشعبي الولائي، باستثناء الحالات الاستثنائية.

¹ أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص 73.

المادة 27: تنص على تنظيم المناقشات وطرد غير الأعضاء حفاظاً على السير الحسن للجلسات.

المادة 60: تلزم بإشهار نتائج انتخابات رئيس المجلس الولائي في مقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية.¹

وتهدف هذه الإجراءات إلى ترسيخ مبدأ الشفافية في تسيير شؤون الولاية وتعزيز ثقة المواطنين بالإدارة المحلية.

المطلب الثالث

تقييم نجاح آليات الحوكمة المحلية في التسيير الجيد للجماعات المحلية في الجزائر

يتذبذب نمط تسيير الجماعات المحلية في الجزائر بين مركزية ضرورية للحفاظ على وحدة الدولة ومراقبة الاستثمارات العامة، ولا مركزية تُتيح ديمقراطية محلية أوسع، خاصة في إعداد الخطط التنموية.

ويعد قياس وتقييم الحوكمة المحلية ضرورة استراتيجية، ويمكن تلخيص دوافع وأهداف التقييم فيما يلي:

- تحديد العوائق والتغيرات في تنفيذ السياسات المحلية.
- تشخيص المشكلات وتحديد مدى اتساعها بغرض التحكم فيها.
- قياس فعالية المبادرات والسياسات المتبعة.
- إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في الحكم المحلي.

¹ عبد النور ناجي، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: واقع الاتجاهات المستقبلية"، ورقة مقدمة للملتقى الوطني حول الدولة الوطنية، 2011، ص 50-54.

• إعداد تقارير دورية للمساءلة والشفافية.

• دعوة المواطنين للحوار حول الأولويات التنموية.¹

ورغم هذه المبادرات إلا أن استمرار هيمنة السلطة التنفيذية وصلاحيات رئيس الجمهورية الواسعة، من جهة، وضعف التكوين المحلي ونقص الكفاءات، من جهة أخرى، قد شكلت عوائق جدية أمام تجسيد الحوكمة المحلية بفعالية.

¹ سعيد يوسف كلاب وآخرون، "دور التقنيات الحديثة في الكشف عن الغش والفساد"، اللقاء العلمي للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة، القاهرة، 2006، ص 6.

الخاتمة

تعتبر الإدارة المحلية من أهم الدعائم التي تقوم عليها الدولة الحديثة، فهي تمثل إحدى آليات تجسيد اللامركزية الإدارية، وتعد الوسيلة الأنجع لتقريب الإدارة من المواطن، بما يمكن من تحسين جودة الخدمات العمومية، ورفع مستوى المشاركة الشعبية في تسيير الشأن العام المحلي، وتكمن أهمية الإدارة المحلية في كونها الواجهة المباشرة لتفاعل الدولة مع المجتمع، فهي الأقرب إلى الواقع المعاش للمواطنين، والأكثر قدرة على تشخيص الحاجيات التنموية بدقة، والتفاعل مع الأولويات المحلية بمرونة وسرعة، بعيداً عن تعقيدات البيروقراطية المركزية.

وفي ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها العالم، أصبحت الإدارة المحلية تشكل أحد المحاور الأساسية في إرساء مبادئ الحكم الرشيد، من خلال ترسيخ قيم الشفافية، والمساءلة، والكفاءة، والفعالية، والعدالة في توزيع الموارد، والمشاركة المجتمعية في اتخاذ القرار. وهي بذلك ليست مجرد هيكل إداري تنفيذي، بل فضاء مؤسسي يمكن من توطین السياسات العامة، وتحقيق تنمية محلية مستدامة تتبع من خصوصيات كل إقليم أو بلدية.

وقد أولت العديد من الدول ومنها الجزائر، أهمية كبيرة لتطوير الإدارة المحلية، من خلال إقرار إصلاحات تشريعية ومؤسسية تهدف إلى تعزيز اللامركزية، ودعم المجالس المنتخبة، وتوسيع صلاحيات الجماعات الإقليمية، وتمكينها من الوسائل البشرية والمالية الضرورية. ومع ذلك، فإن الواقع لا يزال يكشف عن فجوة قائمة بين ما تقره النصوص القانونية وما يُمارس فعلياً، حيث تواجه الإدارة المحلية تحديات متعددة، أبرزها ضعف النجاعة في الأداء الإداري، نقص الشفافية والمساءلة، محدودية المشاركة الشعبية في صياغة القرار المحلي، وقصور تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة.

وفي ضوء ما تم دراسته توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات الهامة.

أولاً: النتائج

- ✓ غياب تحديد دقيق لمفهوم موحد للإدارة المحلية فلقد أظهرت الدراسة تبايناً في التعاريف المتعلقة بالإدارة المحلية بين الجوانب القانونية والإدارية والسياسية، مما يعكس تباين التصورات حول دورها ووظيفتها، ويؤدي إلى ارتباك في التطبيق العملي.
- ✓ ضعف اللامركزية الفعلية فرغم النصوص القانونية التي تُقرّ بمبدأ اللامركزية، إلا أن الواقع يبين وجود هيمنة السلطة المركزية على عمل الجماعات المحلية، ما يقلص من استقلاليتها وقدرتها على اتخاذ القرار.
- ✓ محدودية التكوين والكوادر المؤهلة إذ تبين من خلال الدراسة أن العديد من الجماعات المحلية تعاني من نقص في الكفاءات البشرية والتقنية، مما يؤثر سلباً على جودة الخدمات المقدمة للمواطن.
- ✓ ضعف الشفافية والمساءلة حيث ما تزال آليات الرقابة والمساءلة ضعيفة، مما يفتح المجال لتنامي الفساد الإداري والمالي، ويحد من ثقة المواطن في الإدارة.
- ✓ محدودية المشاركة الشعبية في تسيير الشأن المحلي إذ أن غياب ثقافة المشاركة وضعف آليات التحفيز للمواطنين يجعلهم بعيدين عن اتخاذ القرار المحلي، مما يؤثر على مشروعية البرامج المنجزة وفعاليتها.
- ✓ غياب رؤية استراتيجية للحكومة المحلية إذ تفتقر أغلب الجماعات المحلية إلى خطط طويلة الأمد مبنية على مبادئ الإدارة الرشيدة، مثل الكفاءة، والاستجابة، والشفافية، والتشاركية.

✓ محدودية توظيف التكنولوجيا الرقمية فرغم وجود جهود جزئية في بعض البلديات نحو الرقمنة، إلا أن أغلب الجماعات المحلية لا تزال تشتغل بمنظومات تقليدية تعيق سرعة الخدمات ونقل من شفافيته.

ثانياً: التوصيات

- ✓ يُستحسن إصدار نصوص تنظيمية واضحة تُحدّد بدقة اختصاصات الجماعات المحلية، وتُرسّخ مبدأ التفريع، وتمنح استقلالية حقيقية في التسيير واتخاذ القرار.
- ✓ ينبغي الانتقال من اللامركزية الشكلية إلى اللامركزية الفعلية، عبر نقل الصلاحيات، وتوفير الموارد المالية والبشرية اللازمة، ومنح المجالس المنتخبة سلطات حقيقية.
- ✓ لا بد من تنظيم دورات تكوينية منتظمة لإطارات الإدارة المحلية، مع تشجيع استقطاب الكفاءات عبر تحسين ظروف العمل وتبني نظام تحفيزي فعّال.
- ✓ من الضروري إدماج آليات رقابة مستقلة على تسيير الجماعات المحلية، وتكريس مبدأ الإفصاح الدوري عن الميزانيات والبرامج، واعتماد مبدأ "من لا يسأل لا يُسأل".
- ✓ تعزيز المشاركة المجتمعية من خلال إنشاء لجان استشارية دائمة تضم ممثلين عن المجتمع المدني والمواطنين، وربط البرامج والمشاريع بآليات استشارة مسبقة وتقييم لاحق.
- ✓ إدماج مبادئ الإدارة الرشيدة في الاستراتيجيات المحلية إذ يجب أن تُبنى برامج الجماعات المحلية على مبادئ الحوكمة الرشيدة، سواء في التخطيط، أو التنفيذ، أو التقييم، عبر توحيد مؤشرات الأداء والشفافية والكفاءة.
- ✓ توسيع رقمنة الخدمات المحلية وذلك بضرورة الانتقال إلى الإدارة الإلكترونية المحلية من خلال رقمنة الوثائق والخدمات، مما يقلل من البيروقراطية، ويعزز الشفافية، ويقرب الإدارة من المواطن.

- ✓ دعم استقلالية المجالس المنتخبة إذ ينبغي تقوية أدوار المجالس الشعبية البلدية والولائية كسلطات تقريرية حقيقية، وتوسيع صلاحياتها في مجال التخطيط والمراقبة والمساءلة.
- ✓ وضع مؤشرات قياس لأداء الإدارة المحلية فمن المهم اعتماد أدوات تقييم دورية لأداء الجماعات المحلية، تشمل مؤشرات الكفاءة، والاستجابة، ومستوى الرضا الشعبي، ومدى التزامها بمبادئ الحوكمة.
- ✓ تحقيق تكامل بين المركز والمحلي فلا بد من إعادة صياغة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية على أساس الشراكة والتكامل بدل التبعية، بما يضمن انسجام السياسات الوطنية مع الأولويات المحلية.
- ✓ في نهاية هذا الدراسة تأكد لنا أن إصلاح الإدارة المحلية لا يمكن أن يتم إلا من خلال مقاربة شاملة تركز على مبادئ الإدارة الرشيدة كإطار حوكمي شامل، ذلك أن تعزيز الحكم المحلي يتطلب رؤية تشاركية، وتكريس الشفافية، وتمكين المجالس المحلية من ممارسة اختصاصاتها بفعالية، بما يجعلها قادرة على تلبية تطلعات المواطنين، وتحقيق التنمية المتوازنة، وتجسيد الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

المراسيم، القوانين، الأوامر:

- الدستور الجزائري لسنة 1963، جريدة رسمية رقم 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 82.
- المرسوم الرئاسي رقم 96/438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتضمن الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، عدد 76.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 2 فبراير 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 6.
- القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20 فبراير 2006، الجريدة الرسمية، العدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.
- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية.
- المادة 49 من الأمر 75/85 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، عدد 78.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 82.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا، الجريدة الرسمية، عدد 31.
- المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 6 سبتمبر 1995، المحدد لصلاحيات مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 50.

ثانياً: المراجع

الكتب:

- 1- أيمن عودة المعاني، الحكم المحلي والإدارة المحلية: دراسة في المفهوم والنماذج والنظريات، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 2- الجندي مصطفى، المرجع في إدارة المحلية المقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1981.
- 3- ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 2000.
- 4- حسن العلواني، اللامركزية في الدول النامية، مركز دراسات الدول النامية، القاهرة، 2006.
- 5- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.
- 6- عبد الرحمن أحمد، الحوكمة والإدارة الرشيدة في القطاع العام، دار المعرفة الجامعية، القاهرة، 2014.
- 7- عبد الرحمان علالي، الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية، دار الهدى، الجزائر، 2018.
- 8- عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 9- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

- 10- فؤاد العطار، النظام الإداري في الدول العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- 11- محمد بن الطاهر، اللامركزية الإدارية في القانون المقارن، دار الفجر، القاهرة، 2015.
- 12- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014.
- 13- محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، سلطنة عمان، 2003.
- 14- محمد محمود طعمانة، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.
- 15- صالح فؤاد، النظام الإداري في الجزائر: دراسة في التنظيم المحلي والمؤسسات العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2016.
- أطروحات الدكتوراه:**
- 16- فريدة مزيني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 2005.
- 17- محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه علوم، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011.
- مذكرات الماجستير:**
- 18- إسماعيل فريجات، الإدارة المحلية في الجزائر: دراسة تحليلية لنظام الجماعات المحلية، مذكرة تخرج ليسانس، جامعة الجزائر، 2010.
- 19- عثمان عزيزي، دور الجماعات المحلية والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية، جامعة خنشلة، 2008.

20- عبد الرحمان صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية: حراسة إحصائية تحليلية، جامعة الجزائر، 2008.

21- فتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، جامعة قسنطينة، 2011.
مذكرات الماستر:

22- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، بدون تاريخ.

23- عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، جامعة قسنطينة 2، 2015.
المجلات:

24- دربالة رقية عيد محمد، "دور الإدارة المدرسية في تنمية الوعي بالتميز التنظيمي"، مجلة الإدارة التربوية، العدد 31، 2021.

25- خضيرات عمر ياسين، الشدوح عماد مصطفى، "أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الأجنبي"، مجلة المنارة، مج 21، عدد 3، 2015.

26- مرغاد الخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 7، 2005.

27- طاشمة بومدين، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل، جامعة تلمسان، عدد 26، 2010.

الملتقيات:

28- بلال خروفي، "الحوكمة البيئية المحلية في ظل إصلاح الإدارة"، ملتقى قالمة، ديسمبر 2012.

قائمة المصادر والمراجع

29- مراد علة، محمد مصطفى سالت، "الحوكمة والتنمية البشرية: حالة الجزائر"، ملتقى وطني، شلف، ديسمبر 2008.

30- زايري بلقاسم، "الحكم الاقتصادي الرشيد والكفاءة الاقتصادية"، مؤتمر الأداء المتميز للمنظمات، جامعة ورقلة، 2005.

الندوات:

31- مراد علة ومحمد مصطفى سالت، الحوكمة والتنمية البشرية .. موامة وتواصل، ندوة التحولات السياسية والتنمية، جامعة الشلف، 2008.

ثالثاً: المراجع باللغة الأجنبية:

32- Grame, Modie C., The Government of Great Britain, Methuen, 1965.

33- Joe Doak, Local Governance and Climate Change, A Discussion Note, Cambodia, December 2010.

34- UNDP, Governance for Sustainable Human Development, UNDP Report, 1997.

الفهرس

أ	مقدمة.....
5	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية.....
7	المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية وأهدافها.....
7	المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.....
8	الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية.....
10	الفرع الثاني: التطور التاريخي والقانوني للإدارة المحلية في الجزائر.....
12	الفرع الثاني: خصائص نظام الإدارة المحلية.....
15	الفرع الثالث: أسس الإدارة المحلية.....
16	المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية.....
16	الفرع الأول: الأهداف السياسية.....
17	الفرع الثاني: الأهداف الإدارية.....
18	الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية.....
19	المبحث الثاني: مستويات الإدارة المحلية.....
20	المطلب الأول: البلدية (المجلس الشعبي البلدي).....
21	الفرع الأول: تعريف البلدية.....
30	الفرع الثاني: المجلس الشعبي البلدي.....
38	المطلب الثاني: الولاية (المجلس الشعبي الولاى).....
39	الفرع الأول : الولاية في القانون الولاية 12/07 المؤرخ في 23/02/2012.....
41	الفرع الثاني: المجلس الشعبي الولاى.....
43	المطلب الثالث: منصب الوالى.....

- 44..... الفرع الأول: كيفية تعيين الوالي وانهااء مهامه
- الفرع الثاني: الرقابة على الولاية والمجلس الشعبي الولاى فى القانون 12/07 خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة. 45
- الفصل الثاني: ميكانيزمات ترشيد الإدارة المحلية فى الجزائر من خلال قانونى البلدية والولاية..... 48
- المبحث الأول: ماهية الإدارة الرشيدة وإطارها القانونى..... 50
- المطلب الأول: ماهية الإدارة الرشيدة..... 51
- الفرع الأول: مفهوم الإدارة الرشيدة المحلية..... 52
- الفرع الثانى: جوانب الإدارة الفعالة..... 54
- الفرع الثالث: مميزات الإدارة السليمة..... 55
- المطلب الثانى: الإطار القانونى للإدارة الرشيدة..... 57
- الفرع الأول: أهداف القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته..... 58
- الفرع الثانى: أهداف وآليات الإدارة الرشيدة التى يتضمنها القانون رقم 12-05 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية..... 60
- الفرع الثالث: القانون الأساسى للوظيفة العمومية رقم 06-03..... 62
- المبحث الثانى: السياق القانونى لتجسيد الحوكمة فى الجماعات المحلية فى الجزائر..... 65
- المطلب الأول: مظاهر الحوكمة المحلية فى قانون البلدية (10-11)..... 65
- الفرع الأول: مؤشر الشفافية..... 66
- الفرع الثانى: مؤشر المشاركة..... 68
- الفرع الثالث: مؤشر المساءلة..... 69
- الفرع الرابع: مؤشر الاستجابة..... 69

71	الفرع الخامس: مؤشر اللامركزية
72	الفرع السادس: الكفاءة والفاعلية
73	الفرع السابع: مكافحة الفساد
75	المطلب الثاني: مؤشرات تطبيق الحوكمة المحلية على مستوى الولاية في ضوء الإصلاحات
75	الفرع الأول: مؤشر المشاركة وتطبيقه على مستوى الولاية
76	الفرع الثاني: مؤشر الشفافية وتطبيقه على مستوى الولاية
77	المطلب الثالث: تقييم نجاح آليات الحوكمة المحلية في التسيير الجيد للجماعات المحلية في الجزائر
79	الخاتمة
84	قائمة المصادر والمراجع
90	الفهرس

ملخص:

تعتبر الإدارة المحلية ركيزة أساسية في بناء الدولة الحديثة، كونها الأداة الفعالة لتجسيد اللامركزية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة، وتمثل البلدية والولاية أهم مستويات هذه الإدارة، حيث تضطلع البلدية بدور مباشر في تلبية الحاجات اليومية للمواطنين، بينما تضطلع الولاية بدور تنسيقي وإشرافي أوسع في نطاقها الجغرافي، وقد بيّنت الدراسة أن الإدارة المحلية من خلال هذين الهيكلين، تمثل واجهة الدولة الأقرب للمواطن وتلعب دوراً محورياً في تحسين جودة الخدمات وتكريس مبادئ الحكم الرشيد، غير أن الواقع العملي في الجزائر يكشف عن جملة من التحديات، منها ضعف استقلالية الجماعات المحلية، نقص الكفاءات، محدودية الشفافية والمساءلة، وضعف مشاركة المواطنين، ورغم الإصلاحات القانونية، فإن الفجوة لا تزال قائمة بين النصوص والتطبيق، ما يستدعي رؤية استراتيجية شاملة لتعزيز الحوكمة المحلية وتمكين البلدية والولاية من أداء أدوارهما بفعالية في تسيير الشأن العام.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية - الإدارة الرشيدة - البلدية - الولاية - الوالي.

Summary:

Local administration is a fundamental pillar in building the modern state, as it is an effective tool for embodying decentralization and achieving sustainable local development. The municipality and the state represent the most important levels of this administration. The former plays a direct role in meeting the daily needs of citizens, while the latter plays a broader coordinating and supervisory role within its geographical scope. The study demonstrated that local administration, through these two structures, represents the state's closest interface to citizens and plays a pivotal role in improving the quality of services and enshrining the principles of good governance. However, the practical reality in Algeria reveals a number of challenges, including the weak autonomy of local communities, a lack of competencies, limited transparency and accountability, and weak citizen participation. Despite legal reforms, the gap between texts and implementation still exists, calling for a comprehensive strategic vision to strengthen local governance and enable municipalities and states to effectively perform their roles in managing public affairs.

Keywords: Local administration - good governance - municipality - state - governor.