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

حكامة تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه ل.م.د
شعبة الحقوق _تخصص قانون جماعات محلية

إعداد الطالب:
حضري حسان

اشراف الدكتور:
طواهري إسماعيل

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	المؤسسة	الصفة
أ.د. جمال غريسي	أستاذ	جامعة الوادي	رئيسا
د. إسماعيل طواهري	أستاذ محاضر (أ)	جامعة الوادي	مشرفا ومقررا
د. إبراهيم ديدي	أستاذ محاضر(أ)	جامعة الوادي	مناقشا
د. منصف عبدالعزيزلعرابة	أستاذ محاضر (أ)	جامعة الوادي	مناقشا
أ.د. عبد العالي حاحة	أستاذ	جامعة بسكرة	مناقشا
د. محمد السعيد تركي	أستاذ محاضر (أ)	جامعةالأغواط	مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

أهـــــــــدي هـــــــــذا العمـــــــــل

إلـــــى أغـلـــــى مـــــا فـــي الـوجـــود

الـــوالـديـــن الكـــريـميـــن

إلـــى إخـــوتـــي وأخـــواتـــي

إلـــى كـــل أفـــراد العائلـــة

شكر وعرفان

الحمد لله على نعمه التي لا يُنسى ذكرها، ولا يؤدّى بشيء من الأنواع شكرها، أحمده تعالى عند هذا المقام، وفي هذا المقام أثني عليه الخير كله ولا أحصي ثناء عليه وهو أهل الحمد والشكر والثناء وفي لحظات العرفان بالجميل وحسن الصنيع لا يسعنا إلا أن نحمد الله الذي وفقني في إتمام هذا العمل.

أتقدم بالشكر الجزيل وبكل صدق وإخلاص للأستاذ المشرف الدكتور "طواهري إسماعيل"الذي لم يبخل علينا بنصائحه وتوجيهاته القيمة التي كانت لنا خير معين في البحث، كما نشكره على جديته في العمل ونتمنى له التوفيق.

كما نتقدم بالشكر الجزيل للجنة المناقشة على قبولها مناقشة رسالتي والتي سيكون لها دورهم في تقويم وتثمين هذا البحث.

وأهدي هذا العمل إلى روح الأستاذ الدكتور" آمنة سلطاني "رحمها الله وأسكنها فسيح جناته والذي لولاها لما وفقنا في اختيار موضوع هذه الدراسة وكنا نتمنى لو كانت بيننا لتقييم هذا العمل .

ولكل من ساعدنا من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة أو دعاء كريم.

قائمة المختصرات

❖ **باللغة العربية:**

- **ج.ر.ج.ج:** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- **ج. ر.ج. ت:** الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية.
- **ج. ر. م.غ** : الجريدة الرسمية للمملكة المغربية.
- **ط** : الطبعة.
- **د ط** : دون رقم طبعة.
- **د. س. ن:** دون سنة النشر.
- **ص:** صفحة.
- **ص ص**: صفحات متعددة.
- **د ص:** دون صفحة.

❖ **باللغة الأجنبية:**

- **JORF** : Journal Officiel de la République Française.
- **Op. cit** : Référence précédemment citée.
- **P** : Page.
- **PP** : de la Page à la Page.
- **Pra**: Paragraphe.
- **N°**: Numéro.
- **Vol**: Volume.

مُقــدّمة

شهدت دول العالم في السنوات الأخيرة تحولات عميقة في نُظمها القانونية والسياسية والاقتصادية ساهمت في ظهور أنماط جديدة لتسيير الشؤون العمومية شبيهة بالأساليب التي يتهجها القطاع الخاص المثّبت نجاحها في تحقيق الأهداف بدرجة عالية من الفاعلية والكفاءة في الأداء، ذلك أن فشل أنماط التسيير العمومي التقليدية على الوفاء بالإلتزامات التي تفرضها ضرورة تحقيق التنمية وتقديم خدمات عمومية ذات جودة عالية ترك الدولة وهياكلها عرضة للإنتقاد نتيجة الجمود والروتين الذي لطالما تميّز بها تسييرها العمومي وأظهر عدم قدرتها على تعبئة الأموال العامة واستعادة ثقة المواطنين في أداء الإدارة العامة، وهو ما فرض عليها إعادة فحص النظم التسييرية المتبعة لاسيما اللامركزية منها لإعادة ترتيب العلاقات والأدوار بين كافة المتدخلين في تسيير الشؤون العمومية بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص.

يضمن النظام اللامركزي الذي تبنته معظم دول العالم الموحدة بما فيها الجزائر تقسيم وتوزيع الوظيفة الإدارية وتخفيف أعباء التسيير على المركز ما يتيح أكبر قدر ممكن من المرونة وسرعة في الوفاء بخدمات عامة تتفق مع حاجيات المواطنين وتطلعاتهم، لذلك حظي مجال تسيير الجماعات الإقليمية كتطبيق للنظام اللامركزي بمكانة هامة لدى رجال الساسة والاقتصاد والقانون وأصبح ينظر لتلك الجماعات على أنها عماد التنمية المستدامة التي تنطلق من القاعدة إلى القمة وبدأ التركيز ينصب حول الأساليب التي يمكن أن تضمن أكبر قدر ممكن من النجاعة والشفافية في تسيير الشؤون المحلية وتعزيز فرص المشاركة فضلاً عن تحقيق الاستجابة السريعة لحاجيات المواطنين.

لم يمضي وقت طويل دون تنامي الدعوات للجماعات الإقليمية كوحدات محلية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية بأن تكون أكثر مرونة وفاعلية وكفاءة في تسيير المشاريع التنموية وتقديم الخدمات المحلية، خاصة في ظل استمرار تشبثها على غرار الدولة بالطرق التقليدية في التسيير والتي ما فتئت تظهر العجز على احتواء معالم الديمقراطية المحلية مع سوء استغلال الموارد المالية والبشرية، فنجاح النظام اللامركزي يظل رهين اقترانه بالآليات والميكانزمات التي تكفل له النجاح على المستوى العملي حتى لا يكون ذلك النظام عاملاً يساهم في تفشي البيروقراطية وجرائم الفساد الإداري والمالي وتشويه مكانة الجماعات الإقليمية بما في ذلك مثيليها المنتخبين وموظفيها وسياساتها ومشاريعها التنموية.

في خضم تلك المتغيرات والتطورات الحاصلة على الصعيدين الدولي والوطني برز مفهوم الحكامة أو الحكامة الجيدة **(Good Governance)** ؛ والذي تم اقتراحه كطريقة بديلة لإدارة المجتمع من أجل التنمية بسبب إخفاقات الدولة بصفتها جهة فاعلة الذي حدث بتزامن مع ضعف مشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في التشاور حول الأهداف والغايات وتنفيذها، فضلاً عن ارتباط تدخل الدولة بالفساد وأنماط صنع القرار المركزية[1]؛ حيث تم تداول مصطلح الحكامة بكثرة بداية من ثمانينيات القرن الماضي لدى العديد من المنظمات

[1]- Eduardo Wills Herrera,Governance and Development: The Importance of Legitimacy and Institutional Change,Collective book about: Local Governance, Economic Development and Institutions, The EADI Global Development series, Edited by Georgina M. Gómez And Peter Knorringa, Palgrave Macmillan,US 2016,P22.

الدولية على غرار البنك الدولي[1]، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[2]، وباتت ينظر للحكامة كأداة فعالة تضمن إقامة دعائم دولة القانون والشفافية والمشاركة والفاعلية في تسيير يتم دمج أسسها في النسيج التنظيمي والوظيفي للإدارة العمومية على المستويين المالي والإداري معاً حتى تكون قادرة على تعبئة الموارد وحسن استغلالها لخدمة حاجيات المواطنين، مع زيادة فرص الاستفادة من مشاركة كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني في ترشيد التسيير العمومي وخلق فرص للتنمية على مستوى الدولة والجماعات الإقليمية على حد سواء.

ونظراً للقفزة النوعية التي حققتها الحكامة كأسلوب للتسيير والإدارة بدأ التفكير في نقل تطبيقاتها للمستويات المحلية وبضبط على مستوى الجماعات الإقليمية، وبرز تبعاً لذلك مفهوم الحكامة المحلية الذي أصبح جزءا لا يتجزأ من مناهج التنمية المحلية فهي تقدم الأسس المنطقية لدعم الجهات الفاعلة في إصلاح اللامركزية وبناء القدرات الهيئات المحلية، ويشير مفهوم **(الحوكمة الرشيدة، الحكم الراشد، الحكامة الجيدة)** على المستويات المحلية إلى جودة وفاعلية وكفاءة الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة ونجاعة السياسات العامة المحلية وإجراءات اتخاذ قراراتها وشموليتها وشفافيتها ومساءلتها، والطريقة التي تمارس بها السلطة على المستوى المحلي[3]، كما أنها أسلوب يدعوا للشراكة بين السلطات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل تقديم خدمات تشاركية شفافة خاضعة للمساءلة متكاملة في تحقيق التنمية محلية، ويستلزم ذلك تمكين الهيئات

---

[1] – هنالك العديد من الباحثين حول العالم من اعتبر البنك الدولي أول من استخدم مفهوم الحكامة من أجل الضغط على الدول التي تعني من أزمات مالية وارتفاع في نسب مديونيتها، وبناءاً عليه تم إجبار تلك الدول على تقديم خدمات جيدة بأقل الموارد مع انتهاج أساليب عمل القطاع الخاص؛ والجدير بالإشارة أنه وتقريره لسنة 2003 استخدم البنك الدولي مصطلحين الحكامة والحكامة الجيدة (Good Governance, Governance) والذي ترجم للعربية في عدة مصطلحات على غرار الحوكمة، والحكمانية، والحكامة، والحكم الرشيد، أو الجيد أو الصالح، أما الأكثر استخداماً وشيوعاً منها هما مصطلحي الحوكمة والحكامة؛ ويرى البنك الدولي في الحكامة أنها : " **مرادف للتسيير الاقتصادي الفعّال و الأمثل الذي يسعى للاجابة عن مختلف الانتقادات الخاصة الموجهة للدول والمؤسسات والتي تشكك في الإصلاحات الهيكلية المسيرة بطريق علوية، أي من الأعلى نحو الأسفل** .."، وقد قدم تقرير البنك الدولي الصادر سنة 1992 تعريفاً للحكامة على أنها: " **أسلوب ممارسة الحكم في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل التنمية**"؛ راجع في ذلك على وجه الخصوص:

– فاطمة الزهراء علام ، الحكامة الإدارية دعامة أساسية لتحديث الإدارة العمومية، دط، منشورات المنظمة العربية للتنمية، جامعة الدول العربية، طبعة 2020،ص ص 11/10.

– نجيب جيري، الحكامة وسؤال المدلول: مقاربة ابستمولوجية في المفهوم والسياق المرجعي قراءة نقدية، مجلة القضاء الإداري، المغرب، المجلد 02، العدد04/2014، ص147.

– ليلى بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 14/ديسمبر2013، ص 198.

[2] – يعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عبارة عن شبكة منظمة تابعة الأمم المتحدة تعنى بالتنمية على الصعيد العالمي ، وهو تدعو إلى التغيير وربط البلدان العالم بمختلف بالمعارف والخبرات والموارد بهدف مساعدة شعوبها على بناء حياة أفضل؛ ويعّرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكامة على أنها: " **ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات ، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم** ". ليلى بن عيسى، المرجع السابق،ص 199.

" ولمزيد من التفاصيل حول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المنطقة العربية راجع : – الموقع الالكتروني الرسمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، على الرابط التالي https://www.undp.org/ar/arab-states ، تاريخ الزيارة: 2022/08/06.

[3] - A Users' Guide to Measuring Local Governance, United Nations Development Programme, EDITOR Joachim Nahem, UNDP Oslo Governance Centre, Published on: November 12, 2015, p 05, Available at the following link: https://www.undp.org/publications/users-guide-measuring-local-governance-0 , Obtained on date: 11/10/2020.

المحلية من اختصاصات وموارد مالية وبناء قدراتها على العمل كمؤسسات تشاركية تكون مستجيبة ومسؤولة عن اهتمامات واحتياجات جميع المواطنين[1].

تبعاً لذلك يمكننا القول أن حكامة تسيير الجماعات الإقليمية تندرج تحت المفهوم الشامل للحكامة المحلية، وهي أسلوب حديثة في التسيير ينصب حول تطوير الآليات التقليدية المعتمدة في ترتيب البناء التنظيمي والوظيفي للوحدات المحلية اللامركزية وفق منظومة متكاملة قائمة على الشفافية والمشاركة والمساءلة التي تجعلها تؤدي أدوراً مهمة في تحقيق التنمية إلى جانب كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني، فالحكامة بهذا المعنى يراد بها حُسن التسيير كما تعبر عن نسق متكامل من الإصلاحات القانونية الرامية لتعزيز الخدمات العمومية والتنمية ومكافحة الفساد، يُعالج بها مَواطن الخلل وسوء التسيير المحلي وتشمل تطبيقاتها الجوانب التنظيمية والإدارية والمالية للجماعات الإقليمية.

وبما أن الحكامة تشكل مساراً جديداً للإنتقال من الإدارة المحلية التقليدية للإدارة أخرى حديثة بكل مكوناتها وهياكلها فقد تأثرت الجزائر كغيرها من البلدان المجاورة بمبادئ ومعايير الحكامة التي تسعى لتكريس النجاعة والفاعلية والمشاركة في التسيير، كما ازداد وعيها بضرورة تطبيق أوجه الرقابة المختلفة على تسيير الأموال العمومية وتعزيز استراتجيات مكافحة الفساد في إطار الإلتزام بالحياد والشفافية، وباتت الحكامة تشكل إحدى الإستراتيجيات المهمة التي راهنت عليها الجزائر لاسيما بعد بروزها على الساحة الإفريقية بالمصادقة على جميع الاتفاقيات والمواثيق الإفريقية الهادفة لإرساء الحكامة الجيدة في تسيير الشأن العام[2]؛ وخير ذليل على ذلك الإهتمام هو انضمام الجزائر للآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء 2003 كأحد مؤسسيها[3]، حيث أصبحت الحكامة مع مرور الوقت أداة أساسية للإصلاح والعصرنة والاستقرار والتنمية والإزهار الذي انعكس بصورة محسوسة على صعيد الجماعات الإقليمية.

---

[1] - Edward Mugabi , Decentralization for Good Governance: Policies, Legal Frameworks and Implementation Strategies , Collective author under the title : Decentralized Governance for Democracy , peace, Development and Effective Service Delivery , United Nations Department of Economics and Social Affairs , Available on: https://digitallibrary.un.org , Published in: 2005 , Date of visit : 11/12/ 2020, P23 .

[2]– ومن أبرز الاتفاقيات والمواثيق الإفريقية في هذا الشأن نخص بذكر ما يلي:

– **برتوكول حول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي:** والمعتمد في دروبان في 09 يوليو سنة 2002 ، صادقة عليه الجزائر في 09 يوليو 2002، بموجب المرسوم الرئاسي 03–48 المؤرخ في 29 يناير 2003 ، ج.ر.ج.ج،العدد 06، الصادر بتاريخ 29 يناير 2003.

– **اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته :** تم اعتمادها في مابورتو بتاريخ 11 يوليو 2003، صادقة عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06– 137 مؤرخ في 10 ابريل 2006، ج.ر.ج.ج، العدد 24، الصادر بتاريخ 2006.

– **الميثـاق الإفريقـي لقـيم ومبـادئ الخدمـة العامـة والإدارة :** الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة ، المعتمد في أديسا باب بتاريخ 2011/01/31 ، متوافر على الرابط الالكتروني التالي : http://www.hic-mena.org/activitydetails.php?id=pGhkZw==#.Y52eV2rMLIU، تاريخ الحصول :2020/09/10، صادقة عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12–415 الصادر في 11ديسمبر 2012، ج.ر.ج.ج،العدد 68 ، الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 2012.

[3] – تعرف للإلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء على أنها: " **امتداد لمبادرة الشراكة الجيدة من اجل التنمية في إفريقيا (نيباد) وهي أداة للتقييم الذاتي والتي انظم تاليها البلدان الأعضاء في الاتحاد الإفريقي إراديا (آلية طوعية) باعتبارها آلية للرقابة الذاتية** " رجع في ذلك : حورية سعايدية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العلمية (1999–2016)، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 01/جوان2016، ص 53 وما يليها.

في ذات الإطار قامت الجزائر على أثر ذلك بتنفيذ برنامج العمل الوطني في الحكامة المنبثق عن عملية التقييم من قبل النظراء وقدمت تقريرين لتقييم مسار الحكامة على الصعيد الوطني والمحلي معاً[1]، وذلك للتأكيد على عزم الدولة لإرساء الحكامة الجيدة ودمجها في إطار الإصلاحات القانونية وهو ما توج بتبني ترسانة قانونية وتنظيمية معتبرة أهمها القانون التوجيهي المدينة، قانون الجمعيات، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، توسيع حظوظ المرأة للمشاركة في المجالس النيابية..، وصولاً إلى قانوني البلدية رقم 11-10، والولاية رقم 12-07 اللذان منحا للجماعات الإقليمية صلاحيات ووسائل جديدة تكفل نسبياً تنمية قدراتها على الاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية وممارسة الديمقراطية التشاركية والتسيير الجواري ودعم قدراتها للتفاعل مع محيطها قوامها في ذلك تعزيز أسس الحكامة والمواطنة المحلية؛ وإيماناً بمزايا الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية وتزامناً مع ما تم إقراره في العديد من الدساتير المقارنة دُشن جيل جديد من الإصلاحات الدستورية سنة 2016 تم خلالها التأكيد على الديمقراطية التشاركية ومشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وإزداد ذلك وضوحاً في الإصلاحات الدستورية الأخيرة لسنة 2020 بإرتكازها على دعم الآليات الكفيلة بترقية مشاركة الفئات الشابة مع التأكيد على الجودة في أداء الخدمة العمومية وتكريس بمبدأ الشفافية وعدم التحيز، واستحداث مؤسسات دستورية جديدة ترقى من وجهة نظر السلطة بطموحات الشعب الجزائري في مكافحة الفساد وترقية مشاركة المجتمع المدني.

وبالتالي فإن معركة الإصلاح الإداري والمالي في الجزائر لا تزال قائمة ومستمرة بغية إيجاد منظومة قانونية متماسكة ومتكاملة تمنحنا في نهاية المطاف تصوراً شاملاً للحكامة على صعيد الجماعات الإقليمية التي لا بد وأنها تستهدف حماية استقلاليتها وتعزز قدرتها في تسيير شؤونها بما يخفف العبء على السلطة المركزية ويدفع بعجلة التنمية المحلية.

- أهمية الدراسة:

يكتسي موضوع الدراسة أهميته بالغة في كونه يحمل نظرة جديدة لتسيير الجماعات الإقليمية قائمة على دعائم الحكامة الجيدة التي أضحت شرطاً لازماً لتحقيق التنمية المستدامة وتطوير الخدمة العمومية، ولا يخفى على أحد أن موضوع الحكامة في الوقت الحاضر بات موضوع الساعة في الأوساط الأكاديمية والعلمية فقد تناوله الباحثون بإسهام في المجال السياسي والاقتصادي، إلا أن المكتبة العملية في الجزائر لا تزال تفتقر للدراسات القانونية في مجال الحكامة عموماً والحكامة على الصعيد المحلي بشكل خاص، ومن هنا تبرز الأهمية العلمية لموضوع الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر في جوانبه القانونية من خلال تسليطنا الضوء على مختلف النصوص القانونية والتنظيمية للجماعة الإقليمية ذات الصلة وعلى مدى انسجاها

[1] - تقرير المرحلي الأول حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، الجزائر، نوفمبر 2009.

- تقرير المرحلي الثاني حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، الجزائر، جويلية 2012.

مع ما يتطلبه تفعيل الحكامة الجيدة لمواكبة التحولات العميقة في المجالات الاقتصادية والسياسية المعاصرة وماحقته التشريعات المقارنة من نجاحات في تحديث منظومتها القانونية بهذا الخصوص.

أما على المستوى العملي أو الموضوعي فإن أهمية الدراسة تبرز خصوصاً في ظل تضخم حجم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والخدماتية على المستوى المحلي التي أصبحت فيها الجماعات الإقليمية شبه عاجزة على إيجاد الحلول اللازمة لتطوير المشاريع التنموية وضمان الحد الأدنى من الخدمات فضلاً عن جودتها، وتحقيق ذلك غالباً ما يصطدم بالعديد من المعوقات والتحديات التي تقف عند النص القانوني وتمتد حتى الممارسة العملية وهو ما يتطلب منا البحث عن حلول جدية انطلاقاً مما تتمتع به الوحدات اللامركزية من دور ممتاز في تحقيق إدارة القرب، في الوقت الذي أصبحت فيه منظومتنا القانونية مطالبة أكثر من ذي قبل بتكريس مقومات الحكامة ولامركزية قادرة على إتاحة الفرصة للجماعات الإقليمية لإدارة الشؤون المحلية بأسلوب ديمقراطي وشفاف يسمح للمواطنين بالمشاركة الواسعة والفعلية في اتخاذ القرارات التنموية وتطوير الخدمات المحلية، فكل تلك الاعتبارات السابق ذكرها تجعلنا بحاجة ماسة البحث عن الآليات الكفيلة بخلق انطلاقة حقيقية للهيئات المحلية لأداء جيد للمهام الملقاة على عاتقها في كنف الحكامة الجيدة.

- **أهداف الدراسة:**

انطلاقاً من الأهمية التي يكتسيها موضوع الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر فقد سطرانا له جملة من الأهداف التي نأمل الوصول إليها بمعالجة شاملة للإشكالية المقترحة للدراسة بأبعادها التنظيمية والإدارية والمالية للجماعات الإقليمية، وتتمثل هذه الأهداف خصوصاً فيما يلي:

- إظهار أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه الحكامة الجيدة في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية وإخراجها من معترك الصعوبات والعوائق التي تعتريها لدفع عجلة التنمية وتقديم خدمة محلية جيدة تستجيب للتطورات من حولها.
- المساهمة في تقديم رؤية قانونية شاملة وواضحة قدر الإمكان حول الموضوع الحكامة والتسيير المحلي في الجزائر، والمساهمة ولو بقدر قليل في سد الفراغ على مستوى البحوث الأكاديمية العلمية خاصة في ظل افتقار المكاتب الجامعية للدراسات القانونية حول موضوع الحكامة المحلية.
- توضيح المكانة التي تحظى بها الحكامة على مستوى النص القانوني من خلال بيان مدى نجاح جهود تحديث التسيير المحلي ونجاح منظومته القانونية في تكريس الآليات التي من شانها تجسيد الحكامة ضمن نطاق الإدارة المحلية، وكذا الضمانات الكفيلة بتعزيز قدرات الهيئات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص على تحسين فاعلية القرار في إطار شفافية ترقى لمستوى التطلعات.
- بيان فاعلية الأساليب والآليات التي تضمن إعادة الاعتبار لمكانة الجماعات الإقليمية في القيام بأدوارها الحيوية مع التركيز على المجالس المنتخبة التي تعبر بحق عن الديمقراطية المحلية وممارسة المواطنة والفضاء الأمثل لتفعيل الحكامة الجيدة لمواجهة العقبات المالية والإدارية التي تعانيها.

- الوصول إلى إيجاد تصور شمولي مستقبلي عن تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر القائم على دعائم دولة القانون والشفافية والمشاركة والمساءلة لإستعادة ثقة المواطن في أدائها وتنمية قدرتها على تعبئة واستغلال الموارد المالية والبشرية للنهوض بالتنمية المحلية وتقديم الخدمة العمومية.

إشكالية الدراسة:

من الأجل الإلمام بموضوع الدراسة وقصد تحقيق الأهداف التي تم تسطيرها، وانطلاقاً من الواقع الذي يعرفه تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر الذي بات يستلزم الخوض وتسليط الضوء على مختلف جوانبه التنظيمية والوظيفية وكذا المنظومة القانونية المؤطرة له ورصد مساهمة الإصلاحات ذات العلاقة في تكريس المقومات الضرورية للنهوض بالحكامة الجيدة ؛ تطرح هذه الدراسة إشكالية **تفعيل أسس ومقومات الحكامة المحلية في الجزائر وسبل تطويرها من أجل ضمان النجاعة في تسيير الجماعات الإقليمية وتحسين قدراتها على تحقيق التنمية وتقديم الخدمة العمومية.**

وتثير هذه الإشكالية بدورها جملة من التساؤلات الفرعية يمكن حصرها فيما يلي:

- كيف يضمن أسلوب الحكامة الجيدة النجاعة في تسيير الجماعات الإقليمية؟
- ما هي طبيعة الآليات المتبعة في تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر؟
- ما هي حدود قدرة الجماعات الإقليمية على التدخل في تسيير شؤونها؟
- ما هي الوسائل الضرورية لإصلاح نظام اللامركزية الإقليمية؟.
- ما مدى حكامة التسيير الإداري للجماعات الإقليمية في الجزائر؟
- ما مدى حكامة التسيير المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر؟
- ما هي أهم الإصلاحات القانونية والمناهج التي لابد من إدراجها على منظومة تسيير الجماعات الإقليمية تفعيلاً للحكامة الجيدة؟.

- أسباب اختيار موضوع الدراسة:

هناك العديد من الأسباب التي دفعت بالباحث لإختيار موضوع الدراسة والتي يمكن اختزالها في أسباب شخصية وأخرى موضوعية ، فالأولى تتمثل في شغف الباحث بموضوع تسيير الجماعات الإقليمية عموماً وبجودة وفاعلية الخدمات التي تقدمها، والتي عايشها بصورة مباشرة في حياته اليومية بإعتباره مواطناً جزائرياً يتمني بطبيعة الحال لولاية وبلدية معينة ولاحظ من خلالها حالة البطء والروتين الإداري وافتقارها لخدمات حقيقية وتنمية محسوسة وجدية وهو ما جعل موضوع الدراسة يتعاظم في نفس الباحث كدارس في العلوم القانونية والإدارية وبصفة خاصة قانون الجماعات المحلية

أما الاسباب الموضوعية لإختيار موضوع الدراسة تتمثل في كون الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية لطالما كانت مطلباً ينادي به الجميع سواء المواطنين أوممثلي المجتمع المدني أو رجال القانون، وهو ما يفرض علينا مسايرة ذلك الاهتمام والوقوف على أسباب العجز والصعوبات التي تعيق التسيير الجيد للجماعات

الإقليمية بإعتبارها الإدارة الأقرب للمواطن والمناط بها بصورة مباشرة ترقية إطاره المعيشي، وأزاد شغف الباحث بهذا الموضوع خصوصاً بعد تنامي عزم المشرع على تكريس الحكامة بصفة صريحة في ظل مشروع قانون الجماعات المحلية لسنة 2018 بتخصيص الباب الأول منه كاملاً تحت عنوان حكامة الجماعات المحلية، كما استجاب المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة2020 لأسس الحكامة الجيدة بصورة أكثر جدية بالتأكيد على مبدأ الشفافية، والمشاركة، والإنصاف، والجودة في تقديم الخدمات التي لن تتحقق دون أن ترافقها إصلاحات أخرى تستلزم دراسات معمقة تسلط الضوء على مواطن الضعف في النظام القانوني القائم والوقوف على أسبابه واقتراح الحلول لها تلاءم خصوصية الإدارات والمؤسسات الجزائرية.

صعوبات الدراسة:

لا يخفى على أحد أن الدّارس لموضوع الحكامة عموماً سيواجه لا محالة صعوبات في الضبط الدقيق لمجال الدراسة أولاً نظراً لكون الحكامة الجيدة تمس كل شي تقريباً وتشمل كل المجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية، ولقد واجهتنا العديد من الصعوبات لا يسعنا ذكرها جميعاً لعل أهمها فقط صعوبة التحكم في موضوع البحث لاتساع نطاقه سواء تعلق الأمر مفهوم بالحكامة في حد ذاته أو التداخل والتشابك الحاصل في معاييرها والأسس التي تقوم عليها، أو في مجال تسيير الجماعات المحلية بشكل عام خاصة في ظل غياب نظرة شاملة ودقيقة لمفهوم التسيير المحلي لدى المشرع ، فموضوع الدراسة يشمل كلاً من البلدية الولاية وعلى الرغم من كونهما جماعتين إقليميتين إلا أن المشرع أطر نشاطها وهياكلها في قانونين منفصلين وهو ما يصعب بضرورة التعمق في البحث وإعطاء نظرة شاملة ووافية على العناصر المكونة للموضوع.

كما أن موضوع هذه الدراسة يمكن أن يتناول من زاوية العلوم السياسية أو العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، والباحث كان في كل مرة يجد صعوبة في إبقاء معالجته لهذا الموضوع من زواياه قانونية خصوصاً وأن معظم المراجع المتوفرة تهمل التطرق للجانب القانوني لموضوع الحكامة أو كأقصى تقدير تتناولها في حدود ضيقة جداً وهو ما يفترض بضرورة النقص الفادح في المراجع ذات الطرح القانوني للموضوع وتلك الوضعية جعلت منا نحاول قدر الإمكان انتقاء المراجع المفيدة وعدم الحياد عن المدلول القانوني للدراسة، كما صاحب ذلك أيضا صدور التعديل الدستوري لسنة 2020 بعد ما تم انجاز جزء معتبر من هذه الدراسة التي فرضت بدورها على الباحث إعادة النظر في العديد من الجوانب لتنسجم مع المعطيات الدستورية الجديدة.

الدراسات السابقة:

بتتبع معظم المراجع والكتب عبر المكاتب الجامعية وغيرها، وكذا المواقع الالكترونية المتخصصة لاحظنا افتقارها للنظرة القانونية البحتة لموضوع الدراسة خصوصاً المراجع الجزائرية منها نظراً لحداثة عهدنا بموضوع

الحكامة عموماً، وكل ما وجدناه هو عبارة عن دراسات تتناول أجراء من الموضوع أو تتقاطع معه في بعض الجزئيات، ومن الدراسات القانونية نجد ما يلي:

1- عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ولقد عالج فيها الباحث موضوعه من خلال فصلين الفصل الأول تعرض خلاله للحوكمة الهيكلية للبلدية، وفيه تم تطرق للإطار العضوي التقليدي للبلدية ومقتضيات الحوكمة إلى جانب التطرق للفاعلين الآخرين في تكريس حوكمة البلدية، أما الفصل الثاني فقد تعرض الباحث خلاله للحوكمة الوظيفية للبلدية وفيه عالج مسألة أداء البلدية كمقياس لمدة تطبيق مبادئ الحوكمة تم عالج أخيراً مسألة تقويم نشاط البلدية.

2- حوريـة سعايدية، حوكمة الإدارة المحلية وتطبيقاتها في قانون البلدية – المشاركة والشفافية – مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق بجامعة الشيخ العربي التبسي بتبسة الجزائر، ولقد عالج الباحث موضوعه بتركيز على مبدأ المشاركة والشفافية أحد مبادئ الحوكمة، ولقد تم تقسيم الدراسة إلى فصلين الفصل الأول تعرض خلاله الباحث إلى الإطار النظري للحوكمة المحلية في الجزائر من خلال دراسة مدلول حوكمة الإدارة المحلية إلى جانب تطور مسارها في الجزائر، أما الفصل الثاني قد تعرض إلى تطبيقات الحوكمة المحلية في قانون البلدية عالج فيه الباحث مبدأ المشاركة في قانون البلدية تم تطرق لمبدأ الشفافية.

3 –علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية- الجزائر، عالج خلالها الباحث في الباب الأول عراقيل التسيير الإداري للجماعات المحلية في تحقيق التنمية، والذي تناول خلاله تأثير طبيعة العلاقة ين السلطة المركزية والجماعات المحلية في تحقيق التنمية وكذا طبيعة العلاقة بين هذه الأخيرة والمواطن، أما الباب الثاني فخُصص لتحديث التسيير الإداري للجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية والذي تناول خلاله سبل إصلاح التسيير الإداري عن طريق تعزيز دور الجماعات المحلية الاقتصادي، تم معالجة مسألة الرقابة على تسييرها الإداري.

4- **أحمد طلال عبد الحميد البدري،** إستراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى 2022، المركز العربي للنشر والتوزيع جمهورية مصر العربية، عالج فيه الكاتب موضوع الدراسة في بابين الباب الأول تضمن التعريف بإستراتيجية حوكمة التشريعات ومعوقاتها والذي تطرق فيه إلى التعريف بإستراتيجية حوكمة التشريعات ومعوقاتها، تم تطرق في الباب الثاني إلى حوكمة التشريعات الوظيفة العامة، إلى جانب حوكمة تشريعات الرقابة والتنظيم الإداري.

-<u>المنهج المتبع في الدراسة:</u>

إن الإجابة عن إشكالية التي تفترض البحث حول مدى توافر الآليات والمتطلبات الضرورية لتفعيل حكامة تسيير الجماعات الإقليمية وآفاق تطويرها على مستوى البناء التنظيمي والوظيفي تستلزم توظيف مجموعة من

مناهج البحث العلمي، بناءاً عليه فقد اعتمدنا بشكل رئيسي على المنهج التحليلي لكونه أكثر المناهج ملائمة للموضوع ولمعالجة الإشكالية المطروحة بهدف تحليل مختلف النصوص القانونية المؤطرة لتسيير الجماعات الإقليمية من جميع النواحي التنظيمية والمالية والإدارية، مع الاستعانة أيضا بالمنهج الوصفي من خلال تعرضنا للعديد من المفاهيم التي تتشابك وموضوع الدراسة، كما تم دعم الدراسة أيضا بالمنهج الاستقرائي من أجل استقراء بعض النصوص القانونية واستخلاص النتائج وإخضاعها للتقييم، فضلاً عن الإستعانة بالمنهج المقارن بغرض التأكد من مصداقية النتائج والتوصيات من خلال عرض التجارب المقارنة الرائدة والسباقة في الحكامة المحلية الإدارية والمالية، وأخيراً المنهج التاريخي الذي حاولنا من خلاله إلقاء الضوء على التطور الحاصل في المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية منذ الاستقلال لتتتبع مواطن الضعف والقوة في تسييرها للشؤون المحلية وفق منظور الحكامة الجيدة.

خطة الدراسة:

إن الإشكالية المقترحة لموضوع الدراسة تفرض علينا الإجابة عليها وفق تصميم مُحكم يراعي مسألة إبراز أوجه القصور ومواطن الضعف الذي يعتري نظام تسيير الجماعات الإقليمية إلى جانب تخصيص جانب لبيان التدابير والآليات الضرورية لتفعيل الحكامة الجيدة في جوانبها التنظيمية والإدارية والمالية التي من شأنها الارتقاء بتسيير الشأن المحلي، التي تم أخذها من التجارب المقارنة أو مع ما يتفق وخصوصية الإدارة المحلية الجزائرية، لذلك ارتأينا تناول هذه الدراسة خلالها تقسيم ثنائي تطرقا في:

الباب الأول إلى الآليات التنظيمية لتفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية تطرقنا في الفصل الأول منه إلى حكامة الجماعة الإقليمية بين نظام اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري، أما الفصل الثاني تناولنا خلاله حكامة نظام الجماعات الإقليمية يقتضي إدراج أجهزة وهيئات جديدة في التسيير أي تركيز هنا ينصب حول الجانب العضوي للجماعات الإقليمية.

أما الباب الثاني فقد تطرقنا فيه بشكل موسع للآليات الوظيفية لتفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية في فصلين أساسيين، الفصل الأول تعرضنا خلاله لتفعيل الحكامة الإدارية بتحديث أساليب التسيير الإداري للجماعات الإقليمية، أما الفصل الثاني فقد خصصاه لجانب التسيير المالي المحلي وتناولنا خلاله الحكامة المالية وضرورة عقلنة التسيير المالي للجماعات الإقليمية.

الباب الأول:
الآليات التنظيمية لتفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية

تشمل الحكامة المحلية على مجموعة من المؤسسات والآليات والعمليات التي تسمح للمواطنين بالتعبير عن اهتماماتهم واحتياجاتهم وحل مشاكلهم وممارسة حقوقهم والتزاماتهم على المستوى المحلي[1]، فهي إذن بهذا المعنى بحاجة إلى نظم تسمح بتوزيع وتفتيت الوظائف الإدارية في الدولة بما يتضمنه ذلك من نقل للموارد والصلاحيات من السلطة المركزية في العاصمة إلى وحدات إدارية لامركزية، فمن شأن هذه الأخيرة أن توفر أنسب الحلول لمشاكل واهتمامات المواطنين بطريقة فعالة وسريعة وقليلة التكلفة لقربها وملامستها للواقع المعاش على الصعيد المحلي.

تشكل اللامركزية كمؤشر للحكامة الجيدة[2]، الأداة الأنسب لتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والإدارة المحلية وتنظيم العلاقة بينها، فضلاً عن أن وجود جماعات إقليمية في حد ذاته مرتبط بوجود نظام اللامركزية الإدارية الذي يعد من أهم المكاسب التي حققتها الدولة الجزائرية منذ استقلالها تم ترجمته من خلال الاعتراف بالوجود المادي للجماعات الإقليمية وتمتعها بالشخصية المعنوية وبجملة من الصلاحيات تمارسها عن طريق أعضائها المنتخبين بشكل حر وديمقراطي؛ ولاشك أن ظهور الحكامة المحلية ببلادنا بات يفرض نسق جديد من الإصلاحات تتجاوز نزعة التسيير التقليدي المركزي الناتج عن غموض العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية لمنحى آخر يقوم على الاهتمام بمقومات التنظيم اللامركزي واعتماد منطق الشراكة والتعاون والمسائلة البناءة للوحدات المحلية.

في ذات السياق تؤكد الحكامة المحلية على الحاجة لتطوير النظم القانونية ذات الصلة لكي تسمح بإحتواء العلاقات الرسمية وغير الرسمية المتعددة بين مختلف الجهات الفاعلة في التنمية (الهيئات المحلية، والقطاع الخاص، المواطن، المجتمع المدني) التي من شأنها التأثير إيجاباً على كفاءة وأداء النظم الإدارية ونمط التسيير على المستوى المحلي[3]، ولتحقيق ذلك لابد من تحديث نظام الجماعات الإقليمية بمراعاة قواعد وأسس الحكامة الجيدة لمعالجة مواطن الخلل والضعف في بناءها التنظيمي والعضوي حتى يستجيب لتحديات التنموية والخدماتية الراهنة وفق فلسفه جديدة تستند على توسيع دائرة مشاركة كل الأجهزة والهيئات الفاعلة على الصعيد المحلي.

بناءاً على ما سبق ارتأينا تقسيم هذا الباب إلى فصلين نتولى فيهما ما يلي:

- **الفصل الأول: حكامة الجماعات الإقليمية بين نظام اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري.**
- **الفصل الثاني: حكامة نظام الجماعات الإقليمية يقتضي إدراج أجهزة وهيئات جديدة في التسيير.**

---

[1]- Hans Bjorn Olsen, Décentralisation Et Gouvernance Locale, Module 1 : Définitions Et Concepts, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, Ressources thématiques, section Gouvernance, la Suisse, Novembre 2007,p08, Disponible sur: https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae.html, Date de visite:. 2023/01/02

[2]– عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، ط01 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2012، ص 141.

[3] - Hans Bjorn Olsen, Op. cit, p08.

الفصل الأول:

حكامة الجماعات الإقليمية بين نظام اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري

مبدئياً تجد الحكامة كأسلوب للتسيير في اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الأسلوب التنظيمي الفعال والأقرب لتجسيدها بشكل واسع النطاق، فكلاهما يشكلان أحد الآليات القوية لإرساء قواعد الحكامة داخل الجهاز الإداري للدولة كونهم يشتركان في فكرة مفادها اقتسام وتوزيع الوظائف والسلطة الإدارية بين المحيط والمركز الذي يتمخض عنه العديد من النتائج كتعدد مراكز اتخاذ القرار وتخفيف العبء عن السلطة المركزية وإشراك المواطنين وتحقيق الجودة والفاعلية والعقلة في التسيير[1].

تقدم المنشورات والأدبيات الحديثة تعريفات وتفسيرات إضافية تربط اللامركزية تحديداً بمفهوم الحكامة، ووفق منظور هذه الأخيرة تشير اللامركزية إلى إعادة هيكلة أو إعادة تنظيم السلطة بحيث يكون هناك نظام من المسؤوليات المشتركة بين مؤسسات الحوكمة على المسويات المركزية والمحلية وفقا لمبدأ التبعية[2]، فمما لا شك إذن أن الحكامة على المستوى المحلي تبنى على اللامركزية في إطار مفهوم الدولة الموحدة لما تحويه من ركائز كوجود جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية تتولى مهمة إدارة شؤون المحلية لها مجالس محلية منتخبة تشكل الإطار الملائم لممارسة ديمقراطية من شأنها تحقيق الفاعلية والاستجابة المثلى لحاجيات المواطنين.

يعتبر النهوض بالتنمية المحلية والخدمة العمومية من الأهداف الرئيسية التي من أجلها اعتمد الجزائر أسلوب اللامركزية الإقليمية ذلك أن الإدارة المركزية مهما كانت إمكانياتها المادية والبشرية لن تستطيع تلبية الحاجات الضرورية للنهوض بأعباء التسيير عبر كافة الترابط الوطني، ومنذ الاستقلال حاول المشرع إيجاد منظومة قانونية متماسكة نسبيا تكرس جملة من مقومات الضرورية للنظام اللامركزي غير أن أثرها ظل محدوداً أمام ما حققه نظام عدم التركيز الإداري، فضلاً عن طغيان النزعة المركزية التقليدية في تسيير لغموض العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية، وهو ما انعكس سلباً على حكامة تسيير الجماعات الإقليمية التي تظل رهينة توافر مجموعة من الشروط والمقومات التنظيمية والقانونية قصد تطوير نظام اللامركزية من أجل جعله آلية وركيزة أساسية للحكامة الجيدة.

وعليه سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فيهما ما يلي:

- **المبحث الأول: محدودية توافق نظام اللامركزية وعدم التركيز في الجزائر مع مقتضيات الحكامة.**
- **المبحث الثاني: آفاق تفعيل مرتكزات اللامركزية الإقليمية كمدخل أساسي للحكامة المحلية.**

[1] – المختار حيمود، الحكامة الإدارية: أسسها وعوائقها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92 / 2010، ص ص93-94.

[2] - Edward Mugabi, Op.cit, PP 22-23.

المبحث الأول:

محدودية توافق نظام اللامركزية وعدم التركيز في الجزائر مع مقتضيات الحكامة

تقتضي الحكامة إرساء مقومات اللامركزية الإدارية إلى جانب عدم التركيز الإداري بشكل متسق يكمل كل منها الآخر وفق منظومة متكاملة تسعى لتحقيق التنمية وتقريب الإدارة من المواطن؛ ولقد تم التأكيد على كلى النظامين من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي جاء فيه أن العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية باتت تقوم على مبادئ عدم التركيز واللامركزية[1].

يتأثر تسيير الجماعات الإقليمية بدرجة الأخذ بمقومات النظام اللامركزي التي لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية عابرة لا تضيف أي جديدة إلى ما هو مكرس بالفعل بل لا بد من منظومة قانونية متطورة ومتكاملة تساير طبيعة ذلك النظام وتبرز أسسه ومقومات نجاحه؛ لكن وبالنظر للامركزية في الجزائر نجدها لا تزال بحاجة لإصلاحات قانونية عميقة فهي لم تنل بعد النصيب الأوفر من العناية خلافاً للعديد من التشريعات المقارنة مما جعلها محدودة التوافق مع مقتضيات الحكامة للتباين الحاصل في تكريس أسس ومقومات نظام اللامركزية الإقليمية **(المطلب الأول)**.

ساهمت الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي عايشتها الجزائر إبان الإستقلال إلى ترسخ نظرة جامدة في التعامل مع اللامركزية عموماً والجماعات الإقليمية بشكل خاص التي فُرض عليها رقابة متشبعة بالنموذج التقليدي المتشدد للوصاية الإدارية، فضلاً عن غموض العلاقة عمودية بين الجماعات الإقليمية والدولة التي سمحت بتعميق الفجوة بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري وجعلت من هذا الأخير نظام يزاحم ويعيق تسيير الجماعات الإقليمية عوض معاونته لها لدفع عجلة التنمية وتقريب الخدمات العمومية من المواطنين، وهو ما نتطرق إليه في **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول:

تباين أسس ومقومات تجسيد نظام اللامركزية الإقليمية

تعتبر الحكامة المحلية نتيجة وترجمة مباشرة لتنبي سياسة اللامركزية من خلال وضع إطار قانوني حقيقي لها يمنح للفاعلين في الجانب السياسي والاقتصادي والمدني الشروط الضرورية لتفعيل مشاركتهم وتحقيق العدالة والشفافية[2]، فمن مزايا التشريعات الجيدة الاستجابة العالية لأسس النظم القانونية والإدارية التي تم اعتمادها لما تحققه من مزايا ذات أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وتنموية تخص الجماعات الإقليمية[3]، فإذا تمكنت اللامركزية في ظل ظروف معينة من تعزيز قدرات تدخل المواطنين في الشؤون العامة فأنها تؤدي

[1] – المادة 18 من دستور 1996 المعدل في 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20–442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، العدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

[2] – عبد الغني السليماني، جدلية الحكامة والتنظيمية مسارات اللامركزية الإدارية الجهوية بالمغرب، مجلة عالم التربية، العدد 2017/28، ص320.

[3] – أحمد طلال عبد الحميد البدري، إستراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، ط الأولى 2022، ص615.

إلى تقليص نطاق عمل الدولة[1]، وسيخفف ذلك من أعباء التسيير على المركز ويحقق الاستجابة السريعة لحاجيات المواطنين وتسيير المشاريع التنموية بكفاءة وفاعلية، وهو ما يجسد الحكامة كأسلوب لتسيير الجماعات الإقليمية.

لقد شهد القانون الجزائري منذ تبني النظام اللامركزي تكريس بعض المقومات والمبادئ القانونية يرتكن إليها ذلك التنظيم من أجل إعادة بعث التنمية المحلية، إلا أن ذلك لم يحد من بعض العراقيل التي ساهمت بشكل كبير في إعاقة مسار تفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية منها ما يظهر في شكل تفاوت في تكريس الوجود المادي للجماعات الإقليمية **(الفرع الأول)**، ومنها ما يظهر في صورة تكريس غير فعّال للمقومات الضرورية لتفعيل نشاط تلك الجماعات في تحقيق التنمية وتقديم الخدمة العمومية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: التفاوت في تكريس أهم مقومات الوجود المادي للجماعات الاقليمية

يظهر مدى جدية تكريس نظام اللامركزية الإقليمية كمطلب رئيسي من متطلبات الحكامة المحلية من خلال المكانة التي تحضاها الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري بداية من القانون الأساسي ووصولاً للتشريعات الأقل درجة الأمر الذي يضمن فعلياً مساهمتها الحاسمة في تسيير الشؤون المحلية واستقلاليتها العضوية والوظيفية.

لجأت الجزائر منذ استقلالها لتجسيد مقومات اللامركزية الإقليمية ضمن نظامها الإداري قوامها في ذلك أحداث وحدتين أساسيتين هما الولاية والبلدية والتي يهدف إنشاءها ترسيخ بنيان الإدارة المحلية لإشباع حاجات المحلية وتأسيس الإدارة القريبة من المواطن، ورغم ذلك كله لم تكفل المنظومة القانونية الانسجام الكامل لمقتضيات الحكامة نتيجة ضعف المعالجة القانونية للامركزية على مستوى الدساتير صادرة منذ الاستقلال **(أولا)**، فضلاً عن القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية التي لم تصبوا بعد إلى مستوى العناية الكافية بمقومات وجودها خلافاً للعديد من التشريعات المقارنة **(ثانيا)**.

أولاً– قصور الاعتراف الدستوري بالولاية والبلدية كجماعة إقليمية:

قصد تكريس مقومات ومبادئ الحكامة من الضروري أن تجسد الدساتير المبادئ العامة التي يجب أن تعمل عليها اللامركزية بما في ذلك حقوق ومسؤوليات جميع مستويات الحكامة وأصناف وأدوار المؤسسات الرئيسية على المستويين المركزي والمحلي، وكذا الأسس التي من خلالها يمكن وضع قواعد قانونية مفصلة أو تعديلها وفي الحد الأدنى ينبغي على القوانين الأساسية أن توضح المساءل التالية وتضعها موضع التنفيذ[2]: – تقسيم واضح للسلطات والمسؤوليات والوظائف التي يتعين إدارتها على المستوى الوطني وما يقابلها على المستوى المحلي مع تطبيق مبدأ التبعية،

[1] - Khaoula Ben Salem, La bonne gouvernance locale , Mémoire en vue l'obtention du diplôme de mastère de recherche en Droit public, Faculté de Droit et des Sciences politiques de Sousse , Université de Sousse, Tunisie, Année universitaire 2014-2015 , p 17.

[2] - Edward Mugabi , Op.cit, P 28.

– استقلالية السلطات المحلية في تسيير وإدارة الشؤون المحلية،

– القيادة سياسية ممثلة في المجالس المحلية المنتخبة من الشعب،

– الوسائل التي تتيح السلطات المحلية الوصول للموارد اللازمة والسيطرة الكاملة عليها من أجل الاضطلاع بمهامها بشكل الصحيح،

– تكريس نظم المشاركة والشفافية والمساءلة.

سارع المؤسس الدستوري الجزائري منذ نيل الاستقلال للإعتراف القانوني بالجماعات الإقليمية كوحدات إقليمية تمارس بعض الوظائف الإدارية إلى جانب الدولة كإستجابة طبيعية لتبني نظام اللامركزية الإقليمية؛ وبداية تضمن الدستور الصادر سنة 1963 الذي عرف عنه أنه دستور برنامج بالتوجه نحو تكريس الأنظمة الإشتراكية التي تجسد الهيمنة المطلقة للحزب جبهة التحرير الوطني وتقييد الحقوق والحريات على الرغم من اعترافه بها[1]، معالجة في إشارة عابرة لمسألة اللامركزية في إطار ما يعرف بالمجموعات الإقليمية، حيث نص على أن: " **تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يحدد القانون أهدافها واختصاصاتها، البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية** "[2]، وما يمكن ملاحظته هنا أن المؤسس الدستوري قد اعتبر البلدية مجموعة إقليمية وأدرجها ضمن سياق المبادئ والأهداف دوناً عن الولاية، وقد وردت تلك الإشارة بصورة مقتضبة وتفتقر لمقومات الحكامة الجيدة كضمانات الاستقلالية المجموعات إقليمية أو تحديد دقيق للعلاقة بينها وبين الدولة التي يبدو أنه قد فضل إحالتها للقانون.

عالج المؤسس الدستوري الجزائري الجماعات الإقليمية واللامركزية الإدارية عموماً في دستوره الصادر سنة 1976 بنوع من التفصيل وتم إدراجه ضمن الأهداف الكبرى المسطرة في الميثاق الوطني وكتكملة له للنهوض بالأمة وتأسيس دولة منظمة ترتكز على أسس عصرية ديمقراطية مع تكريس دعائم المشاركة الجماهيرية الشعبية في تسيير الشؤون العمومية[3]، والذي يعد مطلب رئيسي لحكامة الجماعات الإقليمية واللامركزية معاً.

بناءاً عليه تطرق دستور 1976 لأول مرة للمجلس الشعب المنتخب معتبرة إياه المؤسسة القاعدية لدولة وهو القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير في تسيير الشؤون العمومية ضمن "**فصل الجمهورية**" والتي اعتبرها بمثابة وحدة لا تتجزأ، في حين تم ربط مفهوم اللامركزية بالتنظيم القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعّلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية[4]، كما أكد ذات الدستور على ضرورة التوزيع الحكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل وحدة الدولة وأن سياسة اللامركزية المعتمدة تهدف منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام

[1] – صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي '(الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2015 /2016، ص09.

[2] – المادة 9 من دستور 1963، ج.ر.ج.ج، العدد 64، الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

[3] – دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76–97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار الدستور، ج.ر.ج.ج العدد 94 الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976، ص1292.

[4] – المواد 07، 34 من نفس دستور.

بنفسها بمهام تنمية المنطقة[1]؛ وبات من الواضح اهتمام المؤسس الدستوري بتكريس مقومات الحكامة واللامركزية في دستور 1976 إذا ما تم مقارنته بدستور 1963.

تدارك دستور 1976 بموجب المادة 36 منه مسألة إغفال النص على الولاية كجماعة إقليمية وكمستوى ثاني للامركزية الإقليمية معتبراً أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية وذلك للتأكيد على ما جاء به ميثاق الولاية وقانونها الصادر سنة 1969، غير أنه أهمل التفصيل في طبيعتها على خلاف البلدية التي عُدت مجموعة إقليمية سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية[2]، وهو يبرز غياب النظرة الشمولية للامركزية والتعامل بإزدواجية مع وحداتها؛ كما يعاب على دستور 1987 في معالجته للامركزية ما يلي [3]:- إهماله النص على استقلالية المجالس المحلية وحريتها في التسيير كعنصر الجوهري للنهوض باللامركزية وركن أساسي في عمل البلدية،

- حصر فكرة اللامركزية في التوزيع الحكيم للصلاحيات والمسؤوليات واعتبار أنها مجرد وسائل مادية وبشرية فقط،

- ارتباط مهام المجالس المحلية بمجال التنمية دون الاعتراف لها بالدور الذي يمكن أن تؤديه في اطار الديمقراطية التشاركية،

- نص المؤسس الدستوري على مبدأ المشاركة الجماهيرية دون أن يعمل على توضيح كيفية ممارسته على ارض الواقع.

الجدير بالإشارة أنه على الرغم من وجود بعض الدساتير في الفترة ما قبل 1989 التي اعترفت بصورة محتشمة بوجود هيئات لامركزية والمشاركة في التسيير وغيرها إلا أنه وحين النظر إلى الواقع العملي نجد أن الحزب الواحد هو المسيطر والممثل الوحيد والشرعي للإدارة العامة الذي لا يمكن وصفه بالحكامة كونه يهيئ المناخ لبروز أزمات عديدة كإنتشار أشكال الاستبداد والبيروقراطية وتعقد الإجراءات الإدارية والبطء والروتين في المعاملات أو المستخرجات من الوثائق الضرورية[4].

لقد فرضت الوضعية الصعبة التي كانت تعيشها الجزائر في الثمانينيات ضرورة إيجاد صيغة جديدة لإحتواء مطالب المواطنين نتيجة تردي الأوضاع المعيشية والاقتصادية ما عجل في صور دستور 1989 الذي تبنى نظام التعددية الحزبية مع التقليل من دور السلطة التنفيذية والحد من تدخلها في شؤون المؤسسات الدستورية الأخرى، مع إعادة الاعتبار لمكانة السلطة التشريعية في النظام الجزائري[5]، غير أن هذا الدستور

---

[1] – المواد 35، 36 من دستور 1976، المرجع السابق.

[2] - المادة 36 من نفس الدستور.

[3] – عبد القادر لحول، مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 01 /2016، ص ص288– 289.

[4] – فريد ابرادشة، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، جوان 2014، ص158.

[5] – مولاي محمد بلكرشة، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية الجزائرية (دراسة حالة بلدية وهران)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية والإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، السنة الجامعية 2008/2007، ص64.

جاءت معالجته اللامركزية الإقليمية في صورة محتشمة إرتكزت على ثلاث مواد ضمن الفصل الثالث منه التي يبدو خلالها أن هذا الدستور لم يحمل أي تكريس حقيقي لمقومات نظام اللامركزية ولم يختلف كثيرا عن سابقيه، حيث اعتبر دستور 1989 بداية أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وأن المجلس المنتخب إطار يعبر فيه الشعب عن إرادته مع اعتراف له بوظيفة الرقابة عمل السلطات العمومية، إلى جانب كونه قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، كما تم استعمل مصطلح الجماعات الإقليمية لأول مرة بدلاً من المجموعات الإقليمية واعتبر أنها تضم مستويين هما البلدية كجماعة قاعدية تعلوها الولاية[1].

يبدو أن اللامركزية في ظل دستور 1989 لا يزال يكتنفها الغموض نتيجة القصور في تعريفها الاصطلاحي وإهمال عنصر الاستقلالية، فضلا عن إقرار لامركزية إدارية بتحفظ نظراً لمحدودية المواد المعالجة لها رغم التغيير الجدري للنظام السياسي بأحداث القطيعة مع نظام الحزب الواحد الذي لم يغير أي شئ في نظام الجماعات الإقليمية لاسيما البلدية بشكل جعلت منه مجرد تعديل شكلي مفرغ من محتواه الحقيقي[2]، وهو ما لا يخدم مقومات اللامركزية والحكامة المحلية.

تطرق الدستور 1996 في تعديله لسنتي 2002 و2008 للامركزية والجماعات الإقليمية ولم يحمل أي تغيير ملموس على المعالجة التي جاء بها الدستور 1989 خلافاً ما تعلق بأحقية مشاركة أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الولائية في تركيبة مجلس الأمة بموجب المادة 101 منه[3]، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 وخلافاً لما كان متوقعاً منه خصوصاً في ظل عزم السلطة على تبني إصلاحات سياسية ودستورية شاملة بمبادرة رئيس الجمهورية سنة 2011 لتعميق دولة القانون والمؤسسات حيث كانت مراجعة وإثراء الدستور أحد محاورها[4]، إلا أنه لم يحمل أي جديد بخصوص معالجة اللامركزية أو الجماعات الإقليمية ماعدا ما تعلق بالإعتراف الدستوري بالديمقراطية التشاركية كخيار إضافي للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي ودسترة الحكم الراشد.

ولقد اقتصرت خلاله معالجته اللامركزية على ثلاث مواد ضمن الفصل الثالث بعنوان " **الدولة**" التي تطرقت للمبادئ التي تقوم عليها كالتنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، مع اعتبار أن المجلس المنتخب وهو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات وتشجيع الديمقراطية

---

[1] – دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96– 438 المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989،ج.ر.ج.ج، العدد 09 الصادر في 01 مارس 1989.

[2] – جمال داودي، مكانة الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مجلة حوليات، جامعة الجزائر01، العدد 32، الجزء الثاني/ جوان 2018، ص659.

***ولمزيد من التفاصيل راجع أيضا:**

– Nasser LEBAD , L'exercice de la tutelle sur les commines de la daïra d'Oued Zenâti, Mémoire de Magistère de droit, Faculté de droit, Université d'Alger, 1993, p.11, Bis.

[3] – صبرينة بوقلمون، المرجع السابق، ص24.

[4] – دستور 1996 المعدل في 2016 بموجب القانون رقم 16– 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، العدد 14، الصادر في 7 مارس 2016.

التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية، وأن البلدية والولاية هي جماعة إقليمية طبقا لما ورد في المادتين 15 و16 من التعديل الدستوري لسنة 2016[1]، لتضيف المادة 17 منه: "**يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية** "؛ وعند إجراء مقارنة بين نص المادة 16 والمادة 15 من نفس الدستور يتضح أن المؤسس الدستوري لم يستقر بعد على مصطلح موحد للوحدات اللامركزية فتارة يعتبرها جماعة إقليمية وتارة أخرى الجماعات المحلية وهو ما يفقد النص الدستوري قيمته الحقيقية، فضلاً عن عدم إظهار أي اهتمام لمقومات وأسس اللامركزية وعدم توضيح علاقة الدولة بالجماعات الإقليمية الذي جعل من هذه الأخيرة عرضة للإنتقاص من مكانتها كفاعل رئيسي للنهوض بالحكامة المحلية.

تطرح مسألة النص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية فقط دون بيان العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية في صلب الدستور إشكالية غموض وضعف مركزها الدستوري وهي أسباب جعلت المشرع فيما بعد يحافظ على مظاهر عدم التركيز الإداري كتطبيق للامركزية[2].

أما التعديل الجديد لدستور 1996 سنة 2020 يبدو من خلاله أن المؤسس الدستوري قد حسم أمره بشأن مسألتين أولهما تثبيت مصطلح واحد ألا وهو الجماعات المحلية بدلاً من الجماعات الإقليمية، والثاني تحديد العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية التي تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، حيث أعاد التأكيد على نظام عدم التركيز بجانب اللامركزية الإدارية عوض بيان مقومات هذه الأخيرة وأسسها كدعامة حقيقية للحكامة المحلية.

إنّ التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 في المادة 18 منه جاء صريحاً بنص على الجمع بين اللامركزي وعدم التركيز في علاقة الدولة بالجماعات المحلية نظراً للأهمية التي تشكلها أجهزة عدم التركيز الإداري على المستوى المحلي في تأسيس إدارة القرب، غير أن ذلك لا يجب أن يتم على حساب على مقومات استقلالية الجماعات المحلية وللامركزية بشكل عام، وهو ما قد يشكل اليوم للجهات المركزية حافزاً قوياً لكي تتعدى على اختصاصات الهيئات اللامركزية تحت غطاء وحماية دستورية.

بالعودة للمادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أنها نصت على أن الجماعات المحلية هي الولاية والبلدية وتعد هذه الأخير بمثابة جماعة قاعدية وهو ما يفيد استعمل مصطلح جماعات محلية بدلاً من جماعة إقليمية؛ ذلك أن مصطلح الجماعات المحلية يعد الأقرب للصواب وإن كان مصطلح الإقليمية أوسع مضموناً من المحلية، كما أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حصر اللامركزية في الولاية والبلدية ولا وجود لأقاليم أخرى فالمقصود بذلك إذن جماعة محلية لا إقليمية، في حين نجد أن المشرع الفرنسي قد جمع بين

[1] – المادتين 15، 16 من دستور 1996 المعدل في 2016،المرجع السابق.

[2]– فايزة يوسفي، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 04، العدد 01 /2013، ص222.

المصطلحين للخصوصية التي يتميز إقليم هذه الدولة فيقصد بالأقاليم أقاليم ما وراء البحار والجماعات المحلية يخص بها البلديات والمحافظات فقط لا غير[1].

الجدير بالذكر أن هناك اتجاه آخر يفضل مصطلح الجماعات الإقليمية عن تسمية الجماعات المحلية كقاعدة للتنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي، فالتسمية الأولى هي القانونية والدستورية الصحيحة، أما الثانية فهي تسمية سياسية أكثر منها قانونية داع سيطها في الخطابات السياسية وتداولها رؤساء الأحزاب السياسية[2]، وبتثبيت مصطلح جماعة المحلية في التعديل الدستوري 2020 قد تم وضع حد للخلط بين المصطلحين وتم إزالة المخاوف من تأويل مصطلح الإقليمية الذي قد يشير لفكرة الإقليمية التي قد يراها الكثيرون أنها تعبر عن إمكانية الانفصال والاستقلال التام لبعض الأقاليم داخل التراب الوطني عن الدولة.

كما نجد أن المادة 17 من نفس التعديل الدستوري في فقرتها الأخير نص على إمكانية أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة، ويرى الأستاذ **رمضان تيسمبال** أن فكرة معاملة بعض البلديات بتدابير خاصة قد يشكل خروجاً عن قاعدة التماثل ووحدة النمط التنظيم الإقليمي للبلديات الذي يستعمل كستار لتدخل السلطة المركزية، خاصة لو علمنا معظم البلديات في الجزائر تعاني من نقص فادح في التنمية[3]، وأما من وجهة نظرنا فإن مثل هذا الإجراء قد يساهم في إزالة لفوارق الجهوية في التنمية وفي صالح البلديات الضعيفة لدفعها بالسير قدماً نحو تعزيز الخدمة العمومية وتحقيق التنمية، وقد يدعم الحكامة في التسيير متى تم ذلك ضمن إطار قانوني واضح يحدد مدلول التدابير الخاصة والمعايير المعتمدة في تصنيف البلديات التي هي بأمس الحاجة إليها.

نص التعديل الدستوري الجديد على جملة الركائز التي تتعلق بالمجالس المنتخبة وتعزيز مكانتها الدستورية[4]؛ ومما لاشك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس المنتخب يضمن لها مكانة متميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة ويمنحها شرعية دستورية ضرورية تساعدها في أداء المهام المنوط بها في دعم جهود التنمية المحلية[5]، والجديرة بالإشارة أيضا أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حافظ على إسناد مهمة التقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية للبرلمان في نص المادة 139 منه هو ما يعد ضماناً حقيقياً لتكريس الوجود المادي للجماعات الإقليمية، فالتقسيم الإقليمي يعد أداة حقيقية لإصلاح النظام اللامركزي وفق منظور الحكامة وهو ما سيتم توضيحه لاحقاً.

---

[1] – عبد القادر لحول، المرجع السابق، ص290.

[2] – شويح بن عثمان، حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017/ 2018، ص33.

[3] – رمضان تيسمبال، قراءة قانونية في علاقة الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2020، مجلة معارف، جامعة لبويرة، المجلد 16، العدد 02 / ديسمبر 2021، ص27.

[4] – المواد 16،19 من دستور 1996، المعدل في 2020، المرجع السابق.

[5] – عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية واليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 27/أفريل 2011، ص ص 60-63.

ختاماً نخلص إلى أن جل الدساتير الجزائرية بما ذلك دستور 1996 وتعديله الأخير لسنة 2020 في معالجها لنظام اللامركزية والجماعات الإقليمية جاءت غير كافية ولا توحي بالإهتمام الكافي الذي لابد أن تحضا به تلك الجماعات كأحد الفواعل الأساسية في التسيير المحلي والحكامة الجيدة بحكم افتقارها للمعالجة الدستورية التي تكرس فعلياً مقومات اللامركزية والاستقلالية في التسيير؛ وذلك على خلاف بعض دول الجوار، ففي تونس وبإلقاء نظرة سريعة على دستورها الصادر في سنة 2014 نجد أنه قد خصص الباب السابع منه كاملاً تحت عنوان "**السلطة المحلية**" لمعالجة اللامركزية مع بيان أهم مقوماتها كتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية وفق مبدأ التدبير الحر، كما تم معالجة مسألة توزيع الاختصاصات التي تتم وفق مبدأ التفريغ، مع النص على تمتع الجماعات المحلية بالسلطة الترتيبية إلى جانب إقرار مبدأ التضامن في توفير الموارد...الخ[1].

أما في المغرب نظراً للأهمية التي يتمتع بها نظام اللامركزية تم التنصيص عليه في أول فصل من الدستور 2011 في الفقرة الأخيرة منه التي جاءت على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزية يقوم على الجهوية المتقدمة حيث عرف ذلك النظام نقل نوعية من أول دستور مغربي سنة 1962 لغاية دستوره الحالي، ومن بين أهم أسباب تطور نظام اللامركزية الترابية في المغرب هو تطور الذي شهده نظامها الدستوري للرقي بآليات الديمقراطية التمثيلية التشاركية معا[2]، وبالعودة لدستورها الصادر في 2011 نجد أن مؤسسه الدستوري المغربي خصص الباب التاسع كاملاً تحت عنوان "**الجهات والجماعات الترابية الأخرى**" التي تسيير بكيفية ديمقراطية ويركز تنظيمها على مبدأ التدبير الحر والتعاون والتضامن وقيام مجالسها المنتخبة على آليات تشاركية للحوار التشاور مع النص على أن معيار توزيع اختصاصات بينها وبين الدولة، وبيان موارد الجماعات الترابية والجهات..الخ[3]، وبالتالي نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري كان بمقدوره أن يفرد هو الآخر باباً كاملاً للجماعات المحلية وأن يكرس مقومات استقلاليتها مع إبراز باقي الأسس الضرورية للامركزية الإقليمية التي من شأنها تعزيز الحكامة على مستوى المحلي وتقوي مكانتها الدستورية.

ثانيا- الإقرار التشريعي بالولاية والبلدية كجماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية:

تظهر الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية من خلال النظر للنظام القانوني الذي يسيرها، فهو من يعمل على تحديد أهداف تلك الجماعات ومقوماتها ويضبط نطاق تدخلها في تسيير الشأن المحلي في إطار اللامركزية.

---

[1] – الباب السابع من الدستور التونسي لسنة 2014، بموجب قرار المجلس الوطني التأسيسي 31 يناير 2014، المتعلق بالإذن بنشر دستور الجمهورية التونسية، ر. ر. ج. ت، العدد 10، الصادر في 04 فبراير 2014.

[2] – عبد الواحد القريشي، اللامركزية الترابية ومسار بناء دولة الحق والقانون، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المغرب،العدد 08/07، 2019، ص ص14-17.

[3] – الباب التاسع من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، ظهير شريف 1.11.91 المؤرخ في 29 جويلية 2011 المتضمن تنفيذ نص الدستور، ج. ر. م.غ، العدد 5964 مكرر، الصادر في 30 جويلية 2011.

إن المؤسس الدستوري فتح المجال أمام التشريع لتنظيم السلطات المركزية واللامركزية للدولة ضمن نصوص قانوني الولاية والبلدية وهو الاختصاص الذي تنازل عنه فيما بعد التنظيم وساعد السلطة التنفيذية على تحديد معالم العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية كيف ما أرادت دون قيد دستوري[1]، ولقد عرفت الجزائر تطور لافتاً لقانوني البلدية والولاية بداية من فترة الأحادية ووصولاً لفترة التعديدية السياسية وساهم ذلك بشكل أو بأخر في بلورة الاعتراف التشريعي بالجماعات الإقليمية بالكيفية التي نشهدها اليوم في قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07.

1- المعالجة التشريعية للوجود المادي للبلدية: في البداية تجدر الإشارة أنه مباشرة بعد نيل الاستقلال في الجزائر عرف النظام البلدي عدت عراقيل وصعوبات جراء غياب الإطارات الضرورية لتسيير البلدية وفي ظل فشل السياسات الإصلاح والفوضى التي كانت تعرفها البلدية جراء مغادرة الأوربيين اضطر السلطة آن ذلك لتسيير البلدية بواسطة لجان خاصة كلجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي، غير أن تلك الإصلاحات لم تكن بمستوى تطلعات المواطن ما استدعى كلياً إعادة التفكير وبصورة أكثر جدية في التنظيم الإداري للبلدية على اعتبار أن دور هذه الأخيرة أكثر أهمية مقارنة بالولاية بحكم قربها من المواطنين ولمهامها المتنوعة[2].

بناءاً على ما سبق شهدت سنة 1967 ميلاد أول قانون بلدي عقب الاستقلال ويندرج هذا القانون ضمن مرحلة الحزب الواحد[3]؛ وفي بيان أسباب صدوره جاء قصد معالجة الأوضاع المتردية والمورث الاستعماري السابق وتحقيق التلاؤم مع الاختيار التشاركي مع منح القيمة الفعلية للبلدية كمؤسسة وتحديد مبادئها الأساسية التي تضمنها ميثاقها الصادر سنة 1966 من خلال إعادة تنظيم أجهزة البلدية[4].

أقر ميثاق البلدية أولاً بالوجود المادي للبلدية في القسم المتعلق بالأسس والمبادئ العامة واعتبر البلدية بمثابة الجماعة القاعدية والوحدة الأساسية للدولة، كما تطرق لبعض مقومات اللامركزية كحرية الجماعات الإقليمية وسلطتها في اتخاذ القرارات[5]؛ في حين نص على أن لامركزية البلدية لا تعني نوعاً من الاستقلال المحلي وهو ما يضيق من مفهوم اللامركزية ويفسر طبيعة النظام السياسي في الجزائري في تلك الحقبة[6].

بصدور القانون البلدي بموجب الأمر 67-24 تم الإقرار بالوجود المادي للبلدية من خلال التعريف الوارد في المادة الأولى منه: " **البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث بموجب قانون**"[7]، وما يؤخذ على هذا التعريف أنه جاء ترجمة لفلسفة النهج الاشتراكي

---

[1] – فايزة يوسفي، المرجع السابق، ص222.

[2] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 02، 2007، ص272.

[3] - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 06 الصادر في 18 يناير 1967.

[4] – بيان الأسباب الأمر رقم 67-24، المرجع السابق، ص90.

[5] – ميثاق البلدية، كتيب صادر عن جبهة التحرير الوطني، 1966، ص3 وما بعدها.

[6] – عبد الرزاق حميدان، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري تخصص(قانون إداري: إدارة عامة، القانون وتسيير الإقليم)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2015/2014، ص58.

[7] – المادة الأولى من الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

المعتمد فكان من المنطقي أن يتم بيان الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلدية ضمن تعريفها، في حين نسجل عدم الإشارة لأهم مقوم للوجود المادي للبلدية ألا وهي الشخصية المعنوية؛ ولقد احتوى هذا الأمر على 287 مادة تم توزيعها على كتابين الأول يتضمن تنظيم البلدية والكتاب الثاني يتضمن اختصاصات البلدية، حيث يتم تسيير البلدية بواسطة المجلس الشعبي البلدي؛ رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ المجالس التنفيذية للبلدية.

أما في الفترة التي تبنت فيها الجزائر التعديدية السياسية بالتخلي عن النظام الاشتراكي والتوجه نحو الاتجاه الليبرالي واقتصاد السوق فقد عرفت صدور دستور 1989 وكان من ضروري أن يتم إصلاح قانون البلدية ليكون أكثر انسجاماً مع التغيير الجدري للنهج الاقتصادي والسياسي للدولة، أين عرف البلدية في هذه الفترة صدور القانون رقم 90-09، تلاه بعد ذلك صدور القانون رقم 11-10 الساري المفعول.

تم التأكيد أولاً على الوجود المادي للبلدية في القانون رقم 90-08 من خلال المادة الأولى منه: " **البلدية هي جماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون**"[1]، فعند مقابلتها بالمادة الأولى من الأمر رقم 67-24 يتضح أن المشرع حاول إبراز أهم مقومات الوجود المادي للبلدية وهي الشخصية المعنوية إلى جانب الاعتراف لها بالاستقلال المالي والإداري وهو ما يبزر نية المشرع في دعم الجماعات الإقليمية وتقوية مكانتها كفاعل رئيسي في منظومة الحكامة المحلية؛ ولقد تضمن هذا القانون 186 مادة موزعة على سبعة أبواب خصص الباب لأول لتنظيم البلدية، أما الباب الثالث فخصص لصلاحياتها، أما ما تبقى منه فعالج المشرع خلاله العديد من الجوانب التي تمس البلدية كماليتها وإدارتها وهيئاتها وشهدت هذه الأخيرة إلغاء المجالس التنفيذية التي تم نص عليها سابقاً مع الإكتفاء فقط في نص المادة 13 على أن هيئات البلدية هما[2]: المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أن الإصلاحات التي جاء بها القانون رقم 90-08 بشأن تعزيز مكانة البلدية كجماعة قاعدية للدولة لم تكن لها أي قيمة أو مكانة حقيقية عملياً نتيجة ما تميز هذه المرحلة من اللجوء المفرط لسحب الثقة من رؤساء المجالس وأسباب أخرى تتعلق بوضعية البلاد السياسية والأمنية زمن العشرية السوداء ما نعكس سلباً على أدائها[3]، وتزامن ذلك مع حل العديد من المجالس الشعبية البلدية وتعويضها المندوبيات التنفيذية لتسيير شؤون البلدية وتأجيل الانتخابات وغيرها من التدابير التي عرفها البلدية في تلك الفترة الصعبة وهو ما أدى بالمشرع لأن يفكر مرة أخرى في إصلاح قانون البلدية.

تم إلغاء قانون رقم 90-08 بصدور القانون البلدية رقم 11-10 وجاء حين عرض أسباب مشروع هذا القانون أنه "...**يبدو من ضروري أكثر من أي وقت مضى الانتقال إلى مرحة أخرى من حياة البلدية بتكييف**

[1] – المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر في 11 أفريل 1990.

[2] – المادة 13 من نفس القانون.

[3] – إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، العدد 12/جانفي 2016، ص200.

المنظومة القانونية التي تنظم هياكلها وصلاحياتها وتسييرها ومراقبتها وفق المتطلبات والتغيرات المدرجة بموجب العديد من الإصلاحات...ويتعلق الأمر قبل كل شي بتمكين الجماعات القاعدية من أن تكون أحد الفاعلين في إصلاحات الدولة وأن تندمج بصفة فعالة ضمن حركية تدفعها إلى تنمية المجتمع.."[1]، ولقد اعترفت المادة الأولى منه بوجود المادي البلدية وعرفتها على أنها: "**الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة تحدث بموجب قانون"**[2].

وبالتالي نلاحظ تثبيت مسألة تمتع البلدية بالشخصية المعنوية في حين تم التخلي على مصطلح الاستقلال المالي الوارد في قانون رقم 90-08 وتم استبداله بالذمة المالية المستقلة، كما أبقى على أداة إنشائها بموجب قانون حيث يعتذر على السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم إضافة أي تعديل عليها ويستوي أن يكون بالحذف عن طريق إلغاء مجموعة منها أو أحداث أخرى لم يرد النص عليها؛ كما لم يكتفي المشرع عند هذا الحد بل نصت المادة الثانية منه أيضا أن: " **البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية** "، وأضافت المادة 11 منه على أنه: " **تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري.."**[3]. وبالتالي نجد أن المشرع الجزائري حاول تطوير الطبيعة اللامركزية للبلدية ودمجها بمفاهيم مرتبطة معايير ومقومات الحكامة الجيدة على غرار المشاركة والمواطنة والديمقراطية المحلية والديمقراطية التشاركية.

الجدير بالذكر أن القانون رقم 11- 10 في نص المادة 15 منه جعل البلدية تسيير بواسطة ثلاثة هيئات وهي: - هيئة تداولية: المجلس الشعبي البلدي،

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- إدارة بنشاطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وقد عالج المشرع في ذات القانون جميع جوانب المرتبطة بتنظيم واختصاص البلدية في 220 مادة موزعة على خمسة أقسام، تطرق القسم الأول للأحكام التمهيدية تمحور حول المبادئ الأساسية وصلاحيات البلدية، أما الأقسام الأخرى فقد تطرقت للجوانب المالية والإدارية وكيفيات ممارسة الرقابة الوصائية وغيرها، وسيتم التطرق لذلك بشكل مفصل في القادم من محطات دراستها هذه.

2- المعالجة التشريعية للوجود المادي للولاية: بعد صدور قانون البلدية بموجب الأمر رقم 67-24 والاعتراف بها كجماعة لامركزية قاعدية اتجه اهتمام المشرع صوب إصلاح النظام القانوني للولاية كمستوى

[1] - وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 13 مارس 2011، السنة الرابعة رقم 205، 28 مارس 2011، ص08.

[2] - المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 عشت 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادر بتاريخ 31 غشت 2021.

[3] - المواد 02، 11 من نفس القانون.

ثاني في التنظيم اللامركزي في الدولة من أجل تجاوز الصعوبات التنظيمية والوظيفية التي خلفها الموروث الاستعماري على الصعيد الولائي الذي لا يخدم طموحات الشعب الجزائري وفقاً للتصور الاشتراكي.

تميزت مرحلة الأحادية الحزبية بميلاد أول قانون للولاية بموجب الأمر رقم 69-38[1]، الذي تم إرفاقه بميثاق كتعبير عن رغبة المشرع الجزائري في الاعتراف التشريعي بالوجود المادي للولاية في صلب اللامركزية الإقليمية، حيث جاء ميثاق الولاية على ذكر اللامركزية والولاية في عدة محطات أين اعتبر الولاية أولاً: "..**مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية لقوله** "، واعتبرها: " **الوسيط بين الأمة والبلدية** "، كما أنها: " **مؤسسة لامركزية مزودة بهيئات خاصة وبسلطة فعلية للبث..**، "؛ كما تطرق للامركزية بقوله: " **اللامركزية لا تهدف إلى التعبير من إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية لان دولتنا هي دولة موحدة...تمكن اللامركزية على مستوى الولاية من تحديد أساليب التخطيط الاقتصادي والاجتماعي بفضل تكوين جدي لتفهم اقرب لمشاكل التنمية**"[2].

كما استقر على تعريف الولاية بأنها: " **جماعة لامركزية ودائرة اختصاص حائزة على السلطة المتفرعة للدولة وتقوم بدورها على أكمل وجه، وتعبر على مصالح سكانها وتحقيقيها، لها هيئات خاصة بها، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة** "[3]، فعند استقراء جميع النصوص السالف ذكرها يتضح أن المشرع حاول إضفاء الطبيعة اللامركزية للولاية مع طابعها المركزي وقد يكون مرد ذلك في من وجهة نظرنا اتساع نطاق وظائف الولاية التي تتجاوز حدود وقدرات البلدية وعملها كوسيط بين الدولة والجماعات القاعدية.

وهو ما عبر عنه أيضا الميثاق الوطني الصادر سنة 1986 الذي أعتبر الولاية حلقة وصل بين البلديات والإدارة المركزية الذي يفرض عليها الاضطلاع بالمهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على مستوى الولاية وتنشيط الجماعات الإقليمية ككل[4]؛ والجدير الذكر أن معظم المواثيق التي عالجت نظام الجماعات الإقليمية واللامركزية عموماً تمت بتحفظ كونها تمثل استثناء من أصل عام هو المركزية، مع التردد من منح الجماعات الإقليمية الاستقلالية الضرورية في التسيير التي لا تحيد عن مضمون وحدة الدولة إلى جانب كونها أداة لتنفيذ سياسات التي يقررها الحزب الواحد[5]؛ أما الأمر رقم 69-38 فنجد أنه لم يختلف كثيراً على التوجه المعلن عنه في ميثاق الولاية وهو أمر طبيعي لصدورهما معاً في الجريدة الرسمية واحدة، ولقد جاءت المادة الأولى من الأمر رقم 69-38 على أن الولاية هي: "...**جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة** "، والملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع حاول بيان

[1] – الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 44، الصادر في 23 مايو 1969.

[2] – ميثاق الولاية المؤرخ في 22 مايو 1969، ج.ر.ج.ج، العدد 44 الصادر في 23 مايو 1969، ص512 وما يليها.

[3] – الميثاق نفسه، ص513.

[4] – عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، المعهد الوطني للتعليم العالي والعلوم القانونية والإدارية، ديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، د .س.ن، ص99.

[5] – جمال داودي، المرجع السابق، ص622.

طبيعة الولاية ووظائفها التي تعكس التوجه الاشتراكي في تلك الفترة، غير ما تميز به الأمر رقم 69-38 أنه منح الولاية الشخصية المعنوية واستقلالها المالي على خلاف الأمر رقم 67- 24 المتضمن القانون البلدي كما رأينا سابقاً.

إن الأمر رقم 69-38 على رغم من مزاياه في الإعتراف بالولاية كجماعة إقليمية تتمتع بشخصية معنونيه إلا أنها لا يمكن أن توصف كوحدة لامركزية وفقط بحكم تركيبتها المزدوجة وهياكلها التي تعبر عن تواجد نظامين معاً المركزي ولا مركزي وهو ما جعل الغموض يكتنف مفهوم اللامركزية والتطبيق الفعلي لمبادئها التي يظهر وأن المشرع قد سعى لإدراجها من جانب شكلي فقط[1]؛ تسيير الولاية بموجب الأمر رقم 69-38 بواسطة ثلاث هيئات وهي[2]: المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي، الوالي.

بتخلي المشرع الجزائري على النهج الاشتراكي وتبني نظام التعديدية السياسية في ظل دستور 1989 ظهرت الحاجة لإعادة النظر في قانون الولاية السابق حيث تم إلغاءه وتعويضه بالقانون رقم 90- 09 الذي منح المشرع خلاله نفساً جديداً للوجود المادي للولاية القائم على مقومات التعديدية الحزبية وتعزيز مكانة المجالس الولائية، غير أنه ومن ناحية أخرى حافظ على ذات الطبيعة المزوجة للولاية التي تظهر عند جمع مقومات اللامركزية وعدم التركيز في الاعتراف بوجودها المادي.

ولقد عرفت المادة الأولى منه الولاية على أنها: " **جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وشكل مقاطع إدارية للدولة وتنشأ بموجب قانون**"[3]، وبذلك استبعد المشرع من التعريف الولاية الوارد في الأمر رقم 69- 38 سابقاً الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية وذلك استجابة لتخلي المؤسس الدستوري عن النظام الاشتراكي فيما أبقى على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للولاية كأساس ومقوم مهم للامركزية الإقليمية، في حين تم الحفاظ على طابع المركزي الولاية في كونها مقاطعة إدارية لدولة، كما نجد أنه تطرق لوسيلة إنشائها التي تحدث بموجب قانون وأدرجها ضمن عناصر المكونة لتعريف للولاية على خلاف الأمر رقم 69-38 الذي عالج تلك المسألة بشكل منفصل عن التعريف الوارد في المادة الأولى منه.

عالج المشرع جميع جوانب المتعلقة بتنظيم واختصاصات الولاية وهيئاتها في القانون رقم 90-09 في 158 مادة موزعة على سبعة أبواب، أما بخصوص هيئات الولاية نجد أن المشرع ألغى المجلس التنفيذي للولاية واكتفى فقط بنص المادة 08 منه على الهيئات التي تسيير الولاية هي[4]: المجلس الشعبي الولائي، والوالي؛ والملاحظ أن الإصلاحات الوارد ضمن القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية كنظيره القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية لم تجسد بشكل فعلي على أرض الواقع نتيجة الظروف السياسية والأمنية الصعبة

[1]- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية: 2017/2016، ص47.

[2] – المواد 03، 137، 150 من الأمر رقم 69-38، المرجع السابق.

[3] – المادة الأولى من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 15 الصادر بتاريخ 11 أفريل 1990.

[4]- المادة 08 من نفس القانون.

في حقبة التسعينيات التي أعقبها العديد من الإجراءات والتدابير التي كان من ضمن أولياتها استتباب الأمن وتحقيق الاستقرار في مؤسسات الدولة.

عاد المشرع الجزائري من جديد التفكير في سن قانون آخر للولاية استجابة للإصلاحات الاقتصادية والسياسية التي تم تبنيها بمبادرة من رئيس الجمهورية سنة 2011 التي مست العديد من القوانين ذات الصلة كقانون البلدية والجمعيات والأحزاب السياسية، وتوج ذلك المسعى بإصدار القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، حيث جاء أثناء عرض مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع هذا القانون أنه يهدف إلى: " **تمكين الولاية كهيئة ذات الطابع المزدوج من القيام بدورها كفضاء لممارسة السيادة الوطنية في إطار وحدة الدولة وتنسيق النشاط القطاعي المشترك توحيدا للمبادرة المحلية، وذلك بتكريس المبادئ الأساسية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية** "[1].

تم التأكيد على الطابع المزدوج للولاية والاعتراف بوجوهها المادي في كونها هيئة لامركزية إلى جانب أنها هيئة عدم التركيز إداري من خلال المادة الأولى من القانون رقم 12-07 التي عرفت الولاية على أنها: " **الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة**"[2]، وهو ما يشير للطابع اللامركزي للولاية مع تثبيت مقومات وجودها المادي في هذا الجانب كتمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، في حين أضاف ذات المادة أنها: " **الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية وتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة** "؛ وهو ما يفهم منه الجانب الآخر للولاية وطابعها غير الممركز للدولة، ولقد أضاف المشرع عناصر أخرى لم يشر لها القانون رقم 90-09 في كون الولاية: "..**تساهم إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئية وكذا حماية وترقية وتحسي الإطار المعيشي للمواطن وتدخلها في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون، شعارها بالشعب وللشعب وتحث بموجب قانون** "[3]، ويبدو من خلال ما سبق أن المشرع كان أكثر تفصيلاً في القانون رقم 12-07 عن القانون رقم 90-09 في تحديد طبيعة الولاية ومجال اختصاصاتها التي تتشارك فيها مع الدولة.

تطرق قانون الولاية رقم 12-07 للمعالجة التشريعية لمختلف الجوانب التنظيمية والوظيفية للولاية بإعتبارها جماعة إقليمية ومستوى ثاني في التنظيم اللامركزي في الجزائر من خلال 181 مادة موزعة على سبعة أبواب؛ أما في ما يخص تنظيم الولاية فتطرق أليه الباب الأول الذي أبقى على الهيئات المنصوص عليها في القانون رقم 90-09 بنصه على أن للولاية هيئتان هما[4]: المجلس الشعبي الولائي، الوالي.

---

[1] – مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تلاوة مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية التاسعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 03 يناير 2012، السنة الخامسة رقم 2015، 14 مارس 2012، ص05.

[2] – المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

[3] – المادة الأولى الفقرة 04 من نفس القانون.

[4] – المادة 02 من نفس القانون.

الجدير بالذكر أن المشرع قد استقر في قانون 12-07 على اعتماد خيار الانتخاب الجزئي لهيئات الولاية لكون المجلس الولائي جهاز منتخب في حين أن هيئته التنفيذية ممثلة في الوالي جهاز معين وهو ما ينتقص من درجة استقلاليتها العضوية[1]؛ وللإشارة فإن فخيار المجلس المحلي المعين بصورة كلياً أمر غير مقبول في الجزائر فنظامها القائم مستمد من الشرعية الشعبية، أما نظام التعيين الكلي يكرس تبعية المجلس للجهة المسؤولة عنه وهو ما يتنافى بدوره مع الحكامة التي تتطلب إعمال مبدأ المشاركة وهذا لا يكون إلا بالإعتماد أسلوب الانتخاب الكلي للمجالس المحلية[2].

في الأخير نخلص أن المشرع قد اعترف بالوجود المادي للجماعات الإقليمية بموجب قانوني الولاية والبلدية ولقد تم تثبيت أبرز مقومات وجودها وهي الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة اللازمة لتعبير عن وجود هيئات ومستويات محلية تكرس الحكامة المحلية، وهو ما يجسد مبدئياً دورها كفاعل في التسيير الشؤون المحلية ويضمن لها الحد الأدنى من الوسائل التي تمكنها من التدخل في تنمية إقليمها وأخذ زمام المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصاتها.

الفرع الثاني: تكريس مقومات الحكامة المرتبطة بلامركزية نشاط الجماعات الإقليمية.

تعتبر الحكامة أسلوباً يتنافى مع الأسلوب الاحتكاري للسلطة على المستوى السياسي والإداري معاً وينبذ كل أساليب الإقصاء وعدم المشاركة في التسيير وصنع القرارات التنموية وتنفيذيها، فهي إذن تتطلب تقسيم المهام وتوزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين عدة مستويات مع تحديدها بشكل واضح ودقيق[3]، وبما أننا نتناول الحكامة كأسلوب لتسيير على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر لابد من تطرق لمقومات لامركزية نشاطها التي تظهر من خلال الاعتراف القانوني بوجود مصالح وشؤون محلية وتمّيزها عن المصالح الوطنية **(أولا)**، ثم التطرق للمعيار المعتمد في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين الدولة والجماعات الإقليمية من جهة وبين جميع مستويات التنظيم اللامركزي من جهة أخرى، والوقوف على مدى ملائمته لمتطلبات الحكامة التي تقتضي إشراك كل المتدخلين الفاعلين في تسيير الشؤون المحلية وتحقيق أكبر قدر ممكن من التكامل والتنسيق في أدوارهم التنموية **(ثانيا)**.

أولا- صعوبة التجسيد العملي لفكرة التمييّز بين المصالح المحلية والوطنية:

إنه لمن الطبيعي تواجد مصالح محلية متميزة في جزء معين من إقليم الدولة دوناً عن غيره نتيجة ترابط المصالح الاجتماعية والاقتصادية داخل ذلك الإقليم وهو الدافع لوجود هيئات محلية تتولى مهمة الإشراف عليها، حيث يرى الفقيه الفرنسي **ذي لوبادر** أن: " **الهيئات المحلية لا تستطيع مباشرة أعمالها إلا إذا توافرت**

[1] – رمضان تيسمبال، المرجع السابق، ص30.

[2] – عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، المرجع السابق، ص65.

[3] – المختار حيمود، المرجع السابق، ص95.

لها شؤون محلية خاصة بها.." [1]، ولقد وصف الأستاذ **كراجي مصطفى** المصالح المحلية على أنها: **" مجموعة الاحتياجات والخدمات التي تقوم بها أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة أقدر تعبيرا عن احتياجاتهم "**[2]؛ فالارتباط الوثيق بين الجماعات الإقليمية وسكان المنطقة جغرافياً يفترض عملياً وجود حاجيات متميزة للمواطنين المحليين تختلف عن الحاجيات العامة (كالمواصلات، الدفاع، الأمن)، وهي حاجيات ترتبط بهم دون سواهم كالإنارة العمومية وتوزيع المياه وغيرها كونها موجهة للمنفعة الشخصية لسكان الإقليم وتستلزم وجود أحد الأشخاص المعنوية لتتولى مهام إشباعها[3].

إن اعتراف الدولة بوجود مصالح متميزة محلياً يستجيب للإتجاه الليبرالي الذي يفسر العلاقة التي تربط الدولة بالوحدة المحلية ضمن إقليمها والتي مفادها ضرورة أن تكون شؤون البلدية للبلدة والشؤون القومية لدولة، غير أن تحديد الدقيق للشؤون المحلية يعد عملية صعبة ويكتنفها الغموض لكونها فكرة مطاطة ومتطورة وذات طابع نسبي غير محدد المضمون، فهي ترتبط أساساً بتوجه الدولة نحو تحميل الوحدات المحلية مهمة تسيير الأنشطة والمهام الأكثر تكلفة مادياً [4]، وبالتالي فالسؤال الذي يمكن طرحه هنا كيف يمكن التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية إذن بشكل الذي يضمن استقلالية الجماعات الإقليمية إلى جانب عدم تحميلها أعباء تفوق قدرتها المادية والبشرية وقصد تفعيل الحكامة الجيدة في التسيير في ظل ما تعرفه تلك الجماعات من اتساع مجال تدخلها خصوصاً ميادين التنموية والاقتصادية وزيادة أعبائها في مجال تقديم الخدمة العمومية وتداخلها بشكل كبير مع المصالح الوطنية التي تمثلها الدولة ككل.

يرى الدكتور" **فوائد العطار** " أن وضع معيار لتفرقة بين المرافق المحلية أو المجالات التي تتولها السلطة المحلية وتدخل في صميم الشؤون المحلية وتلك الوطنية قد يكون مستحيلاً على المستوى العملي لصعوبة ضبط المرافق والنشاطات العمومية التي تدخل في اختصاص كل منهما، فهي عملية تحكمها الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل دولة من الدول التي تتبنى النظام اللامركزي كنهج في التسيير وتولي الوظيفة الإدارية في الدولة، إلا أن ذلك لم يمنع بعض الفقهاء من أن يتفقوا على بعض المرافق العامة التي تعد بحكم طبيعتها لا تندرج في نطاق الشؤون المحلية كمرفق الدفاع، القضاء، الشرطة، لكونها تتعارض حسب طبيعتها مع مبدأ فصلها عن السلطة التنفيذية[5].

---

[1]– حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، ط 01، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1983، ص87.

[2] – وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري – تيزي وزو –، تاريخ المناقشة: 2017/10/11، ص94.

[3] – زهدي يكنّ، القانون الإداري، د ط، منشورات المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، د .س.ن، ص ص252–253.

[4] – حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية (دراسة مقارنة)، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2015، ص125.

[5] – فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد 08، العدد 1 / يناير 1966، ص09.

إذا سلمنا أن جميع المرافق والنشاطات ذات الطابع الإداري تحمل في طياتها تناغماً واتفاقاً مع النظام اللامركزي فهناك من تلك المصالح ما يعد الأقرب أن تتولاه الوحدات المحلية كالمرافق الفنية، التجارية، وصناعية، فهي مجالات لا تتمتع بطابعها العمومي التي يمكن بكثير منحها أسلوبا يتفق ويتماشى مع حاجيات الإقليم الذي تندرج ضمن نطاقه، وهذا ما يعبر عن مدى الحاجة للنظام اللامركزي تبعاً لزيادة وظائف الدولة والتي تحتم عليها منح بعض اختصاصاتها لكي تسييرها وحداة محلية لامركزية[1].

أما الدكتور **عادل محمود حمدي** فيرى أن: " **هناك مصالح محلية متميزة بطبيعتها عن المصالح القومية التي يتعين أن يطبق بشأنها النظام اللامركزي، كما أن هناك بالمثل مصالح قومية بطبيعتها يتعين أن يطبق بشأنها النظام المركزي، وهناك مصالح نسبية وهي التي تختلف الحلول بشأنها والتي يمكن أن يطبق بشأنها الأسلوب المركزي أو اللامركزية طبقاً للظروف**"[2]، وبالتالي فإن التفرقة بين ما هو محلي أو وطني له طابع نسبي وليس بالأمر السهل طالما أنه يتأثر بالظروف الاقتصادية والسياسية وبدرجة تبني مقومات النظام اللامركزي في الدولة وبضبط دقيقة لعلاقتها بالجماعات الإقليمية.

فمن جانب آخر أكد **الدكتور محمد عبد الله العربي** أن مرفق الدفاع على سبيل المثال والذي في الغالب يعد من المرافق الوطنية قد يكتسي طابعاً محلياً حينما تقتضي الظروف إحاطة وحدة محلية ما بإجراءات أمنية خاصة، وتتركز في الولايات أو البلديات الحدودية أو العواصم والتي تكون أكثر المناطق تميزا من ناحية تعزيز تواجد المرافق الأمنية[3]، وهو ما يؤكد أن مسألة التفرقة بين المصالح المحلية والمحلية نسبية فقط ولا وجود لمعيار حاسم يمكن التعويل عليه دائماً.

وبناءاً عليه فقد فضل الكثير من الفقهاء في تعريف وتحديد المصالح المحلية إسنادها لموقف المشرع، فهي بهذا المعنى تعد المصالح المحلية تلك التي منحها المشرع هذا الوصف، في حين رفض البعض هذا التوجه على أساس أنه ليس كل ما يضفي عليه المشرع صفة شأن محلي بأنه يدخل في نطاق الشؤون المحلية، ذلك أن الكثير من تلك المسائل قد يكون لها طابع مختلط يفترض معه إدارة وتسيير مشترك بين الدولة والوحدات المحلية وليس بصورة مستقلة تماماً عن الوحدات المحلية[4]، وهو ما يتفق إلى حد كبير مع رأي الأستاذ **محمد قاسمي: " يمكن تحديد مفهوم الشأن المحلي في إطار القانون الإداري، بأنه مجموع القضايا المحلية التي يقر المشرع بوجودها لجماعة من الأفراد، ويعهد إليهم بالإشراف عليها وتدبير مواردها المالية والبشرية "**[5]، فالدولة عن طريق سنها للتشريعات الأساسية والقوانين الناظمة لعلاقة الدولة بالوحدات والهيئات المحلية تعد

[1]– فؤاد العطار، المرجع السابق، ص10.

[2] – رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة ؟، مذكرة ماجستير، تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص26.

[3] – حسن محمد عواضة، المرجع السابق، 88.

[4]– حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص126.

[5] – وهيبة برازة، المرجع السابق، ص94.

وحدها صاحبة الاختصاص في وضع المعيار الحاسم لتفرقة بين ما هو وطني وما هو محلي من الاختصاص نظراً لصعوبة إيجاد معيار حاسم متفق عليه من الجانب الفقهي[1].

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده لا يعترف أصلاً بوجود مصالح أو شؤون محلية متميزة بطبيعتها عن الشؤون الوطنية، حيث يعد كل الاختصاصات الإدارية والمالية سواء كانت ممارسة من السلطة المركزية أو من الهيئات اللامركزية هي من قبيل الشؤون العمومية، وبالتالي فإن الاختصاصات التي تمارسها الجماعات الإقليمية ما هي إلا جزء فقط تلك الشؤون وهو ما يمكن استخلاصه من استعمل مصطلح الشؤون العمومية في العديد من التشريعات كالدستور والقوانين العادية في الجزائر[2]؛ ولقد حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 أيضا على نفس نهج التعديلات التي سبقته ولم يستعمل مصطلح الشؤون المحلية وإكتفى فقط في نص المادة 19 منه على أن المجلس المنتخب يشكل قاعدة اللامركزية والمكان الملائم لمشاركة المواطنين في شؤون العمومية لا المحلية وهي نفس الصياغة الواردة في نص المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مع العلم أن المجالس المحلية المنتخبة تمارس في الأصل اختصاصات ذات طبيعة محلية وليست عمومة بما أنها تمس فقط مواطنيها المحليين وتمارس ضمن النطاق الإقليمي المخصص للجماعات الإقليمية.

إن استعمال مصطلح **العمومية** في الدستور يتناقض مع أهم أركان اللامركزية وهو وجود مصالح محلية متميزة عن الوطنية فكان الأجدى استعمال مصطلح المحلية بدل العمومية لتمييزها عن باقي الجماعات ، ذلك أن العمومية يراد بها تلك جماعات التي تمتلك مصالح مشركة تضم كافة التراب الوطني[3]، وهو ما تم استخدامه أيضا في قانون البلدية رقم 11-10 حيث نصت المادة 02 منه " **البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية....وتشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية** "، وهذه الشؤون في الأصل تتضمن مجال تدخل البلدية في الجوانب السياسية والإدارية المالية والاجتماعية والتنموية والتي تمنح في الأساس للمجالس الشعبية البلدية وهيئاتها التنفيذية.

خلاصة القول أنه قد يكون مبرر المشرع في استخدام مصطلح العمومية بدلاً من المحلية هي الوسيلة التي تم بها إنشاء البلديات الجزائرية والتي كانت نتاج قرار مركزي لا لوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية والتي تتطلب بدورها هيئات محلية مستقلة تتولى مهمة تسييرها، وهو ما يفهم منه أن المشرع لا يزال ينظر لكل اختصاصات البلدية على أنها شؤون عمومية، وهذا على خلاف تشكل البلديات الفرنسية مثلاً التي نشأة جراء تجمع سكاني منسجم حول إقليم معين يجمعه التضامن أو المصالح المشتركة التي تحمل في مدلولها تميزا عن المصالح الوطنية [4]، وهو ما بات اليوم يستدعي تبني رؤية جديدة لاختصاصات الجماعات الإقليمية

[1] – حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص88.

[2] –عزيزي ليلى، صلاحيات البلدية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع: الإدارة العامة، قانون وتسير الإقليم، كلية الحقوق جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية: 2016/2015، ص47.

[3] – عبد القادر لحول، المرجع السابق، ص290.

[4] – عزيزي ليلى، المرجع السابق، ص ص47-48.

قائمة على أساس التميز بين المصالح المحلية والوطنية ودعمها بأساليب أكثر دقة ووضوح لتوزيع الاختصاصات بين الوحدات المحلية والدولة قصد تحديد مسؤوليات كل منهم في تولي أعباء التنمية وتفعيل الحكامة الجيدة.

ثانيا- المعيار العام كأساس لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية:

إن السؤال الذي يمكن طرحه في هذا المجال كيف يمكن توزيع الوظيفة الإدارية بين الوحدات المحلية والمركزية، وكيف يمكن أن يؤدي ذلك التوزيع في تحقيق مبدأ التعاون والشراكة والفاعلية والمساءلة لتعزيز فرص التنمية المحلية، ليساهم من جهة ثانية في تعزيز استقلالية الهيئات المحلية في التسيير كمعايير حاسمة للحكامة المحلية؛ خصوصاً وأن فكرة الحكامة ليست بفكرة نظرية على الإطلاق وإنما على حد وصف البعض عبارة عن هندسة لمجموعة من الممارسات التي تنتج عن تحديات محسوسة للمجتمع يتعين عليه تحديدها، فمن الضروري إذن رسم هذه الممارسات في صورة مجموعة اختصاصات محددة يناط تنفيذها لتحقيق أهدافها التنموية[1]، والإجابة تكمن في الأسلوب الذي يتم به توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية.

يتم في العادة إتباع أسلوبين رئيسيين لتوزيع الاختصاصات الأول هو الأسلوب الحصري أو المعروف بالأسلوب الانجليزي والذي يقضي بضرورة أن يتولى المشرع ذكر الاختصاصات المحلية بموجب نص تشريعي على سبيل الحصر بناءاً عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد بالقوانين التي تنظم الشؤون المحلية، في حين تعد المصالح الوطنية تلك التي لم يتم ذكرها في القانون[2]؛ وبالتالي فهو ذلك الأسلوب الذي يؤدي بتحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر من طرف المشرع، بينما تحتفظ السلطة المركزية ببقية الاختصاصات التي تم استبعادها من مجال اختصاصات تلك الجماعات، فإذا مارستها هذه الأخيرة يعد عملها مشوباً بعيب في المشروعية بسبب تجاوز الاختصاص فهو بذلك يرسم بشكل دقيق اختصاص ومجال تدخل الجماعات الإقليمية[3].

أما الأسلوب الثاني فهو الأسلوب العام وهو ما تبناه المشرع الفرنسي أولاً والقاضي بأن تمارس الجماعات الإقليمية جميع الاختصاصات التي تهم الشؤون المحلية إلا ما استثني بنص صريح، ولها أن تقوم بجميع المسائل التي تدخل في حدود إقليمها كالصحة والتعليم والنقل والمياه..الخ[4]، حيث يجعل هذا الأسلوب الجماعات الإقليمية تتدخل بصورة عامة ومطلقة في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية إلا ما استثناه القانون بشكل صريح، وبالتالي فإن تدخل الأجهزة المركزية في الشؤون المحلية مقيد بالنص القانوني ويتناسب مع المعنى الحقيقي للامركزية تاريخاً وفلسفياً، أما عملياً فقد يتمخض عنه العمومية في الصلاحيات وهو ما يفرض وجود

[1] – عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، المرجع السابق، ص ص 71-72.

[2] – علي خطار، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت مجلس النشر العملي، المجلد 13، العدد 02/ يونيو 1989، ص128.

[3] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص228.

[4] – المرجع نفسه، ص227.

رقابة مركزية مشدد فضلاً عن عدم تناسب الوسائل اللازمة لتفعيل الاختصاص المحلي ويظهره في صورة مقيد عملياً رغم عموميته وإطلاقه نظرياً[1]، ويجعل من مسألة التدخل السلطة المركزية وتعزيز مكانة وصلاحيات هيئات عدم التركيز الإداري أمراً لابد منه لزيادة قدرتها على التحكم بشكل فعّال في تسيير الشؤون المحلية.

وبالتالي يبدو أن المقتضى العام للإختصاص يقوم على فكرة القضايا المحلية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية وهي فكرة فضفاضة وعامة يصعب تحديدها فضلاً على عموميتها[2]، ولقد تم اعتماد هذا الأسلوب في فرنسا منذ صدور قانون 5 أفريل 1884 المتعلق بالتنظيم البلدي، حيث تميزت هذه الفترة بالإعتماد على الصيغة العامة للإختصاص بالنسبة لكل مستويات الجماعات المحلية، مع إعطاء بعض الأمثلة عن اختصاصات مجالسها ورؤساءها في قوانين الجماعات المحلية أو في نصوص متفرقة وسمح ذلك التعميم بالتدخل لتدبير كافة القضايا التي تدرج في الشأن المحلي[3].

ولقد تأثر المشرع الجزائري بالنموذج الفرنسي أعلاه واتخذ مبدأ الاختصاص العام كأسلوب لتوزيع الوظائف بين الدولة والجماعات الإقليمية وأصبحت هذه الأخيرة تباشر جميع الشؤون المحلية وتتداول في كل المجالات الاختصاصات المحددة لها بموجب مداولة، وهو ما نصت عليه المادة 51 من القانون رقم 12-07 التي أجازت للمجلس الشعبي الولائي بأن يتداول في كافة الشؤون التي تدخل مجال اختصاصاته، وهو ما تطرق إليه أيضا القانون البلدية رقم 11-10 فيما يحص اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، في حين ضرب المشرع بعض الأمثلة عن تلك الاختصاصات في نطاق مجالات التي يمكن للجماعات الإقليمية التدخل فيها كالتنمية والتهيئة والمجالات الاجتماعية والثقافية وغيرها وهي وارد على سبيل المثال لا الحصر[4].

أظهر تطبيقات مبدأ الاختصاص العام في فرنسا عدم ملائمتها مع مقتضيات وضوح الاختصاصات ومداها وفحواها معاً، أين صدرت العديد الإصلاحات فيما بعد كان الغرض منها الحد من مبدأ الاختصاص العام والذي أثر سلباً على أداء الجماعات المحلية وتوزيع المسؤوليات ووضوحها، وهو ما اضطر مجلس الدولة الفرنسي لتدخل في توضيحها كإجتهاده الصادر في يونيو 1929 القاضي بعدم السماح للجماعات المحلية بتعدي على اختصاصات المؤسسات العمومية ومنع بعضها من التدخل في المجال الصناعي وتجاري تطبيقاً لمبدأ حرية التجارة والصناعة...الخ[5]؛ حيث تولى مجلس الدولة الفرنسي دوراً مهماً في تحديد الاختصاصات

---

[1] – أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة: 2013/05/15، ص49

[2] – سعيد محمد عبد الرحمان، توزيع الاختصاصات بين الدولة والبلديات كآلية لتطوير الخدمة العمومية " دراسة الحالة الموريتانية "، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الدولي حول: ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية تحديات ورهانات، كلية الحقوق والعموم السياسية، جامعة الوادي، مارس 2016، ص06.

[3] – محمد بوجيدة، طرق توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية في القانون المقارن، المجلة العربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 46/أكتوبر 2002، ص132.

[4] – المادة 51، والمواد من 73 إلى 100 من القانون رقم 12- 07، المرجع السابق.

– المادة 52، والمواد من 107 إلى 124 من القانون رقم 11- 10، المرجع السابق.

[5] – محمد بوجيدة، المرجع السابق، ص ص 133-134.

الجماعات المحلية الفرنسية وضمان عدم التداخل بينها وبين الاختصاصات الموكولة للدولة فله أن يبدي رأيه في اختصاصات جديدة لم تكن موكولة للوحدات المحلية في السابق، ويعمل بهذا الخصوص على إثبات الحاجة إلى قيام المجالس المنتخبة بمثل هذه الاختصاصات ومدى ملائمتها خاصة في حال لم يعجز ذلك الاختصاص أن يتم تأديته بصورة جيدة من طرف الجهة التي كانت تمارسه في السابق[1].

غير أن الإجابة عن التساؤلات من يقوم بماذا ومن يمول ماذا ؟؟ بقية مطروحة على الطاولة على الرغم من صدور عدة نصوص قانونية واجتهادات قضائية في هذا الشأن، فمبدأ الاختصاص العام كان له آثاره السلبية والتي نتج عنها الغموض وعدم القدرة على تحديد كل الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية من طرف النصوص القانونية والتنظيمية، وهذا ما دفع بالمشرع الفرنسي إلى الحد من مبدأ الاختصاص العام بصدور قانون 2 مارس 1982 والقوانين المكملة له التي تبنت فسلفه جديدة لتوزيع الاختصاصات الإدارية في الدولة لتحقيق فاعلية أكبر في تسيير الشؤون المحلية والحد من الآثار السلبية لذلك المبدأ[2]، وهو ما يدعونا للبحث حول مدى فاعلية مبدأ الاختصاص العام المعتمد من طرف المشرع الجزائري وتأثيره على مقتضيات الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية.

ثالثا- تأثير تطبيق المعيار العام المعتمد في توزيع الاختصاصات على مقتضيات الحكامة:

مبدئياً تقاس أهمية الاختصاص المحلي بإتساع مداه وشموليته كتعبير عن كبر شأن ومكانة الجماعات الإقليمية في النظام الإداري في الدولة، فكلما كان الاختصاص الجماعات الإقليمية مطلقاً كان ذلك تعبيرا عن وقوة ومكانة النظام اللامركزي بشكل عام، فمعيار الاختصاص العام له من المزايا التي تتيح للجماعات الإقليمية التدخل في كل المجالات الحيوية للمواطنين ضمن نطاقها الإقليمي ويسمح لها بحرية المبادرة ومرونة أكبر في التسيير.

شهدت الفترة ما بعد سنة 1982 تقييد مبدأ الاختصاص العام من قبل المشرع الفرنسي نتيجة المساوئ المترتب عيه التي أدت إلى تداخل المسؤوليات وغموضها، فمن خلال القانون الصادر في 02 مارس 1982 والقوانين الصادرة في سنة 1983 اتضح جليا رغبة المشرع الفرنسي في العدول عن مبدأ الاختصاص العام واعتبرت تلك القوانين ثورة مهمة في النظام اللامركزي الفرنسي تميزت بإلغاء الوصاية السابقة وحصر اختصاصات ممثلي الدولة، وتضمنت إسناد الجماعات المحلية والدولة جملة من الاختصاصات التي تتلاءم والإمكانيات المتوفرة لتسييرها، في حين يتم تدخل باقي الجماعات أو الجهات من باب التعاون والشراكة فقط لا غير مع تبني المبدأ القائل بضرورة نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات المحلية بما يشمل نقل متكافئ للوسائل المالية والبشرية والأملاك العمومية[3].

[1]- حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص94.

[2] - محمد بوجيدة، المرجع السابق، ص134.

[3] - المرجع نفسه، ص134 وما بعدها.

وبالتالي يمكن أن نستنتج من ذلك كله هو إخفاق معيار الاختصاص العام الذي كان معتمد من قبل سنة 1982 كمعيار حاسم لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية في فرنسا؛ في حين يظهر المشرع الجزائري مازال محتفظا بالصورة التقليدية للأسلوب العام بالطريقة الفرنسية القديمة التي اثبت عدم فاعليها دون إرفاقه بإصلاحات جدية على المستوى التنظيمي والقانوني للجماعات المحلية، وهو ما جعلت منه عاملا ذو تأثير سلبي على فاعلية التسيير وأسفر عن نتائج غير مرضية انعكست على مردودية البرامج والمشاريع التنموية فضلا عن تكريس معايير المشاركة والمساءلة، هذه الأخيرة التي تستدعي وضوحاً في المهام والمسؤوليات بين جميع الأطراف المتدخلة في الشأن المحلي.

إن التجربة التي عاشتها البلديات والولايات عبر الوطن دائماً ما تصطدم بحقائق في الواقع العملي التي جعلت من المبادئ الراسخة في القوانين كالديمقراطية والمواطنة والاستقلالية في مباشرة الاختصاصات متداخلة على الرغم من تكاملها، ولم يكون في الإمكان في كل الأحوال التصدي لمسائل المرتبطة بتنازع الاختصاصات نتيجة غموضها واتساعها وعدم التحكم الجيد فيها، فضلاً عن ضمان الشفافية في تسييرها[1]، وحتى الإصلاحات الحالية التي تبناها المشرع الجزائري في قانوني الولاية رقم 12-07 والبلدية رقم 11-10 لم تستطع تجنب مسألة تنازع الاختصاصات وغموضها، وفيما يلي أهم أسباب فشل معيار الاختصاص العام في الجزائر والنتائج المسفرة عنه التي كان لها أثرها سلبي على مقتضيات الحكامة تسيير الجماعات الإقليمية.

1 – أسباب فشل معيار الاختصاص العام في توزيع الاختصاصات:

عهد المشرع الجزائري مهمة تحديد اختصاصات الجماعات المحلية للقانون العادي الذي لم يستطع أن يتجنب الغموض والخلط في إسناد الاختصاصات المحلية للولاية والبلدية، فضلاً على عموميتها وكونها تتميز بإتساع مجالها تطبيقاً للمعيار العام وباتت لا تتلاءم مع قدرت الجماعات الإقليمية المالية أو البشرية؛ ويظهر ذلك جلياً من خلال تفحص معظم المواد قانوني الولاية والبلدية التي عالج صلاحيات المجالس الشعبية بإستخدامها لمصطلحات غير دقيقة وفضفاضة في تعريف لها على غرار: **(يشارك - يسهر، يبادر، يساهم، يحرص، يشجع..... الخ)**، وهي إن دلت فأنها تدل على عدم مقدرة المشرع على التحكم في تطبيق معيار الاختصاص العام [2]، علاوة على ذلك لم يستطع المشرع توضيح الحدود الدقيقة بين مهام الدولة والجماعات الإقليمية، وهو ما يستفاد أيضاً من خلال حكام المادة 03 من قانون الولاية المادة الأولى من قانون البلدية رقم 11-10 التي تكرس التبعية للسلطة المركزية وتقوية مكانة هذه الأخيرة في التنظيم اللامركزي، وتدخلها في ممارسة اختصاصات الجماعات الإقليمية بشكل بات يحد من استقلاليتها في التسيير[3].

---

[1] – وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص08.

[2] – راجع المواد من 103 إلى 124 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– راجع أيضا المواد من 73 إلى 101 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[3] – حنان علاوة، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، تاريخ المناقشة 18 ديسمبر 2019، ص ص 57-58.

من جانب أخر نجد أن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 لم يشر صراحة لمسألة توزيع الاختصاصات، واكتفى فقط في نص المادة 188 على أن تقوم العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز وهي مبادئ تحمل دلالات كثيرة ومتنوعة قد تتخذ عدة أساليب وصور أثناء تجسيدها من الناحية التطبيقية، ولا تفيد التفصيل في شأن المعيار المتبع في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية التي هي مسألة بالغة الأهمية وباتت اليوم بحاجة إلى تشريع أساسي جديد لكي يكون صمام أمان لعدم تداخل الوظائف الإدارية في الدولة.

إن التجارب الدستورية المقارنة في مجال توضيح المبادئ التي ترتكز عليها عملية توزيع الاختصاصات ضمنت بدرجة كبيرة استقلالية الوحدات المحلية إلى جانب تحديد صلاحيات هذه الأخيرة بشكل دقيق أزال الكثير من الغموض الذي غالباً ما يشوب إشكالية تحديد الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية[1]، وهو ما انتهجته العديد الدساتير المقارنة على غرار الدستور المغربي والتونسي حيث تم التفصيل في شأن المبادئ التي تضمن عدم تداخل الاختصاصات وحرية الجماعات المحلية، كمبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريغ للحد من التأثير السلبي للمعيار الاختصاص العام[2]؛ فإذا كان من الضروري أن يمنح امتياز للمشرع في تحديد النشاطات التي تندرج في الاختصاص المحلي للهيئات اللامركزية ينبغي عليه مراعاة مقتضيات الاستقلالية التي تضمن صون اختصاصاتها بغض النظر عن القواعد القانونية الناظمة لها، ومهما كان مصدرها سواء أكان الدستور أو التشريعات الأقل درجة[3].

أما المؤسس الدستوري الجزائري لم يولي أهمية تذكر لمعالجة مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية والتي تركت للبرلمان في شكل قوانين عادية كقانوني الولاية رقم 12-07 والبلدية رقم 11-10التي شهدت خلالها كثرة الإحالات للتنظيم المعهود أساساً للسلطة التنفيذية دون غيرها نتيجة عدم الاعتراف لتلك الجماعات بسلطة تنظيمية لتتولى مهمة توضيح اختصاصاتها وكيفيات تطبيقها استناداً لمعطياتها المادية والبشرية وبذلك فقط يتحقق الانسجام والتناغم بين الوسائل المتاحة وقدرتها على استيعاب الاختصاص المحلي والأعباء المفروضة عليها.

فالتعديل الدستوري لسنة 2020 بإستقراء جل مواده نلاحظ غياب ما يفيد إمكانية تمتع الجماعات المحلية بسلطة تنظيمية فهي هي معهودة في الأساس للسلطة التنفيذية فطبقاً لنص المادة 141 من الدستور: " **يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة** "[4]، وبالتالي فإن عدم اطلاع البرلمان بدوره التشريعي فيما يخص تحديد وإعادة تحديد الاختصاصات سوف يترك الباب مفتوحاً للسلطة التنفيذية

[1] – سعيد محمد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص09.

[2] – الفصول 132، 134، 135 من الدستور التونسي 2014، المرجع السابق.

– الفصول 136، 140، 141 من دستور المملكة المغربية 2011، المرجع السابق.

[3] – حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ص 133-134.

[4] – المادة 141 من دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق.

والتنظيمية لتحدد مضمون الاختصاصات في كثير من المجالات بصورة مباشرة أو غير مباشرة [1]، وهو ما نستشفه في قانوني الولاية والبلدية أين تم معالجة معظم اختصاصات الجماعات الإقليمية بالإكثار من الإحالة لتنظيم[2]، وشأن ذلك أن يقيد حرية مبادرتها في خلق التنمية المحلية في انتظار صدور المراسيم التنظيمية لتفسير اختصاصاتها أو تكملته وهو ما يزيد في غموضها وفرص تسييرها من طرف الجهات المركزية أو منحها للجماعات الإقليمية مع الانتقاص من حرية ممارستها.

إن كثرت الإحالة إلى التنظيم جعلت نصوص القانون الولاية والبلدية مجرد عموميات أدبية غير دقيقة ومفتقرة للفاعلية لا ترقى لمستوى النص القانوني، حتى أن بعض نصوصه تحيل تطبيقها لأكثر من نص تنظيمي والتي سرعان ما ساهمت في تعطيل ممارسة الاختصاصات المحلية في انتظار صدورها من السلطة المركزية، وأما في الحالات التي لا تصدر فيها التنظيمات نكون أمام إفراغ المحتوى الحقيقي للنص القانوني، وقد يزداد الوضع تعقيدا إذا كان النص التنظيمي في حد ذاته يتطلب لدخوله حيز التنفيذ صدور قرار وزاري أو قرار وزاري مشترك[3].

وبالتالي فإن المشرع الجزائري لم يستطع الحد من التأثير السلبي لمبدأ الاختصاص العام أو إزالة الغموض الذي يكتنف مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، ويمكن تلخيص أهم أسباب عدم وضوح العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية فضلاً عن إضعاف فاعلية الاختصاص المحلي فيما يلي[4]:

– مبدأ الاختصاص العام الوارد في النص القانوني وعدم ضبط المصطلحات القانونية والتحديد الدقيق لفكرة الشؤون المحلية التي ينجز عنها ذوبان المصالح المحلية في مصالح الدولة هذه الأخيرة والتي استغلت الفرص تولي تفسيرها تفسيرات مغلوطة لصالحها لتدخل المستمر في تولي الحياة المحلية في ظل ضعف قدرة تلك الجماعات على حرية المبادرة،

– جانب تدخل السلطة المركزية المكثف في تقدير الظروف الملائمة لإعمال الاختصاص المحلي وتقييد حركتها في تولي أعمالها القانونية بنفسها،

– التدخل المستمر من الدولة والسلطة التشريعية في فرض قواعد عامة موحدة في عدة مجالات من مجالات الاختصاص الممنوح للجماعات المحلية بهدف التقليل من حركتها خاصة المراسيم التنظيمية والتشريعات المختلفة مما يبرز أن تسيير الجماعات المحلية لشؤونها بنفسها مجرد مظهر لا يعكس الحقيقة على المستوى العملي.

---

[1] – سعيد محمد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص09.

[2] – أهم الإحالات للتنظيم الواردة في قانون البلدية 11-10 نورد منها على سبيل المثال المواد: 10 – 14 – 15 -16 – 86- 90 -92 – 93- 95- 106 – 111 – 172.

– أهم الإحالات للتنظيم الواردة في قانون الولاية 12-07 على سبيل المثال المواد: 69- 70 – 81-96 – 129 – 131 – 141- 148 – 151- 150 – 156.

[3] – عزيزي ليلى، المرجع السابق، ص62.

[4] – محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية (اللامركزية على الطريقة الفرنسية)، ط 01، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، مصر، 2015، ص ص 590-591.

2- النتائج السلبية لمبدأ الاختصاص العام المعتمد وانعكاساتها على مقتضيات الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية: يمكننا التطرق إلى أهم تلك النتائج والانعكاسات في النقاط التالية:

أ- إضعاف مبدأ الفاعلية والمشاركة في ممارسة الاختصاصات نتيجة عدم التكامل والتنسيق في الأدوار: يقع على الولايات والبلديات عبئ ومسؤولية تحقيق التوازن بينها في مباشرة الاختصاصات المحلية بإعتبارها من بين المتدخلين الرسميين في الشأن المحلي وفي كل سياسة تنموية ناجحة التي لا يمكنها أن تتم إلا بوجود تنسيق وتكامل بينها وتناسق بين كل الفواعل المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي بنا إلى تصور نماذج وأطر جديدة لتشاور والمشاركة فيما بعد في القرار المحلي[1].

يعد عدم وضوح الاختصاصات والتضارب الحاصل في الأدوار بين الفاعلين العموميين على الصعيد المحلي عائق لتقدم المشاريع التنموية وأداء الخدمة العمومية[2]، والذي يتمخض عنه عدم التكامل والتنسيق في أدورا كل الفاعلين المحليين كدولة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني بما في ذلك مستويات التنظيم اللامركزي وهو ما يفرزه اعتماد الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات، في حين أن الأسلوب الحصري نجده الأقرب لتحقيق الكفاءة والمشاركة الفاعلة نتيجة ما يوفره من تكامل في الأدوار لكونه يحدد بدقة نطاق وحدود تدخل كل الأطراف الفاعلة في تسيير الشأن المحلي.

إن الغايات التي تؤسس عليها الحكامة المحلية هو تحقيق مبدأ التكامل بين أدوار الدولة والجماعات المحلية، بحيث تكون مكملة لبعضها البعض وينبغي أن يؤطر ذلك في النصوص القانونية ليترجم فيما بعد من الناحية العملية، ومفاد ذلك المبدأ أن ما يقوم به مستوى معين من المستويات المحلية يجب أن لا يكرره مستوى أعلى منه، بل ينبغي أن يكمل بعضهما البعض لصياغة سياسة عمومية واضحة وناجعة على المستوى المحلي، لذلك كان لازماً عند منح الاختصاص المحلي لوحدة محلية أن يكون على سبيل التخصص والاحتكار لدرء تشتت الجهود وضياع الأموال، فالعملية التنموية تتطلب تكامل الجهود بين مختلف الأطراف الفاعلة بما فيها القطاع الخاص حيث يفترض أن لا يكون هناك اختصاصات مماثلة أو متشابهة، لذلك لا بد عند صياغة النص القانوني الذي يحدد اختصاصات الجماعات الإقليمية توخي الدقة الفائقة في صياغتها مجالاً مجالاً ومادة مادة[3].

أدى تطبيق مبدأ الاختصاص العام المعتمد في قوانين الجماعات الإقليمية وحتى في النصوص التطبيقية في الجزائر إلى بناء تصور عن الاختصاصات التنموي المحلي بشكل قطاعي وجزئي من خلال نصوص قانونية متناثرة وكثيرة تتناقض أحيانا في مضمونها، وهو ما جعل البلدية تمارس اختصاص معين تكرره الولاية ثم الدولة، والذي ظهر نتيجة صعوبة فك التشابك والتداخل بين أدوار البلديات والمستويات الأخرى للتنظيم

[1]- يونس ابلاغ، السياسة العمومية في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 2016/14، ص253.

[2] - سعيدي الدحماني، حمزة الزروالي، التدبير العمومي الترابي: من التدبير المقيد إلى التدبير الحر، مجلة الشؤون القانونية والقضائية، المغرب، العدد 02/ يناير 2017، ص227.

[3]- يونس ابلاغ، المرجع السابق، ص ص 256-257.

اللامركزي والدولة وبشكل يجعلنا دائما أمام احتمالين، إما أن تتدخل كل الأطراف في كل مجال أو يمتنع الطرف المعني بها فعليا وإما يمتنع الكل[1]، وفي كافة الأحوال لا يخدم ذلك التنمية ولا مقتضيات الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية.

وكمثال على ذلك نجد أن البلدية في قطاع الشباب والرياضة والتربية والثقافة والغابات ومجال الطرق العمومية منحت لها صلاحية القيام بكل التدابير الرامية لتطوير المنشات وحماية التراث الثقافي واستصلاح الأراضي وغيرها وهي ذات الاختصاصات والمهام التي تمارسها الولاية، وهو ما ينجم عنه الازدواجية في القيام بالمشاريع والعمليات التنموية وينتج عنها التصارع في تشبث بإنجاز مشروع معين أو التردد والتقاعس عن القيام به بذريعة أنه اختصاص جهة أخرى[2]، وهو ما يضعف الحكامة الجيدة التي تتطلب ضبط اختصاصات كل طرف متدخل بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني على حدا سواء، مع توفير سبل التعاون والتكامل المثمر بينهم لتحقيق الفاعلية المرجوة وتحقيق التوازن بين الجماعات المحلية بعضها ببعض كمتدخل رئيسي في صنع القرارات التنموية.

ب- إضعاف مبدأ المساءلة نتيجة صعوبة تحديد الجهة المسؤولة عن تسيير الاختصاص المحلي: ينتج عن تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية الذي يسببه تطبيق معيار الاختصاص العام صعوبة تحديد الجهة المسؤولة عن تحقيق التنمية وتقديم الخدمة العمومية للمواطنين، ومن ثم صعوبة تحديد المسؤولية عن عدم إشباعها، وبغياب المسؤولية يغيب أحد أهم مرتكزات الحكامة الرشيدة وهي المساءلة والمحاسبة، ناهيك عن أن تدخل الاختصاصات يقف حجرة عثرة أمام ممارسة أوجه الرقابة المختلف على تسيير الجماعات المحلية بما في ذلك مداولاتها وقرارات التي يصدرها ورؤساءها[3]، وهو ما قد يكون مبرراً كافي للسلطة المركزية في تشديد رقابة الوصائية على الجماعات المحلية وإضعاف استقلاليتها في التسيير.

ج- عدم القدرة على التحكم الجيد في موارد المالية وتشتيت الجهود التنموية: إن الحكامة المحلية الجيدة تتطلب إضافة إلى وضع الإطار القانوني الملائم للاختصاصات تحويلها للوحدات المحلية مع تحويل الإعتمادات المالية والوسائل اللازمة لتنفيذها على المستوى العملي[4]، والملاحظ أن المشرع الجزائري منح للولاية والبلدية اختصاصات كثيرة ومتنوعة تطبيقاً لمعيار الاختصاص العام دون مراعاة مسألة افتقارها للموارد المالية الكافية واللازمة لتفعيلها في ظل شح الموارد الجبائية وعدم القدرة على تنمية مصادرها الغير جبائية كعائدات الأملاك وغيرها.

فعدم كفاية الوسائل المالية التي تمتلكها الجماعات الإقليمية ينعكس على مقدار الحرية الذي يمكن أن تتمتع به في ممارس في اختصاصها والتي قد يجعلها تتردد في صياغة المبادرات التي تتطلبها حاجات المواطنين

[1] – عزيزي ليلى، المرجع السابق، ص64.

[2] – المرجع نفسه، ص65.

[3] – سعيد محمد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص07.

[4] – رشيد أجلاب، اللاتمركز مدخل أساسي لتقوية الجهوية المتقدمة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 15/نوفمبر 2016، ص184.

دون اللجوء للدولة بطلب الإعانة أو القروض التي تمنحها[1]، فضلاً عن أن التداخل الاختصاص يجعل من الجماعات الإقليمية تتدخل في كل شي تقريبا ومسؤولة عن انجاز كل المشاريع، وهو ما يؤدي بضرورة لهدر الموارد المالية المتاحة ويشتت الجهود التنموية ويجعلها تفتقر إلى الفاعلية المطلوبة[2].

وفي الختام نخلص أن المشرع الجزائري لم يكرس بصورة جدية مقومات لامركزية نشاط الجماعات الإقليمية والتي تبرز من خلال عدم تمييزه بين الشؤون المحلية والعمومية هذا من جهة، إلى جانب فشل المعيار الاختصاص العام كأسلوب لتوضيح الاختصاصات المحلية وتحديد المسؤوليات وتقاسم الأدوار التنموية من جهة ثانية بشكل أعاق الحكامة الجيدة في تسيير وترك الباب مفتوحاً لتدخل السلطة المركزية عن طريق فرض رقابة وصائية متشددة وتعزيز مكانة أجهزة عدم التركيز الإداري أمام ضعف المكانة الدستورية والقانونية للامركزية وللهيئات المحلية على حد سواء.

المطلب الثاني:

تشديد مظاهر عدم التركيز الإداري والوصاية الإدارية عائق للحكامة الجيدة.

إذا كان النظام القانوني في الجزائر قد شهد تغييباً واضحاً لمقومات نظام اللامركزية الإدارية كدعامة وآلية من آليات الحكامة المحلية عبر مختلف الشريعات الصادرة بعد الاستقلال وإلى يوماً هذا، فإن النظام القائمة على عدم التركيز الإداري قد حضي بقسط أوفر من الاهتمام مقابل اللامركزية عن طريق تدعيم مكانة الإدارة غير الممركزة بالعديد من الاختصاصات وسلطات على حساب الهيئات المحلية **(الفرع الأول).**

إن محورية الرقابة والمساءلة تشكل حجر الأساس في نجاح الحكامة على المستوى المحلي[3]، فمن مرتكزات نظام اللامركزية وجود رقابة وصائية تمارس من من قبل السلطة المركزية للحفاظ المشروعية والمصلحة العامة، غير أن ما يحقق فاعلية تلك الرقابة هو كونها متوازنة أين يتم التوفيق خلالها بين ما يفرضه طبيعة النظام اللامركزية من تبعية الوحدات المحلية للدولة وبين ضرورة عدم التقييد المفرط لعمل الهيئات المحلية، في حين نجد أن المشرع لا يزال يعتمد على النموذج التقليدي المتشدد للوصاية الذي يسمح بممارسة رقابة مفرطة للسلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: تعزيز تواجد أجهزت عدم التركيز الإداري على مستوى الجماعات الإقليمية

يعد عدم التركيز الإداري عبارة عن تطبيق للفنّ الإداري وليس بذاته قيمة ديمقراطية ويتمحور حول زيادة سلطات واختصاصات ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم بهدف تخفيف العبء عن السلطة المركزية

[1] – محمد أحمد إسماعيل، المرجع السابق، ص591.

[2] – عزيزي ليلى، المرجع السابق، ص63.

[3]– محمد براو، الإطار الدستوري الجديد والحكامة الديمقراطية الرشيدة ، مجلة العلوم القانونية، سلسة الدراسات الدستورية والسياسية، المغرب، العدد 2014/02، ص18.

في العاصمة[1]، ويعد عنصر التعيين من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها عدم التركيز الإداري والذي من خلاله تعزز الدولة وجودها عن طريق تعيين ممثليها على مستوى الوحدات المحلية[2].

أكد المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على المكانة التي يحضا بها أسلوب عدم التركيز الإداري بجانب اللامركزية الإدارية كونه يؤسس لإدارة القرب ويخفف أعباء التسيير المركزي، غير أن التجربة تشهد أن تطبيقه في الجزائر قد عرف تعزيز مكانة هيئات عدم التركيز الإداري على الصعيد الحلي عن طريق منحهم اختصاصات واسعة على حساب الهيئات المحلية المنتخبة، فعوض أن يجعل المشرع من عدم التركيز الإداري أسلوباً يدعم اللامركزية خصوصاً وأن نظام التعيين يفرز كفاءة ومؤهلات علمية لا يفرزها بضرورة عنصر الانتخاب أصبح عدم التركيز عاملاً ساهم في إخلال توازن العلاقة التي تجمع الدولة والجماعات بإضعاف مكانة الهيئات المحلية واستقلاليتها وأعاق الحكامة التسيير على المستوى الولاية **(أولا)**، وعلى مستوى البلدية **(ثانيا).**

أولا- أجهزة عدم التركيز على مستوى الولاية:

اعتبر المشرع الجزائري الولاية بمثابة الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة[3]، وهو مايبرز عزمه المسبق نحو تكثيف مظاهر عدم التركيز الإداري ضمن هيكلها، حيث أصبح الوالي يشكل أحد أهم دعائم هيئات عدم التركيز الإداري للولاية نظراً اتساع سلطاته بإعتباره ليس ممثلاً عن الدولة وحسب وإنما هو جهاز تنفيذي للولاية، وهو ما يظهر مدى تحكمه كممثل عن السلطة المركزية في تسيير الاختصاص المحلي كأحد الموظفين السامين لدولة بمعية أجهزة الإدارة العامة في الولاية كالمفتشية العامة، الديوان، الأمين العام للولاية، يضاف إليه الوالي المنتدب والذي خول له صلاحيات واسعة على مستوى المقاطعات الإدارية، وسوف نخص بذكر أهم هيئات عدم التركيز الإداري للولاية كما يلي:

1- الوالي:

على اعتبار أن الولاية تحوز على صلاحيات واسعة على مستوى الإقليم وتتكفل بجميع الأعمال غير الممركزة للدولة وتشكل الفضاء لتفيذ السياسات العمومية التضامنية التشاورية بين الدولة والجماعات الإقليمية[4]، تم منح للوالي صلاحيات ذات طبيعة مزدوجة فهو زيادة على أنه جهاز تنفيذي للولاية هو ممثل الدولة ومفوض الحكومة، فمنصب الوالي مدرج ضمن قائمة الوظائف العليا في الدولة حسب المرسوم التنفيذي رقم 90-227 [5]، ويعين بموجب مرسوم رئاسي طبقا لنص المادة 92 من الدستور[6]، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 99-240

[1] – علي خطار، المرجع السابق، صص 142 /143.

[2] – رمضان تيسمبال، قراءة قانونية في علاقة الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2020، المرجع السابق، ص34.

[3] – المادة الأولى من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[4] – المادة الأولى من نفس القانون.

[5]– المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية ج.ر.ج.ج، العدد 31 الصادر في 28 جويليا 1990.

[6]– المادة 92 من دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق.

المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية[1]، والمرسوم التنفيذي رقم 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية والذي بمقتضاه يعين الولاة من بين الكتاب العامين للولاية أو ورؤساء الدوائر، كما يمكن أن يتم تعيين 5 % منهم خارج نطاق هذين السلكين[2].

ولقد أوجب التنظيم أن يتوافر في الولاة شروط مهمة نظراً لحساسية المهام التي يمارسونها على مستوى إقليم الولاية، لذا ينبغي أن تتوافر فيهم الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العمومية إلى جاب المؤهل العلمي العالي على أن يبثث خبرته في المؤسسات والإدارة والهيئات العمومية لمدة 5 سنوات على الأقل وذلك طبقا المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المحدد لحقوق العمال الدين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم[3].

الجدير بالإشارة أنه ومنذ ميلاد أول قانون للولاية حضي منصب الوالي بمركز مهم على مستوى إقليم الولاية، حيث نص الأمر رقم 69-38 في المادة 150 منه على أن: " **الوالي حائرة لسلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة وممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء ويعين بموجب مرسوم...**" ؛ كما نص القانون رقم 90- 09 على أن الوالي " **ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية..يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية..**"[4]؛ ونظراً للمركز الحيوي الذي يشغله الوالي كجهاز عدم التركيز الإداري خوله القانون رقم 12- 07 بإعتباره مفوض الحكومة وممثل لكل وزير[5]، جملة واسعة من السلطات على مستوى إقليم الولاية كمملة عن الدولة، إلى جانب امتداد صلاحياته لتشمل تمثيله الولاية وكجهاز تنفيذي لها، ونستعرض ذلك فيما يلي:

أ- **اختصاصات الوالي بإعتباره ممثلا عن الدولة:** أفاض المشرع في قانون الولاية رقم 12 -07 في التفصيل بشأن مهام الوالي كممثل عن الدولة وكل الوزراء على إقليم الولاية وكهيئة عدم تركيز إداري، حيث أدرجة ضمن **الباب الثالث في الفصل الثاني** منه تحت عنوان **سلطات الوالي بصفته ممثلة عن الدولة**، والذي يتولى بتلك الصفة خصوصاً ما يلي:

*** ينشط ويراقب وينسق نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاطات في الولاية:** بإستثناء بعض القطاعات التي وردت على سبيل الحصر وهي[6]:

1) العمل التربوي والتنظيمي في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي،
2) وعاء الضرائب وتحصيلها،

---

[1]- المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج.ر.ج.ج، العدد 76 الصادر في 27 أكتوبر 1999.

[2]- المواد 10، 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج، العدد 31 الصادر28 يوليو 1990.

[3]- المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج، العدد 31 الصادر في 28 جويليا 1990.

[4] – المواد 86، 92 من القانون رقم 90-09، المرجع السابق.

[5] – المادة 110 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[6] – المادة 111 من نفس القانون.

3) الرقابة المالية،

4) إدارة الجمارك،

5) مفتشية العمل،

6) المصالح التي يتجاوز نشاطاتها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته الإقليم الجغرافي للولاية.

فمنح الوالي تلك السلطات كفيل بإحكام قبضته على كل مجالات ونشاط المصالح الخارجية والتدخل في كل النشاطات ضمن إقليم الولاية، والتي كان لابد فيها من اشتراك المجلس الشعبي الولائي[1]، قصد تكريس مبدأ الشراكة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية في إدارة الشؤون العمومية المحلية والقائم على التعاون لتحقيق الفاعلية المرجوة في التسيير ذاك أن تلك السلطات تندرج ضمن صميم الوظيفة الإدارية.

*** تنفيذ القوانين والتنظيمات وضمان احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية:** يتولى الوالي على إقليم الولاية تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية سواء أكانت عضوية أم عادية وكذا الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية فور صدورها في الجريدة الرسمية ووصولها لمقر الولاية[2]، ويتخذ في سبيل ذلك كافة الإجراءات والتدابير الضرورية لأداخلها حيز التطبيق الفعلي كما يتولى مسؤولية تنفيذ التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية بما في ذلك المراسيم والرئاسية التنفيذية، مع ضمان تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن جميع الوزراء وفي كافة قطاعات التي يمثلونها.

*** يتولى مهام الضبط الإداري على مستوى إقليم الولاية بعناصره الثلاثة:** يتولى الوالي مهمة الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في إقليم الولاية وبهذه المناسبة يسهر الوالي في حدوث اختصاصاته حماية المواطنين وحرياتهم وسلامة الأشخاص والممتلكات العامة والخاصة، حيث يتوجب في هذا الإطار إعلام الوالي من طرف رؤساء مصالح الأمن بكل القضايا المرتبطة بالأمن العام والنظام على مستوى إقليم الولاية، كما يمكن له أن يسخر أو يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني على مستوى الإقليم والتي توضع تحت تصرفه[3].

وفي إطار ممارسة مهام الضبط الإداري له أن يتخذ كل التدابير والقرارات الإدارية قصد ممارسة مظاهر الضبط الإداري، سواء تعلق الأمر بقرارات المنع من ممارسة نشاطات معينة أو استغلال الأماكن أو طرق، أو قرارات الحجر الصحي، أو الإذن المسبق لممارسة نشاط معين[4]، حيث تظهر تلك الإجراءات بقوة خاصة في ظل الظروف الاستثنائية؛ كما يتولى الوالي في إطار ممارسته للرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية

---

[1] – وهيبة برازة، المرجع السابق، ص189.

[2] – سهام العيداني، دور الوالي في تطوير عدم التركيز الإداري، مجلة قضايا معرفية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 01، العدد 04 / جانفي 2020، ص38.

* **راجع أيضا:** – المادة 113 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[3] – المواد 112، 115، 118 من نفس القانون.

[4] – فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2012/ 2013، ص75.

سلطة الحلول محل رئيس المحلي الشعبي البلدي في ممارسة مهام الضبط الإداري، إذا لم يبادر بها هذا الأخير بعد اعذاره، وله في ذلك اتخاذ كل إجراء يرى أنه مناسبة للمحافظة على النظام على تراب البلدية [1].

* **يتمتع الوالي بصفة ضابط شرطة قضائية:** استناداً إلى نص المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية يحوز الوالي على صفة ضابط شرطة قضائية، أين يخول له بهذه الصفة أن يقوم بنفسه دون غيره بإتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات والجنح ضد أمن الدولة، كما يخول له أن يكلف كتابة ضباط الشرطة القضائية المختصين لإثباتها [2]؛ فعمل الوالي هنا يقتصر على جمع الاستدلالات والتحري ضد مرتكبي الجرائم الماسة بسلامة وأمن الدولة، وعمله بصفة ضابط شرطة قضائية هو عمل يهدف إلى التحري عن الجرائم بعد وقوعها، وهو ما يختلف عن مهمة الضبط الإداري ذو الطبيعة الوقائية فهو بالتالي يهدف إلى مساعدة الجهات القضائية في تقديم الجناة إلى الجهات القضائية المختصة.

ولقد أضاف القانون رقم 12-07 سلطات أخرى للوالي يمارسها كممثل عن الدولة كمهام الحماية المدنية لكونه المسؤول عن إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتعيينها وتنفيذها، كما يسهر على حفظ الأرشيف المتعلق بالدولة والولاية والبلدية، ويعد الآمر بصرف ميزانية الولاية للتجهيزات المخصصة، ويتم ذلك بمناسبة إعداد البرامج المقررة لصالح التنمية في إطار إقليم الولاية[3].

ومن خلال ما سبق ونظراً لأهمية واتساع المهام الموكلة للوالي بإعتباره ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية حضي مركزه بمكانة متميزة على حساب المجلس الشعبي الولائي وإن كان تلك الاختصاصات تستهدف بالدرجة الأولى حماية مصالح الدولة ككل، إلا أنها تجاهلت دور المجلس الشعبي الولائي، في وقت كان من الممكن بكثير أن تعهد بعض تلك المهام للمجلس الشعبي الولائي كجهاز تداولي[4]، وبالتالي يظهر لنا ترجيح المشرع لكفة عدم التركيز على حساب اللامركزية بالنسبة للولاية، وعدم وجود توازن في توزيع الاختصاصات وهو ما يتنافى ومبدأ المشاركة في تسيير على مستوى الولاية ويستدعي إعادة النظر في توزيع صلاحيات بين الولاة والمجالس الشعبية الولائية.

ب- اختصاصات الوالي بإعتباره ممثلاً عن الولاية: إن نظام الازدواج الوظيفي المعتمد من طرف المشرع في القانون رقم 12-07 سمح للوالي بمباشرة سلطات أخرى كممثل عن الولاية وكالهيئة التنفيذية لها، وقد تم حصر وظيفة التمثيل والتنفيذ في يد الوالي دون غيره في **الفصل الأول من الباب الثالث** تحت عنوان **سلطات الوالي كممثل عن الولاية**، ويمارسها بصفته معين بموجب مرسوم رئاسي، على خلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي منح له القانون رقم 11-10 صلاحية التمثيل البلدية وتنفيذ القرارات والمداولات المجلس الشعبي

[1] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط 01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 240.

[2] - المادة 28 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1996، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، العدد 48 الصادر في 17 فيفري 1966 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 15-02 المؤرخ في 2015، ج.ر.ج.ج، العدد 04 الصادر في 13 جويلية 2015.

[3]- المواد 119، 120، 121 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[4]- رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية وهم أم حقيقة، المرجع السابق، ص ص71- 72.

البلدي كجهاز منتخب[1]، وبذلك يمكن القوال أن قانون الولاية همش دور رئيس المجلس الشعبي الولائي كعضو منتخب في تنفيذ مداولات المجالس الشعبية الولائية، والذي يفترض فيه أنه يعبر عن أحد أهم مقومات نظام اللامركزي ألا وهو عنصر الانتخاب.

يعد الوالي وسيلة غير ممركزة للتسيير المركزي يحقق أهداف هذا التسيير من خلال الصلاحيات الموسعة التي يمارسها في هذا الإطار ما يضفي على تسييره الطابع الغير ممركز على حساب الطابع المحلي، حتى أن البعض تساءل فيما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي هو عملية يتم فيها إدماج وظيفتين معاً لصالح عدم التركز الإداري حيث يبرز كممثل السلطة المركزية حتى أثناء قيامه بالدور المحلي[2]، وهو ما ينم على ثقل مكانة الوالي كجهاز عدم تركيز إداري حتى بالنسبة لسلطاته كممثل عن الولاية أو كهيئة تنفيذية طالما أنه معين من طرف الجهات المركزية والتي يمكن اختزالها في النقاط التالية:

* **<u>التمثيل:</u>** وخلافاً لما هو منصوص عليه في قانون البلدية 11-10 بمنح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة تمثيلها في كافة ميادين الحياة السياسية والإدارية[3]، فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية لا يتمتع بصلاحية تمثيل الولاية فذلك الاختصاص مسند إلى الوالي كجهاز معين.

حيث يمثل الوالي الولاية في جميع المناسبات والتظاهرات الرسمية وجميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، في هذا الإطار يمكن له أن يباشر مختلف الأعمال والمهام ذات الصلة على غرار حضوره لمختلف الاحتفالات الوطنية والدينية بإسم الولاية، إجراء الزيارات وتفقد مختلف المشاريع المنجزة على الأرض ومختلفة الهياكل التابعة للولاية، واستقبال الوفود ومنظمات المجتمع المدني..الخ، وله أن يباشر بإسم الولاية ولحسابها كل الأعمال الإدارية بإبرام عقود الصفقات العمومية ويباشر إدارة كل الأعمال المتعلقة بتسيير الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات الولاية[4].

علاوة على ما سبق يمثل الوالي الولاية أمام القضاء فهو يحوز صفة التقاضي بإسمها ولحسابها سواء أكان ذلك بصفته مدعي أو مدعي عليه، على خلاف القانون رقم 90-09 والذي أورد بعض الاستثناءات على تمثيله للولاية أمام القضاء كالمنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها ضد الدولة والجماعات المحلية[5]، كما يتولى الوالي أيضا إعداد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها فور المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي إلى جانب قيامه بمهام تنشيط ومراقبة نشاطات المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وضمان حسن سيرها[6].

---

[1]- المواد 77، 80 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[2] - عبد الرزاق حميدان، المرجع السابق، ص134.

[3] - المادة 78 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[4] - المادة 105 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[5]- زهرة بالة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الأول أفريل 2020، ض 301.

* **راجع أيضا:** - المادة 87 من قانون رقم 90-09، المرجع السابق.

- المادة 106 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[6] - المادة 107 نفس القانون.

وما يمكن أن نستشفه من خلال التعرض للاختصاصات الموكولة للوالي كممثلة عن الولاية التهميش الواضح لدور رئيس المجلس الشعبي الولائي في ميدان التمثيل وكان الأجدى بالمشرع منح الاختصاص التمثيلي له بصفته عضواً منتخباً من قبل مواطني الولاية حتى تحقق الاستقلالية والمشاركة الشعبية على المستوى الولائي، وهو ما يحقق الحد الأدنى من التوازن في الاختصاصات بين أجهزة عدم التركيز واللامركزية ويحقق جزء من مقتضيات التعاون والشراكة على الصعيد المحلي.

* **<u>الاختصاص التنفيذي والإعلامي:</u>** وفي هذا الإطار منح المشرع للوالي مهمة نشر وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، كما يقدم التقارير بشأن تنفيذها ودون الإشارة إلى أي مهام يمكن أن يمارسها رئيس المجلس الشعبي الولائي في مرحلة التنفيذ أو نشر المداولات[1]، وهو ما يحكم قبضة الوالي على مراحل تنفيذ المداولات بشكل يضعف من استقلالية المجلس الشعبي الولائي، كونها لا تحوز الاختصاص التنفيذي الذي ينفرد به الوالي بإعتباره جهازاً معيناً وأحد رجال السلطة المركزية على المستوى الولائي.

يقوم الوالي علاوة على ذلك بإصدار جميع القرارات اللازمة لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، ويمكن له أيضا تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القانون، وفي إطار تنفيذ المداولات يلزمه قانون الولاية رقم 12-07 بضرورة إعلام المجلس الشعبي الولائي بإنتظام عن مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس وتقديم التقارير الضرورية عند افتتاح كل دورة عادية إعمالاً لمبدأ المساءلة، بالإضافة إلى ضرورة أن يقدم الوالي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية متبوع بمناقشة قد ينتج عنها توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية أو وزراء القطاعات المعنية[2].

كما أوجب المشرع وفي ذات السياق في القانون رقم 12-07 على غرار قانون الولاية 90-09 أن يتولى الوالي إعلام المجلس الشعبي الولائي وإعطاءه جميع ما يمكن من معلومات التي تتيح إعمال الرقابة الشعبية على تنفيذ المداولات المتخذة فضلا على كل ما يمس تسيير المصالح العمومية على مستوى إقليم الولاية[3].

وبالتالي نخلص إلى القول بأن الهيئة التداولية المجسد في المجلس الشعبي الولائي تحوز اختصاص التداول في شؤون الولاية، في حين أن الوالي مختص بالتنفيذ، والواقع مافتئ يبثث طغيان الوظيفة التنفيذية على التداولية على مستوى الولاية، مما جعل الهيئات المحلية تخضع مباشرة لتعليمات أجهزة عدم التركيز لمباشرة اختصاصاتها، وهو ما يدعم اقتراح تجريد الوالي من المهام التنفيذية ومنحها لرئيس المجلس الشعبي الولائي مع الإبقاء فقط على صلاحياته كممثل للدولة من أجل خلق التوازن بين المركزين[4]، وبذلك فقط تتحقق من وجهة نظرنا الاستفادة المثلى من ما يقدمه نظام اللامركزية وعدم التركيز الإداري وجعلهما أداة حقيقية لتقريب الإدارة

[1] – المواد 102، 103، 104 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] – المواد 104، 109، 124، 126 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[3] – فاروق بومعزة، المرجع السابق، ص 123.

[4] – عبد الرزاق حميدان، المرجع السابق، ص ص 134- 135 .

من المواطن وإرساء أسس التعاون والتضامن المثمر بين هيئات الولاية للوصول لحكامة جيدة في تسيير شؤون الولاية.

2- الوالي المنتدب:

بعد أن تم التخلي عن نظام المحافظات المنشأ بالأمر 97- 15 وذلك بموجب قرار المجلس الدستوري لسنة 2002 الذي تضمن التصريح عدم دستوريته، صدر على أثر ذلك المرسوم الرئاسي رقم 2000- 45 الذي ينص على أنشاء ما يعرف بالدوائر الإدارية التي تسيير من طرف الولاة المنتدبون لدى والي ولاية الجزائر[1]، عاد منصب الوالي المنتدب من جديد للظهور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 بأحداثه مقاطعات إدارية على مستوى بعض الولايات الجنوبية كمرحلة أولى، للوصول بها إلى مصاف ولايات كاملة الصلاحية كخطوة أخيرة، وهذا ما ذهبت إليه المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 التي تنص على أنه: "**تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون**"[2].

أدرج المشرع منصب الوالي المنتدب أولاً ضمن الوظائف العليا في الدولة على الصعيد المحلي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240[3]، ويعين الوالي المنتدب بمرسوم رئاسي وهو ما ذهبت إليه فيما بعد المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 حيث نصت على أنه: " **تصنف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية ورئيس الديوان الولائي المنتدب والمدير المنتدب وظائف عليا في الدولة ويتم التعيين فيها بموجب المرسوم** "؛ ويشترط في تولي منصب الوالي المنتدب أن يكون متوفر في شخصه شروط شغل الوظيفة العامة وأن يكون حائزاً على التكوين والمؤهل العلمي المناسب لأنها وظيفة تتطلب الدراية الكافية بمجالات التسيير، مثلها مثل وظيفة الوالي والتي تتطلب النزاهة والكفاءة في تولي أعباء التسيير على مستوى المحلي تحقيقاً للصالح العام، مع التخلي بالحياد والموضوعية اللازمة لذلك بإعتبارها أحد الوظائف السامية في الدولة وأحدى أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي[4]، وهو ما يدعم في حقيقة مبدأ الفاعلية ويحقق أهداف تقريب الإدارة من المواطنين،إلا أن ذلك لا يمكن أن يتحقق على حساب تهميش دور الهيئات المنتخبة خصوصاً أنها تعبر مدى الاهتمام المشرع بتفعيل نظام باللامركزية الإقليمية، فإذا ما عدنا إلى الاختصاصات الممنوحة للوالي

---

[1] – **راجع في ذلك** :- المادة الأولى من الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997، يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، عدد 38 الصادر في 04 جوان 1997.

– القرار رقم 02/ق.أ / م د / 200 المؤرخ في 27 فبراير 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997، يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، العدد 07 الصادر بتاريخ 28 فبراير 2000.

– المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01 مارس 2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 2 أوت 1997، يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، العدد 09 الصادر 02 مارس 2000؛ **ولمزيد من التفاصيل راجع أيضا:** عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، أكتوبر 2010، ص ص 192- 193.

[2] – المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ 27 مايو 2015، يتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج، العدد 29 الصادر في 31 مايو 2015.

[3] – المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المرجع السابق.

[4] – أمال قصير، النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 09، العدد 03 / ديسمبر 2018، ص697.

المنتدب والأجهزة المعاونة له تبرز هيمنته على اختصاصات هامة والموسعة تعزز تواجده على إقليم الولاية المنتدبة.

فبالعودة إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-140 نجد أن الوالي المنتدب يجسد فعلياً هيئة عدم تركيز إداري وله صلاحيات مزدوجة كالوالي، حيث يمارسها تحت سلطة وإشراف هذا الأخير وتتمثل أساسا فيما يلي:

يباشر الوالي المنتدب تحت إشراف الوالي مهمة تمثيل الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية بإعتباره أحد أجهزة عدم التركيز الإداري، حيث توضع تحت تصرفه إدارة عامة تتشكل من أمانة عامة يديرها أمين عام، وديوان يديره رئيس الديوان، والمديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب والتي يمكن عند الاقتضاء أن تتفرع إلى مديريتين منتدبتين، كما تنظم المصالح غير الممركزة للدولة تحت إدارة وإشراف الوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في شكل مديريات منتدبة[1]، وتعمل تلك المديريات على تنفيذ سياسة الدولة على المستوى المحلي في النطاق الجغرافي المحدد للمقاطعة الإدارية في مختلف المجالات المخصصة لها[2]؛ ويتولى الوالي المنتدب علاوة على ذلك جمة من المهام الأخرى نوردها في النقاط التالية [3]:

- يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها بما فيها قرارات الحكومة ومجلس الولاية ومداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية،

- يقوم تحت سلطة الوالي بالمساهمة في حفظ النظام العام والأمن بمعية مصالح أمن المقاطعة وبالتنسيق الكامل معها، وله أن يقدم أي اقتراح يراه مفيد لحفظ النظام العام وممارسة صلاحيات الضبط الإداري،

- ينشط ويراقب الوالي المنتدب تحت الإشراف الدائم للوالي أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، ويتلقى الوالي المنتدب تفويضاً بالإمضاء للتوقيع على كل القرارات والمقررات ذات الصلة بممارسة مهامه، ويمنح له صفة آمر بالصرف حيث يعتمد بهذه الصفة لدى المحاسب العمومي، مع الالتزام الكامل بإعلام الوالي عن التعليمات التي يباشرونها في هذا الإطار، أين يلتزم الوالي المنتدب إرسال تقارير دورية وشهرية عن مدى تطور الأوضاع العامة على مستوى المقاطعة الإدارية التي يتولى مهمة تسييرها وفي كافة الميادين الأخرى،

- يكلف الوالي المنتدب بتحضير برامج التجهيز والاستثمار، السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، السهر على احترام الشروط المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير، تنفيذ التدابير المتعلقة بالبيئة، المبادرة بالنشاطات التي تحفز التنمية الاقتصادية على مستوى إقليم المقاطعة الإدارية...الخ.

والجدير بالإشارة أنه قد تم إنشاء هيئة تنفيذية تدعى **مجلس المقاطعة الإدارية** تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة، وحسن فعل المشرع حينما نص على إمكانية اشتراك رؤساء المجالس الشعبية

[1] - المادة 08، 09 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المرجع السابق.

[2] - أمال قصير، المرجع السابق، ص699.

[3] - المواد 03، 05، 06، 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المرجع السابق.

البلدية المعنية في الأشغال التي يقوم بها[1]، تكريساً لمبدأ التعاون والشراكة في تسيير الشأن المحلي على الرغم من رأيهم الاستشاري الغير ملزم،إلا أنه يشكل مساحة مهمة للتنسيق والتشاور بين المصالح الموجودة على النطاق الجغرافي للولاية المنتدبة.

والملاحظ في الأخير أن المشرع الجزائري جعل من منصب الوالي المنتدب حين النظر للصلاحيات الممنوحة له مجرد جهاز عدم تركيز إداري والتي تتشابه إلى حد ما مع مهام رئيس الدائرة، وهو بات يشكل هدراً اللامركزية[2]، نتيجة الإنتقاص من أدوار المجالس المحلية، فبالرغم من أهمية المقاطعة الإدارية في النهوض بمهام التسيير الإداري والمالي إلى حين تنصيب ولايات كاملة الصلاحية، إلا أن أهميتها تلك كانت لتعزز أكثر لولا عدم إهمال دور المجلس الشعبي الولائي ورئيسه، فعلى الأقل يتم منحهم جزاءاً من الاختصاصات الوالي المنتدب بإعتبارها الجهاز التداولي منتخب على إقليم الولاية.

3-الأمين العام للولاية:

يعتبر منصب الأمين العام للولاية من المناصب العليا في الإدارة المحلية، وهذا ما عبر عنه المرسوم التنفيذي رقم 90- 230 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية؛ وكذا المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها[3]، يتم تعيين الأمين العام للولاية بتلك الصفة بموجب مرسوم رئاسي[4]، ويمارس صلاحياته تحت سلطة وإشراف الوالي بإعتباره أحد الأجهزة المساعدة له ويطلع الأمين العام للولاية بمهام التنسيق والتنشيط ومتابعة العديد من المهام الإدارية الحساسة أهمها[5]:

- متابعة العمل الإداري مع ضمان استمراريته،
- متابعة جميع مصالح الدولة على مستوى الولاية،
- ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والبريد،
- يجتمع بأعضاء مجلس الولاية لدراسة المسائل المرتبطة بتنفيذ برامج مجلس الولاية مع إعلام الوالي بسير الأشغال،
- ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها،
- يتابع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات مجلس الولاية،
- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.

---

[1]- المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المرجع السابق.

[2] - ليدية عليم، المجالس المحلية في القانون الجزائري: بين الانتخاب والاستقلالية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، فرع حقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، تاريخ المناقشة: 2018/07/03، ص179.

[3] - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج، العدد 48 الصادر بتاريخ 27 يوليو 1994.

[4] - المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02 فبراير 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج، العدد 06 الصادر بتاريخ 2 فبراير 2020.

[5] - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

وعلى اعتبار أن منصب الأمين العام للولاية من المناصب العليا في الإدارة المحلية يجب أن يتوافر لشاغله جميع الشروط الواجب توافرها لتولي الوظائف السامية في الدولة على المستوى المحلي، فمنصب الأمين العام يعد أهم أجهزة المساعدة للوالي في أداء مهامه الإدارية يخول له صلاحية توقيع كل العقود والقرارات والمقررات، ويخلف الوالي في حالة غيابه أو حصول منافع له، ويمارس تبعاً لذلك جميع الصلاحيات الممنوحة للوالي وتحت سلطه[1]، وهو ما يقودنا إلى أن التنظيم الجزائري منح الأمين العام للولاية صلاحيات كنائب عن الوالي في معظم مهامه وشأن ذلك تعزيز تواجده كجهاز عدم التركيز في تسيير الولاية في ظل تهميش المستمر لدور المجالس المنتخبة الولائية ورئيسها.

ثانيا- أجهزة عدم التركيز على مستوى البلدية:

نظراً للعراقيل والصعوبات التي تعاني منها البلديات بإعتبارها جماعة قاعدية وحجر الأساس في النظام اللامركزي في الجزائر والتي ترجع في الأساس إلى نقص مستوى الكفاءة المطلوبة في المنتخب المحلي وما تفرضه ضرورات الرقابة، ساهمت تلك الوضعية في زيادة التدخل السلطة المركزية من خلال تواجد أجهزة عدم التركيز الإداري على مستوى البلديات وتتمتعها بصلاحية واسعة أقرتها العديد من النصوص التنظيمية والقانونية.

ويظهر ذلك جلياً من خلال تعزيز مكانة رؤساء الدوائر والذين وإن كانوا يتبعون الولاية كأصل عام، إلى أن وظائفهم تمس بصورة مباشرة البلديات الواقعة ضمن نطاقها الإقليمية؛ إلى جانب الأمناء العامون للبلديات بصفتهم معينين من قبل السلطة المركزية والتي تدخلت من أجل لسد الفراغ النوعي في المورد البشري البلدي بجعل منصب الأمين العام للبلدية حجر الأساس لتسيير إدارة البلدية.

1-رئيس الدائرة:

يعد منصب رئيس الدائرة من ضمن المناصب المعينة والسامية في الإدارة المحلية[2]، حيث يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءاً على اقتراح من الوزير الأول بعد ما كان يتم تعينه بمرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة في ظل المرسوم رقم 90-230، ويمارس رئيس الدائرة صلاحياته تحت إشراف وسلطة الوالي والتي تتجاوز بكثير حدود الاختصاصات التي رسمت له في بعض التشريعات المقارنة كتحقيق أهداف تقريب الإدارة من المواطنين في البلديات التي تتميز ببعدها عن مقرات الولاية[3].

عرف الفقه الفرنسي الدائرة أنها: " **مقاطعة إدارية للدولة ومنطقة جغرافية تابعة للمحافظة يرأسها نائب المحافظ ويتولى إدارتها بتفويض من المحافظ ويضمن الرقابة الإدارية على البلديات التابعة لإقليم الدائرة** "[4]، فالدائرة هي مجرد جهاز إداري مثقل بالإختصاصات التابعة لوالي الولاية وأحد الأجهزة المساعدة له، ولا تتمتع

[1] – المواد 5، 6 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المرجع السابق.

[2] – المادة 08 المرسوم التنفيذي رقم 90-227، المرجع السابق.

[3] – ليدية عليم، المرجع السابق، ص180.

[4] – علي بن ترجا الله، مستويات التنظيم الإداري الجزائري، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 01، العدد 02/مارس 2016، ص30.

بالشخصية المعنونة الضرورية لتقاضي بإسمها سواء أكانت مدعي أو مدعى عليه[1]، حيث تمارس نشاطها في إقليم الدائرة الذي يضمن مجموعة من البلديات وهذا ما يجعلها هيئة عدم تركيز إداري بامتياز على المستوى البلدي تتركز في شخص رئيس الدائرة تحت سلطة المباشرة للوالي.

وفي هذا الإطار لا بد من الإشارة إلى غموض النصوص القانونية المتعلقة بالدائرة كجهاز عدم التركيز لا يحوز على الشخصية المعنوية ضمن نطاق الهياكل المحلية الأخرى، وتلك النصوص في مجموعها تقتصر على شخص رئيس الدائرة دون الإهتمام بالجانب المؤسساتي لها على اعتبار أنها جهاز مساعد للوالي، خاصة وأن الدائرة قد يتاح لها زيادة فرص تقرب الإدارة من المواطن دون اللجوء مباشرة إلى مقر الولاية وكوسيط مهم بين الولاية والبلديات التي تتواجد في نطاقها الجغرافي، وبالرغم من ذلك تم استبعاد الدائرة من مجال النص التشريعي[2]، الشيء الذي جعلها حلقة مهملة في نسيج الإدارة المحلية فضلاً عن المساهمة في تعقيد الإجراءات وطول أمدها فقط لا غير، وجعلها أداة في يد السلطة المركزية لتقيد اختصاصات الهيئات المحلية دون البحث عن سبل تطويرها أداة للتنمية والاستجابة الحقيقية لمطالب واحتياجات السكان.

تظهر صلاحيات رئيس الدائرة كهيئة عدم تركيز من خلال ممارسته لمهامه بالتفويض من الوالي، وبما أن هذا الأخير له ازدواج وظيفي نجد أيضا أن رئيس الدائرة يحمل الصفتين معاً، فيعتبر من ناحية جهاز تنفيذي معاون للوالي في تنفيذ قرارات المجالس الشعبية الولائية بتفويض منه، مع تمتعه صلاحيات أخرى كممثل للدولة على غرار توليه تنفيذ التعليمات الحكومة والسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات السارية المفعول[3]، وعلى العموم تناول المشرع الجزائري صلاحيات رئيس الدائرة في كل من المرسوم رقم 94- 215 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها والمرسوم رقم 82-31 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة المعدل والمتمم، نذكر أهمها في النقاط التالية[4]:

- يحوز رئيس الدائرة على صفة تمثيل الدولة حيث ينفذ تعليمات الحكومة ويسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات وحسن سير المصالح الإدارية والتقنية التابعة له،

- يبلغ الوالي بجميع الأوضاع العمومية السائدة في الدائرة التي يشغلها ومن ضمنها المسائل المتعلقة بالتنمية في جميع المجالات،

- يمارس صلاحيات الرقابة الوصاية على أعمال الهيئات البلدية بتفويض من الوالي وذلك من خلال المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية على غرار ميزانيات البلديات، نقل الملكية العقارية والتنازل عنها، إلى جانب الموافقة على المداولات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية، وله أن ينشط ويوجه وينسق أعمال البلديات والمؤسسات البلدية والمشتركة.

---

[1]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص186.

[2] - لحسن بن أمزال، الدائرة وتحولاتها في القانون، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، الجزائر، المجلد 25، العدد 02 / 2018، ص80.

[3] - علي بن ترجا الله، المرجع السابق، ص34.

[4] - المواد 3،4،5،6 من المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة ج.ر.ج.ج، العدد 04 الصادر بتاريخ 26 جانفي 1982.

– بتفويض من الوالي ينشط وينسق رئيس الدائرة مختلف عمليات التحضير لمخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، ويسهر على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة للبلديات التي ينشطها بموجب التنظيم المعمول به، ويصادق على مداولات المجالس الشعبية البلديات التي موضوعها المناقصات والصفقات العمومية، حيث يساعد رئيس الدائرة في إدارته لتلك المهام كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة اللذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها رئيس الدائرة [1].

ويمكننا القول أنه برغم من ضعف اهتمم المشرع بالتنظيم الدائرة بموجب نصوص خاصة إلا أن ذلك لا ينفي ووجودها الفعلي كهمزة وصل بين السلطة المركزية والإدارة المحلية لخدمة حاجة السكان وتقريب الإدارة منهم[2]، ولم يمنع ذلك أيضا في كون الدائرة كجهاز عدم تركيز ساهم بشكل كبير في تعزيز تواجد السلطة المركزية على مستوى البلديات وزاد من حدة تداخل الاختصاصات بينها وبين الدولة والولاية وعرقلة تقدم البرامج والمشاريع التنموية، خاصة وأنها تعد جهة رقابة إضافية على أعمال الهيئات المحلية بتفويض من الوالي الأمر الذي يؤدي بضرورة إلى تعقد الإجراءات وطول أمدها ويضعف من الفاعلية في التسيير فضلا عن ما تفرزه من تأثير سلبي على الاستقلالية الوظيفية الهيئات المنتخبة كأحد أهم مقومات النظام اللامركزي والحكامة المحلية.

2- الأمين العام للبلدية:

خص القانون منصب الأمين العام للبلدية بالعديد من النصوص القانونية المتفرقة أهمها قانون البلدية رقم 11-10، حيث برز منصب الأمين العام للبلدية كمنصب يتولى مهمة رئيسية وهي تنشيط إدارة البلدية بمثابة جهاز معين من قبل السلطة المركزية، هو ما جعله امتداداً لأجهزة عدم التركز الإداري على مستوى البلدية، وحجر أساس في تسييرها الإداري وحتى المالي منها، وهو ما تعزز من خلال المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية [3]، وذلك عملاً بأحكام المواد (127،128،129) من قانون البلدية رقم 11-10.

يعد الأمين العام جهاز إداري دائم بالبلدية[4]، وحلقة وصل بين العمل الإداري والعمل السياسي في البلدية، فوظيفة الأمين العام ذات طبيعة فنية وتقنية تتطلب المهارة والخبرة الضرورية التي تقتضيها النجاعة في تسيير إدارة البلدية التي يوفرها في العادة نظام التعيين لا الانتخاب، لذلك كان لضعف الكفاءة والفاعلية المطلوبة

[1] – المواد 09، 10، 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ، المرجع السابق.

[2] – نوال لصلح، النظام القانوني الدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، العدد 07 / سبتمبر 2017، ص110.

[3] - المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبق على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

[4] – محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر،2012، ص97.

للمجلس المنتخب ورئيسه السبب الرئيسي في جعل الأمين العام المسير الفعلي للبلدية وكرست هيمنته الشبه الكاملة على التسيير الإداري للبلدية[1].

يصنف منصب الأمين العام على أنه وظيفة عليا في الدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة،و منصب عالي في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100 ألف نسمة أو يقل عنه، يعين الأمين العام في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والأمناء العامون للبلديات مقر الولاية والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر بموجب مرسوم رئاسي بناءاً على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية[2]، وتنتهي مهامهم بالكيفية نفسها حسب قاعدة توازي الأشكال، ولقد تم إحاطة منصبه بعناية خاصة تبعاً لعدد السكان الذي تمثله البلدية وبمراعاة النمو الديموغرافي الذي يفترض صعوبة وثقل التسيير وضعف الاستجابات السريعة لحاجيات السكان.

أما النواب العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100.00 نسمة أو يقل عنه تم تعيينهم بقرار من الوالي المختص إقليمياً بناءاً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها[3]؛ وهو ما تم توضيحه بصورة جلية من خلال المنشور الوزاري رقم 6400 [4]،وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة أصبح الأمناء العامون للبلديات والمصنف فيها المنصب كوظيفة عليا في الدولة والتي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة أو البلديات مقر الولايات وبلديات الجزائر العاصمة من صلاحيات الوزير الأول[5].

بالنسبة لشروط تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة فهي تختلف حسب طبيعتها أو عدد السكان البلدية، في حين نجد أن المرسوم رقم 16- 320 لم يحدد شروط تعيين الأمناء العامون الذين تعتبر وظائفهم وظيفة عليا في الدولة، ويفهم من ذلك أن مسألة تعيينهم تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ويحكمها نصوص مواد المرسوم التنفيذي رقم 90- 226 الذي يحدد الحقوق والواجبات للعمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة[6]، اللذين يشترط فيهم الكفاءة والنزاهة ومستوى تكويني عالي أو مارسوا وظيفة لمدة خمسة سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية.

---

[1] – هشام بن ورزق، النظام القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، السنة الجامعية 2013 /2014، ص254.

[2] – المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المرجع السابق.

[3] – المواد 20، 21 من نفس المرسوم.

[4] – أكد منشور وزاري رقم 6400 على أن تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100 ألف نسمة والأمناء العامون للبلديات مقار الولايات، الأمناء العامون لولاية الجزائر يتم بموجب مرسوم رئاسي وبإقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية، والفئة الثانية الأمناء العامون للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها 100 ألف نسمة بموجب قرار من الوالي بإقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، راجع: المنشور الوزاري رقم 6400 المؤرخ في 2017/07/10 يتعلق كيفيات وتطبيق المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 2016/12/13 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

[5] – المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39، المرجع السابق.

[6] – ناصر لباد، دور الأمين العام للبلدية مقارنة من منطق التسيير العمومي، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، حيدرة الجزائر، المجلد 26، العدد 2019/01، ص19.

يبرز الدور الوظيفي الغير ممركز للأمين العام للبلديات في تقوية مركزه في قانون البلدية والذي جعل منه منشطاً رئيسياً للإدارة البلدية، بالإضافة إلى توسع صلاحياته ومهامه الإدارية مقارنة المجلس الشعبي البلدي ورئيسه والتي عبر عنها المرسوم التنفيذي المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية[1]، وهو ما يظهر دعم صلاحيات هيئات عدم التركيز الإداري على حساب الهيئات المنتخبة خاصة وأن وظيفة الأمين العام مصنفة وظيفة عليا في الدولة أو منصب عالي في بعض البلديات، ولقد تم منح الأمين العام للبلدية العديد من صلاحيات والمهام نتطرق لأهمها في النقاط التالية:

أ- صلاحيات مخولة للأمين العام بإعتباره وظيفة عليا في الدولة: وبهذه الصفة يتولى الأمين العام المهام التالية[2]:

- مساعدة السلطات العليا في تصور القرارات الاقتصادية أو الإدارية أو التقنية وإعدادها،
- السهر على تطبيق قرارات السلطة المركزية على مستوى الهياكل والأجهزة التي يشرفون عليها،
- تقديم الاقتراحات المناسبة في إطار ممارسة مهامهم وذلك لجعلها ملائمة مع الأهداف المحددة للسلطة المركزية،
- يتولى مهمة تنشيط عمل الهياكل أو الأجهزة التي يوضع على رأسها، وذلك من أجل المساهمة في تجسيد أهداف المخططات الوطنية الاقتصادية والاجتماعية،
- المساهمة في تحسين سير المصالح العمومية ونوعية الخدمات التي تقدمها ،
- احترام الدستور والقوانين والتنظيمات السارية المفعول بمناسبة قيامه بمهامه كهمزة وصل بين الهياكل الإدارية والاقتصادية والتقنية والسلطة العليا.

ب- تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية التقنية للبلدية: وهي أحد الاختصاصات الرئيسية التي تخول لهم بإعتبارهم على رأس إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس البلدي، حيث يكلف الأمين العام على وجه الخصوص بجملة من المهام أهمها[3] :

- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلديات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- ممارسة سلطة التعيين في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة على مستوى إدارة البلدية، وضمان احترام التشريعات والتنظيمات في إطار تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزانياتي والصفات العمومية،
- ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطها واقتراح التدابير الرامية لتحسين أداءها،
- مسك بطاقة الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية وتسيير بطاقية الخدمة الوطنية،

[1] – رمضان تيسمبال، قراءة قانونية في علاقة الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2020، المرجع السابق، ص37.

[2] – المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المرجع السابق.

[3] – المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المرجع السابق.

– المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصات وضمان تسيير الأرشيف البلدي وحفظه،

– السهر على ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها مع مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر جرد الأثاث وعتاد البلدية،

– تحضير مشروع الميزانية وضمان تنفيذها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أن إقحام الأمين العام في تسيير تلك الميادين جعلت سلطته توازي سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو تفوقها في كثير من الأحيان، وبما أن رئيس المجلس البلدي لا يملك سلطة التعيين أصبح الأمين العام كالوالي على مستوى الولاية يدعم من مركز السلطة المركزية[1]، وهو ما يبرز ترجيح كفة عدم التركيز الإداري على حساب اللامركزية واستقلالية الوحدات المحلية.

ج–صلاحيات الأمين العام للبلدية في إطار التحضير لمداولات المجلس الشعبي البلدي: انطلاقاً من أن منصب الأمين العام للبلدية يعد منصب إداري خصه المشرع الجزائري بإختصاصات عديدة في ميدان التحضير للاجتماعات والمداولات التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي، حيث يكلف الأمين العام بمهمة تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وضمان متابعة تنفيذ المداولات، ويكلف على وجه الخصوص وبهذه الصفة بما يلي [2]: *تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس ولجانه ،

–وضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية قصد ضمان السير الحسن لأشغال المجلس ولجانه تحت تصرف الأعضاء،

–ضمان أمانة جلسات المجلس تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي،

–تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه،

–ضمان الحفظ الجيد والأمثل لسجلات المداولات المنعقدة طبقا التشريع والتنظيم الساري.

والجدير بالإشارة في هذا المجال أن المرسوم التنفيذي رقم 13–105 تطرق بشكل لافت دور الأمين العام في سير المداولات وعقد الاجتماعات المجلس الشعبي البلدي فهو من يتولى أمانة الجلسة ويتولى بهذه الصفة ما يلي [3]: – مساعدة إعداد محضر الجلسات والسهر على تدوينها،

– مساعدة رئيس الجلسة في التأكد من اكتمال النصاب القانوني ومراقب صحة الوكالات والمشاركة في إعداد الأصوات وفرزها،

– إعداد محضر الجلسات والسهر على تدوينها،

– يعد محضر الجلسة بصفته أميناً عليها،

[1] – ليدية عليم، المرجع السابق، ص184.

[2]– المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 16–320، المرجع السابق.

[3]– المواد 20، 27 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105 المؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج، العدد 15 الصادر في 17 مارس 2013.

*مساعدة رئيس المجلس في تقديم مختلف الوثائق وتوزيعها على الأعضاء أثناء الجلسات والمساعدة في حساب وعد أصوات الأعضاء الحاضرين حال التصويت وتدوين نتائجه في سجل المداولات.

كما تمتد صلاحيات الأمين العام للبلدية على خلاف طبيعة منصبه في جميع البلديات وبغض النظر عن الكثافة السكانية إلى متابعة تنفيذ المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي، ويكلف على وجه الخصوص بما يلي[1]:

*ضمان نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي بتعليق مستخرج المداولة في الأماكن المخصصة للجمهور على مستوى البلدية،

*ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط سير المستخدمين على مستوى إدارة البلدية ،

*يتولى إرسال مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية من أجل ممارسة الرقابة والمصادقة عليها ،

*متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس البلدي حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بمعية الأمين العام للبلدية إعداد البرامج التنموية ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها ويراقب ويتابع مدى تنفيذ تلك البرامج في إطار المخططات التنموية على مستوى إقليم البلدية[2]؛ وبالتالي نجد أن جل المهام المسندة للامين العام للبلدية جعلت منه الرجل الإداري الأول على إقليم البلدية كأحد الأجهزة المعينة على حساب دور الهيئة التداولية والجهاز التنفيذي للبلدية والذي ما فتئ يتضاءل في ظل عجزه عن تسيير الفعّال للبلدية لغياب الخبرة والكفاءة والدراية الكافية لديه بخبايا التسيير الإداري.

ومن خلال ما سبق بيانه يتضح أنه بات من اللازم التفكير في الآليات الكفيلة بإعادة ضبط العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية وتحقيق التوازن في تكريس مظاهر عدم التركيز الإداري من جهة واللامركزية في تسيير من جهة ثانية وهو ما يخدم بحق مقتضيات الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني: تشديد الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات الإقليمية

الأصل أن أسس اللامركزية الإدارية أي كان نمط أو مقدار الاستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به الوحدات الإدارية تقتضي خضوعها لقدر من رقابة وإشراف السلطة المركزية فهي بمثابة دعامة للنظام اللامركزي وإسقاط هذه الرقابة بشكل كلي يعني سقوط النظام بأسره [3]؛ وبما أن الحكامة تظهر على أنها مسألة ضبط دقيق للصلاحيات التي تمارس على كل مستوى[4]، يستدعي ذلك حصر نطاق رقابة السلطة المركزية

[1]– المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 16–320، المرجع السابق.

[2]– المادة 107 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق

[3] – أحمد طلال عبد الحميد البدري، المرجع السابق، ص630.

[4] - Khaoula Ben Salem, Op.cit, p 113.

على أعمال التي تطلع بها الهيئات المحلية وضمان أن لا تكون عاملاً مؤثراً بالسلب على تدخل الجماعات الإقليمية كفاعل رئيسي في تحقيق التنمية المحلية.

يعد التطبيق السيئ لرقابة السلطة المركزية عائقاً أمام تطوير التسيير المحلي لأجل التنمية، فالوصاية المبالغ فيها أو غير الدقيقة تحمل في طياتها ترجيح كفة جهة معينة على حساب أخرى لذلك حولتها بعض الدول الأوربية إلى الوصاية البعدية، فالمطلوب هنا هو التطبيق السليم لقواعد الوصاية الإدارية من أجل الحفاظ على المصالح المحلية الوقوف ضد إي خلل يعرق السير العادي المجالس المحلية أو يخرق القانون والتنظيمات السارية المفعول وليس توظيفها كعصى تعرقل مسارها[1]، أواستبعاد رقابة السلطة المركزية تماماً وهو ما لا يتفق ومقتضيات اللامركزية والحكامة المحلية أيضاً.

لم يساير المشرع الجزائري النهج القائل بضرورة التخلي عن الرقابة الوصائية القبلية المفروضة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة أو على الأقل التخفيف من حدتها الأمر الذي أعاق الهيئات المحلية عن تولي زمام المبادرة وزاد من حدة المركزية في التسيير بدلاً من مراقبة المشروعية وتقويم النشاط المحلي، أين فرض على أعمال الجماعات الإقليمية عدة صور للرقابة الوصائية تتجلى في التصديق على المداولات **(أولا)**، والإلغاء **(ثانيا)**، إلى جانب حلول سلطة الوصية محل المجالس الشعبية المحلية في ممارسة اختصاصها، وهو ما ستتطرق إليه **(ثالثا)**.

أولا- التصديق على المداولات المجالس الشعبية المحلية:

يعرف إجراء التصديق على أنه: " **حق السلطة الوصية في الموافقة على أعمال المجالس المحلية قبل تنفيذها، بحيث تصبح موافقتها شرطاً لازماً لنفاذ هذه الأعمال**"[2]، كما يمكن تعريفه على أنه: " **إقرار العمل الذي قامت أو ستقوم به الهيئات المحلية، فهو إجراء قانوني لاحق للعمل وفي نفس الوقت فهو سابق على تنفيذ العمل...يقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل مع التنبيه إلى أن التصديق إما يكون على العمل كله أو لا يكون**"[3]، ويفهم من ذلك أن التصديق عمل تقوم به السلطة المختصة لإقرار وإضفاء طابع المشروعية على قرارات وأعمال المجالس المحلية المنتخبة، بشكل يضمن عدم تعارضها مع المصلحة العامة وذلك بالمساس بطابع النفاد المباشر لأعمال وقرارات الهيئات المحلية للازم لإخراجها لحيز الوجود وتطبيقها على المستوى العملي.

الجدير بالإشارة أنه سلطة التصديق لا يجوز فيها للسلطة المركزية أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات أو التصرفات القانونية الصادرة عن المجالس المنتخبة وقت التصديق عليها، فلا تملك تعديلها أو

[1] – المهدي الفحصي، قراءة في بعض مظاهر اختلالات التدبير الإداري ومعيقات التنمية الترابية والحكامة الجيدة، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، المغرب، عدد مزدوج 2-2017/3، ص82.

[2] – كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص72.

[3] – عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د ط، سلسلة دروس العلوم القانونية، المعهد الوطني للتعليم العالي للعلوم القانونية والإدارية بتيزي وزو، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص29.

تصويبها لأن أي محاولة لذلك تعتبر حلولاً محل الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها المعهودة إليها من جهة القانون، فهي إما أن تصادق وإما أن لا تصادق على أعمالها[1]، بمعنى أن التصديق إجراء يستهدف فحص مدى قابلية الأعمال المجالس المنتخبة للنفاد في مواجهة المخاطبين به دون المساس بفحواه أو التغيير في طبيعته.

ويلاحظ أن المشرع الجزائري قد حافظ على هذا الإجراء في كافة القوانين المتعلقة الجماعات الإقليمية وتراوح اللجوء إليه في مواجهة أعمال المجالس المحلية بين التشدد أحيانا وتخفيف أحيانا أخرى، وهو إن كان إجراء يهدف لمطابقة العمل المحلي لمبدأ المشروعية إلا أن منحه للسلطة المركزية كأداة للرقابة القبلية جعلت منه مجرد وسيلة تستخدم لإعاقة وقتل زمام المبادرة المحلية، فهو ينصب حول تقييد النفاد المباشر لمداولات المجالس الشعبية البلدية الولائية بصورة ضمنية أو صريحة كما يلي:

1- التصديق على مداولات المجالس الشعبية البلدية:

تقاس درجة تشدد المشرع في إعمال إجراء التصديق من خلال النظر حجم المواضيع والمسائل التي تندرج ضمن اختصاص الجماعات الإقليمية وتتطلب المصادقة الصريحة من طرف الجهة الوصية؛ ولقد نص المشرع الجزائري مبدئياً في الأمر رقم67-24 على أن مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تصبح نافذة إلا بعد مرور 20 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، في إشارة منه إلى ضرورة الحصول على المصادقة الضمنية من طرف الجهة الوصية الممثلة في عامل العمالة (الوالي) أو لوزير الداخلية في حالة رفضه المصادقة[2].

اشترط المشرع الجزائري في ظل الأمر رقم67-24 حصول المجلس الشعبي البلدي على المصادقة الصريحة من الوالي في مجالات موسعة نظراً للأهمية التي تلعبها تلك المصادقة من حيث ضمانها الحد الأدنى لإستمرارية التسيير وتقديم الخدمة العمومية، وهي تتمثل أساساً في الميزانيات والحسابات وكل ما يؤدي أو يلغي أو يعد من الضرائب والأداءات والرسوم، نقل الملكية والمبادلات العقارية، القروض، عدد الموظفين وأجورهم، قبول الهدايا والوصاية المقيدة بإلتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلديات المؤسسات أو المصالح البلدية، محاضر المزايدات والمناقصات، وبصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل[3].

كما أشار الأمر رقم 67-24 إلى أن المداولات التي تقتضي المصادقة من طرف الوزير أو بمرسوم بموجب التشريع تصبح قابلة للتنفيذ بحكم القانون إذا لم يصدر مقرر المصادقة عليها خلال 03 أشهر من تاريخ ايدعاها دار العمالة بموجب المادة 109 من نفس القانون؛ كما أقر ذات الأمر جواز سحب قرار الوالي

[1] – عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الأول النظام الإداري)، ط 07، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2017، ص246.

[2] – المادة 108 من الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

[3] – المادة 107 من الأمر نفسه.

بالتصديق في حالات المتعلقة بسحب استغلال مصلحة عمومية ذات صبغة إدارية، في حال ما أسفر استغلالها على عجز يعرض مالية البلدية لخطر لا يمكن تداركه[1].

يظهر تشدد المشرع في إعمال إجراء التصديق في الأمر رقم 67-24 من خلال توسع نطاق مجالات المداولات التي تستوجب المصادقة الصريحة من قبل الوالي، خصوصاً عند مقارنته بنصوص القانون رقم 90-08 والذي برز فيه المشرع بمظهر مغايراً لما كان معمول به في السابق أين تم تقليص مجال تدخل السلطة المركزية ممثلة في الوالي، حيث نصت المادة 42 منه على أنه: " **لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي: - الميزانيات والحسابات - أحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية**"؛ مع تقليص في مدة المصادقة الضمنية إلى 15 يوماً فقط من تاريخ إيداعها لدى دار الولاية، وهي الفترة الممنوحة للوالي لإبداء رأيه فيها[2]، وبالتالي يلاحظ من خلال القانون رقم 90-08 أن المشرع حاول التخفيف من وطأة الرقابة المفروضة على أعمال المجالس الشعبية البلدية بمنحها هامشاً أكبر في ممارسة مهامها دون اللجوء للمصادقة كأداة تعطيل تسييرها الإداري والمالي.

غير أن ذلك التخفيف لم يدم فترة طويلة إذ تراجع المشرع عن ذلك بصدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، حيث لجأ إلى توسيع مجال تدخل السلطة المركزية من جديد كما كان عليه الحال في الأمر رقم 67-24[3]، عن طريق منح رئيس الدائرة بتفويض من الوالي سلطة المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية مصادقة صريحة في المواضيع التالية [4]:

"- **الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة الدائرة نفسها،**

- **تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات،**

- **شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 09 سنوات،**

- **تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية ،**

- **المناقصات والصفقات العمومي والمخاطر والإجراءات،**

- **الهبات والوصايا..**".

بناءاً عليه يتضح لدينا تردد المشرع من منح ثقته الكاملة في أداء المنتخبين المحليين خاصة في الميادين الحيوية والتي تقتضي متابعة محكمة للجهات الوصية وتقييد زمام المبادرة فيها من طرف المجالس المحلية المنتخبة حفاظاً على المصلحة العامة، وهو المبرر لتوسيع رقابة السلطة المركزية على نحو نراه اليوم يخدم فقط توجهاتها ولا يتفق ومقتضيات الحكامة الجيدة.

---

[1] - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط 02، سلسلة دروس العلوم القانونية، معهد العلوم القانونية والإدارية . ديوان المطبوعات الجامعة، 1988، ص79.

[2] - المادة 14 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

[3] - نسيمة قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة: 22 ماي 2017، ص44.

[4] - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

تأكد توجه المشرع الجزائري نحو تشديد إجراء المصادقة الصريحة في قانون رقم 11-10 على المداولات التي يعدها المجلس الشعبي البلدي كأجراء معهود للسلطة الوصية ممثلة في شخص الوالي عن طريق الإكثار من مجالات التي تستوجب المصادقة الصريحة له، حيث اشترط كقاعدة عامة ضرورة الحصول على المصادقة الضمنية للوالي المختص إقليمياً على جميع مداولات المجلس الشعبي البلدي بأن تكون نافذة بقوة القانون بعد مرور مدة 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية [1]، وبالتالي تراجع المشرع عن المدة التي كان معمول بها خلال قانون رقم 90-08 (15 يوماً) للمصادقة الضمنية، في حين كان موفقاً حينما ربط مدة المصادقة الضمنية بآجال محددة ومعلومة لعدم تعطيل المصلحة العامة واستمرارية أداء المجالس المنتحية.

وإن اثبت الواقع العملي فيما يخص تلك الآجال أنها لم تفعل الكيفيات المحددة من قبل القانون رقم 11-10، ذلك أن المنتخبين المحليين في كثير من المرات يهملونها عمداً وتبقى المداولات معلقة إلى غاية المصادقة الصريحة عليها من طرف الجهات الوصية خوفاً وتهرباً من المسؤولية التي قد تترتب عليهم حال سكوت عنها من قبل الجهات الوصية خلال تلك المدة في اعتقادهم[2].

أما في ما يتعلق بضرورة حصول المجلس الشعبي البلدي على المصادقة الصريحة من الوالي فقد نصت المادة 57 من القانون رقم 11-10 على أنه: " **لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي، المداولات المتضمنة ما يلي: " الميزانيات والحسابات – قبول الهدايا والوصايا الأجنبية – اتفاقيات التوأمة – التنازل عن الأملاك العقارية البلدية**"؛ والتي إذا ما تم مقارنتها بنص المادة 24 من قانون رقم 90-08 يتضح أن المشرع الجزائري غض النظر عن مسألة تقليص مجالات المصادقة الصريحة وهو يشكل تراجعاً عن منح الاستقلالية في التسيير لصالح المجالس المحلية البلدية.

وقد يفسر ذلك لإعتبارات قد يراها البعض تتعلق بأهمية بعض المجالات وخطورتها كتلك المتعلقة بتسيير المال العام وكيفيات التصرف فيه للحيلولة دون انتشار أوجه الفساد المالي[3]، أو ببعض مواضيع المداولات التي تؤدي لإرتباط الوحدات المحلية بجهات أجنبية، الأمر الذي قد يتطلب تحقيقاً معمقاً كقبول الهبات والوصايا الأجنبية أو اتفاقيات التوأمة، هذه الأخيرة والتي تتطلب فحصاً دقيقاً لبنودها، أو تلك المتعلقة بالحفاظ على الأملاك العقارية البلدية التي تشكل جزءاً مهماً من الأملاك البلدية[4].

في حين يبقى إجراء التصديق من وجهة نظرنا عائقاً أمام حركية المجالس المنتخبة خاصة وأنه يمارس من قبل السلطة الوصية ويستهدف الحد من النفاد أعمال المجالس الشعبية البلدية، حيث كان أولى بالمشرع التخلي عنه بتعزيز دور القضاء الإداري كرقابة بعدية مع إقرار حق الجهة الوصية الطعن في كل الأعمال التي يتخذها المجلس البلدي ومن دون تعطيل لسير العادي والسلس الشأن المحلي.

---

[1] – المادة 56 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[2]– بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات (دراسة حالة الجزائر)، د ط، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، د. س. ن، ص ص 120-121.

[3]– بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص120.

[4]– عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص288.

- المصادقة على مداولات المجالس الشعبية الولائية :

بالرجوع إلى النصوص التي تضمنها الأمر رقم 69-38 نجد أن المشرع قد حدى حذو الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية في مسألة توسيع دائرة المصادقة الصريحة على بعض المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي من طرف الجهة الوصية، مع إقراره المصادقة الضمنية لباقي المداولات، على أن تكون قابلة للتنفيذ إذا لم يطلب الوالي إلغائها في أجل 15 يوماً من تاريخ انتهاء الدورة، وفي حال لم يقرر إلغائها في أجل شهرين من تاريخ الطلب تصبح نافذة بمرور تلك المدة، أما عن المداولات التي تستوجب التصديق الصريح من قبل وزير الداخلية تتمثل أساساً في : **الميزانيات والحسابات، القروض - المنقولات وشراءات العقارات ومبادلتها**[1].

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد منح أيضا بجانب الرقابة الممارسة من طرف وزير الداخلية إمكانية تدخل الوزراء المعنيين بموضوع المداولات التي تتطلب التصديق الصريح من أحدهم والتي تتعلق بالضرائب والرسوم، أجور موظفي الولاية، أحداث مصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات[2]، إن توسيع نطاق السماح لجهات متعددة بتدخل في عمل المجالس الشعبية الولائية وإعمال سلطتها في المصادقة يؤدي لا محالة إلى طول وتعقد الإجراءات وتعطيل المصلحة المواطنين، وهو ما يتنافى ومقتضيات الحكامة الجيدة التي تتطلب قدراً كبيراً من وضوح والبساطة في إجراءات الرقابة لتفعيل لمبدأ المساءلة فضلاً عن عدم تعطيل مسار التنمية المحلية.

تبنى المشرع الجزائري في ظل القانون رقم 90-09 نهج التخفيف المعتمد في قانون البلدية رقم 90-08 وقلص من المجالات التي تستوجب المصادقة الصريحة من وزير الداخلية ومنه التخفيف من وطأة الرقابة المفروضة على أعمال المجالس الولائية، وهو ما تم فعلا بموجب المادة 50 من قانون الولاية رقم 90-09 والتي نصت على أنه: " **لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التالية إلا بعد المصادقة عليها: الميزانيات والحسابات - أحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية** "؛ وفي إشارة إلى المصادقة الضمنية لباقي المداولات خارج إطار المادة 50 من ذات القانون، نصت المادة 49 منه على أن تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها أو تبليغها إلى المعنيين في أجل 15 يوماً كقاعدة عامة بما يدل ضمنيا على قبول مضمون المداولة المتخذة من قبل المجلس الشعبي الولائي[3].

تراجع المشرع الجزائري عن توسيع نطاق استقلالية أعمال المجالس الولائية بصدور قانون رقم 12-07 ويظهر ذلك من خلال توسع مجال المصادقة الصريحة للمداولات، بالإضافة إلى تمديد الأجل النفاد المباشر لمداولات المجلس الولائي لـ 21 يوماً من تاريخ إيداعها مقر الولاية بدلاً من 15 يوماً التي كان معمول بها في ظل القانون رقم 90-09، مع التأكيد على أنه في حالة ما تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين

[1]- المواد 55، 56 من الأمر رقم 69- 38، المرجع السابق.

[2]- المادة 57 من الأمر نفسه.

[3] - المادة 49 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

والتنظيمات يخول له رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوماً التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار إبطالها[1].

أما في ما تعلق بالمصادقة الصريحة فلا تنفذ بعض المداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد الحصول على المصادقة الصريحة من طرف الوزير المكلف الداخلية في أجل أقصاه شهرين في مواضيع محددة على سبيل الحصر في المادة 55 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية وهي: " **الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية** ".

وخلاصة القول أنه وعلى غرار المجالس البلدية إذا ما نظرنا إلى مجالات المصادقة الصريحة للمجالس الولائية من جهة خطورتها وأهميتها نجد ما يبرر رقابة التصديق عليها خاصة تلك المتعلقة الميزانيات والحسابات فهي المتصلة أساسا بصرف المال العمومي، ويبدو أن المشرع الجزائري حاول التأكيد على أهمية الوقاية من جرائم الفساد والمال الغير مشروع وتأثره السلبي على مصداقية التسيير، إلا أن ذلك لا يزل يتعارض وطبيعة عمل الجماعات المحلية التي تتطلب قدراً كبيرة من الحرية في المبادرة، ولن يتأتى ذلك إلا باستبعاد التصديق كرقابة قبلية والاكتفاء على الأقل بالرقابة البعدية، وهو ما يضمن الاتزان والتجانس في تكريس مقتضيات الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية.

ثانيا- إلغاء (إبطال) مداولات المجالس الشعبية المحلية:

يمنح القانون في إطار الرقابة الوصائية للجهات المركزية سلطة إبطال الأعمال التي تصدر عن الهيئات المحلية متى تبين أنها تخالف القانون أو تمس بمبدأ المشروعية [2]، بمعنى أنه إجراء يهدف من وراء تقريره حماية المشروعية الضرورية لإرساء دعائم دولة القانون كأحد المعايير الراسخة للحكامة الجيدة.

يعد الإلغاء إجراء يد الجهة الوصية يخولها الحق بأن تزيل قرار صادر عن جهة لامركزية بحجة مخالفته لقاعدة قانونية أو مساسه بالمصلحة العامة كوسيلة لاحقة يراد بها إنهاء وإعدام القرار المحلي، هو ما قد يجعله أداة للمساس بالإستقلالية الهيئات المحلية [3]، فكان من الضروري أن يقتصر هذا النوع من الرقابة على التأكد من شرعية العمل المحلي باللجوء إلى القضاء المختص وللأطراف المعنية حق طلب إبطاله أو إلغائه أمامه متى توافرت الشروط الشكلية والموضوعية لذلك، أو حتى طلب وقف تنفيذه[4]، حفاظاً على مبدأ الاستقلالية وضمان الحياد التام في ممارسة سلطة الإلغاء، فهذا الأخير يعد إجراء خطير يهدف إلى إزالة العمل القانوني

[1] – المادة 54 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص72.

[3] – فاروق خلف، مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة، أعمال المنتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، يومي 01 و02 ديسمبر 2015، ص79.

[4] – رضا جنيح، قانون الجماعات المحلية، ط 01 ، دار Fondation Hanns Seidel ، المغرب، 2019، ص144.

للمجالس المحلية الأمر الذي يقيد إرادتها ويعطل من مسار التنمية والاستجابات السريعة لحاجيات المواطنين على مستوى الإقليم.

ولكي يكون القرار الذي يتضمن إبطال مداولات المجالس الشعبية المحلية مشروعاً لابد من مراعاة بعض القيود ، كأن يكون صادر عن جهة مختصة، وأن يكون قرار الإبطال مكتوباً ومعللاً مع تحديد مدة التي يقرر لسلطة الوصية حق اللجوء إليه، وأن يكون بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدور القرار عن الهيئات المحلية، وأن يلغي القرار كله ويعاد للهيئة التي أصدرته لكي تعدله [1]، ولقد حافظ المشرع الجزائري على الإلغاء كوجه من أوجه الرقابة الممارسة أعمال المجالس الشعبية المحلية، وترك تلك المهمة للوالي في ما يخص مداولات المجلس الشعبي البلدي، والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية الولائية كما يلي :

- إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي :

عن استقراء نصوص الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي نجد أن المشرع الجزائري نص على إجراء إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي في المادة 102 منه بموجبها تعتبر باطلة بحكم القانون مداولات المجلس التي تتم خلافاً للقانون أو المرسوم أو التي تتناول موضوعاً خارجاً عن اختصاصاته، حيث يترك مسألة تقديرها للوالي الذي له كامل السلطة التقديرية لإقرار حالة بطلان المداولات من غير تقييدها بفترة زمنية معينة.

كما اشترط الأمر رقم 67-24 أن يكون قرار الإلغاء معللاً من قبل عامل العمالة (الوالي) غير أنه يجوز له أن يقرر هذا الإبطال في كل وقت [2]، أما البطلان النسبي فهو يتعلق بالمداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي من ذوي المصلحة الشخصية فيها، إما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بموضوع المداولة [3]، درئاً لمسألة تعارض المصالح وتحقيقاً للمصداقية المطلوبة في عمل المجالس المنتخبة على أن يكون ذلك خلال أجال 15 يوماً من تاريخ المداولة، ويمكن لأي شخص يعنيه أمر المداولة أو مكلف بالضريبة أو ساكن في البلدية خلال 15 يوماً من تاريخ المداولة طلب إبطال المداولات التي يتخذها المجلس، ولهذا الأخير حق الطعن في قرار الوالي القاضي بالإبطال وفق الأنظمة المعمول بها في هذا الخصوص[4].

حافظ المشرع الجزائري على ذات النهج بالنسبة لإجراء إبطال مداولات المجالس الشعبية البلدية في ظل القانون رقم 90-08 حيث نص على أن المداولات التي يتخذها المجلس تكون باطلة بطلان المطلق في حالات تم ذكرها على سبيل الحصر في المادة 44 ويتعلق الأمر بالمداولات التي تتناول موضوعاً خارج الاختصاصات الممنوحة له، أو المداولات التي تكون مخافة للأحكام الدستورية والقوانين والتنظيمات، أو تلك

[1] - عمر صدوق، المرجع السابق، ص31.

[2] - المادة 103 من الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

[3] - المادة 104 من نفس القانون.

[4] - المواد 105، 106 من نفس القانون.

المتعلقة بالمداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس، ويصرح الوالي بموجب قرار معلل ببطلان المداولة من غير أن يحدد المشرع مدة زمنية تتحصن خلالها المداولة[1].

كما نص المشرع في ذات القانون على البطلان النسبي لمداولات المجالس البلدية حينما تتخذ بمشاركة أعضاء لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أمامه على أن يلغي الوالي تلك المداولة بقرار معلل منه خلال شهر ابتداءاً من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى مقر الولاية، ويمكن لكل شخص له مصلحة طلب إلغائها أمام الجهة القضائية خلال أجل شهر من تعليق المداولة، مع تقرير إمكانية في الطعن القضائي في قرار الوالي الذي يفيد إلغاء المداولة أو رفض الوالي المصادقة عليها حسب ما ورد في نص المادة 46 منه؛ وعلاوة على ذلك خول القانون في المادة 80 للوالي إمكانية إبطال قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي المخالف للقانون والتنظيم بقرار مسبب خلال أجل شهر من إرساله له[2].

والملاحظ من خلال القانون رقم 90-08 أنه قد كرس العديد من الضمانات للمجالس الشعبية المحلية في مواجهة قرار الإبطال الصادر من طرف الجهة الوصية، خاصة ما تعلق منها بنص على بإمكانية الطعن في قراره أمام الجهات القضائية مع ضرورة تسبيبها، وهو ما من شأنه تقوية مكانة المجالس الشعبية البلدية.

وبصدور القانون رقم 11-10 نجد أن المشرع الجزائري تناول مسألة إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي بطلاناً مطلقاً في المادة 59 من القانون رقم 11-10، حيث حددت حالات بطلان المداولات بقوة القانون والتي تتخذ خرقاً الدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات أو التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، أو المحررة بغير باللغة العربية، على أن يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار[3]، ويرى "**الدكتور كمال جعلاب**" في هذا الإطار أن الصياغة الواردة في نص المادة 59 وبتحديد عبارة " **يعاين الوالي** " تتميز بالغموض ولا تدل على المعنى المراد له حقيقة، والأصح من وجهة نظره النص على أن الوالي يعلن البطلان بقرار منه مع ضرورة تعليل قرار إبطال المداولة بطلاناً مطلقاً كما كان عليه الحال في ظل القانون رقم 90-08 [4].

يعاب على الحالات التي نصت عليها المادة 59 بالأخص ما تعلق منها بحالة خرق المداولة للدستور أنها لم تكن دقيقة بالقدر الكافي، على خلاف المادة 44 من قانون البلدية لسنة 1990 التي جاءت أكثر دقة والتي تضمنت علاوة على حالة خرق القوانين والتنظيمات التفصيل في حالة خرق الأحكام الدستورية كالمساس بالدين واللغة الرسمية أو التي من شأنها أن ترسيخ الممارسات القطاعية وتغذيت الجهوية والمحسوبية، أو تلك الماسة بالثوابت الوطنية التي يجدر التقيد بها في جميع الأعمال القانونية للمجالس البلدية على غرار كل الهيئات الأخرى المتواجدة على إقليم الدولة[5]، ومن ناحية أخرى نجد المادة 59 من القانون رقم 11-10 لم تتطرق لمسألة تسبيب قرار الوالي القاضي بإلغاء المداولات الأمر الذي قد لا يتيح الفرصة أمام أعضاء المجالس

[1] – المادة 44 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

[2] – المواد 45، 46، 80 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

[3] – المادة 59 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[4] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص160.

[5] – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص ص289-290.

الشعبية البلدية من الوقوف على الأسباب الداعية له وطعن فيه أمام الجهات القضائية، وهو ما يتنافى أيضا ومبدأ الشفافية.

أضافت المادة 60 من ذات القانون قابلية إبطال المداولات التي تتناول موضوعاً يمس مصلحة شخصية لأحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو لرئيسه بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، أين تعد باطلة بطلاناً نسبياً في حال ما إذا تبين حضورهم للمداولة بقرار معلل من الوالي[1]، وحسن فعل المشرع حينما نص على ضرورة أن يكون القرار معللاً في مثل هذه الحالة مع العلم أنه لم يشرط مدة زمنية معينة تتحصن فيها المداولة من الإجراء المعهود للوالي، والجدير بالإشارة في الأخير أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 61 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية أن يرفع إما تضلما إداريا أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي الذي يبثث بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها أمام القضاء المختص.

- إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي:

من خلال تتبع مواد الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية نجد أن المشرع الجزائري نص بدوره على إمكانية إلغاء المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، حيث تعد لاغيه بحكم القانون لو تضمنت المداولات موضوعاً خارجاً عن اختصاصه، أو إذا تم اتخاذها خلافاً للقانون أو المرسوم، ويبادر الوالي إلى إعلام وزير الداخلية ويثبت قرار بطلان المداولة بموجب قرار معلل، مع اعتبار أن كل مداولة تتخذ خارجة الاجتماعات المنصوص عليها في القانون والنظام كأنها لم تكن[2].

أما عن البطلان النسبي فهو أجراء أقره القانون رقم 69-38 في مواجهة المداولات التي يشترك فيها أعضاء المجلس المعنيون سواء كان بأسمائهم الشخصية أو بصفتهم وكلاء في القضية المطروحة عليه[3]، كما تطرق لإمكانية الطعن في قرار وزير الداخلية القاضي ببطلان المداولة أمام الجهة المختصة، حيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي بإسم المجلس رفع دعوى أمام الغرفة الإدارية سابقاً لتأكد من مشروعية القرارات سواء مداولة المجلس التي كانت محل الإلغاء أو قرار الإلغاء نفسه[4].

لم يأتي القانون رقم 90-09 بجديد بشأن إجراء بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي أين عهد المشرع سلطة تقريرها للجهة الوصية ممثلة في وزير الداخلية، ونص على الحالات نفسها التي تم اعتمادها كسبب للإبطال في الأمر رقم 69-38 السابق؛ حيث أكدت المادة 50 منه على أن المداولات التي تبطل بحكم القانون هي تلك التي تتم خرقا للقانون أو التنظيم أو المداولات التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته، أو التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجس بقرار مسبب من وزير الداخلية[5].

---

[1] – المادة 60 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[2] – المواد 59، 61 من الأمر رقم 69- 38، المرجع السابق.

[3] – المادة 60 من الأمر نفسه.

[4] – عمر صدوق، المرجع السابق، ص32.

[5] – المادة 50 من القانون رقم 90-09، المرجع السابق.

كما تعد قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس المعنيون بالقضية موضوع المداولة إما بأسمائهم الشخصية أو وكلائهم ويعلن عن قرار الإلغاء بموجب قرار مسبب من طرف وزير الداخلية، ويمكن للوالي أو كل دافع ضريبة أو ناخب أن يطلب إبطاله في أجل 15 يوماً التي تلي اجتماع الدوارة من وزير الداخلية، وحسن فعل المشرع حينما ألزام هذا الأخير برد خلال شهر واحد وإلا حصنت المداولة من الإلغاء، إلى جانب النص على ضمانة أخرى وهي إمكانية الطعن القضائي في قرارات وزير الداخلية القاضية بالإلغاء من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي[1].

وخلاف لما كان متوقعا حين صدور قانون الولاية رقم 12-07 تم تخفيف من حدة الوصاية الممارسة من قبل وزير الداخلية فيما يتعلق بسلطته في إصدار قرار إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي وعهد بها إلى القضاء الإداري طبقا لنص المادة 53 منه[2]، فعند مقابلة هذه المادة بنص آخر وهي المادة 59 من قانون رقم 11-10 نجد أن المشرع كرس ازدواجية التعامل بين المجالس البلدية الولائية، وهو ما ينم عن غياب النظرة أو الرؤية شاملة حول مدلول التسيير المحلي عموماً، إلى جانب تعامل المشرع بحذر شديد مع المجالس الشعبية البلدية بعدم تركها دون رقابة وصائية متشددة، ذلك أنه أبقى على صلاحيات السلطة الوصية المتمثلة في الوالي في إصدار قرار إبطال المداولة المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون رقم 11-10، في حين كبح جماع السلطة الوصية في قانون رقم 12-07 فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي التي أصبح للوالي الحق فقط في رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلان المداولة[3]، ولا يمكن هنا إنكار ايجابيات هذه الخطوة، فإسناد مهمة إبطال للقضاء الإداري يكرس مبدأ المشروعية للازم لدولة القانون أولا ويضمن الاستقلالية الوظيفية للهيئات المحلية ثانيا، وهو ما نؤيده ونقترح توسيع نطاقه ليشمل أيضا مداولات المجلس الشعبي البلدي.

الجدير بالذكر أن قانون الولاية سالف الذكر وفي مادته 53 إضافة إلى الحالات المذكورة في قانون البلدية 11-10 المقررة كسبب للإبطال المطلق لمداولات المجالس البلدية حالة الموضوعات التي لا تدخل ضمن اختصاصاته وتلك المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أو التي تتخذ خارج مقر المجلس الشعبي الولائي[4]، وهو ما لم ينص عليه قانون البلدية وبذلك نجد أن المشرع الجزائري وسع من نطاق المداولات التي تبطل بطلانا مطلقا على مستوى المجالس الشعبية الولائية.

---

[1] – المواد 52، 53، 54 من القانون رقم 90-09، المرجع السابق.

[2] – المادة 53 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[3] – تطرح مسالة اللجوء لمقاضاة المجلس الشعبي الولائي في الحقيقة بعض الإشكالات العملية، حيث يرى الدكتور " **عمار بوضياف**" أن المادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07 لا تزال بحاجة إلى ضبط من حيث صفة التقاضي أمام القضاء الإداري بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية، والتي كان من باب أولى أن يتم الاعتراف لها أولا بالشخصية المعنوية ومنه صفة التقاضي صراحة لرفع اللبس والإبهام الذي يعتريها، **رجع في ذلك:** عمار بوضياف شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص333.

[4] – المادة 53 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

أما عن البطلان النسبي فقد نص القانون رقم 12-07 على الحالات التي يمكن للوالي أن يثيرها لأجل إبطال المداولة بطلاناً نسبياً، على أن يتم ذلك خلال 15 يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس، مع جواز لجوء كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك إلى طلب إبطالها خلال 15 يوماً التي تلي إلصاق المداولة، على أن يراسل الوالي برسالة موصى عليها ليتولى هذا الأخير رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد إقرار حالة البطلان[1].

ثالثا: الحلول محل المجالس الشعبية المحلية :

يعد إجراء الحلول من بين أشد صور الرقابة الوصائية المفروضة على الأجهزة التداولية وأكثرها تأثيراً على استقلالية أعمالها، لأنه يسمح للجهات المركزية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة [2]، إلا أنه قد يكون إجراء ضروري في بعض الأحيان لضمان سير المرافق العمومية واستمرارية العمل المحلي في حال تقاعس المجلس المنتخب عن أداء مهامه بصورة طبيعة وهو ما يحقق الاستجابة ويدعم الفاعلية في التسيير إذا ما مورس ذلك الإجراء وفق ضوابط قانونية واضحة وأن يكون محدودة النطاق.

ويمكن تعريف الحلول على أنه: " **السلطة التي تؤدي إلى إحلال السلطة المركزية محل السلطة اللامركزية في صورة رفض هذه الأخير ممارسة الاختصاص المفروض عليها بمقتضى القانون** "[3]، وبهذا المعنى يعد الحلول إجراء استثنائي يظهر في صورة تدخل السلطة المركزية في القيام بالواجبات الملقاة على عاتق الهيئات المحلة قانوناً حتى لا يتم تعطيل السير العادي للمرافق العامة الحيوية على المستوى المحلي؛ وبما أن سلطة الحلول استثناء وجب عند اللجوء إليه مراعاة بعض القيود وهي[4] :

– أن تكون الهيئات المركزية ملزمة بالتصرف في حدود الاختصاص الممنوح للمجلس المنتخب،

– أن يكون امتناع المجالس المحلية عن القيام بمهامها من قبيل الأعمال الغير مشروعة،

– أن تقوم السلطة الوصية بإعذار الهيئات اللامركزية بضرورة القيام بما أنيط لها من مهام قبل الحلول محلها لترك المساحة الكافية لها للقيام بإلتزاماتها، وفي حال لم تستجب خلال تلك المدة وجب بعد ذلك الحلول محلها،

– يعد سكوت المجلس المنتخب عن القيام بمهامه بعد أعذاره بمثابة موافقة ضمنية على تولي الجهة الوصية الاختصاص بدلاً عنها، ومنه تكون مسؤولة عن الأضرار التي قد تنجم عن إعمال سلطة الحلول في حقها.

تعد سلطة الحلول كأصل من مظاهر السلطة الرئاسية والتي يقوم بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه إما بتوجيه أو الحلول محله والتي يتم تطبيقها في النظم المركزية، وقد تم اللجوء إليها في النظام اللامركزي لإتاحة

---

[1] – المواد ،56، 57 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] – خلف فاروق، المرجع السابق، ص80.

[3] – رضا جنيج، المرجع السابق، ص147.

[4] – فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعديدية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة متنوري قسنطينة، 2005، ص275.

الفرصة أمام الهيئات المركزية بأن تتولى أعمال الهيئات المحلية على أن يتم ذلك في أعمالها السلبية فقط وهي تلك الأعمال التي تظهر في شكل عزوفها أو إهمالها عن اتخاذ القرارات الحيوية المفروضة عليها بحكم القانون[1]، ولقد أقره المشرع الجزائري في مواجهة أعمال المجالس الشعبية المحلية، ونكتفي هنا بتعرض للحلول الإداري الممارس في حق المجالس الشعبية البلدية وهيئاتها التنفيذية والذي ترجح المشرع فيه بين تقييد تارة وتوسيع مجال اللجوء إليه من طرف الوالي تارة أخرى، ودون تعرض للحلول الإداري محل المجالس الشعبية الولائية لكون الوالي هو الجهاز التنفيذي للولاية وهو معين من قبل السلطة الوصية.

1- الحلول الإداري في ظل الأمر رقم 67-24 والقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية:

منح الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي سلطة واسعة للجهة الوصية ممثلة في شخص الوالي في اللجوء لسلطة الحلول في جانبه الإداري بدواعي المحافظة النظام العام على مستوى إقليم البلدية، وهي المهمة التي يتولاها في الأصل رئيس المجلس الشعبي البلدي،حيث نصت المادة 234 منه على أنه: " **عندما يكون النظام وسلامة الأشخاص والأموال والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في البلدية أو عدة بلديات محاورة يجوز للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لإتخاذ التدابير الضرورية** "؛ كما أقر المشرع الجزائري هذه الإجراء في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بما تمليه عليه القوانين والأنظمة من واجبات إذا ما طلب منه ذلك طبقا لنص المادة 233 من ذات الأمر[2]؛ والملاحظ من نص المادة 234 من الأمر رقم 67-24 أن المشرع الجزائري أهمل ضبط سلطة حلول الوالي حينما لم يتطرق لمسألة إعذار أو أندار رئيس المجلس الشعبي البلدي بضرورة القيام بمهام الموكلة إليه[3]، فبالرغم من أن سلطة الحلول ضرورية للمحافظة على النظام العام إلا أن عدم تقييدها على الأقل بإندار سابق لرؤوساء المجالس يعد إخلالاً بمبدأ الاستقلالية الذي وجب هو الآخر إحاطته بكل الضمانات التي تمنع تعسف السلطة الوصية.

فالإنذار شرط ضروري يجبر السلطة الوصية أن تتأكد من رفض الهيئات المحلية اتخاذ القرار أو أن تلتزم الصمت في حال إنذارها بمهلة زمنية محددة، وذلك يعد قرينة مؤكدة على امتناعها من القيام بواجباتها، وهنا فقط يؤدي الحلول الغرض الذي خصص من أجله وهو المحافظة على استمرارية التسيير الإداري على مستوى إقليم البلدية[4].

أفصح المشرع الجزائري في قانون 90-08 المتعلق بالبلدية عن نيته في ضبط مسألة الحلول الإداري للبلدية خلافا لماً كان مقرراً في الأمر رقم 67- 24، حيث منح ضمانات مهمة تقيد اللجوء إلى هذا الإجراء في مواجهة رؤساء المجالس الشعبية البلدية وفق إطار زمني معين يتيح لهم إعادة النظر في القيام بواجباتهم

[1] – بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة الجزائر . المجلد 55، العدد 01 / مارس 2018، ص ص 137-138.

[2] – المادة 233 من الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

[3] – المادة 234 من الأمر نفسه.

[4] – عبد الناصر صالحي، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية: 2010/2009، ص137.

الموكلة إليهم عن طريق إنذارهم في حالة التقاعس عن أدائها، حيث نصت المادة 83 منه على أنه:" **عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بدلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار**".

كما منح ذات القانون للوالي الحق بأن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العمومية بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها في حال عدم قيام رئيس المجلس البلدي بها مع ضرورة توجيه إنذار إليه، وبعد انتهاء المدة المقررة فيه يجوز للوالي بعد ذلك الحلول محله[1]، زيادة على ذلك منح المشرع ضماناً آخر لرؤساء المجالس الشعبية البلدية وهو وجوب تعليل قرار الذي يتضمن حلول الوالي محلهم لممارسة الاختصاصات المقررة لهم لمجابهة التهديدات التي تمس النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات مجاورة[2]، وهو ما يفيد ضبط المشرع لهذا الإجراء إلى جانب إرساء دعائم الشفافية فتعليل القرارات الإدارية أحد هم الضمانات المقررة لصالحه.

2- الحلول الإداري في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية:

أقر المشرع الجزائري سلطة الحلول في التسيير الإداري على مستوى البلدية في "**الفصل الثالث**" من القانون رقم 11-10 بمنح الوالي سلطة الحلول للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية واستمرارية أداء المرافق الضرورية أو المتعلق بوجوب التكفل التام بالعمليات الانتخابية أو الخدمة الوطنية أو إطار الحالة المدنية للبلدية[3].

لابد من التنويه أن الوالي وحده له سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي دون رئيس الدائرة، ذلك أن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على جميع رؤساء البلديات التابعة له بإعتبارهم ممثلين عن الدولة يخضعون لرقابة مزدوجة تجمع بين سلطة الوصاية وسلطة الرئاسية، هذه الأخيرة تلزمهم للخضوع لرقابة الوالي والتي تتضمن أوجه الرقابة الرئاسية المعروفة كالإشراف والتوجيه..الخ[4].

بالعودة إلى المادة 100 من القانون رقم 11-10 نجد أن المشرع نص على إمكانية اللجوء إلى سلطة الحلول عندما " **لا تقوم** " السلطات البلدية بالمهام التي تم ذكرها سابقاً؛ فالملاحظ استخدامه لتلك العبارة التي تحمل معنيين فقد يفهم منها امتناع سلطة البلدية عن القيام بواجباتها، وقد يفهم أيضا عدم قدرتها على القيام بها فأي المقصود هنا يا ترى ؟، فضلاً عن عدم الإشارة إلى أن سلطة الحلول تكون في حال الامتناع عن القيام بمهامها وهو ما ترك الباب مفتوح أمام السلطة المركزية لتفسيرها على مقاسها[5].

---

[1]- المادة 81 القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

[2]- المادة 82 من نفس القانون.

[3] - المادة 100 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[4] - بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص133.

[5]- وهيبة برازة، المرجع السابق، ص ص 242-243.

بالتالي نجد أنه على الرغم من أهمية إعمال سلطة الحلول في الجوانب المتعلقة بضمان استمرارية تسيير المرافق العمومية بإنتظام واطراد إلا أن منح سلطة تقديرية واسعة للوالي في اللجوء إليه له من الآثار السلبية الكثير على استقلالية التسيير المحلي هذا الأخير والذي يجب أن يبنى على مبدأ المشاركة التي يجسدها المجلس المنتخب، كما أن واقع العجز الحاصل في معظم البلديات عبر القطر الوطني عن أداء واجباتها الأساسية يرجع إما نتيجة شح الموارد الجبائية أو تذني المستوى التكويني للمنتخبين وهو ما يفترض حتماً عدم قدرتها في الكثير من الأحيان على ممارسة كل الاختصاصات المحلية لعدم ملائمة ذلك مع قدراتها البشرية والمالية؛ فضلاً عن أن المادة 100 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية لم تشر لوجوب إعذار سلطات البلدية ومنحها أجلا للوفاء بالتزاماتها، وهو مالا يعد ضمانة ضد التوسع الملحوظ في نطاق تدخل في الوالي في مجال الضبط الإداري على مستوى إقليم البلديات التابعة له وهو ما تم ملامسته بشكل واسع النطاق في سنوات القليلة الماضية في ظل الإجراءات الاحترازية المقررة في مجال الضبط الإداري لإحتواء تفشي فيرس كوفيد 19.

وفي الأخير نخلص إلى أنه لا يمكن لسلطة الحلول أن تحقق أهداف الحفاظ على النظام العام وضمان استمرارية التسيير متى كان ذلك على حساب استقلالية الهيئات المحلية وهو أمر مهم أيضا، لذلك وجب التوفيق بين متطلبات الحكامة المحلية من حيث ضمان استمرارية سير المرافق العمومية والخدمات التي تقدمها من جهة وبين مقتضيات الاستقلالية وحرية الجماعات المحلية في إدارة شؤونها من دون تدخل مكثف السلطة المركزية وممثليها بدعوى ضعف قدرتها المادية على التولي الجيد المهام والصلاحيات الموكلة لها، أو ضعف كفاءة وتأهيل منتخبيها المحليين.

المبحث الثاني:

آفاق تفعيل مرتكزات اللامركزية الإقليمية كمدخل أساسي للحكامة المحلية

يجب أن يفهم بأن اللامركزية الإدارية ليست عملية ثابتة بل هي متطورة وديناميكية تتشكل ملامحها ووتيرتها من خلال الترتيبات السياسية والمؤسسية والقانونية لكل بلد ووفق قدراته وموارده، وبالمثل فإن الاعتراف بوجود اللامركزية ما هو إلا بداية عملية طولية تتطلب إرادة والتزام مستمر[1]، وذلك من أجل المضي قدماً نحو لامركزية فعّالة للمسؤوليات وإدارة السياسات التنموية واتخاذ القرارات.

أثارت مسألة البحث عن سبل لتجاوز الاختلالات التنظيمية التي مافتئ يعرفها تسيير الجماعات الإقليمية اهتمام العديد من الباحثين ورجال القانون وذلك في سبيل تحقيق الانسجام ولتلاءم مع مقتضيات الحكامة التي تدعو إلى إعادة ترتيب بناء النظام اللامركزي حتى يكون قادراً على احتواء المتغيرات من حوله بجعله أكثر ومرونة وفاعلية، مع خلق بيئة تنظيمية مواتيه يكون فيها لمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص حظوظاً أوفر للمشاركة في تسيير الشأن المحلي **(المطلب الأول)**.

من المعلوم أن الرقابة الوصائية التي تُفرض على الجماعات الإقليمية من دعائم النظام اللامركزي، لكن وأمام إخفاق المشرع في تنبي نظرة جديدة ومغايرة للنهج التقليدي للوصاية التي تُكرس النزعة المركزية في التسيير يستدعي منا ذلك البحث عن آليات جديد تفعل بحق الحكامة الجيدة من خلال التركيز على معالجة مواطن الخلل في العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية وكذا السبل الكفيلة بتحقيق التوازن بين متطلبات استقلالية الجماعات الإقليمية وضرورات الرقابة عليها **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول:

الآليات الكفيلة بتجاوز العقبات التنظيمية للجماعات الإقليمية

من أجل أعادة تأهيل التنظيم الإداري اللامركزي للوحدات المحلية استطاعت العديد من الدول ترشيد نظامها من خلال التركيز أولاً على إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد وترقيته لكي يكون أرضية حقيقية تحوي مقومات نجاح الجماعات الإقليمية في مساعيها التنموية والخدماتية وفق معايير الحكامة الجيدة، وهو ما جعل المشرع الجزائري يأخذ منحى مهم لإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد منذ الاستقلال حتى يومنا هذا **(الفرع الأول)**.

تعد علمية استحداث جماعات إقليمية جديدة من الآليات التي تستعملها الدولة في الأساس للتصرف العمراني وتقريب الخدمات من السكان وتخفيف من مشاكل واهتمامات المواطنين المتزايدة[2]، لكن عملية تقسيم الإقليمي قد يترتب عنها إحداث الوحدات المحلية غير متجانسة من حيث القدرات الجغرافية والبشرية لأسباب تاريخية وسياسية واقتصادية يستحيل تجاهلها، لذلك تم طرح آلية التعاون المشترك بين الجماعات الإقليمية حتى تكون

[1]- Edward Mugabi , Op.cit, P 32.

[2] – فوزي زراعي، التقسيم البلدي ورهانات التصرف العمراني بتونس الكبرى، مجلة إنسانيات، مركز البحث في الإنتروبولجيا (وهران، الجزائر)، عدد مزدوج 80-81، أفريل / ديسمبر 2018، ص54.

أداة لتقليص الفوارق الجهوية وإرساء معالم الحكامة من خلال تطوير سبل الشراكة الناجحة بين كل المتدخلين في تسيير الشأن المحلي **(الفرع الثاني)**.

إن حكامة تسيير الجماعات الإقليمية تقتضي عدم التمسك بالنظرة التقليدية الجامدة في معالجة اللامركزية الإقليمية والتعامل معها على أنها عملية متطورة يمكن أن يضاف إليها آليات ومبادئ حديثة تقوي مكانتها أمام التوسع الذي يشهده مظاهر عدم التركيز الاداري، فعلى خلاف المشرع الجزائري لجأت العديد من التشريعات المقارنة لترسيخ مبادئ جديدة للامركزية الإدارية لتوضيح العلاقة بين دولة والجماعات الإقليمية وزيادة درجة استقلالية هذه الأخيرة في التسيير **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: التقسيم الإداري الإقليمي للبلاد أداة لدعم حكامة التسيير المحلي

يعد التقسيم الإقليمي تلك العملية التي يمكن من خلالها يتم وضع إطار جغرافي لنشاط السلطة الإدارية خارج العاصمة[1]، حيث يقتضي تجسيد اللامركزية الإقليمية عملياً الاعتراف بالوجود المادي للجماعات الإقليمية الذي بذاته يتطلب نظام يعمل على تقسيم إقليم الدولة في شكل وحدات محلية ما يجعل عملية التقسيم الإقليمي للبلاد أداة حقيقية لتكريس اللامركزية الإقليمية.

يستجيب التقسيم الإداري لتوجهات الحكامة الجيد التي تقتضي ضرورة تكثيف تواجد هياكل الجماعات الإقليمية[2]، فهو يتيح توسيع نطاق ممارسة الديمقراطية المحلية عبر إنشاء مجالس منتخبة جديدة وتعزيز إمكانية الوصول للخدمات عبر إدارة القرب، فضلاً عن كونه أداة تساهم في تعزيز نجاعة التسيير المحلي عبر إنشاء وحدات محلية لها من الإمكانيات المادية والبشرية ما يؤهلها على دفع عجلة التنمية.

إن التقسيم الإقليمي هو عملية تتضافر فيها جملة من المعايير الموضوعية والعلمية التي تضمن نجاحه كآلية لتفعيل اللامركزية والحكامة الجيدة وهو ما يدعونا للتطرق للمعايير التي تعتمدها الدول في العادة لتقسيم إقليمها في شكل وحدات محلية وملائمتها لمقتضيات الحكامة **(أولا)**، ثم الوقوف على مراحل تطور التقسيم الإقليمي في الجزائر والجهود المبذولة للإصلاح مابين سنتي(1962 إلى 2015) **(ثانياً)** ، وهو ما يقودنا إلى فهم حقيقة مقومات وأهداف التقسيم الإداري الإقليمي الجديد لسنة 2019 ودرجة أخذ بالمعايير الضرورية لنجاحه عبر إعادة ترسيم الخارطة الإقليمية لبعض الولايات الجنوبية من أجل بناء حكامة تنظيمية **(ثالثا)**.

أولا- المعايير المعتمدة في التقسيم الإداري الإقليمي ومقتضيات الحكامة:

يقوم التقسيم الإقليمي كأسلوب لتجسيد اللامركزية الإقليمية غالباً في شكل مستويين اثنين أو أكثر، المستويات الأولى التي تكون أصغر حجماً تشكل المستوى القاعدي لنظام يعلوها مستوى أخر أكبر حجماً يشكل المستوى الثاني، وكلما قلة تلك المستويات ساهم ذلك في تبسيط العمل الإداري داخل الجهاز الإداري

[1] – علاء عبد الحسن كريم العنزي، عامر إبراهيم أحمد الشمري، أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، جامعة بابل، العراق، المجلد 05، العدد 02، ص242.

[2]- Khaoula Ben Salem, Op.cit, P 18.

وقلل من فرص انتشار البيروقراطية وطول الإجراءات الإدارية[1]، وهو ما يدّعم الحكامة الجيدة ويزيد من درجة المرونة الاستجابة في تسيير؛ ولقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال مستويين للتقسيم الإقليمي البلدية تمثل المستوى القاعدي تعلوها الولاية كمستوى ثاني لنظام اللامركزية الإقليمية.

إنّ نجاح النظام اللامركزي مرهون بالإعتماد تقسيم ناجح يرتكز على جملة من المعايير التي تعمل على تقليص الفوارق الجهوية وتوزيع متناسق للمساحات الجغرافية والنسب السكانية والأنشطة الاقتصادية لأجل تحقيق دعائم التنمية المحلية[2]، ذلك أن التفاوت بين الوحدات الإقليمية ذات المستوى الواحد من حيث المساحة أو إمكانيات المالية والبشرية، هي نتيجة تعكس تقسيم إقليمي لا يراعي فيه المعطيات العلمية والموضوعية، وبطيعة الحال سيوثر ذلك سلباً على حكامة تسيير الشأن المحلي، لتتحول بذلك عملية التقسيم إلى أداة تكرس اللاعدالة الجهوية ولا تكافؤ في الفرص التنموية.

تتطلب عملية إحداث تقسيم إداري إقليمي جيد ومحكم يخدم الحكامة الجماعات الإقليمية مراعاة جملة من الاعتبارات والأسس الموضوعية والعلمية قصد تجب العراقيل التي قد تؤثر في ما بعد على فاعلية ونجاعة التسيير الإداري والمالي للجماعات الإقليمية وجعله أداة حقيقية لتقوية اللامركزية، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد معايير موحدة يمكن الاعتماد عليها في تقسيم الإقليمي الإدارية لجميع دول العالم وبنفس المستوى، غير أنه يمكن إجمال بعض المعايير العامة تتم لابد مراعاتها في أي تقسيم إقليمي تفاديا للإشكالات التي قد تنجم عن العشوائية، نتعرض لها ضمن النقاط التالية:

1 – معيار المساحة والبيئة الجغرافية للوحدات المحلية: وفيه يتم مراعاة مساحة الوحدة المحلية التي لابد أن تكون ذات نطاق مناسب يتيح للهيئات المحلية التحكم بشكل جيد في مجالها الجغرافي، حيث ينبغي أن لا يكون ضيق لدرجة عدم قدرته على احتواء المشاريع والمرافق المقام عليها، ولا واسع لدرجة إسهامه في إضعاف مشاركة المواطنين في إدارة شؤونه[3]، كما يفترض أيضا أن يختلف ويتباين تقسيم الوحدات المحلية بمراعاة البيئية الجغرافية كتنوع التضاريس ومداها، وقدرة السلطة المركزية على تعزيز الارتباط بينها وبين الوحدة المحلية ووسائل المواصلات للمناطق المراد رسم حدودها الإدارية وغيرها لأنها من العوامل التي تحدد فيما بعد تشكيلها وبنائها التنظيمي[4].

2 – الكثافة السكانية والترابط الاجتماعي : من المعروف أن زيادة حجم السكان في منطقة ما مرتبط بشكل بارز بزيادة في حجم الترابط والعلاقات المعنوية والمادية بينهم[5]، كما أن زيادة عدد السكان بصورة سريعة

---

[1] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص52.

[2] – رشيد فلاح، دور التقسيم الإقليمي الإداري في التنمية المحلية بالجزائر (1962– 200)، رسالة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3 ،2013، ص57.

[3] – وهيبة برازة، المرجع السابق، ص17.

[4] – عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة) ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2011/2010، ص76.

[5] – صفوان المبيضين، وآخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، ط العربية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص58.

يصاحبه في العادة مشاكل في التوسع الحضاري وصعوبة التحكم في انتشار المدن وتوسعها[1]، لذلك يفرض هذا المعيار مراعاة الزيادة في عدد السكان في بعض مناطق الإقليم وبناءاً عليها يتم تقسيم الإقليمي للبلاد.

كما يعد العامل الاجتماعي أيضا عاملاً له تأثير كبير على فاعلية أداء الوحدات المحلية فعدم الأخذ بعين الاعتبار الترابط الاجتماعي بين السكان قد يخلق نوع من عدم التجانس يسبب معه نزوح السكان إلى مناطق أخرى خاصة الحضارية ويعجل من اكتظاظ المدن الكبرى، وهو ما يؤدي إلى صعوبة التحكم في وتسيير وتشتت الجهود التنموية المحلية وبروز مناطق عشوائية وانتشار الآفات الاجتماعية والبيئية...الخ[2].

3 – القدرة المالية والاقتصادية : مما لاشك فيه أن الوحدات المحلية منوط بها لعب أدوار تنموية مهمة على الصعيد المحلي وهذا الدور لا يمكن أن يتحقق إلا بتوافر مصادر تمويل متنوعة قادرة على تغطية البرامج والمخططات التنموية اللازمة لإشباع احتياجات سكان الإقليم[3].

يفترض إعمال المعيار الاقتصادي والمالي عند القيام بالتقسيم الإداري للأقاليم إيجاد مساحة جغرافية معينة تسمح بإقامة مشاريع تنموية مصدر مهم من مصادر تمويل الوحدة المحلية، بالإضافة لوجود عدد محدود من السكان من شأنه أن يعزز القدرة المالية للوحدة المحلية ويكون بمثابة مبرر أساسي لوجودها[4]، وعلى العموم توجد ثلاث أساليب معتمدة في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تختلف بإختلاف مستويات ودرجة الأخذ بالمعايير التي سبق وأن أشرنا إليها سابقاً نوجزها كما يلي[5]:

* **التقسيم الكمي:** يقصد به تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات متساوية من حيث الحجم لأجل تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية بين جميع الوحدات المحلية،

* **التقسيم الوظيفي:** يقصد به تقسيم إقليم الدولة على أساس الطبيعة الوظيفية والخدماتية التي تميز الوحدة المحلية، وهو ما يخلق وحدات محلية متفاوتة من حيث الأهمية أو تشتيت الوسائل المادية والبشرية،

* **التقسيم الطبيعي:** حيث يتعمد على الاعتراف بتجمعات سكانية قائمة وموجودة مسبقاً كمدن أو قرى على بقعة جغرافية معينة بأنها تمثل وحدة محلية، هذا ما من شأنه المساعدة على تقوية الترابط الاجتماعي بين سكان الإقليم الواحد.

---

[1] – الجدير بالإشارة أن سكان العالم أجمع يزيدون بنسبة ربع مليون نسمة كل يوم، ويزداد عدد سكان المدن بنسبة تقارب مليون كل أسبوع حسب تقرير الأمم المتحدة للبيئة لسنة 2000؛ **راجع في ذلك:** أحمد عبد الوهاب السليمان صباح، نمو التجمعات السكانية ومشروعات التنمية وأثارها على البصمة الايكولوجية للمدن العربية: نمو وتكاثر التلوث، التجمعات السكانية ومشروعات التنمية، ، بحوث وأوراق عمل المؤتمر السابع للإدارة البيئية حول نمو التجمعات السكانية ومشروعات التنمية وأثارها على البصمة الايكولوجية للمدن العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ديسمبر 2008،ص115.

[2] – عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص77.

[3] – جلول ياسين بن الحاج، أهمية تفعيل الإيرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية (حالة الجزائر)، مجلة البديل الاقتصادي، جامعة الجلفة، العدد 08/ ديسمبر 2017، ص141.

[4] – وهيبة برازة، المرجع السابق، ص18.

[5] – كامل بربر، نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دط، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص08.

ثانيا– تقييم الجهود المبذولة لإصلاح التقسيم الإقليمي في الفترة مابين (1962 إلى 2015):

عرفت الدولة الجزائرية تقسيمات إقليمية متعاقبة بعد الاستقلال والتي كانت تساير نهج إصلاح الموروث الاستعماري الفرنسي الذي خلف ثقلاً اقتصادياً وسياسياً وفراغ إداري كبير عانت منه الإدارة العمومية في شتى الميادين.

أن السياسية الفرنسية المعتمدة منذ احتلال الجزائر سنة 1830 ارتكزت على إستراتيجية مفادهما أن الجزائر قطعة من فرنسا 1834[1]، وقد أكد الدستور الفرنسي الصادر في 04 نوفمبر 1848 على حقيقة من وجهة نظر المؤسس الدستوري مفادها أن الجزائر جزء لا يتجزأ من التراب الفرنسي[2]، وهو ما جعل الجزائر تعرف

في تلك الحقبة عدة تقسيمات كان لها أهداف استعمارية تمثلت بالدرجة الأولى التي تسعى للسيطرة التامة على إقليم الجزائر ونهب ثرواته ومصادرة الأراضي الخصبة وإخماد فتيل الثورة الجزائرية وتشتيت السكان المحليين على حساب المعمرين رغم قلة عددهم مقارنة بالجزائريين، وانعكس ذلك على بصورة واضحة على حظوظ المواطنين الجزائريين في التمثيل داخل الهيئات المحلية، فكانت التقسيمات في هذه الفترة أداة في يد السلطة الاستعمارية لخدمة أهدافها فقط لا غير[3].

وبما أن التقسيم الإقليمي يعكس فلسفة اللامركزية المعتمدة، حاولت الدولة الجزائرية إعادة إصلاح التقسيم الإقليمي في سنوات الأولى للإستقلال رغبة منها في تجسيد طموح التنموي للشعب الجزائري بالإعتماد على معايير جغرافية وسكانية، وهو ما يفسر وجود جماعات إقليمية غير متجانسة من حيث السكان والإمكانيات، وبالرغم من جهود الإصلاح أفرزت تلك الوضعية العديد من صعوبات في التسيير وزادت من حدة الفوارق الجهوية بين الوحدات المحلية، وسوف يتم توضيح ذلك مرحلتين أساسيتين كالآتي:

[1] – أحمد بن جابو، السياسة الاستعمارية حول إستراتيجية التقسيم الإقليمي في الجزائر مابين 1948–1962، مجلة حوليات التاريخ والجغرافيا، مدرسة البوزرية العادية، المجلد 02، العدد 03 / ديسمبر 2007، ص126.

[2] – يرى **الأستاذ محمد العربي سعودي** بهذا الخصوص أن المؤسسات والإدارات في الفترة الاستعمار الفرنسي للجزائر هي مجرد " **كولونيالية** " لكن لا يمكننا منحها وصف إدارة فرنسية إلا في الشق المتعلق باللغة الفرنسية المستخدمة فيها وإحكام الاحتلال الفرنسي قبضته على مجالات تسييرها بصورة مطلقة، ذلك أن الإدارة الفرنسية الحقيقية متواجدة في فرنسا ويعتمد تسييرها على أسس ومبادئ الثورة الفرنسية القائمة بدورها على مبادئ العدل والمساواة، ومن الجهة المقابلة لا يمكننا بأي حال اعتبارها إدارات جزائرية لأنها لا تعبر لا شكلا ولا مضمونا عن احتياجات واهتمامات الشعب الجزائري، **راجع في ذلك:** محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر (الولاية، البلدية 1962/1516)، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص141 وما يليها.

[3] – محمد الصالح زراولية، التنظيم الإقليمي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2014 / 2015، ص265.

1- المرحلة الأولى: (1962 إلى 1984) ما قبل صدور قانون 1984 :

بإستقلال الجزائر سنه 1962 أصبح من ضروري تنبي إصلاحات قانونية جديدة تتناسب مع الرؤية الإدارة الجزائرية وإعادة النظر في التقسيم الإقليمي الموروث على النظام الاستعماري بمراعاة الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة.

وفي هذه المرحلة من عمر الإدارة الجزائرية وجدت هذه الأخيرة نفسها تعاني من غياب كوادر جزائرية قادرة على تحمل أعباء تسيير الوحدات المحلية خاصة في ظل الهجرة الجماعية للأوروبيين، كما ازداد الوضع تعقيدا نتيجة تضخم العجز المالي وازدياد مهول في حجم النفقات خاصة على المستوى الأول من التقسيم الإداري الإقليمي (البلديات)[1]، ومن أجل إقامة دعائم الدولة الجزائرية والتخفيف من حدة أعباء التسيير الملقاة على البلديات على وجه الخصوص استدعت الحاجة إلى عادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد.

بناءاً عليه صدر المرسوم رقم 63-189 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد[2]، بالإضافة إلى الأمر رقم 63-421 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات المعدل والمتمم[3]، بموجبهما تم تقليص عدد البلديات الموروثة على النظام الاستعماري والتي كان يقدر عددها آن ذاك بـ 1535 بلدية لتصبح 679 بلدية موزعة على 16 ولاية؛ تزامن ذلك مع صدور دستور 1963 الذي أكد على نهج الدولة الجزائرية في تشييد البلاد وشروع في إصلاحات اقتصادية ذات أبعاد وطنية وفقا لمبادئ الاشتراكية ، حيث نصت المادة 09 منه نصت على أن: " **الجمهورية الجزائرية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها** "، لتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة على أن " **تعتبر البلدية أساساً للمجموعات الترابية الاقتصادية والاجتماعية**" [4]، وهو ما يوحي بأهمية التنظيم البلدي كنواة حقيقية للإدارة المحلية في الجزائر، خصوصاً وأن البلديات في المرحلة الاستعمارية كانت الأداة الأمثل في يد المستعمر لإحكام الرقابة والإشراف على كافة إقليم الجزائر، وما خلفه أيضا النظام البلدي من ثقل مالي وإداري ضخم على الإدارة الجزائرية في مراحل متعاقبة.

عرفت الإصلاحات القانونية في هذه المرحلة صدور الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي الذي كان يهدف إلى وضع إطار ملائم لضمان حسن تسيير الشأن المحلي وإعادة الهيكلة الشاملة لأجهزة البلدية تماشياً مع خيارات اللامركزية والمتطلبات السياسية والاقتصادية في تلك الفترة[5]؛ وبصدور الأمر رقم 74-69 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات تم إعادة النظر في عدد الولايات والبلديات حيث وصل عدد الولايات لـ31 ولاية والبلديات إلى 704 بلدية[6]، ويعتبر هذا الأمر أكثر انسجاماً وملائمة مع ما جاء به ميثاق الولاية الصادر

[1] – جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص49.

[2] – المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16مايو 1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، العدد 35 الصادر في 31 مارس 1963.

[3] – الأمر رقم 63- 42 المؤرخ في 28 أكتوبر1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، العدد 82 الصادر في 05 نوفمبر 1963.

[4] – المادة 09 الفقرة (1) والفقرة (2) من دستور 1963، المرجع السابق.

[5] – بيان الأسباب الأمر رقم 67-24، المرجع السابق ص91.

[6] – الأمر رقم 74- 69 المؤرخ في 02 جويلية 1974 ،المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات ج.ر.ج.ج، العدد 55 الصادرة في 9 جويلية 1974.

في 1969 الذي أكد على أهمية الولاية كمستوى الثاني للإدارة المحلية[1]، ولقد أوصى ذات الميثاق على ضرورة اعتماد المعطيات ذات الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية على وجه الخصوص عند أي عملية تستهدف تهيئة الحدود الإقليمية للبلاد، والتي لابد لها أن تعد قبل لجنة تنشأ خصيصا لهذا الغرض، ذلك أنها عملية تحتاج لدراسة شاملة ومسبقة للقيام بالوظائف المسندة إليها على أحسن وجه[2].

إنّ عمليات التقسيم الإقليمي التي تمت بالمراسيم الصادرة سنة 1974[3]، كان لها أثر ايجابي لتبنيها تقسيمات جديدة تهدف لتقليص حجم الولايات ذات المساحة الكبيرة بما يتناسب مع عدد معين من السكان، لتحقيق الكفاية في تقديم الخدمات العمومية ومن شأنه أن يجعل الولايات والبلديات أكثر مرونة واستجابة لتطلعات المواطنين، وذلك من خلال ضن ولايتين أو أكثر في شكل ولاية جديدة، أو عن طريق فصل أو إضافة البلديات بين ولايتين أو أكثر[4].

ما يكمن أن نستشفه في الأخير بخصوص هذه المرحلة هو ضعف تجانس المعايير المعتمدة في التقسيم مع إمكانيات المادية والبشرية للجماعات الإقليمية وواقعها التنموي الجديد، ولم تراعا في ذلك حداثة عهد الإدارة المحلية بالتسيير الإداري والمالي لضعف الخبرات وقلة الكوادر المؤهلة، فضلاً عن إتساع الرقعة الجغرافية الإقليمية للدولة، حيصد بقيت تلك الوضعية الصعبة على حالها إلى غاية سنة 1984.

2- المرحلة الثانية: (1984 إلى 2015) ما بعد صدور قانون 1984:

تعد هذه المرحلة فترة حاسمة من عمر الإدارة المحلية في الجزائر تحدد من خلالها قسط كبير من ملامح التقسيم الإقليمي الحالي للبلاد، والذي تم بصدور القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد[5].

فنظراً لمحدودية الدور الإصلاحي للنصوص القانونية المتعلقة بالتقسيم الإقليمي للبلاد السابقة والتي نتج عنها تعميق الأزمة المالية والإدارية للولايات والبلديات على حد سواء، دفعت تلك الوضعية المشرع الجزائري إلى إصدار قانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد والذي بموجبه تم رفع عدد الولايات من 31 ولاية الى48 ولاية، والبلديات من 704 إلى 1540 بلدية موزعة على 553 دائرة، حيث نصت المادة 2 منه على أن يتم: "...**1_ إنشاء ولايات جديدة منبثقة عن دمج جزئي أو عدة أجزاء من ولايات أو تقسيم ولاية واحدة، 2- إعادة تهيئة الحدود الإقليمية الحالية لبعض الولايات، 3- إنشاء بلديات جديدة منبثقة عن**

---

[1] – ميثاق الولاية، المرجع السابق، ص12.

[2] – محمد الصالح زراولية، المرجع السابق، ص277.

[3] – **من بين تلك المراسيم نذكر على سبيل المثال لا الحصر:**

– المرسوم رقم 74-124 المتعلق بتعيين الحدود الإقليمية وتكوين ولاية أدرار المؤرخ في 12 يوليو 1974، ج.ر.ج.ج، العدد 57 المؤرخة في 12 يوليو 1974؛ والمرسوم رقم 74-126 المتعلق بتعيين الحدود الإقليمية وتكوين ولاية الأغواط، المؤرخ في 12 يوليو 1974، ج.ر.ج.ج، العدد 57 المؤرخة في 12 يوليو 1974؛ والمرسوم رقم 74-129 المتعلق بتعيين الحدود الإقليمية وتكوين ولاية بجاية، المؤرخ في 12 يوليو 1974، ج.ر.ج.ج، العدد 57 المؤرخة في 12 يوليو1974.

[4] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص115.

[5] – القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، العدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.

تقسيم بلدية موجودة أو دمج جزئيين أو عدة أجزاء من البلديات "؛ لتضيف المادة 03 منه على أنه: " **يتكون التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد من ثمان وأربعين (48) ولاية وألف وخمسمائة وأربعين (1540) بلدية** ".

يعد القانون رقم 09/84 منظومة قانونية متكاملة أوجدها المشرع الجزائري قصد إعطاء نفس جديد للولايات والبلديات عبر القطر الوطني[1]، وذلك بإصلاح شامل وجدري لتقسيم الإداري للبلاد والذي يهدف [2]:

– تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمات العامة،

– تعميق التوجه اللامركزي الإداري لدولة وضمان التوازن الجهوي،

– تعزيز التماسك الاجتماعي،

– إنشاء ولايات جديدة من اجل تخفيف الضغط على الولايات الكبرى وإعادة ضبط وتوزيع السكان خاصة في ولايات الشمالية التي تعرف كثافة سكانية عالية،

– رفع جاهزية عواصم الولايات الجديدة وبتحويلها أقطاب للخدمة المحلية بدعمها بالتجهيزات الضرورية وتثمين المرافق العامة.

– تحديد الإطار الإقليمي للجماعات الإقليمية تماشيا مع مبادئ اللامركزية واللاتمركز وتحقيق نوع من التلاؤم والانسجام مع أهداف التنمية وترقية السكان[3].

وبالتالي فالتقسيم الإقليمي لسنة 1984 له أبعاد ايجابية لا يمكن إنكارها كآلية لتفعيل حكامة التسيير المحلي، خاصة ما تعلق منها بجهود إرساء دعائم اللامركزية وزيادة فرص مشاركة في تسيير شؤون المحلية وتقريب الإدارة من المواطن وتطوير المرافق العمومية، خصوصاً في ظل الواقع المعاش والذي بات يتطلب تقديم خدمة عمومية متميزة وملائمة مع تزايد احتياجات ومطالب الأساسية للسكان.

لكن التقسيم الذي تم بموجب القانون رقم 84–09 والذي أضاف 17 ولاية جديدة و826 ولاية تميز بالعديد من الآثار انعكست سلباً بصورة واضحة على مجمل نواحي التسيير المحلي، وعلى مقتضيات الحكامة التي تستوجب من المشرع تبني تقسيم إقليمي غير عشوائي مبني على تخطيط شامل وبعيد المدى يراعى فيه كافة

[1] – الجدير بالذكر أن الجزائر العاصمة وطبقا للأمر رقم 97– 15 الصادر سنة 1997 خضعت إلى ما يعرف بنظام المحافظات (محافظة الجزائر الكبرى)، أين قسمت الجزائر العاصمة إلى 28 دائرة حضارية و29 بلدية، واعتبر هذا المرسوم الجزائر العاصمة بمثابة جماعة إقليمية وتمتعها هي والدوائر الحضارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، أما البلديات فقد خضعت للقانون رقم 90– 08 المتعلق بالبلدية، وفي سنة 2000 وبموجب الأمر رقم 01/2000 تم إلغاء نظام المحافظات بعد قرار من المجلس الدستوري والذي صرح بعدم دستورية الأمر رقم 97– 15 لتعارضه مع نصوص الدستور وأسس للتقسيم الترابي لإقليم الجزائر ككل المبني على أساس وجود مستويين فقط بلدي كمستوى أول وولائي كمستوى ثاني. **راجع في ذلك:** – الأمر رقم 97– 15 المؤرخ في 31 مايو 1997 يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، العدد 38، الصادرة في 04 جوان 1997؛ القانون رقم 90– 08، المرجع السابق؛ الأمر رقم 01/2000 المؤرخ في 01 مارس 2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق. أ / م د / 2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97 / 15 المؤرخ في 31 مايو 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، العدد 09 الصادر بتاريخ 02 مارس 2000.

[2] – وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، تاريخ المناقشة: 2016/05/12، ص147.

[3] – المادة 01 من القانون رقم 84–09، المرجع السابق.

الجوانب من أجل تجنب العراقيل اللاحقة لتسيير الشؤون المحلية خاصة على المستوى القاعدي لتنظيم اللامركزي، ويمكن أجمال أهم سلبياته فيما يلي:

– أفرز التقسيم الإداري الإقليمي لسنة 1984 بروز ظاهرة العجز المالي على المستوى البلدي والتي تفاقمت وازدادت مداها ابتداءاً من سنة 1986 نتيجة التدهور والإنخفاض الحاد الذي عرفته أسعار البترول آنذاك، ففي حقيقة الأمر هذا التقسيم عجل من ظهور بلديات عاجزة تماما لا تقوى على تسيير شؤونها المحلية ولا ترتكز على أي من الموارد المالية الذاتية أو نشاطات ذات طابع اقتصادي يمكن أن تحقق لها دخلاً يحقق توازنها المالي، إلى جانب مساهمته في تشتيت العائدات الجبائية[1].

– إن إحداث وحدات محلية عاجزة مالياً يؤذي حتماً إلى مصادرة استقلاليتها في ممارسة الوظيفة الإدارية، فالتدخل المكثف للسلطة المركزية قد يصبح مبرراً نتيجة ضعف القدرة المالية للوحدات المنشاة وحاجتها الماسة إلى الإعانات التي تقدمها، وهي أولى العقبات التي تواجه الوحدات المحلية الناشئة نتيجة ضعف مردود مداخليها الذاتية لاسيما المتعلقة بالأملاك ونواتج الاستغلال والتي لا تساهم إلا بنسب ضئيلة، مما يؤدي إلى ارتباطها الشبه التام بعائدات الضرائب والرسوم المحلية[2].

– ساهم التقسيم الإقليمي لسنة 1984 في تعميق الاختلالات التي تشهدها مستويات أداء الخدمات العمومية على مستوى الوحدات المحلية عبر كامل التراب الوطني، إذ يتضح جلياً أن جودة الخدمات العمومية في المناطق الشمالية في مستوى عالي نسبيا تبدأ في الانخفاض بشكل تدريجي كل ما توجهنا جنوباً أين تكاد تنعدم فيها الخدمات العمومية[3].

– أظهر هذا التقسيم تباين وتباعد واضح بين الولايات والمصالح الوصية خاصة في المناطق الجنوبية، حيث بلغ الحد في بعض منها إلى مئات الكليمترات وحال في كثير من الأحيان دون تحقيق الغرض من الوصاية الإدارية، وهو ما يؤدي إلى عجز وشلل شبه تام على تغطية كامل النطاق الجغرافي المحيط بها [4]؛ فضلاً عن ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية بحاجة إلى مورد بشري الذي سينجر عنه بطبيعة الحال زيادة في ميزانية التسيير والأجور على حساب التجهيز والاستثمار[5].

ولقد دفعت تلك الوضعية الصعبة التي افرزها التقسيم الإقليمي لسنة 1984 المشرع الجزائري مع بداية سنة 2015 إلى البدء والشروع في إصلاحات قانونية جديد تعطي نفساً جديداً للحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية.

---

[1]– نصر الذين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10، العدد 10/ جوان 2012، ص163.

[2] – نعيمة جعفري، التقسيمات الإدارية وأثرها على الجماعات الإقليمية (البلديات) في الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد 03، العدد 02/ديسمبر 2016، ص ص 90–91.

[3] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص119.

[4] – أحمد غاوي، التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، المجلد 05، العدد 01 / جانفي 2018، ص ص 625–626.

[5]– المرجع نفسه، ص625.

ثالثا- التقسيم الإداري الإقليمي الجديد: نحو حكامة تنظيمية للجماعات الإقليمية:

تعد الفترة مابين (2015 إلى 2019) آخر المحطات التي وضعت الصيغة النهائية التقسيم الإداري الحالي وساهمة بشكل كبيير في إصلاح عيوب التقسيم الإداري لسنة 1984، حيث ارتكزت خلالها الإصلاحات على إعطاء نفس جديد للمستوى الثاني للنظام اللامركزي (الولايات) بغية الوصول لمساعي تقريب الإدارة من المواطن وتوسيع نطاق تطبيق اللامركزية الإدارية في كافة التراب الوطني، ولقد لجأ المشرع إلى استحداث ما يعرف بنظام المقاطعات الإدارية في بعض ولايات الوطن كمرحلة أولى، ليليه بعد ذلك مرحلة ثانية وهي ترقية تلك المقاطعات الإدارية إلى مصاف الولايات الكاملة الصلاحية.

1- استحداث مقاطعات إدارية في بعض ولايات الوطن بموجب المرسوم رقم 15-141:

من أجل تقريب الإدارة من المواطن وتحقيق أهداف التسيير الجواري وإزالة الفوارق الجهوية وتصحيح العقبات الإقليمية استدعت الضرورة في الجزائر إلى التفكير إعادة النظر في التنظيم الإقليمي، وكخطوة أولى استحدث المشرع ما عرف "**بالمقاطعات إدارية** "ضمن بعد الولايات الجنوب الكبير وهي (أدرار، بسكرة، ورقلة، الوادي، غرداية، بشار، تمغاست، إليزي) وهي تقدر بـ 10 مقاطعات إدارية[1]، أضيفت إليها مقاطعة إدارية جديدة في ولاية إليزي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18- 303[2]، لتصبح 11 مقاطعة إدارية يشرف على تسييرها وإدارتها ولاة منتدبون يخضعون لسلطة الوالي.

إن المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المعدل والمتمم المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات يهدف طبقا لنص المادة 01 منه إلى: "..**إلى إنشاء مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المطبقة على تنظيمها وسيرها وكذا مهام الوالي المنتدب**"؛ في حين لم يتطرق ذلك المرسوم إلى تعريف واضح للمقاطعة الإدارية واكتفى فقط في المادة 02 منه بنص على أنه: " **تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسرها ولاة منتدبون..تحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم**"[3]، كما أضاف المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية ما تشمله وهياكل المقاطعات الإدارية، حيث نصت المادة 02 منه على أنه: " **تشتمل المقاطعة الإدارية...الأجهزة والهياكل التالية: _ هياكل الإدارة العامة، المديريات المنتدبة، مجلس المقاطعة**"[4]؛ وعلى العموم يعد المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المعدّل والمتمّم بمثابة تتويج للعديد من الجهود الحفيفة في إصلاح نظام الجماعات الإقليمية الذي يجب أن لا يمر دون إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد خاصة في بعض الولايات الجنوبية كمرحلة أولى نظراً

[1] - المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 المرجع السابق، ص05.

[2] - المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303 المؤرخ في 5 ديسمبر 2018 الذي يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 15-140 الصادر بتاريخ 27 مايو 2015 المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج، العدد 72 الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 2018.

[3] - المواد 01، 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 140، المرجع السابق.

[4] - المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ في 28 مايو 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج، العدد 29 الصادر في 31 مايو 2015.

لكبر الرقعة الجغرافية للدولة وتباين نسب السكان وندرة الموارد المالية الذاتية وبُعد مقار الولايات الجنوبية وخدماتها من المواطن، وهو ما من شأنه تفعيل الحكامة الجيدة.

تم تبني نظام المقاطعات الإدارية في الجزائر قصد تحقيق الأهداف المعلن عنها على غرار تمكين المواطن من الانتفاع بالخدمة العمومية، وتبسيط الإجراءات، وتقريب المسافات بين مقار الإدارات والهيئات العمومية والمواطن، إلى جانب تعزيز تواجد وحضور أجهزت الدولة على المستوى المحلي وإزالة كافة العراقيل المجالية التي تتميز بها غالبية ولايات الجنوب الكبير والتي حالة دون تحقيق الانتفاع الكامل والمتساوي بما تقدمه المرافق العامة الإدارية[1]، كما سعت الدولة إلى توسيع نطاق صلاحيات الولاة المنتدبين قصد تمكينهم من تأهيل الأقاليم كرحلة أولى تمهيدا لتبني التقسيم الإقليمي الجديد[2].

ففي رسالة موجهة من رئيس الجمهورية إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية في لقائهم بمناسبة الذكرى الواحدة والخمسين لليوم الوطني للبلدية، وانطلاقاً من ضرورة إعادة إحياء المناطق الجنوبية أكد على التالي: **<< شرعنا في إعادة تنظيم مصالح الدولة على الصعيد المحلي وأنشأنا ولايات منتدبة بالجنوب تماشيا مع الحركة التنموية التي عمت بلادنا خلال العشريتين الماضيتين إيماناً منا بضرورة تقريب الإدارة من المواطن وتركيز جهدٍ تنمويّ أكبر على الولايات المنتدبة المستحدثة >>**[3]، وبتفحص في معظم النصوص المؤطرة لنظام المقاطعات الإدارية، يتضح لنا جلياً أنها مجرد جهاز من أجهزة عدم تركيز إداري واحد فروع واذرع الولاية لا تتمتع بشخصية المعنوية، نظراً لكونها تمثل مرحة تمهيدية فقط لترقيتها فيما بعد كولايات كاملة الصلاحيات على أن تحوي على مجالس محلية منتخبة تعبر بحق عن وجود مقومات نظام اللامركزية الإقليمية.

والجدير بالذكر أن هناك من يرى أن الأخذ بنظام مقاطعات إدارية في ظل النهج التقشفي لدولة الجزائرية بسبب انخفاض وتراجع أسعار البترول في الجنوب كخطوة أولى تليها خطوة ثانية لتثبيت تلك المقاطعات كولايات قائمة وكاملة الصلاحيات يكلف الدولة موارد بشرية ومالية ضخمة، وبالتالي ينجم عنه أعباء وتكاليف إضافية خصوصاً في ظل غموض المعايير المعتمدة في التقسيم وهو ما يضع الكثير من علامات الاستفهام حول الأهداف الخفية والغير معلنة من اعتماده في هذه المرحلة[4]، لكن ومن وجه نظرنا يبقى استحداث المقاطعات الإدارية خطوة جريئة تحسب للمشرع الجزائري لما لها من مزايا في دعم الحكامة المحلية التي تتطلب تعزيز فرص الاستفادة من الخدمة العمومية بتقريب الإدارة من المواطن ومحاولة تقليص الفارق التنموي

---

[1] – إسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10، العدد 2018/18، ص232.

[2] – وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تقديم مشروع قانون يعدل ويتمتم القانون رقم 84–09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني الجلسة، العلنية لمناقشة القانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المنعقد يوم الأحد 8 ديسمبر 2019 ص04، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان العادية (2019–2020)، السنة الثالثة رقم 158، 07 يناير 2020، ص06.

[3] – لقاء الوطني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية: رسالة رئيس الجمهورية، منشورة ضمن موقع الالكتروني الرسمي لوكالة الأنباء الجزائرية بتاريخ 02 جانفي 2018 على الرابط التالي: http://www.aps.dz/ar/algerie/52285-2018-01-18-18-14-00، تاريخ الزيارة 2019/19/11.

[4] – الأزهر لعبيدي، استحداث مقاطعات إدارية في الجزائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير مناسب (دراسة تحليلية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 140/ 15)، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 01، العدد 03 / 2017، ص66.

الجهوري، بالرغم من الغموض الواضح في معايير التقسيم المعتمدة ، والتي تظهر وكأن المشرع ارتكز على المعاير الأمني الاستراتيجي؛ وهو ما يفسر تركز معظم المقاطعات الإدارية على المناطق الحدودية في الجنوب، هذه الأخيرة والتي تعرف في الآونة الأخيرة جملة من التحديات الأمنية الحدودية الجديدة نتيجة تراجع الاستقرار الأمني لذا غالبية دول الجوار، ولقد استدعت تلك الوضعية تدخل الدولة واتخاذ خطوات سريعة وجريئة لتعزيز وتكثيف تواجد أجهزة الدولة في المناطق الجنوبية القريبة من الشريط الحدودي على رغم من ضعف الإمكانات المالية والبشرية.

ويجب أن لا يفهم في الأخير أن إعمال المعيار الأمني في التقسيم الإقليمي عيباً قد يضر بالحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية حال تضافره مع معايير أخرى تعمل بحق على تقليص الفوارق الجهوية وتقريب الإدارة من المواطن، وذلك لأجل تيسير أداء الخدمات للمواطنين وزيادة الفرصة أمامه لممارسة حق المشاركة عن طريق أحداث مجالس محلية جديدة تشكل الإطار العام للممارسة المواطنة وتعزيز الديمقراطية المحلية.

2- ترقية المقاطعات الإدارية إلى ولايات كاملة الصلاحية بصدور القانون رقم 19-12:

يعد قانون رقم 19- 12 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد آخر المحطات إصلاح التقسيم الإداري الإقليمي في الجزائر، والذي رقى 10 المقاطعات الإدارية إلى ولاياتك كاملة صلاحية، حيث أصبح التنظيمي الإقليمي الجديد يحوي 58 ولاية و1541 بلدية[1].

ولقد جاء على لسان وزير الداخلية والجماعات المحلية أثناء تقديم مشروع هذا القانون أن هذا التقسيم الإقليمي الجديد: "...**ليس تنظيما إداريا سطحيا، بل هي نقطة تحول جوهرية في تسيير أقاليمنا الجنوبية وديناميكية جديدة ستشهدها كل القطاعات بفضل هذا التقسيم الجديد، بل هو نقطة تحول تاريخية ستكون في مستوى تحديات الوضع الراهن وإجابة متناسبة تماما مع التحولات التي تقبل بلادنا أن تعيشها.."**[2]؛ فيما وصفة لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات مضمون مشروع هذا القانون أنه: " **يجسد عمليا شعار تقريب الإدارة من المواطن** "[3]، وبالتالي فهذا التقسيم يحوي على تحول عميق في عملية تسيير المناطق الجنوبية له أبعاد تنموية وخدماتية جديدة قائمة على توسيع نطاق اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطن كأحد أهم دعائم الحكامة المحلية الجيدة، خاصة لما قد تؤديه سياسة البعد من تعقد الإجراءات والبطء في المعاملات، فهو خطوة جدية يمكن أن تحمل في طياتها معالم جديدة لترشيد التنظيم الإقليمي للبلاد.

[1] – المادة 01 من القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، العدد 78 الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2019.

[2] – وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تقديم مشروع قانون يعدل ويتمتم القانون رقم 84-09 بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المرجع السابق، ص ص07-08.

[3] – مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، عرض التقرير التمهيدي عن مشروع قانون يعدل ويتمتم القانون رقم 84-09 بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني ، الجلسة العلنية لمناقشة القانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المنعقد يوم الأحد 08 ديسمبر 2019 ص04، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان العادية (2019-2020)، السنة الثالثة رقم 158، 07 يناير 2020، ص08.

ومن بين الأهداف التي يسعى إليها القانون الجديد لتقسيم الإقليمي لسنة 2019 تتمثل بالدرجة الأولى فيما يلي[1]:

– ترقية المقاطعات الإدارية إلى مصاف الولايات وهو ما سيسمح بتعزيز حضور مصالح الدولة على المستوى المحلي بشكل الذي يعمل على تقريب المسافات وتعزيز أطر التسيير الجواري، وإزالة الفوارق الجهورية وتحقيق سياسة تقريب الإدارة بالمواطن بكل ما تحمله من معنى ودلالة.

– إنشاء مجالس شعبية ولائية وتمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم في المشاركة في تحديد أولوياتهم التنموية بتوسيع قاعدة الديمقراطية المحلية بإنشاء مجالس الشعبية الولائية تعزيزاً للامركزية في إطار الشراكة بين الجهات الرسمية العمومية،

– الولايات الجنونية الجديدة هي خطوة لتخفيف الضغط عن الولايات الشمالية وأحداث نوع من التوازن بينها، فحالة التشبع العمراني والنمو السكاني في الولايات الشمالية أصبح يشكل أعباء كبيرة في التسيير وتقديم الخدمات للمواطنين المتزايدة،

– وضع المقاطعات إلى مطاف الولايات الجديدة في طريق الصحيح للتحكم والتسيير الأمثل الموارد ومواكب التنمية المسارعة في عين صالح وتقرت، وتأهيل بعض الأخر لكي تكون مراكزاً لجدب سياحي جهوي كتميميون وبني عباس، وترقية النشاط التصديري من المنتجات الوطنية في المنيعة وعين صالح وولاد جلال،

إن القانون رقم 19–12 يعد خارطة محكمة معدة على مراحل تدريجية تماشياً مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لسنة 2010 والذي جعل من أولوياته معالجة الفوارق والاختلالات التنموية بين الولايات الشمالية الداخلية والمحلية[2]، وبالرجوع إلى القانون رقم 10–02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم نجده ينطلق من ضرورة رفع رهان التكفل بإيجاد حلول لتحديات المرصودة والتي يتعين معها إعادة النظر في التنظيم الإقليمي للبلاد لأجل مساير التطورات من حوله، وتشمل تلك التحديات بشكل خاص في (بروز فاعلين اقتصاديين جدد، السياق الطاقوي الجديد، الدور المتزايد للتكنولوجيات الجديدة..) [3]، كما نجده يرتكز على خطوط توجيهية مهمة من بينها إنشاء ديناميكية إعادة التوازن الإقليمي بغرض تحقيق التوازن بين الشريط الساحلي والمناطق الداخلية ووضع نظام حضري في خدمة الإقليم، ويتبنى إستراتجية طموحة لتنمية المناطق الجنوبية[4]؛ وينبغي الإشارة في هذا الخصوص الأهمية تتبع التقسيم الإقليمي للبلاد لشروط وإمكانيات المتوفرة لتهيئة الإقليم، فالتقسيم الإداري هو قبل كل شي أداة للتهيئة قد تعمل على توضيح المجالات الحضارية وغير

[1] – وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تقديم مشروع قانون يعدل ويتمتم القانون رقم 84–09 بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المرجع السابق، ص04 وما يليها.

[2] – المرجع نفسه، ص04.

[3] – القانون رقم 10–02 المؤرخ في 29 يونيو 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ،ج.ر.ج.ج، العدد 61 الصادرة في 21 أكتوبر 2010، ص5.

[4]– نفس القانون، ص59.

الحضارية والتي من خلالها يتم البحث في كيفيات الانتقال من الإطار الريفي والقروي على مصاف التمدن أو التحضر وهذا يعني حتماً تقوية الحكامة المحلية.

بالعودة إلى القانون رقم 19-12 نجد أن المشرع الجزائري قد جعل من مسالة تحويل الصلاحيات الممارسة من طرف الولاية التي تم فصل جزء منها للولاية المنشأة حديثاً سواء كان هذا التحويل لصالح أجهزة المداولة أو الأجهزة التنفيذية هي عملية تدريجية تمر عبر مراحل تستمر في الولايات الأصلية بإقامة وتنظيم المجالس التنفيذية للولايات الجديدة لمعاونتها في القيام بجميع الصلاحيات والالتزامات المرتبطة بتسيير مصالحها ومرافقها، أين يلتزم ولاة الولايات السابقة بتحويل تلك الصلاحيات والالتزامات في أجل أقصاه 31 ديسمبر 2020[1]، كما يستمر ولاة الولايات السابقة في القيام بمهام أهمها[2]:

– تنفيذ الميزانيات الإبتدائية الإضافية المصوت عليها خلال السنة المالية 2019 بالنسبة لكافة الإقليم الذي تتشكل منه الولاية على أن تكون الموارد الجبائية خاضعة للأسس الضريبية المثبتة لكل ولاية ويتحدد شروط تقسيم الأصول والخصوم بين الولايات المشاءة حديثاً وبين الولايات السابقة،

– يلتزم ولاة الولايات السابقة تنفيذ جميع عمليات التجهز والاستثمار الجاري انجازها والتي تمت إقامتها ضمن مواضع ومواقع على نطاق إقليم الولاية، كما تتوافر الولايات المنشاة حديثاً على مدونات تسجل فيها كافة العمليات المرتبطة بالتجهيز والاستثمار التي تتواجد على إقليمها والخاضعة لتسيير مجالسها التنفيذية.

إن ترشيد التنظيم الإقليمي يعني إيجاد إن لم يكن إعادة اكتشاف التماسك بين الإقليم ودور السلطات المحلية وذلك من أجل جعل النطاق الإقليمي للسلطات المحلية والأدوار التي يمكن أن تؤديها تسيير بشكل متناسق ومتكامل[3]، فلابد لعملية التقسيم الإداري أن تخضع إلى دراسة متأنية قبل صياغتها في شكل قوانين على أن تكون عملية تشاورية، فالهدف من التقسيم الإداري لا يكمن فقط في عملية التقسيم في حد ذاتها بل هو عملية تهدف لتحقيق التكيف والتناسق مع مستجدات وتطورات الحاجيات الإدارية والاجتماعية للمواطنين[4]، وهذا ما يجعل التقسيم الإقليمي أداء حقيقية لتكريس الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني: التعاون مابين الجماعات الإقليمية مدخل لإصلاح العقبات التنظيمية

يقصد بالتعاون مابين الجماعات الإقليمية بمعناه الواسع جميع أشكال التعاون والشراكة التي تقوم بها سواء على المستوى الداخلي الذي يجسد التضامن بين تلك الجماعات ضمن إقليم الدولة الواحدة، أو التعاون

[1] – المادة 04 من القانون رقم 19-12، المرجع السابق.

[2] – المادة 04 من نفس القانون.

[3] - Jean-Baptiste Bouet, L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République , THÈSE DE DOCTORAT Spécialité: Droit public , Présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2006, A la Faculté de droit d'économie et de gestion d'Angers , Université D'ANGERS , Année 2006 ,p 25.

[4] – محمد بنيحي، المجال والتقسيم الترابي بالمغرب، مجلة البحث العلمي، جامعة محمد الخامس، المعهد الجامعي للبحث العلمي، العدد 43- 44 /1997 ، ص115.

الخارجي الذي يعبر عن مجموعة العلاقات والأنشطة التعاونية التي يتم بين جماعة محلية وطنية وحتى أخرى أجنبية[1].

ويرى الاقتصادي(**Bernard Pecqueur**) أن الحكامة المحلية هي عبارة عن عملية بناء مؤسساتي يقتضي اللجوء لمختلف أشكال وأنواع التعاون والتنسيق بين الفاعلين الذين يربطهم القرب الجغرافي ودلك بهدف زيادة فرص الإنتاج والنمو على المستوى المحلي[2]، فالتعاون بين الجماعات المحلية تبعاً لذلك يمثل أحد أعمدة الحكامة الجيدة التي يمكن اللجوء إليها لسد ثغرات البناء التنظيمي للجماعات الإقليمية، ذلك أنه يفترض تجاوز مفهوم الحدود الإقليمية والجغرافية لكل منها لبحث فرص انجاز المشاريع المشتركة التي التعود بالفائدة على طرفي العلاقة التعاونية، والتي من شأنها تقليص الفوارق الجهوية وتجاوز النقاط السلبية التي يفرزها في العادة التنظيم الإقليمي للبلاد.

بناءاً عليه لجأت العديد من التشريعات المقارنة لترسيخ آلية التعاون المشترك بجعله أداة حقيقية تكفل تحقيق التنمية وتتجاوز العقبات التي قد يتمخض عنها التقسيم الإقليمي خصوصاً في المستويات القاعدية للتنظيم اللامركزي، ولقد منح القانون الجزائري للبلديات كجماعة قاعدية فرص إقامة علاقات تعاون المشترك بينها، وهو يستدعي البحث حول مفهوم التعاون المشترك بين البلديات وأهدافه **(أولا)**، تم الوقوف على الكيفية التي كرس بها المشرع الجزائري آلية التعاون بين البلديات في قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية **(ثانيا)**، ثم سنتعرض للسبل الكفيلة بدعم التعاون المشترك بين البلديات كآلية تكرس الحكامة الجيدة استناداً لبعض التجارب المقارنة **(ثالثا)**.

أولا- مفهوم التعاون المشترك بين البلديات وأهدافه:

يتم تبني التعاون بين البلديات بشكل متزايد في جميع أنحاء العالم استجابةً للقضايا التي تثيرها مسألة النطاق الإقليمي والقيود المفروضة على الموارد المالية، وبناءاً عليه بات من الممكن أن تجتمع عدة بلديات معاً من أجل الإدارة المشتركة للمعدات أو الخدمات العامة (جمع النفايات المنزلية، والصرف الصحي..الخ)، أو تطوير مشاريع التنمية الاقتصادية أو التنمية أو التخطيط الحضري على نطاق أوسع من مساحة البلدية[3].

تعد البلدية الجماعة القاعدية وحجر الأساس للامركزية الإقليمية وهي مكلفة أكثر من أي وقت مضى بتحسين تسيير شؤونها وإقامة المشروعات التنموية التي تصب في خدمة المواطن وتحسين إطاره المعيشي وإنعاش اقتصادها المحلي، إلا أن التنظيم الإقليمي لا يستطيع في كل الأحوال أن يكون عادلاً في توزيع المساحة الجغرافية بينها، فقد يتولد عنه بلديات فقيرة تعاني ضيق المساحة وشح الموارد والمقدرات الذاتية أمام

[1] – يوسف النصري، التعاون والشراكة أداة لتطوير اللامركزية، منشورات مجلة العلوم القانونية (سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية)، المغرب، العدد 2016/04، ص181.

[2] – أحمد مفيد، معيقات الحكامة المحلية وسبل تجاوزها: قراءة في تجربة نظام وحدة المدنية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، العدد 2009/04، ص33.

[3]- Michel Verpeaux et d'autres , LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA DÉCENTRALISATION , Découverte de la vie publique, La documentation Française , 9e édition, février 2016, p 113.

ضرورة التكفل الجيد بحاجيات سكانها في حين توجد بلديات أخرى غنية، من هنا تبرز فكرة التعاون والشراكة بين البلديات كآلية لتحقيق التوازن وإزالة الفوارق المجالية.

يقصد بالتعاون بين البلديات: " **إمكانية أن تتعاون البلديات وتستثمر مواردها وإمكانيتها بصورة مشتركة من أجل انجاز مشاريع ذات نفع مشترك أو استحداث مرافق عمومية مشتركة** "[1]، فالملاحظات التي غالباً ما يتم إجراؤها حول الجماعات الإقليمية أنها تمر حاليًا بتحول عميق، حيث أصبحت قدرتها على تقديم مستوى مناسب من الخدمة موضع تساؤل مما فرض عليها تقديم الخدمات العامة بشكل مشترك من خلال آلية التعاون بين البلديات لتحقيق هدف مشترك وأداء وظائف محددة ضمن نطاق اختصاصها، وربما بمشاركة شركاء آخرين (خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص)[2].

ونظراً للارتباط الوثيق بين الحكامة وضرورة وإعادة ترتيب البنية التنظيمية للجماعات الإقليمية لتحوي كل الفاعلين المحليين والقادرين على رفع من فاعلية وجودة المشاريع التنموية والارتقاء بالخدمة العمومية، يكتسي التعاون المشترك بين البلديات أهمية قصوى في تعميق مسار الحكامة المحلية وإضفاء المرونة والفاعلية المطلوبة في التسيير وفق نهج جديد قائم على التشارك والتضامن بين كل الوحدات المحلية؛ ويمكن حصر الأهمية والمزايا التي يحضا بها التعاون المشترك مابين البلديات ضمن النقاط التالية [3]:

– تعزيز العمل المشترك والتضامن من شأنه زيادة فاعلية الجهاز الإداري وكفاءة العاملين في الإدارة المحلية وتعبئة الطاقات والجهود لرفع مستوى الأداء بالقدر الذي يساعدها على مواجهة التحديات التي لا تقوى لرفعها لوحدها،

– يضمن التعاون دوام العمل ونشاط المرافق المحلية وسد حالة العجز في الجوانب المالية والإدارية والفنية تعاني منه البلديات، وتخفيف الأعباء الواقعة على عاتقها وتقوية العلاقات فيما بينها للنهوض بالتنمية المحلية،

– يدعم التعاون مابين البلديات استقلاليتها حيث يعد من بين أهم الأساليب التي توفر وسائل دانية مشتركة تغنيها عن تدخل السلطة المركزية؛ خصوصاً وأن التعاون بين الجماعات في ممارسة اختصاصاتها يضمن انجاز المشاريع التنموية وتقديم الخدمات بأقل تكلفة وسرعة وكفاءة عالية، ودون الحاجة للإستعانة بما تقدمه الدولة من الإعانات والقروض التي تعمل على توجيه القرار المحلي.

[1] – كريمة رابحي، ججيقة سعيداني، التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية رقم 10/11، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 06، العدد 04 / ديسمبر 2021، ص417.

[2] - Patricia Silva et d'autres , Coopération intercommunale: vers plus de capacité de gouvernance? , Revue Internationale des Sciences Administratives , 2018/4 (Vol.84), p 640.

[3] – أحمد شريفي، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر وتأثيره على أدائها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة، العدد 09 /2016، ص389.

– يساهم التعاون مابين البلديات في تحقيق الانسجام مع محيطها من خلال وضع مخططات للتنمية بشكل متناسق تراعى فيها خصوصية الإقليم الذي يجمع عدداً من البلديات وفق رؤية بناء محيط تضماني تراع فيه الاعتبارات التاريخية والثقافة والاقتصادية المشتركة [1].

– يعتبر التعاون وسيلة لإعادة بناء الإقليم وتجاوز عقبات الاختصاص الإقليمي، ذلك أنه يكرس العقلانية في التسيير ويسمح بإعادة رسم التقسيم وتأسيس علاقات جديدة مشتركة لإنجاز الحاجات الاقتصادية والاجتماعية وتهيئة الأقاليم، قائم على تكريس آليات التعاون بين الوحدات اللامركزية القاعدية[2].

– من شأن التعاون مابين البلديات حل الصراعات التي قد تنجم على الحدود مابين البلديات وتجاوز عقبات التقسيم الإقليمي للبلديات الذي يوصف أنه عشوائي ناتج من اختيارات غير عقلانية، لأن المشرع لم يعتمد في تقسيم البلديات على معايير إقتصادية أو قانونية بل استند على اعتبارات ذات طابع سياسي وسكاني عشائري[3].

كما تزداد أهمية التعاون بين البلديات في أنه يعد أنسب الحلول لتدارك الآثار السلبية المترتبة عن التقسيم الإقليمي للبلاد خاصة أن المشرع الجزائري في ظل الإصلاح الأخير لسنة 2019 لم يمس الجماعات القاعدية واتكفى فقط بزيادة في عدد الولايات وإعادة رسم حدود جديدة لها ما يجعل البلديات رهينة الخارطة الإقليمي السابقة.

ثانيا– تكريس التعاون بين البلديات في القانون رقم 11–10:

أقر المشرع الجزائري في القانون رقم 11–10 إمكانية التعاون بين البلديات كوسيلة لتحقيق الأهداف التنموية والخدماتية المشتركة، حيث جاء في نص المادة 215 منه على أن: " **يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها و/ أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات، يسمح التعاون المشترك ين البلديات بتعاضد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة** ".

بذلك نجد أن المشرع الجزائري أسس لفكرة التعاون بين البلديات في مجال تهيئة الإقليم والتمنية وضمان صيرورة المرافق العمومية الجوارية، هذه الأخيرة والتي يمكن أن تسيير بطريقة مشتركة بين بلديتين أو أكثر لدعم فاعلية وزيادة فرص الانتفاع المواطنين وبما تقدمه من خدمات حيوية لهم.

وفي هذا الإطار نلاحظ أن المشرع حاول التأسيس لفكرة التعاون المؤسساتي في تسيير المرافق العامة[4]، بناءاً عليها يمكن البلديات أن تنشئ مؤسسات عمومية محلية مشتركة لهذا الغرض تتمتع بالشخصية المعنوية

[1] – عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2013 /2014، ص62.

[2] – المرجع نفسه، ص ص62–63.

[3] – وداد علو، المرجع السابق، ص253 وما يليها.

[4] – يقصد بآليات التعاون المؤسساتية: " **إسناد صلاحيات بمقتضى القانون إلى مؤسسة تحدث لهذا الغرض** "؛ **راجع في ذلك:** أمينة يونس اختصاصات الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير المهني، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة، السنة الجامعية 2017 2018، ص45.

والذمة المالية المستقلة[1]، فالمؤسسة العمومية هي عبارة عن شخص عمومي يقوم بنشاط متخصص يتم الاستعانة بها إذا تبين أن أحد المرافق العمومية يمكن أن يسير بشكل أفضل بمنحه الشخصية العمومية[2]، وهذه الأخيرة تعبر الركيزة الأساسية في أسلوب المؤسسة العمومية.

أما في ميداني التنمية والتهيئة الأقاليم، فالمراد بالأولى جميع مجالات التنمية التي تندرج ضمن اختصاصات البلدية، وأما الثانية يراد بها ذلك التخطيط الإقليمي التنموي الاستراتجي الذي يتم بناءه على أسس وبرامج متكاملة تدار بطريقة مشتركة، حيث يمكن للتخطيط الإقليمي وضع النماذج الاقتصادية والجغرافية المثلى للأقاليم مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل الجغرافية والطبيعية والتقنية وغيرها[3]، وهو ما نستشفه من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والذي اعترف أن من أدوات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة مساحات التنمية المشتركة بين البلديات[4].

ويتم التعاون في كل المجالات المقررة قانوناً للتعاون بطريق التعاقد والإتفاق موجب مداولة من المجالس الشعبية للبلديات أطراف العلاقة التعاونية، حيث المادة 216 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أن: " **تنج الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشارك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات**"، وبالتالي نجد أن المشرع كرس الأسلوب الإتفاقي التعاقدي؛ وآلية التعاقد تعد من أهم الآليات المعتمدة في مجال التعاون بين البلديات والتي يمكن لها ضمان استقلالية القرار البلدي في إطار العمل الجماعي الحر الذي يضمن بدوره فاعلية التسيير التشاركي والحد من الفوارق الجهوية بين البلديات[5].

وخلاصة القول واستناداً إلى نص المادة 216 من القانون رقم 11-10 نجد أن التعاون المشترك بين البلديات يتوقف على توافر جملة من الشروط وضوابط القانونية وهي:

- **التجاور بين بلديتين أو أكثر:** فالتعاون المشترك مشروط فقط على البلديات المتجاورة جغرافياً، أي التي تمتلك حدود جغرافية ونقاط حدودية مع بلدية أو عدة بلديات، وهو ما يفرض وجود مصالح مشتركة بينها.

- **موافقة أطراف العلاقة التعاقدية:** ويظهر ذلك في توجه إرادة المجالس الشعبية للبلدية لعقد اتفاق مع مجالس أخرى يترتب عليه جملة من الحقوق والالتزامات مصادق عليها بموجب مداولة من أغلبية الأعضاء الحاضرين لكلى الطرفين.

- **مصادقة السلطة المركزية:** يشترط لعقد اتفاقية تعاون مشترك مابين البلديات ضرورة مصادقة السلطة الوصية المتمثلة في الوالي المختص إقليميا، وهو ما يستفاد من المواد 56 و57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

---

[1] – المواد 153، 215 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[2]– ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 04، دار المجد للنشر والتوزيع، اليمن، 2010، ص213.

[3] – كريمة رابحي، جبيقة سعيداني، المرجع السابق، ص420.

[4]– المادة 07 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ، ج.ر.ج.ج، العدد 77 الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 2001 .

[5] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص46.

ثالثا – سبل دعم آلية التعاون المشترك بين البلديات:

إن التعاون مابين البلديات في الجزائر رافقته جملة من العوامل القانونية والذاتية ساهمت بشكل كبير في تقليص مستوياته وعزوف الكثير من البلديات على اللجوء إليه كأسلوب لتسيير المرافق والمشاريع التنموية[1]، لذلك بات لزاماً ترقية التعاون والشراكة المحلية في كنف الحكامة الجيدة بتطوير كافة الآليات الرامية لتشجيع المجالس الشعبية البلدية على وضع أسلوب التعاون المشترك كأولوية لنهوض بالتنمية وتعزيز الخدمة العمومية، وكحل بديل يعوض نقص الموارد ويتجاوز عقبات التنظيم الإقليمي، ولتحقيق تلك الأهداف لابد من تبني ورؤية وإصلاحات جديدة لتطوير التعاون المثمر على نطاق البلديات كخيار لا محيد عنه لتكريس الحكامة المحلية، ويمكن لنا حصرها فيما يلي:

أ- إقامة آليات وميكانزمات جديدة للتعاون بين البلديات :

إن القانون رقم 11-10 سمح للبلديات المتجاورة من إجراء عقود أو اتفاقيات للتعاون مابين البلديات مع إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية لهذا العرض، إلا أنها تظل غير كافية ولا تتيح الفرصة الكافية لتشجيع التعاون المشترك في ظل غياب هيئات مكلفة بالتنسيق الأعمال المشتركة والتي تزيد فرص نجاح التعاون على المستوى العملي.

وفي هذا الصدد نجد أن مشروع قانون الجماعات المحلية 2018 قد نص على أنشاء لجنة مديرة مابين الجماعات تكلف بمهمة بالإشراف ومتابعة نشاطات التعاون مابين الجماعات المحلية، وتتشكل من منتخبي المجالس المنتخبة المحلية وإطارات الجماعات المحلية وتحدد قواعد تنظيم وسير اللجنة وكيفيات تعيين أعضائها وتحديد تشكيلها بنظامها الداخلي ومصادق عليها من طرف المجالس المنتخبة، ويجب عليها إعداد على الأقل مرتين في السنة تقرير مفصل حول وضعية تقدم نشاطات التعاون مابين الجماعات الحلية[2]، وهو إجراء نثمنه خصوصاً وأنه يشكل فقرة نوعية في مجال تنسيق الأعمال المشتركة المتفق عليها في التعاون مابين البلديات.

وخلافاً لما أقره المشرع الجزائري في القانون رقم 11-10 وقصد تطوير وتنمية فرص التعاون بين البلديات أو الجماعات المحلية الوطنية عموماً، أقرت العديد من التشريعات المقارنة العديد من الآليات التي من خلالها يمكن احتواء العمل المشرك للجماعات المحلية، ومن التجارب الناجحة في هذا الميدان نجد ما يلي:

– **شركات التنمية:** وهي شركات تخضع لقانون شركات المساهمة حلت محل شركات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة المشتركة بين كافة الجماعات المحلية في المغرب، حيث يمكن للجماعات الحضرية والقروية من

[1] – قدور بن عيسى، التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 5، العدد 01 /2012، صص 322 /323.

[2] – المشروع التمهيدي المتضمن قانون الجماعات الإقليمية الجزائري، عرضته وزارة الداخلية والجماعات المحلية في أوت 2018 على الفاعلين والمسؤولين المعنيين من أجل الإثراء قبل عرضه على البرلمان، الأمانة العامة للحكومة، ص12.

المساهمة في شركات التنمية أو في رأسمالها، وتمارس عملها في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تندرج في اختصاصات الجماعات الترابية ذات صلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية[1].

– **وكالة التعاون المحلي:** تعتبر آلية الوكالة أسلوب غير مباشر لإدارة المرافق المحلية وقد أجارها المشرع التونسي في الفصل 81 من مجلة الجماعات المحلية، وهي نوعان الوكالة المجردة وهي التي تعبر عن التعاون المؤسساتي المحلي المبسطة بناءاً عليها يخول للجماعات المعنية استغلال بعض المرافق في صورة وكالة تحدد مواردها ومصاريفها بميزانية الجماعات المعنية، وتعد الطريقة المناسبة لتعزيز التعاون في تسيير الأملاك العمومية وغيرها، أما الوكالة المستقلة وهي بمثابة الدرجة الثانية من التعاون الداخلي للجماعات المحلية ومجالها يقتصر على التهيئة المحلية والتعمير[2].

– **مجالس الخدمات المشتركة:** إن فكرة مجالس الخدمات المشتركة برزة كآلية لترقية التعاون بين الوحدات المحلية المتجاورة جغرافياً، وذلك من أجل انجاز المشاريع المشتركة أو تقديم الخدمات، وهي عبارة عن إدارة إقليمية تتجاوز حدود الهيئات المحلية ويشارك في أحداثها عدد من المجالس المحلية لإعداد وتنفيذ مشاريع تنموية أو نشاء مرافق للخدمات المشتركة، فهي تمثل خطوة ذات بعد تنظيمي متطور[3]، وهو ما أجازه المشرع الأردني منذ سنة 1982 حين تبين له ضعف علاقات التعاون بين الجماعات المحلية نتيجة افتقار منظومته القانونية لصيغة ملائمة تنظم التعاون المشترك مع منحها الشخصية المعنوية ونظام خاص لتمويل، حيث تجتمع تلك المجالس مرة واحدة على الأقل كل شهرين بدعوة من رئيسها أو نوابها[4].

ب – إرساء التعاون المفتوح كآلية لإشراك الأطراف الفاعلة في التعاون مع البلديات:

قيّد قانون البلدية رقم11–10 مسالة التعاون بين البلديات بدرجة القرب المكاني مابين بلديتين أو أكثر[5]، ولعل العبرة في ذلك أن التجاور الإقليمي بين بلدتين أو أكثر يفترض إمكانية وجود مصالح مشتركة بين أطراف العلاقة، وهو ما جعل التعاون بين البلديات محصور في نطاق ضيق جداً ومرهون برغبة المجالس الشعبية البلدية القريبة من بعضها في عقد اتفاق تعاون مشترك.

ولقد ظهر مفهوم التجاور الإقليمي كأساس لإقامة التعاون مابين البلديات في أوروبا بمناسبة الأدوار التعاونية التي تقوم بها الجماعات القريبة حدودياً، لكن تم التخلي عنه لاحقاً بصورة تدريجية واستبداله بنظام التعاون المفتوح لإعاقته للتعاون ومحدودية امتداده للبلديات الغير متجاورة[6]، لذلك بات الضروري تجاوز منطق التجاور الإقليمي في تكريس التعاون بين البلديات بالنص على إمكانية إقامة علاقات تعاون مع البلديات

[1] – يوسف النصري، المرجع السابق، ص ص189–190.

[2] – رضا جنيج، المرجع السابق، ص152.

[3] – أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط 02، دار وائل للنشر، الأردن، 2013، ص237.

[4] – المرجع نفسه، ص ص 238–239.

[5] – المادة 215 من قانون رقم 11–10، المرجع السابق.

[6] – كريمة رابحي، ججيقة سعيداني، المرجع السابق، ص419.

الأخرى أو حتى مع الولايات التي تتميز بالبعد الحدودي عن البلدية المعنية، وهو ما يحقق الفائدة للجميع ويوسع من نطاق التعاون ليصبح أداة حقيقية للحكامة للنهوض بالتنمية.

ولقد تم اعتماد التعاون المفتوح والشامل بين جميع الوحدات المحلية في العديد من التشريعات المقارنة، ونجد في ذلك المشرع المغربي الذي أكد في الميثاق الجماعي إلى جانب القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على السماح للجماعات الحضرية والقروية أن تبرم فيما بينها أو مع جماعة ترابية أخرى اتفاقية للتعاون أو الشراكة[1]، أما المشرع التونسي فقد نص في مجلة الجماعات المحلية على إمكانية التعاون بين لبلديتين أو أكثر قصد إعداد أو انجاز مشاريع مشتركة مع إمكانية إقامة علاقة تعاون مع الجهة [2]، ومن منطلق أهمية التعاون في دفع عجلة التنمية وتعزيز فرص تطوير الدور الاقتصادي للبلديات، لابد من العمل أيضا على زيادة مساحة التعاون بين البلديات ليشمل الأطراف الفاعلة الأخرى على غرار ما يلي:

– **التعاون مع القطاع الخاص:** يقتضي تعزيز التعاون المثمر بين البلديات ضرورة أن يقر القانون صراحة على إمكانية إشراك القطاع الخاص كطرف ثاني أو ثالث في تلك العلاقة من منطلق شراكة القطاع العام مع الخاص، وبالتالي الانتقال من مفهوم القائم على التعاون إلى الشراكة لتحقيق أفضل النتائج وبأقل تكلفة ممكنة.

فالشراكة بين القطاع العام الخاص قد تكون في صورة الشراكة التعاونية أو التعاقدية ،فالأولى تكون في صورة إستراتيجية قائمة على مبدأ المساهمة والتعاون المشترك بين القطاعين في تنفيذ أو إدارة المشاريع العامة بغرض تحقيق التنمية الاقتصادية، وقد تكون تعاقدية تتم في شكل الاتفاق بين القطاعين العام الخاص لإدارة وتسيير مشاريع عامة أو تقديم خدمات عمومية على غرار الشراكة التي تهدف لإنجاز وتمويل المشاريع البنية التحتية[3]؛ وهو ما أقره المشرع المغربي صراحة من خلال النص على إمكانية أن تبرم المجالس الجماعية للجماعات الحضرية والقروية اتفاقيات للتعاون الشراكة وتتم إما مع الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص[4].

تشكل الشراكة مع القطاع الخاص في المغرب أحد الأساليب الناجحة التي لجأت إليها الدولة والجماعات الترابية قصد الوفاء بحاجيات السكان المحليين المتزايدة بالأخص الحاجيات المستعجلة أو تلك التي يتعذر على الجماعات الترابية القيام بها لوحدها، تجسيداً لمفهوم التنمية التشاركية التي تقتضي إشراك كل الفواعل المحلية في حل المشاكل التي تعترض المسار حّسن تدبير الشأن المحلي[5]، ففاعلية التعاون المشترك على الصعيد

[1] – يوسف النصري، المرجع السابق، ص188.

[2] – الفصول 40، 281 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 09 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر.ر.ج.ت، عدد 39، الصادر بتاريخ 15 ماي 2018.

[3]– خالد بالجيلالي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية لتطوير البنية التحتية على المستوى الإقليمي، أعمال المتقى الدولي الافتراضي حول " الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة " المنعقد أيام 7 و8 مارس 2021، الجزء الأول، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس الجزائر، ص133.

[4] – يوسف النصري، المرجع السابق، ص188.

[5]– محمد أحجام، الشراكة الترابية ورهان التدبير التعاقدي للشأن العام الترابي، منشورات مجلة العلوم القانونية (سلسلة فقه القضاء الإداري)، المغرب، العدد 2018/06، ص125.

المحلي تتطلب ضرورة تعزيز أُطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص لما يتميز به هذا الأخير من قدرات على تحفيز النمو لتفرده بالكفاءة وتخصص والإمكانيات الفنية والتقنية التي تسمح له بإرساء معايير الحكامة كالشفافية والتمكين والمشاركة والمسؤولية...الخ[1].

– **تعاون البلدية مع جماعة محلية أجنبية:** تم تمكين الجماعات الإقليمية في الجزائر من إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعة إقليمية أجنبية، بموجب اتفاقية خاضعة للمرسوم التنفيذي رقم 17–329 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية والذي اعتبرها تهدف صراحة إلى: "..**تعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكامة المحلية** "[2]، فالتعاون اللامركزية يهدف إلى المساهمة في تعزيز التنمية المستدامة وقطاع الخدمات وتضمن مشاريع التعاون اللامركزية أيضًا دعم الحكامة المحلية والتعاون العلمي بين الفاعلين المحليين[3].

يراد بالتعاون اللامركزي كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعات إقليمية جزائرية وأخرى أجنبية تستهدف تحقيق المصالح متبادلة ضمن نطاق صلاحياتهم المشتركة ،وتتخذ عدة أشكال كاتفاقيات توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية، أو في صورة تبادلات تقنية وثقافية وعلمية ورياضية ،على أن تتم بمراعاة القيم ومكونات الأساسية للهوية الوطنية والمصالح والالتزامات الدولة الجزائرية[4]، وهو ما يفسر من وجه نظرنا خضوع مثل هذه الاتفاقيات لرقابة المصادقة الصريحة من الجهة الوصية كما أشرنا سابقاً.

يمكن أن يشتمل مجال التعاون اللامركزي كل نشاطات التي تقوم بها الجماعات الإقليمية في إطار ممارسة صلاحياتها[5]، وبالتالي فهو أداة حقيقية تمكن البلديات خصوصاً من إنعاش التنمية وتطوير الخدمات المحلية من خلال الاستفادة بتجارب والخبرات الناجحة الجماعات الإقليمية الأجنبية؛ وخير مثال على ذلك نجد التعاون اللامركزي الذي تم بين مدينتي **قسنطينة** و**غرونوبل الفرنسية** والذي عزّز سبل التواصل بين الفاعلين الاقتصاديين ومكّن شركات **غرونوبل** من بناء تلفريك **قسنطينة** على مسافة **1516 متراً**، واعتبر نائب رئيس

[1] – خالد بالجيلالي، المرجع السابق، ص135.

[2] – المواد 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج.ج، العدد 68 الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2017.

[3] - Lamia Kratou, Jacques Poirot , LES PERSPECTIVES DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE DÉCENTRALISÉE EN TUNISIE DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE , De Boeck Supérieur « Mondes en développement » , Revue Mondes en Développement , 2016/3 n° 175, p40.

[4] – المواد 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17–329، المرجع السابق.

[5] – نصت المادة 12 من نفس المرسوم على أنه: " **يجب أن يندرج كل مشروع تعاون لا مركزي ضمن الميادين التالية: التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية، النقل والمواصلات، حماية البيئة، الطاقات المتجددة الموارد المائية، الموارد المائية والري، المرافق العمومية وعصرنة إدارة الجماعات الإقليمية، التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، النظافة والصحة والحماية الاجتماعية، الثقافة والشباب والرياضة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الفلاحة والغابات والصيد البحري، السياحة والصناعات التقليدية، تحسين مستوى موظفي الجماعات الإقليمية وتكوين النواب المنتخبين المحليين، كل نشاط يندرج في إطار صلاحيات الجماعات الإقليمية وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما** ".

بلدية **غرونوبل** أن ذلك التعاون ليست مساعدة تصب في اتجاه واحد فقط بل هي توفر الفرص المشتركة للتنمية الاقتصادية[1].

وبالرغم من أهمية التعاون اللامركزي في دفع عجلة التنمية إلا أن معظم تطبيقاته في الجزائر اقتصر على اتفاقيات التوأمة، فالأرقام المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية في مجال اتفاقيات التوأمة التي تحتل الريادة بـ 66 اتفاقية[2]، فالتوأمة هي طريقة تستخدم لتوطيد أواصل توطيد أواصر التعاون المودة التي تسوء بين التوأمين وإعطاء مكانة مميزة لكل من الأطراف استناداً لجملة من المقومات الثقافية والاقتصادية والتاريخية المشتركة بينهما[3].

يعد التعاون اللامركزي في الجزائر بحاجة إلى منح الجماعات الإقليمية الموارد المالية الكافية ومشجعة على عقد اتفاقيات تعاون، فعجز الجماعات الإقليمية مالياً قد يصب في مصلحة السلطة المركزية والتي تعمل على انتقاء الإتفاقيات التي تخدم توجهاتها بما أنها هي الممول طالما أن الطرف الأجنبي الشريك ليس ملزم بتمويل اتفاق التعاون[4]؛ دون أن ننسى ضعف كفاءة المنتخبين المحليين ووعيهم بأهمية وضرورة عقد اتفاقيات تعاون اللامركزي فمعظمهم يفضل الإتكال على إعانات الدولة بدلاً عن عقد مثل تلك الاتفاقيات، فضلاً عن إسهامهم في إضعاف الاستقرار داخل المجالس نتيجة الصراعات الداخلية[5]، حيث يشير الاستقرار في العادة إلى القدرة على عقد الاتفاقيات التي تجسد مفهوم الحوكمة والإستمرار فيها، فعندما لا يقتنع المشاركون بقيمة التعاون تقل قدرة الشراكة بشكل عام والاستمرارية تلك الشراكة تعتمد درجة الثقة والوعي التي يتمتع بها المشاركون[6].

وأخيراً نخلص أن الاستقرار والثبات في اتفاقيات التعاون اللامركزي وحتى التعاون المشترك بين الجماعات الإقليمية الوطنية شرط ضروري لتحقيق الأهداف المسطرة ويجعل من التعاون فرصة حقيقية للنهوض بالتنمية وتجاوز معظم العقبات البنيوية والوظيفية لتلك الجماعات متى تضافر مع كل المقومات الأخرى للنجاح آلية التعاون كخيار أساسي ومهم لتجسيد الحكامة الجيدة في تسيير الشؤون المحلية.

الفرع الثالث: ضرورة تبني الآليات الحديثة للحكامة في تنظيم الجماعات الإقليمية

إن تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر بات بحاجة ماسة إلى قاعدة صلبة ومتينة يرتكن إليها نظامها اللامركزي من أجل الدفع به قدماً لكي يكون آلية حقيقية تسهم في تفعيل الحكامة في التسيير وترتقي بتلك الجماعات لمستوى الرهان التنموي والخدماتي المنتظر؛ وفي سبيل تطوير النظام اللامركزي شهدت العديد الدول

[1]- Arezki Akerkar , La coopération économique décentralisée franco-algérienne: expression d'une nouvelle solidarité ou réaffirmation de la logique marchande ?, De Boeck Supérieur | « Mondes en développement » , Revue Mondes en développement 2016/3 n° 175 , p 102.

[2] – بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري الضوابط والمعوقات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 16/ مارس 2018، ص320.

[3] – يوسف النصيري، المرجع السابق، ص185.

[4] – بلال فؤاد، المرجع السابق 325.

[5] – المرجع نفسه، ص326.

[6] - Patricia Silva et d'autres , Op.cit, p 643.

المقارنة كفرنسا، والمغرب، وتونس نقلة نوعية بإرساء مبادئ حديثة في صلب قوانينها الأساسية، منها ما يستهدف إصلاح جانب تقسيم وتوزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين الدولة والجماعات الإقليمية والحد من الآثار السلبية لمبدأ الاختصاص العام كمبدأ التفريغ **(أولا)** ، ومنها ما يستهدف ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية في علاقتها بالسلطة المركزية ويمنحها مساحة أوسع للأخذ بزمام المبادرة وتجسيد خياراتها التنموية إلا وهو مبدأ التدبير الحر **(ثانيا)**.

أولا- مبدأ التفريغ في توزيع الاختصاصات:

إن مسألة التدقيق في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية فرضت نفسها لذا العديد من الدول المقارنة كأولوية قصوى لتحديث التنظيم اللامركزي وزيادة التنسيق والتعاون بين كل الأطراف الرسمية وغير الرسمية في تسيير الشؤون المحلية تفعيلاً للحكامة الجيدة ، وهو ما جعلها تتبنى رؤية إصلاحية جديدة قائمة على مبدأ التفريغ الذي ستتطرق إليه ضمن النقاط التالية:

1 - مضمون مبدأ التفريغ (مقوماته، مستوياته):

يعتبر مبدأ التفريغ **(Le principe de subsidiarité)** من الآليات الحديثة المنتهجة في الأنظمة اللامركزية ومأخوذة من القوانين الأوربية، وبناءاً عليه تعد صلاحيات الجماعات المحلية هي المبدأ وتدخل الدولة هو الاستثناء[1]، وفكرة التفريغ من جانبها التنظيمي تعني أن كل مستوى من مستويات السلطة يجب أن يُمنح له فقط الصلاحيات التي تمكنه من ممارستها بشكل أفضل وبطريقة ملائمة[2].

يمكن تعريف مبدأ التفريغ على أنه الأسلوب الذي: " **يقوم على توزيع الاختصاصات عبر البحث عن المستوى الملائم لممارسه اختصاصات معينة حيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في تلك الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والاختصاصات بنفسها** "[3]، بمعنى أن هذا المبدأ يستند في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية على فكرة أن الاختصاص يُسند بمراعاة مدى ملائمته من جهة، ووجوب أن تتخلى الدولة على جميع الاختصاصات التي بمقدور الجماعات الإقليمية إدارتها بنفسها من جهة ثانية، وهو ما يضمن عدم تنازع المهام والحد من تدخل السلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية فكل مستوى يتقيد بنطاق الاختصاص التي تم منحها له قانوناً.

ساهمت الإصلاحات التي تبناها المشرع الفرنسي منذ سنة 1982 لتكريس جملة من المبادئ أهمها مبدأ التفريع، وأدت في مجملها إلى إزالة الغموض والضبابية عن كثير من جوانب المرتبطة بالاختصاصات والتداخل الذي شاب وظائف كل من الدولة وجماعاتها المحلية[4]، وبما يفيد تبني مبدأ التفريغ نص الدستور

[1] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص11.

[2] - Noureddine BERRI, Azedine AISSAOUI, "Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien", Revue Académique de la Recherche Juridique, Université Abderrahmane Mira de Béjaia ,Vol 10, n°02 (Numéro Spécial), 2019 , p 184.

[3] – علاء الدين بختي، عبد العزيز راجي، تكريس مبدأ التفريغ: نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 02 ،/ أكتوبر 2020، ص751.

[4] – محمد بوجيدة، المرجع السابق، ص135.

الفرنسي في المادة 72 الفقرة الثانية منه على أنه " **يمكن للجماعات الإقليمية أن تتخذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكنها لها تطبيقا على مستواها بأفضل طريقة ممكنة**"[1].

نتيجة للآثار الإيجابية التي حققها هذا المبدأ في تقليص حجم تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية؛ تم النص عليه كمبدأ دستوري في بعض دول الجوار كالمغرب والذي اعترف دستورها الصادر في 2011 على أن للجماعات الترابية وبناءاً على مبدأ التفريغ اختصاصات داتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة ، ولقد تم التأكيد على ذلك في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، حيث تم التوضيح وبشكل دقيق اختصاصات الجماعات المحلية وفق مبدأ التفريع[2].

أما في تونس فقد أكد الدستور التونسي لسنة 2014 على تبني هذا المبدأ في الفصل 134 منه والذي جاء فيه أن توزيع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة يستند إلى مبدأ التفريغ، وهو ما جاء أيضا في الفصل 15 من مجلة الجماعات المحلية، حيث يتم توزيع جميع الصلاحيات المشتركة والمنقولة من السلطة المركزية بين مختلف أصناف الجماعات المحلية على أساس مبدأ التفريغ، على أن يسند لكل صنف صلاحيات بناءاً على مبدأ الجدارة والقرب من المواطنين والقدرة على أداء تلك الصلاحيات بشكل أفضل[3].

فمبدأ التفريغ يتمخض عنه توزيع عادل للاختصاصات بين الدولة التي تمثل السلطة المركزية والجماعات المحلية كهيئة تريد الإرتقاء بإستقلاليتها في التسيير وزيادة قدرتها على اتخاذ القرارات دون تدخل الدولة وإعادة بناء هذه الأخيرة من القاعدة إلى القمة[4]، وبناءاً على العناصر التي أشار إليها المشرع التونسي في المادة 15 من مجلة الجماعات المحلية لسنة2018 يمكن بيان مقومات مبدأ التفريغ فيما يلي :

– **مبدأ القرب: (Le principe de proximité)** ومفاده أن يمنح للجماعات الإقليمية القضايا والمساءل اللصيقة بسكانها المحلين[5]، وبالتالي لابد أن يفسح للجماعات الإقليمية المجال لقربها من المواطنين للوفاء بحاجياتهم وتطلعاتهم التنموية، وتعد القرارات التي تتخذ بشكل أقرب من المواطنين من بين أهم الأسس التي يرتكن إليها مبدأ التفريغ في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية وعلاقتها بالدولة، وبناءاً عليه يفضي مبدأ القرب في أن الهيئة العمومية الأقرب إلى المواطن هي الأحق في أن تتولى تقديم الخدمة أو تمارس الصلاحيات وفق حاجيات مجتمع معين، فالقرب يتصل بالمرافق عديدة كصحة والتعليم[6].

---

[1]- Art 72-2 De la constitution française de 1958 dispose: **" Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon",** la constitution française de 1958 Publié sur le site: https://www.conseil-constitutionnel.fr , Date de visite: 22/09 / 2022.

[2] – الفصل 140 من دستور المملكة المغربية 2011، المرجع السابق.

– المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.15.85 المؤرخ في 07 يوليو 2015، ج. ر. م.غ، عدد 6380 الصادر بتاريخ 23 يوليو 2015.

[3]– الفصل 134 من الدستور التونسي لسنة 2014، المرجع السابق.

– الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع السابق.

[4]– أمينة يونس، المرجع السابق، ص12.

[5] – محمد بوجيدة، المرجع السابق، ص135.

[6] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص13.

ولقد تم التأكيد على أهمية مبدأ القرب في الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي والذي جاء فيه أن ممارسة المسؤوليات العامة بشكل عام يفضل أن تكون من اختصاص السلطات الأقرب إلى المواطنين، ولابد أيضا أن يأخذ بعين الاعتبار في إسناد المسؤولية إلى سلطة ما حجم وطبيعة المهمة ومتطلبات الكفاءة[1].

– **مبد أ الجدارة:** ويراد به قدرة الجماعات الإقليمية على الوفاء بالتزاماتها التنموية وتقديم الخدمات بصورة جيدة، والتي تتطلب بدورها القدرة على اتخاذ كل ما يلزم من القرارات بشكل سريع ويضمن الفاعلية في التسيير دون العودة إلى السلطة المركزية، فالهدف من إقرار مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات هو ضمان قدرة الجماعات الإقليمية على انجاز كافة المشاريع وتلبية احتياجات المواطنين بفاعلية ونجاعة[2].

إن مبدأ التفريغ يعد الأسلوب الأمثل لدعم مقومات اللامركزية الإقليمية كمطلب للحكامة الجيدة ويتم ذلك على ثلاث مستويات وهي[3]:

– **المستوى القانوني:** لقيام مبدأ التفريغ على فكرة توزيع المهام والمسؤوليات بين الدولة والجماعات المحلية بتقييد نطاق اختصاصات كل منها،

– **المستوى المالي:** يفضي إعمال مبدأ التفريغ لضرورة تقاسم السلطة المالية بين الدولة والجماعات الإقليمية ومنح هذه الأخيرة حق إنشاء وتعديل بعض الضرائب لزيادة حجم مواردها دعماً لإستقلالها المالي،

– **المستوى التنموي:** يتفق مبدأ التفريغ مع النهج التنموي الحديث الذي يرتكز على أن التمنية لابد أن تنطلق من المحيط إلى المركز، أي من البلديات كجماعة قاعدية إلى المستوى الثاني كالولايات تم تتجه صوب المركز.

وبالتالي تستنتج أن مبدأ التفريغ الأسلوب الأنجع لتكريس الحكامة الجيدة للتسيير لما له من مزايا عديدة، فمن جهة يضمن عدم تداخل الاختصاصات إلى جانب ترتيب مسؤوليات كل طرف بشكل دقيق ويعالج معظم المشاكل التنظيمية لممارسة الاختصاصات، ومن جهة ثانية يدعم أسس الاستقلال الإداري والمالي للجماعات الإقليمية.

2– أصناف الاختصاصات المحلية وفق مبدأ التفريغ:

أفضى اعتماد مبدأ التفريغ كأسلوب لتوزيع الاختصاصات في الدول الجوار كالمغرب وتونس إلى ظهور ثلاثة أصناف للاختصاصات التي تباشرها الجماعات المحلية، وهي إما أن تكون ذاتية، منقولة، أو مشتركة، وهو ماساهم في تكريس الفاعلية والمشاركة والتعاون في التسيير المحلي كأحد مقتضيات الحكامة، وتتجلى تلك الأصناف فيما يلي:

– **اختصاصات ذاتية:** هي الاختصاصات التي تعبر عن الإرادة الحرة للجماعات الإقليمية في تولي شؤونها بنفسها بحكم انفرادها في ممارستها دون تدخل من السلطة المركزية، بل هي تمثل الغاية الأساسية لقيام

[1] - Noureddine BERRI, Azedine AISSAOUI, Op.cit , p 184.

[2] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص16.

[3] – سعيداني الدحماني، حمزة الزوالي، المرجع السابق، ص ص238–239.

الجماعات الإقليمية بصورة أكثر استقلالية وتكرس الأهلية والمسؤولية الإدارية عن قيامها بها[1]؛ أين نص المشرع التونسي على أن تلك الاختصاصات لا يمكن أن تمارس من طرف السلطة المركزية إلا بطلب من الجماعات المحلية أو في الحالة التي يمكن لجماعتين محليتين أن تقررا ممارسة جانب من صلاحياتها الذاتية بالتعاون فيما بينها[2]، حيث تتكفل البلديات كمستوى أول في تنظيم اللامركزي في تونس بخدمات القرب والقيام بكل ما يلزم لدفع عجلة التنمية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية في نطاقها الإقليمي، أما الجهة كمستوى ثاني تمارس اختصاصات تكتسي بعداً جهوياً كوضع المخططات التمنية للجهة، أما الإقليم كمستوى ثالث يحوز صلاحيات أوسع كرسم مخططات التهيئة الترابية المستدامة للإقليم ككل[3].

أما في المغرب تكمن الاختصاصات الذاتية في تلك التي يتضمنها برنامج عمل الجماعات المحلية الذي يعد تشخيصاً لحاجيات وإمكانية الجماعة وأولوياتها وتقييم مواردها وفق نهج تشاركي يحدد الأعمال التنموية المقرر انجازها أو المساهمة فيها بإقليم الجماعة لمدة 06 سنوات تعده الجماعة تحت إشراف رئيسها[4].

– **اختصاصات منقولة:** وهي التي على رغم من مقربتها للمواطن المحلي كانت تمارسها السلطة المركزية في الأصل، وقد أكد في ذلك المشرع التونسي على ضرورة عدم نقل أي من تلك الاختصاصات للجماعات المحلية دون صدور قانون صريح يقضي بذلك أومن دون أن يصاحبه تحويل الموارد المالية والبشرية الكفيلة بممارستها، ولا يتم ذلك إلا في الحدود التي تسمح بها ميزانية الدولة وبناءاً على رأي الهيئة العليا للمالية المحلية[5].

فالمشرع التونسي كان حريصاً في تقييد نقل الصلاحيات للجماعات المحلية وهذا الحرص له ما يفسره كون الجماعات المحلية غالباً ما تبدو غير قادرة على تولي زمام ممارسة ما يتم نقله إليها من اختصاصات من الدولة[6]، فإشتراط ضرورة تحويل الموارد المالية والبشرية الملائمة يحقق الفاعلية في التسيير المحلي ولا يثقل كاهل الجماعات المحلية بإختصاصات هي في غنى عنها بوجود اختصاصات أخرى ذاتية أكثر أهمية.

أما المشرع المغربي بناءاً على مبد أ التفريع ينقل من الدولة للجماعات المحلية جملة من الاختصاصات بمراعاة مبدأ التدرج والتمايز بين الجماعات المحلية، كحماية وترميم المآثر ذات الطبيعة التاريخية والتراث الثقافي، وكذا المحافظة على المواقع الطبيعة وأحداث وصيانة المنشات والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة[7].

---

[1] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص ص19–20.

[2] – الفصل 14 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع السابق.

[3] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص21.

[4] – المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المرجع السابق.

– يمكن القول إن مجمل الاختصاصات الذاتية للجماعة في المغرب تتركز في ثلاث محاور وهي (المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية، التعمير وإعداد التراب، التعاون الدولي)، **لمزيد من التفاصيل راجع المواد:** 83 ،84 ،85 ،86 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المرجع السابق.

[5] – رضا جنيح، المرجع السابق، ص68.

[6] – رضا جنيح، المرجع السابق، ص69.

[7] – المادة 90 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المرجع السابق.

– **اختصاصات مشتركة:** وهي التي ترتكز على مبدأ المشاركة في الممارسة بين الدولة والجماعات المحلية، فهي جميع الاختصاصات القائمة على أسس التنسيق والتعاون في أدائها حيث يتكفل كل طرف بجزء منها، وهو ما يعزز من فرص الكفاءة الفاعلية والنجاعة في تقديم الخدمات العمومية وترشيد الإنفاق[1]، وبالتالي تحقق أكبر قدر ممكن من معايير الحكامة الجيدة في التسيير.

ولقد نص المشرع التونسي على جملة من الاختصاصات المشتركة في مجالات عدة كتنمية الاقتصاد، وعدم التشغيل، والقيام بكل ما يلزم لدفع عجلة الاستثمارات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية، وهو يتفق مع ما أقره المشرع المغربي في القانون التنظيمي رقم 113.14 مع اشتراط أن تمارس تلك الاختصاصات بشكل تعاقدي أو تكون بناءاً على مبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة[2]، فالتعاقد مثلاً كأساس للعلاقة التي تربط بين الدولة بالجماعات يدعم جهود الرامية لقياس النتائج وترتيب المسؤولية بين الأطراف، وبموجبه تصبح كل من الدولة والجماعات المحلية في مراكز متساوية خصوصاً وأن الدولة كسلطة مركزية غالباً ما تطهر في مرتبة أسمى من تلك التي تحتلها الجماعات المحلية [3].

إن مبدأ التفريغ يعمل على تجاوز التعارض التقليدي في الاختصاصات الذي يحد من فاعلية ونجاعة السياسات العمومية وتكريس التعاون وتنمية العلاقات المثمرة بين كل المستويات والذي يعد جوهر عادة بناء التنظيم اللامركزي للدولة [4]، لذلك فالمشرع الجزائري مدعوا لترشيد العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية بتبني مبدأ التفريغ كأرضية حقيقية لإصلاح من شأنها تعزيز أسلوب الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية.

ثانيا– مبدأ التدبير الحر:

يشكل مبدأ التدبير الحر أحد أهم الآليات الضرورية للحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية، كونه يستهدف ضمان الاستقلالية في علاقتها بالسلطة المركزية ويمنحها مساحة أوسع للمبادرة في دفع عجلة التنمية وتقديم الخدمة العمومية، فهو من ركائز التنظيم اللامركزي في العديد من الدول المقارنة كفرنسا، والمغرب، وتونس ومن المبادئ الأصيلة المنصوص عليها في صلب قوانينها الأساسية، وستتطرق إليه كما يلي:

1– مضمنون مبدأ التدبير الحر (الأسس، الأهداف):

يقصد بمبدأ التدبير الحر أن: " **الجماعات المحلية تتمتع بقدرة فعلية على اتخاذ القرارات وتسيير شؤونها، ويعني هذا المبدأ حرية الجماعات المحلية في إدارة وممارسة صلاحياتها الذاتية، وهذه الحرية يجب أن تكون محمية من تدخل الدولة وبقية الجماعات المحلية الأخرى**"[5]؛ فمبدأ التدبير الحر يقتضي أيضا: " **حرية التداول واتخاذ القرارات وحرية التصرف في الموارد، كما يفترض حرية ممارسة صلاحيات الجماعات المحلية مع ما**

[1] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص23.

[2] – الفصل 243 من قانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع السابق.

– المواد 87، 88 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المرجع السابق.

[3] – علاء الدين بختي، عبد العزيز راجي، المرجع السابق، ص753.

[4] – كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية (شرح وتحليل)، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3 /2012، ص173.

[5] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص52.

يقتضيه الواقع المحلي...."[1]، كما يمكن القول أن مبدأ التدبير الحر أو الإدارة المحلية الحرة له معنيان عضوي ووظيفي، فهو يرتبط بالأصل الديمقراطي في تكوين للمجالس المحلية، إلى جانب كونها حرة في إدارة شؤونها عن طريق ما تقرره تلك المجالس في إطار المداولات[2].

وبالتالي فإن التدبير الحر يفيد إمكانية إدارة الجماعات المحلية شؤونها بنفسها وبحرية دون التعرض لقيود مفرطة ودون التدخل في السلطة المركزية، لكونها تحوز على مجلس منتخب يتمتع في الأصل بصلاحيات ذاتية واستقلالية مالية وإدارية عن الدولة كنتيجة مباشرة للإعتراف لها بشخصية المعنوية.

ويرى الأستاذ "**Roux André**"أن التدبير الحر للجماعات الإقليمية يقوم على ثلاثة مرتكزات أساسية[3]:

– **الاستقلال المؤسساتي:** أو العضوي وهو ما يفترض وجود مجالس منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية وتدبر شؤونها بكيفية ديمقراطية،

– **الاستقلال الوظيفي:** وهو ما يفيد ضرورة وجود الاختصاصات الذاتية تمارس بإستقلالية عن الدولة،

– **الاستقلال المالي:** وهو الأهم فبدون موارد ذاتية كافية تتحكم فيها الجماعات المحلية بشكل كامل ومستقل لا مجال للحديث عن ممارسة اختصاصاتها بحرية.

تعد مسألة تكريس مبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية في صلب الدستور بمثابة تعبير صريح من المؤسس الدستوري عن التوجه نحو الحكامة في تسيير الشؤون المحلية، كون ذلك المبدأ بات مدرج ضمن الحريات الدستورية الواجب أن تحترم من قبل جميع سواء السلطة التشريعية والإدارية والقضائية، كما أنه أصبح صمام أمان في مواجهة تدخلات المحتملة للسلطة المركزية [4].

ونظراً لأهمية التدبير الحر كمبدأ دستوري تم منحه القيمة الدستورية في كل من تونس[5] والمغرب[6]، وسبقها في ذلك المؤسس الدستوري الفرنسي والذي عرف بمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية (le principe de libre administration des collectivités territoriales)، حيث تم التأكيد عليه من خلال المادة 34 من دستور 1958 والتي جاء فيها على أن:" **القانون هو الذي يحدد المبادئ الأساسية للإدارة الحرة للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها**"[7].

---

[1] – بوابة الجماعات المحلية التونسية، الموقع الرسمي للبوابة: http://glossaire.collectiviteslocales.gov.tn، تاريخ الزيارة: 2022/09/22 توقيت الزيارة 9:00.

[2] – حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص18 وما يليها.

[3] – سعيد الدحماني، حمزة الزوالي، المرجع السابق، ص ص 236–237.

[4] – كريم لحرش، المرجع السابق، ص167.

[5] – الفصل 132 الدستور التونسي لسنة 2014، المرجع السابق.

[6] – الفصل 136 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

[7] - Art 34 De la constitution française de 1958 révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dispose: "**La loi détermine les principes fondamentaux :...- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;....**" , la constitution française de 1958 révision Publié sur le site: https://www.conseil-constitutionnel.fr , Date de visite: 22/10 / 2022.

أما في عامي 2003 و2004 أعطى المشرع الفرنسي إطارًا دستوريًا وعضويًا جديدًا للإدارة الحرة من خلال المراجعة الدستورية التي تمت في 28 مارس 2003[1]، وتم التأكيد على ذلك بموجب التعديل الأخير لسنة 2008، حيث نصت المادة 72 منه: "**الجماعات الإقليمية للجمهورية هي البلديات، والمقاطعات....تدير هذه الجماعات نفسها بحرية من خلال مجالس منتخبة ولها سلطات تنظيمية لممارسة سلطاتها** "، أما الفقرة 02 منه من نفس المادة نصت على أن "...**تستفيد السلطات المحلية من الموارد التي يمكنهم التصرف فيها بحرية وفقًا للشروط التي تحددها القانون** "[2]، وهو ما يبدو منسجماً إلى حد كبير مع ما جاءت به ديباجة الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي التي ورد فيها على أن اقتصاد المحلي لدول الإتحاد يساهم في بناء أوروبا على أساس مبادئ الديمقراطية واللامركزية، وهو ما يفترض وجود صلاحيات محلية يتم منحها لهيئات صنع القرار مشكلة ديمقراطيًا وتستفيد من استقلالية واسعة في الاختصاصات وأساليب ممارسة هذه الأخيرة والوسائل اللازمة لإنجاز مهامها[3].

ولقد أكد المجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره الصادر بتاريخ 23 ما ي 1979على المكانة الدستورية التي يتمتع بها مبدأ التدبير الحر، وأشار فيما معناه أن السلطة التشريعية لم تمس مبدأ الفصل بين السلطات ولا أحكام الدستور التي تكرس مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية [4]، كما يؤكد ذات المجلس في القرار الصادر بتاريخ 9 ديسمبر 2010 بوضوح أن مبدأ الإدارة الحرة يعني ضمناً ضرورة تمتع كل مجلس محلي منتخب بصلاحيات فعلية[5]؛ والجدير بالإشارة أنه يجب أن يفهم أن مبدأ التدبير الحر ليس مطلق وإنما هو نسبي فقط وهو ما أكد عليه القضاء الفرنسي حال قيامه بتفسير المبدأ وإبراز حدوده، واعترف بشكل واضح في مناسبات عدة على المكانة التي تتمتع بها الدولة مقارنة للجماعات المحلية والتي تجد مصدرها في مبدأ عدم قابلية الجمهورية الفرنسية للتجزئة[6].

---

[1] - Jacques-Henri Stahl, Le principe De Libre Administration A-t-il Une Portée Normative ?, Revue « Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel » , 2014/1 N° 42 , p 32.

[2] - Art 72 De la constitution française de 1958 révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dispose: "**Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements,....ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ".**

- Art 72-2 De la constitution française de 1958 révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dispose: " **Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi** ".

[3] Jean-Baptiste Bouet, Op.cit, P 313.

[4]- Décision n 79-104 DC du 23 mai 1979 dispose dans le considérant n 9 que :

" le législateur n'a donc fait qu'user des pouvoirs qui lui appartiennent de fixer les conditions de mise en vigueur des règles qu'il édicte ; que, dès lors, il n'a méconnu ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en oeuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales " Décision du Conseil d'État français n° 79-104 DC du 23 mai 1979 Publié sur: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1979/79104DC.htm , Date de visite: 27/ 09/2022**.**

- **راجع أيضا:** سعيد الدحماني، حمزة الزوالي، المرجع السابق، ص236

[5] - Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 dispose dans le considérant n 23 que**" Considérant que, si le principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus implique que toute collectivité dispose d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives, il n'interdit pas que les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales ; "** Décision du Conseil d'État français n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 Publié sur: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1979/79104DC.htm , Date de visite: 27/ 09/2022**.**

[6] – محمد صدوق، التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية ؟ أية علاقة، مجلة المنبر القانوني، المغرب، العدد 11/أكتوبر 2016، ص109.

فمبدأ الإدارة الحرة على المستوى القانوني له طبيعة مزدوجة يمكن أن تحد من نطاقه، حيث تظهر الإدارة الحرة للجماعات الترابية مرتين في نص الدستور الفرنسي فهي ترد في المادة 72 منه في العنوان الثاني عشر المخصص للجماعات الترابية؛ لكنها تظهر أولاً في المادة 34 التي تحدد مجال تدخل القانون في وضع مبادئ التدبير الحر، وهذا يؤكد أنه قبل أن يكون مبدأً يحد من اختصاص المشرع فأنه أولاً وقبل كل شيء مبدأ يؤسس لصلاحية هذا الأخير في بيان مبادئه وحدود استخدامه[1].

لذلك فإن مفهوم التدبير الحر يأخذ مدلولاً ضيقاً منذ البداية لكون معظم خيارات المنتهجة في التنظيم اللامركزي تتم في إطار مفهوم الدولة الموحدة التي لا تحيد عن المركزية، حيث يبقى التدبير الحر مفهوماً نسبياً تحكمه مجموعة من المرتكزات الدستورية الأخرى كعدم قابلية الدولة للتجزئة، وبناءاً عليه فإن حرية الجماعات المحلية تقتصر فقط عل تسيير الإداري أو المالي للشؤون المحلية دون الجوانب السياسية والتشريعية[2].

ويمكن لنا أبراز أهمية إدراج التدبير الحر للجماعات الإقليمية كمبدأ دستوري في نقاط التالية[3]:

– تأهيل التدبير الحر لكي يكون مرجعاً في تعميق مسار اللامركزية الإدارية وتنظيم العلاقة بين الدولة وكل مستويات الجماعات المحلية،

– تفادي تداخل أو تنازع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية وتوسيع وتدقيق اختصاصات هذه الأخيرة طالما أنها تحوز على اختصاصات ذاتية وفعلية تجعلها شريكاً حقيقياً في عملية التنموية،

– الحد من تدخل المكثف الدولة في تسيير الشؤون المحلية وتخفيف من الوصاية الإدارية،

– بإعمال مبدأ التدبير الحر تحوز الجماعات الإقليمية على استقلال فعلي في تسيير وحرية أكبر في اتخاذ قراراتها التي تهم مواطنيها وضمان حصولها على أكبر قدر ممكن من الوسائل القانونية الكفيلة بتحقيق تلك المساعي،

– يشكل التدبير الحر مرتكزا ضروريا لإعمال الديمقراطية المحلية ذلك أنه يتيح للمواطنين المحليين إمكانية المشاركة في تدبير شؤونهم اليومية من خلال منتخبيهم والمساهمة في تحديد السياسات المحلية.

وفي الأخير نجد أن تبني المؤسس الدستوري للتدبير الحر يخدم الحكامة المحلية كونه يشكل ضمانة أكيدة لحرية الجماعات الإقليمية في المبادرة في ممارسة اختصاصاتها الذاتية ويمنح لها مساحة أوسع لتدبير شؤونها دون تدخل من السلطة المركزية، ويعمل على ترشيد العلاقة بينها لتنتقل من مجرد علاقة تبعية تحكمية إلى علاقة تعاونية تضامنية لإنعاش التنمية وزيادة فرص فاعلية الخدمات العمومية.

2- وسائل تفعيل مبدأ التدبير الحر:

إن الاعتراف بالتدبير الحر كمبدأ دستوري لا يكفي وحده لتحقيق الأهداف التي يصبوا إليها على المستوى العملي إلا إذا رافق ذلك منح للجماعات الإقليمية الوسائل القانونية اللازمة تفعيله حتى يكون أداة حقيقية تساهم

[1] - Jacques-Henri Stahl, Op.cit, p 33.

[2] – محمد صدوق، المرجع السابق، ص109.

[3] – كريم لحرش، المرجع السابق، ص ص 167-168.

في عقلنة تدخل السلطة المركزية وتعميق اللامركزية والحكامة الجيدة في التسيير المحلي، وتلك الوسائل تتجلى أساساً في:

أ- السلطة التنظيمية : تعرف السلطة التنظيمية على أنها: " **اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين، ذلك أن السلطة التشريعية لا تمتلك عادة من الوقت والخبرة في شؤون التنفيذ، ما يمكنها من تحديد كافة التفاصيل لتطبيق المبادئ العامة** "[1]؛ أوهي:" **الأهلية والقدرة على إصدار قرارات عامة ومجردة تتدخل في كل ما خرج عن إطار النصوص التشريعية** "[2]، فهي بذلك السلطة التي يعهد بها كأصل عام للهيئة التنفيذية في الدولة حتى يتسنى لها التطبيق للنصوص القانون.

وتفعيلاً لمبدأ التدبير الحر يجب أن يرافقه منح سلطة تنظيمية للجماعات الإقليمية لممارسة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون[3]؛ حيث اعترف الدستور المغربي في الفقرة الثانية من الفصل 140 بتوفر سلطة تنظيمية للجماعات المحلية قصد ممارس صلاحياتها في مجال اختصاصاتها وداخل النطاق الإقليمي لدائرتها الترابية[4]، وما يفهم منه أن السلطة التنظيمية للجماعات المحلية بالمغرب هي وسيلة قانونية ذات نطاق محدود تمارس فقط في إطار الصلاحيات التي تمارسها تلك الجماعات، ولا يمكن أن تحل محل السلطة التنظيمية التي تباشرها السلطة التنفيذية المكلف بذلك كأصل عام.

تسعى السلطة التنظيمية المرتبطة بصلاحيات الجماعات الإقليمية لتقوية مكانة الهيئات اللامركزية من خلال دورها في التقليل من حجم صلاحيات التقرير للسلطة التنفيذية في بعض المجالات الحيوية المخصصة للجماعات الإقليمية بنقلها لممثلي هذه الأخيرة، لأن ممارسة السلطة التنظيمية محلياً لا يجب النظر إليها كإمتياز منفصل عن ممارسة الصلاحيات بل هي أداة قانونية تمتاز بطابعها العام والمجرد. الذي لابد أن يتلاءم مع طبيعة الاختصاصات المنوحة للجماعات الإقليمية[5]، وبالتالي يجب أن يفهم إعمال للسلطة التنظيمية هنا استنادا لمبدأ التدبير الحر لا يؤسس لنظام اللامركزية السياسية بل هي تندرج في صلب الامركزية الإدارية

---

[1] – بلال فؤاد، محدودية الوسائل القانونية المكرسة لحرية تسيير الجماعات المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 17، العدد 2018/01، ص ص638-639.

[2] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص61.

[3] – يلاحظ فيما يتعلق طبيعية القانونية السلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات المحلية أنها تعالج من جانب الفقه فق اتجاهين الأول يتزعمه الفقيه الأستاذ "**موري بروجول**" يرى أن السلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات المحلية هي سلطة تنظيمية مستقلة عن السلطة التنظيمية للدولة ذلك أن مبدأ حرية الإدارة يعني أيضا حرية التنظيم، فالتدبير الحر لا يقتصر فقط على سلطة اتخاذ القرارات بحرية في إطار تطبيق القانون وإنما يمكن لها أن تتخذ في المواضيع التي لم يسر إليها القانون من خلال سلطة تنظيمية مستقلة، أما الرأي الثاني والذي ناد به الأستاذ" **لويس فافورو**" والذي يرى أنه لا يمكن الاعتراف بوجود سلطة تنظيمية محلية مستقلة في إطار الدولة الموحدة التي هي مصدر الأساسي والوحيد القواعد القانونية، فالسلطة التنظيمية للجماعات المحلية هي مجرد سلطة تنظيمية ثانوية ممنوحة في الأصل من المشرع الهدف منها تطبيق القانون؛ – **لمزيد من التفاصيل راجع:** – خليد المرابط، الحرية التعاقدية والفعلية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية لسنة 2015، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 2018/143، ص ص 217– 218.

- Jean-Baptiste Bouet, Op.cit, pp 393-394.

[4] – الفصل 140، من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

[5] – كريم لحرش، المرجع السابق، ص175.

تعني زيادة إمكانية التصرف الحر في شؤونها المحلية واتخاذ كل ما يلزم من القرارات ذات الأهمية في مجالها الإقليمي[1].

لقد أقر أيضا المؤسس الدستوري التونسي السلطة الترتيبية (التنظيمية) للجماعات المحلية التونسية في دستور 2014 [2]، وهي تختلف عن التي يمارسها رئيس الحكومة ولا تتخطى مجال الاختصاصات المحدد لها بالقوانين السارية المفعول، وهو ما تم التأكيد عليه في الفصل 25 من مجلة الجماعات المحلية، فسلطتها التنظيمية مقيدة بمجالها الترابي وبمبدأ المساواة أمام القانون والمرافق العامة أو الحقوق المكفولة للمواطنين مع وجوب مراعاة النصوص التشريعية والتنظيمات الوطنية الصادرة من الجهات المركزية[3]؛ وبناءاً عليه تمارس المجالس المحلية السلطة التنظيمية في حدود مجالها وتنصف القرارات الصادرة عنها إلى قرارات بلدية، جهوية أو إقليمية، حيث يتولى الاختصاصات التنظيمية التي يمنحها لها القانون أو التنظيم عن السلطة التنفيذية إما رؤساء الجماعات فيمارسون السلطة التنظيمية بموجب القانون، أو التي يتم تفويضها لهم قبل المجالس المحلية في مجال الضبط الإداري وحفظ الصحة سلامة المواطنين وأمن الطرقات والمحافظة على البيئة[4].

ب – الحرية في التعاقد: تعد العقود أهم الوسائل القانونية التي تمتلكها الجماعات الإقليمية لتسيير شؤونها المحلية كشخص معنوي عام؛ ولقد ذهب الدكتور سليمان محمد الطماوي في تعريف العقد الإداري أنه: " **العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بصدد تسيير مرفق عام أو تنظيميه، وتظهر نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وآية ذلك أن يتضمن شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص أو يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام**"[5].

إن تطور حاجيات المجتمع استدعى التفكير في ضرورة استعمال الوسيلة التعاقدية لإشباعها ولذلك بات العقد اليوم من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الجماعات الإقليمية من أجل ممارسة مهامها الملقاة على عاتقها بعد ما كان العقد مجرد إجراء ثانوي فقط بجانب القرار، وذلك الاهتمام نابع من التحول نحو فكر جديد مبني على منطق التعاون والشراكة، وضرورة البحث عن شركات جدد خاضعين للقانون العام أو الخاص من أجل الاستعانة بمواردهم المالية والبشرية وخبراتهم في التسيير[6].

وكما سبق وأن أشرنا فإن من وسائل التدبير الحر السلطة التنظيمية وهي بمثابة ركيزة قانونيه ذاتية تحمل في طياتها دلالة عن استقلالية في تنظيم الاختصاصات المحلية والتي ينتج عنها عدة قرارات بصورة منفردة، أما حرية التعاقد تعتبر الوجه قانوني ثاني للتدبير الحر والذي يرتبط بقدرة الجماعات الإقليمية ومجالسها المنتخبة

[1] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص62.

[2] – الفصل 134 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

[3] – رضا جنيح، المرجع السابق، ص67.

[4] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص63.

[5]– مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط 03، د.م، د. س. ن، ص220.

[6] – أحمد بوسيدي، الوسائل القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، المغرب، العدد 04 / أبريل 2013، ص143.

على التعاقد بكل حرية من أجل تحقيق الأهداف التي تصبو للوصول أليها[1]، فحرية تعاقد تشمل الحرية في اللجوء إلى آلية التعاقد في حد ذاته أو الامتناع عنه وتحديد مضمونه وإمكانية تعديله وطرق تنفيذه، وحرية اختيار المتعاقد وطرق تسيير مرافقها العمومية...وغيرها.

والجدير بالإشارة أن مجال تعاقد الجماعات الإقليمية في الجزائر يبزر من خلال الاعتراف لها بحق إبرام العقود الإدارية وتمتعها بقدر من الحرية في اختيار الأسلوب الأمثل لتسيير المرافق العمومية، غير أن تلك الحرية تبقى حبيسة قدرة الجماعات الإقليمية في تحمل الأعباء الناجمة عنها، فضلاً عن ثقل الرقابة الوصائية على ممارسة الاختصاص التعاقدي ككل على غرار عقود الصفقات العمومية والتي تعرف كثافة الأجهزة المتدخلة في الرقابة عليها بشكل بات يحد من حرية الجماعات الإقليمية في التسيير[2].

وفي الأخير نخلص أن مبدأ التدبير الحر بكل وسائله أسلوب فعال في تفادي تداخل الاختصاصات وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية القائمة على احترام استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية، وهو ما يطور السياسات المنتهجة في اللامركزية وعدم التركيز الإداري بتخفيف من حدة الوصاية وتقييد التدخل المكثف لأجهزة عدم التركيز في شؤون الجماعات الإقليمية ومنه زيادة فرص التنسيق والتشاور والتعاون المثمر بين مختلف الفاعلين تفعيلا للحكامة الجيدة في مجال التسيير.

المطلب الثاني:

تحقيق التوازن بين متطلبات استقلالية الجماعات الإقليمية وضرورات الرقابة.

في الوقت الذي تعد فيه استقلالية الجماعات الإقليمية خياراً استراتجياً للتنمية المحلية وللحكامة على حد سواء[3]، لم تسع المنظومة القانونية في الجزائر التخلص بصورة كاملة من رواسب الرقابة المركزية المفرطة في العديد من المهام والصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية وهو ما يتنافى مع اللامركزية الحقيقية والديمقراطية، فلا مناص إذن من البحث مسارات إصلاحية جديدة تعمل على ترشيد ممارسة الرقابة الوصاية **(الفرع الأول)**.

حرص المشرع الجزائري على تمكين دور القضاء الإداري في مراقبة أعمال الجماعات الإقليمية وقرارات السلطة المركزية، وهو ما يضمن عدم خروج إي منهما عن مبدأ المشروعية وحكم القانون إلى جانب الحد من تعسف السلطة المركزية في ممارسة أوجه الرقابة المسلطة على الهيئات المحلية وأعمالها، وهنا يتجلى أهمية القضاء الإداري في إعادة الاعتبار لمكانة الجماعات الإقليمية فضلاً عن تفعيل مبدأ المساءلة لضمان حكامة جيدة **(الفرع الثاني)**.

---

[1] – خليد مرابط، المرجع السابق، ص224.

[2] – بلال فؤاد، المرجع السابق، ص ص642-643.

[3]– حليمة الهادف، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية، 2011/ 2012، ص108.

إن تكريس مبدأ المساءلة في تسيير الجماعات الإقليمية يتطلب توسيع نطاق الرقابة ليشمل رقابة بعض الجهات غير القضائية حرصاً على ضمان المزيد من الحياد والشفافية والنزاهة في تسيير الشأن المحلي وزيادة فاعلية النشاط التنموي، وهو ما يدفعنا للبحث عنها وعن فاعلية دورها الرقابي **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: ترشيد نظام الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية

في سبيل ترشيد نظم الرقابة الممارسة على تسيير الجماعات الإقليمية لجأت العديد من التشريعات المقارنة إلى نبذ النظرة التقليدية المتشددة الوصائية الإدارية من خلال اعتماد نظرة أكثر حداثة ترتكز على احترام حرية الجماعات الإقليمية في التسيير، وتأخذ بعين الاعتبار التركيز فقط على الرقابة البعدية القائمة على أساس مراقبة مبدأ المشروعية **(أولا)**، كما يعد اللجوء لإلغاء الرقابة الوصائية وإحلال الرقابة القضائية محلها بشرط تمكين السلطة الوصية من إحالة أعمال الهيئات المحلية المخالفة لمبدأ المشروعية للقاضي الإداري المختص ضمانة حقيقية تعمل على ترشيد علاقة الدولة بالجماعات الإقليمية وضمان استقلالية هذه الأخيرة في التسيير **(ثانيا)**.

أولا – حصر نطاق الرقابة الوصائية بإلغاء رقابة الملائمة:

يعتبر أصحاب الفقه التقليدي أن الوصاية تشمل نوعين، وصاية المشروعية والتي ترتكز على التحقق من التوافق الحاصل مع الصورة المثالية لموضوع منضبط وصحيح وفق القواعد القانونية والخطوط التي رسمتها قاعدة الرقابة، وهذه الأخيرة لا تكون إلا أداة بسيطة لضمان الجزاء في مواجهة الجهاز أو العضو المراقب[1]، ولقد أقرها المشرع الجزائري كوسيلة في يد السلطة المركزية للرقابة على مشروعية أعمال المجالس المحلية المنتخبة وهي ضرورية لتكريس دولة القانون والتأكيد ضرورة الارتباط بين الوحدة المحلية والدولة ولا تطرح أي إشكال فعلي إذا ما تمت ممارستها في إطار قانوني ملائم.

أما وصاية الملائمة فهي بمثابة رقابة قبلية يسفر عنها تعليق النفاذ المباشر لمداولات المجالس الشعبية المحلية لحين تصديق الجهة الوصية، فهي كما شهدنا سابقاً إجراء حافظ عليه المشرع الجزائري في جميع قوانين الجماعات الإقليمية على الرغم من التخفيف التدريجي الذي عرفته القوانين الصادرة سنة 1990، حيث يختص الوالي بالتصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي، في حين يتولى وزير الداخلية التصديق على مداولات المجلس الشعبي الولائي، مع الأخذ بعين الاعتبار تأثيره السلبي على استقلالية الهيئات المحلية وتوجيه القرار المحلي لخدمة مصالح السلطة المركزية.

إنّ رقابة الملائمة بصورة عامة تقنية سلبية لأن طبيعتها تفضي إلى المركزية وعدم التركيز في صناعة القرار، وهذا يدفعنا للقول بأن اللامركزية الإقليمية لا تبدو فعالة إلا إذا كانت قرارات هيئاتها تدخل مباشرة حيز التطبيق وتخضع فقط إلى مراقبة المشروعية، فرقابة الملائمة نوع قائم على التعقيد الإجرائي والشكليات على

[1] – محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2012، ص ص171–172.

مستوى المراقبة وتشكل عائقاً أما يّسر اتخاذ القرار المحلي الذي ينعكس بدوره على فاعلية التسيير والتنمية وهذا مالا يخدم بأي حال من الأحوال حكامة الجماعات الإقليمية[1].

إن وصاية الملائمة تمنح للهيئات المركزية سلطات تقديرية اتجاه قرارات الهيئات المحلية ومن الواضح أنها فكرة تلغي اللامركزية المتصورة كنظام، ويبدوا أنه من المستحيل إدراج أي سلطة تقديرية في فكرة اللامركزية لأي هيئة مركزية وهو تناقض واضح مع المحتوى الحقيقي والثابت للامركزية، طالما أن المصير الفعلي والنهائي لقرارات الهيئات اللامركزية تحت رحمة الهيئة المركزية التي بمكانها رفضها وتعليق نفاذها[2]، فذلك النوع من الرقابة يظهر الهيئة المركزية كشريك للسلطة المحلية في التقرير، والذي يفيد اتحاد إرادة السلطة محلية ومركزية في قرار مشترك يشكل في الواقع تضمانا هجينا متشبع بالمركزية واللامركزية معاً، ومن الخطأ الجسيم إذا ما أرفقنا مع اللامركزية نظام يمنح للهيئات المركزية سلطة تقديرية اتجاه قرارات الهيئات المحلية، فهو يعد بمثابة ترجمة للمركزية في اللامركزية واقتسام القرار بين جهازين أحداهم محلي والأخر مركزي ولا يكفل استقلالية الجماعات الإقليمية[3].

نظراً للتأثير السلبي لرقابة الملائمة على صيرورة الشأن المحلي تم استبعاد إجراء التصديق الذي كان مسلطاً على أعمال الهيئات المحلية في تونس بصدور دستور 2014 الذي أعلن عن خضوع الجماعات المحلية لرقابة المشروعية فقط كرقابة لاحقة، وبالتالي حذف المشرع شرط الموافقة المسبقة وتعويضها برقابة لاحقة وهي أقل وطأة على مبدأ التدبير الحر، وتتعلق بالآليات التي يقرر ممثل الدولة اللجوء إليها في صورة العمل المحلي المخالف للقانون دون إمكانية تعطيله إلا باللجوء إلى الاعتراض أمام القضاء الإداري المختص، على أن تكون جميع أعمال المجلس نافدة بعد 05 أيام من نشرها أو تبليغها مع تقرير إمكانية وقف تنفيذها بأمر من القاضي الإداري بناءاً على طلب كل من له مصلحة في ذلك[4].

والجدير بالإشارة في نفس الإطار أوصت اللجنة الاستشارية للجهوية بالمغرب جعلت الرقابة الممارسة من الدولة أكثر حداثة بإعادة النظر في المفهوم التقليدي للوصاية عن طريق الحد من المراقبة القبلية ومن رقابة الملائمة، على أن تم ذلك تدريجياً بالتقليل من آجال جواب السلطة المختصة وحصر القرارات والأعمال خاضعة لها، حيث يقترن رفع التدريجي للمراقبة المسبقة بجودة التنظيم ونظام المعلومات المعتمدين في كل جماعة محلية وأداءها وبإقامة نظام المراقبة الداخلية وبتدبير المخاطر واحترام المعايير المعمول بها في التدبير المالي الجيد[5]؛ لذلك لابد من إعادة النظر في رقابة الملائمة المفروضة على الجماعات الإقليمية في الجزائر

---

[1]- حليمة الهادف، المرجع السابق، ص ص109-110.

[2]- محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية)، المرجع السابق،ص174.

[3]- المرجع نفسه، ص175.

[4]- رضا جنيج، المرجع السابق، ص ص144-145.

[5]- اللجنة الاستشارية للجهوية للمملكة المغربية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، كتاب الأول، التصور العام، ص40، متوافر على الرسمي للجنة الاستشارية الجهورية: : http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Ar/L1_ConceptionGenerale_ar.pdf تاريخ الاطلاع: 2022/04/12.

بإلغائها وتركيز على إعمال الرقابة البعدية وبأن تعهد إلى القضاء الإداري دوناً عن السلطة المركزية، إلى جانب اقترانها بالبساطة والوضوح وأن تكون إجراءاتها موحدة وشفافة، مع ضرورة الضبط اللغوي الجيد للنصوص القانونية المؤطرة لها حتى تكون قادرة على التكيف مع جميع الظروف الطارئة وتؤتي ثمارها على عمل الوحدات المحلية واستقلاليتها وعلى طبيعة التنظيم الإداري اللامركزية ككل.

ثانيا- استبدال نظام الرقابة الوصائية بالرقابة القضائية:

يعد اللجوء إلى الإلغاء الكلي للرقابة الوصائية وإحلال الرقابة القضائية محلها ضمانة حقيقية تعمل على الحد من تدخل السلطة المركزية في الشأن المحلي من جهة، إلى جانب تحسين وتبسيط عمليات الرقابة المفروضة على الوحدات المحلية من جهة أخرى، وهو ما يكرس بحق مبدأ المساءلة كأحد معايير الحكامة نظراً لتمتع القضاء من ميّزة الاستقلالية والحياد والفاعلية في أداء مهامه.

إن الرقابة القضائية هي من أهم صور الرقابة المسلطة على أعمال الإدارة، فالجهاز القضائي يعد أكثر الأجهزة قدرة على حماية مبدأ المشروعية [1]، ذلك أن هذه الرقابة تتمتع بالاستقلالية وبضمانات قانونية ودستورية تمنح للقانون قوته الإلزامية، فهي تمارس رقابة مشروعية يتولاها قضاة مستقلون، خلافاً للرقابة الإدارية التي تجعل الإدارة خصماً وحكماً في ذات الوقت[2]، ولتحقيق تحول ناجح يقودنا إلى رقابة قضائية متكاملة في النظام اللامركزي ينبغي أن ترافقها جملة من التدابير وإصلاحات قانونية عميقة وشاملة أولاً تستجيب لما تتطلبه من استقلالية وحرية الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها تلغي تدريجياً العديد من مظاهر التشدد في إعمال أوجه الرقابة الوصائية، كتقييد سلطة حل المجالس المحلية والحلول محلها واعتماد رقابة المشروعية كرقابة بعدية دون الملائمة في مواجهة القرارات والأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية.

تعد التشريعات الفرنسية السباقة في إقرار إلغاء الرقابة الوصائية التي كانت مفروضة على وحداتها المحلية والتي تميزت حينها بتشدد، وهو النموذج ذاته الذي تأثر به المشرع الجزائري والذي لا يزال يعرب نيته في تمسك بالنموذج التقليدي للوصاية الإدارية المفرطة بالرغم من تخلي المشرع الفرنسي عنه منذ سنة 1982؛ حيث يمثل تشريع 2 مارس 1982 خلاصة لتطورت الحاصلة في المنظومة القانونية الفرنسية التي تمخض عنها نظام للرقابة يختلف في طبيعته عن النظام التقليدي للوصاية الإدارية، ولقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 25 فبراري 1982 أن ذلك التشريع يتفق تماماً مع ما جاءت به المادة 72 من دستور 1958 التي فرضت حينها وجود رقابة إدارية مخولة لمفوضي الحكومة متفقاً مع حلول الرقابة القضائية محل الرقابة الوصائية بشرط تمكين ممثل الدولة (المدير) إحالتها بنفسه إلى القاضي لإجازت هذه الرقابة القضائية[3].

---

[1]- هاشم محمد سامي، أوجه الرقابة المختلفة على الوحدات المحلية، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئة، جامعة قناة السويس كلية التجارة بالإسماعيلية، المجلد 09، العدد 2018/02، ص441.

[2] – عبد الرحيم لحرش، دور الجماعات المحلية في التنمية في دول المغرب العربي – دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس–، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المنار، تونس السنة الجامعية: 2018/2017، ص208.

[3] – محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية (اللامركزية على الطريقة الفرنسية)، المرجع السابق، ص911.

ولقد أقر المشرع الفرنسي بموجب قانوني 2 مارس و22 جويليا لسنة 1982 مبدأ النفاد المباشر وبقوة القانون لأعمال المجالس المحلية والتي أصبح يسلط عليها رقابة بعدية منصبة حول المشروعية تزامنا مع إخضاعها لرقابة القضاء الإداري[1]، وتجدر الإشارة إلى أنه لا بد من التمييز بين المداولات والأعمال التي تستدعي ضرورة نقلها أو تحويلها أولا ممثل الدولة من أجل نفاذها وتلك التي تنفد فور نشرها أو تبليغها:

– **بالنسبة للأعمال النافدة بعد تحويلها لممثل الدولة**[2]: وهي مداولات المجلس البلدي والقرارات الفردية والتنظيمية المتخذة من رئيس المجلس في مجال البوليس الإداري وكل التصرفات ذات الطابع التنظيمي، فهي الأعمال التي تستوجب نقلها لممثل الدولة، وتقرر رقابة المشروعية هنا لتقدير ما إذ كان العمل المحال إليه غير قانوني، فإذا تبين له ذلك قضى بإحالتها إلى المحكمة الإدارية في خلال شهرين من تسلمها، كما يجوز لممثل الدولة طلب تعليق نفاد العمل الذي طعن في مشروعيته.

– **بالنسبة للأعمال نافدة فور نشرها أو تبليغها للمعنيين بها**[3]: هي الأعمال التي تتم بإسم البلدية ولا تحتاج إلى نقلها لممثل الدولة، فهي تعد نافدة بقوة القانون وتصبح محلاً للرقابة القضائية فور نشرها أو تبليغها للمعنيين بها وتمارس بطلب من كل من له مصلحة في ذلك أو من قبل ممثل الدولة.

والجدير بالذكر أن تشريعات 1982 تركت بعض فروض الوصاية الممارسة من طرف المدير (الجهة الوصية) على غرار الرقابة على الميزانية المتمثلة في سلطة الحلول، بالرغم من أن المبدأ العام يقضي بأن الميزانية ترتبط هي الأخرى بنفس أشكال الرقابة الممارسة على بقية أعمال الجماعات المحلية، إلا أنه تم الإبقاء على بعض امتيازات الحلول المحفوظة للمدير (الجهة الوصية)[4].

لكن بالنسبة للرقابة على الميزانية المحلية بعد ما كانت رقابة مشروعية وملائمة معاً تم إلغاء هذه الأخيرة واستحداث هيئة تتولى مراقبة ميزانية المعروفة بالغرفة الجهوية للحسابات التي يتكون أعضائها من قضاة غير قابلين للعزل، وتختص بفحص مدى قانونية الميزانية وتوازنها المعدة بموجب مداولة، وتكون نافدة بعد تحويلها لممثل الدولة والذي يمكنه إخطار الغرفة الجهوية للحسابات لإبداء رأيه فيها وله سلطة الحلول محلها[5]، وهو نفس التوجه الذي سار عليه المشرع التونسي والذي أدخل تغيرات عميقة على نظام الرقابة على الميزانية المحلية وأصبحت تمارس عليها رقابة لاحقة من قبل القضاء المالي بناءاً على ما ورد في الفصل 143 والتي نصت على أن: " **للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادقة عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي** "، ويتجسد القضاء المالي في محكمة المحاسبات المكلفة بالبث في كل الملفات المتعلقة بميزانية الجماعات المحلية[6].

---

[1] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص249.

[2] – المرجع نفسه، ص250.

[3] – المرجع نفسه، ص **ص250**–251.

[4] – محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية (اللامركزية على الطريقة الفرنسية)، المرجع السابق، ص930.

[5] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص252.

[6] – أمينة يونس، المرجع السابق، ص76.

وفي الأخير يجب الاعتراف أن التطورات التشريعية التي لحقت رقابة الشرعية في فرنسا قد أثارت الخشية من تراكم المنازعات القضائية الذي يمكن أن يؤدي إلى إثقال كاهل القضاء، والذي تم تفاديه بإقامة جسور الحوار بين ممثلي الدولة والجماعات المحلية من أجل إصلاح نوعية وكفاءة دولة القانون، وبأن لا يتم اللجوء للقضاء إلا في حالات قليلة عندما يصل الحوار بين لطرفين إلى طريق مسدود[1]، في حين ويبدو لنا أن مسألة استبعاد الوصاية الإدارية واستبدالها بالرقابة القضائية في الجزائر صعب المنال حالياً فهو بحاجة إلى نهضة حقيقية في المنظومة القانونية المؤطرة لنشاط الجماعات الإقليمية ووسائلها البشرية والمادية، والقيام بإصلاحات تمس الجهاز القضائي في حد ذاته ترتكز على إقامة المزيد من ضمانات الاستقلالية والحياد وامتثال الإدارة العامة للأحكام القضائية الصادرة ضدها.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على الجماعات الإقليمية: نحو ضمان حكامة جيدة

يعد اللجوء لرقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات الإقليمية من أنسب الحلول المتاحة لضمان أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للهيئات المحلية إلى جانب إرساء دولة القانون، فهو يحوز على ما يؤهله كي يكون جهة رقابية مستقلة بإمتياز لإتصافه بالحياد الموضوعي وتوليه مهمة تحقيق العدالة بما يصدر منه من أحكام حائزة لقوة الشي المقضي فيه[2]، كما يهدف تقرير رقابة القاضي الإداري على الجماعات الإقليمية ضمان حكامة تسييرها فهي تسعى لضمان احترام مبدأ عدم التحيز في تقديم الخدمات العمومية، إلى جانب ضمان التزامها بشفافية الإدارية في ظل عدم وجود رغبة حقيقية في تكريس السياسات التي ترمي للإنفتاح على الجمهور مع اتساع نطاق السلطة التقديرية للإدارة[3].

وبالتالي فإن تفعيل الدور الرقابي للقضاء الإداري كآلية تضمن الحكامة الجيدة في التسيير يكتسي أهمية بالغة لكونه يعمل على ضمان استقلالية ومشروعية أعمال الجماعات الإقليمية **(أولا)** ، وذلك الدور لن يكتمل إلا إذا أقيمة المسؤولية الإدارية للجماعات الإقليمية وربطها بمحاسبة جدية من شأنها إضفاء الفاعلية على مبدأ المساءلة **(ثانيا)**.

أولا- رقابة القضاء الإداري ضمان لإستقلالية ومشروعية أعمال الجماعات الإقليمية:

يعمل القضاء الإداري على إعادة توازن العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية عن طريق الحد من تعسف السلطة المركزية في اللجوء إلى الرقابة الوصائية وضمان مشروعية قراراتها من جهة، إلى جانب ضمان مشروعية أعمال الجماعات الإقليمية وعدم حيادها عن تحقيق المصلحة العامة، ولقد أتاحت العديد من النصوص القانونية إمكانية الطعن القضائي في قرارات السلطة الوصية والجماعات المحلية مع إمكانية وفق

[1]- محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية (اللامركزية على الطريقة الفرنسية)، المرجع السابق، ص ص932-933.

[2] – محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ط 01، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، 2003، ص81.

[3] – حنان علاوة، دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، المجلد 07، العدد 06 / 2018، ص54.

نفادها، إلى جانب تكريس جملة من الآليات الرامية لضمان احترام وتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حقهما، نستعرض كل تلك النقاط فيما يلي:

1- الاعتراف بحق الطعن القضائي في قرارات السلطة الوصية والمحلية:

تعتبر عملية قياس فاعلية تسيير الجماعات الإقليمية مرتبطة بشكل مباشر بمدى التزامها الكامل بحكم القانون واحترام حقوق المواطنين في الإنتفاع بالخدمات العمومية، والقضاء الإداري يعد الضامن الوحيد لإحترام أحكام الدستور والقواعد القانونية السارية المفعول[1]، ومبدئياً اخضع المؤسس الدستوري جميع القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية لرقابة القضاء الإداري تكريساً لفكرة المساءلة القضائية وعملاً بنص المادة 168 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تنص على أن :" **ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية** "، وهو ما يفيد إمكانية الطعن القضائي بإلغاء لجميع القرارات الصادرة إما عن الجماعات الإقليمية أو عن ممثلي السلطة المركزية كالوالي أو وزير الداخلية في إطار ممارستهم للرقابة الوصائية على أعضاء أو مهام المجالس المحلية المنتخبة.

تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل قرارات الجهات الوصية وكذا الجماعات الإقليمية لفحص مدى صحة الأركان الداخلية والخارجية للقرار لتشمل أيضا إمكانية مراقبة ملائمة سلطتها التقديرية، حيث اعترف القاضي الإداري لنفسه بحق الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة لتشمل البحث عن وجود ومدى تكييف الوقائع والأسباب المقدرة من طرف الإدارة العامة عملاً بإجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، والذي إزالة كافة حدود السلطة المطلقة للسلطة التقديرية للإدارة. وكذا الحدود الفاصلة بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة[2]، وهذا التطور الحاصل جعل القضاء الجزائري يقر بدوره بسلطة القاضي الإداري في مراقبة السلطة التقديرية للإدارة، وحين تحققه من عدم ملائمة قرار الإدارة لا يحل محلها في اتخاذ قرار الملائم وإنما يعيد القرار للإدارة المصدرة له لإعادة النظر فيه مرة ثانية[3].

وعملاً بأحكام المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا المادة 02 القانون العضوي رقم 98-02 المتعلق بالمحاكمة الإدارية يؤول الاختصاص القضائي بالنظر في الطعون القضائية ضد قرارات الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، أما القرارات الصادرة عن وزير الداخلية بصفته ممثلا عن السلطة المركزية فيؤول الاختصاص لنظر في الطعون المرفوعة ضده إلى مجلس الدولة تطبيقا لنص المادة من 09 القانون العضوي المتعلق مجلس الدولة[4].

---

[1] – حنان علاوة، دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص54.

[2] – حسين كمون، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة 24 أفريل 2018، ص177.

[3] – المرجع نفسه، ص180

[4] – المادة 801 من القانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21، الصادر في 23 أفريل 2008.

– المادة 02 من القانون العضوي رقم 08-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادر بتاريخ 01 أوت 1998.

وبما أن تسيير المجالس الشعبية المحلية يشهد من الناحية الواقعية وجود صراعات داخلية بين أعضائها تلقي بضلالها السلبية على نوعية الخدمات المقدمة و كنتيجة لعدم التقيد بالفصل بين العمل الإداري والسياسي الذي يتطلبه مبدأ الحياد ، تشكل رقابة القضائية أهمية خاصة كونها تضمن تطبيقه على النحو الصحيح، فلا قيمة لمبدأ الحياد إذا بقيت القرارات مخالفة له دون إلغاء، كما تمتد أيضا رقابة القاضي الإداري للنظر في مدى التزام الجماعات الإقليمية بتسبيب قراراتها الإدارية إزاء المتعاملين معها، والذي يعد من أهم معالم ومظاهر الشفافية والوضوح الإداري[1]، حيث تختص المحاكم الإدارية بإعتبارها جهة الولاية العامة في المنازعة الإدارية بالنظر في دعاوي إلغاء وتفسير وفحص المشروعية للقرارات التي تصدر عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية وكذا المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية طبقا لنص المادة 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09.

نظراً لكون السلطة الوصية تمتلك سلطة تقديرية واسعة عند ممارسة رقابتها على أعمال السلطة المحلية والتي تلجأ إلى إبطال أو عدم التصديق عليها لإعتبارات حسن سير الوظيفة الإدارية بما في ذلك توقيع عقوبات التأديبية إلى أعضاء المجالس المنتخبة مكّن المشرع القاضي الإداري من فرض رقابته على قرارات السلطة الوصية والتي تمتد إلى رقابة الملائمة بما في ذلك قرارات الإبطال، أو عدم التصديق، أو مسالة توقيع العقوبات التأديبية على الأعضاء المنتخبين[2]؛ حيث نجد أن المشرع اعترف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإمكانية الطعن القضائي في قرارات الوالي القاضية بإبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي أو المتضمن رفض المصادقة عليها أمام المحكمة الإدارية المختصة بموجب المادة 61 من قانون البلدية رقم 11-10، إلى جانب إقراره بجواز رفع تظلم كآلية للطعن الإداري في يد رئيس المجلس الشعبي البلدي في حين تم إغفال ذلك في قانون الولاية رقم 12-07، هذا الأخير وفي نص المادة 40 منه نص على منح لكل عضو ولائي منتخب الحق في الطعن ضد قرار الإقصاء الصادر من الوزير المكلف الداخلية أمام مجلس الدولة، في حين تم إغفال ذكر هذا المسألة أيضا في قانون البلدية[3]، وهو ما يفيد أن هناك ازدواجية في تعامل المشرع الجزائري مع مستويات اللامركزية الإقليمية.

وعلى العموم إن عدم النص على الدور القضاء الإداري في الرقابة على قرارات السلطة الوصية في بعض الحالات سواء في قانون الولاية أو البلدية قد لا يطرح أي إشكال طالما أن قراراتها هي من قبيل القرارات إدارية وهو ما يحيلنا للعمل بنص الدستور الذي يجيز نظر القضاء في جميع طعون قرارات السلطات الإدارية[4]، لكن

– المادة 09 من القانون العضوي رقم 08-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادر بتاريخ 1 أوت 1998.

[1] – حنان علاوة، دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص57 وما بعدها.

[2] – حنان علاوة، توفيق زيد الحيل، نحو تفعيل رقابة القاضي الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 04، العدد الأول /2020 ،ص 174 وما بعدها.

[3] – المادة 61 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 40 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[4] – حنان علاوة، توفيق زيد الحيل، المرجع السابق، ص176.

ذلك لا يعني عدم تدارك الازدواجية في تعامل النص القانوني مع مستويات التنظيم اللامركزي بتجسيد روية واضحة وشاملة لتسيير الجماعات الإقليمية وتكريس واضح لدور القضاء الإداري في مراقبة جميع مهام الجهات الوصية، والابتعاد عن كل ما من شأنه الانتقاص فاعليته بصفته يساهم من دون شك في تقوية مكانة الجماعات وإرساء معالم دولة القانون .

2- منح القاضي الإداري سلطة وقف تنفيذ قرارات السلطة الوصية والمحلية:

رأينا كيف أن المشرع الجزائري اعترف بإمكانية الطعن القضائي عن طريق إلغاء جميع القرارات التي تتخذ في حق الجماعات الإقليمية من طرف السلطة الوصية بمناسبة ممارستها لسلطة الرقابة الوصاية أو تلك التي تتخذها تلك الجماعات في طار ممارسة اختصاصاتها لضمان حياد وشفافية التسيير.

إنّ السؤال الذي غالباً ما يتم طرحه في هذا المجال هل برفع دعوى إلغاء ضد القرار الإداري أثر مباشر في وفق تفيذه؟، والإجابة مبدئياً تكون بالنفي لأن الأصل هو صحة قرارات الإدارة حتى يثبت عكس ذلك بحكم من الجهة القضائية المختصة[1]، وكإستثناء على القاعدة العامة التي مفادها عدم جواز وفق تنفيذ القرار الإداري، أجازة المشرع الجزائري إمكانية وفق تنفيذ القرار الإداري الصادر عن السلطة الوصية بإعتبارها من قبيل القرارات الإدارية، ولقد أخضعها لذات لقواعد الإجرائية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، حيث تعد أحد أهم سلطات القاضي الإداري في مواجهة قرارات الإدارة، فالهدف منها منع إلحاق الضرر الذي يصعب تداركه بالحقوق والحريات المكتسبة للمخاطبين بالقرار، وكذا الحفاظ على حسن سير العمل الإداري.

فنظراً لكون قرارات السلطة الوصية المتضمنة الإلغاء نافدة بذاتها لإعتبارات المصلحة العامة قد يمكنها ذلك من استخدامه كوسيلة للتعسف في حق الجماعات الإقليمية، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل مشاريعها التنموية، ومن هنا جاءت فكرة الاعتراف بإمكانية وقف تنفيذ القرارات غير المشروعة لحماية استمرارية تسيير الجماعات الإقليمية هذا من جهة[2]، إلى جانب إمكانية وفق تنفيذ قرارات الجماعات الإقليمية المخالفة لمبدأ الحياد أو الشفافية الإدارية، أو بحق المشاركة أيضا كون القاضي هو حامي الحقوق والحريات والضامن الأساسي لها يتولى النظر في جميع الدعاوي التي قد يرفعها المواطنين نتيجة إخلال الجماعات الإقليمية بإلتزامها في توفير السبل الملائمة لممارسة حقهم في المشاركة[3].

إن نظام وقف التنفيذ عموماً وطابعه الوقتي بشكل خاص يتسم بميزات عديدة أهمها السرعة في الإجراءات ذلك أن الحكم في طلب وقف التنفيذ حكم صادر في مسائل مستعجلة ويتطلب إجراءات موجزة تتناسب وفكرة الاستعجال كأساس لطلب وفق التنفيذ، بالإضافة إلى كونه ذو طابع وقتي لكون الحكم الفاصل فيه لا يمس موضوع النزاع ويقتصر فقط على الحفاظ قدر المستطاع على استقرار الحقوق والمراكز القانونية لمدة زمنية

[1] – محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص321

[2] – حنان علاوة، توفيق زيد الحيل، ص182.

[3] – حنان علاوة، دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص66.

معينة[1]، حيث يجد وقف تنفيذ القرار الإداري أساسه من خلال ما تطرقت أليه نصوص المواد 833 و834 من قانون رقم 08-09 في ما يخص دعاوي وقف التنفيذ المرفوعة أمام المحكمة الإدارية المختصة، حيث وسع من نطاق وفق التنفيذ ليشمل جميع القرارات الإدارية دون استثناء حتى تلك المتعلقة بالنظام العام لو في غير حالات التعدي والإستيلاء الغلق الإداري، خلافاً عما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية (المغلى)[2].

3 – ضرورة تكريس ضمانات كافية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة:

يقتضي تكريس الحكامة عموماً والمساءلة بشكل خاص ضرورة احترام أحكام القضائية النهائية الصادرة ضد الإدارة العامة سواء أكانت السلطة المركزية أو الهيئات المحلية، ويتم ذلك عن طريق تكريس جملة من الآليات الكفيلة لإجبارها على تنفيذ ما أسفر عنه القضاء الإداري من أحكام حائزة لقوة الشي المقضي به، ذلك أنه لا جدوى من تقرير الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة دون توفير ضمانات كافية لإحترام أحكامها وتنفيذها حماية لحقوق من صدر لصالحهم القرار أو الحكم القضائي.

وبناءاً عليه لابد من تكريس ضمانات حقيقية لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات الوصية التي قد تمتنع بما تحوزه من امتيازات السلطة العامة من تنفيذ قرار الجهات القضائية الذي يقضي بإلغاء قراراتها المتخذة في إطار ممارستها لمهام الرقابة الوصائية سواء على الجانب العضوي أو الوظيفي للجماعات الإقليمية، أو تلك المرتبطة بممارسة هذه الأخيرة اختصاصاتها في مجال تقديم الخدمة العمومية أو بمناسبة مصادقتها على المشاريع التنموية وانجازها، ومن الآليات المقررة لإجبار الإدارة العامة على الامتثال للأحكام الصادرة ضدها نجد ما يلي:

– **توجيه أوامر تنفيذية ضد الإدارة:** تطرق المشرع إلى هذه الآلية في الباب السادس من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 في المادتين (978،979) كأحد السلطات التي يمتلكها القاضي الإداري بعد إصداره للأحكام القضائية، حيث يمكن له في حال ما تطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع للاختصاص النوعي القضاء الإداري اتخاذ تدابير تنفيذية، على أن يأمر بها إذا ما طلب منه ذلك مع تحديد آجال التنفيذ، ويجوز له أن يأمر به حتى ولو لم يتم طلبه منه ذلك أثناء سير الخصومة، وله أن يأمر الإدارة بإصدار قرار إداري جديد في آجال محددة.

ويكون بذلك مبدأ توجيه الأوامر للإدارة له أثر ايجابي في تفعيل دور القضاء الإداري لضمان تنفيذ الأحكام والقرارات والأوامر الصادرة عنه، بما فيها البث في الإشكالات التي تعترض عملية التنفيذ[3]، مع تقرير إمكانية رفع دعوى تعويض من المستفيد من الحكم عن تنفيذه من طرف الإدارة ، ومن القرارات الصادرة بهذا

[1] – رحيمة لدغش، سليمة لدغش، الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء، مجموعة أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 مارس 2018، ص569.

[2] – رحيمة لدغش، سليمة لدغش، المرجع السابق، ص568.

[3] – حاتم مولود، آليات تدخل القاضي الإداري ضد الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكامه، مجموعة أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 مارس 2018، ص108.

الخصوص نجد قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2004/06/15 القاضي بتأييد القرار المستأنف ضد بلدية عنابة ممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي قامت بإستئناف قرار عن المجلس القضائي القاضي بإلزامها بدفع تعويض لإمتناعها عن تنفيذ قرار صادر ضدها من نفس الجهة[1].

– **فرض الغرامة التهديدية ضد الإدارة:** تعد الغرامة التهديدية من بين الوسائل الهامة التي قد يلجأ ليها القاضي الإداري لإجبار الإدارة الممتنعة عن تفيد ما صدر في حقها من أحكام قضائية وأوامر أو قرارات، ولقد استقر الفقه والقضاء الجزائري على استعمال مصطلح الغرامة التهديدية الذي يرمز لتهديدات المالية التي ينطق بها القضاء قصد إلزام الممتعين عن تنفيذ الالتزام الواقع على عاتقهم بموجب سندات تنفيذية، وهي بمثابة مبلغ مالي يقرر لفائدة الدائن وبطلب منه يضطر الممتنع عن التنفيذ بتأديته عن كل فترة زمنية في التأخير في تنفيذ الالتزام تقدر بالساعات أو الأيام أو الأسابيع[2].

تجد الغرامة التهديدية أساسها القانوني من خلال ما تضمنته المادة 980 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08–09 والتي نصت على أنه: " **يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها** "، وفي حال عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو التأخير في التنفيذ يجوز للقاضي تصفية الغرامة التهديدية التي أمر بها ولا يكون طلب توقيع الغرامة التهديدية مقبولا إلا بعد فوات ميعاد 03 أشهر من تاريخ تسلم التبليغ، أو في حال رفض التظلم الإدارية لا يكون مقبولا إلاً ابتداءاً من تاريخ صدور قرار الرفض ولذلك حسب ما نصت عليه المادتين 987، 988 من القانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08–09.

إن الغاية من تقرير الغرامة التهديدية إجبار الإدارة الممتنعة على تنفيذ، ذلك أن امتناعها لا يقل شأن وخطورة على حالات الاعتداء المادي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، فعدم قبول سلطة القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية ضد الإدارة من شأنه أن يؤدي لتقليل من أهمية قراراته، ومن تم لا فائدة ترجى من توجيه أوامر للإدارة إذا لم يتمكن القاضي من إرغام وإكراه الإدارة على تنفيذه حال امتناعها عنه[3]؛ ولقد حدد المشرع نطاق تطبيق الغرامة التهديدية من طرف القاضي الإداري فيما يلي[4]:

– امتناع الإدارة عن القيام بما أمر به القاضي الإداري تطبيقا للمواد 978 و979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08–09،

– في الحالات التي تتطلب فيها الأحكام أن يأمر القاضي الإدارة بإتخاذ إجراءات تنفيذ معينة وتحديد أجلها، أو تلك المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية القاضية بأمر الإدارة إصدار قرار إداري جديد،

---

[1] – قرار مجلس الدولة رقم 013551، الصادر بتاريخ 2004/06/15، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد05، 2004، صص 130، 131.

[2] – رمضان غناي، عن موفق مجلس الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/04/08 ملف رقم :014989، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 4 ،2003، ص ص146–147.

3 – رمضان غناي، المرجع السابق، ص157.

4 – حاتم مولود، المرجع السابق، ص111.

– الامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وللقاضي الإداري بطلب من المستفيد من الحكم القيام بتحديد تدابير التنفيذ وآجاله والأمر بالغرامة التهديدية تطبيقا لنص المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09،

– في الحالات المتعلقة بالقضاء الإستعجالي في مادة العقود والصفقات العمومية والتي تتم حال إخطار المحكمة الإدارية بإخلال الإدارة بإلتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عملية إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية، وله أن يأمر الإدارة بالامتثال لمقتضيات القانون تحت طائلة الغرامة التهديدية.

ثانيا– قيام المسؤولية الإدارية للجماعات الإقليمية خطوة لربط المسؤولية بالمحاسبة:

إن ارتباط المساءلة بالحكامة نتاج عن كون هذه الأخيرة تستوجب وجود نظام قانوني متكامل يتوفر فيه عنصر المسؤولية وربطها بالمحاسبة الجدية عن طريق إقرار الجزاء الذي في غيابه تفقد الرقابة مصداقيتها[1]، وهو تأكيد آخر على الدور المهم للقضاء الإداري في رقابته على جميع الأعمال القانونية والمادية التي تقوم بها الجماعات الإقليمية بمناسبة ممارسة اختصاصاتها والتي قد تحدث أضرار للغير.

إن قضاء الإلغاء على رغم من أهميته لا يكفي وحده لتوفير الحماية الكاملة للأفراد من أعمال الجماعات الإقليمية غير المشروعة، بل لابد من وجود قضاء يعترف بقيام مسؤوليتها لجبر الأضرار التي قد تحدث لهم حتى تتوافر الحماية في صورتها الكاملة، ذلك أن دعوى الإلغاء تنصب إلا على القرار الإداري النهائي فقط ولا ليس على الأعمال المادية للإدارة، وقد تكون في كثير من الأحيان غير مجدية كما في حالة تنفيذ القرار الإداري بمجرد صدوره واستحالة تدارك آثار التنفيذ[2]؛ ولقد اتفق الفقه والقضاء على وجود أساسين لتحميل الجماعات الإقليمية كأحد الأشخاص المعنوية العامة المسؤولية إما نتيجة الأضرار التي يسببها منتخبيها أو موظفيها للغير، أو تلك التي يتسبب الغير لهم، وسيتم توضيح ذلك كما يلي:

1– مسؤولية الجماعات الإقليمية على أساس الخطأ :

تقوم مسؤولية الجماعات الإقليمية كأحد الأشخاص المعنوية العامة كأصل عام على أساس الخطأ، والتي تقوم بدورها على توافر ثلاثة أركان وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، فالخطأ هو الأساس القانوني والمنطقي الذي يفسر قيام مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية التي يؤديها موظفيها في نطاق الاختصاصات الموكلة لهم[3]، حيث نصت المادة 144من قانون البلدية رقم 11-10 على أن: " **البلدية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء**

[1] – فتيحة بشطاوي، الحكامة والتنمية مثال منظومة الرقابة والتدقيق على الصعيد المحلي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 13، 14 / 2010، ص65.

[2] – محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، د ط، كلية الحقوق جامعة الفيوم، مطبعة الإسراء، مصر، د.س.ن، ص10.

[3] – عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص121.

ممارسة مهامهم أو بمناسبتها، وتلتزم البلدية برفع دعوة الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصياً ".

كما نصت المادة 140 من قانون الولاية رقم 12-07 على أن: " **الولاية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس العبي الولائي والمنتخبون وتتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة خطأ شخصي من جانبهم**"، وبذلك يكون المشرع قد أعترف بمسؤولية الجماعات الإقليمية عن أعمال منتخبيها وموظفيها جبراً للأضرار التي قد تصيب الغير نتيجة ما تقوم به الأعمال القانونية أو المادية، وتفعيلاً لمبدأ المساءلة كأحد معايير الحكامة الجيدة في تسيير الشؤون العمومية؛ والجدير بالذكر أنه ينبغي التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، فهذا الأخير يتم ارتكابه من قبل أحد أعضاء المنتخبين أو موظفي الجماعات الإقليمية في حق الغير وينسب إليهم، وفي هذه الحالة يحق للجماعات الإقليمية أن تأسس عليه دعوى الرجوع عليهم في حال ما اختار المتضرر مقاضاتها كشخص معنوي.

أما الخطأ المرفقي يعرف على أنه :" **ذلك الخطأ الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى المرفق ذاته، حتى ولو قام به ماديا أحد الموظفين ويترتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة وتحميلها عبء التعويض وتسأل في دلك أمام القضاء الإداري في البلاد ذات النظام القضائي المزدوج "**[1]، فهو يشكل الأساس القانوني لمسؤولية الجماعات الإقليمية عن أعمال موظفيها، وهو ما يميز المسؤولية الإدارية عن المدنية، حيث تسال عنه الإدارة أمام القضاء الإداري وتتحمل التعويض من الخزينة العامة، ويظهر هذا الخطأ في العمل أو امتناع عن عمل كإمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي، أو قد يظهر في شكل عمل مادي كقيام الإدارة بهدم أحد المنازل المملوكة للغير[2].

من واقع اختصاصات الجماعات الإقليمية خصوصاً البلديات يلتزم رؤسائها بإتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية والقيام بإجراءات الضبط الإداري، أين يقع عليهم عبئ المسؤولية في حال عدم اتخاذ الإجراءات التنفيذية المتعلقة بها أو نقصها[3]، وبالمفهوم المخالف لا يمكن إقامة مسؤولية البلدية عندما تقوم بجميع التدابير الممكنة للحفاظ على أمن الأشخاص وسلامة وتتصرف لضمان الحماية من التعدي على الغير، وهو ما أكد عليه قرار مجلس الدولة رقم: 11086 الغرفة الثالثة في القضية (ب. ف) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية وهران الصادر بتاريخ 2003/07/22[4].

كما تقوم مسؤولية الجماعات الإقليمية إذا امتنعت عن القيام بعمل ما يلزمها القانون به وترتب عن ذلك الامتناع إضرار بمصالح الأفراد، كأن تمتع البلدية عن توفير الاحتياطات والاستعدادات اللازمة للحماية المدنية

[1] – عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، المرجع السابق، ص122.

[2] – ميمونة سعاد، الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي تيسمسيلت، الجزائر، العدد 04 / ديسمبر 2017، ص145.

[3] – فريدة مزياني، المرجع السابق، ص239.

[4] – قرار مجلس الدولة رقم: 11086 الغرفة الثالثة الصادر بتاريخ 2003/07/22، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 05 /2004.

وترتب عن ذلك أضرار نتيجة الإهمال[1]، ومن صور الامتناع أيضا عدم تقيد رئيس المجلس الشعبي البلدي بإجراء الاستشارة الإجبارية كما في الحالات التي لا يلزم فيها بالآراء المصالح التقنية المؤهلة أو آراء مصالح الدولة وتحدث ضررا في حق المواطن أو البلدية أو الدولة، حيث يتعرض للعقوبات المنصوص عليها قانوناً، وهو ما أشارت إليه المادة 145 من قانون البلدية رقم 11-10.

وتنعقد مسؤولية الجماعات الإقليمية أيضا في حالة عدم منح أو تعطيل منح الرخص والقرارات أعمال البناء دون مبرر قانوني، وهو صورة الامتناع عن أداء واجباتها القانونية والذي يشكل خطأ مرفقي يستوجب التعويض في حال أحدث أضرار بالغير، وهو ما قضت به المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1989/02/25 في القضية رقم 16-190؛ كما تنعقد مسؤوليتها في حال إخلالها بمبدأ الشفافية والذي يظهر في صورة امتناع البلديات عن تمكين كل شخص معني بالإطلاع على القرارات البلدية ومستخرجات المداولات، وهو الالتزام المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية[2].

أما الأعمال أو التصرفات الايجابية الصادرة عن الجماعات الإقليمية والتي تكون أساساً للمسؤولية الإدارية قد تظهر في صورة القيام بأعمال مادية يتجسد فيها عنصر الخطأ ويؤدي إلى أحداث الأضرار بالغير، ويستوي الأمر إذا كان الفعل الضار صادر عن موظفيها أو عن أشياء أو حيوانات طالما تندرج ضمن نطاق أملاكها كالحوادث التي قد تتسبب فيها السيارات التابعة لها[3]، أو تظهر كذلك في صورة قيامها بأعمال قانونية تندرج ضمن اختصاصاتها كتلك المتعلق بمنح القرارات والتراخيص على غرار الرخص التي تمنحها لإنجاز أعمال البناء غير المشروعة، وهو ما أكد عليه قرار المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1989/01/14[4].

2- مسؤولية الجماعات الإقليمية بدون خطأ :

علاوة على قيام مسؤولية الجماعات الإقليمية حال ارتكابها لأخطاء بواسطة موظفيها أو منتخبيها تقوم كذلك بدون خطأ وتلتزم أيضا بالتعويض عن الأضرار التي تسببها للغير طالما تمت بمناسبة قيامها بتسيير شؤونها المحلية.

حيث يكتفى في هذه الحالة لإقامة المسؤولية الإدارية إثبات العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الحاصل[5]، وتتقرر هذه المسؤولية عندما ينتفي صفة الخطأ وينفصل عن العمل أو الفعل الإداري المحدث للضرر المستوجب للتعويض، أو حال انعدامه أو استحالة إثباته لظروف أو اعتبارات معينة[6]، ويمكن أن تميز الأسس التي تبنى عليها مسؤولية الجماعات الإقليمية بدون خطأ في صورتين كما يلي:

---

[1] – فريدة مزياني، المرجع السابق، ص239.

[2] – كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، د ط، دار بالقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، د.س.ن، ص ص60 -61.

[3] – فريدة مزياني، المرجع السابق، ص236.

[4] – كمال محمد الأمين، المرجع السابق، ص61.

[5] – محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ط مزيدة ومنقحة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص206.

[6]– عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة) ،المرجع السابق، ص179.

أ- المسؤولية القائمة على أساس نظرية المخاطر:

يمكن أن تقوم مسؤولية الجماعات الإقليمية بدون خطأ على أساس فكرة المخاطر **(risque)**، وعلى الرغم من اختلاف الحالات التي يعتد بها بفكرة المخاطر كسبب وأساس للمسؤولية الإدارية، إلا أنها تتفق في كون أنها يغلب عليها الطابع الاستثنائي وغير الاعتيادي أو الطبيعي[1].

فقد يتعرض الأفراد للمخاطر من جراء ما تباشره الإدارة من أنشطة خطرة أو بسبب ما تستعمله من أشياء أو أدوات تنطوي على مخاطر يحتمل تحققها فتصيب الغير، فإذا تحقق الخطر ووقع الضرر فإن العدالة تقتضي تحمل المتسبب تبعة المخاطر الناجمة عن نشاطها وتعويض الضرر عن ما أصابه في شخصه أو في ماله[2]، ومن تطبيقات نظرية المخاطر كأساس للمسؤولية على صعيد النشاطات التي تباشرها الجماعات الإقليمية نجد ما يلي:

- **مخاطر الأشغال العمومية:** عرف الدكتور **محمد الصغير بعلي** الأشغال العامة على أنها: " **الأعمال المتعلقة بالأملاك العقارية العامة من حيث إنشائها أو ترميمها أو صيانتها** "؛ وبما أن الجماعات الإقليمية أحد الأشخاص المعنوية العامة فهي تقوم بالعديد من المهام في مجال التهيئة والتعمير إقليمها من صيانة أو بناء وترميم المباني والعقارات التي تمتلكها قد يترتب عن ذلك عدة مخاطر للغير تستوجب التعويض، ليس على أساس الخطأ وإنما على أساس مخاطر المتمخضة عن تلك الأشغال، هذه الأخيرة والتي تقوم على ضرورة توافر عناصر أساسية وهي[3]: - أن تتعلق بإعداد مادي ينصب على عقار مملوك للإدارة العامة أو مخصص للمرفق عمومي، وفي حال الجماعات الإقليمية يجب أن ينصب هذا العمل على عقار تمتلكه الولاية أو البلدية أو مخصص لمرفق عمومي تابع لها،

- أن يكون الهدف من وراءها تحقيق المصلحة العامة،

- أن تنجز هذه الأشغال لحساب أحد الأشخاص القانون العام كالولاية أو البلدية، فتعتبر أنها تم لحسابها تما أنفقت على عمليات الإعداد المالي للعقارات وتم الإنجاز تحت إشرافها ورقابتها عليه أو أنه سيؤول إليها في المستقبل.

ولقد قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 1999/03/08 بقيام مسؤولية البلدية عن أشغال الحفرة التي تمت تحت إدارتها، على أساس أنها هي من قامة بالترخيص لسكان القرية لجمع القمامة وكان عليها التأكد من أنها لا تشكل أي خطر على المحيط لاسيما على الأشخاص، فمسؤوليتها تلك كانت نتاج عن التقدير الخاطئ للبلدية في معرفة مدة خطورة الحفرة من عدمه[4].

---

[1]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص206.

[2] - محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص163.

[3]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، المرجع السابق، ص ص 233-234.

[4] - كمال محمد الأمين، المرجع السابق، ص63.

– **المخاطر المهنية لموظفي الجماعات الإقليمية** : تجد هذه المسؤولية أساسها قانوني من خلال ما تطرق إليه نص المادتين 146 و148 من قانون البلدية 11–10، حيث تلتزم هذه الأخيرة بحماية رؤساء المجالس الشعبية البلدية ونواب الرئيس والمندوبين البلدين والمنتخبين والمستخدمين البلدية أثناء ممارسهم لمهامه أو بمناسبتها من التهديدات أو الإهانات أو القذف، على أن تغطي البلدية مبالغ التعويض الناجمة عن الحوادث الضارة التي قد تطر لهم وتكون ملزمة بموجب مداولة بدفع بتعويض مستحق على أسس قائمة على العدل والإنصاف.

أما المادة 139 من قانون الولاية 12–07 فقد نص بدورها على واجب الولاية حماية والدفاع عن الأشخاص المذكورين في المادة من 138 نفس القانون، وهم رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية عن التهديد أو الإهانة أو الافتراء أو التهجمات مهما كانت طبيعتها، وتتحمل الولاية مبالغ التعويض الناجمة عن الأضرار التي قد تطرأ لهم عند ممارسة عهدتهم أو بمناسبة مزاولة مهامهم، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد وفر لمسيري الجماعات الإقليمية الحماية الضرورية للقيام بمهام تسيير الشأن العمومي المحلي أساس المخاطر دون الحاجة الإثبات توافر عنصر الخطأ، فيكتفي هنا إثبات وقوع الضرر بسبب مخاطر المهنية حدثت أثناء أو بمناسبة قيام الموظفين بمهامهم منتخبين كانوا أم معينين، كتلك التي قد يتعرض لها مؤدي الخدمة العمومية على غرار موظفي الحالة المدنية أو الاستقبال المعرضين أكثر من غيرهم للسب أو القذف والتهديد أو الإهانات من قبل المرتفقين.

– **مخاطر الناجمة عن النشاط والأشياء الخطيرة:** وهي تلك الأضرار التي تنجم من جراء أعمال ونشاطات إدارية في حد ذاتها تشكل خطراً يعرض الأفراد لمخاطر غير عادية، ففكرة الأشياء الخطرة هي من ابتكار القضاء الفرنسي، وقد تتجسد على صور استخدام الأسلحة أو الأدوات الخطرة أو حالات المنشاة العامة التي ترتب بدورها بعض المخاطر على غرار المنشات الكهربائية وغيرها[1]، وحال ثبوت القيام الجماعات الإقليمية بتلك النشاطات أو استعمالها لأشياء خطرة تسأل عنها متى رتبة أضرار غير عادي للغير دون الحاجة لإثبات الخطأ من جانبها.

ب– الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة:

إن ما يميز نظرية الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة عن نظرية المخاطر كون الضرر محل التعويض ليس ناشئاً عن حادث وإنما هو نتيجة طبيعية لبعض الأوضاع والتدابير بسبب آثارها التي تخلفها على بعض الأفراد الذين تم التضحية بحقوقهم لإعتبارات المصلحة العامة[2].

ويرى جانب من الفقهاء أن فكرة مساواة الأفراد أمام التكاليف والأعباء العامة هي الأساس التي تقوم عليه المسؤولية بدون خطأ، فإذا أحدث عمل الإدارة ضرراً بفرد أو أفراد معيين وصل لحد من الجسامة تجاوز الأعباء العادية التي يمكن أن يتعرضوا لها ولا يشاركهم فيه بقية المواطنين فإن ذلك يعد إخلالا بمبد المساواة

[1] – عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، المرجع السابق، ص235 وما بعدها.

[2] – كمال محمد الأمين، المرجع السابق، ص63.

بين المواطنين في تحمل التكاليف أو الأعباء، والمساواة تقتضي أعادة توزيع الأعباء العامة على كافة المواطنين بمنح المضرور الذي تحمل ذلك العبء الإضافي تعويضا عنه[1]، كما هو الحال في التصرفات المشروعة التي تقوم بها الإدارة بموجب ما تصدره من تنظيمات أو لوائح عامة من شأنها أن تلحق أضراراً بليغة وجسيمة بشخص أو أشخاص معينين دوناً عن البقية وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي[2].

وبهذا الخصوص قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 1999/04/19 بإبطال القرار الصادر من البلدية **(ولاد فايت)**، والذي بمقتضاه حرم المستأنف من قرار استفادة من قطعة أرض ورخصة بناء من طرف رئيس بلدية **(الشراقة)** وذلك استناداً للتنظيم الإداري لسنة 1884 والتي جعلت منها بلدية مستقلة، ولما كانت البلدية الجديدة ملزمة بالقيام بالالتزامات التي كانت على عاتق سابقتها لا يمكن لها أن تحرم المستأنف وحده منها في حين أن مواطنين آخرين قد استفادوا بحصص أرض في نفس لمكان ولم يتم انتزاعها منهم رغم أنهم لم يتموا بناء مساكنهم، وبالتالي فإن القرار الذي اتخذه رئيس البلدية **(ولاد فايت)** غير قانوني ويستلزم البطلان[3].

وفي الأخير نجد أن المشرع الجزائري قد أسس لفكرة ربط المسؤولية الإدارية للجماعات الإقليمية بالمحاسبة وذلك بإلزامها بتعويض كافة الأضرار التي قد تلحقها بالغير أو التي يلحقها الغير بموظفيها، وسواء أكانت مسؤولية تقوم على أساس الخطأ أو المخاطر فهي تكرس بحق فاعلية مبدأ المساءلة وتعزز مكانة القاضي الإداري في ضمان حكامة جيدة في تسيير الجماعات الإقليمية.

الفرع الثالث: الرقابة غير القضائية على الجماعات الإقليمية آلية إضافية لتفعيل مبدأ المساءلة

إن إرساء مبدأ المساءلة يقتضي إخضاع مسيري الجماعات الإقليمية لأوجه رقابة أخرى تتزامن مع نظام الرقابة المفروض عادة على الوحدات تطبيقاً للنظام اللامركزي (رقابة وصائية، قضائية)، وذلك من خلال فسح المجال أمام بعض الجهات عير القضائية لممارسة رقابة غير مباشرة على أعمال الجماعات الإقليمية قصد زيادة نسب كفاءة ونجاعة تسييرها الإداري والمالي، وكذا ضمان مساهمتهم الأكيدة في إنجاح المشروع التنموي والسياسات المحلية بصفة عامة، حيث سنستعرض الرقابة البرلمانية **(أولا)**، ثم رقابة الإعلام **(ثانيا)**، ورقابة منظمات المجتمع المدني **(ثالثا)**.

أولا – الرقابة البرلمانية:

تندرج الرقابة البرلمانية ضمن نطاق الرقابة السياسية فهي تلك الرقابة التي يباشرها المجلس التشريعي (البرلمان) على السلطات المحلية بوضعه قوانين التي ينشأ بمقتضاه نظام الإدارة المحلية ويحدد خلالها أنواع الوحدات المحلية، ومستوياتها في التنظيم اللامركزي وأسلوب تشكيل مجالسها، صلاحياتها، الرقابة المركزية،

[1] – محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، 164

[2] – محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص207.

[3] – كمال محمد الأمين، المرجع السابق، ص64.

فهو يحوز صلاحية تعديل نظام الإدارة المحلية ككل وتطويره، أو تحديثه، أو حتى إلغاءه كلياً[1]؛ فالجماعات الإقليمية هي هيئات لامركزية محدثة بموجب قانون صادر عن البرلمان فهو الذي يقرر إنشاءها وتنظيمها ويمنحها الاختصاصات والشخصية المعنوية، وهو ما يتم ترجمته عملياً من خلال اختصاص البرلمان في اقتراح أو مناقشة مشاريع القوانين المعروضة عليه مثلما هو عليه الحال في مشاريع قانوني البلدية والولاية.

كما يتولى البرلمان الرقابة على المخططات الحكومية الهادفة لتحقيق التنمية بوضع استراتجيات ترتكن على مجموعة من المحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة القطاعات على المستويين الوطني والإقليمي، فمثل تلك المخططات لا تدخل حيز النفاذ إلا بعد عرضها للمناقشة والتصويت من قبل البرلمان[2]، ولا يقتصر دور البرلمان على مجرد إصدار القوانين الخاصة بالإدارة المحلية بل يتعداه أيضا إلى متابعة الهيئات المحلية ويلفت نظر الحكومة إلى أوجه القصور في أنشطتها عن طريق الأسئلة والأجوبة التي توجه في العادة إلى الوزراء كل حسب قطاعه [3]، فالبرلمان يعد مجلس منتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، وهو ما أكدت عنه المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وعلى الرغم من أهمية الدور الذي تؤديه الرقابة البرلمانية في ضمان حكامة تسيير الجماعات المحلية بإعلائها لدولة القانون ومبدأ المشروعية، إلا أنه وفي الجزائر لازال يظهر الواقع العملي عدة عراقيل تحد من فاعلية العمل البرلماني وذلك من خلال إضعاف سلطته في مجال التشريع والرقابة خاصة في ظل أتساع نفوذ السلطة التنفيذية نصا وممارسة وعدم منحه آليات خاصة بالرقابة على الجماعات الإقليمية[4]، لذلك نجد أنه بات لزاماً إعادة الاعتبار لمكانة الرقابة البرلمان بمنحه الوسائل الكافية القانونية الكافية لأداء اختصاصاته كجهاز يعمل على تفعيل مبدأ المساءلة من أجل الرقي بالخدمة العمومية والتنمية على الصعيدين الوطني والمحلي معاً.

ثانيا – رقابة الإعلام:

مما لا شك فيه أن الوسائل الإعلامية كجهة رقابة غير رسمية على الجماعات الإقليمية عموماً تؤدي إلى تكوين الرأي العام وتوجيه صوب نقد الهيئات المحلية ومساءلتها من قبل المواطنين إزاء وتصرفاتها، وإلى إرشادها إلى طرق الإصلاح التي تقتضيها المصلحة العامة، فصحافة بكافة صورها تعمل على مراقبة أداء الإدارة العمومية بتسليطها الضوء على مواطن الضعف والخلل والكشف عن بؤر وأشكال الفساد ويمد أجهزة الرقابة الرسمية بالمعلومات والوثائق الضرورية لمعالج الأوضاع الصعبة[5]، ومن ثم يبرز لنا الدور المهم الإعلام في تعزيز الرقابة الشعبية، حيث يقوم الإعلام بتزويد الجمهور بأكبر قد ممكن من المعلومات

[1] – هاشم محمد سامي، المرجع السابق، ص435.

[2] – نسيمة قادري، المرجع السابق، ص317.

[3] – هاشم محمد سامي، المرجع السابق، ص435.

[4] – نسيمة قادري، المرجع السابق، ص289، 299.

[5] – هاشم محمد سامي، المرجع السابق، ص436.

أو الحقائق وبقدر ما تكون هذه الأخيرة موثوقة وواضحة بقدر ما يجعلنا عند تصور وجود الإعلام ورأي عام صحيح منتج لأثاره الايجابية.

وبناءاً على ما سبق يمكن القوال أن للإعلام له دور مهمة في ممارسة الرقابة على الإدارات العمومية وقوته تكمن في الدول التي تهتم بإعلاء مبادئ حرية الرأي وتعبير ويزداد تأثيره كلما استفاد من التطور الحاصل في ميدان الاتصالات والمواقع الالكترونية الخاصة بالتواصل الاجتماعي، وهي أهم الوسائل التي لها تأثير على المستوى المحلي لما تعرفه من استخدام واسع النطاق لجميع لفئات المجتمع وما تتميز به من سهولة في نشر المعلومة والتوعية وفضح الممارسات الفاسد، وهو ما يجعل المواطن أكثر تفاعلاً مع محيطه ودراية بمشاكله والصعوبات التي تعتريه.

ثالثا – رقابة الأحزاب السياسية والمجتمع المدني :

تمارس الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني كالجمعيات المحلية أدوارا رقابية هامة على الصعيد المحلي، كونهما يشتركان علاوة على ممارسة الرقابة غير المباشرة على هيئات وأعمال المجالس المنتخبة تكوين الرأي العام المحلي وتنمية وعي المواطنين وتحسسيهم بحجم مشكلاتهم ودمجهم في الحياة السياسية والمدنية عن طريق آليات الديمقراطية التمثيلية والتشاركية.

أعتبر القانون العضوي رقم 12-04 الأحزاب السياسية على أنها عبارة عن تجمع لمواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويتجمعون لوضع مشروع ذو طابع سياسي مشترك من أجل الوصول إلى السلطة والمسؤوليات في تولي قيادة الشأن العمومي بطرق سلمية ديمقراطية[1]، فهي بهذه المعنى تتولى في إطار ممارسة الديمقراطية النيابية تقديم مرشحين عنها في الانتخابات المحلية، ولها أن تمارس الرقابة على أعضاءها الذين تم انتخابهم في المجالس المحلية وإعادة توجيههم لخدمة البرامج والروئ التي تتبناها أحزابهم، لابد أن تكون على حس عال بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها وتطوير مواردها البشرية وانتقاء مرشحيها للإنتخابات المحلية على أسس من الجدارة الكفاءة والابتعاد عن المعايير غير الموضوعية كدرجة النفوذ أو المال التي يتحلى بها المرشح، والتي ستؤثر لا محالة على الأسس التي يجب مراعاتها لضبط أو محاسبة الحزبية للمنتخبين[2]؛ كما يظهر الدور الرقابي الأكثر فاعلية للأحزاب السياسية عندما تتعدد وعندما يكون الحزب خارج نطاق السلطة فإن دوره الرقابي يكون أكثر فاعلية وقوة، ذلك أن وجود الحزب في صفوف المعارضة يجعله أكثر شراسة في إعمال دوره الرقابي ويمكن له أن يتابع من خلال كوادره ويتحرى مواطن الخلل في الإدارة العمومية على مستوى الوطني والمحلي على حد سواء[3].

---

[1] – المادة 03 القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ج، عدد 02، الصادر بتاريخ 15 يناير 2012.

[2] – لرقم رشيد، نظم الانتخابات ودورها في عملية التحول الديمقراطي (الجزائر، مصر) دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية، 2016، 2017، ص214.

[3] – هاشم محمد سامي، المرجع السابق، ص443.

أما منظمات المجتمع المدني كأحد أطراف الحكامة المحلية[1]، لابد لها من الاضطلاع بمسؤولياتها في إطار ممارسة الديمقراطية التشاركية، فعلاوة على ضرورة انخراطها في تسيير الشؤون العمومية يجب أن تتولى مهمة انجاز بعض مظاهر الرقابة غير المباشرة على المجالس المحلية المنتخبة وهيئاتها التنفيذية، كمراقبة العملية الانتخابية أو مداولات التي يجريها المجالس المحلية المنتخبة والتي تتطلب بدورها تكريس حق الحصول على المعلومة وتقرير آليات تشاركية فعلية على غرار تقديم العرائض والملتمسات وغيرها.

إن تمكين الدور الرقابي لمنظمات المجتمع المدني يساهم في زيادة نسب الكفاءة والفاعلية لديها وتحقيق أهدافها وينمي دورها في مواجهة الفقر وفي زيادة مساحة الديمقراطية ودفاع عن حقوق الإنسان وتقليص دور الدولة، وهو ما يساهم في تدعيم المساواة والعدالة الاجتماعية وتقليل الظلم المجتمعي[2]، إلى جانب متابعة عمليات الفساد هذه المهمة والتي تعمل خلالها منظمات المجتمع المدني على بناء مسار فعال للتصدي لمظاهر الفساد، فالمواطن عندما يشعر أن الفساد سوف يعمل على التأثير في حياته سلباً فلا شك أن المجتمع وجميع تنظيماته سيكون لها ودور بارز في مكافحته والضغط باتجاه تنبي معايير الحكم الراشد[3].

وبما أن الواقع المعاش في الجزائر لا يزال يبرز عدة عراقيل في سبيل تفعيل رقابة المجتمع المدني آن الأوان لتطوير الآليات الكفيلة بإدراجه كطرف أصيل للحكامة المحلية، تماشياً مع ما جاء به التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 من إصلاحات مرصودة لدعم قدرات المدني في الرقابة على المؤسسات والهيئات العمومية خاصة ما تعلق بدور المرتقب للمرصد الوطني للمجتمع المدني.

[1] – حورية سعايدية، حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية – المشاركة والشفافية –، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، فرع: تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة ،الجزائر، السنة الجامعية 2013 /2014، ص80.

[2] – محمد العزازي أحمد، دور المجتمع المدني والإعلام في ترشيد القطاع الحكومي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، منتدى لمائدة للمستديرة: الأدوار الجديدة للحكومة، اسطنبول – تركيا 16-18، يونيو 2008، ص13.

[3] – أديب محمد جاسم، سحر محمد نجيب، دور مؤسسات المجتمع المدني في متابعة الفساد السياسي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد 05، العدد 18، ص279.

الفصل الثاني:

حكامة نظام الجماعات الإقليمية يقتضي إدراج أجهزة وهيئات جديدة في التسيير

لما كانت الحكامة المحلية تشير إلى الطريقة التي تمارس بها السلطة على المستوى المحلي وإلى جودة وفعالية وكفاءة الإدارة المحلية وتقديم الخدمات العامة وإجراءات صنع القرار، وشمولها وشفافيتها ومساءلتها[1]، فأن تحقيق لابد وأن يمر عبر فتح قنوات لإشراك المواطنين في عمليات اتخاذ القرارات سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة فالإدارة التي تسعى لتحقيق خدمة عامة للمواطن حري بها أن تلتزم بإشراك ذلك المواطن أولاً[2]، لذلك أصبحت درجة مشاركة المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص في التسيير العمومي معياراً ومؤشراً حاسماً للوقوف على مدى وجود الحكامة الجيدة.

إن حكامة نظام الجماعات الإقليمية باتت رهينة استجابته للنظم الديمقراطية الحديثة التي تسمح بإدراج المواطن المحلي ضمن هياكل الأدارة المحلية من خلال نظام لامركزي قوي يعترف بقيام مجالس محلية يتم انتخاب أعضائها من السكان المحليين عن طريق أسلوب الاقتراع العام، وبذلك فقط تعد المجالس المحلية المنتخبة المكانة الأمثل الذي تمارس فيه من ناحية مبدئية الديمقراطية التمثيلية بقيام نظام انتخابي فعّال يتيح للمواطن ممارسة حقوقه الانتخابية سواء أكان ذلك عن طريق إعلان ترشحه لنيل أحد المقاعد النيابية أو عن طريق سلوك مسلك التصويت على ممثليه بكل حرية في إطار الشفافية والنزاهة وحرية المنافسة، ومتى كان كذلك فأنه يمهد الطريق للتكريس الفعلي لمبدأ المشاركة في تشكيل الهئيات المحلية وهو ما يعد مؤشراً على حكامة التسيير المحلي الذي يتحدد بمكانة المواطن ضمن هياكل الوحدات المحلية ومساهمته في صناعة القرار.

إن تشعب وتطور مهام الجماعات الإقليمية في العالم المعاصر جعلت من مشاركة المواطن والمجتمع المدني أمراً ضرورياً في تسيير الشأن المحلي وفي صياغة القرار التنموي وتنفيذه ومتابعة؛ حيث يعد وجود مجتمع مدني نشط ومتنوع مؤشراً هاماً للحكامة المحلية الجيدة فهو بحاجة إلى لعب أدور في عملية التقييم بما في ذلك تحديد ولفت الانتباه الإدارة لأوجه القصور في التسيير العمومي[3]، بالإضافة إلى ضرورة إشراك كل المؤسسات وكافة الفاعلين الاقتصاديين وفق ما يعرف بالديمقراطية التشاركية التي تقود لإحداث تغيير شامل في البناء التنظيمي للجماعات الإقليمية ليصبح المواطن والمجتمع المدني بمثابة شريك مع الهيئات المحلية في إدارة العملية التنموية، وهذا ما يجعل مبدأ المشاركة يكتسي بعدا آخر لا يقف عند ممارسة حق التصويت والترشح وحسب بل يمتد ليشمل الحق في المبادرة والاستشارة وغيرها من أجل ضمان مساهمت كل الأطراف في زيادة جودة وأداء المشاريع التنموية ومنه تفعيل الحكامة الجيدة في تسيير الجماعات الإقليمية.

---

[1] – A Users' Guide to Measuring Local Governance , Op.cit, p05.

[2] – محمد بوكطب، الحكامة: المبادئ والأسس، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 15 / نوفمبر 2016، ص130.

[3] – A Users' Guide to Measuring Local Governance , Op.cit , p11.

بناءاً على ما سبق سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فيهما ما يلي:

- **المبحث الأول: الخيار الانتخابي آلية لإشراك المواطن في تسيير الجماعات الإقليمية.**
- **المبحث الثاني: الديمقراطية التشاركية ضمان لإشراك المواطن والمجتمع المدني في التسيير المحلي.**

المبحث الأول:

الخيار الانتخابي آلية لإشراك المواطن في تسيير الجماعات الإقليمية

يرى الكثير من الباحثين أن الحكامة لا تقف فقط عند حالة معينة من الشفافية والمساءلة وحكم القانون كأحد أهم المبادئ والأسس التي تنبي عليها بل تتعدى ذلك لحالة من المشاركة الديمقراطية وضمان حقوق الإنسان، التي من خلالها تتيح تفاعل كافة الأطراف المؤثرة في صناعة القرارات بغرض تحقيق مستوى عالي من المعيشة لكافة أفراد المجتمع على اختلاف وتنوع أطيافهم ومستوياتهم[1]، ولقد أذى الاتساع الهائل والزيادة المطردة لعدد المواطنين الذين يملكون حق المشاركة إلى الأخذ بالنظام النيابي الذي يقتصر على اختيار ممثلين يتولون اتخاذ القرارات بنيابة عنهم، وهنا يظهر الإرتباط بين الديمقراطية النيابية والانتخاب حيث أصبح هذا الأخير الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة[2]، ومنه الوسيلة المثلى لتجسيد المشاركة الفعلية للمواطن في التسيير الشؤون العمومية.

تعد الانتخابات الركيزة الأساسية التي تهدف إلى خلق الفضاء الأمثل لمشاركة المواطن المحلي في تسيير جماعته للإقليمية بالمساهمة في تشكيل مجالسها المنتخبة؛ ولقد اعتمد المشرع الجزائري في تشكيل المجالس المحلية على أسلوب الانتخاب الكلي لأعضائها استجابة لمقومات اللامركزية الإقليمية ولأهداف جعل المواطن في صلب عملية صناعة القرارات التنموية والمشاركة في تحسين إطاره المعيشي **(المطلب الأول)**.

إن النظم الانتخابية الهشة التي لا توفر ضمانات كافية لإعمال مبدأ حرية الرأي والتعبير واحترام الإدارة الشعبية في اختيار الممثلين قد تفسح المجال لظهور أشكال الفساد وتضعف من شرعية المجالس المنتخبة، وهو ما يتطلب خطوات جدية لإصلاح النظام الانتخابي ليكون أكثر ملائمة لمتطلبات مبدأ المشاركة كأحد المعايير الرئيسية للحكامة الجيدة، وهو ما سعى المشرع الجزائري إليه لاسيما في ظل الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الجديد **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول:

تبني الأسلوب الانتخابي لتشكيل المجالس المحلية

يعد تنبي الأسلوب الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية أكثر استجابة لمقتضيات الحكامة المحلية ذلك أن هذه الأخيرة تبنى على منطق التسيير المرتكز على وجود قيادات منتخبة ومؤهلة لحمل لواء المسؤولية تلتزم بتطوير الموارد المحلية وترقية الخدمة للمواطنين وتحسين نوعية حياتهم بمشاركتهم الكاملة ورضاهم[3].

حافظ المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب كأساس لتشكيل المجلس المحلي في القانون العضوي رقم 21-01 المتعلق بالانتخابات ليؤكد بدوره على نهج الإصلاحات السياسية التي عكفت الدولة الجزائرية

[1] – محمد بوكطب، المرجع السابق، ص128.

[2] – حميد سرهنك البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، ط 01، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2015، ص ص19-20.

[3] – محمد بوكطب، المرجع السابق، ص118.

على إحداثها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تستهدف في الأساس توسيع نطاق ممارسة الحقوق السياسية بتوسيع دائرة المشاركة وتفعيل الديمقراطية المحلية، وهو مايفرض علينا الوقوف على مدى تكريس مقومات مبدأ المشاركة أثناء تشكيل المجالس المحلية **(الفرع الأول)**.

أن جعل الأسلوب الانتخابي كأداة ووسيلة وحيدة لأجل تشكيل ونيل العضوية في المجالس المحلية المنتخبة لابد أن يسفر عنه وجود تركيبة سياسية تتمتع بشرعية حقيقية تدعم عوامل استقراره وتحقق أهداف التنمية، والذي لن يتأتى إلا من خلال ضمان بمعايير النزاهة والحياد في إنتقاء المترشحين وهو ما جعل المشرع يلجأ لتقييد مبدأ المشاركة بحرمان بعض الطوائف من الترشح للإنتخابات المحلية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مدى تكريس مقومات مبدأ المشاركة أثناء تشكيل المجالس المحلية

تعد الانتخابات الدورية والحرة ضمان لممارسة حقوق السياسية التي يحتل فيها حق الانتخاب والترشح النصيب الأوفر، ولقد جاءت معظم النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة مؤكدة على وجوب احترام إرادة الناخبين وفتح أبواب التصويت والترشح فهما يشكلان تجسيداً لمبدأ المشاركة في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة.

يشكل المجلس المنتخب مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية والإطار الذي يعبر فيه عن الإرادة الشعبية هذه الأخيرة تتجسد عن طريق اختيار المواطن الحر لما يراه مناسبا من المرشحين، ونجاح تلك العملية مرهون بوجود نظام انتخابي متكامل يكفل ممارسة حقوق المشاركة في كنف المساواة والعدل دون إقصاء بفتح أبواب الترشح والانتخاب معاً أمام جميع فئات وأطياف المجتمع، وذلك لا يعني بضرورة عدم إضافة بعض الشروط والضوابط لممارسة حق التصويت أو الترشح لتفعيل المشاركة النوعية والهادفة، وهو ما يدعونا للتعرف على طريقة تشكيل المجالس المحلية المنتخبة تجسيداً لمبدأ المشاركة **(أولا)**، ثم البحث عن مدى ملائمة الشروط المقررة لممارسة حقي الانتخاب والترشح لمتطلبات المشاركة الشعبية **(ثانيا)**.

أولا- طريقة تشكيل المجالس المحلية المنتخبة تجسيداً لمبدأ المشاركة:

تعد المجالس الشعبية البلدية الولائية عبارة عن جهاز تداولي يتم اختيار أعضاءها عن طريق الانتخاب العام السري والمباشر[1]؛ ويتم في العادة تقدير حجم المجلس المنتخب تبعاً لمعيار الكثافة السكانية للبلدية أو الولاية المعنية، وهو ما حافظ عليه المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 21- 01، ومن شأن ذلك فتح باب مشاركة للمواطنين وضمان تمثيل عادل في تشكيلة المجالس المحلية كون عدد أعضائها يتحدد بشكل منسجم ومتسق مع تطور عدد السكان، وسيتم توضيح ذلك كما يلي:

[1] – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص170.

1 – تشكيلة المجالس الشعبية البلدية وعدد أعضائها:

بموجب المادة 169 من الأمر رقم 21-01 يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي بطريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفصيلي دون مجز لعهدة مدتها 5 سنوات، وهي ذات المدة التي كانت مقررة في القانون العضوي رقم 16- 10 المتعلق بالانتخابات السابق(ملغى)[1].

ينظر للمدة 05 سنوات أنها معقولة وملائمة لتمكين المواطنين من المشاركة في تسيير الشأن المحلي، فليست هي بالمدة الطويلة التي تجسد فكرة احتكار السلطة، ولا هي بالمدة القصيرة التي ينجر عنها تجديد هياكل التسيير على مستوى الجماعات الإقليمية في فترات قصيرة قد تكلف خزينة الدولة أعباء تنظيم العملية الانتخابية وتثقل كاهل الإدارة المسؤولة عن تنظيمها، وقد يكون ذلك على حساب الاهتمام بمشاكل وانشغالات الإقليم أو الجماعات الإقليمية ذات الأولوية القصوى للمواطنين أكثر من غيرها[2].

يتم إجراء انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي في ظرف (03) ثلاثة أشهر التي تسبق انقضاء العهدة الجارية، ويمكن أن تمدد تلقائياً في حال تطبيق تدابير المنصوص عليها في الدستور كتلك المتعلقة بالحالات الاستثنائية أو إيقاف العمل بالدستور مدة سريات حالة الحرب[3]، فهي تمثل تلك الحالات الغير عادية التي قد تمر بها الدولة حيث يصعب أو يستحيل معها إجراء انتخابات محلية.

حافظ المشرع الجزائري في الأمر رقم 21-01 على معيار الكثافة السكانية في تقدير تعداد أعضاء المجالس الشعبية البلدية الذي كان معمولاً به في القانون العضوي رقم 16-10، حيث نصت المادة 187 من قانون الانتخاب الجديد على أن تعداد أعضاء المجالس الشعبية البلدية يتم تقديره حسب تعداد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء الأخيرة للسكان والإسكان، وبناءاً عليه تتشكل المجالس البلدية كما يلي[4]:

- (13) عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة،
- (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و20.000 نسمة،
- (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و50.000 نسمة،
- (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و100.000 نسمة،
- (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و200.000 نسمة،
- (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200.000 نسمة أو يفوقه.

---

[1]- المادة 169 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 17، الصادر بتاريخ 10 مارس 2021.

- المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر بتاريخ 28 غشت 2016.

[2] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص ص 206- 207.

[3]- المادة 169 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[4] - المادة 187 من الأمر نفسه.

- المادة 80 القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق.

إن منح البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة (13) مقعدا بدلاً عن 07 مقاعد التي كان منصوص عليها في ظل القانون العضوي لسنة 1997 يتناسب مع مبدأ المشاركة في التسيير ويدعم نظام التعددية الحزبية ويتجاوز الصعوبات التي قد تطرأ عن اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي أو اللجان الدائمة، فبعد أن تم رفع الحد الأدنى لتشكيلة المجلس البلدي من 07 إلى 13 أتاح ذلك فرص أكبر لإلتحاق مواطني البلدية كمرشحين في الانتخابات المحلية من جهة، ومّكن المجلس البلدي من صنع القرار وتشكيل اللجان الدائمة من جهة ثانية[1].

وفي ذات السياق نجد أن المشرع الجزائري في الأمر رقم 21-01 قد حافظ على أيضا على الحد الأدنى للأعضاء المنتخبين للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة وهو(13) عضوا الذي عُمل به في المادة 80 القانون العضوي رقم 16-10 السابق، لما لذلك من مزايا عديدة ترفع من درجة ممارسة حقوق المواطنة والتمثيل السياسي داخل المجلس البلدي ومنه تكريس مبدأ المشاركة.

2- تشكيلة المجالس الشعبية الولائية وعدد أعضائها:

يعد المجلس الشعبي الولائي بمثابة الهيئة التي تجسد الطبيعة اللامركزية الولاية وتجسد مبدأ الديمقراطية الإدارية ومبدأ المشاركة الشعبية على إقليمها[2]، ويتشكل من مجموعة أعضاء يتم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية[3].

وتطبيقاً لنص المادة 187 من القانون العضوي رقم 21-01 والتي وردة ضمن القسم الأول المتعلق بالأحكام المشركة لإنتخاب أعضاء المجالس البلدية الولائية يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات وبطريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفصيلي دون مجز، وتجرى الانتخابات في ظرف (03) ثلاث أشهر التي تسبق العهدة الجارية وتمدد في حال تطبيق ذات التدابير المنصوص عليها في دستور، كالحالات الاستثنائية أو حالة الحرب كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، في حين يختلف عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية عن البلدية بحكم اتساع الرقعة الجغرافية الولاية وتعدادها السكاني الذي يشمل جميع سكان البلديات التي تندرج ضمن نطاقها الإقليمي.

وبناءاً على نص المادة 189 من الأمر رقم 21-01 يتغير تعداد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، ويحدد حجم المجلس الشعبي الولائي كما يلي[4]:

- (35) عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة،
- (39) عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و650.000 نسمة،

[1] - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص171 وما بعدها.

[2] - عمار عوابدي، القانون الإداري . الجزء الأول (النظام الإداري)، المرجع السابق، ص255.

[3] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص196.

[4] - المادة 189 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

- (43) عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة،
- (47) عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و1.1.50.000 نسمة،
- (51) عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.1.50.001 و1.1.250.00 نسمة،
- (55) عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.1.250.00 نسمة أو يفوقه.

وما يمكن أن تستشفه حول نص المادة 189 من الأمر رقم 21-01 أنها جاءت متطابقة تماماً مع ما تضمنته المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-10 من حيث تعداد أعضاء المجلس الشعبي الولائي وبناءاً على نفس أرقام تعداد الكثافة السكانية المتبعة ذاتها، فتعداد المجلس الشعبي الولائي في كلى القانونين يضمن تمثيلاً أوسع واشمل لكامل سكان البلديات التي تقع ضمن الحدود الجغرافية للولاية.

ثانيا- ملائمة شروط ممارسة حقي الانتخاب والترشح لمتطلبات المشاركة الشعبية:

يُعد حقي الانتخاب أو الترشح من ضمن الحقوق الأصيلة المكرسة في الدستور فلكل مواطن الحق أن ينتخب وينتخب[1]، غير أن ذلك لا يعني عدم النص على جملة من الشروط والضوابط القانونية الواجب توافرها للمقبلين على ممارسة حقوقهم الانتخابية، الهدف منها ضمان ممارسة هادفة تضفي شرعية أكبر على تشكيلة المجالس المحلية وتعزز من مكانتها كفاعل رئيسي ومهم في تسيير الشأن المحلي، ومن دون المبالغة والإكثار من الشروط التي قد تكون مجحفة في حق البعض وتحرمهم إما من الإدلاء بأصواتهم في العملية الانتخابية أو الترشح لنيل عضوية في المجالس المحلية، وحتى لا تصبح عاملاً يؤثر على صحة وسلامة المسار الديمقراطي والحكامة معاً على المستوى المحلي.

ولقد قيّد المشرع الجزائري ممارسة حق الانتخاب بضرورة استيفاء بعض الشروط التي بها يكتسب الفرد صفة الناخب في جميع الاستحقاقات الانتخابية، أما في ما يتعلق بالترشح لعضوية للمجالس الشعبية المحلية علاوة على ضرورة استفاء شروط الناخب تم إضافة بعض الشروط الأخرى التي النص عليها في قانون الانتخابات لسنة 2016، أو تلك المستحدثة بموجب الأمر رقم 21-01، وسنتناولها كما يلي:

1- الشروط الواجب توافرها في الناخب: يعد الناخب ذلك الشخص الذي يدلي بصوته لتعبير عن إرادته الحرة في اختيار ممثليه سواء على المستوى المحلي أو الوطني، وحتى تتكون له ما يعرف بالأهلية الانتخابية يتدخل المشرع لسن بعض الشروط لممارسة حق الانتخاب الهدف منها إما توسيع أو تضيق الهيئة الناخبة[2].

وبالعودة إلى الأمر رقم 21-01 نجد أن المشرع نص على الشروط الواجب توافرها في الفرد حتى يكتسي صفة الناخب وهي صفة تؤهله للإدلاء بصوته في جميع الاستحقاقات الانتخابية على المستوى المحلي أو الوطني، وبإستفائها يستطيع الفرد ممارسة حق الانتخاب كحق من الحقوق السياسية ومظهر من مظاهر حرية الرأي والتعبير بعد حصوله على بطاقة الناخب، هذه الأخيرة والتي عرفتها المادة 02 من الأمر رقم

[1] – المادة 56 من دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق.

[2] – سامي الوافي، تطبيقات مبدأ المشاركة بالمجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، الجزائر، المجلد 04، العدد 07 / ماي 2016، ص308.

21 -01 بأنها: " **بطاقة شخصية تسلمها السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات إلى شخص بعد تسجيله في القائمة الانتخابية لتمكينه من ممارسة حقه في التصويت في العمليات الانتخابية والاستفاتئية** "، والملاحظ أن المشرع الجزائري قد حافظ في الأمر رقم 21-01 على نفس شروط الناخب التي كانت مقررة في القانون العضوي رقم 16-10 وهي كما يلي:

أ- الجنسية الجزائرية: تعتبر الجنسية تلك الرابطة القانونية والسياسية التي تربط شخصاً ما بدولة معينة[1]، وبمفهوم المادة 50 من الأمر رقم 21-01: " **يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية**"، وهو ما يفيد اشرط أن يكون الفرد متمتعاً بالجنسية الجزائرية لممارسة حق الانتخاب في جميع الاستحقاقات الانتخابية التي تجرى في إقليم الدولة.

والواضح أن المشرع الجزائري لم يميز بين ضرورة أن يكون الناخب متمتعاً بالجنسية الأصلية أو المكتسبة لممارسة حق الفرد في الانتخاب[2]، وحسناً فعل خصوصاً أن ذلك يسمح بتوسيع نطاق المشاركة، كما قد يبدو للوهلة الأولى أن شرط الجنسية ليس له تأثير مباشر على تسيير الجماعات الإقليمية، إلا أنه وفي حقيقة الأمر قد يرتب إعمال هذا الشرط على نحو متشدد الانتقاص من درجة تمكين الفرد من حقوق المواطنة والتي تتيح التمتع بجملة من بارزة من الحقوق ذات الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تمنح له كمواطن جزائري على إقليم الجماعة الإقليمية، بالإضافة إلى ضرورة دمج جميع الفئات والشرائح المجتمع الواحد دون تهميش وتمييز في العملية التنموية.

وفي ذات السياق نصت المادة 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: " **لكل شخص الحق في جنسيته ولا يجوز حرمان شخص من جنسيته تعسفياً أو إنكار حقه في تغييرها**"[3]، ذلك أن استبعاد شرائح كبيرة من الأفراد وحرمانهم من الجنسية لاسيما إذا كان تعسفياً وما قد ينبثق عنها من امتيازات كالهوية والتعليم والرعاية الصحية والتنمية وغيرها يترك آثار مستديمة وخطيرة ليس على الفرد عديم الجنسية وحسب بل على المجتمع ككل، فالإنتقاص من قيم وحقوق الإنسان وما يترتب عليها من مكتسبات التي يمنحها ويقرها القانون يعد عاملاً يساهم من دون شك في زيادة حجم الأزمات الاجتماعية وتشتيت وإعاقة جهود الرامية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطبيق مبدأ المساواة والتكافؤ الفرص[4].

ب- بلوغ السن 18 سنة كاملة يوم الاقتراع : تزايد اهتمام المشرع الجزائري بضرورة إشراك العنصر الشاب في رسم الخارطة السياسية على المستوى المحلي وممارسة الديمقراطية التمثيلية بشكل عام خاصة بعد الحراك

---

[1]- عمر معمر خرشي، وضعية عدمي الجنسية بين التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 05/ 2018، المجلد 04، ص199.

[2]- سامي الوافي، المرجع السابق، 309.

[3]- المادة 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 218 (د-3) المؤرخ في 01 ديسمبر 1948، منشور على الموقع الرسمي للأمم المتحدة على الرابط التالي: https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/ ، تاريخ الزيارة 2021/10/12.

[4] - عمر معمر خرشي، المرجع السابق، ص195.

الشعبي، حيث اعتراف التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 في ديباجته بطاقات التي يشكلها ويضمنها عنصر الشباب في الجزائر[1].

وبما أن الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات جاء أساساً ضمن أطار الإصلاحات التي تهدف لضمان مشاركة الشباب في الحياة السياسية، كان من الطبيعي أن يحافظ على شرط السن المقرر لممارسة حق الانتخاب في القانون السابق والمقدرة بـ 18 سنة كاملة يوم الاقتراع [2]، وهي وإن كانت ثابتة في التشريعات الانتخابية السابقة إلا أنها تختلف عن السن المقرر لترشح وكذا سن الرشد المنصوص عليها في القانون المدني وهي بلوغ السن 19 سنة كاملة، وبذلك تستنتج أن المشرع قد خفض سن الرشد السياسي بالمقارنة بالرشد المدني لوعيه التام بضرورة توسيع الهيئة الناخبة [3]، وضم أكبر قد ممكن من الفئات العمرية لإنجاح مشروع الديمقراطية التمثيلية على الصعيدين الوطني والمحلي لاسيما الشبابية والتي تحتل جزءاً لا يستهان به في المجتمع الجزائري.

ج- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية : تطرق المشرع الجزائري في الأمر رقم 21-01 لشرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية بالنسبة للأشخاص المقبلين على ممارسة حق الانتخاب في المجالس الشعبية المحلية وباقي الاستحقاقات الانتخابية الأخرى، وعلى غرار القانون رقم 16-10 تم جعله أيضاً كشرط ضروري من أجل التسجيل في القوائم الانتخابية[4].

ولابد أن نتفق على أهمية هذا الشرط في تعزيز حكامة التسيير التي تقتضي ممارسة الديمقراطية الهادفة لإضفاء الفاعلية والشرعية في عمل المجالس المحلية المنتخبة كونه من غير المعقول أن يسمح بممارسة حق الانتخاب لمن لا يتمتع بالأهلية العقلية والأدبية والمالية التي تتيح له تسيير شؤونهم الخاصة، فضلاً عن الانخراط في العملية الانتخابية والمساهمة في تشكيلة المجلس المنتخب، ولأجل لدلالة على أهلية الشخص وسلامته الأدبية والعقلية والمالية والتي تمكنه من ممارسة من التمتع بالحقوق المدنية والسياسية يجب أن يتوافر في شخص الناخب ما يلي:

- **الأهلية العقلية:** من الطبيعي أن يتمتع الفرد بالسلامة العقلية التي تؤهله لإختيار ممثليه بكل حرية وإدراك وإرادة، ولقد استثنى القانون الأشخاص الذين لا يتمتعون بسلامة العقلية لصغر في السن أو بسبب جنون، أو عته، أو سفه، أو الغفلة، وتم حجر عليهم طبقاً للمادتين 42 و43 من القانون المدني، من ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية[5]، فالسلامة العقلية ينبغي أن لا يشوبها أحد العيوب والتي قد تعدم الأهلية تماماً أو تنقص

[1]- ديباجة دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق، ص06.

[2] - المادة 50 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[3]- أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2006/2005، ص46.

[4] - المادة 50 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

- المادة 03 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق.

[5]- المادة 50 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

منها والتي تصيب الشخص في تدبيره عن سفه أو غفلة، غير أن تلك الحالات مؤقتة وتزول بزوال مسبباتها وبرفع الحجر عنه بموجب حكم قضائي صادر من الجهات المختصة حسب الشروط والأشكال المعمول بها هذا الشأن.

– **الأهليـة الماليـة:** ويراد بها قدرة الشخص التي تسمح له بإدارة شؤونه المالية من أموال أو ممتلكات وتصرف فيها بكل حرية[1]، فبالنسبة للأشخاص الذين تعرضوا للحجز بموجب حكم قضائي على أموالهم ومنعهم من التصرف بها بكل حرية وإرادة لا يمكنهم ممارسة حق الانتخاب والذي يظل رهينة صدور حكم يقضي برفع الحجز عنهم، ويندرج في الإطار أيضا عدمي الأهلية المالية لمن أشهر إفلاسه والحائز صفة التاجر عملاً بنص المادة 01 من القانون التجاري[2].

– **الأهليـة الأدبيـة:** وهي مفهوم حقوقي ذات مضمون أخلاقي يراد بها تحلي الشخص بقدر من النزاهة والشرف[3]، ولقد أكد الأمر رقم 21–01 على ضرورة تمتع الفرد بقدر من الشرف والأمانة والنزاهة لأداء واجبه الانتخابي، فلا يسجل في القائمة الانتخابية من حكم عليه بجناية ولم يرد اعتباره أو تم الحكم عليه لإرتكابه جنحة تم القضاء فيها بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح لمدة محددة[4]، وهو ما من شأنه المحافظة على نزاهة ومصداقية العملية الانتخابية.

وفي ذات الإطار نص القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات على حرمان الأشخاص المتورطين في بعض الجرائم المرتبطة بنزاهة العملية الانتخابية من ممارسة حقوق الترشح والانتخاب التي قد تصل لمدة 05 سنوات على الأكثر، كما في حالة ثبوت تورطهم في ارتكاب بعض الجرائم المتعلقة بالحملات الانتخابية المنصوص عليها في المادة 304 في نفس القانون[5]، كما أضاف المشرع قيد آخر في القانون رقم 99–08 المتعلق بإستعادة الوئام المدني والصادر على خلفية ميثاق السلم المصالحة الوطنية في إطار تسوية وضعية المتورطين في إعمال إرهابية أو تخريبية وإعادة إدماجهم في المجتمع الجزائري، والذي قضى بحرمانهم من ممارسة الحقوق السياسية لمدة 10 سنوات[6]، وهو ما يفيد حرمانهم من ممارسة حق الترشح والانتخاب في المجالس المحلية.

– المادتين 42،43 من أمر رقم 75–58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج، عدد 78 الصادر بتاريخ 30 سبتمبر سنة 1975، معدّل ومتمّم.

[1] – حسام الدين بركبية، حدود حرية الرأي والتعبير: في المجال السياسي (إنشاء الأحزاب السياسية، والحق في الانتخاب)، مجلة الحقوق والحريات، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، العدد 2015/02، ص177.

[2] – **راجع في ذلك:** – المادة 646 وما يليها من القانون رقم 08–09 المرجع السابق.

– المادة الأولى وما يليها من أمر رقم 75–59، مؤرخ 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون التجاري، ج.ر.ج.ج، العدد 101 الصادر بتاريخ 19 ديسمبر سنة 1975، معدّل ومتمّم.

[3] – حسام بركبية، المرجع السابق، 177.

[4] – المادة 52 من الأمر رقم 21–01، المرجع السابق.

[5] – المادة 304 من الأمر نفسه.

[6] – المادة 5 من القانون رقم 99–08 المؤرخ في 13 يوليو 1999، يتعلق باستعادة الوئام المدني، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادر بتاريخ 13 يوليو 1999.

وعلاوة على ما سبق حافظ الأمر رقم 21-01 على مسألة استبعاد الأشخاص الذين صدرت منهم بعض السلوكات أو الأعمال المناهضة لمصالح الوطن أثناء الثورة الجزائرية[1]، على الرغم من الجدل القائم حول تقرير هذا الشرط لممارسة الحقوق الانتخابية في الجزائر والذي تم بموجب القوانين الصادرة بعد سنة 1980 وهي مدة كافية لسقوط العقوبة بتقادم، فضلاً أن المؤسس الدستوري قد أقر المساواة التامة بين المواطنين حيث لا يمكن التذرع الجنس أو العرق والرأي أو أي ظرف خاص شخصي كان أم اجتماعي[2]، وبالتالي لا يمكن حرمان تلك الفئة حرمان كامل ودائماً من ممارسة الحقوق الانتخابية خصوصاً وأن القانون الجزائري حول تلك المسألة لم يتطرق للحالات التي يستطيع فيها الفرد أن يسرد حقوقه الانتخابية أو إذا كانت مشروطة بصدور حكم قضائي نهائي أم لا.

وخلاصة القول أن المشرع قد كرس نظامين في ما يتعلق بشرط الأهلية الأدبية أولهما ذو طابع قانوني يتعلق بتلك بالعقوبات الجزائية المقررة جراء ارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية وهي ذات طبيعة مؤقتة وهي لا تطرح إي إشكال، فهي تستهدف ضمان نزاهة العضو المنتخب فأي خلل فيها قد يؤثر على صحة وسلامة الديمقراطي التمثيلية؛ أما الثاني نابع من فكرة العزل السياسي الذي يقضي بالحرمان النهائي لبعض الفئات كما هو الحال عند حرمان بعض الأشخاص ذوي السلوكات المضادة لمصالح الوطن أثناء الثورة الجزائرية فهي ذات مدلول سياسي قد يصعب تحديدها قانوناً[3]، ومن ثم كان من الضروري على المشرع التراجع عن هذا الشرط في ظل الأمر رقم 21-01 المتعلق بالانتخابات خصوصاً وأن التعديل الدستوري لسنة 2020 جاء بإصلاحات جديد تنم عن رغبة قوية في توسيع نطاق ممارسة الحقوق والحريات الأساسية فضلاً عن مبدأ المشاركة.

د- التسجيل في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنه : إن القيد في القائمة الانتخابية هو تسجيل وحصر الأسماء الأشخاص الذين يتمتعون بحقوق الانتخاب على شكل قوائم تعرف باللوائح الانتخابية والمرتبة ترتيباً أبجدياً تتضمن أسماء الناخبين في دائرة انتخابية معينة[4]، تتوفر فيم لحظة تحريرها الشروط ممارسة الحق في الاقتراع، وبذلك تعد القائمة الانتخابية بمثابة قرينة على استفاء الشخص الشروط الواردة على ممارسة ذلك الحق الانتخاب بصورة كاشفة ومقررة له[5].

وفي هذا الإطار اعتبر الأمر رقم 21-01 عملية التسجيل في القوائم الانتخابية شرطاً أساسياً لممارسة حق التصويت، على أن يتم تسجيل الفرد المقبل على ممارسة حقه الانتخابي في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنه حسب مفهوم المادة 36 من القانون المدني[6]، والمقصود بالموطن الانتخابي هنا وهو ذالك النطاق

[1] – المادة 52 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[2] – أحمد بنيني، المرجع السابق، ص ص51- 52.

[3]– عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية (مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2007/2006، ص ص 26 – 27.

[4]- سامي الوافي، المرجع السابق، ص309.

[5]– حسام بركبية، المرجع السابق، 175.

[6]– المادة 51 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

الجغرافي المخصص لشخص من أجل ممارسة حقه في الانتخاب والذي يتم أمام اللجنة الانتخابية المعدة لهذا الشأن وفي حدود اختصاصها الإقليمي المحدد في إطار النطاق الجغرافي المقرر لدائرة الانتخابية[1]، وبالعودة إلى القانون المدني نجد أن الموطن هو محل السكن الرئيسي وفي حال عدم وجود سكنى يقوم محل الإقامة العادية مقام المواطن من دون أن يكون جائزاً تعدد الموطن لشخص الواحد، وهو ما يفيد عدم إمكانية التسجيل في أكثر من قائمة واحدة[2].

والجدير بالإشارة أنه يمكن لكل الجزائريين والجزائريات المقيمين في الخارج والمسجلين لدى الممثليات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية أن يطلبوا تسجيلهم بالنسبة للإنتخابات المجالس الشعبية المحلية في البلديات مسقط رأس المعني، بلدية آخر موطن للمعني، بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني[3].

إن جميع الشروط المقررة لتسجيل في القوائم الانتخابية تتفق معها بشكل كبير معظم التشريعات الانتخابية المقارنة لكونها تستهدف الوصول إلى درجة متميزة من مشاركة هادفة وفاعلة للحقوق الانتخابية، وليس انتقاصاً لمبدأ عمومية الاقتراع وإنما لضبط العملية الانتخابية لضمان تشكيلة مستقرة للمجالس النيابية وتسيير محكم الشؤون العمومية[4]، حيث اعتبر المادة 54 من الأمر رقم 21-01 أن: " **التسجيل في القوائم الانتخابية وأجب على كل مواطن مواطنة تتوفر فيهم الشروط المطلوبة قانوناً**"؛ وهو ما يفيد أن عملية التسجيل في القوائم الانتخابية عملية إجبارية تنبع من كونها واجباً وطنياً وأخلاقياً يحتم على المواطنين الانخراط في العملية الانتخابية كناخبين لتعزيز الشرعية ومصداقية التمثيل في المجالس المحلية المنتخبة.

والملاحظ أن المشرع الجزائري اعتمد نظام التسجيل الإداري بموجب المادة 55 من الأمر رقم 21-01 والذي يقضي بأن على كل جزائري وجزائرية الذي تتوافر فيه الشروط الموضوعية أن يطلب تسجيله؛ وهو واجب ذو محتوى أخلاقي أو مدني فقط من دون أن يكون مصحوبة بعقوبة مدنية أو جزائية تترتب على الفرد حال عدم طلب تسجيل في القوائم الانتخابية، ما قد ينجر عنه ظاهرت عدم التسجيل في القوائم الانتخابية، ولعل حل مشكلة يكمن في الاعتماد على الأسلوب التسجيل التلقائي كما هو معمول به في بعض الدول الأوربية والذي يساعد على التحكم في الهيئة الناخبة بصورة أكثر دقة[5].

وإن كان الجمع بين الأسلوبين هو الأصلح من وجهة نظر الباحث ذلك أن الإعتماد على الأسلوب التلقائي وحده قد يرتب تعسف من جانب الإدارة في تسجيل أو عدم الناخبين، وهو ما قد يؤثر سلباً على نزاهة العملية الانتخابية، لذلك لابد من السماح أيضا للمواطنين أن يطلبوا تسجيلهم حال استقائهم الشروط القانونية المطلوبة

[1] – شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2013 /2014، ص95.

[2] – المادة 36 من الأمر رقم 75-58، المرجع السابق.

[3] - المادة 57 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[4] – حسام بركبية، المرجع السابق، 175.

[5] – عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص28.

وعدم الإتكال على الإدارة، وهنا فقط يبرز للعلن إرادة المواطنين الحقيقة ورغبتهم الطوعية في الانخراط في العملية الانتخابية بصورة تعبر عن ممارسة مبدأ المشاركة بطابع طابع حر مشروط.

2 – الشروط الواجب توافرها في المترشح: حرص القانون على إقرار بعض الشروط القانونية بالنسبة للمقبلين على الترشح لنيل العضوية في أحد المقاعد المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، الهدف منها تأطير مبدأ المشاركة الذي يظهر في صورة الترشح لعضوية في المجالس النيابية قصد ضمان أكبر قدر ممكن من الفاعلية في تسيير الجماعي وإضفاء الشرعية على تسييرها للشؤون العمومية.

بصدور الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات نجد أنه أقر شروطاً جديدة للترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية لم يتم اعتمادها في التشريعات الانتخابية السابقة، والتي جاءت لتأكيد على مسار الاصطلاحات الدستورية لسنة 2020 وأهدافها المعلنة في إرساء مبدأ المشاركة وفق دعائم الشفافية والشرعية في التمثيل ضمن إطار المجالس النيابية وكذا تسيير الشؤون العمومية، وستتعرض لها كما يلي:

أ- استفاء شروط الناخب والتسجيل في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها: إن الارتباط الوثيق بين ممارسة حقي الانتخاب والترشح يقتضي بضرورة ورود اسم المترشح في ذات القائمة الانتخابية للدائرة الانتخابية التي يعتزم أن يترشح فيها احتراماً للخصوصية الإقليمية وكتجسيد فعلي للديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي[1].

لذلك قد أوجب الأمر رقم 21-01 على المترشح أن يستوفي شروط الناخب من أجل القيد في إحدى القوائم الانتخابية، ولضمان وجود علاقة متينة بين المترشح والمجالس الولائية أو البلدية المعنية بالعملية الانتخابية ينبغي عليه أن يكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية المعنية المزعم الترشح فيها[2]، إذن فهما شرطان غاية في الأهمية تتوقف عليهما ممارسة حقوق الانتخابية كآلية لإشراك المواطن المحلي في تسيير الجماعات الإقليمية، وهو يطلب بدوره تكريس ضمانات كافية لأجل فتح باب الترشح للمرشحين اللذين يعبرون بحق عن انشغالات واهتمامات الإقليم.

ب- الجنسية الجزائرية: نص الأمر رقم 21-01 صراحة على شرط الجنسية الجزائرية بالنسبة للمقبلين على ممارسة حق الترشح لنيل عضوية المجالس الشعبية المحلية من غير التفصيل في هذا الشرط، خصوصاً فيما إذا كان يراد بها تمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية أم المكتسبة[3]، وهو ما يفيد السماح لمكتسبي الجنسية من الترشح في المجالس المحلية، وهو نفس التوجه الذي اعتمده القانون العضوي رقم 16-10 السابق[4]، وهو أمر نؤيده ومستحسن لمزاياه العديدة في توسيع نطاق ممارسة المواطنة وحق المشاركة بفتح الفرص للترشح جميع الأطياف المكونة للمجتمع بما فيها مكتسبي الجنسية.

---

[1] – ليدية عليم، المرجع السابق، ص ص16- 17.

[2]– المادة 184 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[3]– المادة 184 من الأمر نفسه.

[4]– المادة 79 القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق.

وبناءاً عليه يحق الترشح لمكتسبي الجنسية الجزائرية اللذين لهم أن يتمتعوا بجميع حقوقهم السياسية ابتداءاً من تاريخ اكتسابهم لها طبقاً لما ورد في نص المادة 15 من قانون الجنسية، والذي يحمل في طياته تعبيراً عن توسيع ممارسة الديمقراطية المحلية وتعزيز مبدأ المساواة وحرية الرأي وتعبير[1]، هذا على خلاف ما كان معمول به ظل القانون العضوي رقم 12- 01 المتعلق بالانتخابات في نص المادة 78 والتي تم بناءاً عليها حرمان مكتسبي الجنسية لمدة 05 سنوات على الأقل من اكتسبتها ترشيح أنفسهم في انتخابات المجالس المحلية[2].

وقد يرى الكثيرون أن ضرورة تمتع المرشحين بالجنسية الأصلية فقط لتولي المناصب النيابية مهم للحفاظ على الهوية الوطنية وشرعية الديمقراطية التمثيلية، فبمجرد إقدام الشخص لطلب الحصول على جنسية دولة ما يفهم من ذلك أنه على أتم استعداد لتخلى عن ولائه وانتمائه لدولته الأم، ومن ثم لا يستحق تمثيل الشعب الجزائري، وقد يصل يزداد الأمر خطورة حال ترشحهم للمناصب النيابية ذات البعد الوطني أين يمكن لهم الاطلاع على أدق التفاصيل السياسة الداخلية والخارجية والتي من شانها أن تعرض مصالح الوطن للخطر[3].

ويبقى من وجهة نظرنا أن نسبة الخطورة التي قد يرتبها دمج مزوجي الجنسية في المناصب النيابية على المستوى المحلي أقل بكثير من مثيلتها على المستوى الوطني، وفي ذلك توسيع لنطاق ممارسة مبدأ المشاركة في تشكيل المجالس المنتخبة بما يرسخه كأحد المبادئ الكبرى للحكامة الجيدة.

ج- بلوغ السن 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع: تحدد معظم النظم الانتخابية سن معين لممارسة حق الترشح في الانتخابات للدلالة إتصاف المترشح بأهم ميزات العضو المنتخب في المجالس الشعبية، ألا وهي سعت الإدراك وتقدير المواقف على حقيقتها ورجاحة وسداد المنطق والقدرة على الإقناع[4]، والتي يتطلبها المنصب النيابي عموماً من أجل حمل أعباء العهدة الانتخابية ليس انتقاص من حق المشاركة وإنما لضمان فاعلية أداء المجالس المحلية في القيام بالأدوار التنموية المنوط بها على أكمل وجه.

حافظ المشرع الجزائري في الأمر رقم 21-01 على شرط السن المقدر بـ 23 سنة كاملة يوم الاقتراع في الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية والذي كان معمولاً به في القانون العضوي رقم 16-10[5]، ولقد كان القانون يشترط في سابق بلوغ المترشح سن 25 سنة في ظل القانون العضوي رقم 97-07 ، غير أنه وابتداءاً من القانون العضوي رقم 12-01 أصبح السن الواجب توافرها للترشح هي 23 سنة، وهو ما يدل على أن هذا التعديل يخدم أكثر العنصر الشاب، فطالما خُفض السن الانتخابي إلى 18 سنة وكذا سن الرشد

---

[1] – المادة 15 من الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية، ج.ر.ج.ج، العدد 105 الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1970 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فبراير 2005، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر بتاريخ 27 فبراير 2005.

[2] – المادة 78 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

[3] – حسام الدين بركبية، المرجع السابق، ص183.

[4] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص82.

[5] – المادة 184 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

– المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-11، المرجع السابق.

المدني المقرر 19 فيكون من الطبيعي أيضا فسح المجال للإلتحاق بالمجلس المحلي لفئة الشباب بتقليص السن المطلوبة وتوسع نطاق ممارسة حقوق الترشح[1].

والجدير بالإشارة أن شرط السن المقرر لترشح في المجالس المحلية يعد منخفضاً مقارنة بالسن الواجب توافرها في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ومنصب رئيس الجمهورية[2]، وحتى وإن كانت مرتفعة عن السن المقررة لممارسة حق الانتخاب المقررة ب 18 سنة إلا أن مهمة النائب لا يمكن أن تقارن بمهمة الناخب في الأثر الذي ترتبه على فاعلية تسيير المجالس المحلية، فالعضو المنتخب البالغ سن 23 كحد أدنى يفترض فيه وصوله لدرجة من رجاحة العقل تؤهله لممارسة العهدة الانتخابية وتمثيل المواطنين على أحسن وجه.

د- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء النهائي منها: تطرق الأمر رقم 21-01 لشرط أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء النهائي منها كأحد الشروط الترشح لنيل عضوية المجالس الشعبية المحلية على غرار القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات السابق[3].

ويقصد بأداء الخدمة الوطنية أداء واجب الخدمة العسكرية الذي يقتضي استجابة كل جزائري ذكر تم استدعائه من طرف وزار الدفاع الوطني، ومفاد ذلك إذا كان الشخص المعني في حال تأجيل لأي سبب قانوني فإنه لا يسمح له بالترشح، ومن تم يشترط في هذا الأخير أن يكون إما معفياً من الخدمة أو أداها فعلاً[4]، وطبقا لقانون الخدمة العسكرية حددت مدة الخدمة الوطنية ب 12 شهراً، كما توجب المادة الأولى منه كل من بلغ السن 19 كاملة والمتمتع بالجنسية الجزائرية أداء الخدمة العسكرية[5]، وحسناً فعل المشرع حينما أورد هذا الشرط بالنسبة لممارسة حق الرشح دون الانتخاب كون ورود هذا القيد على حق الانتخاب من شأنه أن يضيق نطاق الهيئة الناخبة ويقصي العديد من الفئات الشابة من الإدلاء بأصواتهم في الاستحقاقات الانتخابية.

ولقد أقر المشرع هذا الشرط لممارسة حق الترشح إيماناً منه بأهمية مسألة الدفاع عن الوطن بإعتباره طبقاً لنص المادة من الدستور 80 واجب وطني دائم ومقدس[6]، والذي يحتم على المواطن وصون استقلال البلاد وسلامته ترابه الوطني، فلا يعقل أن يكون الشخص عضوا في المجالس النيابية أو لتقلد لمناصب العليا في البلاد وهو متهرب أو متقاعس عن تأدية أسمى واجب من الواجبات الوطنية.

---

[1] – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص174.

[2] – حسام بركبية، المرجع السابق، ص182.

[3] – المادة 184 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

– المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-11، المرجع السابق.

[4]– هاشمي مولاي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 12/جانفي 2015، ص195.

[5]– المواد 03، 05 من القانون رقم 14-06 المؤرخ في 9 غشت 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد 48، الصادر بتاريخ 10 غشت 2014.

[6] – المادة 80 من دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق.

فأداء الخدمة العسكرية ينم عن مسؤولية الشخص في القيام بواجباته الأساسية اتجاه وطنه لذلك كان لهذا الشرط ما يبرره، وإن كانت العديد من النظم الانتخابية المقارنة لم تنص على إلزامية توافره في المترشحين لعضوية المجالس المحلية المنتخبة كتونس أو المغرب[1]، فعلى الراغب في خوض غمار المنافسة من أجل الحصول على مقعد في المجالس الشعبية الولاية والبلدية في الجزائر أن يقوم بواجبه اتجاه وطنه أولاً ثم يمكنه أن ممارسة حقوقه المشروعة في الترشح.

هـ- ألا يكون محكوم عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره: ومفاد هذا الشرط ضرورة تمتع المترشح لنيل عضوية المجالس الشعبية البلدية الولائية بالأهلية الأدبية التي تقتضي تمتعهم بقدر من الشرف والنزاهة وحسن السيرة تؤهلهم لتمثيل المواطنين في المجالس النيابية.

وبناءاً عليه يتم حرمان كل شخص تعرض لعقوبة جزائية سالبة للحرية بموجب حكم نهائي جراء القيام بجناية أو بجنحة تقضي بحبسه ولم يرد اعتباره فيها بإستثناء الجنح غير العمدية[2]، أو بحكم نهائي يقضي بالحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح لمدة محددة لا تزيد عن 05 سنوات طبقاً للمواد 09 مكرر 1، و14 من قانون العقوبات من الترشح أو الانتخاب[3]، على أن تلتزم النيابة العامة بإطلاع اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية وبكل الوسائل القانونية المتاحة وتبلغها فور افتتاح مرحلة مراجعة القوائم الانتخابية بقائمة الأشخاص الذين تعرضوا لأحدى العقوبات التي تحرمهم من ممارسة حقوقهم الانتخابية، وهو ما نصت عليه المادة 52 من الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات.

و- أن يبثث وضعيته تجاه الإدارة الضريبية: وهو شرط استحدث فقط بموجب المادة 184 الأمر رقم 21-01 ولم يتطرق إليه القانون رقم 16-10 الملغى أو القوانين الانتخابية التي سبقته، فعلى الراغب في الترشح لنيل عضوية المجالس الشعبية البلدية الولائية ضرورة إثبات وضعيته اتجاه الإدارة الضريبة بإعتبار أن مسألة تسوية الضرائب أو دفعها لخزينة الدولة من الواجبات الأساسية للمواطن، والتي تنم عن مدى التزام واستقامة الشخص المقبل على ممارسة حقه في الترشح.

يتم إثبات تلك الوضعية بتقديم شهادة تؤكد تبرأت ساحته المالية أمام الإدارة الضريبية[4]، ولقد أرتى بعض الباحثين أن هذا الشرط ورد بصيغة العموم ولا يفهم منه ماذا كان المقصود به تقديم المترشح شهادة تبثث إعفاءه من الضريبة أم يتم قبول الملتزمين بجدول زمني لدفع المستحقات للإدارة الضريبية في آجال مفتوحة، إلا

[1]- شوقي يعيش تمام، المرجع السابق، ص152.

[2] - المادة 184 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[3] - المواد 9 مكرر 1، 14 من أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج، العدد 49، الصادر بتاريخ 11 يونيو 1966، معدّل ومتمّم.

[4] - إسماعيل فريجات، قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 12، العدد 02 / سبتمبر 2021، ص101.

أن السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات حسمت الموقف وأجازت قبول ملف المترشحين الذين هم في وضعية قانونية إزاء الضريبة وهي وضعية قانونية إن ذلت تدل بدورها حسن نيته المترشح[1].

ي- ألا يكون معروف لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية : وهو شرط استحدث فقط بموجب الأمر رقم 21-01 ولم يتطرق إليه القانون رقم 16-10 (الملغى) أو القوانين الانتخابية التي سبقته[2]، والذي يهدف إلى الوقاية من مظاهر الفساد في العملية الانتخابية وإضفاء الشفافية والنزاهة المطلوب في المقدمين على الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، ويقضي بإستبعاد كل من كان على صلة بالمال الفاسد أو له تأثير حاسم على الإرادة الحر الهيئة الناخبة.

ففي قضايا الاختلاس وتبديل المال العام أو منح صفقات مشبوهة للمقاولين ورجال الأعمال وغيرها من القضايا الفساد قد تفضي إجراءات متابعة على حصول المتهم بإحداها على البراءة أو عقوبة الغرامة أو الحبس غير نافدة، إلا أنها لا تخلو من كونه محل شبهة، فصحيفة السوابق على سبيل المثال لا تعد معياراً حاسماً لنزاهة المترشح والذي يجب أن يكون قدوة للمواطنين وذو سمعة حسنة، لذلك قد يجد هذا الشرط ما يبرره[3]، غير أن ورود هذا الشرط وبصياغة الواردة في نص المادة 184 من الأمر رقم 21-01 قد يترتب عنه تعسفا من الإدارة الانتخابية لكونه تضمنت عبارة (**معروف لدى العامة، أوساط المال والأعمال، المشبوهة**)، وهو ما يفيد إمكانية إقصاء شرائح كبيرة من الراغبين في الترشح دون برهان أو دليل واضح، نظراً لصعوبة إثبات وجودها من الناحية العملية ومنه التأثير سلباً على مبدأ المشاركة وحرية الترشح في الانتخابات المحلية.

وهو ما أرتئ إليه المجلس الدستوري في القرار الصادر بتاريخ 10 مارس 2021 المتعلق بمراقبة دستورية الأمر رقم 21-01 حيث اعترف بدستورية المادة 184 الفقرة الأخيرة شريطة عدم استبعاد الضمانات المقررة نص المادة 34 من الدستور المتعلقة بممارسة بالحقوق والحريات الأساسية لورودها بصورة غير واضحة، وقد يترتب عنها انتهاك ومساس بحقوق المواطنين لعدم تحديد الآليات القانونية لإثبات التأثير على الأخيار الحر للناخبين أو الصلة مع أوساط المال والأعمال المشبوهة[4].

وفي الأخير نجد معظم الشروط المقررة للترشح أو الانتخاب في المجالس الشعبية المحلية السالف ذكرها وإن كان لها ما يبررها عملياً إلا أن تأثيرها سلباً أو إيجاباً على متطلبات تكريس مبدأ المشاركة الشعبية يظل رهينة أرفاقها بالضمانات قانونية كافية التي تتيح لممارسة فعلية للحقوق والحريات الأساسية دون تعسف من جانب الإدارة.

---

[1] – محمد الأمين نويري، الترشح للإنتخابات المحلية دراسة في ظل الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (دارسة تطبيقية)، مجلة معارف للعلوم القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي بريكة، المجلد 03، العدد 01 /2022، ص172.

[2] – المادة 184 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[3] – محمد الأمين نويري، المرجع السابق، ص173.

[4] – قرار رقم 16/ق.م د / 21 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 17، الصادر بتاريخ 10 مارس 2021، ص5.

الفرع الثاني: تقييد مبدأ المشاركة بحرمان بعض الطوائف من الترشح للإنتخابات المحلية

نص القانون رقم 21-01 كما التشريعات الانتخابية السابقة على حرمان بعض الفئات من الأشخاص ممن يشغلون بعض الوظائف من الترشح في المجالس المحلية؛ وهو قيد آخر على مبدأ المشاركة يقرر في الغالب للحفاظ على وشفافية مصداقية التمثيل الشعبي[1]، والذي لا بد أن يمر عبر ضمان أكبر قدر من معايير النزاهة والشفافية في الأشخاص المقدمين على الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية والحيلولة دون استغلال النفوذ أو التأثير على إرادة الناخبين، وتتمثل أساساً في حالات في عدم القابلية للانتخاب **(أولا)**، كما نجدها أيضا ضمن الحالات التي تتنافى مع عضوية المجالس الولائية أو البلدية، وهو ما سنتطرق إليه **(ثانيا)**.

أولا- حالات عدم القابلية للانتخاب:

ذهبت المواد 188 و190 من الأمر رقم 21-01 إلى حرمان بعض الفئات من الأشخاص خلال ممارسة بعض الوظائف لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص التي مارسوا فيها تلك الوظائف من ممارسة حق الترشح لنيل عضوية المجالس الشعبية البلدية الولائية، والتي تشكل في مجموعها حالات عدم القابلية للانتخاب.

ويهدف إقرار حالات عدم القابلية للانتخاب ممن يمارسون بعض الوظائف لسد كل المنافذ والثغرات التي من شأنها استغلال نفوذها لتأثير على الأصوات الناخبة والظفر بالمعركة الانتخابية[2]، ولقد أوردها المشرع الجزائري على سيبل الحصر وهي [3]:

أ) _ بالنسبة لحالات عدم القابلية للإنتخاب في المجالس الشعبية البلدية:

_ أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها،

_ الوالي،

_ الأمين العام للولاية،

_ الوالي المنتدب،

_ رئيس الدائرة،

_ المفتش العام للولاية،

_ عضو مجلس للولاية،

_ المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية،

_ القضاة،

_ أفراد الجيش الشعبي الوطني،

_ موظفي أسلاك الأمن،

---

[1] – محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2012، ص61.

[2] – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص173.

[3] – المادة 188 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

_ أمين خزينة البلدية،

_ المراقب المالي للبلدية،

_ الأمين العام للبلدية،

ب) _ بالنسبة لحالات عدم القابلية للانتخاب أمام المجالس الشعبية الولائية[1]:

_ أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها،

_ الوالي،

_ الأمين العام للولاية،

_ الوالي المنتدب،

_ رئيس الدائرة،

_ المفتش العام للولاية،

_ عضو مجلس الولاية،

_ المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية،

_ القضاة،

_ أفراد الجيش الشعبي الوطني،

_ موظفي أسلاك الأمن،

_ أمين خزينة الولاية،

_ المراقب المالي للولاية ،

_ الأمين العام للبلدية.

وبمقابلة المادتين 188 و190 من الأمر رقم 21-01 مع المواد 81 و82 من القانون رقم 16-10 (الملغى)، يلاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع إلى حد ما من نطاق الفئات المحرومة من الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية الولائية بسبب عدم قابليتهم للانتخاب، حيث تم إضافة أعضاء السلطة المستقلة للإنتخابات وأعضاء امتداداتها المشكلة من جهاز تداولي يتمثل في مجلس السلطة المستقلة وجهاز تنفيذي ممثلا في رئيسها، كما للسلطة امتدادات على مستوى الولايات والبلديات ولدى الممثليات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج حيث تتشكل الامتدادات المحلية للسلطة المستقلة من المندوبيات الولائية يتم تعيينهم من بين 03 إلى 15 عضوا تساعدها في ذلك مندوبيات على مستوى البلدي طبقاً للمواد (21،27،32،33) من الأمر رقم 21-01.

وحسن فعل المشرع الجزائري حينما أدخل أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها في حالات عدم القابلية للانتخاب حفاظاً على نزاهة ومصداقية الترشح، نظراً لإمكانية تثيرهم على نتائج الاقتراع لطبيعة المستقلة لمهامهم وصلتها الوثيقة بمجريات العملية الانتخابية التي تقتضي الحياد التام لأعضائها، كما أدخل منصب

[1] – المادة 190 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية في طوائف المنع من الترشح لانتخابات المجالس الشعبية البلدية الولائية على حد سواء والذي لم يكن مدرجاً في القانون رقم 16-10 السابق.

والجدير بالإشارة أنه لم يتم النص على العضو في المجلس التنفيذي للولاية الذي كان منصوص عليه في القانون رقم 16-10 وكذا القانون رقم 12-01 ولم يكن موفقاً في ذلك نظراً لكون المجالس التنفيذية ألغيت كتركيبية وهيئة منتخبة ضمن هياكل الولاية [1]، في حين تم تدارك الأمر واستبدل بعضو مجلس الولاية في ظل الأمر رقم 21-01، كما تم استبعاد مستخدمي البلديات من طائفة المنع بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية، ورئيس مصلحة بإدارة الولاية وبمديرية التنفيذية بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية الولائية، في حين يستفاد من خلال الأمر رقم 21-01 أنه أبقى على باقي الحالات المنصوص عليها في ظل القانون السابق، حيث استبعاد أمين خزينة البلدية والمراقب المالي للبلدية من حالات عدم القابلية للانتخاب أعضاء المجالس الشعبية الولاية نظراً لأن وظائفهم بعيدة كل البعد على التأثير على العملية الانتخابية على مستوى الولاية وتم حرمانهم من الترشح بالنسبة للمجالس البلدية، وعلى ذات المنوال تم إخراج بعض الطوائف من دائرة المنع إلى جواز الترشح في المجالس الشعبية البلدية لكل من أمين خزينة الولاية والمراقب المالي للولاية وتم حرمانهم فقط من الترشح بالنسبة لإنتخابات المجالس الشعبية الولائية.

والجدير بالإشارة من خلال ما سبق أن حالات عدم القابلية للانتخاب أمر نسبي فقط حيث يمكن لمن ورد في تلك الحالات الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي أو ضمنها على أن يظل هذا الأخير مشروطاً بمرور مدة سنة من توقفهم عن العمل فيها من حيث الزمان[2]،فعلى الرغم من التوسع الواضح في دائرة المنع في القانون رقم 21-01 مقارنة بما جاء في القانون العضوي رقم 16-10 وتأثير ذلك على مبدأ المشاركة يمكن القوال أنه وانطلاقاً من ضرورة ضمان مبدأ حرية الترشح وفتح باب المشاركة أمام الجميع دون إقصاء نهائي تم جعله ذو طابع مؤقت فقط لعدم تضيق نطاق ممارسة الحقوق الانتخابية في حالات التي يمنع فيها الترشح في دائرة اختصاص المرتبطة بمكان مزاولة بعض الوظائف، حيث يمكنهم بعد إنهاء مهامهم أو الاستقالة ولمدة سنة من الترشح، أو حينما يتعلق الأمر أيضا بفتح باب حرية الترشح لبعض الفئات خارج إطار اختصاص مكان مزاولتهم تلك المهام بما يضمن بعدهم عن التأثير في السير العادي للعملية الانتخابية للبلدية أو الولاية المعنية.

وهو نفس التوجه الذي سار عليه المشرع المغربي على سبيل المثال من خلال إقراره لقانون رقم 31.97 حينما جعل هو الآخر ذلك المنع مؤقت على أن لا يتجاوز مدة سنة من التوقف عن مزاولة الوظيفة[3]، كما نجد أن المشرع الجزائري كان دقيقاً ومنصفاً إلى حد كبير في حصر تلك الفئات نظراً للخطورة التي قد ترتبها على

[1] – بوزيان مكلكل، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس الجزائر، د.س.ن، ص57.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص62.

[3] – بثينة قروي، السياسة الانتخابية في المغرب (دراسة في الأنساق والوظائف)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال، المغرب، السنة الجامعية 2011/2010، ص208.

مصداقية الانتخابات وتشكيلة المجالس المنتخبة بما لا يعيق تكريس الشفافية المنشودة في تسيير المحلي أو الانتقاص من مبدأ المساواة في الترشح الذي ينبغي أن تتحلى به المنافسة الانتخابية.

ثانيا- الحالات التي تتنافى مع عضوية المجالس الشعبية المحلية:

تظهر حالات التنافي مع عضوية المجالس الشعبية إلى العلن بعد الإعلان عن النتائج الاقتراع ويستوجب حينها على المترشحين الفائزين بمقاعد الذين ثبت أنهم يمارسون بعض الوظائف أو المراكز التي تتنافى وممارسة العهدة الانتخابية، إما تقديم استقالتهم منها وتفرغ التام للعهدة الانتخابية، أو التخلي عن عضويتهم في المجالس المحلية المنتخبة[1]، فالتنافي هو آلية من آليات تدبير في مجال السلطة يعمل على عقلنة توزيعها وتقيمها وتستمد جوهرها من مبدأ حماية استقلالية المنتخب بإلزام المرشحين الفائزين بعدم الجمع في نفس الوقت بين وظيفتين يفترض أن أحداهما ضارة بالأخرى[2].

وبالتالي نجد أن تأطير هذه المسالة وفق ضوابط قانونية محددة بدقة يكتسي أهمية كبيرة في حماية الديمقراطية المحلية، كون السلطة المختصة قد تعمد إلى أزالت صفت النائب عن المرشحين الفائزين أي بعد الإعلان عن النتائج، وعلى كل حال فقانوني الولاية رقم 12-07 والبلدية رقم 11-10 لم يتطرقا صراحة إلى هذه المسالة؛ في حين تم تحديد الحالات التي تتنافى مع العهدة البرلمانية ضمن نصوص مواد القانون العضوي رقم 12 -02[3]، وعلى العموم فإن حالات التي تتنافى والعهدة الانتخابية في المجالس الشعبية البلدية تظهر في حالتين أساسيتين هما:

1- عدم جواز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس شعبي واحد: بالعودة إلى الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات نجد أن المادة181 منه عبرت عن هذه المسالة صراحة بقولها: " **لا يمكن أيا كان أن يترشح في أكثر من قائمة أو أكثر من دائرة انتخابية**"، وهو ما يفيد عدم إمكانية الجمع بين العضوية لأكثر من مجلس شعبي واحد، كأن يتقدم الشخص نفسه لترشح لنيل عضوية في مجلس شعبي بلدي والمجلس الشعبي الولائي معاً في نفس الدائرة أو لكثر من دائرة انتخابية، أو حين يتم الجمع بين عضوية مجلسين بلدي أو ولائي معاً.

كما تظهر في الحالات التي يتم الجمع فيها بين عضوية مجلس شعبي ولائي أو بلدي بعضوية في مجلس شعبي وطني أو مجلس الأمة، وهي حالة التنافي مع ممارسة العهدة البرلمانية المنصوص عليها القانون العضوي رقم 12-02، وبالتالي فإن تقرير حالات التنافي تلك تعد ضماناً لتفرغ النائب لممارسة عهدته الانتخابية وتوجيه كامل طاقته لتسيير الشؤون المحلية في الدائرة التي انتخب من أجلها.

---

[1]- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص62.

[2] - سعيدة خلفاوي، نصر الذين الأخضري، مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 18/جانفي 2018، ص62.

[3] - المادة 02 من القانون العضوي رقم 12-02، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر.ج.ج، العدد 01، الصادر في 14 جانفي 2012.

في حين هنالك من يرى أن ذلك المبدأ يتنافى وفكرة تدريب المنتخبين المحليين وتهيئتهم للعضوية في البرلمان، فحين يصبح عضوا في البرلمان يتخلى عن عضويته بالمجلس الشعبي المحلي[1]، ومن وجهة نظرنا يعد الجمع بين عهدتين في مجالس محلية مختلفة أو مع عهدة انتخابية أخرى على المستوى الوطني قد تكون مدعاة لإستغلال النفوذ وتوجيه المصالح لغير مستحقيها وتضاربها أحياناً، وهو ما يتنافى أيضا والحكامة التي تقتضي غلق جميع منافذ الفساد وسوء الاستغلال الوظيفي.

فقد يلجأ النائب في البرلمان إلى تقديم مشاريع قوانين تهم دائرة معنية دون غيرها خدمة لمصالح شخصية معينة، وقد يظهر التضارب في المصالح عن طريق الجمع بين بعض الوظائف السامية والعهدة الانتخابية كالجمع بين منصب الوزير ورئاسة مجلس شعبي بلدي وهو أمر لطالما نادى بإزالته الفقه الفرنسي لمنع التضارب في المصالح الذي من شأنه أن يكون سبباً لإنتشار مختلف جرائم الفساد واستغلال النفوذ، وبالتالي سوف يؤثر ذلك لا محالة بسلب على مؤشرات الحكامة التي لا يمكن أن تقوم إلا إذا كان النظام القائم يسعى في صميمه للوقاية من الفساد في شتى المجالات[2].

وفي هذا الإطار رتب المشرع الجزائري الجزاء على كل من يترشح في أكثر من قائمة أو أكثر من دائرة انتخابية، فضلاً عن رفض قوائم الترشيح بقوة القانون، وتتراوح العقوبة في الحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 4.000 دج إلى 40.000 دج لكل من سجل نفسه لكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء، أو صفات مزيفة، أو قام عند التسجيل بإخفاء حالة من حالات فقدان الأهلية المنصوص عليها قانونا، وهو ما نصت عليه 278 من الأمر رقم 21- 01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

2 - عدم إمكانية الجمع في نفس قائمة الترشح أكثر من مرشحين ينتميان إلى أسرة واحدة: تطرقت إلى هذه الحالة المادة 182 من الأمر رقم 21-01 بقولها: " **لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من ترشحين أثنين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية**"، وهو ما يفيد الاستبعاد من دائرة الترشح القوائم الانتخابية التي يكون فيها عضوان من نفس الأسرة سواء بالقرابة أو المصاهرة حتى درجة الثانية، ذلك أن درجة القرابة الأسرية أو العائلية بين الأعضاء المنتخبين تتنافى وفكرة إيجاد تركيبة للمجلس المنتخب فعّالة في الأداء تضمن تحقيق المصلحة العامة وتبتعد عن كل شبهة قد توحي أنها معدة بهدف تحقيق مصالح الشخصية أو أسرية.

لذلك وجدت هذه الحالة ما يبررها خصوصاً وأن اجتماع أكثر من عضوين لهم صلة قرابة في هيئة المداولات واحدة قد تغلب عنهم الروابط العائلية وبذلك تنحرف أعمال المجالس الشعبية أو الولائية عن تحقيق المصالح المحلية[3].

---

[1] - فريدة ميزاني، المرجع السابق، ص104.

[2] - سعيدة خلفاوي، نصر الذين الأخضري، المرجع السابق، ص63.

[3] - فريدة ميزاني، المرجع السابق، ص104.

والجدير بالإشارة أن النظام الانتخابي المعتمد يمكن أن يبز للوجود عضوين من نفس الأسرة إذا كانا مسجلين في قوائم مختلفة من دون أن تتنافى مع العهدة الانتخابية كأن يكون الرئيس أو نائبه من عائلة واحدة، ويبرر ذلك على أساس أن القوائم الانتخابية المختلفة تحمل برامج حزبية ورؤية سياسية متباينة، الشئ الذي يجعل القرارات الصادرة عن المجالس المنتخبة التي تمخض عنها وجود عضوين من نفس الأسرة تبدوا في وضعية أكثر حياد في تحقيق المصلحة العامة[1].

وبالتالي نخلص أن إقرار المشرع الجزائري لحالات التنافي أو حالات عدم القابلية للانتخاب لممارسة حق الترشح على مستوى المجالس الشعبية المحلية أنه لا يتنافى ومبدأ المشاركة طالما أنها تهدف في الأساس إلى تنظيم عملية ممارسة الديمقراطية المحلية والحقوق السياسية عموماً، وتعمل على تكريس معايير الشفافية والنزاهة والموضوعية إلى جانب الوقاية من كافة أشكال الفساد التي قد تؤثر على مسار التداول على السلطة على صعيد الجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني:

إصلاح النظام الانتخابي خطوة لتعزيز فاعلية المشاركة الشعبية

عرفت الجزائر غداة الاستقلال تحولات مهمة في نظامها السياسي والقانوني أدى بها للإنتقال من نظام يسيره الحزب الواحد إلى نظام تعددية الحزبية الأمر الذي انعكس بصورة جلية على النظام الانتخابي كأسلوب لإشراك المواطن في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة بشكل الذي نشهده اليوم.

إن عدم وجود مشاركة حقيقة وتعددية في المشهد السياسي في الجزائر في مرحلة الأحادية الحزبية لا يمكن وصفه بالحكامة الجيدة ذلك أن التجربة الجزائرية أثبتت من خلال تنبيها لنظام الحزب الواحد أنه يهيأ المناخ والظروف الملائمة لبروز أشكال الاستبداد والبيروقراطية وتعقد الإجراءات الإدارية[2]، وبصدور دستور 1989 الذي تبنى نظام التعددية الحزبية عُد نقطة التحول نحو نظام جديد تطور مع مرور الوقت في صورة إصلاحات عميقة لفتح باب المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية وصولاً لدستور 1996 ومختلف التعديلات التي أجريت عليه التي كان آخرها التعديل الدستوري لسنة 2020.

حيث يعد إصلاح النظام الانتخابي أحد المحاور الأساسية التي تبنتها الدولة الجزائرية عقب صدور التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي أعقبه الحراك الشعبي في 22 فيفري 2019 بغرض البحث عن سبل لتقليل ظاهرة العزوف الانتخابي واستعادة الثقة المواطن في الديمقراطية التمثيلية وسط المطالب المتزايدة بإحداث منظومة قانونية جديدة تتيح إعمال مظاهر الشفافية والمساواة في ممارسة حق الترشح والانتخاب لزيادة شرعية المجالس المحلية المنتخبة، وهو ما تأكد من خلال تعديل قانون الانتخابات رقم 16-10 بموجب القانون العضوي

[1]- ليدية عليم، المرجع السابق، ص24.

[2]- فريد ابرادشة، المرجع السابق، ص158.

رقم 19-08[1]، وصدور القانون العضوي رقم 19 -07[2]؛ ثم الأمر رقم 21-01 المتضمن قانون الإنتخابات الجديد؛ ودون أن نهمل تعديل قانون البلدية رقم 11-10 بموجب الأمر رقم 21-13[3]، وسوف نقتصر البحث حول الإصلاحات مست بالدرجة الأولى نظام الاقتراع والترشح لعضوية المجالس المحلية **(الفرع الأول)**، مروراً بمستجدات الرقابة والضمانات المقررة لحوكمة العملية الانتخابية للمجالس الشعبية المحلية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تحديث نظام الاقتراع والترشح لعضوية المجالس المحلية

يشمل نظام انتخاب أعضاء المجالس المجلية المنتخبة مختلف العمليات الإجرائية الرامية لضبط عملية التصويت والترشح وتوزيع المقاعد على الفائزين وفق ضوابط قانونية واضحة تستهدف إرساء معالم المشاركة والشفافية والمساواة، ولقد أبقى الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات الجديد على نظام الاقتراع النسبي وتم الاستعانة بأسلوب القائمة المفتوحة بتصويت تفصيلي دون مجز **(أولا)**، في حين مست الاصطلاحات العديد من الجوانب المهمة التي تستهدف تعزيز المشاركة النوعية للمواطن المحلي أهمها تحديث شروط إعداد قوائم الترشح لعضوية المجالس المحلية **(ثانيا)**.

أولا- اعتماد نمط الاقتراع النسبي بالقائمة المفتوحة وبتصويت تفصيلي دون مجز:

يمكن تعريف أنماط الاقتراع على أنها الطريقة التي يتم من خلالها تحويل أصوات التي يتم الإدلاء بها في الانتخابات إلى مقاعد للمشرحين الأحرار أو للأحزاب[4]، ولقد عرف نمط الاقتراع في انتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر عدة تطورات ساهمت في بلورة النمط المعتمد حالياً في ظل الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات الجديد الذي استقر على نمط الاقتراع النسبي مع استحدث نظام القائمة المفتوحة مع تصويت تفصيلي دون مجز.

---

[1] – القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام لانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 55، الصادر بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

[2] – القانون العضوي رقم 19-07 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، ج.ر.ج.ج، العدد 55، الصادر بتاريخ 15 سبتمبر 2019

[3]– بموجب المادة 4 منه تم تعديل المادة 65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية تم عادة النظر في طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي ونصت على ما يلي: " **يقدم المترشح للإنتخابات لرئاسة المجلي الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلية للمقاعد، وفي حال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن للقائمتين الحائزتين على خمسة وثلاثين في المائة (35 %) على الأقل من المقاعد تقديم مترشح، وفي حال عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين في المائة (35 %) على الأقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مترشح عنها. يكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حال تساوي الأصوات المتحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سناً** "، الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 عشت 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادر بتاريخ 31 غشت 2021.

[4] – رضوان زهرو، أنماط الاقتراع، محلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 41/42، 2016، ص14.

1- الإبقاء على نمط الاقتراع النسبي:

حافظ المشرع الجزائري في ظل الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات على نمط الاقتراع النسبي في توزيع المقاعد وهو ما كان معمول به في ظل القانون رقم 16 – 11 السابق، وبناءاً على نص المادة 171 منه توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالناسب مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، في حين تم تخفيض عتبت توزيع المقاعد من 07 % إلى 05% فقط على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

والجدير بالذكر أن خفض عتبة توزيع المقاعد يساهم من دون شك في تسهيل المشاركة الأحزاب الصغيرة في تشكيلة المجلس المحلي، بالإضافة إلى تشجيع الناخبين على الإقبال على التصويت والمشاركة بفاعلية أكبر في العملية الانتخابية والمساهمة في التقليل من نسبة الأصوات الضائعة [1].

عرف النظام الانتخابي الجزائري عدة تغيرات وتطورات أفرزها التحول الجدري لنظام السياسي والقانوني الجزائري منذ الاستقلال من نظام يسيطر عليه الحزب الواحد لنظام التعديدية الحزبية ومن نظام يعتمد على الأغلبية في توزيع المقاعد وشغلها إلى نظام يعتمد على التمثيل النسبي؛ فمنذ البداية كان لحزب جبهة التحرير الوطني المكانة الأساسية ضمن هياكل الدولة ولا نبالغ بالقول أنه المحرك الوحيد للسياسات والهياكل المحلية تشكيلاً وتوجيهاً ورقابة في تلك الفترة، خاصة بعد انعقاد المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979 والذي أكد خلاله على ضرورة الانخراط في الحزب الوحيد في البلاد كشرط ضروري لقبول لترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة[2]، وتبعاً لذلك في الفترة الممتدة من 1963 إلى غاية صدور دستور 1989 كان يتم انتخاب أعضاء المجالس البلدية والولائية من قائمة وحيدة يعدها حزب جبهة التحرير الوطني مع حضر الترشيحات الحرة والفردية[3].

تميزت هذه المرحلة بتبني نظام الاقتراع بالأغلبية في دور واحد كتعبير عن تجديد الدعم والثقة والولاء لحزب جبهة التحرير الوطني، ولابد من التنويه أن معظم الاستحقاقات الانتخابية في تلك الفترة لم تكن في اغلبها تتم في أجواء سلبية تفتقر على المشاركة الشعبية، بل كانت في كثير من المرات تتميز بالمشاركة الواسعة

---

[1] – ابتسام بولقواس، تأثير العتبات الانتخابية في تشكيل المجالس المحلية الجزائرية، ط الأولى، كتاب جماعي حول: الانتخابات المحلية ودورها في ترسيخ الديمقراطية بالدول المغاربية، إشراف وتنسيق: سامي الوافي، المركز الديمقراطي العربي، 2019، ص49.

[2]– محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، د. س. ن، ص ص41-42.

[3] – إن انتخاب المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر شهد تطورات كبيرة من مرحلة الأحادية الحزبية التي تميزت بسيطرة حزب جبهة التحرير الوطني تزامن ذلك مع صدور أول قانون لانتخابات رقم 63-305 الصادر بتاريخ 20 أوت 1963، تم تلاه القانون رقم 80-08 المؤرخ في 28 أكتوبر 1980، وهي نفس الفترة التي عرفت صدور أول قانون للبلدية بموجب الأمر رقم 67- 24 وقانون الولاية الصادر بموجب الأمر رقم 38/69 أين أجريت أول انتخابات محلية في الجزائر في 5 فيفري 1967، وبموجب المادة 34 من القانون رقم 24/67 تم انتخاب أعضاء المجالس البلدية من قائمة وحيدة للمرشحين مع حضر الترشيحات الفردية، هو نفس التوجه الذي اعتمد في قانون الولاية رقم 69-38 في المادة 08 منه في انتخاب أعضاء المجالس الولائية والذي يرتكز انتقاء المرشحين فيه على أساس الاستقامة والنزاهة والالتزام بدفاع عن مبادئ الثورة الاشتراكية؛ **لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك:** عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص23 وما يليها.

للمواطنين والتي تتخذ الطابع العشائري[1]، إلا أن المفهوم السائد في فترة الأحادية الحزبية هو تعبئة المواطنين في الاستحقاقات الشعبية كمظهر فقط وليس تجسيد المشاركة الفعلية، كما أن الانتخابات المحلية في تلك الفترة تبقى مجرد انتخابات شكلية لا تمت بصل إلى الممارسة الديمقراطية الحرة لافتقرا لها للتنافس السياسي وحرية الترشح مختلف التيارات السياسية أو المترشحين الأحرار.

وبصدور دستور 1989 كان من الضرورة إعادة النظر في النمط الانتخابي تماشياً مع نظام التعددية السياسية الذي يسمح بتعدد القوائم الحزبية ويفسح المجال لجوّ من التنافس على المقاعد المراد شغلها، وهي خطوة مهمة تظهر رغبت المشرع الجزائري في السير قدما نحو تكريس التسيير الجماعي للمجالس الشعبية المحلية وتوسيع نطاق المشاركة، وترجمة لذلك التحول تم اصدر قانون رقم 89- 13 والذي تبنى نظام التمثيل النسبي مع أفضلية الأغلبية في الدور الأول وفسح المجال أمام الجمعيات ذات الطابع السياسي والقوائم الحرة لخوض غمار المنافسة الانتخابية [2].

وبصدور القانون رقم 90- 06 تم الإبقاء على النظام الذي يجمع بين نظام الأغلبية والتمثيل النسبي في حين تم التخلي على حالة حصول القوائم الحائزة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها لكافة المقاعد واستبداله بنظام التمثيل النسبي على القائمة، والذي بموجبه يتم توزيع المقاعد بالنسبة للقوائم الحائزة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها بتناسب مع عدد الأصوات الصحيحة المتحصل عليها والمجبرة إلى العدد الصحيح الأعلى، وتخفيض نسب العتبة توزيع المقاعد التي كانت مقدرة بنسبة 10% على الأقل في ظل القانون رقم 89-13 لتصبح نسبة 7% فقط في ظل القانون رقم 90-06 [3]، وهذا التخفيض يستبعد فرضية إقصاء العديد من القوائم الانتخابية التي لم تستطع تخطي العتبة الانتخابية، خاصة وأن الجمعيات ذات الطابع السياسي (الأحزاب) في تلك الفترة لا تزال فتية وحديثة النشأة وبحاجة إلى وقت لترتيب أوضاعها وبرامجها السياسية لخوض غمار المنافسة على مقاعد المجالس المحلية المنتخبة.

---

[1] – سليم قيرع، تطور النظام الانتخابي في الجزائر وانعكاسه على بناء المؤسسات، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور ، الجلفة، العدد 05 / 2014، ص75 وما يليها.

[2] – نصت المادة 61 من القانون رقم 89-13 لمؤرخ في 7 غشت 1989 يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 32، الصادر بتاريخ 07 غشت 1989 على أن: " **ينتخب المجلس الشعبي البلدي والولائي لمدة 5 سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد** "

– وأضافت المادة 62 من نفس القانون على أنه " **يترتب على هذا النمط من هدا اقتراع توزيع المقاعد كما يلي :**

_ إذا تحصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإنها تحوز على جميع المقاعد ،

_ في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فان القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على 50+ 1 من المقاعد وبحسب الكسر لصالح هده القائمة كمقعد كامل ،

_ توزع بقية المقاعد على جميع القوائم المحصلة على أكثر من 10 % من الأصوات المعبر عنها وذلك على أساس النسب المئوية للأصوات المحصل عليها وحسب ترتيب تنازلي وبحسب الكسر الناتج كمقعد كامل "، وبالتالي تحصل القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للأصوات على جميع المقاعد المخصصة للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي المعني بالعملية الانتخابية تطبقا لنظام الأغلبية المطلقة غير أنه في حالة حصول القائمة على الأغلبية البسيطة يتم احتساب 50 + 1 من المقاعد ويتم توزيع بقية المقاعد على جميع القوائم التي تحصلت على أكثر من 10% من الأصوات المعبر عنها تطبيقاً لنظام المختلط مع أفضلية الأغلبية في الدور الواحد.

[3] – سليم قيرع، المرجع السابق، ص83.

إن النظام المختلط الذي يمزج بين كل من نظام التمثيل النسبي ونظام الأغلبية يمكن أن يعمل على تفادي النقاط السلبية من كلى النظامين ويخلق نوعاً من المساحة لرجال القانون والساسة لإبتكار الحول تبعاً لخصوصية الظروف السياسية والقانونية لكل دولة وبحسب النسب المعتمدة في المزج بين الأسلوبين، فقد يتم تغليب نظام على حساب الأخر كالطريقة المختلطة المرجحة للاقتراع بالأغلبية أو الطريقة المرجحة للاقتراع النسبي، أو تكون في شكل متوازن بين النظامين دون الميل لتطبيق نظام على حساب الآخر[1].

على الرغم من مزايا القانون رقم 90-06 إلا أن تطبيقه من الناحية العملية أسفر عن نتائج سلبية انعكست بصورة كبير على استقرار تسيير المجالس المحلية المنتخبة، حيث تميزت فترة سريانه بالتخلي عن الشرعية وإلغاء نتائج الانتخابات المحلية التي أجريت سنة 1991 واللجوء من جديد إلى تعيين مندوبيات على مستوى البلدية والولاية لتقوم مقام المجالس الشعبية إلى غاية الاستحقاقات الانتخابية المقبلة بعدما تم حلها[2].

إن الإنزلاقات والأحداث الدامية التي عاشتها الإدارة الجزائرية خلال التسعينيات سببها الرئيسي هشاشة النظم الانتخابية التي توصف ببعدها عن النزاهة وتعزيز تموقع حزب معين على حساب الأحزاب السياسية الأخرى والبعد الإدارة الانتخابية عن الشفافية والحياد، وهو ما يبرز عدم استعداد الإطار القانوني الناظم لممارسة الحقوق الانتخابية في التفعيل التعددية الحزبية ضمن إطار المجالس النيابية[3]، وكنتيجة لرواسب تلك المرحلة وجدت الجزائر نفسها مضطر للعودة إلى المسار الانتخابي وعادة إحياء قانونها الانتخابي تماشياً مع صدور دستور 1996، حيث تم على أثره صدور القانون العضوي رقم 97- 07 المتضمن قانون الانتخابات الذي عرف التخلي على النظام المختلط وتنبي نظام التمثيل النسبي مع الإبقاء على ضرورة تقيد الترشيحات بالقوائم الانتخابية ومنع الترشيحات الفردية[4]، وذلك النمط من الانتخاب بقي ساري المفعول إلى اليوم على الرغم من التعديلات التي عرفها القانون الانتخابي على غرار للقانون العضوي رقم 16- 10 ووصولاً للأمر رقم 21-01[5].

وبحسب نظام التمثيل النسبي على القائمة المعتمد يتم توزيع المقاعد بناءاً على منح كل قائمة عدد من المقاعد حسب نسب الأصوات التي تحصل عليها الشئ الذي يجعل من المجالس النيابية تعبر عن شريحة واسعة من الطوائف الحزبية، فضلاً عن أن التشكيلة المختارة تعد أكثر شرعية ومصداقية وقبولاً من المواطنين،

---

[1] – محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط الثانية محينة، تونس ،2010، ص399.

[2] – حنان علاوة، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، المرجع السابق، ص ص 18- 19.

[3] – نبيلة اقوجيل، القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 2008/04، ص374.

[4]– نص القانون العضوي رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن نظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 12، الصادر في 06 مارس 1997، في المادة 75: " **ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة** "

[5] – نصت المادة 169 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق: " **ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي... بطريق الاقتراع النسبي...** ".

– نصت المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق: " **ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي... بطريق الاقتراع النسبي على القائمة..** ".

وهو ما عبر عنه كل من أرسطو وسان جيست "**Saint Juste** "، وكندورسيه " **Condorcet**" في كون المجالس النيابية في ظل النظام النسبي تصبح صورة مصغرة للمجتمع" **Microcosme**"[1]، فالنظام الانتخابي الذي يعتمد على الاقتراع النسبي بالقائمة يتصف بالتعددية الحزبية عندما يتبنى كل الأقليات المكونة للتيارات الوطنية بالمجالس المنتخبة، فخاصية التمثيل النسبي تفصح عن نمط من الاقتراع ونظام انتخابي تولد من أجل معاجلة معضلة تمثيل الأقليات في المجالس المنتخبة، وهو ويتولد عنه في النهاية توزيع المقاعد بين الأغلبية والأقلية بمراعاة نسب الأصوات المعبر عنها للهيئة الناخبة[2].

ولقد اعتماد النمط النسبي في العديد من البلدان كالدانمرك وبلجيكا وايطاليا وغيرها، وهذا الانتشار الهائل والسريع لهذا النظام سببه أنه يحقق المساواة والعدالة المطلوب توافرها لضمان تمثيل أكبر في المجالس المنتخبة للأحزاب السياسية والقوائم الحرة المشاركة تمثيلاً يتناسب ويتلاءم مع قدرتها في حصد الأصوات الانتخابية[3]، وبالتالي نلاحظ أن هذا النظام هو الأقرب لتجسيد مبدأ مشاركة في تسيير الشؤون المحلية.

لكن على الرغم من مزايا نظام التمثيل النسبي الذي يفسح المجال أمام الأحزاب الضعيفة للمشاركة في تشكيلة المجلس المنتخبة نجد صعوبة في المفاضلة بين نظام التمثيل النسبي والأغلبية، فلا يمكننا الجزم بصورة دقيقة في أيهما الأقرب لتفعيل الحكامة الجيدة، فنظام التمثيل النسبي يحقق مبدأ المشاركة العدالة والمساواة الضرورية للممارسة الحقوق الانتخابية وإضفاء الشرعية الهيئات التداولية، أما النظام الأغلبية يكفل الاستقرار والذي يضمن معه أيضا انتخاب سلسل رؤساء المجالس والمصادقة على عمل لجانها وتمرير القرارات التنموية ومنه تحقيق الاستجابة السريعة لحاجيات السكان.

وبالتالي تبقى مسألة المفاضلة بين النظامين رهينة تهيئة الظروف السياسية والأطر القانونية الملائمة للاستفادة من مزايا كلى النظامين[4]، ومن ثم فإن أي نمط اقتراع لن يتم دراسته بشكل موضوعي إلا بمعية دراسة التركيبية الاجتماعية والثقافية لكل مجتمع ودور مختلف الفاعلين في الحقل الانتخابي من الأحزاب والمجتمع المدني ومراعاة التغيرات في المحفزات الانتخابية حتى تساهم أنماط الاقتراع في دعم الديمقراطية[5]، ونرى في المزج بين الأسلوبين أو الاعتماد على الأقل النظام النسبي بالقائمة المفتوحة بدلاً من القوائم المغلقة الحل الأكثر نجاعة لتجاوز كافة العقبات التي تحول دون تحقيق النتائج المتوخاه وهو الأكثر استجابة لمقتضيات الحكامة وهو ما تم اعتماده فعلاً في ظل الأمر رقم 21-01.

[1] – محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص388.

[2] – عبد الله بوقفة، الأنظمة الانتخابية (تعبير السيادة من قبل الشعب) دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، دار الهدى عين مليلة الجزائر، 2013، ص217.

[3] – محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص389.

[4]– حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، ط الأولى، كلية الحقوق جامعة دمشق، 2014، ص73.

[5] – رضوان زهرو، المرجع السابق، ص16.

2- اعتماد نظام القائمة المفتوحة بتصويت تفصيلي دون مجز:

أقر المشرع الجزائري نظام القائمة المفتوحة لأول مرة بصدور الأمر رقم 21-01 بعد ما كان يعتمد نظام الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة، وبناءاً عليه أصبح يختار أعضاء المجالس الشعبية المحلية والمجلس الشعبي الوطني على طريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفصيلي دون مجز[1].

وللإشارة فإن النظام الانتخابي بالقائمة على خلاف نظام الانتخاب الفردي يقتضي أن في كل دائرة انتخابية يجب أن ينتخب عن طريق ناخبيها عدد من المرشحين ينتظمون في شكل قوائم حزبية أو أحرار،على أن تنتخب الهيئة الناخبة لكل دائرة انتخابية عدد محدد قانوناً من المنتخبين يتطابق مع عدد سكان كل دائرة [2]، ويتبع نظام القائمة طريقتين أولهما ما يعرف بالقائمة المغلقة وهي التي يطلب من الهيئة الناخبة خلالها انتخاب جميع أعضائها على مستوى كل دائرة انتخابية كما جاءت دون تعديل[3]، وهو ما كان معتمداً في ظل القانون رقم 16-10 السابق[4]، وبناءاً عليها يتم تقييد حرية الناخب في اختيار ممثليه بصورة شخصية ومباشرة ويفرض عليه أن يختار قائمة معدة ومرتبة مسبقاً من قبل الأحزاب السياسية أو القوائم الأحرار، على أن يكون لمتصدري القوائم حظاً أوفر في الفوز بالمقاعد حسب عدد الأصوات المتحصل عليها، حيث يحتم على الناخب أن يختار جميع من في القائمة حتى ولو كانوا غير جديرين بنيل ثقته، ومن هذا المنطلق تتحمل الأحزاب السياسية والقوائم الحرة مسؤولية ترتيب مرشحيها على الأكثر قبولاً أو الكفاءة العلمية والسياسية في المترشحين.

أن نظم القائمة المغلقة على الرغم من كونه لا يتيح للمواطن اختيار الكفاءات الملائمة لتولي المناصب النيابية إلا أنه يتيح للأحزاب السياسية إجراء نوع من المفاضلة والتصفية الترشيحات المقدمة منها قبيل تقديم القائمة النهائية، أين يمكن لها أن تعتمد على جملة من الشروط الضرورية لتصدر المرشحين في القوائم المعدة من ذوي الكفاءات والنزاهة إذا ما استطاع الحزب أن يكون موضوعياً في اختيار مرشحيه بعيداً عن العوامل الذاتية والحسابات الضيقة أو العرفية، أو الطائفية،أو درجة المال ونفوذ[5].

إن مستقبل ممارسة الديمقراطية يرتبط بمدى ممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية نفسها، كما يرتبط أيضا بدرجة احتكامهم للمعايير الديمقراطية ورضاها عنها كنهج لإدارة الخلافات والتوفيق بين مصالح الأفراد ومنظمات المجتمع المدني والدولة للارتقاء بمستوى يؤهلها لدفع العملية الديمقراطية للأمام، فالأحزاب الصاعدة في أغلب الأقطار العربية بما فيها الجزائر ليست ضد مبدأ الديمقراطية كمبدأ وإنما إشكالية ممارسة فعلية له على أرض الميدان[6]، ولذلك تسبب نمط الاقتراع على القائمة المغلقة في انتشار مظاهر الفساد وبروز عمليات

---

[1] - المادة 169 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[2] – عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص187.

[3] – المرجع نفسه، ص189.

[4] - المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق.

[5] – محمد البرج، تأثير نظام الاقتراع على عملية الترشح للإنتخابات وعلاقته بالنظام السياسي في الجزائر وتونس، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17/جوان 2017، ص38.

[6]– علي خليفة الكواري، الديمقراطية والأحزاب في البلدان العربية (المواقف ولمخاوف المتبادلة)، ط 01، مركز دراسات الوحدة العربية، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، بيروت، مارس 1999، ص ص09- 10 .

شراء الذمم من أصحاب المال الذين يستولون على صدارة القوائم للظفر بالمنصب، وهو ما فتح المجال لإختلاط المال الفاسد بالسياسة، بل حتى أوصل مستلقين ورجال المال لعضوية الهيئات المنتخبة واستغلوها لخدمة مصالحهم[1]، وهو مالا لا يخدم بأي حال من الأحوال الحكامة المحلية ولا أهداف المشاركة الشعبية التي تقتضي احترام حرية الناخب في اختيار ما يراه أهلاً لتمثيلية في المجالس المحلية.

وأما عن نظام القائمة المفتوحة فهو ذلك النظام الذي يستطيع الناخب خلاله أن يختار مرشحيه بصفة مباشرة من مختلف القوائم المتنافسة، وبذلك يستطيع الناخب أن يشكل قائمته التي توازي عدد المقاعد المخصصة للدائرة عن طريق التشطيب الأشخاص المراد انتخابهم، فقد يسمح بالمزج بين القوائم المختلفة بشطب اسم أو أكثر من قائمة، والباقي من القوائم الأخرى أو التعديل وترتيب أسماء المرشحين في القائمة بوضع في مقدمة القائمة الأسماء التي يراها أهلاً لتمثيله[2]، فهو نظام يفصح عن حرية عدم الاعتداد بترتيب المرشحين في القائمة وحرية إعادة تأليف القائمة حسب الاولولية في نظر الهيئة الناخبة، ويعلن عن فوز المرشح الذي حصل عل أكثر الأصوات المعبر عنها بالنسبة لبقية مرشحي القائمة، وقد يحدث وأن يعتمد نظام يسمح للهيئة الناخبة بأن تدمج المرشحين لمختلق القوائم المطروحة عن طريق المزج بينها وهو ما يعبر عنه بنظام المزج بين القوائم[3].

ولقد اختار المشرع الجزائري في ظل الأمر رقم 21-01 النظام القائمة المفتوحة كبديل عن القوائم المغلقة حفاظاً على مصداقية المثيل وزيادة شرعية الجهاز التداولي، واختار أن يكون ذلك بتصويت تفضيلي دون مجز، حيث لا يستطع الناخب خلالها إلا المفاضلة بين مرشحي قائمة واحدة، على أن يتم توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة على مرشحيها حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل منهم، ويفوز بالمقعد الأخير في حال تساوي الأصوات في نفس القائمة المترشح الأصغر، على أن يتم منح المقعد الأخير في حال تساوي السن للمترشحة من النساء، وهو ما تضمنته المادة 174 من الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجديد.

ثانياً- تحديث شروط إعداد قوائم الترشح لعضوية المجالس المحلية:

بهدف تحقيق المشاركة الأكيدة والنوعية لبعض الفئات والشرائح المكونة للمجتمع الجزائري على مستوى المجالس الشعبية المحلية، خص المشرع الجزائري بعض الشروط الجديدة في قانون رقم 21-01 تتعلق بنظام القوائم الانتخابية تحت طائلة رفض قبول دخولها للمعترك الانتخابي والمساهمة في تشكيلة المجلس المنتخب،

[1]- شريف عابد، القائمة المفتوحة... من أجل مجالس منتخبة بلا فساد، جريدة المساء (يومية إخبارية وطنية)، 27 نوفمبر 2021، الموقع الالكتروني للجريدة: https://www.el-massa.com/dz، تاريخ الزيارة 2022/06/03.

[2] – مازن ليلو راضي، سرى كريم الجبوري، إصلاح التشريعات الضامنة للاختيار الأمثل للنظام الانتخابي، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 04، العدد02/ 2020، ص173.

[3] – عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص236.

هذه الأخيرة والتي طالما كانت توصف في سابق بأنها لا تحوي على القدر الكافي من الأعضاء ذوي المستوى العالي من التعليم أو فتقراها للعنصر الشباب أو للعنصر الأنثوي.

ولقد أوجب القانون علاوة على ذلك أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية الولائية عدد من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد المطلب شغلها بثلاث(03) في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها فردياً، واثنين (02) في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجي، بعد ما كان في السابق يشترط أن تتضمن القائمة الانتخابية عدد من المترشحين والمستخلفين يساوي المقاعد المطلوبة شعلها في الدائرة الانتخابية[1]، ويمكن لنا استعراض باقي الشروط المستحدثة بموجب الأمر رقم 21-01 كما يلي:

1 - **إقرار مبدأ المناصفة بين النساء والرجال** : إنطلاقاً من أن الجزائر تحتل واحدة من المراتب الأخيرة في العالم في مجال التمثيل السنوي ضمن نطاق المؤسسات السياسية والعامة وتسيير المدن [2]، تم اعتبار مسألة دمج المرأة في تركيبة المجالس النيابية من ضمن المحاور الأساسية لإصلاح النظام الانتخابي في ظل الأمر رقم 21-01 التي تهدف لتوسيع مشاركة المرأة الجزائرية في تسيير الشؤون المحلية من خلال النص على ضرورة مراعاة مبدأ المناصفة الذي يقتضي أن تتضمن قوائم المرشحين عددا من النساء يساوي عدد الرجال تحت طائلة رفض القائمة[3].

وتأتي تلك الإصلاحات في إطار الجهود التي تبنتها الدولة الجزائرية منذ التعديل الدستوري لسنة 2008 والذي نص في المادة 31 مكرر منه على ضرورة عمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة[4]، وهو ما عبر عنه التقرير حول حالة تنفيذ برامج العمل الوطني في مجال الحكامة نوفمبر 2008، حيث أدرجة تلك الجهود المعلنة في إطار مساعي إرساء الحكامة السياسية، والتي تمت بعد عقب مناقشات موسعة على مستوى الطبقة السياسية تمخض عنها تعزيز الحقوق السياسية للمرأة من خلال زيادة فرص وصولها إلى عضوية المجالس المنتخبة[5].

ولقد شكلت تلك التعديلات منطلقاً جديداً لفكرة المساواة بين الجنسين، فبعد أن كان المؤسس الدستوري يقر بمبدأ عدم التميز بين المواطنين والمساواة بينهم في ممارسة الحقوق السياسية تم بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 إقرار المادة31 مكرر، والتي تعد نقطة تحول تؤسس لنظرة جديدة للمساواة بتبني بفكرة التمييز الايجابي لصالح المرأة بعد إقرار المجلس الدستوري بأن تلك المادة مستندة للفقرة 8 من ديباجة دستور 1996 وكذا المادة 31 التي جاء فيها على أن المؤسسات تستهدف ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات

---

[1]- المادة 176 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[2]- سمار نصير، رشيد تلمساني، المرأة والسياسة في الجزائر، المرأة العربية من العنف والتميز غالى المشاركة السياسية، ط الأولى، سلسلة كتب المستقبل العربي (80)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، يناير 2014، ص134.

[3] - المادة 176 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[4] - المادة 31 مكرر من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، والمتضمن تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 63، الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

[5] - التقرير المرحلي الأول حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، المرجع السابق، ص12.

بإزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية[1]؛ كما تبنت المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أيضا مبدأ التميز الايجابي الذي يراد به منح وسائل تفضيلية معينة لصالح المرأة الغرض منها التقليص الفارق أو التميز الجنسي الذي تعانيه مع الرجال نتيجه بعض العوامل الثقافية والاجتماعية كالعادات والتقاليد أو الموروث الثقافي الذي يضع المرأة في مرتبة دونية بمقارنة بالرجال، وهو ما يحتم منحها امتيازات تفضيلية بغرض تعويض أو تصحيح اللامساواة الحاصلة بينها وبين الرجل[2].

وبناءاً عليه تم إصدار القانون العضوي رقم 12-03 لترجمة التحول نحو تبني فكرة التميز الايجابي لصالح المرأة بإعتماد نظام الحصص الإجبارية، والذي مقتضاه تم تخصيص 30% من المقاعد لصالح المرأة بالنسبة للبلديات مقر الدوائر أو التي يفوق عدد سكانها 20.00 نسبة، أما بالنسبة لإنتخابات المجلس الشعبي الولائية تخصص 30 % عندنا يكون عدد المقاعد من 35 إلى 47 مقعد، و35 % عندما يكون عدد المقاعد من 51 إلى 55 مقعد [3]، ذلك أن وجود المرأة في المجال السياسي لاسيما في المجالس المحلية حسب ما عبر عنه مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات أثناء تقديمه مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون رقم 12-03 لا يزال محتشماً ولا يعكس بحق التطورات التي حققتها في العديد من المجالات، فكان لا يتعدى تمثيل المرأة في المجالس البلدية من أصل 1541 رئيس بلدي سوى 03 نساء فقط، أما بالنسبة إلى المجالس الشعبية الولائية فلا توجد أي امرأة في منصب رئيس مجلس شعبي ولائي، فنظام الحصص الإجبارية من شأنه أن يضاعف بصورة تدريجية تمثيل المرأة في المجالس المحلية[4].

والجدير بالإشارة أن تطبيق نظام الحصص قد واجهة العديد من العقبات على المستوى العملي لعل أهمها أن الأحزاب السياسية والقوائم الحرة على حد سواء واجهت صعوبة في استكمال النسب المئوية المخصصة للنساء في قوائم الترشح في الانتخابات المحلية لسنة 2012، وسببه ضعف الوعي السياسي بأهمية المشاركة السياسية للمرأة على المستوى المجتمعي أو في إطار الأحزاب، كما أشار المجلس الدستوري إلى مسألة أخرى لا تقل أهمية وهي ضرورة ترتيب المرشحات ضمن القوائم بما يتماشى ونمط التمثيل النسبي حتى لا تكتفي المرأة بمجرد التسجيل في القوائم بل تدرج فعلياً في العمل المحلي، وهو ما أغفله المشرع الجزائري في قانون رقم

---

[1]- محمد ضيف، الضمانات الدستورية والتشريعية للمشاركة السياسية للمرأة في الجزائر، مداخلة القيت ضمن الندوة الدولية حول: ترقية المشاركة السياسية للمرأة كدعامة أساسية لمسارات الإصلاح السياسية والتنمية المستدامة، المنظم من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، قصر الأمم بنادي الصنوبر، الجزائر، يومي 17 و18 مارس 2018، ص01.

[2] – سميحة لعقابي، مبدأ التميز الايجابي لصالح المرأة كإجراء استثنائي لتفعيل حقوقها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 09 جانفي 2018، ص184.

[3] – المادة 02 من القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

[4] – مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون العضوي رقم 12-03 المحدد لكيفيات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة رقم 249، الفترة التشريعية السادسة الدورة العادية التاسعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 13 أكتوبر 2011، ص06.

12-03 ومنح السلطة التقديرية لمعدّي القوائم أن يضعوا المرأة في المراتب التي يريدوها ضمن القائمة وهو ما يقلص حظوظ تواجها ويعبث بمسار ترقية حقوقها بعد ما أصبح تواجد المرأة مجرد تزين للقوائم المترشحين فقط[1]، وهو ما فرضه نظام القائمة المغلقة المعتمد في ظل النظام الانتخابي السابق والذي تتحمل فيه للأحزاب السياسية وللقوائم الحرة مسؤولية إدراج المرأة وترتيبها في القوائم الانتخابية.

نتيجة لتلك الرواسب تراجع المشرع الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 عن مسألة التميز بين الجنسين بإلغائه للمادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تمنح حظوظاً للمرأة في المجالس المنتخبة على حساب الرجل، وتبنيه من جديد فكرة المساواة وعدم التميز وكان الأمر ذلك بالإستغناء عن نظام الحصص الإجبارية في ظل الأمر رقم 12- 01 وتعويضه بمبدأ المناصفة بين الرجال والنساء.

ذلك أن نظام الحصص المخصصة لصالح المرأة يتناقص مع مبدأ المساواة[2]، في حين يرى البعض أن ذلك التناقض ظاهري فقط، فمبدأ التميز الايجابي إجراء استثنائي الهدف من وراءه تحقيق المساواة الفعلية أي المساواة القائمة على تجاوز اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية من خلال خلق فرص متميزة لصالح الفئات الضعيفة في المجتمع حتى لا يتم إهدار حقوقها[3]، والجدير بالإشارة أن السلطة الوطنية المستقلة وبحسب التعليمة الصادرة عنها بتاريخ 18 سبتمبر 2021 أقرت إمكانية تقديم طلب الترخيص بالموافقة على الإفادة من إعفاء شرط المناصفة حسب ما هو مقرر في نص المادة 176 من الأمر رقم 21-01، والذي لا يطبق سوى في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يزيد عن 20.00 نسمة ضمن ملف الترشح بصفة انتقالية فقط بالنسبة للإنتخابات المحلية المقررة في 27 نوفمبر 2021[4]، ولقد تم الموافقة أيضا على طلب ترخيص بالإعفاء من شرط المناصبة في إطار التحضير للإنتخابات التشريعية ليوم 12 جوان 2021[5].

يرى الأستاذ " **محمد الأمين النويري**" أنه من المستحب أن يتم عدم مراعاة شرط المناصفة بصفة دائمة وليست بصفة انتقالية وحسب، ذلك أن مبدأ المساواة يعد من المبادئ الدستورية المكرسة في ظل تعديل 2020 وهو لا يعني بضرورة حرمان العنصر النسوي من إنشاء حرب سياسي أومن إنشاء قائمة حرة، مما يدل على أن شرط المناصفة مستبعد تجسيده على أرض الواقع لكون المرأة الجزائرية لها كامل الحرية في تشكيل قوائم

1 – فايزة يوسفي، مشاركة المرأة الجزائرية في تسيير المجالس المحلية المنتخبة: بين الثغرات القانونية والحدود التطبيقية، مداخلة مقدمة ضمن أعمال المؤتمر الدولي السابع حول المرأة والسلم الأهلي، المنعقد في طرابلس لبنان يومي 21/19 مارس 2015، مركز جيل البحث العملي، ص ص08- 09.

2 – إسماعيل فريجات، قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق، ص99.

3 – سميحة لعقابي، المرجع السابق، 184.

4 – التعليمة الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2021، السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص02، الموقع الرسمي للسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، متوافرة على الرابط التالي: https://ina-elections.dz/wp-content/uploads/2021/09/note_09092021.pdf، تاريخ الحصول: 07/04/ 2022.

5 – التعليمة رقم 128 / ر. س.و.إ /2021 الصادرة بتاريخ 03 أفريل 2021، السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص02/01، الموقع الرسمي للسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، على متوافرة على الرابط التالي:. https://ina-elections.dz/wp-content/uploads/2021/04/parite04-04-2021.pdf، تاريخ الحصول: 2022/04/07.

مكونة من النساء فقط دون مناصفة[1]، وتبقى مسالة توسيع مشاركة المرأة في تسيير الشؤون المحلية والمساهمة في تشكيل المجالس الشعبية المحلية من وجهة نظرنا مرهونا بالدرجة الأولى بتجاوز عقلية التمييز ضد المرأة لذا الناخب أولاً واقتناعه بمقدرتها على تمثيله في أحسن صورة، فهو من يملك الإرادة الحرة لإيصالها لسدة المجالس المنتخبة خصوصاً بعد إقرار نظام القائمة المفتوحة الذي أصبح يجسد بحق مبدأ الإدارة الشعبية.

2- إقرار نظام الحصص الإجبارية لفئتي الشباب أقل من 40 سنة وذوى مستوى التعليم الجامعي: تقرر إعادة إدراج نظام الحصص الإجبارية في ظل الأمر رقم 21-01 بالنسبة لفئات الشباب وذوي المستوى التعليم الجامعي كشرط لقبول قوائم الترشح لإنتخابات المجالس البلدية الولائية تحت طائلة الرفض، على الرغم من التخلي عنه بالنسبة للمرأة كما أسلفنا الذكر نظراً لصعوبات التي واجها على المستوى التطبيق العملي.

وتطبيقاً للفقرة الثانية من المادة 175 من الأمر رقم 21-01 يشترط لقبول قوائم الترشح أن تتضمن هذه الأخيرة حصصاً عن طريق تخصيص نصف (1/2)على الأقل من الترشيحات للمشرحين الذين تقل أعمارهم عن 40 سنة، وأن يكون الثلث (1/3) من مترشحي القائمة على الأقل ممن يتمتعوا بمستوى تعليم جامعي، وعندما ينتج عن الثلث عدد غير صحيح فإن هذا العدد يجبر إلى العدد الصحيح الأعلى لصالح تلك الفئات؛ حيث يهدف مثل هذا الأجزاء لتعزيز حظوظ المشاركة واستقطاب فئة الشباب ذوي التعليم الجامعي وهو ما يخدم من دون شك فاعلية ممارسة مهام المجالس الشعبية المحلية كأحد مرتكزات الحكامة ويحقق المشاركة النوعية في التسيير.

وبناءاً عليه بات يتوجب إذن على الأحزاب السياسية والقوائم الحرة مراعاة إدراج تلك الفئات بالنسب المحددة سلفا تطبيقاً لنظام الحصص الإجبارية، هذا الأخير والذي لم يعد يطرح أي إشكال في ما يتعلق بتموقع تلك الفئات وترتيبها في القوائم الانتخابية طالما أنه قد تم الاعتماد على النظام القائمة المفتوحة.

وبخصوص الفئة الأولى التي تتعلق بالمرشحين الذين تقل أعمارهم عن 40 سنة جاء اشتراطها ضمن قوائم الترشح لإنتخابات المجالس الشعبية المحلية وحتى الوطنية تماشياً مع أهداف الإصلاحات التي تبنتها الدولة الجزائرية في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي كان محركها الأساسي الحراك الشعبي الذي قاده الشباب في 22 فيفري 2019؛ أين تم الاعتراف في ديباجة الدستور السالف الذكر بالطاقات التي يتملكها الشباب الجزائري وإصراره على رفع التحديات التي تواجهه وبات من الضروري إشراكه الفعلي في عمليات البناء بضمان التكوين النوعي الذي تتولاه مؤسسات الدولة والمجتمع[2].

إن استطلاعات الرأي تشهد بإنتظام في كل مكان تقريبًا في العالم الديمقراطي افتقار معظم المواطنين إلى الاهتمام المناسب وخيبة الأمل من النظام التمثيلي وهو ما جعلهم يعبرون عن عدم ثقتهم بل عدائهم تجاه

[1] - محمد الأمين نويري، المرجع السابق، ص ص175- 176.

[2] - ديباجة دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق، ص06.

أعضاء الطبقة السياسية إن لم يكن تجاه المنصب السياسي والمؤسسات نفسها[1]، وبما أن الجزائر على غرار بقية البلدان النامية التي قد يصل عدد مواطنيها الذين تقل أعمارهم عن 25 عاماً إلى أكثر من نصف السكان، نجدهم بالرغم من ذلك يشاركون في بنسب أقل من الفئات الأكبر سناً في العملية الانتخابية، وهو ما يمثل تحدياً لقدرة النظام السياسي على تمثيل واحتواء الفئات الشابة، والتي تعرفها الكثير من المنظمات الفاعلة في مجال الحوكمة الديمقراطية على أنهم الأشخاص الذين تصل أعمارهم مابين 18 و35 سنة، فكان لازماً أن تستهدفهم الإصلاحات والممارسات التي تعمل على تحسين المشاركة للشباب[2]، وحسن فعل المشرع الجزائري حينما منح الأفضلية في الترشح لعضوية المجالس النيابية المحلية بما نسبته النصف للفئات العمرية مابين تتراوح مابين 23 إلى 40 سنة على اعتبار أن السن الأدنى لترشح هو 23 سنة، وهو ما يوسع نطاق المشاركة النوعية للفئات الشبابية في تركيبة المجالس الشعبية المحلية.

الجدير بالإشارة أن دليل البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة2013 قد أشار إلى أن أهم العقبات التي تعترض طريق المشاركة السياسية للشباب هو ضعف الحافز وافتقارهم للموارد المالية [3]، وبناءاً عليه وإطار مساعدة المادية للشباب على الترشح للإنتخابات المحلية والتشريعية تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 21-190 المحدد كليفيات التكفل الدولة بنفقات الحملة الانتخابية للشباب المترشحين ضمن قوائم الأحرار بما فيها مصاريف طبع وثائق النشر والإشهار، النقل.. الخ [4]، وهو ما شكل دفعاً مهما للشباب للترشح والفوز بمقاعد نيابية، حيث وصلت نسبة المقاعد المتحصل عليها من الشباب دون السنة 40 بالنسبة لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لسنة 2021 إلى 134 مقعد بتمثيل بلغ نسبة 32.92 %[5]، كما شهدت أغلب البلديات والمجالس الولائية في الانتخابات المحلية لسنة 2021 فوز عدد كبير من الفئات الشبابية على كبلدية مزلين ،وبلدية واد الحم بولاية قالمة والمجالس الشعبية الولائية بالبويرة والجزائر العاصمة[6].

أما بخصوص الفئة الثانية وهم ذوي التعليم الجامعي والذي تقرر منهم حصة ثلث مقاعد المجالس الشعبية المحلية على الأقل، أوضحت التعليمة الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2021 عن السلطة المستقلة للإنتخابات ما

---

[1]- Jean-Pierre Charbonneau , De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple , La revue Éthique Publique ,vol. 7, n° 1 | 2005,Nouvelles formes de la démocratie , pra 17, Link de l'article: https://journals.openedition.org/ethiquepublique/1969.

[2]- دليل الممارسات السليمة لتحسين المشاركة السياسية للشباب على امتداد الدورة الانتخابية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، يناير 2013، ص11 ومـــا يليهـــا، الموقـــع الرســـمي لمنظمـــة الأمـــم المتحـــدة، متـــوافر علـــى الـــرابط التـــالي: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/AR_UN-Youth_Guide-LR.pdf، تـــاريخ الحصـــول: 2022/05/07.

[3] – المرجع نفسه، ص18.

[4] – المرسوم التنفيذي رقم 21- 190 المؤرخ في 05 مايو 2021 يحدد كيفيات التكفل الدولة بنفقات الحملة الانتخابية للشباب المترشحين ضمن قوائم الأحرار، ج.ر.ج.ج، العدد 33، الصادرة بتاريخ 05 مايو 2021.

[5] – إعلان المجلس الدستوري رقم 01/إ. م د /21 المؤرخ في 23 يونيو 2021، يتضمن النتائج النهائية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 12 يونيو 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 51 الصادرة بتاريخ 29 يونيو 2021.

[6] – محمد الأمين نويري، المرجع السابق، ص177.

تمثله نسبة الثلث (1/3) المجبر إلى العدد الصحيح الأعلى عندما ينتج عنه عدد غير صحيح، وبمراعاة عدد المقاعد المخصص لكل المجالس الشعبية البلدية الولائية طبقاً لمعيار الكثافة السكانية، على سبيل المثال كما يلي[1]:

	عدد المقاعد مقاعد المجلس	تمثيل الثلث بالنسبة المئوية	عدد المرشحين ذوي المستوى الجامعي
المجلس الشعبي البلدي	13	4,33	05
	15	5	05
	19	6,33	07
	23	7,66	08
	33	11	11
	43	14,33	15
المجلس الشعبي الولائي	35	11,66	12
	39	13	13
	43	14,33	15
	47	15,66	16
	55	18,33	19

– **من أعداد الباحث:** استناداً إلى ما أوضحته التعليمة الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2021 عن السلطة المستقلة للإنتخابات.

الملاحظ من الجدول أنه عند إجراء مقارنة بين عدد المقاعد كل مجلس شعبي بلدي أو ولائي وعدد المقاعد المخصصة التي تمنح لذوي المستوى تعليم الجامعي نجد أن نسبة الثلث تمنح المتعلمين الجامعين من 05 إلى15 مقعداً بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، ومن 12 إلى 19 مقعداً في المجالس الشعبية الولائية حسب عدد المقاعد المخصصة لها استناداً إلى معيار الكثافة السكانية، فلو نظرنا إلى نسبة الثلث من زاوية توسيع نطاق مبدأ المشاركة وتحسبن نوعيتها بزيادة خطوط الفئات الجامعية في الترشح نجد أنها تشكل حافزاً مهماً لإستقطابهم ودمجهم في تركيبية المجالس الشعبية المحلية.

أما لو نظراً إليها من زاوية تحقيق مبدأ الفاعلية في التسيير الجماعي للمجلس تظل نسبة ضعيفة لا ترقى للمستوى المطلوب، فلو احتسبنا ما تبقى من النسبة المئوية لعدد المقاعد لوجدنا أنها نسبة كبيرة تصل

[1]– التعليمة الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2021، السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات، المرجع السابق.

إلى ما يقرب 67 % والتي تبقى رهينة الأحزاب والقوائم الحرة التي في استطاعتها لو أرادت أن تقدم قائمة كاملة من المرشحين ذوي التعليم الجامعي، بالإضافة إلى درجة الوعي لذا الناخب بإنتقاء المرشحين ذوي التعليم الجيد لتحقيق فاعلية التسيير الجماعي تطبيقاً لنظام القائمة المفتوحة، فكلى المبدأين سواء المشاركة الشعبية أو مبدأ الفاعلية من مؤشرات للحكامة الجيدة، والإصلاحات التي جاء بها الأمر رقم 21-01 سواء بالنسبة لشروط إعداد القوائم الانتخابية أو التمثيل النسبي مع القائمة المفتوحة نراها ضرورية دعم مبدأ المشاركة وإضفاء شرعية أكبر على تشكيلة المجالس المحلية، والتي تلاءم ومقتضيات إشراك المواطن في تسيير الجماعات الإقليمية عبر آلية الانتخاب، أما فاعلية هذه الأخيرة تظل رهينة البحث عن الآليات الرقابية الكفيلة بإضفاء الشفافية على العملية الانتخابية والمصداقية في نتائجها احتراماً للإدارة الشعبية.

الفرع الثاني: الضمانات الرقابية المستحدثة لحوكمة العملية الانتخابية للمجالس المحلية

إن الحديث عن الديمقراطية يستحضر تلقائياً الانتخابات التي تشكل ركيزتها الأساسية، وبالفعل تظل هذه الأخيرة أحد الأدوات التوضيحية للحكامة حال تنفيذها في ظروف جيدة ووفقًا للقواعد واضحة، وخلافاً لذلك يمكن أن تؤدي الانتخابات إلى حدوث أعمال عنف وانعدام الأمن مع عواقب عدم الاستقرار السياسي[1]، وبالتالي فإن الممارسة الديمقراطية عموماً وتفعيل الحكامة الجيدة بشكل خاص يقتضي وجود آليات وهيئات رقابية تكلف بضمان النزاهة والحياد في جميع مراحل العملية الانتخابية، وهو ما يفعّل مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية من خلال تمكينه من ممارسة حقوقه الانتخابية المكفولة قانوناً بمناسبة تشكيل المجالس المحلية المنتخبة بما يدعم شرعية وجودها.

يقصد بالعملية الانتخابية في مدلولها الضيق مجموعة الإجراءات والتدابير المتعلقة بالإنتخاب بدأً بإعداد القائمة ومروراً بالإقتراع وما يليه من فرز إلى غاية الإعلان عن النتائج[2]، ولضمان حوكمة جيدة لعملية انتخاب أعضاء المجالس المحلية[3]، استحدث المشرع الجزائري في إطار قانون الانتخابات رقم 21-01 جملة من الآليات والتدابير الرقابية تسعى لضمان نزاهة وشفافية وحياد جميع المراحل المكونة العملية الانتخابية على المستوى الوطني والمحلي معاً بغية أخلقه الحياة السياسية.

---

[1] - IDI BOINA, Gouvernance Electorate En Union Des Comores: Analyse Et Perspectives, A Thesis Presented in Partial Completion of The Requirement of The Certificate-of-Training in United Nations Peace Support Operations, United Nations, printemps 2013 p 14 , Date of visit: , 2022/06|/07 Available at the link: http://cdn.peaceopstraining.org/theses/boina.pdf.

[2] – محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص62.

[3] – تعرف الحوكمة الانتخابية بصفة عامة على أنها " **مجموعة واسعة من النشاطات التي تنشا وتعزز البعد المؤسسي للتصويت والمنافسة الانتخابية، وتشمل الحوكمة الانتخابية ثلاثة عمليات أساسية هي: صنع القوانين، تفيد القوانين، تحكيم القوانين، وتشمل عملية صنع ووضع القواعد المؤسسة للعملية الانتخابية في حين يسهم تنفيذ القوانين في تكريس هده القواعد في تنظيم العملية الانتخابية ويختص تحكيم القوانين بحل النزاعات التي قد تعترض مسار المعلية الانتخابية"، لمزيد من التفاصيل راجع:** سمير كيم، دور حوكمة إدارة العملية الانتخابية في تفعيل المشاركة الانتخابية (حالة الجزائر)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص: سياسة مقارنة، جامعة باتنة 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015، ص28.

تم استحداث السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات لأول مرة بموجب القانون العضوي رقم 19-07 بمناسبة التحضير للإنتخابات الرئاسية التي أجريت في ديسمبر 2019، وهي عبارة عن سلطة مستقلة تعنى بمهمة الرقابة والإشراف على العمليات الانتخابية[1]، وجاءت لتأكيد على في رفع يد السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة الداخلية في تنظيم وتسيير العملية الانتخابية ضماناً لحياد ومصداقية مخرجاتها.

وتطبيقاً لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 جاء الأمر رقم 21-01 لتأكيد من جديد على الدور المحوري الذي تلعبه السلطة المستقلة في تحضير وتنظيم وتسيير والإشراف على مجموع العمليات والاستفتائية الانتخابية، حيث تمتع بالشخصية المعنوية ولإستقلالية الإدارية والمالية تدعى في صلب النص" **السلطة المستقلة**"[2]، ولم يقف الأمر رقم 21-01 عند هذا الحد بل كرس أيضا مبدأ التقاضي على درجتين في الطعون الانتخابية أمام القضاء الإداري[3]، وعليه سوف يتم التطرق للوظيفة التي تباشرها السلطة المستقلة إلى جانب الجهات القضائية في إطار ممارسة الرقابة على العملية الانتخابية التي تجرى بمناسبة انتخاب أعضاء المجالس البلدية الولائية من خلال مرحل التمهيدية للعملية الانتخابية وهو ما سنتطرق أليه **(أولا)** تليها المرحلة المعاصرة واللاحقة للعملية الانتخابية **(ثانيا)**.

أولا – الرقابة على المرحلة التمهيدية للعملية الانتخابية:

ترتكز المرحلة التمهيدية للعملية الانتخابية على جملة من التدابير الأولية الرامية لضمانات ممارسة الحقوق الانتخابية التي لابد أن تتم بمراعاة مبدأ شفافية وعدم تحيز قصد تمكين المواطن من المشاركة في انتخاب أعضاء المجالس المنتخبة إما بسلوك طريق التصويت أو الترشح، ولقد منح المشرع الجزائري لسلطة الوطنية المستقلة كامل الصلاحيات في مراقبة العملية التحضيرية للإنتخابات المحلية بجانب تقرير حق الطعن القضائي في مجرياتها، وتجرى الانتخابات المحلية في غضون ثلاث (03) أشهر التي تسبق تاريخ انقضاء العهدة

[1] – القانون العضوي رقم 19-07، المرجع السابق.

[2] – بصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 تم النص على دستورية السلطة المستقلة بموجب المادة 200 منه وإدراجها ضمن الباب الرابع من الدستور بعنوان مؤسسات الرقابة، واعتبرها مؤسسة مستقلة يعين رئيس الجمهورية أعضائها لعهدة واحدة مدتها 06 سنوات غير قابلة لتجديد، حيث تمارس مهامها منذ تاريخ استدعاء الهيئة الناخبة حتى الإعلان عن النتائج المؤقتة للاقتراع وهي تعد بديلا عن الهيئة العليا مستقلة لمراقبة لانتخابات التي تم إنشاءها سابقا بموجب المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[3] – تم تكريس مبدأ التقاضي على درجتين في المنازعات الانتخابية عملاً بأحكام المادة 165 من التعديل الدستوري 2020 التي تضمن التقاضي على درجتين كأصل عام، وبإنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف بات متاحا استئناف جميع الإحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في كافة المواضيع تندرج ضمن اختصاصها النوعي على غرار المنازعات الانتخابية، وتأكد ذلك المسعى بصدور القانون رقم 22-07 المؤرخ في 5 مايو 2022 المتضمن التقسيم القضائي ج.ر.ج.ج، العدد 32، الصادر بتاريخ 14 مايو 2022 الذي أحدث بموجب المادة 03 منه (06) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بالجزائر، ووهران، قسنطينة، ورقلة، تمنراست، وبشار، على أن تحدث في دائرة اختصاص كل محكمة إدارية للاستئناف محاكم إدارية، هو ما يساهم من دون شك في تثمين مصداقية ونزاهة العملية الانتخابية باعتبار أن القضاء سلطة مستقلة تحمي المجتمع وحريات المواطنين وحقوقهم قائم على أسس الشرعية والمساواة، ويمتنع فيه القضاة عن كل ما يخل بواجبات الاستقلالية والنزاهة وواجب التحفظ تطبيقاً لأحكام الفصل الرابع من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الجارية يتم خلالها استدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم رئاسي[1]، لتنطلق عملية مراجعة القوائم وفتح باب الترشح والحملات الانتخابية، وسوف نتطرق لذلك كما يلي :

1- وضع القوائم الانتخابية ومراجعتها: إنطلاقاً من كون التسجيل في القائمة الانتخابية يعد شرط ضروري لممارسة حقي الانتخاب والترشح في المجالس المحلية يمكن أن تأثر مسألة مراجعتها وتحيينها على السير الحسن للعملية الانتخابية برمتها؛ والتي تكون محل مراجعة دائمة خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، كما قد يكون بشكل استثنائي بموجب مرسوم رئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة، كما تم في الانتخابات المحلية التي أجريت يوم 27 نوفمبر 2021[2] ؛ فمصداقية الانتخابات مرهونة بمدى صحة وسلامة القائمة الانتخابية وحياد وشفافية الجهة التي تتولى الإشراف عليها وهو ما يعزز حوكمة العملية الانتخابية.

ويماناً بتلك الخطوة عهد المشرع الجزائري في ظل القانون رقم 12-01 مهمة الإشراف على إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية للسلطة المستقلة والتي تتم من طرف لجنة بلدية لمراجعة القوائم الانتخابية المشكلة من قاضي يعنيه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً رئيساً، وثلاثة مواطنين من البلدية تختارهم المندوبية الولائية للسلطة المستقلة من بين الناخبين البلدية المعنية، وتوضع تحت تصرف اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية أمانة دائمة يديرها الموظف البلدي الذي يشترط فيه الخبرة والكفاءة والحياد التام، وتجتمع اللجنة بناءاً على استدعاء من رئيسها وتسند مهمة وضع قواعد سيرها ومقرها بقرار من السلطة المستقلة[3].

وطبقاً للقرار رقم 06 المحدد لقواعد سير لجان مراجعة القوائم الانتخابية الصادر عن السلطة المستقلة، تكلف تلك اللجان على وجه الخصوص بمراقبة مطابقة شروط مراجعة القائمة الانتخابية فيما يخص تسجيلات ناخبي البلدية والشطب منها، كالبث في طلبات التسجيل والشطب من القائمة، و تتولى مهمة ضبط الجداول التي تتضمن قائمة الناخبين المسجلين الجدد والمشطوبين وتقدم أمام أمانة اللجنة الدائمة الاعتراضات على التسجيل أو الشطب وتدون في سجلات خاصة مرقمة من قبل رئيسها[4].

ما يمكن أنستشفه مما سبق أن المشرع الجزائري قد عزز من تواجد السلطة المستقلة للإنتخابات في مرحلة إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية، ذالك أنها جهة رقابية مستقلة تضمن تحضير وتنظيم والإشراف على مجموع العمليات الانتخابية والاستفتائية عبر القطر الوطني تطبيقاً لنص المادة 07 من القانون العضوي رقم 21-01، حيث تتولى زيادة على ذلك وطبقاً لنص المادة 10 من ذات القانون مسك البطاقية الوطنية للهيئة الناخبة والقوائم الانتخابية للبلديات وللجالية الوطنية بالخارج وتحيينها بصفة مستمرة ودورية، وإعداد بطاقات الناخبين

[1] – المادة 123 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[2] – المرسوم الرئاسي رقم 21-336 المؤرخ في 28 غشت 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لإجراء انتخابات مسبقة للمجالس الشعبية البلدية الولائية، ج.ر.ج.ج، العدد 66، الصادر في 29 غشت 2021.

[3] – المادة 63 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[4] – قرار رقم 06 مؤرخ في 21 محرم عام 1442 الموافق 30 غشت سنة 2021، يحدد قواعد سير لجان مراجعة القوائم الانتخابية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة:: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

وتسليمها، أين تحفظ القائمة الانتخابية البلدية تحت مسؤولية السلطة المستقلة بالأمانة الدائمة للجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، وتودع نسخ منها بأمانة ضبط المحكمة التابعة للنظام القضائي العادي المختصة إقليمياً ولدى السلطة المستقلة ومقر المندوبية الولائية للسلطة المستقلة.

وفي خطوة قد تعد بمثابة إخفاق لابد من تداركه قصد تمكين المعنيين من التقاضي على درجتين أمام القضاء العادي والذي قد يكون إسنادها له بمثابة تقريب القضاء من المتقاضين لوجود المحاكم العادية في أغلب المناطق الوطن[1]، أقرت المادة 69 من الأمر رقم 21-01 إمكانية الطعن على درجة واحدة فقط في قرارات اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية على عملية التسجيل أو شطب منه أمام القضاء العادي المختص إقليمياً بمجرد التصريح، ويتعين على المحكمة البث فيه بحكم غير قابل لأي طعن في أجل 05 أيام دون مصاريف إجراءات وبدون إلزامية توكيل محامي.

2 - إيداع ملفات المترشحين والبدء بالحملات الانتخابية:

بعد عملية مراجعة القوائم التي تتوج بمنح بطاقة الناخب المعدة من طرف السلطة المستقلة كدليل على استفاء شروط الناخب[2]، تليها مرحلة لا تقل أهمية وهي فتح باب الترشيحات لإنتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية والبدء في الحمالات الانتخابية، التي لابد فيها من التقيد بمبدأ المساواة بين المترشحين ومراعاة مبدأ المنافسة في إطار الشفافية بإعتبارها من مبادئ التي لا غنى عنها لإضفاء المصداقية وحوكمة العملية الانتخابية، ومنه زيادة شرعية المجالس المحلية التي تقتضي مشاركة حقيقية للمواطن في تشكيلها، ولقد منح المشرع الجزائري في ظل الأمر رقم 21-01 للسلطة المستقلة صلاحيات واسعة في مجال الإشراف والرقابة على عملية وضع الترشيحات إلى جانب مراقبة الحملات الانتخابية على المستوى المحلي، مع إقرار إمكانية الطعن القضائي في قراراتها، وسنتعرض لذلك كالآتي:

أ- استقبال ملفات الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية: عملاً بأحكام الأمر رقم 21-01 يتم فتح باب الترشح للإنتخابات المجالس المحلية قبل 50 يوماً من يوم الاقتراع، ويعد تصريحاً بالترشح إيداع القائمة التي تتوافر فيها الشروط المطلوبة قانوناً على مستوى المندوبيات الولائية للسلطة المستقلة مقابل وصل يتم تسليمه للمصرح يبين فيه تاريخ وساعة الإيداع؛ وهو ما يتماشى ومبدأ إلزامية الإعلان عن الترشح الذي يقتضي أن يلزم كل من يرغب في ترشيح نفسه بتقديم طلب بذلك قبل إجراء عملية الاقتراع بفترة يحددها القانون، فعدم العمل بهذا المبدأ يمس نزاهة العملية الانتخابية وبحقوق وحريات الأفراد[3].

ولقد أوضح القرار رقم 08 الصادر عن السلطة المستقلة أن التصريح بالترشح يتم على استمارة خاصة بإيداع قائمة مترشحين يتم سحبها من المندوبية الولائية المختصة إقليمياً بمجر نشر المرسوم الرئاسي المتضمن

[1] - إسماعيل فريجات، قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق، ص108.

[2] - المادة 72 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[3] - أحمد بنيني، المرجع السابق، ص176.

استدعاء الهيئة الناخبة، وتسلم إلى ممثلي للأحزاب السياسية أو المترشحين الأحرار المؤهلين قانوناً بتقديم رسالة تعلن فيها نيتها تكوين قائمة للترشح لإنتخابات أعضاء المجالس الشعبية المحلية[1].

كما تتولى السلطة المستقلة مهمة إعداد استمارات التوقيعات الفردية التي يتم التصديق عليها من طرف ضابط عمومي (الموثقين، المحضرين، الأمناء العامين للبلديات...الخ)، ويقوم رئيس لجنة مرجعة القوائم الانتخابية بمراقبة التوقيعات والتأكد من صحتها ويعد محضراً بذلك، ولا يسمح لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة، وفي حال ما تم ذلك يعتبر التوقيع لاغياً دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في المادة 301 من الأمر رقم 21-01، وتقدم التوقيعات مرفقة ببطاقة معلوماتية من أجل اعتمادها قبل 12 ساعة على الأقل من انتهاء الأجل المخصص لإيداع قوائم الترشح[2]، أما في ما يخص أجل البث في ملفات الترشح وتبليغ القرار رفض قبول ملف الترشح فقد حدد أجل 08 أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداعه على أن يكون معللاً تعليلاً قانونياً بشكل صريح من قبل المندوبية الولائية للسلطة المستقلة[3]، وهو ما يدعم مبدأ الشفافية الإدارية الضروري لإضفاء المصداقية على عملية دراسة ملفات الترشح.

وفي هذا الإطار أوجبت التعليمة الصادرة بتاريخ 02 نوفمبر 2021 عن السلطة المستقلة أن تعمل امتداداتها بكل مسؤولية قصد ضمان التطبيق السليم والصريح للقانون في دراسة ملفات الترشح ومدى استفاء الشروط القانونية، وحرصاً من المنسقين الولائيين للسلطة المستقلة على ذلك يفقد المترشح بحكم القانون حق أهليته للترشح في حال ثبوت عدم استفاء الشروط المقررة قانوناً أو حصول مانع مستتر تم اكتشافه بعد انتهاء فترة الترشيحات، والتي تقتضي إصدار قرارات جديدة تقضي برفض الترشح[4]، كما أن السلطة المستقلة في إطار تحضير للانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية الماضية كلفت منسقي وأعضاء المندوبيات الولاية والبلدية التواجد بصورة دائمة خلال الفترة الممتدة مابين 05 إلى 15 أكتوبر بمقر المندوبيات على غاية الساعة الثامنة مساءاً تحسباً للعدد المنتظر من ملفات الترشح، ويتعين يوم 07 أكتوبر 2021 تواجد المنسق الولائي وأعضاء المندوبيات بمقر المندوبية الولائية إلى غاية ساعة منتصف الليل هو التأريخ المحدد قانوناً لإختتام علمية إيداع ملفات الترشح[5].

---

[1] – قرار رقم 08 مؤرخ في 21 محرم عام 1443 الموافق 30 غشت سنة 2021، يتعلق باستمارة التصريح بالترشح لقوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي الولائي الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة:: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

[2] – المادة 08 من القرار رقم 07 مؤرخ في 21 محرم عام 1443 الموافق 30 غشت سنة 2021، يتعلق باستمارة اكتتاب التوقيعات الفردية في صالح قوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجلي الشعبي البلدي الولائي والتصديق عليها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة:: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

[3] – المادة 183 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[4] – تعليمة الصادرة بتاريخ 02 نوفمبر 2021، بخصوص التحضير لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،، السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

[5] – تعليمة تتعلق بالتزام التواجد بمقرات المندوبيات الولائية والبلدية للسلطة الوطنية المستقلة انتخابات، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة:: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

وتعد جميع القرارات الرافضة لقبول ملفات الترشح قابلة للطعن خلال 03 أيام كاملة من تبليغ القرار أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً ويتعين عليها البث فيه في ظرف 04 أيام بحكم قابل للاستئناف خلال 03 من تاريخ التبليغ أمام المحكمة الإدارية الاستئنافية التي يتعين عليها البث فيه بقرار غير قابل لأي طعن خلال 04 من تاريخ إيداعه، ويبلغ تلقائياً وفور صدوره إلى كل الأطراف المعنية ومنسق المندوبية الولائية قصد التنفيذ[1]، حيث لجأ العديد من المترشحين لإنتخاب أعضاء المجالس المحلية المرفوضة ملفاتهم في إطار التحضير للإنتخابات المحلية ليوم 27 نوفمبر 2121 للقضاء الإداري، ولقد أصدرت المحاكم الإدارية قرارات منها ما قضى بتأييد قرارات المنسقين الولائيين أو بإلغائها وتم تأيدها بموجب قرارات مجلس الدولة. وقامت على أثر ذلك امتدادات السلطة بتنفيذ القرارات القضائية الممهورة بصيغة التنفيذية[2].

ب – مراقبة الحملات الانتخابية: بعد استفاء قوائم المترشحين الشروط القانونية واستكمال إجراءات إيداع الملفات الترشح يفتح الباب للحملات الانتخابية لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتي تدوم 20 يوماً، على أن تفتتح الحملات الانتخابية قبل 23 يوماً من تاريخ الاقتراع وتختتم 03 أيام من تاريخه، كما لا يمكن لأي كان وبأي شكل كان أن يقوم بالحملة خارج الفترة المنصوص عليها قانوناً[3]، حيث يقوم خلالها المترشحين بدعاية الانتخابية وهي عبارة مجموعة الأعمال التي تؤديها الأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار بغية منح صورة حسنة لهيئة الناخبين، من خلال برنامج انتخابي وتكوين رأي عام موحد يمثل اتجاهاً سياسياً موحداً للحزب بعرض الوصول إلى السلطة[4].

وبالتالي تساهم الحملات الانتخابية من دون شك في توسيع نطاق مشاركة الناخبين المحليين وإنجاح العملية الانتخابية متى تمت وفق ضوابط وشروط يراعا فيها مبدأ المساواة والمنافسة والشفافية بين المترشحين، ولقد حرص الأمر رقم 21-01 على إفادة كل مترشح بشكل منصف من الوصول إلى وسائل الإعلام السمعية والبصرية والتي يتعين عليها ضمان التوزيع المنصف للحيز الزمني لإستعمال الإعلام من طرف المترشحين[5].

وفي هذا الخصوص تتولى السلطة المستقلة مهمة الإشراف على تنظيم وسير الحملات الانتخابية بإعتبارها جزءاً من العمليات الانتخابية، ولقد اعتبرت كمبدأ العام أن يكون لكل قائمة مترشحين مجالاً عادلاً في وسائل الإعلام المرخص لها قصد تقديم برامجها للناخبين أثناء الحملة، إلى جانب تمكينهم من وسائل الإشهارية الأخرى مثل إلصاق الترشيحات التجمعات والاجتماعات، وهذه الأخيرة هي عبارة عن تجمع مؤقت للأشخاص

[1]– المادة 183 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[2]– تعليمة الصادرة بتاريخ 02 نوفمبر 2021 بخصوص التحضير لإنتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية، المرجع السابق.

[3] – المادة 73 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[4] – فريدة مزياني، المرجع السابق، ص120.

[5]– المادة 77 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

متفق عليه ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق مخصص لإستقبال الجمهور ويقدم الطلب للوالي المختص إقليمياً من أجل الترخيص لتنظيم الاجتماعات العمومية قبل 03 أيام كاملة من انعقاده[1].

كما تطرق القرار رقم 123 الصادر عن السلطة المستقلة إلى ضرورة الحرص على تحقيق مبدأ الإنصاف والمساواة بين المترشحين في توزيع الأماكن المخصصة للإشهار لكل قائمة مترشحين من طرف المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة قبل 15 يوماً من تاريخ افتتاح الحملة الانتخابية، ويجب عليها أن تنهي تعيين الأماكن المخصصة لكل قائمة مترشحين داخل كل موقع وذلك قبل 08 أيام من تاريخ افتتاح الحملة[2].

وبما أن إقامة مبدأ المساواة بين المترشحين يفترض احترام قواعد تمويل الحملات الانتخابية فهو يتطلب بدوره وجود رقابة قوية لمصادر تمويلها بإعتبارها عاملاً مهما لترسيخ مبدأ المساواة والعدالة وتكافئ الفرص، وهو ما يساعد على تنمية الشعور لدى المواطنين بأن أصواتهم لا تباع ولا تشترى وإنما تمنح لمن يستحقه بحق وبغض النظر عما تم إنفاقه من المرشحين على حملاتهم[3]، التي يتم الحصول عليها طبقاً لنص 87 من الأمر رقم 21-01 من موارد مختلفة قد تكون في شكل مساهمة الأحزاب السياسية المحصلة من اشتراكات أعضائها أو المذاخيل الناتجة عن نشاطات الحزب، أو المساهمات الشخصية وكذا الهبات والمساعدات المحتملة من قبل الدولة للشباب.

في هذا الإطار عمل المشرع في ظل الأمر رقم 21-01 على إنشاء لجنة لمراقبة تمويل الحملات الانتخابية توضع لدى السلطة المستقلة تتكون من 03 قضاء وممثل عن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وآخر عن وزارة المالية، وهو ما يمكن أن يساهم في محاربة المال الفاسد والأموال التي تستخدم في الحملات الانتخابية بطريقة غير مشروعة وحفاظا على مبدأ المنافسة النزيهة وشفافية الحملات الانتخابية، ولقد وجب المشرع المرشحين على إيداع حسابات الحملة لدى لجنة مراقبة تمويل الحملات الانتخابية في ظرف شهرين ابتداءاً من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية، وتراجع ذات اللجنة على إثر ذلك صحة ومصداقية العمليات المقيدة في حساب الحملة الانتخابية لتصدر بموجبه قراراً وجاهي في أجل 06 أشهر تصادق بموجبه على الحساب أو تعدله أو ترفضه، وبإنقضاء هذا الأجل يعد الحساب مصادقاً عليه، أما في حال تجاوز الحد الأقصى للأموال المرخص بها الناتجة عن الهبات يحول الفائض إلى الخزينة العمومية[4].

---

[1] – تعليمة صادرة عن السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات بخصوص تنظيم وسير الحملة الانتخابية لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/08.

[2] – قرار رقم 123 مؤرخ في 16 صفر عام 1443 الموافق 23 سبتمبر سنة 2021، يحدد كيفيات إشهار الترشيحات لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي الولائي الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة:: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/19.

[3] – شوقي يعيش تمام، سفيان عبدلي، تمويل الحملات الانتخابية في أحكام الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بين أسس التمكين ومتطلبات الرقابة ، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي الثاني عشر حول الإشراف والرقابة على الانتخابات في الدول المغاربية، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي يومي 07 /08 أفريل 2021، ص142.

[4] – المواد 115، 116، 118، 120 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

ثانيا- الرقابة على المرحلة المعاصرة واللاحقة للعملية الانتخابية:

تضم المرحلة المعاصرة واللاحقة للعملية الانتخابية انطلاق عمليات التصويت وفرز الأصوات والإعلان عن النتائج، ولقد خص فيها المشرع الجزائري السلطة المستقلة وامتداداتها على المستوى المحلي بجملة من الصلاحيات الرقابية التي تستهدف تعميق مبدأ الشفافية لإضفاء مصداقية أكبر على نتائج التصويت احتراما للإدارة الشعبية في اختيار الحر ممثليهم على مستوى المجالس الشعبية المحلية، بجانب ضمان حق الطعن في قرارات السلطة وامتداداتها على درجتين أمام جهات القضاء الإداري، وهو ما يساهم من دون شك في حوكمة العملية الانتخابية لخدمة أهداف المشاركة الشعبية، وسنتناول ذلك وفق المراحل التالية:

1- انطلاق عمليات التصويت: تبدأ عمليات التصويت في اليوم المحدد للإقتراع بموجب المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة بداية من الساعة 08 صباحا إلى غاية الساعة 07 مساءاً، والذي يتم في يوم واحد عبر مكاتب التصويت، ويحق لرئيس السلطة المستقلة تقديم تاريخ افتتاح الاقتراع 72 ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعد فيها إجراء عمليات التصويت بطلب من منسق المندوبية الولائية[1].

يجرى الاقتراع في الدائرة الإنتخابية المعنية ويوزع الناخبون فيها بموجب مقرر من منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين على مراكز ومكاتب التصويت، حيث يشكل هذا الأخير من 05 أعضاء أساسيين وعضوين إضافيين يُسخرون بمقرر من منسق المندوبية الولائية للسلطة من الناخبين المقيمين في إقليم الولاية بإستثناء المرشحين وأقاربهم أو الأفراد المتمنين إلى أحزابهم أو الأعضاء المنتخبين[2]، وتنشر قائمة أعضاء مكتب التصويت حسب القرار رقم 121 الصادر عن السلطة المستقلة بمقر المندوبية الولائية والمندوبية البلدية للسلطة ومقر الولاية والمقاطعات الإدارية والدوائر والبلديات المعنية 15 يوماً على الأقل بعد قفل قائمة المترشحين، وتسلم القائمة إلى الممثلين المؤهلين قانوناً للأحزاب السياسية والقوائم المستقلة بطلب منهم مقابل وصل[3].

طبقا لنص المادة 129 من الأمر رقم 21-01 يحق لكل ذي مصلحة تقديم اعتراض كتابي معلل لمنسق المندوبية خلال 05 أيام الموالية للتعليق أو التسليم الأولي لقائمة أعضاء مكتب التصويت، ومتى قوبل برفض يتم تبليغه خلال 03 أيام كاملة من تاريخ الاعتراض على أن يكون قرار منسق المندوبية للسلطة عرضة للطعن أمام المحكمة الإدارية في أجل 03 أيام ابتدأ من تاريخ تبليغ القرار، وتفصل فيه المحكمة في أجل 05 أيام كاملة من تاريخ الإيداع بحكم قابل للإستئناف أمام المحكمة الإدارية للإستئناف المختصة إقليمياً في أجل 03 أيام كاملة من تاريخ تبليغ الحكم، ويتم الفصل فيه في أجل 05 أيام من تاريخ التسجيل بقرار غير قابل أي شكل من أشكال الطعن.

---

[1]- المواد 31، 32 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[2]- المواد 125، 128، 129 من الأمر نفسه.

[3] - القرار رقم 121 مؤرخ في 15 صفر عام 1443 الموافق 22 سبتمبر سنة 2021، يحدد قواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة:: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/19.

تجرى عمليات التصويت تحت مسؤولية أعضاء مراكز ومكاتب التصويت الموضوعة تحت رقابة السلطة المستقلة، ويتولى رئيس مكتب التصويت وأعضائها ضمان الإعلام للناخبين والتكفل بهم وسهر على حسن النظام في الضواحي القريبة من المراكز بالإستعانة بالقوة العمومية عند الحاجة، ويلتزم منسق المندوبية الولائية للسلطة بإعداد قوائم مراكز التصويت وتحيينها وتوزيع الهيئة الناخبة عليها[1]، وفي هذا الإطار يتوجب على أعضاء مراكز ومكاتب التصويت أن يتأكدوا قبل افتتاح الاقتراع من توافر كامل الوسائل المادية على غرار صناديق الاقتراع الشفافة وعازل واحد أو أكثر، علاوة على التأكد من قفل الصندوق ووجود أوراق التصويت لكل قوائم المترشحين ووجود أوراق عد نقاط التصويت بعدد يساوي عدد الناخبين المسجلين في قائمة التوقيع.... الخ[2].

يكون التصويت سرياً وشخصياً وتوضع الأوراق تحت تصرف الناخب يوم الاقتراع وحسب الترتيب الذي تعده السلطة المستقلة عن طريق إجراء قرعة[3]، غير أنه واستثناء على قاعدة شخصية التصويت أجاز المشرع التصويت بالوكالة وهو إجراء من شأنه أن يعمل على توسيع نطاق مشاركة المواطنين بسهيل ممارسة حق التصويت للذين لن يتمكنوا بصورة شخصية من الحضور أمام مراكز التصويت المعنية يوم الاقتراع كالمرضى أو ذوي العطب الكبير، العمال خارج ولاية الإقامة، الطلبة الجامعيين.... الخ[4]، وبمجرد اختتام عملية الاقتراع في المكان والزمان المحدد قانوناً تبدأ بعدها عملية فرز أصوات الناخبين وتتلوها بعد ذلك مرحلة الإعلان النتائج.

2- الفرز الأصوات والإعلان عن النتائج : يعد فرز أصوات الناخبين عملية محفوفة بالمخاطر يمكن أن يُرتكب خلالها السلوكات غير المشروعة تهدف إلى تغيير حقيقة النتائج الانتخابات، وهو ما يحتم وضع نظام قانوني محكم للحفاظ على حقوق الناخبين والمترشحين معا[5]، يراعا في ذلك مبدأ الشفافية وعلانية الإجراءات كمعيار رئيسي لنزاهة عمليات الفرز في ظل وجود نظام رقابي محكم وفعال يعمل بدون تحيز.

بموجب الأمر رقم 21-01 تبدأ عملية الفرز فور اختتام الاقتراع بشكل وجوبي بمكتب التصويت على أن تجرى دون انقطاع بصورة علانية إلى غاية الانتهاء الكلي منها، ويقوم بعملية الفرز فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت والذين يتم تعيينهم بين الناخبين المسجلين في ذلك المكتب وبحضور ممثلي المترشحين أو قوائمهم، وفي حال عدم توافر العدد الكافي يمكن لأعضاء المكتب المشاركة في عمليات الفرز، وعند انتهائها يسلم الفارزين لرئيس مكتب التصويت أوراق عد النقاط موقعة من قبلهم والأوراق المشكوك في صحتها وتحفظ الأوراق في أكياس مشمعة ومعرفة حسب مصدرها بإستثناء الأوراق الملغاة والأوراق المتنازع في

[1]- المواد 126 127، 129 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[2] - القرار رقم 121 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرها، المرجع السابق.

[3]- المواد 133، 134 من الأمر رقم 21-01 ، المرجع السابق.

[4]- المادة 157 من الأمر نفسه.

[5] - حمودي محمد بن هاشمي، الضمانات القانونية لحق الانتخاب في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2016/2015، ص298.

صحتها إلى غاية انقضاء أجل الطعون والإعلان النهائي للنتائج[1]، وبهدف ضمان السير العادي للعملية الانتخابية وضمان شفافية وصحة النتائج يحق كل ناخب الاعتراض على صحة عمليات التصويت وفرز الأوراق وتعداد الأوراق، وذلك عن طريق إيداع اعتراضه أمام مكتب التصويت الذي صوت خلاله على أن يتم تدوينه في محضر فرز الأصوات ويقدم في شكل عريضة مرفقة بمحضر الفرز[2].

ولما كان من المهم إعلان نتائج الانتخابات بأسرع وقت ممكن بعد التأكد من صحتها في الأيام التالية للإنتخابات المشمولة بعدم القين الذي قد يسببه التراخي في الإعلان[3]، يصرح رئيس المكتب الخاص بإنتخابات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي علنا بالنتيجة المسجلة فور تحرير محضر الفرز، ويتم تعليقه في مكتب التصويت ويسلم رئيس مكتب أو نائبة نسخة أصلية من محضر الفرز مع الملاحق إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية، ويسلم نسخة أصلية من محضر الفرز إلى رئيس مركز التصويت مقابل وصل استلام الذي يقوم بدوره بإرسال المحضر إلى رئيس السلطة المستقلة بواسطة مندوبها البلدي لبسط رقابتها عليه، تسلم بعد ذلك محاضر الفرز الخاصة بالانتخابات المصادق عليها بشكل فوري من قبل رئيس مكتب التصويت المختص إلى كل ممثل مؤهل قانوناً لقوائم المترشحين فور تحرير محاضر الفرز داخل المكاتب، على أن يتم دمغ هذه النسخ على جميع صفحاتها بعبارة " **نسخة مصادق على مطابقتها للأصل**"، ويتم إرسال نسخ منها إلى ممثل السلطة الوطنية المستقلة[4].

يتم تحرير محضر نتائج عمليات الفرز بحبر لا يمحى محرر في شكل ثلاث نسخ بحضور الناخبين[5]، وبحسب القرار رقم 273 الصادر عن السلطة المستقلة يتولى المنسق الولائي للسلطة مهمة الإعلان عن النتائج المؤقتة للإنتخابات في أجل 48 ساعة من تاريخ استلام المندوبية الولائية لمحاضر اللجنة الانتخابية الولائية تمدد لـ 24 ساعة إضافية بقرار من المنسق وبموافقة رئيس السلطة المستقلة[6]، وطبقاً لنص المادة 186 من الأمر رقم21-01 يحق لكل مترشح لإنتخابات المجالس الشعبية الولائية والبلدية الطعن في النتائج المؤقتة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل 48 ساعة الموالية لإعلان النتائج التي يتعين عليها الفصل في

[1] – المواد 152، 153، 154 من الأمر رقم 21-01 ،المرجع السابق.

[2] – القرار رقم 273 مؤرخ في 15 ربيع الثاني عام 1443 الموافق 20 نوفمبر سنة 2021، يحدد إجراءات البت في الاعتراضات على صحة عمليات التصويت وإعلان النتائج المؤقتة وكيفيات نشر النتائج النهائية لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية ليوم 27 نوفمبر 2021، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للإنتخابات ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة:: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/21.

[3] – نبيلة مزواغي، نحو تكريس شفافية العملية الانتخابية من خلال السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 06، العدد 2020/02، ص1559.

[4] – القرار رقم 121 المحدد لقواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرها، المرجع السابق.

[5] – المادة 155 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

[6] – القرار رقم 273 يحدد إجراءات البت في الاعتراضات على صحة عمليات التصويت وإعلان النتائج المؤقتة وكيفيات نشر النتائج النهائية لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية ليوم 27 نوفمبر 2021، المرجع السابق.

أجل 05 أيام من تاريخ إيداع الطعن بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة الإدارية للإستئناف التي تفصل بقرار غير قابل لأي طعن قي أجل 05 أيام من تاريخ إيداعه.

تكون نتائج انتخابات المجالس الشعبية الولائية نهائية بقوة القانون حال انقضاء آجال الطعون القضائية في النتائج المؤقتة المعلن عنها، وفي حال ما تم الطعن فيها تصبح النتائج نهائية بصدور أحكام نهائياً ، ويلتزم على أثر ذلك المنسق الولائي للسلطة المستقلة بإرسال نسخة من مقرر النتائج النهائية لإنتخابات المجالس المحلية إلى الوالي ورئيس السلطة المستقلة الذي يلتزم بنشرها في النشرة الرسمية للسلطة المستقلة ولا تكون قابلة لأي شكل من أشكال الطعن في صحتها بعد نشرها[1].

الجدير بالإشارة أن الأمر رقم 21-01 طبقاً لنص المادة 49 منه أجاز للسلطة المستقلة للإنتخابات في حال معاينة ارتكاب أحد الأفعال التي قد تكتسي طابع جزائي أن تقوم فوراً بإخطار النائب العام المختص إقليمياً بهدف تحريك الدعوى العمومية ضد مرتكبيها، وهي الأفعال التي نص عليها المشرع الجزائري ذات الأمر في الباب الثامن منه تحت عنوان الجرائم الانتخابية[2].

وفي الأخير نخلص بذكر أن المشرع في إطار الإصلاحات الجديدة للنظام الانتخابي بموجب الأمر رقم 21-01 قد أحاط عملية انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية بجملة من الضوابط وضمانات المستحدثة لممارسة حقي الترشح والانتخاب، والتي من شانها تطويق كافة مظاهر الإخلال بنزاهة ومصداقية وشفافية النتائج وخدمتا لأهداف مشاركة المواطن في تسيير جماعاتنا الإقليمية وفق آلية الانتخاب، والتي لن تكتمل إلا بوجود هيئات رقابة تتمتع بقدر كبير من الحياد والاستقلالية العضوية والوظيفية لممارسة مهامها، وهو ما يساهم من دون شك تكريس معايير الحكامة الجيدة.

[1] – القرار رقم 273، المرجع السابق.

[2] – المواد من 276 إلى المادة 312 من الأمر رقم 21-01 المرجع السابق.

المبحث الثاني:

الديمقراطية التشاركية ضمان لمشاركة المواطن والمجتمع المدني في التسيير المحلي

لا يقتصر دور الحكامة الجيدة على توفير مجموعة من الخدمات المحلية فحسب، بل يتعداه أيضًا لخلق مساحة للمشاركة الديمقراطية والحوار المدني[1]، وهو ما يجعل المواطن ومنظمات المجتمع المدني وفق منظور الحكامة شركاء في العملية التنموية فيها يتم بناء تصور جديد للإطار التنظيمي للجماعات الإقليمية يتم فيه السماح بولوج أطراف غير الرسمية في تسيير الشؤون المحلية بجانب الهيئات الرسمية في إطار التعاون والشراكة من أجل النهوض بالمشروع التنموي والخدماتي على الصعيد المحلي.

تقترح الديمقراطية التشاركية كفكرة ومشروع سياسي تنظيم مساحات للمشاركة خارج النظم الانتخابية التقليدية الهدف منها ليس استبدال الديمقراطية التمثيلية ولكن تحويلها بطريقة تسمح للمواطنين بالمشاركة بشكل مباشر أكثر في صنع القرارات العامة[2]، ونظراً لأهمية الديمقراطية التشاركية سارعت العديد من الدول للإعتراف بمكانتها الدستورية والقانونية كمعيار حاسم لحكامة تسييرها العمومي، ونظراً لحداثة تجربة الجزائر بالديمقراطية التشاركية أفضى ذلك إلى نوع من القصور في معالجتها القانونية وانعكس سلباً على جوانبها العملية أمام ضرورة تفعيل مبدأ المشاركة **(المطلب الأول)**.

إنّ الديمقراطية التشاركية من حيث الممارسة العملية تقتضي إضفاء الطابع المؤسسي عليها أي الحديث عن الإجراءات والقواعد التي تضعها السلطات العامة التي من شأنها تكريس شامل لمبدأ المشاركة[3]، ففاعلية الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر تكمن في وضع الترتيبات والآليات اللازم لإشراك كل من المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في العملية التسييرية تقريراً وتنفيذاً، وهو ما يدعونا للبحث عن آفاق تفعيل الديمقراطية التشاركية وتحسين الممارسة العملية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول:

الديمقراطية التشاركية بين قصور المعالجة القانونية وضرورة التفعيل

أخذت العديد من الدول على عاتقها مهمة تجسيد الديمقراطية التشاركية في تسيير الجماعات الإقليمية لإحتواء مطالب المواطنين المتزايدة بشأن إشراكهم الفعلي في العملية التنموية وإيماناً بأن تفعيل الحكامة الجيدة لا بد أن يمر عبر توسيع قنوات مشاركة المواطن والمجتمع المدني في التسيير العمومي، هو ما يدعونا للبحث عن مدى انسجام مفهوم الديمقراطية التشاركية مع متطلبات الحكامة الجيدة **(الفرع الأول)**.

---

[1] -Anwarshah with Sanashah , The New Vision of Local Governance Evolving Roles of Local Governments, Collective book entitled: Local Governance In Developing Countries , Public Sector Governance And Accountability Series , Edited by ANWAR SHAH , The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank , 2006 , P 02.

[2] - Laurence Bherer , La démocratie participative fonctionne-t-elle ? , La politique questions , Par les professeurs de science politique de l'Université de Montréal Pascale Dufour, Philippe Faucher, André Blais and Denis Saint-Martin (ed.) , Presses de l'Université de Montréal , Montréal 2008 , Publisher Open Edition Books: 08 août 2018, PP167-175, Disponible sur le lien: https://books.openedition.org/pum/19206?lang=en#bibliography ,Date de visite:102020 /11/.

[3] - Laurence Bherer, Op.cit.

بغرض الإستجابة للتطورات التي فرضتها التحول نحو تنبي الحكامة الجيدة في تسيير الجماعات الإقليمية أقر المؤسس الدستوري الجزائري بدأً من دستور 1996 المعدل في 2016 بالديمقراطية التشاركية لكن من دون وضع الترتيبات والآليات الملائمة لتجسديها بشكل عملي على الصعيد الجماعات الإقليمية الأمر الذي يّبرز قصور النص القانوني على احتواء معظم آليات الديمقراطية التشاركية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: انسجام مفهوم الديمقراطية التشاركية مع متطلبات الحكامة

إذا سلما بأن الديمقراطية التشاركية هي أداة لتطوير مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية ودمجه بصورة أكثر فاعلية في عملية صنع القرار وهو ما يجعل المشاريع التنموية أكثر فاعلية وتقبلاً منه طالما قد تم إشراكه في وضع خططها ومساراتها، هذا لا ينفي السؤال الذي قد يتبادر لذا البعض بهذا الخصوص وهو إلى أي مدى ينسجم مفهوم الديمقراطية التشاركية مع الحكامة التي تدعو أساساً لتأطير شامل لمشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في تسيير قصد إنجاح المشروع التنموي على الصعيد المحلي؟؛ ولإجابة على هذا السؤال لابد أن تمر من خلال تحديد مدلول الديمقراطية التشاركية **(أولا)**، ثم التعرض لأهداف الديمقراطية التشاركية وعلاقتها بالحكامة والتنمية المحلية **(ثانيا)**.

أولا – مدلول الديمقراطية التشاركية:

بداية لابد من التذكير أن الديمقراطية التشاركية لا يراد بها ممارسة الديمقراطية المباشرة والاستعانة بها لا يعني التخلي تماماً عن النظام التمثيلي أو منح المواطنين سلطة مباشرة في تسيير الشؤون العمومية بقدر ما تعمل توسيع نطاق ممارسة حقوق المشاركة والمواطنة ودعم شرعية المجالس المحلية وإضفاء الفاعلية على أعمالها، خصوصاً في ظل بعض الأنظمة الانتخابية التي لا تراعي الكفاءة في انتقاء المرشحين أو معايير الشفافية والنزاهة في معظم مراحل العملية الانتخابية.

ويعود ظهور مفهوم الديمقراطية التشاركية إلى ستينيات القرن الماضي كنتيجة للتحديات التي عرفها تدبير القطاع الخاص حينما بدأ مسيروه التفكير في طرق بديلة تكفل رفع مستوى أداء العاملين ومنه تحقيق أكثر إنتاجية ومردودية، ويتم ذلك من خلال إشراكهم في العملية التدبيرية في كافة مراحلها من تشخيص وبرمجة وتنفيذ وتقييم، وهو ما أدى إلى تحقيق نتائج مرضية واستدعى التفكير في ضرورة نقل تطبيقات الديمقراطية التشاركية للمجال السياسي والقطاع العام من أجل إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهمهم ابتداءاً من مرحلة التصور ووصولاً للتنفيذ ومتابعة قصد تحقيق الأهداف السياسية والتنموية، وهو ما أصبح يعرف اليوم بالديمقراطية التشاركية[1].

[1] – زهير لخيار، الحكامة والديمقراطية التشاركية: أيهما يشكل وعاء للأخر، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، العدد 14 /2015، ص136.

تشير الديمقراطية التشاركية إلى فكرة إثراء الديمقراطية التمثيلية من خلال الممارسة المصاحبة لمبدأ لا يقيد ممارسة حقوق المواطنة بالحق في التصويت أو الترشح[1]، وتعرف الديمقراطية التشاركية أنها: " **مشاركة المواطنين في القرارات والسياسات التي لها تأثير مباشر على حياتهم بدل الاعتماد الكلي في هذه القضايا على الأعضاء المنتخبين، وبالتالي فإن هذه المشاركة من جانب المواطنين تتم بالتفاعل المباشر والنشط، وتتم في إطار مجتمعات صغيرة بحيث تكون فرص التواصل بين الجماهير أكبر**"[2].

في حين عرفها **بيار روسنفالون (Pierre ROSANVALLON)** بأنها :" **عملية إشراك المواطنين في الشؤون العمومية، وبالتالي فهي مرتبطة بفكرة المشاركة في المداولات، المعلومات، وكذا المساءلة، وهنا يمكن القول أننا أمام ديمقراطية تفاعلية (Démocratie interactive) تجعل السلطة مجبرة دائماً على شرح وتفسير وتقديم تقاريرها، وكذا إفصاحها عن المعلومات**"[3].

أما الأستاذ **الأمين شريط** عرفها بأنها: " **شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات المتعلقة بهم، كما تعرف بأنها توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين عن طريق إشراكهم في الحوار والنقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك** "[4]، وهو ما يستوجب في رأينا الحضور القوي والفعّال لمؤسسات المجتمع المدني لسد الفجوة الموجودة بين المؤسسات التمثيلية والمواطنين والإرتقاء بمستوى القرارات بفضل الحوار والتفاوض الذي يعد نهج حقيقي لدمجهم في العملية السياسية والتنموية على المحلي.

وبالتالي فإن مفهوم الديمقراطية التشاركية يعد أكثر اتساعاً من مفهوم المشاركة وحدها، حيث تتعدى مساهمة المنتخبين المحليين لوحدهم لتشمل كل الفئات الأخرى من المواطنين بما فيها الهيئة الناخبة والغير الناخبة، خاصة لو أخذنا بعين الاعتبار أنه ليس بمقدور كل المواطنين على درجة واحدة على المشاركة أين تعمل الديمقراطية التشاركية على إتاحة الفرصة ودفع بغير القادريين أو الفاعلين للمشاركة وتستهدف إشراكهم في العملية التنموية وليس المشاركة التلقائية فحسب، فالعملية التنموية بحاجة إلى تفاعلات عدة في القرار ترضي جميع الأطراف المعنية بذلك[5].

---

[1]- OUSMANE BA , La Prise De Décisions Locales: Les Procedes Pour De Democratie, Thèse de Doctorat de Droit Public nouveau régime, Ecole Doctorale Des Sciences De La Homme Et De La Societe, Université De Reimse Champagne –Ardenne ,2012,P 123.

[2] – مولود عقوبي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة بغليزان، العدد 06/جوان2016، ص204.

[3] – منال بن شناف، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، شعبة حقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، السنة الجامعية، 2019 / 2020، ص52.

[4] – حسين زاوش، الديمقراطية التشاركية وحماية البيئة: حالة الجزائر، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، ط الثانية، دار حامد لنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص214.

[5] – زهير لخيار، المرجع السابق، ص ص25– 24.

إن فعالية العملية التشاركية تعتمد على اندماجها بشكل أكبر أو أقل في صنع القرار العام والإدارة، فأسوء منزلق يجب تجنبه هو تلك المناقشات مفتوحة ومثمرة للمواطنين والتي لا يأخذها صانعوا القرار في الاعتبار حال اتخاذ قراراتهم[1]، فالديمقراطية التشاركية هي وسيلة تعمل على إدارة الأزمات المختلفة بشكل يجعل من الممكن تحسين عقلانية الحلول المقترحة والقرارات المتخذة، وبالتالي جعل المشاريع التنموية أكثر تقبلا من المواطنين، كما تعمل على ترقية الخدمات العمومية وتعبئتها بشكل المناسب وزيادة التماسك الاجتماعي من خلال إعادة ربط العلاقات الاجتماعية ضمن إطار الإقليم الواحد وإعادة بناء الثقة المتبادلة بين المواطنين والإدارة المحلية[2].

وإن نظرنا إلى الديمقراطية التشاركية كمصطلح نجدها تتكون من مصطلحين أساسيين هما المشاركة والديمقراطية، فالأولى (المشاركة) مؤشر من مؤشرات الحكامة الجيدة تشير لدرجة مساهمت المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في جميع مراحل العملية التنموية واتخاذ القرارات المتعلقة بها وتسيير الإدارة العمومية، حيث **عرفها الدكتور سمير عبد الوهاب** على أنها: " **تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة، أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات**"[3].

أما مصطلح الديمقراطية والذي كان في مضى يعني حكم الشعب أصبح في العالم المعاصر كما أشار إلى ذلك **روبرت دال(Robert Dalh)** يرمز إلى العملية التي تتيح اتخاذ القرارات الجماعية الملزمة عن طريق ضمان حق الأفراد في المشاركة الفاعلة بصورة مباشرة أو غير مباشرة في اتخاذها في إطار الجماعة، سواء أكانت تلك الجماعة الدولة أو جمعية أو حزب سياسي، وهي بذلك تعتمد على درجة تمكين الأفراد من ممارسة حقوق المواطنة لكافة أطياف المجتمع المكون له[4].

ومن ما سبق أصبح مفهوم المشاركة يرتبط بجميع الخيارات المؤدية للتعاون في صنع القرارات وفي المشاركة النشطة للمواطنين في حل المشكلات التي يرونها ضرورية وذات صلة بهم، حيث بات يرتبط ذلك المفهوم أيضا بمفهوم الديمقراطية، وهذا الشكل من الدمقرطة التشاركية يؤدي إلى توازن القوى على الساحة العمومية

[1] -Pathe Marame Niang ,Les processus participatifs dans la gestion des écosystèmes en Afrique de l'Ouest: une contribution à la démocratie environnementale, THÈSE Pour l'obtention du grade de Docteur de l'Université de La Rochelle , ÉCOLE DOCTORALE Pierre COUVRAT , Discipline: DROIT PUBLIC, Présentée et soutenue publiquement le 01 juin 2015 , p 38.

[2] - Rémi Lefebvre ,La démocratie participative absorbée par le système politique local , Revue internationale Métropolitiques , le 29/10/2012 , p 03 , Disponible sur le lien: https://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html: Date de visite:102020 /11/.

[3]– محمد أمين لعجال أعجال، مبروكة محرز، تكريس مبدأ التشاركية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية، أعمال المتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، ، الجزء الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 01و02 ديسمبر 2015، ص16.

[4]– علي خليفة الكواري، مفهوم الديمقراطية المعاصرة، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، ط الثانية، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية 19، مايو 2002، ص ص17– 18.

والسلوك العام والإجراءات ذات الطابع الجماعي التي تفرض أدوارًا جديدة على السلطات العامة بما فيها الجهات الفاعلة التي لطالما تجاهلتها السياسات العامة في عملية صنع القرار[1].

والجدير بالإشارة وبما أن العمليات التشاركية عموماً تستند لمبدأ مشاركة السكان وأصحاب المصلحة الآخرين في إدارة الشؤون العامة، فإن التحول الديمقراطي الحقيقي يتطلب قواعد واضحة وإجراءات محددة جيداً وشفافية فيما يتعلق بتمكين حقوق المواطنين ومشاركة الجهات المعنية في اتخاذ القرار[2]، وهو ما يقودنا إلى مفهوم آخر وهو الحكامة التشاركية والتي ترتكز على وضع حدٍ للإنغلاق على العمل الجماعي المحلي وتدعو إلى تنبي التسيير التشاركي القائم على ميكانزمات الانفتاح أمام الجمهور والتواصل، وهو ما يحتم بضرورة التقيد بمقومات التسيير العقلاني الذي يرتكز على القرب والمشاركة والاحتكام له في كل مراحل العملية التنموية كمقوم من مقومات الحكامة التشاركية[3].

أما التسيير المحلي التشاركي يراد به ذلك الناتج عن وجود الديمقراطية التشاركية كأسلوب للتسيير في الشأن المحلي، حيث تضفي جملة من الأبعاد الجديدة على ذلك التسيير ذات طابع إجرائي بما فيها التفاعلية والتفويض ومساهمة المواطنين، والمشاورة، والمحاسبة، والمراقبة والتقييم.. الخ[4]، وهو ما يقودنا للبحث حول الأهداف التي تسعى لها الديمقراطية التشاركية ومساهمتها كآلية في تفعيل الحكامة التي تنصب بدورها حول تكريس الممارسات القائمة على الشفافية والمشاركة وقابلية الإدارة للمساءلة.

ثانيا- أهداف الديمقراطية التشاركية وعلاقتها بالحكامة والتنمية المحلية:

إن الحديث عن الديمقراطية التشاركية كأسلوب حديث للتسيير القائم على تفعيل مشاركة المواطن بما في ذلك المجتمع المدني وذلك بترتيب فظاءات وآليات جديدة تدرجهم في صلب الهياكل المحلية كشركاء أساسيين في عملية صنع القرارات التنموية وتحسين الخدمات العمومية، يقودنا للبحث عن أهداف الديمقراطية التشاركية، وكذا محاولة فهم علاقة هذه الأخيرة بالحكامة الجيدة والتنمية المحلية، وستتطرق إلى ذلك كما يلي :

1 - أهداف الديمقراطية التشاركية: للديمقراطية التشاركية أهداف كثيرة ومتنوعة تصبوا إلى تحقيقها عملياً، وترتكز في عدة جوانب سياسية واجتماعية واقتصادية، ويمكن لنا ذكر أهم تلك الأهداف على الصعيد الجماعات الإقليمية فيما يلي:

أ- دمقرطة التسيير المحلي: وهو هدف ذو طابع سياسي مرده توسيع دائرة ممارسة الديمقراطية وعدم اقتصارها في حدود الديمقراطية التمثيلية فقط، فالديمقراطية التشاركية تشكل امتداد للديمقراطية التمثيلية وتسد النقص الذي يعتريها، كما أن القرار المشترك من شأنه أن يغير من طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن ويجعل من التسيير العمومي يتم على مستوى أفقي وفق أسس مبنية على شراكة لا في منطلق عمودي ذو الطابع

[1]- Pathe Marame Niang, Op.cit, p35.

[2]- La même référence, p43.

[3]- خالد البهاني، الحكامة التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 101/ 2011، ص136.

[4]- منال بن شناف، المرجع السابق، ص44.

الهرمي[1]؛ ومن منطلق المبدأ القائل بأن(**إدارة أفضل هي إدارة أقرب وإدارة مع**) تهدف الديمقراطية التشاركية إلى تحسين فاعلية مسارات اتخاذ القرارات ومنع نشوب النزاعات المحتملة بشكل يسمح بتحسين وتطوير الحوكمة ضمن نطاق الإدارة المحلية[2].

ب- تجديد العلاقات الاجتماعية: تسمح الديمقراطية التشاركية بتقوية الروابط الاجتماعية على المستوى المحلي بتقريب المواطن من صناع القرارات وتوسيع الوعاء الانتخابي نظراً لكونها تمكن من بناء مواطنين فاعلين متغذين بالروح الايجابية، بالإضافة لتنمية ثقافة المواطنة الفاعلة بينهم بفضل ثقافة الحوار والنقاش العام ومنه إعادة بناء ونسج العلاقات بين المنتخبين المحليين والمواطنين وتسييس الفئات الاجتماعية[3].

ج- تقوية ثقة المواطنين بالإدارة المحلية: ذلك أن عدم إشراك المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية يستبعد إعمال أوجه الرقابة الشعبية عليها وهو ما يؤدي إلى بروز حالة فقدان الثقة بالمنتخبين والديمقراطية ككل[4]، كما أن قصور الأنظمة الانتخابية تولد مواطناً فاقداً للثقة بالنظام التمثيلي التي يعبر عنها البعض "**بأزمة التمثيل** " لذي يظهر بشكل واضح في المواطنين الذين يعبرون عن عدم ثقتهم وعدائهم الشديد لأفراد الطبقة السياسية في المجتمع[5].

د- تجويد التسيير العمومي: تسعى المشاركة عموماً لتحقيق متطلبات التسيير الجيد للهيئات المحلية وصولاً إلى ما يطلق عليه بالتسيير العمومي الجديد، بمقتضاه يتعين على مقدمي الخدمات العمومية الأخذ بعين الاعتبار الآراء المختلفة لمستعملي المرافق العمومية والمنتفعين بنشاطه، وهو ما يسمح بالحصول على خبرات المستخدمين والمواطنين التي تقوي وتجود نظام التسيير العمومي الذي يجب أن يتميز في كل الأحوال بأنه نظام ديمقراطي[6]؛ كما تعمل الديمقراطية التشاركية على تحقيق أهداف ترقية تسيير البرامج التنموية والخدمة العمومية خصوصاً من خلال ما يلي[7]:

- دعم الخيارات والبدائل العقلانية للقرارات الإدارية المتخذة في إطار المجالس المحلية المنتخبة عن طريق تحقيق الإستجابة السريعة للمشاريع التنموية لمطالب واحتياجات المواطنين،

---

[1] - عبد الله حارسي، الحكامة التشاركية المحلية: القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية، ، المديرية العامة للجماعات الترابية بالمغرب، يولو2017، ص11.

[2] - عبد الله غالم، مسعودة رداس، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية، مجلة الناقد للدراسات السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 01 / أفريل 2019 ص59.

[3]- عز الدين عيساوي، الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 12، العدد 2015/02، ص223.

[4]- سعاد ميمونة، علي محمد، طبيعة العلاقة بين نظام الجماعات المحلية والديمقراطية التشاركية: علاقة تكامل أم مجرد مفهوم واسع ومتجدد للديمقراطية ؟، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية ،جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 20، العدد 02 /2021، ص11.

[5] - Jean-Pierre Charbonneau , Op.cit , pra 17.

[6]- عز الدين عيساوي، المرجع السابق، ص223.

[7]- سعاد ميمونة، علي محمد، المرجع السابق، ص10.

– تيسير تنفيذ القرارات الإدارية، ذلك أن المعنيين بها قد تم إشراكهم في إحداثها وهو ما يجعل مسألة تقبلها من قبل المواطنين سهلاً حتى لو كانت قرارات سلبية، فهي بهذا المعنى شرط ضروري ضمان تسيير الأمثل للمرافق العمومية،

– ترشيد وعقلنة الإدارة المحلية، فالمشاركة تستدعي من الإدارة العمل على تعديل سياساتها وبرامجها وتخليها عن بعض الإجراءات الأخرى نظراً لكون مشاركة المواطنين باتت تعزز من دورهم الرقابي في رصد الأخطاء المحتملة في المراحل السابقة لإعداد القرارات وتفاديها قبل وقوعها.

2– علاقة الديمقراطية التشاركية بالحكامة الجيدة والتنمية المحلية: إنطلاقاً من مدلول الديمقراطية التشاركية وأهدافها يمكن أن نستخلص العلاقة المتينة بينها وبين الحكامة الجيدة والتنمية المحلية والتي تظهر فيما يلي :

أ– الديمقراطية التشاركية مدخل لتعزيز الحكامة الجيدة : من المعلوم ارتكاز الحكامة الجيدة على جملة من المبادئ الأساسية كشفافية والمساءلة وعلى رأسها مبدأ المشاركة وهو ما يدعمه مفهوم الديمقراطية التشاركية التي تفرض تصوراً جديداً لصياغة القرارات وتنفيذها ومتابعتها وكذا تقييمها، ومعنى ذلك أن الديمقراطية التشاركية آلية يتم من خلالها تكريس مفهوم الحكامة الذي يدعو في الأساس إلى توسيع نطاق المشاركة والتشارك بين جميع الفاعلين العموميين، وهو ما جعل الحكامة ضرورة لنجاعة للتسيير علاوة عن الجوانب الحقوقية والديمقراطية والسياسية[1].

إن الديمقراطية التشاركية فضلاً عن حاجتها لتطوير منظومة الحصول على المعلومة والمراقبة والمساءلة وتفعيلها، فإن تنميتها بحاجة ماسة إلى مشاركة فاعلة حتى تصل إلى تنظيم عملياتها التنموية بإحداث مساحات عمومية للتفاوض والنقاشات حول تلك العمليات بين القادرين أو غير القادرين عن المشاركة، والتي تتطلب بدورها آليات ومهارات لتسييرها والتي ولا تتأتى إلا من خلال تبني سليم وكافي لمبادئ الحكامة الجيدة بالأخص مبدأ المشاركة، وبالتالي فالتركيز في انجاز المشاريع التنموية وفق منظور الحكامة التشاركية يشكل الوسيلة المثلى لإيجاد أرضية ملائمة للتفاوض بين أطراف العملية التنموية التي تسفر في النهائية لوجود جدول أعمال مشترك بين كل الأطراف بما فيها الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمواطن[2].

كما أن مفهوم التسيير التشاركي يقترب بصورة كبيرة من مفهوم حوكمة تسيير المرافق العمومية التي تقوم أساساً على إشراك المواطن والقطاع الخاص والمجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية وفق مبادئ حديثة هي المشاركة ومبدأ الجودة ومبدأ الشفافية، أين يلتقي كل من التسيير المحلي التشاركي والحوكمة في أن كليهما يستهدفان المشاركة والمساهمة وهو ما عبر عنه الأستاذ **ريفيرو (RIVERO)** بقوله: " **المشاركة اليوم مكانها هو قلب الحوكمة الجيدة** "[3]، فمرتكزات التدبير العمومي للمرافق العمومية اليوم تدعوا إلى ضرورة العمل

[1]– زهير لخيار، المرجع السابق، ص27.

[2]– المرجع نفسه، ص28.

[3]– منال بن شناف، المرجع السابق، صص 54 / 55.

على تحقيق التكامل بين العام والخاص لتحقيق الأهداف المتكاملة من خلال الفعل التشاركي وتحمل نصيب كل واحد من المسؤولية المترتبة عنه، حيث يتم الانتقال من النموذج التقليدي الذي يفرض احترام الإجراءات تبعاً للأسلوب التسلسلي المحلي الذي يميز في العادة من لهم سلطة القرار، إلى شكل آخر تشاركي يتحمل كل طرف من أطرافه قدراً من المسؤولية[1]؛ ومن ما سبق تبرز العلاقة الوطيدة بين والحكامة الديمقراطية التشاركية في كون هذه الأخيرة آلية لإشراك المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص في العملية التسييرية لخدمة أهداف الحكامة الجيدة.

ب- الديمقراطية التشاركية مدخل لتعزيز التنمية المحلية: من المعلوم أن الديمقراطية التشاركية تعمل على دفع عجلة التنمية المحلية غير أنه لا يمكن النظر إليها كمجرد أداة فقط لتحقيق ذلك، بل هي عنصر حاسم للتأكيد على العملية التنموية ومشاركة كافة الأطياف والمستويات المحلية والوطنية فيها، من منطلق أن الجهود التنموية تبدأ من القاعدة اتجاه القمة، والديمقراطية التشاركية تعمل على ربط كافة الجهود الممكنة على المستوى المحلي والمركزي لإنجاح الخطط والسياسات التنموية في المجتمع[2]، وهو ما يقودنا بدوره للتخطيط التشاركي للتنمية والذي ظهر نتيجة ارتفاع سقف المطالب التي تنادي بضرورة وأهمية مشاركة الجهات المختلفة من مواطنين ومنظمات للمجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية التخطيط للتنمية بإعتبارهم شركاء فاعلين في إحداثها[3]؛ حيث يعرف التخطيط التشاركي على أنه :" **إشراك المواطنين كأفراد وجماعات مع المسؤولين وجهات الإدارة في تحديد الاحتياجات وأولويات المجتمع وأفضل الوسائل لإشباع هذه الحاجيات ووضع السياسات وتمويل المشروعات واتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات ورقابة على أوجه النشاط المتعلق بالتنمية** "[4]؛ و تتجلى أهمية التخطيط التشاركي للتنمية أساساً فيما يلي:

- زيادة القابلية للمساءلة من خلال إمكانية سؤال موظفي الدولة والفاعلين الخاصين عن سياساتهم وأفعالهم واستخدامهم للموارد المالية المتاحة،

- تعزيز القدرات التنظيمية المحلية بتمكين المواطنين العمل جنباً إلى جنب وتنظيم أنفسهم لحل المشكلات التي تعترضهم لزيادة فرص تلبية مطالبهم[5].

كما يضمن تكريس الديمقراطية التشاركية علاوة على ذلك تحقيق أهداف التنمية المحلية وذلك من خلال ما يلي[6]:- توجيه الموارد المالية نحو المشاريع الأكثر إنتاجية، ذاك أن مشاركة المواطنين في صنع القرار

[1]- عبد اللطيف الهلالي، تدبير السياسات العامة المحلية، مجلة المنبر القانوني، المغرب، العدد 10 / أبريل 2016، ص147.

[2]- سعاد ميمونة، علي محمد، المرجع السابق، ص13.

[3]- منى عطيه خزام خليل، معوقات التخطيط التشاركي على المستوى المحلي، مجلة دراسات في الخدمة الاجتماعية والعلوم الإنسانية، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، العدد 28، جزء 02، أبريل 2010، ص805.

[4]- المرجع نفسه، ص806.

[5]- منى عطيه خزام خليل، المرجع السابق، ص ص806-807.

[6]- سعاد ميمونة، علي محمد، المرجع السابق، ص14.

التنموي يعمل على توجيهه نحو المشروعات ذات المردودية بدلاً من الحاجات الاستهلاكية على المدى الطويل والقصير،

– تحقيق الفاعلية المرجوة في المشاريع التنموية، وذلك من خلال توفير البيانات الحقيقية عن واقع المجتمع المحلي مع إقامة علاقات سليمة بينهم تراعا فيها القيم والعادات المجتمعية،

– التوظيف الجيد للمساعدات الاجتماعية وتحديد الحاجات الحقيقية للسكان لتحقيق الإستجابة المثلى لها، فالمشاركة تعمل على التحديد الدقيق للمشكلات والذي يؤدي في النهاية لتطوير الإدارة الجيدة للموارد المحلية،

– التقليل من تكاليف المشاريع والخدمات العمومية، فالمشاركة عموماً تعمل على ترشيد القرارات التنموية وترتيب الأولويات وهو ما يضمن التأييد الشعبي للمشاريع.

وخلاصة القول نجد أنه لا يمكننا فصل مفهوم الحكامة أو التنمية المحلية عن الديمقراطية التشاركية، ونجاح هذه الأخيرة متوقف على مدى تحقيقها للانجازات على الصعيد التنموي وفي صناعة القرار وفق نهج يعمل على تطوير خيارات المواطنين في ممارسة حقوق المشاركة بجميع أبعادها السياسية والاجتماعية والاقتصادية تفعيلاً للحكامة الجيدة وتحقيقاً للاستجابة المثلى لحاجيات المواطنين.

الفرع الثاني: قصور النص القانوني على احتواء آليات الديمقراطية التشاركية

تعد جودة ودقة القواعد القانونية المعتمدة لترتيب مساحات واسعة لمشاركة المواطن والمجتمع المدني شاهداً على تكامل أكبر أو أقل للمشروع التشاركي في إطار المؤسسات التمثيلية[1]، التي لابد أن تطلق أولاً من الاعتراف الدستوري بالديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس المحلية وهو ما أقره المؤسس الدستوري الجزائري لكن بشكل محدود جداً تاركاً ذلك للنصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة خلافاً بعض الدساتير المقارنة **(أولاً)**.

إن إشكالية الديمقراطية التشاركية على الصعيد الجماعات الإقليمية لا تكمن فقط في قصور المعالجة الدستورية بل تتعداه لتكريس محتشم لبعض الوسائل والآليات القانونية للازمة لإشراك المواطنين في تسيير الشأن العام في قانوني الولاية والبلدية أمام غياب رغبة وإرادة حقيقية للإدارة المحلية بمختلف هياكلها على تبني سياسة الانفتاح أمام مقترحات وآراء المواطنين والإفادة منها **(ثانيا)**.

أولا– محدودية الاعتراف الدستوري بالديمقراطية التشاركية:

إن اعتراف المؤسس الدستوري بالديمقراطية التشاركية يعد ضمانة لحق المواطنين بصورة منفردة أو عبر مؤسسات المجتمع المدني للمشاركة في صنع القرار المحلي والمساهمة في برمجة المشاريع التنموية، وبالتالي تحقيق الانتقال الفعلي من النموذج التقليدي للتسيير المحلي الذي تسيطر عليه المؤسسات والهيئات الرسمية لنموذج آخر يشرك فيه كل الفواعل الأخرى غير الرسمية كالقطاع الخاص والمجتمع المدني في العملية التسييرية عبر الآليات التي تتيحها الديمقراطية التشاركية.

[1] - Laurence Bherer, Op.cit.

يعتبر دستور 1996 المعدل في مارس 2016 أول دستور جزائري كرس الديمقراطية التشاركية بصريح العبارة، حيث ورد في نص المادة 16 منه على أنه: " **تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية** "، فالمؤسس الدستوري الجزائري في ذات المادة نجده عبر عن أهمية الديمقراطية التشاركية كخيار حاسم لإشراك المواطن ومنظمات المجتمع المدني في تسيير الجماعات المحلية، وهو اعتراف صريح بضرورة سعي الدول للتطوير حكامة عموماً عن طريق إشراك كل الفواعل الرسمية أو غير الرسمية في عمل الهيئات المحلية.

ولابد من التنويه أولاً أن الاعتراف الدستوري بمبدأ المشاركة عموماً يُظهر لنا أهميته ومكانته في النظام القانوني ولقد لجأ المؤسس الدستوري الجزائري إلى إقراره مبدأ في مختلف الدساتير الصادرة منذ الاستقلال ابتداءاً من ديباجة دستور 1963 والتي نصت على أن الحقوق الأساسية معترف بها لكل المواطنين والتي تمكنهم من المساهمة بصورة فاعلة في تشييد البلاد، وصولاً لدستور 1976 في ديباجته التي أكدت بدورها على أن الدولة الجزائرية تقوم على مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ولقد شكل هذا الدستور نقطة حيوية نحو إرساء دعائم المشاركة[1]،إلا أن الديمقراطية التشاركية تحديداً في الجزائر لم تظهر إلا في ظل دستور 1996 المعدل سنة 2016.

أتى دستور 1996 في نفس سياق ونهج المبادئ التي جاء بها دستور 1989 هذا الأخير والذي تنبي مفهوم التعددية الحزبية والانفتاح على اقتصاد أسوق، مع تأكيد على حق المواطن في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية وفتح قنوات الاتصال بالمجالس الشعبية المحلية بإعتباره الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، وهي خطوات مهمة تطورت مع مرور الوقت في شكل إصلاحات دستورية كانت لها بالغ الأثر في نشر مفاهيم جديدة قوامها التعددية الحزبية وتفعيل آليات المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، وهو ما يعد مناخاً خصباً لبروز الديمقراطية التشاركية كمبدأ دستوري.

وفي ذات السياق نصت المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات وتحقيق العدالة الاجتماعية، ويعد المجلس المنتخب الإطار الملائم الذي يعبر فيه الشعب الجزائري عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية؛ كما جاء في ديباجة هذا الدستور أن الشعب يبتغي من خلاله بناء مؤسسات قوامها المشاركة كل الجزائريين في تسيير الشؤون العمومية وتحقيق العدالة والمساواة في إطار الدولة الديمقراطية[2]، وهو ما من شأنه تدعيم الخيار التشاركي وفتح أبواب المشاركة في تسيير الشأن العمومي.

إلى جانب ذلك أكد التعديل الدستوري لسنة 2016 على ضرورة توسيع نطاق التشاور في إطار مؤسسات استشارية جديدة، كالمجلس الإسلامي الأعلى، والمجلس الوطني والاجتماعي، ومجلس وطني لحقوق الإنسان، والمجلس الأعلى للشباب، فتوسيع نطاق التصور التشاركي يسمح بتوسيع مجالات التشاور والمشاركة ذاتها لدى

[1]– محمد أمين لعجال أعجال، مبروكة محرز، المرجع السابق، ص20.

[2]– ديباجة دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق، ص02.

جل المؤسسات العمومية وذلك من أجل حكامة رشيدة يبزر خلالها مشاركة المواطنين الواسعة في تسيير الشأن العمومي، وهو ما يعزز بدوره نجاعة الأنشطة الإدارية وتحسين الإطار المعيشي وترقية الخدمة العمومية[1]، إلى جانب تأكيده المستمر على مبدأ المساواة وإقرار مبدأ حرية الرأي والتعبير عن طريق تكريس حرية الانضمام الأحزاب السياسية وتكوين الجمعيات المحلية والنقابات وغيرها من الإصلاحات الدستورية ذات الصلة بممارسة الحقوق والحريات العامة[2]؛ لكن ما يعاب على المؤسس الدستوري حين النظر لنص المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي أقرت بأهمية الديمقراطية التشاركية نجد أنها جاءت مبهمة ولا تفيد الإلزام أو حتى فيما إذا كانت مجرد نص تكميلي، فالأصل في صياغة نصوص القانون هو احتوائها على عبارات واضحة لا تحتمل التأويل، فالمادة 16 تم ذكرها في سياق التشريع لمسألة ترتبط بشكل مباشرة بأشكال الديمقراطية وبالنظام السياسي في الدولة والذي لا بد أن تنظمه قواعد آمرة، في حين أن اتكفى المشرع ببيان الإطار العام للديمقراطية التشاركية من غير تفصيل في الآليات التي تترجم خطوطها العريضة على المستوى العملي أو على الأقل النص على إحالتها للتنظيم[3]، وهو ما ينم عن قصور في المعالجة الدستورية للديمقراطية التشاركية.

بجانب عن ذلك نجد أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يفصل بشأن الآليات التي تكفل ترتيب الأدوار بين الجماعات الإقليمية وباقي الفاعلين المحليين للوصول للتدبير التشاركي للشأن المحلي، واكتفى فقط بالإشارة الخاطفة المبدأ الديمقراطية التشاركية دون بيان الأدوات الملائمة لإنجاح المشروع التشاركي والذي يتطلب علاوة على الاعتراف الدستوري بالمبدأ إقرار جملة من للميكانيزمات والقنوات الواضحة قصد تسهيل ولوج المواطنين وكل الفواعل الممكنة في عملية صنع القرارات التنموية.

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليؤكد من جديد على مبدأ الديمقراطية التشاركية مع اختلاف طفيف عن سابقه، حيث نصت المادة 16 منه على أن: "... **تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني** " وفي ذات السياق نص المادة 10 منه على أن:" **تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية**"، هو ما يشكل اعترافاً صريحاً بأهمية المجتمع المدني في إرساء معالم الديمقراطية التشاركية على الصعيد المحلي.

تزامن التعديل الدستوري لسنة 2020 مع طموح الشعب الجزائري وحرصه على خلق تحولات اجتماعية وسياسية في إطار الحراك الشعبي الذي انطلق في 22 فبراير 2019، حيث تم التأكيد على خيار الشعب الجزائري الذي ناضل من أجل حريته والديمقراطية وبناء مؤسسات أساسها المشاركة لكل المواطنين بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والجالية الجزائرية بالخارج في تسيير الشؤون العمومية، وتحقيق مبادئ العدالة

[1]– محمد رفيق العايب، الديمقراطية التشاركية وآليات تطبيقاتها في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، المجلد 05، العدد 01 / جانفي2020، ص822.

[2] – المواد من 32 إلى 73 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

[3]– سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلالي اليابس سيدي بالعباس، السنة الجامعية 2017/2016، ص ص 167 /168.

الاجتماعية، والمساواة، وتعزيز دولة الحق والقانون، وضمان الحريات الديمقراطية وضرورة دمج الفئات الشبابية وإشراكها الفعلي في العمليات البناء...الخ [1]، كل تلك الإصلاحات تصب في خانة تفعيل الديمقراطية التشاركية وإرساء معايير الحكامة الجيدة في التسيير العمومي.

ففي ذات الإطار نصت المادة 53 من دستور 1996 المعدل في 2020 على ضمان حق إنشاء الجمعيات بمجرد تصريح ولا تحل إلا بموجب قرار قضائي وهو ما من شأنه أن يحصنها من الحل ويجعلها بمنى من تعسف الإدارة ويفسح لها المجال لممارسة نشاطاتها بكل حرية في العمل الجمعوي في إطار الديمقراطية التشاركية.

كما تم النص أيضا على أن الأحزاب السياسية بدورها لا تحل إلا بموجب قرار قضائي مع وجوب ضمان الدولة لمعاملة منصفة تجاه الأحزاب السياسية إضافة إلى النص على ضرورة أن لا يكون القانون المتعلق بالأحزاب السياسية متضمنا لأحكام من شانها المساس بحرية إنشاءها[2]،وهو أمر بالغ الأهمية لتفعيل مبدأ المشاركة.

الجدير بالذكر أن التعديل الدستوري لسنة 2020 نص أيضا على إنشاء بعض المؤسسات الدستورية الاستشارية ضمن الباب الخامس منه التي من شأنها تطوير العمل التشاركي وتعزيز قدرات المجتمع المدني على غرار المرصد الوطني للمجتمع المدني هذا الأخير من صلاحياته أن يقدم توصيات وأراء ذات طابع استشاري يتعلق بانشغالات المجتمع المدني، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يعد الإطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجالات الاقتصادية والاجتماعية يتولى مهمة توفير المناخ الملائم لمشاركة المجتمع المدني في التشاور على الصعيد الوطني إلى جانب الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين في مجال التنمية المستدامة[3].

والجدير بالإشارة أن المؤسس الدستوري نص لأول مرة على الحق في تقديم الملتمسات للإدارة بشكل فردي أو جماعي في المجالات التي ترتبط بالمصلحة العامة أو تلك المتعلقة بالمساس بالحقوق الأساسية ويحتم على الإدارة الرد عليها في آجال معقولة[4]، وهي الآلية التي اعتمدها المشرع المغربي في الفصل 14 من دستور 2011 لكن في مجال التشريع، حيث يعد الملتمس بموجب القانون التنظيمي رقم 64.14 كل مبادرة يتقدم بها المواطنين بهدف المساهمة في المبادرة التشريعية وأشار إليها بإسم الملتمس والذي يهدف في الأساس إلى تحقيق المصلحة العامة[5].

---

[1]– ديباجة دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق، ص05.

[2] – المادة 57 من دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق.

[3] – المواد 209، 210، 213 من نفس دستور.

[4] – المادة 77 من نفس الدستور.

[5] - الفصل 14 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

- المادة 02 من القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.16.108 المؤرخ في 28 يوليو 2016، ج. ر. م.غ، عدد 6492، الصادر بتاريخ 18 أغسطس 2016.

من خلال تتبع باقي نصوص التعديل الدستوري لسنة 2020 وعلى الرغم من الإصلاحات المشار إليها آنفا نجد أنه لم يولي أهمية لتفصيل بشأن الديمقراطية التشاركية أو بيان الآليات الحقيقية التي من شأنها إتاحة الفرصة للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني في ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى الجماعات المحلية، كما هو الحال في التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا على خلاف بعض الدساتير المقارنة؛ حيث تطرق على سبيل المثال الفصل 139 من الدستور التونسي لسنة 2014 للديمقراطية التشاركية كما يلي: " **تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في أداء برامج التنمية والتهيئة والتربية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يضبطه القانون** "، حيث تم إدراج ذلك الفصل ضمن الباب السابع بعنوان السلطة المحلية ولقد ربط آليات الديمقراطية التشاركية مع مبادئ الحوكمة المفتوحة مع بيان مجالات التي يمارس خلالها على المواطنين والمجتمع المدني الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية تحديداً، والتي تتمثل أساساً في برامج التنمية والتهيئة الترابية مع متابعة عمليات التنفيذ الخاصة بها.

كما أقر المؤسس الدستوري المغربي الديمقراطية التشاركية كمبدأ أساسي في نظامه الدستوري وهو ما عبر عنه الفصل الأول من دستور 2011: " **يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطة وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة التشاركية، وعلى مبادئ الحاكمة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة** "، إلى جانب ذلك تم النص في نفس الدستور على ضرورة أن تتولى مجالس الجهات والجماعات الترابية وضع الآليات التشاركية للحوار والتشاور قصد تسهيل مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية مع تتبعها، مع ضرورة أن تساهم الجمعيات التي لها صلة بممارسة النشاط المرتبط بالقضايا العمومية، وكذا المنضمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد القرارات والمشاريع وتفعيلها وتقييمها لدى الهيئات المنتخبة والسلطات العمومية، هذه للأخيرة والتي يتعين عليها العمل على إحداث هيئات للتشاور لأجل إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية تفعيلا وتنفيذا وتقييما[1].

كما يمنح للمواطنين نفس السياق الحق في تقديم الملتمسات والعرائض للسلطات العمومية قصد المساهمة في ترقية التدبير العمومي وإنجاح المشروع التنموي، فآلية تقديم العرائض على سبيل المثال عرفها المشرع المغربي بموجب القانون التنظيمي رقم 44.14 على أنها طلب مكتوب يتضمن مطالب أو اقتراحات وتصويت من أجل اتخاذ السلطات العمومية تدابير التي تراها مناسبة وفق القانون[2].

ومن خلال ما سبق نجد أن المؤسسين الدستوري التونسي والمغربي كانا أكثر تفصيلاً ووضوحاً عن ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 ، لذلك نرى أنه بات من الضروري النص دستورياً على الآليات التي من

[1] – الفصول 13، 139 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

[2] – الفصول 14، 15 من نفس الدستور.

– المادة 02 من القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.16.107 المؤرخ في 28 يوليو 2016، ج. ر. م.غ، عدد 6492، الصادر بتاريخ 18 أغسطس 2016.

شأنها أن تكريس الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية حتى نظمن للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني تيسير ولوجهم للإدارة المحلية كشريك أساسي وفعلي في التسيير، فلا يكفي مجرد الاعتراف الدستوري بالديمقراطية التشاركية لكي تشكل ضمانة لتجسدها بشكل علمي أو تجنب إعمال السلطة التقديرية للإدارة في استخدام الأساليب التشاركية التي قد تراها ملائمة وقد تخدم جانبها فقط خصوصاً في ظل غياب الرغبة الحقيقية لتبني سياسات الافتتاح على الجمهور.

ثانيا- تكريس بعض معالم الديمقراطية التشاركية في قانوني الولاية والبلدية:

يعد قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 من أهم القوانين التي ينبغي أن تعنى بإبراز معالم التسيير الديمقراطي وكذا القواعد والآليات الكفيلة بممارسة الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس المحلية المنتخبة خصوصاً في ظل قصور المعالجة الدستورية لها، حيث تسند لتلك القوانين في العادة مهمة تأطير عمل وسير الهيئات المحلية وتحديد دقيق لأدوار المواطنين ومنظمات المجتمع المدني بما في ذلك القطاع الخاص في العملية التنموية على الصعيد المحلي.

وفي هذا الإطار اعترف التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة أن قانوني البلدية 2011 والقانون المتعلق بالولاية 2012 جاءا لكي يعززا الإدارة التشاركية والديمقراطية الجوارية مع تكريس مبدأ المشاركة المباشرة للمجتمع المدني بمعية الديمقراطية التمثيلية في إطار من التشاور حول المشاريع والقرارات التي تهم المجتمع المدني، في حين تم إدخال مبدأ تعاضد الوسائل في خلال التشارك على النطاق البلدي[1]، ولقد كان إعادة النظر في قانوني البلدية 90-08 وقانون الولاية 90-09 من الأجندة بالغة الأهمية للجنة الإصلاح لهياكل الدولة والتي نصبت سنة 2000 والتي تهدف لإعادة النظر في بناء الدولة والهياكل التابعة لها لتتأقلم مع المتغيرات الدولية والإقليمية التي تدعو على تكريس شامل لمعايير الرشادة ومقتضيات الحكامة[2].

ولقد جاء في عرض مشروع قانون البلدية 11-10 أمام المجلس الشعبي الوطني أنه أصبح من المهم تجسيد المبادئ الأساسية التي كرسها الدستور ضمن المضمومة القانونية في ميدان الديمقراطية المحلية والتسيير الجواري وكذا السيادة الشعبية، فالبلدية هي مكان ممارسة المواطنة عن طريق تكريس حق المواطنين في الاطلاع الشؤون البلدية واستشارتهم في إطار التسيير الجواري، وهو ما يقتضي إرساء تلك المتطلبات في مشروع القانون لتطهر الديمقراطية في ثوبها التشاركي[3]؛ غير أن قانون الولاية 2012 والبلدية 2011 وعلى اعتبار أنهما أسبق في الصدور من التعديل الدستوري 2016 الذي كرس الديمقراطية التشاركية صراحة كمبدأ دستوري على مستوى الجماعات الإقليمية خلق حالة من عدم الانسجام أو التناغم بين قانون البلدية والولاية والتعديل الدستوري اللاحق، ما جعل تلك القوانين لا تولي الأهمية لتأطير محدد ودقيق لآليات الديمقراطية

[1]- التقرير المرحلي الثاني حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، المرجع السابق، ص28.

[2] - سي محمد بن زرقة، المرجع السابق ،ص 173.

[3]- وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص09.

التشاركية التي تم الاستعانة بها في النظم التشريعية المقارنة، والأكثر من ذلك أنه لم يستخدم مصطلح الديمقراطية التشاركية وتم الاستعانة بمصطلح الديمقراطية المحلية في قانون البلدية والذي يستخدم في العادة للدلالة على الديمقراطية التمثيلية دون الديمقراطية التشاركية التي تعتمد على مفهوم المشاركة الشعبية الواسعة في صياغة القرار التنموي وترتيب السياسات العمومية والخيارات المتاحة[1]، ونفس الوضعية التي تطرح اليوم حينما يتعلق الأمر بنصوص قانوني الولاية 2012 والبلدية لسنة2011 والتعديل الدستوري الجديد 2020 لذلك بات لزاماً إعادة النظر في قانوني الولاية والبلدية لكي يصبحا أكثر انسجاماً مع المبادئ الدستورية الجديدة.

ولقد فرضت مسألة عدم تناغم قانوني الولاية والبلدية مع المقتضيات الدستورية الجديدة ضرورة إيجاد نظام قانوني جديد للجماعات الإقليمية يتناسب مع التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلاله طُرح مشروع قانون تمهيدي جديد تم عرضه من وزارة الداخلية والجماعات المحلية في أوت 2018 على الفاعلين والمسئولين المعنيين من أجل الإثراء قبل عرضه على البرلمان الذي خصص الباب الرابع منه كاملاً تحت عنوان الديمقراطية التشاركية على أن ضرورة أن تتخذ الجماعات الإقليمية كل التدابير التي من شأنها السماح للمواطنين للاطلاع المنتظم على نشاطات الجماعة[2].

ولم يتوقف المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية 2018 عند ذلك الحد بل نص أيضا على آلية الإعلام مع ضمان الحق في المساهمة والمشاركة وتحديد وتحقيق النشاطات المحلية ذات المنفعة العمومية في إطار منظم يدعى **الهيئة التشاركية** التي تشكل من ممثلي الجماعات المحلية والتعاونيات المهنية ومنظمات المجتمع المدني كما تم اعتبار أن مسألة التمثيل داخل الهيئة تكون مفتوحة وحرة أمام كل شخص بالغ يتمتع بكامل الحقوق المدنية[3]؛ وبالعودة إلى قانون البلدية 11-10 الساري المفعول نجد أنه تبنى بعض مظهر الديمقراطية التشاركية دون استخدام للمصطلح بصريح العبارة في الباب الثالث تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وعُدت هذه الأخيرة الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجواري؛ كما ألزم المشرع الجزائري المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ كل التدابير والوسائل التي تعمل على تجسيد مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم على نطاق الإقليمي للبلدية عن طريق استعمال الوسائط الإعلامية وتكنولوجيا الإعلام والاتصال إلى جانب إعلامهم واستشارتهم حول الخيارات التنموية[4]، في حين نجد أن قانون الولاية 12-07 لم يتضمن أي باب أو فصل يشير فيه صراحة إلى مشاركة المواطنين في التسيير، وهو ما يبرز قصوراً في احتواء النص القانوني لمبدأ المشاركة كخيار حاسم في تسيير شؤون الولاية والذي يظهر في عدم الاهتمام الواضح بإرساء آليات الديمقراطية التشاركية التي من شأنها تحقيق المشاركة الواسعة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في عملية صنع القرار ورسم السياسة المحلية على الصعيد الولائي.

[1]- سي محمد بن زرقة، المرجع السابق، ص174.

[2] - المواد 20، 21، 22، 23 من المشروع التمهيدي المتضمن قانون الجماعات الإقليمية 2018، المرجع السابق.

[3] - المواد 22، 23 من نغس المشروع التمهيدي.

[4]- المادة 11 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

ففي نفس السياق نجد أن مقدمة التقرير التمهيدي المعدة من طرف مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية لمشروع قانون الولاية أكدت على أنه جاء في ظل الإصلاحات العميقة التي بادر بها رئيس الجمهورية المنصبة حول تعميق المسار الديمقراطي وتمكين المواطنين من المساهمة الواسعة في اتخاذ القرارات التي تهمهم في إطار لامركزية أوسع وأكثر نجاعة، يصبح خلالها المواطنين طرفاً فاعلاً في تسيير الشؤون ذات الصلة بالمجال التنموي[1]، إلا أن المتتبع لنصوص قانون الولاية رقم 12-07 يجد أن مبدأ المشاركة لم يمنح له المجال الكافي لتجسيد الفعلي على النطاق الولائي على الرغم من وجود بعض مظاهر الاهتمام النسبي بالشراكة مع بالقطاع الخاص مع استخدام مصطلح التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين، إلى جانب بعض الأحكام التي تنص إلى ضرورة إعلام المواطنين وعلانية الجلسات وإمكانية دعوة لجان المجلس الشعبي الولائي أي شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة للأشغال التي يجريها[2].

الجدير بالإشارة أن المشرع الجزائري تطرق إلى بعض مظاهر الديمقراطية التشاركية في نصوص قانونية متفرقة لها صلة وطيدة بتسيير الجماعات الإقليمية، ولعلى أهمها ما ورد في قانون التوجيهي للمدنية رقم 06- 06 والذي يرتكز على مبادئ أساسية من بينها التنسيق والتشاور كآليتين تسهم في إشراك مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدنية بصورة ناجعة، وكذا إلى جانب التسيير الجواري الذي عرفه ذات القانون على أنه ذلك التسيير الذي بموجبه يتم البحث حول إرساء دعائم ومرتكزات التي ترمي إلى إشراك المواطن إما مباشرة أو عن طريق الجمعيات في تسيير الأنشطة ذات العلاقة بتحسين الإطار والمحيط المعيشي، في حين أكد ذات القانون أن مجال التسيير يهدف إلى ترقية الحكم الراشد عن طريق التأكيد المستمر على مسؤولية السلطات العمومية في ميدان التسيير ومساهمة الحركات الجمعوية في تسيير المدنية[3].

وفي ذات السياق نجد أن القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة أشار بدوره إلى إمكانية مساهمة المواطنين في إعداد هذه السياسة وتنفيذها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به[4]، أما القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئية في إطار التنمية المستدامة فهو يتأسس على مبادئ من أهمها مبدئي الإعلام والمشاركة ويتجسد ذلك من خلال تكريسه لحق كل مواطن في العلم بالحالة البيئية لمحيطه، إلى جانب مشاركته في الإجراءات والتدابير التي تسبق اتخاذ قرارات من المحتمل أن تضر بالبيئة، مع التنصيص أيضا على حق الاستشارة في منح الرخص ذات الصلة بدراسة التأثير حسب ما أشارت إليه المادة 74 من نفس

[1]- مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تلاوة مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المتعلق بالولاية،المرجع السابق، ص05 .

[2] – المواد 36، 83 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[3] – المواد 02، 11 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 ن يتضمن القانون التوجيهي للمدنية، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر بتاريخ 12 مارس 2006.

[4] – المادة 02 من القانون رقم 01-20، المرجع السابق.

القانون[1]؛ وعلى العموم يمكن لنا حصر أبرز آليات الديمقراطية التشاركية المتاحة للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني على حد سواء التي نص عليها قانون البلدية 2011 فيما يلي:

1 – المبادرة المحلية: بالعودة إلى القانون رقم 11-10 حسب ما ورد في نص المادة 12 منه نجد أن المشرع الجزائري لم يحدد مفهوم المبادرة المحلية، في حين تم تطرق إليها كأحد المهام المسندة للمجالس الشعبية البلدية التي يتعين عليها تبني تلك المبادرات من خلال وضع الإطار الملائم لها بإعتبارها تستهدف تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين معيشتهم.

تعد المبادرة المحلية من الآليات المهمة التي تم تطبيقها في بعض الدول المقارنة على غرار سويسرا والتي اشترطت لقبولها أن تكون مرفقة بعدد معين من التوقيعات الموثقة، وتم العمل بها بشكل موسع منذ سنة 1891 في العديد من النصوص القانونية والأساسية فهي آلية تضمن مبادرة المواطنين في كل المجالات التي قد تغفل عنها أجندة الأحزاب السياسية أو الهيئات العمومية على المستوى المحلي، كما أنها وسيلة اقتراح تعتمد في الغالب من أجل الوصول بتلك المقترحات إلى مرحلة الاستفتاء، وأهميتها لا تقتصر على الوصول إلى درجة من المشاركة الشعبية واسعة النطاق وحسب وإنما تنمي روح المبادرة بين المواطنين وتعزز من قيم المواطنة الفاعلة بين أفراد المجتمع المحلي[2].

والملاحظ أن قانون البلدية رقم 11-10 لم يشر إلى مدى إلزامية الأخذ بالمبادرة المحلية التي يقدمها المواطنون للمشاركة في أعمال المجالس الشعبية البلدية علاوة على أنه لم يحدد قالب أو شكلاً يتعين مراعاته حين تقديم اقتراح حول تحسين الإطار المعيشي للمواطنين ما يلزم المجلس النظر فيه[3]، ولعلى ذلك من وجهة نظرنا يكمن رغبة المشرع إعطاء هامش من الحرية للمجالس المحلية المنتخبة لإتخاذ ما تراه مناسبا في ذلك، غير أن ذلك يجعلنا في تساؤل مستمر عن الفائدة من النص على المبادرة المحلية كآلية للديمقراطية التشاركية دون تبيان مدى إلزامية احتضانها أو على الأقل إدراجها في جدول أعمال المجلس المنتخب، وهو شرط لازم للإرساء الفعلي لدعائم الفعل التشاركي الحقيقي ورقي بيه إلى مصاف الحكامة الجيدة في التسيير.

2 – الاستشارة العمومية : تطرق قانون البلدية 11-10 في المادة 11 منه أولاً إلى آلية الاستشارة العامة كأجراء ملزم يتعين المجلس الشعبي البلدي خلاله اتخاذ كل التدابير التي من شأنها استشارة المواطنين حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وما يستفاد من نص المادة السالفة الذكر أن الاستشارة هي آلية مقررة لجموع المواطنين المحليين دون استثناء، حيث منح المشرع الجزائري الحق للمواطن في إبداء رأيه في مواضيع معينة دون أن تكون حكراً على طائفة أو فئة معينة على غرار أصحاب المؤهلات

[1] – المواد 03، 74 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج ،. العدد 43، الصادر بتاريخ 20 يوليو 2003.

[2] – باديس بن حدة، دور الديمقراطية التشاركية في تطوير تسيير الجماعات المحلية: دراسة في المفهوم والآليات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 10 العدد 13/ جوان 2017، ص ص150-151.

[3] – المادة 12 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

أو الخبرات، وبالتالي وسع القانون الجزائري من دائرة المشاركة الشعبية بإشراك المواطن البسيط في صنع القرارات التنموية [1].

في حين نجد أن المادة 13 من قانون البلدية 11- 10 تطرقت إلى آلية الاستشارة الخاصة كخيار يمنح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي بمقتضاه يستطيع هذه الأخير الاستعانة بصورة استشارية بآراء بعض شخصيات من مواطني البلدية أو مثيلي الجمعيات المحلية التي تم اعتمادها بحكم ما يحملونه من مؤهلات أو أنشطة تعود بالفائدة على أعمال المجلس أو اللجان التي يحدثها.

ما يمكن أن نستشفه من خلال المادة 13 السالف ذكرها أن آلية الاستشارة المنصوص عليها تلك فحواها غير ملزم كونها ذات طابع استشاري فقط، فضلاً عن أنها بيد رئيس المجلس الشعبي دون سواه وله السلطة التقديرية في الاستعانة بتلك الفئات المحددة متى رأى أنها مفيدة، وهي نقطة تعاب على القانون، خاصة وأنه كان من الضروري أيضا أن يمنح للجان إمكانية الاستعانة بكل خبرة ممكنة ومؤهلة دون العودة لرئيس المجلس، وهو ما يسمح بتوسيع دائرة المشاركة الشعبية ويجعل القرارات المتخذة من قبل المجالس الشعبية البلدية أكثر فاعلية وتقبلا من قبل المواطنين المحليين.

في حين لم يتم إغفال ذلك في قانون الولاية 12-07 حيث تطرقت المادة 36 منه إلى النص على إمكانية توجيه الدعوة من قبل اللجان التي ينشاها المجلس الشعبي الولائي لأي شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة بحكم مؤهلاته وخبراته دون الإشارة لضرورة العودة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الوالي في ذلك، على الرغم من أن محل الاستشارة في حد ذاته لا يفيد إلزامية الأخذ به من قبل اللجان الولائية.

3 - الجمعية العامة السنوية: نص المشرع الجزائري في القانون رقم 11-10 على إمكانية عرض المجلس الشعبي البلدي لنشاطه السنوي أمام جموع المواطنين[2]، وهو إجراء تم إغفاله في قانون الولاية 12-07؛ والجمعية العامة هي عبارة عن لقاء يتم عقده مع مواطني البلدية سنوياً من أجل عرض نشاطات تم انجازها خلال السنة، حيث يظهر ذلك في شكل تنظيم اجتماعات عمومية سنوية مع المواطنين المحليين لتقديم توضيحات من المجلس حول المشاريع المنجزة أو القرارات المتخذة في المجالات التنموية، وهو ما يوسع من دون شك من نطاق المشاركة الشعبية ويضفي إلى جانب ذلك الشفافية اللازمة للعمل الإداري كأحد دعائم الحكامة الجيد في تدبير الشأن العمومي.

وما يمكن أن نلمسه في نص المادة 11 من القانون رقم 11-10 أن إجراء العرض السنوي لنشاطات المجلس ورد على سبيل الجواز والإمكان وليس الوجوب أو الإلزام ، فهو لا يلزم المجلس البلدي عقد جمعية عامة للمواطنين كل سنة، على خلاف ما هو معمول به في بعض الدول المقارنة ما يفرغ المادة السالف ذكرها من محتواها التنفيذي ويجعلها رهينة رغبة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ولتصبح أقرب للتوصيات أكثر منها للأحكام القانونية الواجبة التطبيق، فترك السلطة التقديرية للمجلس يسمح له بالمفاضلة في الأساليب التي يراها

[1] - ليلة بوشنة، مشاركة المواطن في صنع القرار ضمن الإعلام والاستشارة، مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، المجلد 03، العدد 2021/02، ص14.

[2] - المادة 11 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

ملائمة بحسبه في التواصل بين المواطنين تبعاً لظروف كل بلدية [1]، ولقد أبانت لنا تجربة العملية على مستوى معظم البلديات في الجزائر غياب إرادة حقيقة من قبل المنتخبين بشكل خاص على تنبي سياسة الانفتاح على الجمهور خارج المواعيد الانتخابية، فترك السلطة التقديرية للمنتخبين وحدهم لا يمكن أن تصل بنا إلى مصاف الممارسة الفعلية للديمقراطية التشاركية.

في حين وفي ذات السياق نجد أن المشرع التونسي نص على إمكانية أن تقرر المجالس المحلية المنتخبة الجهوية أو البلدية بأغلبية أعضائها تنظيم لقاءات مع المواطنين يتم تقديم توضيحات من المجلس إلى جانب تنبي مقترحات من المواطنين في مجالات عديدة على غرار إبرام عقود التعاون والشراكة، أو التصرف في الأملاك العمومية وغيرها، ومن أجل إجبار الهيئات المحلية على عقد تلك اللقاءات نص على ضرورة تنظيمها وجوباً بطلب معلل من05 بالمائة من المواطنين المسجلين بالسجل الانتخابي البلدية أو الجهة في أجل 30 يوماً من تاريخ إيداع الطلب حسب ما ورد في الفصل 35 من القانون المتعلق بمجلة الجماعات المحلية[2]، وهو ما يظهر لنا قصور معالجة الديمقراطية التشاركية في قانوني الولاية والبلدية في الجزائر ويجرنا ذلك للبحث عن سبل تفعيل الديمقراطية التشاركية وتحسين ممارستها العملية على نحو يخدم مقتضيات الحكامة الجيدة.

المطلب الثاني:

آفاق تفعيل الديمقراطية التشاركية وتحسين الممارسة العملية

إن طبيعة عمل الإدارة التشاركية يحتم تبنيها سياسة الإفصاح عن الإجراءات والقرارات والسياسات التنموية التي تتخذها بالقدر الذي يضمن مساعدة المواطنين على فهم مجرياتها ويسمح لهم بالمشاركة الفاعلة ورفع مستوى الرقابة الشعبية، فقيام الإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة بإعلام السكان بخيارات وأولويات التنمية يعد الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الشفافة والمتفتحة على الجمهور، وهو ما يستدعي ضرورة تعزيز مقومات الشفافية الإدارية **(الفرع الأول)**.

إن المشرع الجزائري قد منح للمجالس المحلية المنتخبة إمكانية الاستفادة من المقترحات والاستشارات والمبادرات المحلية الذي يعد منطلقاً لتولي مسؤولياتها في تجنيد كافة الظروف التي تسمح بترتيب مساحات أكبر للمواطنين قصد المشاركة في اتخاذ القرارات، بالموازاة مع ضرورة تبني نظام قانوني جديد يرتكز على تطوير الآليات الديمقراطية التشاركية لتفعيل مبدأ مشاركة وتوسيع نطاق مساهمة الفاعلين في تسيير الشأن المحلي، ودون أن ننسى ضرورة إصلاح الجوانب التنظيمية والوظيفية والمؤسساتية التي من شأنها الارتقاء بدور المجتمع المدني **(الفرع الثاني)**.

[1]– عبد الله نوح، مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري، مجلة بحوث، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، العدد 12 الجزء الأول / 2018، ص31.

[2]– الفصل 35 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع السابق.

الفرع الأول: ضرورة تعزيز مقومات الشفافية الإدارية

تعد سياسة الشفافية في الحياة العامة استجابة مثلى لمعالجة لأزمة الثقة التي لطالما تتخلها العلاقة بين المواطنين وممثليهم ومؤسساتهم عموماً، وتشير الشفافية لإمكانية الوصول والوضوح في المعلومات التي تحدد قدرة متلقيها على استغلالها بشكل مفيد، وهذا يعني أيضًا القدرة على تقييم نوع المعلومات التي يتم إتاحتها له[1].

تساهم الشفافية الإدارية في تسهيل ولوج المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرارات وتأثير فيها كشركاء وأطراف فاعلة، وهنا تظهر أهمية تكريس حق النفاذ للمعلومة كمظهر من مظاهر الشفافية، وهو ما يدعونا الوقوف على تقييم مظاهر الشفافية على مستوى الجماعات الإقليمية وسبل تطويرها كأداة لتفعيل الديمقراطية التشاركية والحكامة معاً والذي لن يتأتى إلا من خلال تكريس حق المواطنين في الإعلام **(أولاً)**، تم تعزيز ضمانات علانية جلسات المجالس المحلية **(ثانيا)**، وتفعيل الحق الاطلاع والحصول على مستخرجات المداولات **(ثالثا)**.

أولا- تكريس حق المواطنين في الإعلام:

يرتبط مبدأ الشفافية كأحد معايير الحكامة الجيدة في التسيير بمجموعة من الآليات القانونية التي تعمل على تجسيده من ناحية الممارسة العملية، ولعلى الأكثر إثارة للاهتمام هو ارتباط الشفافية الإدارية بآلية الإعلام، هذا الأخير والذي يعتبر مظهرا طبيعيا لتكريس لمبدأ الشفافية من خلاله تلتزم الإدارة العمومية بتبليغ ونشر أو إيصال المعلومة للأشخاص المخاطبين بها أو المستفيدين منها.

بالرجوع إلى بعض نصوص القانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية نجد أنها كرست الحق في الإعلام عن طريق إلزام المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ كل التدابير التي من شأنها إعلام المواطنين بشؤونهم فلابد للمجلس إذن العمل في إطار كامل من الشفافية والوضوح حتى يتسنى للمواطنين المشاركة وتفعيل الرقابة الشعبية، وفي ذات السياق نجد أن المادة 22 من ذات القانون أوجبت إلصاق مشروع جدول أعمال دورة المجلس الشعبي البلدي في قاعة المداولات والأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، أما المادة 30 منه نصت على تعليق كافة المداولات في الأماكن المخصصة للإعلام بإستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف كامل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، مع نشرها بكل وسيلة إعلام أخرى على غرار الوسائط الإعلامية خلال 08 أيام من دخولها حيز التنفيذ.

والجدير الذكر أن أول القانون البلدي الصادر 1967 المعدل بموجب الأمر رقم 81-09 أشار بدوره لحق المواطن في الإعلام، حيث نصت المادة 93 مكرر 2 منه على أن الإعلام يتم بوسيلتين إما عن طريق إعلانات التي يتم إلصاقها بشأن إي قرار يتخذه المجلس الشعبي البلدي، أو عن طريق تنظيم اجتماعات سنوية

[1]- Grégori Puydebois, La transparence de la vie publique en France, Thése Présentée Pour Obtenir Le Grade De Docteur, Spécialité Droit Public, École Doctorale De Droit (ED 41) , L'université De Bordeaux , Soutenue le 15 novembre 2019, pp 39-40.

وبتحرير محاضر للاجتماعات التي تعقد في القرى أو الأحياء، ويتعين على الرئيس والأعضاء أن يعلموا مواطني البلدية بإنتظام عن أشغاله.

وفي نفس الإطار نجد أن المرسوم رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي في الفرع الثالث من الفصل الرابع والذي جاء بعنوان نشر مستخرجات المداولة وتبليغها نص على وجوب أن تعلق في مقرات البلدية والملحقات الإدارية والمندوبات البلدية إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة، مع إمكانية الاستعانة بالوسائل الرقمية في ذلك، أما إذا كان يتضمن محتواها أحكاما فردية تبلغ للمخاطبين بها[1]، وبالتالي نجد أن المرسوم السالف الذكر بين لنا الفروق الجوهرية بين إجراء النشر والتبليغ هذا الأخير الذي يتم بموجبهم إعلام المواطنين بالمداولات ومستخرجات البلدية إذا كان القرار فردياً وهو إجراء وجوبي تلتزم به الإدارة لضمان إعلام المواطنين بالقرارات الصادرة في حقهم كما هو الحال في قرار التعيين أو المنح الرخص مزاولة المهنة... الخ؛ وهو ما أشار إليه المرسوم رقم 88-131 المنضم للعلاقة بين المواطن والإدارة والذي نص بدوره على أنه لا يمكن بأي حال أن يحتج بالقرار الفردي على المواطن إلا بعد تبليغه قانوناً ما لم يكن نص قانوني أو تنظيمي يخالف ذلك[2].

أما حال القرارات الجماعية أشارت المرسوم رقم 13-105 لوجوب أن تعلق مستخرجات المداولات في أماكن محفوظة بواسطة واجهات زجاجية أو شباك معدني، مع ضرورة إبقائها معلقة لمدة لا تقل عن شهر واحد أو إلى حين نفاد أجال الطعن حيث يكون مكان التعليق في متناول الجمهور وسهل الاطلاع[3].

وعلى مستوى الولاية نجد أولاً أن القانون رقم 90-09 أشار إلى إعلان مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي خلال أجل 08 أيام التالية للدورة بالمكان المخصص للإعلام[4]، أما قانون الولاية 12-07 والذي جاء أكثر تفصيلاً أشار في نص المادة 18 منه على وجوب أن إلصاق جدول الأعمال الدورة، وهو أمر مهم لإعمال حق المواطنين في المشاركة الفاعلة فور استدعاء أعضاء المجالس الشعبية الولائية عند مدخل قاعة المداولات أو في المكان المخصص للإعلان للجمهور لاسيما الالكترونية منها وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها؛ كما نصت المادة 31 من القانون رقم 12-07 على أن يلصق مستخلص المداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات بكل وسيلة إعلام متاحة خلال أجل 08 أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ.

في ميدان الأعمال الإدارية الأخرى على غرار العقود التي تبرمها الجماعات الإقليمية كالصفقات العمومية أو تفويضات المرفق العام نجد أن المرسوم الرئاسي 15-247 أشار بوضوح إلى على ضرورة أن تعلن

---

[1] – المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 13- 105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر في 17 مارس 2013.

[2] – المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج، العدد 27، الصادر بتاريخ 06 يوليو 1988.

[3] – المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 13- 105، المرجع السابق.

[4] – المادة 20 من القانون رقم 90-09، المرجع السابق.

المصلحة المتعاقدة عن رغبتها في إبرام العقود الإدارية وأن تكون محل إعلان وإشهار واسع النطاق، كطلبات عروض الولايات والبلديات التي تستوجب الإشهار المحلي والتي يتعين عليها نشر إعلاناتها في يوميتين محليتين أو جهويتين، فضلاً على إلصاق طلب العروض بالمقرات الولاية أو البلدية المعنية، غرف التجارية والصناعة والصناعات التقليدية والحرف والفلاحة، وفي المديرية التقنية المعنية في الولاية[1]، وبالتالي نجد أنه قد تم تحديد إجراءات الإعلان والإشهار في مجال الصفقات العمومية بدقة لا تفسح المجال لسلطة التقديرية للمصلحة المتعاقدة لأجل ضمان مبدأ المنافسة وشفافية الأعمال الإدارية، هو ذاته المشار إليه في المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18- 199 المتعلق بتفويضات المرفق العام والتي أوجبت بدورها أن يتم نشر الطلب على المنافسة بشكل واسع وبكل وسيلة مناسبة، وكذا الإشهار في جريدتين يوميتين باللغة الوطنية والأجنبية على حد سواء[2].

وفي إطار المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي ولدعم أطر الشفافية في التسيير المحلي وإعلام المواطنين بمجريات العمل في البلديات وتفعيلا لرقابة الشعبية أقر قانون البلدية رقم 11-10 كما اشرنا سابقا بموجب نص المادة 11 منه إلى إمكانية تقديم المجلس الشعبي البلدي عرضا سنويا أمام المواطنين كآلية جديدة تسمح بإمكانية الإعلان بطريق الجمعية العامة في كل مجريات الأعمال والتصرفات الصادرة عن هيئات البلدية خلال السنة.

وفي الأخير نخلص إلى أن آلية الإعلام لها من الأهمية القصوى بمكان في إرساء مرتكزات مبدأ الشفافية اللازم لتفعيل الديمقراطية التشاركية والتي تبقى رهينة الاستعانة بالوسائل التكنولوجية والرقمية الحديثة لتسهيل الإفصاح عن المعلومة لكافة الفاعلين وغير الفاعلين المحليين، إلى جانب إتاحة الفرصة لهم لإبداء آرائهم وتنبيها في جداول الأعمال، أو حين حضورهم المداولات التي تجريها المجالس المحلية المنتخبة المحلية المنتخبة، لتحقيق الانتقال الحقيقي من التسيير التقليدي للتسيير التشاركي الذي يراعي درجة إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني إلى جانب القطاع الخاص في العملية التنموية وصنع القرار كأحد معايير الحكامة الجيدة.

في هذا الإطار لابد لنا أن نستحضر رأي الإستاد **عمار بوضياف** والذي يرى أنه طالما أن المادة 20 من قانون البلدية 11-10 نصت على أن تحديد جدول أعمال الدورة يتم بتشاور بين رئيس المجلس البلدي وبين الهيئة التنفيذية والتي يظهر فيها نوع من التحضير التشاركي لتلك الدورة، كان من ضروري لتفعيل مبدأ المشاركة كمؤشر هام من مؤشرات الحكم الراشد أن يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بنشر مشروع جدول الأعمال المعد تشاركياً مع الهيئة التنفيذية للبلدية ويطلع سكان البلدية عليه، وهو ما يُمكّن المواطن أو المجتمع

[1]- المادة 65 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، العدد 50 الصادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

[2] – المادة 25 المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، العدد 48، الصادر بتاريخ 5 غشت 2018.

المدني من إضافة نقطة معينة في جدول الأعمال يراها مفيدة، وحتى لا تتحمل الجمعيات المحلية مسؤولية نشاطاتها التي يراها الكثيرين موسمية كان يفترض أن لا يتم وضع جدول الأعمال في دائرة مغلقة للمجلس وإنما بمعية ومساهمة المجتمع المدني[1].

ثانيا – تعزيز ضمانات علانية جلسات المجالس المحلية :

لم يتوانى المشرع الجزائري عن تكريس علنية الجلسات التي تباشرها المجالس الشعبية المحلية في القوانين الصادرة بعد الاستقلال سواء مستوى المجالس البلدية[2]؛ أو الولائية[3]؛ بإعتبارها حجر الأساس في تكريس شفافية النشاطات المحلية تفعيلاً لحكامة التسيير، حيث يترتب على قاعدة العلنية حق كل مواطن من سكان البلدية أو من تهمه موضوع المداولة المعلن عنها مسبقاً أن يحضر جلسات المجلس الشعبي البلدي في جميع مراحلها ابتداءاً من عرض الموضوع لنقاش ووصولاً إلى مرحلة التصويت عليه.

تتم مداولات المجلس الشعبي البلدي بصورة علنية وهو ما أشارت إليه المادة 26 من قانون البلدية رقم 11-10 وتكون مفتوحة أمام جموع المواطنين قصد تمكين العموم من حضور جلسات، كما أقر قانون الولاية رقم 12-07 نفس القاعدة بموجب المادة 26 منه على أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علانية كأصل عام؛ فعلانية الجلسات يتطلب كما سبق وان أشرنا ضرورة إعلامهم بتاريخ الجلسة وموضوعها مع جدول الأعمال، هذا الأخير الذي لم يحدد له المشرع آجال معينة للنشر حسب المادة 22 قانون البلدية رقم 11-10 وترك السلطة التقديرية لرئيس المجلس في تقدير الإطار الزمني لتمكين المواطنين من معرفة المواضيع المعروضة للنقاش، وذلك حتى يتسنى لهم الولوج للجلسات العلنية المنعقدة، وفي ذلك تعطيل للمبدأ المشاركة خاصة وأن المواطنين في الغالب يفضلون حضور الجلسات التي يعنيهم موضوعها بصورة مباشرة فيما ويعزفون عن حضور باقي المداولات نتيجة الضبابية التي قد تخيم على نشر جداول الأعمال.

بالرجوع إلى قانون البلدية 11-10 على غرار قانون الولاية12-07 أيضا نجد أن المشرع الجزائري لم يعتمد قاعدة علنية الجلسات على إطلاقها بل أورد استثناء على تلك القاعدة مفادها جواز عقد المجلس الشعبي البلدي جلسات مغلقة في حالات تم ذكره على سبيل الحصر وهي حالة دراسة الحالات التأديبية المتعلقة بأعضاء المجلس الشعبي البلدي للمنتخبين، أو دراسة المسائل المرتبطة بالأمن والحفاظ على النظام العام[4]، وهو ما يشكل قيداً على قاعدة العلنية، وهو ما أشار إليه أيضا قانون البلدية 90-08 السابق كحالات فحص

---

[1] – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص190.

[2]– المادة 87 من الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

– المادة 19 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

– المادة 26 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[3]– المادة 34 من الأمر رقم 69-38، المرجع السابق.

– المادة 17 من القانون رقم 90-09، المرجع السابق.

– المادة 26 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[4] – المادة 26 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 26 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

الانضباط لدى المنتخبين أو في المسائل المتضمن الأمن والمحافظة على النظام العمومي، في حين أشار الأمر رقم 67-24 إلى جواز إجراء مداولة بصورة سرية على أن يتم ذلك بطلب من أغلبية أعضاء المجلس أو الرئيس[1].

أما المرسوم التنفيذي رقم 13- 105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي شدد في المادة 16 منه على منع تواجد غير الأعضاء في حالات دراسة المسائل المتعلقة بالنظام العامة الحالات التأديبية في قاعات المداولات أو حتى في الأماكن المحيطة أثناء انعقاد المداولة، مع الاحترام الكامل لسرية المناقشات والقرارات التي تم اتخاذها أثناء عقد الجلسة المغلقة.

وقد لا يطرح الاستثناء الأول المتعلق بالحالات التأديبية للأعضاء المنتخبين من قاعدة العلنية أي إشكال من حيث عدم مشاركة المواطن أثناء مناقشتها، إلا أن الحالة الثانية والتي تم ربطها بعناصر النظام العام والذي يعرف بأنه مصطلح فضفاض يحمل عدة معاني، فضلاً عن أنه متطور وغير ثابت يمنح حرية أكبر للمجلس الشعبي البلدي ولرئيسه لعقد جلسات مغلقة بعيداً عن مشاركة المواطنين[2]، وهو ما يتم تفضيله في الغالب نظراً لغياب رغبة حقيقية من المجالس المحلية المنتخبة في الانفتاح عن الجمهور.

ولقد أشار النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي لحضور الجمهور جلسات المجلس في قاعة المداولات خارج الاستثناءات الواردة في قانون البلدية رقم 11-10 في حدود الأماكن المتوفرة، كما أنه يجب على الحاضرين التزام الصمت طليت مدة الجلسة مع عدم إمكانية مشاركة إي شخص في المناقشات بأي طريق كانت أو حتى الإشارة التي من شأنها المساس بالسير الحسن للأشغال تحت طائلة الطرد من قاعة المداولات بما في ذلك الفضاءات المحيطة بها[3]، ويبدو أن التنظيم السالف ذكره من خلال نصه على تلك الأحكام أنها جاءت بهدف ضمان الهدوء واستقرار الجلسات والسير الحسن للمناقشات، إلا أنها كرست الحضور الجسدي فقط للمواطنين، وهو ما يتنافى مع الديمقراطية التشاركية التي تقتضي مشاركة الفاعلة ومنظمات المجتمع المدني وللمواطنين في تسيير شؤونهم بمنحهم مساحات كافية لإبداء رأيهم الاستشاري على الأقل في موضوع المداولات وبطلب من الرئيس، وهي نقط تعاب على التنظيم الجزائري والذي جعل من مسالة حضور المواطنين لجلسات التي يجريها المجلس البلدي من غير ذي فائدة من الناحية العملية.

فالنصوص القانونية التي تضمنت شئ من حضور المواطنين لأماكن وقاعات المناقشات التي تجريها المجالس المحلية المنتخبة لا تعدو كونها شكل من أشكال الرقابة الشعبية التي لا تلزم المجلس في شي ذالك، حيث تم تكريس المشاركة المظهرية للمواطن وليس المشاركة الفعلية التي تعود بالفائدة على القرار التنموي، فالمواطن لا يملك الحق في الاعتراض أو حتى إبداء رأييه لذلك وجب إعادة صياغة تشريعية توضع ترتيبات

[1] – المادة 19 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

– المادة 87 الأمر رقم 67-24، المرجع السابق.

[2] – محمد أمين أوكيل، حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 2019/01، ص51.

[3] – المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 13- 105، المرجع السابق.

جديدة لتأطير مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي[1]، وهو ما من شأنه تحقيق الاستفادة المثلى من علانية الجلسات كأداة لتفعيل الديمقراطية التشاركية.

ثالثا- تكريس الحق في الاطلاع والحصول على مستخرجات المداولات:

تعد مسألة الاطلاع على مستخرجات المداولات التي تصادق عليها المجالس المحلية المنتخبة وكذا القرارات التي يتولى إصدارها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي والحصول على نسخ منها أمرا بالغ الأهمية في إضفاء الشفافية على تسيير الشؤون المحلية، مع سماح للمواطنين بالولوج الفعلي إلى المعلومة قصد المشاركة في صنع القرارات التي تهمهم وتنظيم حياتهم اليومية.

في هذا الإطار نصت المادة 14 من قانون البلدية رقم 11-10 على إمكانية اطلاع كل شخص على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية، ويمكن علاوة على ذلك لكل شخص صاحب مصلحة الحصول نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، وهو ما أشارت إليه أيضا المادة 32 من قانون الولاية 12-07 أين يحق لكل من له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي مع إمكانية الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته الخاصة بمراعاة الأحكام التي تنص على الالتزام بإحترام الحياة الخاصة للمواطن وبسرية الإعلام والنظام العام.

الجدير بالذكر أن القانون البلدي رقم 67- 24 أجاز لقاطني البلدية دون غيرهم الاطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى جانب النص على إمكانية حصولهم على نسخة منها، غير أن ما يمكن ملاحظته هنا أن المشرع زيادة على حصر مجال ممارسة هذا الحق على الأشخاص الطبيعيين فقط والمقيمين في نطاق البلدية المعنية، فإن حق الاطلاع ورد على مداولات المجلس الشعبي البلدي دون القرارات التي يصدرها رئيس البلدية[2]، وحسن فعل المشرع الجزائري حينما استدرك ذلك بصدور قانون رقم 90-08 في مادة 22 منه والتي سمحت لكل شخص سواء كان طبيعياً أو معنوياً من تراب البلدية أو خارجها أن يطلع على المداولات وكذا القرارات البلدية، وهو ما تم اعتماده أيضا في قانون رقم 12-07، فهو إجراء مستحب لضمان مشاركة واسعة للجمهور في سير الحياة المحلية ويستوجب معه أن توضع جميع الوثائق والمعلومات الضرورية في أيدي عموم الجمهور، هذا المصطلح الأخير والذي يجب أن لا يفهم من خلاله الأشخاص المكلفين أو قاطنين بالبلدية فقط وإنما يدخل في نطاقه كل الأشخاص الطبيعية إلى جانب الأشخاص الاعتبارية كالجمعيات أو الشركات أو أي إدارة أخرى[3].

وفي هذا الإطار ميّز المشرع بين حق الاطلاع المكفول لصالح كل المواطنين على خلاف مكان إقامتهم سواء داخل أو خارج البلدية التي ينتمي إليها دون إبداء أسباب، وبين حق استخراج نسخ عن المداولات أو

[1]- سي محمد بن زرقة، المرجع السابق، ص175.

[2]- عبد الله نوح، المرجع السابق، ص23.

[3] - مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، السنة الجامعية 2015/2014، ص144.

القرارات الصادرة عنها والتي ربطها بضرورة توافر المصلحة في الطالب والذي أشار إليه قانون الولاية كقيد على ممارسة حق الاطلاع أو استخراج مستخلص المداولات أو القرارات معاً على المستوى الولائي[1]، في حين أن قانون الولاية 90-09 جاء خلافاً لذلك حيث أجاز لكل شخص أن يطع على في عين المكان على مداولات المجلس الشعبي الولائي واستخراج نسخة على نفقته[2].

أحال القانون رقم 11-10 مجال تطبيق المادة 14 منه إلى المرسوم التنفيذي رقم 16-190 الذي يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي وقرارات البلدية، وبناءاً على نص المادة 04 منه يمارس المواطنون حق الاطلاع على مداولات البلدية والقرارات الصادرة عنها عن طريق إيداع طلب لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي يحدد فيه الوثيقة التي يراد الاطلاع عليها مع إعفاء المعني بالطلب عن إبداء أي أسباب أو تبرير له، على أن تتم مساعدته على تحديد الوثائق أو المعلومات بدقة في حال عجزه عن تحديد الدقيق لها[3]؛ ويتم مباشرة معالجة طلب الاطلاع في يوم تقديمه إذا كانت الوثيقة المطلوبة صادرة في السنة الجارية، أما إذا كان تاريخها يتعدى السنة دون أن تتجاوز 10 سنوات فيتم دراسته في غضون 03 أيام، وفي حالة تجاوز تاريخ صدور الوثيقة 10 سنوات تتم دراسة الطلب تتم خلال 05 أيام، على أن تتم عملية الإطلاع تلك رفقة موظف وفي فضاء مجهز بالوسائل خصيصاً لهذا الغرض، كما لا يمكن للبلدية التذرع بإيداع القرارات البلدية في الأرشيف كعائق أمام ممارسة المواطنين حقهم في الاطلاع عليها[4].

أما في ما يتعلق بإمكانية في الحصول على نسخ من مستخلصات المداولة أو قرارات البلدية وهي الآلية الأكثر أهمية في تكريس حرية الحصول على المعلومة، نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 الذي يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية على إمكانية الحصول الوثائق والقرارات البلدية بصورة كاملة أو جزئية، أين يقتضي الأمر تقديم المعني طلبا متضمنا بياناته الشخصية، ويتعين عليه أن يحدد فيه الوثيقة المطلوب الحصول عليها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وله أن يتولى نسخها على نفقته وفي المكان المخصص لذلك في مقر البلدية أو في مكان آخر، مع ضرورة ذكر الأسباب الداعية له وعدد النسخ المراد القيام بها، كما يمكن رفض تسليم تلك النسخ إذا كان إعادة نسخها من شأنه أن يتسبب في إتلافها، وهو ما نصت عليه المادة 09 من ذات المرسوم.

كما جاءت المرسوم التنفيذي رقم 16-190 للتأكيد على ضرورة عدم التشهير بما تم الاطلاع عليه أو نسخه من قرارات، أو نشرها، أو استعمالها لأغراض الدعاية أو التجارة، والجدير بالإشارة أن المرسوم السالف الذكر لم يحدد آجال معينة لدراسة طلب النسخ مقارنة بحق الاطلاع، غير أنه يمكن لكل من لم يتم الاستجابة

[1] - المادة 32 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] – المادة 21 من القانون رقم 90-09، المرجع السابق.

[3]– المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 41، الصادر بتاريخ 12 يوليو 2016.

[4] – المواد 05، 06، 07 من نفس المرسوم.

لطلبه سواء الاطلاع على مستخرجات البلدية أو نسخها أن يصدر في حقه قرار معلل برفض، والذي يكون محل دعوى بالإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة[1].

والملاحظ في الأخير أن المرسوم التنفيذي رقم 16-190 إلى جانب اعترافه بحق المواطنين في الاطلاع على مستخرجات مداولات المجالس الشعبية البلدية قد أورد العديد من القيود التي تحول دون تكريس جدي لحق الحصول على الوثائق والقرارات البلدية، تاركاً لهذه الأخيرة السلطة التقديرية في دراسة جدوى الأسباب الداعية للحصول عليها، إضافة إلى اقتصارها على صاحب المصلحة دوناً عن غيره من المواطنين أو الجمعيات المحلية الأخرى، وهو ما من شأنه إعاقة ممارسة الديمقراطية التشاركية التي تستوجب نشر شامل للمعلومات والحصول على نسخ منها بكافة الطرق المتاحة لكل الفاعلين المحليين قصد تحقيق فاعلية المشاركة في تسيير الشؤون المحلية.

فغالباً ما تلجأ الإدارة العمومية إعمالاً لسلطتها التقديرية لتوسيع نطاق السرية من أجل التمتع بالحرية الكاملة في اتخاذ القرارات التي قد تصطدم بعدم رضا عموم المواطنين، وعدم الإعلان عن مشاريع حتى لا يشكلوا عائقاً محتملا لإنجازها، فنجد الإدارة قد ترفض طلب الاطلاع على الوثائق لكون البيات المطلوبة تمس بطابع السرية التي يحميها القانون على غرار اعتبارات سرية بعض المعلومات أو الوثائق الإدارية، وهذا ما يجعل الإدارة تتعسف في ممارستها للسرية الإدارية التي تضفي عليها طابع الشرعية[2]، لذلك بات من اللازم حصر نطاق السلطة التقديرية للجماعات الإقليمية بإحاطة عملية الاطلاع على المستخرجات والحصول على الوثائق الضرورية لتجسيد المشاركة فعلية للمجتمع المدني والمواطنين بضمانات دستورية وقانونية تجعلهم في منى من التعسف الإدارة العمومية .

الفرع الثاني: ضرورة تطوير آليات الديمقراطية التشاركية والإرتقاء بدور المجتمع المدني

إذا كانت الديمقراطية التشاركية تعد من الأدوات التي تعمل على إدارة الأزمات المختلفة بشكل يجعل من الممكن تحسين عقلانية الحلول المقترحة والقرارات المتخذة، إلى جانب ترقية الخدمات العمومية وتعبئتها بشكل المناسب وزيادة التماسك الاجتماعي وإعادة بناء الثقة المتبادلة بين المواطنين والإدارة المحلية[3]، وهي نتائج مترتبة عن التكريس الجدي لمبدأ المشاركة من شأنها تفعيل الحكامة الجيدة، فلا مناص أمامنا إذن إلا البحث عن سبل الكفيلة بتجاوز محدودية المعالجة الدستورية والتشريعية للآليات الديمقراطية التشاركية مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، وهذا من خلال تثمين الآليات التقليدية والانفتاح على آليات الحديثة للديمقراطية التشاركية **(أولا)**، تم تركيز الجهود صوب تعزيز مكانة منظمات المجتمع المدني لتحسين ممارسة الديمقراطية التشاركية **(ثانيا)**.

[1] – المواد 09، 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، المرجع السابق.

[2] – مريم حمدي، المرجع السابق، ص152.

[3] - Rémi Lefebvre , Op.cit, p 03.

أولا- تثمين الآليات التقليدية والانفتاح على الآليات الحديثة للديمقراطية التشاركية:

انطلاقاً من الصلاحيات والمهام الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية بإعتبارها الفضاء الأمثل لتدريب على الديمقراطية عبر مجالسها المنتخبة، وجب عليها تجنيد كافة الظروف التي تسمح بترتيب مساحات أكبر تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات والسياسات المحلية، وذلك لابد أن يمر عبر إعادة إحياء وتفعيل بعض الآليات التقليدية للديمقراطية التشاركية، إلى جانب ضرورة الافتتاح على آليات أخرى حديثة غير تقليدية ثبُت نجاحها في العديد من الدول المقارنة في الرقي بالممارسة التشاركية على الصعيد المحلي، وسنتطرق لذلك كما يلي:

1- العمل على تعزيز مكانة الآليات التقليدية للديمقراطية التشاركية:

تُعرف الآليات التقليدية للديمقراطية التشاركية على أنها تلك الآليات ذات الطابع العمودي كونها تثار كأصل عام وتنظم من طرف الهيئات المحلية دون تدخل من المواطنين واللذين يتم فقط توجيهها لهم بشكل عمودي قصد استشارتهم في موضوع معين يندرج ضمن اختصاصاتها[1]، نخص بذكر أهمها فيما يلي:

أ- **الاستفتاء المحلي** : يعتر الاستفتاء المحلي من بين الآلية المعتمدة في العديد من الدول، ولقد ثبت نجاحه في إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية من خلال احتضان آراءهم عن طريق استشارتهم حول السياسات والمشاريع التنموية المزعم اتخاذها من طرف الهيئات المحلية.

يُعرف الاستفتاء بحسب **الدكتور عبد الله بوقفة** أنه: " **عرض مشروع قرار على الاقتراع العام وسياقا لهذا تخويل الشعب السيد في الإفصاح بنعم أو بلا**"[2]، وبالتالي فهو إجراء يعبر بمقتضاه المواطنين عن طريق الاقتراع عن مواقفهم وأرائهم إما بنعم أو لا على المشروع المعروض عليهم من طرف الجهة المخول لها ذلك.

أما الاستفتاء المحلي فهو ذلك الإجراء الذي يتم على نطاق إقليمي والذي يمكن أن تجريه الجماعة الإقليمية سواء أكانت الولاية أو البلدية، ويخص جموع المواطنين المحليين القاطنين بها والذي يهدف إلى إشراكهم وتقريبهم من الشأن المحلي حتى يكونوا ملمين بانشغالات منطقتهم، بحيث يكون اختياره في الاستفتاء فاعلاً ويؤدي الغرض الذي خصص من أجله كأحد متطلبات الحوكمة الرشيدة[3]؛ وفي هذا الصدد ينبغي التميز بين الاستفتاء التقريري والاستشاري كصورتين ترتبان أثرين قانونيين مختلفين:

- **الاستفتاء الاستشاري:** هو الإجراء الذي يعد الأكثر شيوعاً واستخداماً على نطاق واسع في العديد من الدول بما أنه ذو طبيعة استشارية غير ملزمة لا ترتب أي اثر ملزم من جانب الإدارة العمومية.

هذا النوع من الاستفتاءات معمول به بشكل واسع النطاق في الدول الأوروبية كبلجيكا والدانمرك هو آلية استطلاع، فعلى سبيل المثال يعود قرار تنظيم استفاء بلدي في بلجيكا حصراً إلى المجلس البلدي والذي يتخذه

[1] – قاسم رملة، نجاعة المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، السنة الجامعية 2017/2016، ص65.

[2] – محمد البرج، النظام القانوني للاستفتاء في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الجزائر، المجلد 06، العدد 02 /2020، ص1480.

[3] – قاسم رملة، المرجع السابق، ص65.

بمبادرة منه أو بناء على طلب من سكان البلدية الذين تزيد أعمارهم عن 16 عاماً، ويمكن أن يتعلق الاستفتاء الاستشاري بمسائل مختلفة ذات علاقة بالمصالح المحلية أو المحافظة على النظام العام على إقليم البلدية، وهو ذاته المعتمد في ايطاليا حيث يعد القانون شروطاً عامة للاستفتاء التشاوري البلدي في حين يترك القانون لكل بلدية مهمة تحديد الإطار الأمثل لتنظيمه، كما للبلدية الحق في طلب الاستفتاء الاستشاري وعلى المواطنين في حال أرادوا إجراءه أن يجمعوا عدد معين من التوقيعات واستفاء صفات المعينة كالعمر أو مقر الإقامة لقبول الطلب[1].

– **الاستفتاء التقريري المحلي:** وهو الأكثر أهمية نظراً لكون ما يسفر عنه من نتائج هي ذات أثر ملزم للهيئات المحلية ويستهدف إشراكهم المؤكد في تسيير الشأن المحلي، وهو غالبا مالا يفضل إجرائه من طرف الإدارة نظراً لطبيعته الملزمة والتي قد تقيد عمل المجالس المحلية المنتخبة.

حيث يعد هذا النوع من الاستفتاء شكل من أشكال الديمقراطية شبة المباشرة نظراً لطبيعته الملزمة وتأثيره المباشر والحاسم على سير الشؤون المحلية، حيث كرس الإصلاح الدستوري الفرنسي لعام 2003 هذا نوع من الإجراء لجميع الجهات والأقاليم والبلديات ويتم تقرير تنظيمه من قبل المجلس التداولي بناءاً على اقتراح منه أو هيئاتها التنفيذية، هو حق مكفول للهيئات التداولية فقط دوناً عن الناخبين مع اشتراط مشاركة مالا يقل عن نصف الناخبين المسجلين في الاقتراع واشتراط الحصول على أغلبية الأصوات المصرح بها، مع اشتراط ضرورة أن لا يتم إجراء تلك الاستفتاءات في فترات الانتخابات أو الحمالات الانتخابية[2].

والملاحظ أن الجماعات الإقليمية في الجزائر لم تشهد تطبيقه ولم يتم التنصيص عليه في قوانين الولاية أو البلدية كآلية متاحة لها أو أي قانون آخر على صل بتسيير الشؤون المحلية، على الرغم من أن المجالس الشعبية البلدية ملزمة قانوناً باتخاذ كامل التدابير التي من شأنها استشارة المواطنين في القضايا التي تهمهم، إلا أنه قد تم تقرير هذه كالآلية في الاستفتاءات الدستورية فقط التي عادة ما تجرى حول القضايا ذات الأهمية الوطنية التي ترتبط بسياسة الدولة وفي شكلها التقليدي[3]، كالاستفتاء الشعبي تم إجراء على تعديل الدستوري لسنة 2020 هذا الأخير والذي نص في مادته 8 أيضاً على أن يمارس الشعب سيادته عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين، ونرى أنه يمكن للجماعات الإقليمية أيضا الاستعانة بهذه الآلية لدعم ممارسة الديمقراطية التشاركية على الأقل في فترات متباعدة مع استخدام التكنولوجيا الحديثة لتسهيل العملية ولتقليل التكلفة على غرار الاستفتاء عن طريق المواقع الالكترونية.

---

[1]– Report: Local participatory Democracy (Dec. 2017), Democracy Reporting International , Bureau Tunis , p20, Posté le 22 mars 2018, Disponible sur le Lienk: https://democracy-reporting.org/fr/index-of-publications-on-tunisia/: Date de réception: 09/10/ 2019.

[2]– La même référence, p 22.

[3] – فوزية هوشات، هيئة المجلس الشعبي البلدي: ما مدى انتشار الآليات التشاركية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1 المجلد 31، العدد 14 / ديسمبر 2020 ص37.

ب- الاستقصاءات العمومية: (التحقيق العمومي): يتم استخدام التحقيق أو الاستقصاء العمومي بهدف إشراك مختلف أفراد المجتمع في الشأن العام عند إصدار بعض القرارات التي تتعلق بالسلامة البيئية فهو آلية تسمح للأفراد إبداء آرائهم قبل انجاز المشاريع، ومن جهة ثانية يجعل الإدارة على علم مسبق برأي الفاعلين المحليين حول المشاريع المزعم إنشائها أو تقديم الرخص بذلك[1].

الاستقصاءات العمومية آلية استشارية تطبق بشكل واسع في المادة العمرانية والمجالات البيئية أو الأشغال التي تقوم بها البلديات والتي من المرجح أن تضر بالبيئة، أين تخضع للإستقصاء العمومي بغرض الإعلام ومشاركة الجمهور، ففي فرنسا ومنذ صدور قانون 12 جويليا 2010 تخضع جميع الاستقصاءات العمومية فيما يتعلق بالإلتزام الوطني من أجل البيئة إلى جانبين رئيسيين، الأول متعلق بالمشاريع أو المخططات أو البرامج ذات التأثير على الجانب البيئي، والثاني المتعلق بنزع الملكية والمصادرة لأجل المنفعة العامة[2].

ومن بين الأسباب التي دفعت بالمشرع الفرنسي لإخضاع إجراء التحقيق العمومي لإصلاحات شاملة رغبته في تكييف منظومته القانونية مع المستجدات الطارئة في القانون الدولي لاسيما حول الحكم الراشد، أو مع الاتفاقيات التي تمت المصادقة عليها في مجال حق الولوج إلى المعلومة الإدارية ومشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات، مع إعادة تقييم كل من حقي الإعلام الإداري والمشاركة، بعد أن تم الاعتراف بهما كمبدأين بموجب القانون الصادر في 02 فيفري 1995 والميثاق البيئي 01 مارس 2005[3]، خصوصاً وأن آلية التحقيق العمومي في فرنسا تعرضت للانتقادات واستياء الجمهور لاسيما من قبل جمعيات الدفاع عن البيئة فهو علاوة على أنه لا يسمح بالتشكيك في مبدأ المشروع المزعم انجازه في حد ذاته، كان يحدث في وقت متأخر جدًا في عملية صنع القرار[4].

وفي الجزائر تم التطرق إلى الاستقصاء العمومي كآلية معتمدة في إعداد مشروع المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، فبموجب المرسوم التنفيذي رقم 03 – 324 المتضمن كيفيات إعداد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة والهادف إلى تحديد إجراءات الخاصة للحماية المتعلقة بالممتلكات الثقافية العقارية، اخضع مشروع المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة للاستقصاء العمومي لمدة 60 يوماً من تاريخ الإعلان عن المشروع، وذلك من خلال النص على ضرورة اطلاع جميع رؤساء غرف التجارة والحرف والصناعة التقليدية والفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية وكذا الجمعيات لإبداء رغبتهم في المشاركة بصفة استشارية في استقصاء من أجل إعداد مشروع المخطط، كما يتم تحديد إجراء الاستقصاء

[1]– محمد رحموني، مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئية في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 07، العدد 02 / 2018، ص80.

[2] - Report: Local participatory Democracy (Dec. 2017) , Op.cit, pp17 -18.

[3] – دليلة بوراي، المشاركة صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، الميدان: الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، تاريخ المناقشة: 18 جانفي 2020، ص293.

[4] - Cécile Blatrix, A démocratie Participative En Représentation, Revues Sociétés contemporaines, 2009/2 n° 74,P150.

عمومي وتاريخ انطلاقه والانتهاء منه بقرار من الوالي، ويخضع سجل ومحضر فقل الاستقصاء لمصادقة المجلس الشعبي الولائي ويرسل إلى الوزير المكلف بثقافة[1].

وفي ذات الإطار نص قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 المعدل على الاستقصاء العمومي تحت تسمية " **تحقيق عمومي** "، حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ورؤساء المجالس الشعبية البلدية طرح مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الموافق عليه للتحقيق عمومي في أجل 45 يوماً على أن يتم تعديله لاحقاً ليتم الأخذ بخلاصة التي أسفر عنها التحقيق، ليتم بعد ذلك الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي البلدي تم توجيهه للسلطة الوصية من أجل المصادقة عليه، كما أن التحقيق العمومي إجراء ضروري عندما يتم طرح مشروع مخطط شغل الأراضي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ورؤساء المجالس المحلية المنتخبة الشعبية البلدية خلال مدة 60 يوماً، ويتم الأخذ بعين الاعتبار نتائج التحقيق العمومي ليصادق عليه فيما بعد بموجب مداولة[2].

أما القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئية في إطار التنمية المستدامة تعرض بدوره إلى آلية التحقيق العمومي كأجراء سابق على تسليم الرخص للمنشات أو المشروعات ذات التأثير على البيئية، إلى جانب تقديم دراسة التأثير، أو موجز التأثير، أو لدراسة الأخطار والمضار المحتملة للمشروع، ولقد تم التشديد على عدم منح تلك الرخص إلا بعد استفاء كامل الشروط السابقة المنصوص عليها مع مراعاة أحكام المادة 19 من نفس القانون[3]، وهو ما تطرق إليه المرسوم التنفيذي رقم 07- 145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير، حيث نص على إجراء التحقيق العمومي في المادة 09 منه والتي أكدت على ضرورة أن يعلن الوالي بموجب قرار فتح تحقيق عمومي بعد القيام بفحوصات أولية وقبول دراسة أو موجز التأثير بدعوة لكافة المواطنين لإبداء أرائهم الاستشارية حول المشاريع المزعم انجازها ذات الآثار السلبية المحتملة على المحيط البيئي، على أن يتم إعلام الجمهور بالقرار المتضمن فتح تحقيق عمومي عن طريق التعليق أو في مقر الولاية والبلديات المعنية أو في أماكن موقع المشروع أو عن طريق النشر في يوميتين وطنيتين [4].

وعلى الرغم من أن إجراء التحقيق العمومي يعتبر من الآليات التي نادراً ما يتم خلالها تسجيل الاعتراضات من المواطن أو الجمعيات عليها فسجلاته غالبة ما تكون فارغة لعدم اكتراثهم بجدوى الاعتراض لضعف وعيهم

---

[1]- المواد 08، 09، 10 من المرسوم تنفيذي رقم 03 - 324 مؤرخ في5 أكتوبر سنة 2003، يتضمن كيفيات إعداد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، ج.ر.ج.ج، العدد 60، الصادرة بتاريخ 08 أكتوبر 2003.

[2]- المواد 26، 36 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 جويلية 2003 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج، العدد 52، الصادر في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-04 المؤرخ في 2004/08/14، ج.ر.ج.ج، العدد 51، الصادر في 15أوت 2004.

[3] - المادة 15 من القانون رقم 03-10، المرجع السابق.

[4]- المادة 09 المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007، الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.ج، العدد 34، الصادر في 22 ماي 2007، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 18-255 المؤرخ في 19 أكتوبر 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 62، الصادر في 17 أكتوبر 2007.

بأهمية القضايا المجتمعية[1]، يبقى أداة مهمة لتكريس الحكامة الجيدة شرط تمنية وعي المواطنين ومنظمات المجتمع المدني بفاعليها في إحياء شراكتهم في تسيير الشأن المحلي من ناحية، إضافة إلى ضرورة تعزيز مبدأ الشفافية وإزالة الضبابية التي قد تكتنف عملية إعداد والمخططات العمومية وتوسيع نطاق استخدامها لتشمل جميع المجالات الحيوية التي تتطلب التخطيط المشترك قصد إنجاح المشروع التنموي المحلي.

2- ضرورة الانفتاح على آليات الديمقراطية التشاركية الحديثة:

تتميز معظم الآليات الحديثة للديمقراطية التشاركية أنها ذات طابع أفقي كونها تظهر دون الحاجة لأن تثار من جانب الإدارة، فهي تعد الركيزة الأساسية لإلغاء جميع الحواجز بين الإدارة والمواطن وترتبط بصورة مباشرة بوجود الوعي وثقافة المواطنة في المجتمع[2]، ونجد من أهمها جلسات النقاش العام، والميزانية التشاركية.

أ- الميزانية التشاركية:

تعرف الميزانية التشاركية بأنها الآلية التي يساهم من خلالها المواطنين في مسارات اتخاذ القرارات المتعلقة بكيفيات صرف جزء أو كل الميزانية المتاحة لعملية المشاركة، فهي بذلك تعد تجسيداً للديمقراطية المباشرة أين يمكن لسكان الإقليم خلالها أن يقرروا مصير الأموال المرصودة وفق حاجاتهم وتطلعاتهم يستوجب على الهيئات المحلية الالتزام بتنفيذ ما تم إقراره من قبلهم[3].

ومن هذا التعريف يتضح جلياً أنها أحد أوجه الديمقراطية التشاركية ونظراً لكونها تمتد إلى العديد من مراحل إعداد الميزانية إنطلاقاً من تحديد أولويات الإنفاق العمومي من قبل المواطنين أو منظمات المجتمع المدني يساهم ذلك في تحسين ظروف حياتهم اليومية وإرساء قواعد الديمقراطية والحوكمة الرشيدة، حيث يقدمون خلالها اقتراحات وآراء استشارية لتنتهي تلك المرحلة بتصويت من طرف المواطنين وأعضاء المجتمع المدني على أفضل المقترحات وأكثرها قابلية للتحقيق، وهي طريقة كفيلة للقضاء على الفساد المالي والأزمات المالية والاجتماعية[4].

فهي إذن تعد عملية من ضمن عمليات المشاورة الديمقراطية وتعد من أبرز ممارسات الحوكمة التشاركية لآثرها المباشرة على المواطنين لاسيما تحفيزهم على المشاركة المباشرة إلى جانب زيادة استعدادهم وقابليتهم للقيام بواجباتهم على غرار دفع الضرائب والرسوم، وبالتالي تعزز من ممارسة حقوق ووجبات المواطنة المحلية معاً ليتم التأسيس للمعنى الحقيقي لهذه الأخيرة الذي يقتضي أن يكون المواطن المحلي ملما بحقوقه إلى جانب القيام بما يمليه عليه القانون من واجبات اتجاه جماعته المحلية[5].

---

[1]- فوزية هوشات، المرجع السابق، ص36.

[2] - قاسم رملة، المرجع السابق، ص68.

[3]- يمينة حناش، عبد الكريم كبش، دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية " الميزانية التشاركية كالآلية "،مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 06، العدد 01/ جوان 2019، ص175.

[4]- باديس بن حدة، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1 لحاج لخضر، العدد العاشر /جانفي 217، ص291.

[5]- قاسم رملة، المرجع السابق، ص69.

الجدير بالإشارة أن البرازيل هي أول من عرف تطبيقات الميزانية التشاركية حيث تجري بلدية **بورتو أليغري** البرازيلية (1.3 مليون نسمة) تجربة الميزانية التشاركية منذ بداية التسعينيات التي تستند إلى اتحاد المواطنين في عملية تخصيص الاستثمارات حيث يتم تجميع السكان بشكل منتظم معًا، وهو ما يجعل لديهم إمكانية التأثير أو حتى صياغة سياسة الميزانية للمدينة من حيث لوازم أشغال الطرق، تخطيط المدن، معدات الطرق وغيرها[1]، ويرتكز إرساء الميزانية التشاركية فيها على إحداث مجالس الإحياء أو مدن يجتمع خلالها المواطنين بانتظام ويتم خلالها صياغة مشاريع أو اقتراحات يتحدد بموجبها النفقات العامة للمدنية ويتم دمجها لاحقاً في ميزانية البلدية[2].

أما في فرنسا وفي بعض المدن أتاحت لمواطنيها الفرصة لصياغة مشاريعهم والتصرف في ميزانية بلديتهم ففي مداينة باريس تم تخصيص حوالي 05% من ميزانيتها الاستثمارية لهذا الغرض، أما في اسبانيا فقد تم تطبيق الميزانية التشاركية في أكثر من 20 بلدية، فمصطلح الميزانية التشاركية بذلك لاق الرواج كبيراً لكونه يمنح مجموعة واسعة جداً من الآليات الإجرائية والممارسات السياسية،فهي تتعلق بإشراك المواطنين في وضع الميزانية البلدية وتخصيص أموال لفائدتهم ووفقا للاحتياجات التي يحددونها بأنفسهم، ويصل الأمر أحيانا إلى إشراك المواطنين حتى في عملية إصلاح الجباية المحلية لفائدة بعض الفئات المحرومة من المواطنين[3]، لذلك فالمشرع الجزائري مدعوا من خلال الإصلاحات المرتقبة لقانوني الولاية والبلدية لإرساء الآليات الكفيلة بتجسيد الميزانية التشاركية كأداة لتطوير الموارد وترشيد استخدامها عن طريق إشراك المواطن والمجتمع المدني في صياغة القرار المالي والرقابة على الإنفاق العمومي.

ب – جلسات الاستماع والنقاش العام:

يعد تنظيم المناقشات العامة المفتوحة من الآليات التي تسهل عملية تبادل الحجج والآراء في القضايا المحلية حيث ينبغي أن يكون هناك حد أدنى من التنظيم والتأطير المناسب لها قصد ضمان حسن سيرها، على غرار ممارسة الديمقراطية البرلمانية والتي تتطلب مشاهد منظمة لتداول القضايا المعروضة ومبنية على أسس وقواعد ممنهجة وواضحة للنقاش والتحاور العام[4]، ومن التجارب المقارنة في هذا الخصوص نجد أنه تم إجراء المناقشة العامة في فرنسا في أوائل التسعينيات، وقد تم تصميمها جزئيًاً لمعالجة أوجه القصور في التحقيق العام، فالنقاش العام يتميز بأنه إجراء أقل رسمية ويعتمد بشكل أساسي على الاجتماعات العامة التي لا تزال مفقودة في معظم التحقيقات العمومية[5].

لضمان نجاح جلسات الحوار والاجتماعات العامة على المستوى المحلي في إرساء دعائم الديمقراطية التشاركية، نص المشرع الفرنسي على وجوب إنشاء مجالس الشعبية ومجالس الإحياء قصد تعزيز ممارسة ديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية وتقديم مساهمة مفيدة في مشاريع القرارات المحلية وذلك بمقتضى

[1] - Anne Querrien, Éric Maigret, Le budget participatif est-il une bonne idée ?, Revue Hermès, 2000/1 n° 26-27 , p311.

[2] – يمينة حناش، عبد الكريم كبش، المرجع السابق، ص175.

[3]- Report: Local participatory democracy (Dec. 2017), Op.cit, p 19.

[4] - Jean-Pierre Gaudin , Op.cit, P 47.

[5] - Cécile Blatrix, Op.cit, PP106- 107.

القانون عدد 276 الصادر في 27 فيفري 2002، والذي أوجب إنشاء مجالس للحي في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 80.000 نسمة أو أكثر ويحدد تركيبتها وطريقة سيرها المجلس المنتخب ويمكن لرئيس البلدية إشراكهم في تطوير وتنفيذ وتقييم الإجراءات التي تهم المنطقة وخاصة تلك التي يتم تنفيذها بموجب سياسة المدينة [1].

أما على الصعيد الدول الإفريقية تم إنشاء جلسات استماع كصور من صور النقاش العام حول البيئة في دولة البنين، وهي جلسات تعقد لإستشارة السكان حول المسائل المتعلقة بالبيئة والهدف منها إشراك المواطنين في القرارات الناتجة عن المشاريع التي تؤثر على بيئتهم المعيشية من جهة، وكذا تسهيل اتخاذ القرارات الحكومية من جهة أخرى، فهي آلية تتيح للمواطنين الوصول إلى المعلومات وتمكنهم من طرح الأسئلة الضرورية حول المشاريع والتعبير عن آرائهم، فالغرض الأساسي من إجراء جلسة الاستماع العامة إضفاء الطابع الرسمي على جلسات العامة للمواطنين وتنظيمها بشأن المسائل ذات الأهمية والأثر المباشرة على البيئي[2].

ويتم فتح جلسة الاستماع العامة في دولة البنين بناءً على طلب مقدم إما من قبل سلطة إدارية أومن الجهات اللامركزية، أو مجموعة غير حكومية، أو أي مواطن مهتم بالمشروع البيئي، والأمر اللافت للنظر هنا هو اتساع نطاق الأشخاص الذين يمكنهم التقدم لجلسة استماع عامة، حيث يمكن تقديم طلب بعد ثلاثين (30) يوماً من نشر وزارة البيئة لتقرير دراسة التأثير على المشروع[3].

وبالتالي يعد تكريس النقاش العام آلية مثلى تسمح بإشراك المواطنين فمن جهة تعد من تقنيات المستخدمة في اقتصاد في الوقت والمصاريف والجهد، ومن ناحية ثانية فهي تحقق الاستجابة الضرورية لمطالب المواطنين، فالتنصيص عليها كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية يعد استجابة لتحولات العميقة التي طرأت على النشاط العمومي والذي لم يعد عملية تدبيرية تتلاءم بحق مع النموذج القانوني الكلاسيكي الذي ينصب على المركزية المفرطة والتسلسل الهرمي[4]، فهي آلية بحاجة لتطويرها على شكل مجالس للأحياء أو جلسات الاستماع أو ورشات عمل، مع مستوى عالي من الوعي المواطنين بأهمية الانخراط في العملية التسييرية وتنمية حس المسؤولية لدى منظمات المجتمع مدني في القيام بدورها لتعزيز قيم المواطنة الفاعلة داخل المجتمع الجزائري المحلي.

[1] -Voir Art 1 , Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité , JORF du 28 février 2002, p 3801 texte n° 1 , disponible sur le site, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100&categorieLien=id , Date de visite: 10/ 06 /2020.

[2]- Pathe Marame Niang, Op.cit , P 86.

[3]- Pathe Marame Niang, Op.cit, P87 .

[4]– دليلة بوراي، المرجع السابق، ص420.

ثانيا- تركيز الجهود صوب تعزيز مكانة منظمات المجتمع المدني:

مما لاشك فيه أن الوجود النشط لمؤسسات المجتمع المدني على الساحة المحلية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الحكامة الجيدة، والتي تعد تجسيداً لنموذج الديمقراطية القائم على دعائم التعددية والاستقلالية والمشاركة الواسعة في صنع القرار لتحقيق التنمية هذه الأخيرة والتي تستوجب لقيامها ضرورة تعدد الأطراف المعنية بتفعيلها على كافة المجالات[1]؛ حيث تظهر أهمية المجتمع المدني كشريك أساسي مع الجماعات المحلية في تفعيل الديمقراطية التشاركية خصوصاً في ظل تزايد مطالب المواطنين بضرورة احتضان مبادراتهم وإشراكهم في صنع القرارات التي تؤدي إلى لحسن إدارة شؤونهم العمومية مع إخضاع الإدارة المحلية لمزيد من الرقابة والمساءلة والالتزام بتحسين الخدمة العمومية، وهو الأمر الذي استدعى بروز مفهوم الحكامة المحلية الداعي أساسا لتحقيق التكامل والانسجام في أدوار الفاعلين الثلاثة (القطاع الخاص، المجتمع المدني، الهيئات المحلية) لرسم استراتيجيه جديدة للتنمية تستجيب لطموحات المواطنين.

يعرف المجتمع المدني على أنه: " **مجموعة المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزا وسيطا بين العائلة، باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القيمي في المجتمع من ناحية، والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصبغة الرسمية من ناحية أخرى** "[2]؛ في حين يعرفه البعض الآخر على أنه: " **كل المؤسسات التي تتيح للأفراد التمكن من الخيرات والمنافع دون توسط من الحكومة، وبإستقلال عن الجهاز القهري للدولة، وأن موضوعه ينصب على المجال المعرفي الذي يتناول المؤسسات والممارسات التي تقع بين مجالي الأسرة والدولة**"[3].

أما البنك الدولي يعرف المجتمع المدني أنه: " **مجموعة المنظمات التطوعية التي تملأ المجال بين الأسرة والدولة وتعمل لتحقيق المصالح المادية والمعنوية لأفرادها، وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والقبول والتعددية والإدارة السلمية للخلافات والنزاعات** "[4]، ومن هذا المنطلق فإن الوجود الفعلي منظمات المجتمع المدني يرتكز على عدة شروط أمهما[5]:

- أن تكون منظمات المجتمع المدني كيانات غير ربحية أي أنها لا يمكن أن تستهدف تحقيق أرباح مادية معينة، مع ضرورة تمتعها بالإستقلالية التامة عن الجهات الرسمية أوحدات الإنتاج،
- أن تكون قادرة على ممارسة الأنشطة ذات الصبغة الجماعية يعبر من خلالها عن إرادتها وصالحها،

[1]- حورية سعايدية، حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية – المشاركة والشفافية، المرجع السابق، ص80.

[2]- أحمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، ط الأولى، سلسلة أطروحات الدكتوراه (37)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت أكتوبر 2000، ص29.

[3] - أديب محمد جاسم، سحر محمد نجيب، المرجع السابق، ص458.

[4]- بوطيب بن ناصر، المجالس المحلية المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية تونس – الجزائر – المغرب، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية، 2015/2014، ص45.

[5]- باديس بن حدة، المرجع السابق، ص294.

– أن لا تسعى للحلول محل أجهزة الدولة ولا تقبل تولي أي من مهام السلطة أو الحكم على الصعيدين المحلي أو المركزي على حد سواء،

– وجوب أن تخضع منظمات المجتمع المدني للتشريعات والقوانين السارية على أن تكون نشاطاتها ذات طابع مدني تستهدف من خلالها الصالح العام دون تسييس أو ارتباط بالأحزاب السياسية.

إن مفهوم الحكامة نظرياً يتضمن دعوة رسمية ومفتوحة للمجتمع المدني لكي يضطلع بمهامه التسييرية للشؤون العمومية إلى جانب القطاع الخاص ودولة كشركاء وأطراف فاعلة، وهو ما يميز مفهوم الحكومة (الإدارة العامة) عن الحكامة، فهذه الأخيرة تقتضي وجود المجتمع المدني خصوصاً الجمعيات كشريك أساسي في العملية التسييرية، فلا يمكن تصور حكامة بدون وجود مجتمع المدني بمعية النسيج الجمعوي الذي يشكل عموده الفقري ، فإذا كانت هناك مشاركة حقيقية وحرة للمجتمع المدني والجمعيات تحديداً في تسيير الشؤون العمومي فهذا يعني حتما وجود حقيقي للحكامة الجيدة في تسيير[1]، أين تعد الجمعيات المحلية أو الوطنية من أبرز مؤسسات المجتمع المدني والتي يمكن التعويل عليها بإعتبارها تؤدي دور الوسيط بين المواطن والمؤسسات الرسمية للدولة الذي لابد أن يتم في إطار الانسجام والتكامل بين باقي أدوار الفاعلين الآخرين لتحقيق أهداف التنمية.

بما أن الجمعيات تعد من أهم مؤسسات المجتمع المدني التي تتولى إرساء الحكامة الجيدة وتعميق التسيير التشاركي على الصعيد المحلي، لجأ المشرع الجزائري إلى تأطير نشاط الجمعيات من خلال القانون رقم 12-06 والذي عرفها بأنها تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدي لمدة زمنية محددة أو غير محددة يشتركون فيها قصد تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مربح من أجل ترقية النشطة، لاسيما في المجال المهني، والاجتماعي، والعلمي، والديني، والتربوي، والثقافي، والرياضي، والبيئي، والخيري، والإنساني[2]، والجدير بالإشارة أن المشرع أولى أهمية لإنشاء الجمعيات خصوصاً بعد الانفتاح السياسي والاقتصادي الذي أقره ابتداء من دستور 1989 والذي نص في المادة 39 منه على حرية التعبير وإنشاء الجمعيات وكذا الاجتماع للمواطن، وصولاً دستور 1996 والذي عرف عدة تعديلات آخرها التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020، فالنشاط الجمعوي في الجزائر دائما ما يظهر أنه بحاجة ماسة إلى إصلاحات جدرية تمس أنشطته ومجالات تدخله وإدارته وذلك بغية تأهيله والرقي بأدائه إلى لكي يكون على قدر التحديات التنموي الجديدة وتكفل بآمال وطموحات المواطنين.

أما بالنظر إلى الواقع العملي في الجزائر نجد هنالك عدة عراقيل تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة من وجود الجمعيات كمؤسسات مجتمع مدني تكفل بحق الممارسة العملية للديمقراطية التشاركية بالرغم من نموها الكمي المعتبر الذي وصل سنة 2020 لقرابة 1600 ألف وطنية ومابين الولايات، حيث يوجد على المستوى

[1] – عبد الرحمان الماضي، حكامة المجتمع المدني العمل الجمعوي نموذجا، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المعرب، العدد 09/ 10، 2009، ص ص31-32.

[2] – المادة 02 من القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج،العدد 02، الصادر بتاريخ 15 يناير 2012.

الولائي أكثر من 33 ألف جمعية وعلى المستوى البلدي أكثر من 59 ألف جمعية[1]،وهو ما يدعونا للبحث عن تدابير وآليات جديدة للإرتقاء بدورها كأحد أطراف الحكامة وشريك فاعل في تسيير الشؤون المحلية، ويتجلى ذلك في عدة محاور أهمها ما يلي:

1- إعادة الاعتبار لحرية وحركية النشاط الجمعوي: ويتجلى ذلك من خلال التركيز على تعزيز الضمانات القانونية لحرية إنشاء الجمعيات وفسح المجال أمامها لممارسة النشاط الجمعوي بكل حرية، وهو ما تطرق إليه التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 حيث اعترف صراحة بالدور الجمعيات في تفعيل الديمقراطية التشاركية من خلال النص على أن ممارسة هذه الأخيرة على مستوى الجماعات المحلية تكون لاسيما من خلال منظمات المجتمع المدني، وعلاوة على ذلك تم النص على أن حق إنشاء الجمعيات يمارس بمجرد التصريح به ولا يمكن أن تحل إلا بمقتضى قرار قضائي[2]، وهو ما يتيح حركية وحرية أكبر في عمل وإنشاء الجمعيات التي تنشط على ساحة الوطنية والمحلية ،نظرا للقيود العديدة التي عرفتها في ظل النظم القانونية السابقة.

إن الجمعيات في الجزائر قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 عانت من مظاهر تدخل المفرط للسلطات المختصة في تكوينها وأنشطتها، فالقانون رقم 12-06 على الرغم من أنه جاء في إطار الإصلاحات الرامية لتعميق المسار الديمقراطي وبعث النشاط الجمعوي وتفعيله كأهداف معلنة لمشروعه، إلى جانب الاعتراف بثقل الإجراءات والصعوبات التي اعترضت المواطن في ممارسة النشاط الجمعوي[3]، إلا أنه فسح المجال أمام الجهات الإدارية المختصة لبسط سلطاتها في تقييد حرية إنشاء الجمعيات على غرار النص على وجوب صدور ترخيص من السلطات العمومية وكذا ضرورة إعلامها عند مراجعة قانونها الأساسي، إلى جانب ضرورة تسليم نسخ عن محاضر الاجتماعات والتقارير السنوية الأدبية والمالية عقب انعقاد الجمعية العامة للجمعية، فضلاً عن صلاحيات السلطة العمومية في تعليق أو حلها نهائياً[4]، فتلك الإجراءات تشير في مجموعها إلى القيود التي أقرها القانون للحد من حركية النشاط الجمعوي، وهو ما ستدعى إعادة النظر في الضمانات الدستورية الممنوحة للجمعيات في انتظار تعديل قانون الجمعيات رقم 12-06 لكي تتلاءم نصوصه مع المقتضيات الدستورية الجديدة.

2- تطوير الموارد المالية للجمعيات: بطبيعة الحال تعد الموارد المالية عصب النشاط الجمعوي بإعتباره أحد الوسائل الضرورية للقيام مساهمتها الفعلية والأكيدة كشريك فاعل في تسيير الشؤون المحلية، ولذلك كان لابد للنصوص القانونية أن تسهل على الجمعيات الحصول على الدعم والإعانات اللازم لنجاحها.

---

[1] – جريدة أخبار اليوم الجزائرية، هذا عدد الجمعيات في الجزائر، عن مدير متابعة وترقية الحركة الجمعوية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية، تاريخ النشر: 23 يونيو 2020، على الرابط الالكتروني للجريدة: https://www.akhbarelyoum.dz/ar/ تاريخ الزيارة: 2022/06/06.

[2] – المواد 16، 53 من دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق.

[3] – وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية التاسعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 27 نوفمبر 2011 ، السنة الخامسة رقم 269، 16 يناير 2012، ص4.

[4] – محمد أمين أوكيل، عن دور الحركة الجمعوية في تكريس المقاربة التشاركية في الجزائر: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة بغليزان، العدد 09 / ديسمبر 2017، ص104.

إن قانون الجمعيات رقم 12-06 نص على تنوع مصادر تمويل الجمعيات والتي قد تتحد في صورة اشتراكات أعضاءها أو المداخيل المرتبطة بنشاطاتها وأملاكها، والتبرعات والإعانات التي تقدمها الدولة أو الولاية والبلدية[1]، غير أن هذه الأخيرة تظل أهم المصادر التمويلية نظراً لإعتماد الجمعيات الشبه الكامل على ما تقدمه تلك الجهات من مبالغ مالية دون بحثها عن سبل تطوير باقي مصادرها الذاتية، خصوصاً في ظل ضعف الإعتمادات المالية التي تخصصها الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات، فضلاً عن إذا تم الأخذ بعين الاعتبار على سبيل المثال ضعف موارد ميزانية الجماعات الإقليمية التي يمكن أن المساهمة في تمويل العمل الجمعوي، يمكن عندئذ تصور حجم معانات الجمعيات المالية والتي باتت عاملاً بارزا في تعطيل بناءها التنظيمي والوظيفي بحكم اعتماد الكثير منها على إعانات المقدمة من الجماعات المحلية أو الدولة.

ولأجل تثمين موارد الجمعيات المالية هي في حاجة ملحة لرفع جودة الشفافية والفاعلية المالية بداخلها أولا، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال ضبط وتدقيق وتخليق عمليتها المالية وترشيد ميزانيتها التي تسمح بإعطاء رؤية توقيعية لكل من موارد ونفقات الجمعية في إطار مخطط منسجم مع رؤية الجمعية واختياراتها، وهو ما يسمح بعقلة الموارد وتشيد النفقات وفق تسيير جديد شفاف وفعال يتناغم والمخططات الدورية؛ ووفق منظور الحكامة يستوجب ضرورة اعتماد ميزانية جمعوية بطريقة تشاركية لجميع أعضائها وشركائها مادامت الميزانية تترجم مجموعة من البرامج والأعمال التي تخصهم وفق عملية قائمة على متهجية تداولية تشاورية يتم الأخذ فيها بآليات الديمقراطية التشاركية [2].

3- تعزيز استقلالية الجمعيات: يقتضي عمل الجمعيات أن تتمتع بقد كبير من الحياد والاستقلالية الوظيفية والعضوية بما أنها تمارس عمل تطوعي لا ينطوي على تحقيق إغراض سياسية أو ربحية، وإنما غايتها الأساسية خدمة المجتمع المحلي وتنمية قدراته على المشاركة في تسيير الشأن العمومي، فضلاً عن ممارسة وظيفة الرقابة الشعبية على عمل الهيئات والمجالس المنتخبة ومساهمتها في مكافحة مظاهر الفساد.

إن الملاحظ حول الجمعيات في الجزائر أن معظمها تفتقر للاستقلالية المطلوبة لممارسة نشاطها والذي بات يكشف عن كونه مجرد امتداد لبرامج بعض الأحزاب السياسية، فصحيح أن قانون رقم 12-06 يؤسس التفرقة الواضحة بين الأحزاب السياسية والجمعيات إلا أن ذلك غير كافية لضمان استقلالية نشاطها أو الحد من تبعيتها العضوية للأحزاب السياسية، فلا مانع أن ينتمي أعضاء الجمعية كرئيسها والأشخاص المؤسسين لها أو أعضاء هيئاتها التنفيذية لأحزاب سياسية معينة، خاصة لو علما أن اشتراكهم في الانتماء السياسي لا يحضره القانون وهو ما قد يجعل من الجمعيات عبارة عن أداوت تنظيمية معدة خصيصاً لنشر سياسة هذه الأحزاب[3]، الأمر الذي يجعلها بعيدة كل البعد عن قيامها بدور المنتظر منها كشريك فاعل في التسيير والدفاع

[1] – المادة 29 من القانون رقم 12-06، المرجع السابق.

[2] – الماضي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص ص26-35.

[3] – محمد أمين أوكيل، عن دور الحركة الجمعوية في تكريس المقاربة التشاركية في الجزائر: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل، المرجع السابق، ص ص104-105.

عن مصالح الجمهور، وكما قد أشرنا سابقاً فإن تقديم المساعدات المالية في ضوء قانون الجمعيات من قبل الدولة أو الولاية والبلدية لم يحدد خلاله أسس علمية وتقنية لتقديمها بل تركها للسلطة التقديرية للإدارة، وأصبح ذلك التمويل لا يحدد بناءاً على نشاط الجمعيات وبرامجها على المستوى الوطني أو المحلي بل يقاس على معايير الولاء والتبعية السياسية، وهذا ما أضر بفكرة استقلالية حركات المجتمع المدني وخاصة الجمعيات في الجزائر[1]، فكثيرا ما تعتمد الجمعيات في تمويلها على الجهات المعنية بصورة مستمرة وبذلك تفقد صفة العمل التطوعي وتصبح متأثرة بالضغوط الجهة الممولة، لذلك ينبغي تطوير مواردها المالية لدعم الاستقلالية المطلوبة في عمل الجمعيات المحلية حتى تكون أداء لرقابة الحقيقية على الهيئات المحلية وبذلك تحقق مساهمتها الأكيدة في ترقية ممارسة الديمقراطية التشاركية.

4- ضرورة الاهتمام بتكوين واستقطاب المورد البشري: يرجع سبب قصور دور الجمعيات كفاعل أساسي في تسيير العمومي إلى نقص الكفاءة التنظيمية لأعضائه المكونين، وافتقارهم للتكوين المتخصص في التسيير الإداري والمحاسبي وتخطيط للبرامج وإعداد الملفات على غرار تلك المتعلقة بطلب التمويل أو العلاقات مع الهيئات الدولية[2]، ويرجع أيضا لعدم توفر التكوين الإداري لدى قيادتها، بالإضافة إلى ضعف التنظيم وممارسة الديمقراطية والشفافية والمشاركة الحقيقية لكل الأعضاء في التداول على القيادة ومناقشة مشاريعها،فالكثير من الجمعيات تمارس نشاطها بطريقة بيروقراطية تتخللها النزاعات الفردية التي تحيدها عن أهدافها [3]، وهو ما يكرس الضبابية في ممارسة أنشطتها ويجعلها ذات تأثير ضيق ومحدود إزاء القضايا المحلية، ومن هذا المنطلق لابد إعادة بعث نظام قانوني جديد يساهم في تأطير مسألة تكوين العنصر الجمعوي إلى جانب توفير ميكانزمات الضرورية لتشجيع الجمعيات على استقطاب الكفاءات والكوادر المحلية القادرة لتحمل أعباء تفعيل نشاطاتها خدمتا للمواطن المحلي وتحسينا لإطاره المعيشي.

5- التركيز على رؤية واضحة للأهداف قوامها تفعيل المواطنة المحلية: ويتم ذلك عن طريق العمل على إزالة الفوارق الظاهرة بين الأهداف التي يتم إعلان عنها من قبل الجمعيات وبين النشاطات الفعلية على أرض الواقع؛ فالتخبط في صياغة موحدة للأهداف يدفع الجمعيات إلى القيام بعدد كبير من النشاطات التي تسعى لتحقيق الأهداف المختلفة في الوقت نفسه دون إمكانيات مادية وبشرية ودون ترتيب للأولويات، وهو ما ينم على ضعف وقلة تجربة الجمعيات وتعدد وتضارب الأهداف الشخصية لمسؤوليها من جهة، ورغبات القاعدة الاجتماعية للجمعية من جهة أخرى[4]، لذلك يتعين عليها التركيز على هدف أساسي وهو تنمية المواطنة الفاعلة

[1] – بوطيب بن ناصر، النظام القانوني للجمعيات في الجزائر ،مجلة الدفاتر السياسية والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة العدد 10 / جانفي 2014، ص262.

[2] – فاطمة بن يحيى، عمر طعام، واقع الحركة الجمعوية في المجتمع الجزائري، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة حمه لخضر، الوادي، العدد 11 / جوان 2015، ص209.

[3] – حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012، ص212.

[4] – عزاوي حمزة، الحركة الجمعوية في الجزائر بين الفاعلية وصورية الأداء التنموي، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 03/ديسمبر 2015، ص383.

في المجتمع، فهي تعد آلية حقيقة لتطوير الديمقراطية التشاركية بخلق مناخ ايجابي ينمي من رغبة المواطنين للمساهمة في تسيير الشؤون المحلية كركيزة أساسية لتقوية دعائم الحكامة وإضفاء النجاعة على السياسية العمومية.

6- تثمين دور المرصد الوطني للمجتمع المدني في إعادة بعث النشاط الجمعوي: يعد المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية تم استحداثها بموجب المادة 213 من التعديل الدستوري الأخير،و يتولى أساسا تقديم أراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني[1]، فالتكريس الدستوري للمرصد الوطني للمجتمع المدني كهيئة دستورية على مستوى أسمى قانون في دولة في يعكس بحق أهميتها كآلية دستورية استشارية تساهم بإقتراح الحلول والبدائل المناسبة في المجالات المرتبطة بإنشغالات المجتمع المدني، والطابع الدستوري الذي أضافه المشرع الجزائري عليها يعزز حتماً من مكانتها المعيارية ويجسد في حقيقته إرادة سياسية فعلية في إشراك المجتمع المدني وتقوية مركزه بإعتباره أحد شركاء القرار وحليف فاعل الدولة بما يمثله من جسر يربط بين السلطة ومكونات المجتمع[2]، فهو سيساهم من دون شك في ترقية القيم الوطنية وممارسة الديمقراطية التشاركية والمواطنة جنباً إلى جنب بمعية المؤسسات الأخرى تحقيق الحكامة الجيدة.

وتنفيذاً لأحكام المادة 213 من الدستور تم إصدار المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المحدد لمهام وتشكيلة وسير وتنظيم المرصد الوطني للمجتمع المدني الذي يضم تشكيلة تتكون من الرئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي من ذوي الكفاءات الوطنية إلى جانبه 50 عضوا يعينون مناصفة بين الرجال ونساء يختارون بين أعضاء الجمعيات الوطنية والجمعيات المعترف لها بطابع المنفعة العمومية، ومن الكفاءات الوطنية للمجتمع المدني، وأعضاء يمثلون النقابات والمنضمات الوطنية والمهنية ومنظمات والمؤسسات المدنية الأخرى[3]، وهو ما يعزز الطبيعة التشاركية في عمل المرصد.

أما عن اختصاصات المرصد الوطني للمجتمع المدني فقد تطرق إليها المرسوم الرئاسي 21 -139 في الفصل الثاني منه تحت عنوان سير مهام المرصد والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية[4]:

- على ضوء احتياجات المجتمع والإمكانية المتاحة يتولى المرصد مهمة تقييم أداء المجتمع المدني، إلى جانب المساهمة في اقتراح تصورات على دوره في مجال التنمية الوطنية المستدامة مع رصد الاختلالات التي قد تقف حجر عثرة أمام مشاركته الفاعلة في الحياة العامة،

[1]- المادة 213 من دستور 1996 المعدل في 2020، المرجع السابق.

[2]- سليمة قزلان، التكريس الدستوري للمرصد الوطني للمجتمع المدني على ضوء تعديل 2020 كآلية للإرتقاء بدور ومكانة المجتمع المدني، مجلة السياسة العالمية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، المجلد 05، العدد 2121/02، ص488

[3]- المادة 06 المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 أبريل 2021 المتعلقة بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج.ر.ج.ج،العدد 29 الصادر في 18 أبريل 2021.

[4] - المادة 04 من نفس المرسوم.

– يتولى إبداء الرأي والتوصيات التي يراها ضرورية في مجال ترقية مشاركة المجتمع المدني في وضع السياسيات العمومية وتنفيذيها وفق مقاربة ديمقراطية تشاركية، مع تقديمه المشورة للمجتمع المدني بهدف دعم قدراته الذاتية في إطار ممارسة الميدانية،

– المساهمة في إرساء أطر التشاور بين فعاليات السلطة العمومية والمجتمع المدني لترقية مساهمته وتفعيلها قصد تحقيق التنمية المستدامة،

– نشر القيم والمبادئ الوطنية واقتراح الآليات الكفيلة بتشجيع العمل التطوعي للصالح العام وتنمية روح الانتماء وتعزيز قدرات الأفراد على التواصل مع المبادرة في إي دراسة تستهدف ترقية وتفعيل دور مختلف فعاليات المجتمع المدني،

– المساهمة في تنظيم المؤتمرات والأيام الدراسية والتكوينية مع إمكانية عقده الجلسات للمجتمع المدني على المستوى المحلي أو الوطني مع إبداء رأيه في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بمهامه.

إلى جانب ذلك تطرق المرسوم 21–139 إلى اختصاصات أخرى كتلقي المرصد انشغالات مختلف الفعاليات المتجمع المدني واقتراحاتهم حول تفعيل دور المجتمع المدني خصوصاً في مجالات ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة وتحقيق التنمية المستدامة، ويمكن له أن يدعو لحضور انشغالاته بصفة استشارية أو كملاحظ فعاليات المجتمع المدني ممثل أي إدارة أو مؤسسة عمومية كانت أو خاصة وكل شخص مؤهل يمكنه مساعدته في أداء مهامه، ويمكن للمرصد أيضا في إطار ممارسة مهامه أن يطلب من أي هيئة أو مؤسسة عمومية أو خاصة معلومات أو أي توضيحات مفيدة والتي يتعين عليها الرد على مراسلاته في أجل أقصاه 60 يوما، إلى جانب إمكانية عقد اجتماعاته في عند الحاجة على مستوى أية ولاية أو بلدية، ويتولى رئيسه رفع تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطات المرصد وتقييم وضعية المجتمع المدني يضم اقتراحاته وتوصياته إلى رئيس الجهورية[1].

ومن خلال ما سبق نجد أنه لاشك أنه سيكون للمرصد الوطني المجتمع المدني دور محوري في تنشيط ودعم نشاط الجمعيات على الصعيد المحلي بإعتبارها أحد أطراف الحكامة وشريك وفاعل أساسي في رسم وتحسين السياسات المحلية، فهو يشكل قفزة نوعية وخطوة للأمام لترتيب التدابير الضرورية لرفع مستوى العمل الجمعوي وتوفير فرص تكوين مسيريها ونُشطائها بهدف ترقية أدائهم وإرساء الحكامة الجيدة، والذي سيصب في خدمة المواطن وممارسة الديمقراطية التشاركية عموماً والتي من شأنها أن تجعله في صلب عملية صناعة القرار على صعيد الجماعات الإقليمية.

[1]– المواد 14، 16، 21 من المرسوم الرئاسي رقم 139–21، المرجع السابق.

الباب الثاني:
الآليات الوظيفية لتفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية

تعتبر تجربة الإدارة المحلية في الجزائر تجسيداً لخيار اللامركزية الإدارية الذي تم تبنيه منذ الاستقلال، حيث أصبحت الجماعات الإقليمية أهم حلقة في الجهود الحفيفة لإرساء التنمية الوطنية الشاملة في ظل التراجع التدريجي لدور الدولة ولقناعتها بأن عملية التنمية لا بد أن تشيّد من القاعدة للقمة، ولتحقيق ذلك عملياً لابد من منح الوحدات اللامركزية قدراً كبيراً من الاستقلالية الوظيفية وتزويدها بكل الوسائل القانونية والمادية والبشرية لتعبئة وتنسيق خياراتها التنموية وتطوير مواردها المالية، وهو ما بات يشكل اليوم أبرز العقبات التي تواجها الجماعات الإقليمية نظراً لتقادم آليات تسييرها الإداري والمالي ما فقدها السيطرة على اختصاصها التنموي والخدماتي في ظل تطبيق المعيار العام في توزيع الاختصاصات فضلاً عن الرقابة المشددة المسبقة للجهات الوصية، مع الزيادة المفرطة في حجم الديون وعدم التقدير الجيد للنفقات وندرة الموارد.

فإذا كانت الجماعات الإقليمية وفق منظور الحكامة المحلية الفاعل التنموي الرئيسي على المستوى المحلي بالنظر للمهام والوظائف التي خولتها لها القانون فإن نجاعة تسييرها لتلك الوظائف رهين توافر الآليات التي تسمح بسد حاجيات المواطنين وتحسين إطارهم المعيشي، فالتسيير السليم الحسن والعقلاني للنشاط المحلي يستدعي توافر أدوات ثبُت نجاعتها في استحضار مبادئ الحكامة الجيدة كالشفافية والمساءلة والمشاركة والفاعلية في التسيير، والذي لن يتأتى إلا من خلال إرساء الأساليب الرامية لتطوير تدخلات الجماعات الإقليمية التنموية والخدماتية بغية الاستجابة لإحتياجات المواطنين، في وقت أصبحت فيه الحكامة الجيدة بمثابة المؤشر الحقيقي لنجاعة العمل المحلي وخلوه من مظاهر الفساد وفي قدرته على تعبئة الموارد والاستغلال الأمثل لها بضمان تدخل باقي الفواعل المحلية على أساس الشراكة والتعاون المثمر لإنجاح المشروع التنموي.

بما أن تطبيقات الحكامة المحلية تتنوع بتنوع المجالات والقطاعات المعنية بعملية الإصلاح والتقويم ذاتها[1]، فإنها تمس أيضا الجانب الوظيفي للجماعات الإقليمية سواء جانب التسيير الإداري أو المالي، لذلك برزت مفاهيم جديدة كالحكامة المالية والحكامة الإدارية نتيجة تطبيقات الحكامة المحلية نفسها والتي أصبحت من أهم المحاور المهمة في أي عملية ترمي للإصلاح وظائف الجماعات الإقليمية الذي لابد أن يمر عبر ترقية أساليب تسييرها وتجويد خدماتها وعقلنة استخدام مواردها المالية.

بناءاً على ما سبق ارتأينا تقسيم هذا الباب إلى فصلين نتولى فيهما ما يلي:

- **الفصل الأول: تفعيل الحكامة الإدارية بتحديث أساليب التسيير الإداري للجماعات الإقليمية.**
- **الفصل الثاني: الحكامة المالية وضرورة عقلنة التسيير المالي للجماعات الإقليمية.**

[1]- محمد بكشوا، الحكامة المالية، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد 07/ ماي 2013، ص174.

الفصل الأول:

تفعيل الحكامة الإدارية بتحديث أساليب التسيير الإداري للجماعات الإقليمية

تعد الحكامة الإدارية جزء لا يتجزأ من الحكامة الجيدة، وسُمية كذلك كونها ترتبط بشكل مباشر بقطاع الإدارة العمومية؛ وبمفهومها الواسع تشير الحكامة الإدارية لوضع الآليات والقواعد التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات داخل الإدارة العامة التي يؤدي تصميما وتنفيذها لإنجاز المشاريع وتقديم الخدمة العمومية بشفافية وبجودة وسرعة، كما تهدف لمحاربة الفساد وتوسيع نطاق مساءلة الإدارة والتزامها بالمشروعية، وبإختصار تشمل كل مقومات والأساليب التي من شأنها تقوية هياكل الإدارة العامة ووظائفها[1]؛ وبما أننا نتولى الحديث عن الحكامة المحلية إي على المستويات المحلية فقط، فإن الحكامة الإدارية ضمن نطاقها يراد بها حسن تسيير الجماعات الإقليمية لوظائفها ونشاطاتها الإدارية بالأخص الأساليب المتبعة في تسييرها الإداري.

خول القانون للجماعات الإقليمية كإدارة محلية في مجال تسييرها الإداري العديد من الاختصاصات والمهام بجعلها طرفاً رئيسياً للحكامة المحلية، وبات ويحتم في هذا الشأن وضع تشريعات المناسبة لتكريس الشفافية وحرية المعلومات وتدابير مكافحة الفساد والمساواة للإرتقاء بتسييرها الإداري لمصاف التسيير الفعّال لخدمة وتلبية لحاجيات المواطن المحلي، ذلك أن التشبث بطرق التسيير التقليدية المنتهجة لاسيما عبر المجالس المحلية المنتخبة دون إطار حقيقي يضمن تفعيل التسيير الديمقراطي يفقدها الشرعية ويبطئ من وتيرة انجاز المشاريع التنموية، كما أن عدم مواكبة التطورات الحاصلة في نشاط المرافق العامة المحلية يؤدي لا محالة لتراجع مصداقية وكفاءة هيئاتها المسيّرة إما بفعل رداءة الخدمة أو عدم كفايتها وانسجامها مع احتياجات المواطنين.

إن الجماعات الإقليمية اليوم بحاجة ماسة لإنتهاج أساليب في التسيير أكثر حداثة تستجيب لمقتضيات الحكامة الإدارية لتفعيل دورها التنموي والاقتصادي الجديد في اطار التسيير الجماعي عبر مجالسها المنتخبة، مع احتواء الأساليب غير المباشرة في التسيير التي تتيح إشراك القطاع الخاص لزيادة المردودية، فضلاً عن الاستعانة بالتطور الرقمي والتكنولوجي لعصرنة خدمات مرافقها المحلية؛ فالمواطن بات لا يثق إلا في الإدارة التي تقدم له الخدمات والمشاريع التنموية بفعالية وفي الوقت المناسب، مع تصرفها التام بطرق أكثر شفافية متشبعة بأخلاقية الخدمة العامة وخالية مظاهر الفساد الإداري.

وعليه بغرض الإلمام بمختلف الجوانب السالف ذكرها ارتأينا تقسيم هذا الفصل لمبحثين نتناول فيهما ما يلي:

- **المبحث الأول: الحكامة بين ضرورة تطوير التسيير الجماعي وتفويض مرافق الجماعات الإقليمية.**
- **المبحث الثاني: عصرنة وأخلقة التسيير الإداري للجماعات الإقليمية.**

[1] – فاطمة الزهراء علام، المرجع السابق، ص16.

المبحث الأول:

الحكامة بين ضرورة تطوير التسيير الجماعي وتفويض مرافق الجماعات الإقليمية

ينصرف المفهوم الواسع للحكامة المحلية إلى كيفيات صياغة وتنفيذ العمل الجماعي على المستوى المحلي، وبالتالي فإنه يشمل الأدوار المباشرة وغير المباشرة للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في تقديم الخدمات العامة المحلية[1]، ذلك أن التحدي الرئيسي الذي يواجه تفعيل الحكامة الإدارية المحلية يكمن في مدى قدرة أنماط التسيير والتنسيق التي كرسها المشرع في إعداد وتنفيذ جيد للسياسات المحلية؛ فالجماعات الإقليمية كجهات رسمية باتت تُسأل عن كيفيات اتخاذ القرارات وفاعلية الآليات المنتهجة في التسيير المباشر وغير المباشر للتنمية والخدمة العمومية وتطويرها الذي لابد أن يتم في إطار الشراكة الفاعلة بين الجهات الأخرى غير الرسمية في تسيير الشأن المحلي لاسيما القطاع الخاص.

وبما أن الحكامة المحلية تعني أيضا طرق وأساليب ممارسة السلطة وآليات اتخاذ القرار على الصعيد المحلي[2]، فهي تتشابك إلى حد بعيد مع الديمقراطية النيابية التي تنتهجها المجالس المحلية المنتخبة كأسلوب لتسيير واتخاذ القرار، خصوصاً وأن النصوص المؤطرة لنشاط الجماعات الإقليمية تمنح مجالسها المنتخبة صلاحيات مهمة في مجال التسيير تمارسها بشكل جماعي ومباشر على مستوى إقليمها، لاسيما في ما يتعلق بإنجاز المشاريع التنموية وتقديم الخدمة العمومية.

إن التسيير الإداري الجماعي في إطار المجالس المنتخبة يمكن اعتباره ذلك المجال التي تمتلك فيه تلك المجالس صلاحية التقرير التي تتم بناءاً على المداولات التي تجريها بين أعضائها بشكل جماعي في حين تنفرد هيئاتها التنفيذية ببعض الاختصاصات التنفيذية دون الاستعانة بطرف آخر سواء أكان أحد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، وهو ما يعبر عن إدارتها المباشرة للشأن المحلي الذي ينمي روح الإبداع والمبادرة لدى منتخبيها متى توافر لديهم المؤهلات اللازمة التي من شأنها أن تجعل من التسيير الجماعي عبر المجالس المنتخبة مدخلاً حقيقياً للحكامة الجيدة **(المطلب الأول)**.

إنّ الوضعية المتأزمة التي تعيشها الجماعات الإقليمية تكمن في كون تسييرها المباشر لسياساتها التنموية والخدماتية لا يتم وفق مناهج حديثة وعقلانية تضمن له الفاعلية والنجاعة المرجوة، حيث لا تزال العديد من القرارات المحلية تعاني ضعف المردودية إلى جانب قصور آليات التداول الجماعي في إطار المجالس المحلية المنتخبة، فضلاً عن ضعف كفاءة المنتخبين، ومن هنا جاءت الحاجة إلى إتباع طرق جديدة أكثر حداثة لتخفيف أعباء التسيير المباشر لتعزيز دور الجماعات الإقليمية الخدماتي باللجوء إلى الأساليب غير المباشرة في تسيير مرافقها بالإعتماد على إمكانيات القطاع الخاص، وهو ما سعى المشرع الجزائري لتجسيده بتبني أسلوب تفويض مرافق الجماعات الإقليمية كآلية لإشراك للقطاع الخاص وتعزيز مردودية الخدمات **(المطلب الثاني)**.

---

[1]- Anwarshah with Sanashah, Op.cit, pp 01-02.

[2]- A Users' Guide to Measuring Local Governance, Op.cit, p 05 .

المطلب الأول:

التسيير الإداري الجماعي للمجالس المحلية مدخل للحكامة الجيدة

تأخذ المجالس المحلية المنتخبة على عاتقها مهمة تحسين الإطار المعيشي للمواطن وترقية الخدمات العمومية كفاعل رئيسي يترجم آمال المواطن المحلي في صورة اقتراحات وآراء تتم في إطار التداول الجماعي المشترك بين أعضائها حول القضايا والاهتمامات المحلية المشتركة، وذلك للوصول لقرار أكثر توافقاً مع متطلبات المحيط الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للإقليم، وهو ما يحتم وجود إطار قانوني ملائم يضمن فاعلية اتخاذ القرارات وتأمين تطبيقها في إطار الشفافية والمساءلة.

ترجح أسباب فشل سياسات التنمية وضعف المردودية الخدمة المحلية إلى آليات اتخاذ القرار الجماعي على مستوى المجالس المحلية وضعف الكفاءة المنتخبين المحليين في التسيير الإداري، فلطالما كان فاعلية التسيير الجماعي ينصب حول مدى احتكامه لمبادئ التسيير الديمقراطي واحترام الآراء المخالفة وتقديم مصالح المواطنين على حساب المصالح الخاصة، وتركيز الجهود المشتركة صوب تحقيق الجودة والكفاءة في تقديم الخدمة وإدارة المشاريع لينسجم ذلك التسير مع الحكامة الإدارية، لذلك سنتطرق في هذا المطلب لنظام عمل المجالس الشعبية ولجانها كآلية فعالة لتكريس جماعية التسيير **(الفرع الأول)**، وأخيرا الوقوف على مواطن محدودية فاعلية تسيير المجالس المحلية في الجزائر وآفاق الإصلاح وفق منظور الحكامة الإدارية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: نظام عمل المجالس الشعبية ولجانها آلية فعّالة لتكريس جماعية التسيير

إن المنهج التقليدي في اتخاذ القرارات الإدارية عن طريق الأحادية والانفرادية لم يعد يواكب حاجات التخطيط وإرساء التنمية وإرضاء المتطلبات الاجتماعية، والذي بات يقتضي إشراك المعنيين بالقرارات في اتخاذها عن طريق نظامين هما المجالس النيابية واللجان كونهما يمثلان استجابة مباشرة لإنتشار أفكار الديمقراطية[1]، حيث يعد نظام المجالس الشعبية المحلية وللجان تطبيق لمبدأ جماعية التسيير[2]، وهو ما يدعونا لتقييم نظام عمل وسير المجالس الشعبية المحلية من خلال نظام دورات ومداولات **(أولاً)**، تم التطرق إلى اللجان الدائمة والمؤقتة للمجالس الشعبية المحلية **(ثانيا)**.

[1]– محمد اشركي، المجالس واللجان في الإدارة المغربية، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المجلد 10، العدد 1986/04، ص103.

[2]– فريدة مزياني، المرجع السابق، ص168.

أولا- دورات ومداولات المجالس الشعبية المحلية:

إن التسيير الجماعي على مستوى الجماعات الإقليمية يتجلى من خلال تنبي المشرع للنظام المجلسي الذي يعد في حد ذاته تجسيدا لمبدأ الجماعية يتم خلاله اتخاذ جميع القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية في عن طريق التصويت بالأغلبية[1]، ويتم ذلك وفق نظامين أساسيتين هما نظام الدورات والمداولات كالأتي:

1 - دورات المجالس الشعبية المحلية: لجأ المشرع الجزائري لضبط نظام الدورات التي تجريها الجماعات الإقليمية بإعتبارها حجر أساس وشرط ضروري لصحة وسلامة ممارسة الديمقراطية المحلية بين الأعضاء المنتخبين لتمكينهم من القيام بصلاحيات التسيير المسندة لهم في إطار الهيئات التداولية بشكل جماعي، وذلك من أجل التدخل في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على إقليمها بغية النهوض بمتطلبات وحاجيات المواطنين والرقي بالخدمات العمومية.

طبقا لقانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية 12-07 تعقد المجالس الشعبية المحلية دورات عادية وأخرى استثنائية كما يلي:

أ – بالنسبة للدورات العادية: مكّن المشرع الجزائري المجلس الشعبي البلدي في القانون رقم 11-10، وكذا المرسوم رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذج للمجلس البلدي إمكانية عقده دورات عادية قصد إجراء مداولات بشأن إحدى مجالات اختصاصاته قانوناً؛ حيث يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام، وبهذا المعدل وعلى مدار السنة يجتمع المجلس 06 مرات أي بمعدل دورة كل شهرين[2]، وهو ما يهدف لتمكين المجالس من انجاز مهامهم القانونية والتي هي ملزمة بعقد اجتماعات دورية منتظمة لأعضائها للتعبير عن الرأي واتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية وفق نظام قانوني يضبط عدد الاجتماعات الإجبارية متباينة من بلد لآخر، ففي مصر على سبيل المثال يجتمع المجلس المحلي إلزامياً مرة كل شهر، وفي وفرنسا يتجمع مرة كل ثلاث أشهر[3].

الجدير بالإشارة أن القانون رقم 90-08 نص بدوره على ضرورة أن يجتمع المجلس البلدي في دورة عادية كل 03 أشهر[4]، في حين في المادة 16 من القانون رقم 11-10 قد أضاف دورتين عاديتين في سنة، وهو ما يبرز رغبة المشرع الجزائري في إجبار المجالس البلدية على الإنعقاد الدوري بفترات قريبة ليست بمتباعدة قصد تحقيق استجابة أكبر لحاجيات المواطنين وتكفل سريع بإنشغالاتهم، وهو إجراء نحبذه طالما أنه يهدف إلى تكريس مبدأ الفاعلية والاستجابة كأحد معايير الحكامة الجيدة والذي يتطلب تقليص الفارق الزمني بين الدورات لتكثيف التشاور والتعاون في اتخاذ القرارات.

---

[1] – إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2014/2013، ص110 .

[2] – المادة 16 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[3] – محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية)، المرجع السابق، ص ص769-770.

[4] – المادة 14 من قانون رقم 90-08، المرجع السابق.

أما بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية فهي تعقد دواتها العادية 04 مرات في السنة ومدة كل دورة 15 يوماً على الأكثر وتعقد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس، ويونيو، سبتمبر، وديسمبر، مع عدم إمكانية جمعها[1]، وحسن فعل المشرع حينما اجبر المجالس الشعبية الولائية على التقيد الزمني بتاريخ انعقاد الدورات وجوباً في أشهر محددة بدقة، وهو ما تم إغفاله في قانون البلدية رقم 11-10 ليترك مسألة تحديدها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما من حيث عدد دورات المجلس الولائي يبدو أن المشرع قد كرس الازدواجية في تعامله مع المجلس الشعبي الولائي والبلدي، وقد يكون مرد ذلك من وجهة نظرنا أن المجلس الشعبي الولائي بحاجة لعقد دوراته على فترات متباعدة لأجل التحضير الجيد لجدول الأعمال الجلسة لكبر حجم المسؤوليات الملقاة عليه بالمقارنة بالمجالس البلدية، وقد تم المحافظة على عدد الدورات التي تعقدها المجالس الولائية بموجب المادة 14 من القانون رقم 12-07 وهي ذاتها التي كان معمول بها في المادة 11 من قانون رقم 90-09 إلا أنه تم استبعاد إمكانية تمديد الدورات لمدة 07 أيام إضافية بطلب من أغلبية الأعضاء أو الوالي.

ب – بالنسبة لدورات الاستثنائية: قصد التكفل أكثر بإشغالات المواطنين والاحتياجات ذات الطابع المستعجل أو الطارئ للإقليم مكن المشرع الجزائري المجالس الشعبية البلدية من إمكانية عقدها دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، ويتم ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي (3/2) أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي[2]، أما بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية تعقد دورات غير عادية بطلب من ثلث (1/3)أعضائه أو بطلب من رئيسه أو من الوالي وتختم الدورة غير العادية بإستنفاذ جدول أعمالها[3].

الملاحظ أن المشرع لم يعمد إلى تهميش الأقلية بالمجالس المحلية حيت منح لها حق دعوة المجلس للإنعقاد في دورة غير عادية والتي تكون بطلب من ثلثي أعضائه فقد بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية[4]، إلا أنه يسجل توسع سلطة الوالي في التأثير على المجالس البلدية بالنص على إمكانية دعوته للاجتماع، في حين يتطلب النصاب القانوني في حال ما تم عقد الدورات بطلب من الأعضاء المنتخبين عدد يساوي أو يفوق الثلثين، وكان الأصلح في ذلك تطبيق نفس الأحكام المعمول بها بالنسبة المجلس الشعبي الولائي بإشتراط أن يكون ذلك بناءاً على طلب ثلث أعضاء المجلس البلدي بدلاً من الثلثين[5].

يلتزم المجلس الشعبي البلدي طبقاً للقانون على الانعقاد بصورة إجبارية في حالة الظروف الاستثنائية بقوة القانون على أن يخطر الوالي بذلك، كما في حالة الأخطار الوشيكة أو الكارثة الكبرى الطبيعية، كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي وبقوة القانون حال حدوث الكوارث التكنولوجية[6]، ولقد تم تقرير هذه الخطوة من باب

---

[1]– المادة 14من قانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] – المادة 17 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[3] – المادة 15 من قانون رقم 12-07 ،المرجع السابق.

[4] – فريدة مزياني، المرجع السابق، ص170.

[5] – إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص93 .

[6] – المادة 18 من القانون رقم 11-10،المرجع السابق.

– المادة 15 من قانون رقم 12-07، المرجع السابق.

تعزيز فرص التدخل في الوقت المناسب لمواجهة الظروف غير العادية كالفيضانات والحرائق وغيرها، وكذا من باب مسايرة الوضع الراهن ومتابعة المنتخبين للمستجدات[1].

ما نستشفه مما سبق بيانه أن المشرع قد اغفل معالجة مسألة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي انعقاد الدورة العادية أو غير العادية التي تتم بطلب من ثلثي الأعضاء أو الوالي، وهو أمر لابد من تداركه طالما أن الرئيس وحده من يحدد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس ويرسل الاستدعاءات لتجنب أي تعطيل محتمل لإنعقاد دورات المجالس المحلية، تجسيدا لفاعلية التدخل التي تقتضي السرعة لمعالجة الانشغالات والاحتياجات الضرورية للإقليم.

أما من باب الحرص على تفعيل جماعية التسيير يجب أن يتم منح العضو المنتخب الوقت اللازم للمشاركة في الاجتماعات إي لممارسة مهامه النيابية[2]، وفي هذا الإطار يجب أن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كافة السبل والتدابير الممكنة لتبليغ أعضاء المجلس بموعد انعقاد الدورة عن طريق إرسال الاستدعاءات لحضور جلسات بواسطة ظرف محول إلى مقر سكن العضو قبل 10 أيام كاملة على الأقل من افتتاح الدورة مقابل وصل استلام، وتخفض مدة ألـ 10 أيام في حالات الاستعجالية على أن لا يقل ذلك على يوم واحد، ويتم تدوين الاستدعاءات ضمن سجل المداولات[3].

أما على مستوى المجالس الشعبية الولائية يقوم رئيسه بإرسال الاستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابياً أو عن طريق البريد الإلكتروني قبل (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ الاجتماع في مقر سكانهم مقابل وصل الاستلام يثبت ذلك مرفقاً بمشروع جدول الأعمال على أن تدون في سجلات مداولات المجلس الشعبي الولائي فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي[4]، وإعملاً لمبدأ الشفافية والعلانية يتم إلصاق جدول أعمال الدورة المجالس الشعبية المحلية عند مدخل قاعة المداولات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وفي مقر الولاية والبلديات التابعة أو الموقع الإلكتروني للمجلس بمجرد استدعاء أعضاء المجالس المحلية للانعقاد في جلسة تكون علينه ومفتوحة للمواطنين[5]، وبخصوص مكان الانعقاد يتم عقد دورات المجلس الشعبي البلدي في مقر البلدية وفي حال القوة القاهرة التي تحول بشكل جدي دون انعقاد الدورة في مقر البلدية يمكن أن تنعقد في مكان آخر في إقليم البلدية أو خارجها في مكان آخر يعينه الوالي بعد استشارة الرئيس، ونفس الحال بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية الذي يعقد دوراته كأصل في بمقر الولاية وكإستثناء خارجهُ حال حدوث أكيد لقوة القاهرة بعد استشارت الوالي[6].

---

[1] – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص ص188–189.

[2] – فريدة مزياني، المرجع السابق، ص168.

[3] – المادة 21 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[4] – المادة 17 من قانون رقم 12–07، المرجع السابق.

[5] – المادة 22 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المواد 17، 18 من قانون رقم 12–07، المرجع السابق.

[6] – المادة 19 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المواد 22، 23 من قانون رقم 12–07، المرجع السابق.

ب- مداولات المجالس الشعبية المحلية: تعرف المداولات على أنها الطريقة التي يتبين خلالها تبادل أعضاء هيئة نظامية الرأي في مسألة معروضة عليهم تم يقترعوا على الآراء المعروضة، فما حاز الأغلبية منها كان هو الرأي النهائي الذي يعتد به[1]،وبهذا المعنى تمثل المداولات أسلوب الإدارة الديمقراطية الحديثة، إذ تمارس فيه المجالس المحلية الاختصاصات على أسس قائمة على المشورة واتخاذ القرارات التي تسفر عنها أعمالها بعد بحث واستقصاء وجمع البيانات والمشاركة في الرأي والتداول والتدبر في الأمور[2]، وهو ما يتماشى ومعايير الحكامة الجيدة التي تقتضي تكريس الآليات الكفيلة بتعزيز أطر الفاعلية وتوسيع نطاق المشاركة على أن تكون المداولات مفتوحة للجمهور من أجل تكريس الشفافية والمساءلة اللازمتين للإدارة الرشيدة.

ولقد أخذ المشرع الجزائري بنظام المداولات كوسيلة لدراسة كافة المواضيع التي تندرج ضمن الاختصاصات الممنوحة للمجالس الشعبية المحلية سواء على مستوى المجلس البلدي أو الولائي بإعتبارهما هيئتا مداولة تعالج جميع شؤون التي تدخل في مجال اختصاصاتها عن طريق نظام المداولات[3]، فالمجلس المنتخب بهذه الصفة يشكل بحق الإطار الطبيعي للتعبير عن المواطنة وممارسة الديمقراطية المحلية، وحتى تتحقق الفاعلية المجالس المحلية المنتخبة في تسييرها الجماعي عبر نظام المداولات لابد من ضبطها وفق قواعد وشروط معينة يمكن إيجازها في النقاط التالية:

- **من حيث النصاب القانوني للانعقاد الدورات وشروطها المادية:** اشترط المشرع لصحة انعقاد المداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين عند الاستدعاء الأول للمجلس المحلي، وإذا لم تكتمل تلك النسبة بعد استدعاء ثاني يرسل للأعضاء المنتخبين بفارق 05 أيام كاملة على الأقل يجتمع المجلس وجوباً مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وتكون مداولاته صحيحة حتى من غير تحقق شرط حضور الأغلبية المطلقة[4].

اشترط التنظيم الجزائري حضور الأعضاء الممارسين بشكل الفعلي عند الانعقاد دورات المجالس الشعبية المحلية، غير أنه أجاز لكل عضو حصل له مانع حال دون حضوره أن يخول لعضو من اختياره التصويت نيابة عنه بموجب وكالة رسمية، ولا يمكن لهذا الأخير أن يكون حاملاً لأكثر من وكالة واحدة، كما لا تصح إلا لجلسة أو دورة واحدة، على أن لا تأخذ بعين الاعتبار الوكالات التي يمنحها الأعضاء المتغيبين لزملائهم عند احتساب النصاب القانوني للإنعقاد أو انسحاب أي عضو أثناء الجلسة[5].

---

[1] – عطاالله خضرون، وآخرين، قراءة في مداولات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي بالأغواط، المجلد01، العدد 04/ 2018، ص36.

[2] – إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص ص93-94.

[3] – المادة 52 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 51 من قانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[4] – المادة 54 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 51 من قانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[5] – المواد 10، 21 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المرجع السابق .

وفي ذات الإطار يلتزم ورؤساء المجالس الشعبية توفير كافة المستلزمات المادية لإنجاح المداولات، على غرار التأكد من توافر قاعات المداولات واللجان على كل المتطلبات الضرورية لحسن سير الأشغال وتوفير كافة الوثائق الضرورية لمعالجة النقاط المدرجة في جدل الأعمال وتسلمها من كل عضو، وتفتتح الجلسة بإشراف من رئيسها بعد ربع ساعة على الأكثر من التوقيت المحدد في الاستدعاءت بإستثناء حالات القوة القاهرة[1].

– **من حيث ضبط المناقشات:** مبدئياً لا يمكن أن نكون أمام مداولة صحيحة قانوناً متى غاب عنها عنصر المناقشة، فهو الذي يبرز جوهر المداولة وقيمتها الحقيقية بهدف الخروج بنتيجة فعالة بسماع وجهات النظر المختلفة للأعضاء الحاضرين ومناقشتها للوصول إلى قرار حكيم[2]، ولن يتأتى ذلك إلا بتدخل المشرع لضبط نظامها بالقدر الذي يحقق جدوى التعديدية واحترام الرأي الآخر بغية الاستفادة منها للوصول إلى قرار تنموي أكثر فاعلية وشرعية وقبولا من طرف المواطنين.

وبناءاً عليه يتولى رؤساء المجالس المحلية أو مستخلفيهم ترأس الجلسات وإدارة المناقشات، ويتم منح الكلمة لأعضاء المجلس وفق قائمة المتدخلين المعدة مسبقاً وبعد استنفاد الأسماء الوارد فيها في حدود الوقت المخصص لمختلف نقاط المعروضة في جدول الأعمال يمنح الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء بشرط أن لا يتم أخدها خلال عمليات التصويت، وتضبط المناقشات من طرف رؤساء المجالس بتذكير الأعضاء الحاضرين بالنظام للذين يقومون بتدخل خارج جدول الأعمال، وفي حالة تسجيل تصرفات الغير لائقة للحاضرين والتي قد تعكر صفو المناقشات أو الإخلال بتسيير الحسن للأشغال يمكن لرؤساء المجالس القيام بجملة من الإجراءات الرامية لحفظ النظام على غرار: (التذكير الشفوي بالنظام، سحب الكلمة من العضو، توقيف الجلسة،...)، وفي حال التذكير بالنظام أو سحب الكلمة من العضو مسؤول عن تصرف غير لائق اتجاه الحضور أو أحد زملائه يتعين تسجيل ذلك وجوباً في محضر الجلسة[3].

– **من حيث ضبط عمليات التصويت:** تصادق المجالس الشعبية المحلية كأصل عام على مداولاتها بالأغلبية البسيطة لأعضائها الحاضرين أو الممثلين عن التصويت وفي حالة تساوي الأصوات يرجع صوت الرئيس[4]، والجدير بالإشارة أن المشرع كان يشترط في ظل قانوني الولاية رقم 90–09 والبلدية رقم 90–08 الأغلبية

– المواد 11، 23 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217 المؤرخ في 18 يونيو 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج.ج، العدد 32 الصادر بتاريخ 23 يونيو 2013 .

[1] – المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105، المرجع السابق .

– المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، المرجع السابق .

[2] – عطاالله خضرون، وآخرون، المرجع السابق، ص34 .

[3] – المادة 17، 18 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105، المرجع السابق .

– المواد 19، 20 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، المرجع السابق .

[4] – المادة 54 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 51 من قانون رقم 12–07، المرجع السابق.

المطلقة للأعضاء الممارسين والحاضرين عند التصويت[1]، وحسن فعل المشرع حين اشترط الأغلبية البسيطة كأصل عام بهدف التخفيف من حدة الانسدادات التي قد تحث نتيجة اشتراط الأغلبية المطلقة وعدم تعطيل مصالح وحاجيات المواطنين وهو ما من شأنه زيادة فاعلية التسيير الجماعي.

فنظام الأغلبية المطلقة يمثل عادة الثلثين أو ثلاثة أرباع المصوتين، في حين تشترط الأغلبية البسيطة موافقة (50 % + 1) فقط من أصوات الأعضاء الحاضرين أو ممثليهم[2]، ولقد أبقى المسرع الجزائري على شرط حصول الأغلبية المطلقة بالنسبة للمداولات التي يتم المصادقة فيها على الميزانية واختيار نواب الرئيس ولجانه[3]، حيث يتم الأخذ بنظام الأغلبية غالباً كشرط عددي لإتخاذ القرارات المحلية بهدف حماية المصلحة العامة واستقرارها ورسم سياسة التنمية المحلية[4].

يتم المصادقة على جميع مداولات المجالس المحلية كأصل عام علناً برفع اليد ويقوم رئيس الجلسة على أثر ذلك بمساعدة أمينها بعد أصوات الأعضاء الحاضرين عند التصويت بتحديد الموافقين وغير الموافقين أو الممتنعين عن التصويت، ويلتزم الأعضاء الموكلون من زملائهم شفاهة بتوضيح مدلول التصويت بإسم موكليهم، وكإستثناء يرد على علانية التصويت يتم اللجوء إلى الاقتراع السري بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس ويشرف رئيس الجلسة في هذه الحالة على عمليات التصويت بمساعدة أمينها، ويتم الإعلان عن نتائج التصويت بإلاقتراع السري أمام المجلس الشعبي المحلي ليتم بعدها تدوين النتائج المسفرة عن عملية التصويت في سجل المداولات[5].

– **من حيث إعداد سجل ومحاضر المداولات:** بإعتبار أن الأمين العام للبلدية يشرف على أمانة جلسات المجلس الشعبي البلدي، و يتولى أمانة جلسات المجلس الشعبي الولائي موظف يعينه رئيس المجلس من بين الموظفين المحلقين بديوانه، فهم مكلفون بعد التأكد من اكتمال النصاب القانوني ومراقبة صحة الوكالات والمشاركة في عد الأصوات إعداد محضر الجلسة والسهر على تدوين المداولات في سجلها، حيث يعد أمين الجلسة محضر الجلسة باللغة العربية ويتضمن أهم الآراء المعبر عنها من أعضاء المجلس ويعرضها للتوقيع أثناء سريان الجلسة على جميع الأعضاء الحاضرين[6].

[1] – المادة 39 من القانون رقم 90–08، المرجع السابق.
– المادة 47 من القانون رقم 90–09، المرجع السابق
[2] – عطاالله خضرون، وآخرون، المرجع السابق ،ص 36.
[3] – المواد 32، 70، 180 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.
[4] – فريدة مزياني، المرجع السابق، ص172.
[5] – المواد 24، 25، 26 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105، المرجع السابق.
– المواد 25، 26 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، المرجع السابق.
[6] – المواد 20، 27 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105، المرجع السابق .
– المواد 22، 27 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، المرجع السابق .

والجدير بالذكر أيضا أنه يستوجب تحرير مداولات المجالس الشعبية البلدية باللغة العربية وجوباً وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليماً[1]، وتتناول المداولة ملخصاً جزئياً لمحضر الجلسة وتدون بحبر غير قابل للمحو في سجل المداولات برقم تسجيل خاصة ورقم تسلسلي متواصل متبوع بموضوع المداولة[2].

كما أن قانون البلدية 11-10 نص على أن الاستدعاءت والمداولات تدون وجوباً بسجل المداولات دون تطرق لمحضر الجلسة بالرغم من المكانة التي منحة له في المرسوم التنفيذي رقم 13-105 التي جاء فيها على أن محضر الجلسة يعرض بدقة أشغال المجلس وأن المداولات تتناول مخلصاً جزئياً لمحضر الجلسة، وهو ما يفيد فقدان المداولة التي أصبحت ملخصاً فقط لطابعها المرجعي الوحيد المكرس بموجب أحكام قانون البلدية، وبالتالي بات لزاماً أتباع إجراءات مغايرة تهدف لضمان الترابط المنطقي والعملي للوثائق التي لها صلة وطيدة بنشاط المداولات لعرض نشاط المجلس بأمانة ومصداقية[3]، وهو ما يحقق مبدأ الشفافية والوضوح كشرط ضروري للنهوض بالحكامة الإدارية.

ثانيا- اللجان الدائمة والمؤقتة للمجالس الشعبية المحلية:

من أجل إرساء مقومات وشروط التسيير الفعّال لإختصاصات المجالس الشعبية المحلية تشكل تلك المجالس من بين أعضائها لجاناً قصد الاستعانة بهم في دراسة المسائل التي تدخل في ميدانين اختصاصاتها، وهو ما يسمح بتلمس أكبر للواقع المعاش للإقليم واتخاذ القرارات الأكثر توافقا وانسجامها مع احتياجاته.

فاللجان تشتمل على مجموعة من الأشخاص المتخصصين وذوي الخبرة في مجال معين ويجتمعون قصد الدراسة وبصورة تفصيلية موضوع معين يتعلق بمجال تخصصهم أو خبراتهم فيه[4]، فقد يستوجب الحجم الهائل من الأعمال الملقاة على عاتق الهيئات المحلية عادة أن تلجأ هذه الأخيرة لتحويل جانب من وظائفها للجان وبذلك تكون قد خففت على كاهلها من مهمة الوفاء بها قدر الإمكان[5]، فقد لا يكون لدى المجلس الوقت الكافي لإنصاف القضية المعروضة أمامه وقد يرى أنه من الأفضل التعامل مع القضية بشي من التفصيل من قبل عدد أقل من الأعضاء، وبالتالي فإن اللجنة تعد بمثابة جهاز عملي يمكن أن يوفر فرصة للأعضاء لفحص

[1] – المادة 55 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.
– المادة 52 من قانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] – المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المرجع السابق .
– المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، المرجع السابق .

[3] – عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، د ط، دار الهدى للطباعة ونشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، د. .س. ن، ص ص55- 56.

[4] – بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية – الولاية في إطار القانون رقم 12-07 –، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2013/2012، ص36.

[5] – محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انجلترا (أسطورة الحكم المحلي)، طبعة 2013، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ص195.

جميع جوانب القضية بمزيد من التدقيق[1]، وهنا تكمن أهمية اللجان في تفعيل الحكامة المحلية الجيدة والتي تتجلى أساساً في[2]: – زيادة فرص التوصل إلى نتائج وحلول أكثر نضجاً وقبولاً لكونها ناجمة عن جماعة من المتخصصين،

– تحسين عمليات الإتصال التي تتم من خلال اجتماعات اللجان لتبادل المعلومات والآراء وأتاحت الفرصة لطرح الأسئلة والاستفسارات والمشاركة في النقاش،

– تحقق اللجان لأعضاء المجلس فرصة التخصص في مجالات معينة وتزيد من تفهمهم لها وشعورهم بالمسؤولية وتقليل من الخلافات والصراعات داخل المجلس مما يعطي فرصة أكبر لعرض وجهات نظرهم بموضوعية[3].

وبالتالي تساهم اللجان في إرساء معايير الحكامة الجيدة عن طريق رفع مستوى الكفاءة والفاعلية المطلوبة في تسيير الجماعي المجالس المحلية، فهي بمثابة الفضاء الأمثل للإستعانة بالكفاءات والخبرات الضرورية لإنجاح القرار التنموي وإرساء معالم الديمقراطية التشاركية، وفي هذا الإطار نظم المشرع الجزائري الأحكام الخاصة بتشكيل واختصاصات اللجان الدائمة أو ذات الطابع المؤقت للمجلس الشعبي المحلي لدراسة المساءل أو القضايا التي تندرج في نطاق اختصاصاتها كما يلي:

أ – لجان المجلس الشعبي البلدي: أجاز القانون أن يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه المنتخبين لجاناً لدراسة المساءل أو القضايا التي تندرج في نطاق اختصاصات المجلس[4]، ولقد ميز المشرع الجزائري بين اللجان الدائمة والخاصة كما يلي:

– **اللجان الدائمة:** تعرف اللجان الدائمة على أنها تلك اللجان الإجبارية في كل مجلس تنشأ مع بد العهدة الانتخابية للمجلس المحلي وتستمر مادام المجلس يمارس صلاحياته المحددة في القانون وتنتهي بنهايته[5]، فهي بهذا المعنى تتميز بطابع الديمومة وتتولى في الغالب دراسة أهم المساءل التي تعرض على المجلس خصوصاً ما تعلق منها بالمجالات المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلدية، ولقد حدد قانون رقم 11 – 10 أهم المساءل التابعة للاختصاصات المجلس البلدي التي يتم من أجلها إحداث اللجان الدائمة وأوردها على سبيل المثال لا الحصر تتعلق أساساً بـ[6]:

– الاقتصاد والمالية والاستثمار،

---

[1] - A Guide to Meetings, for elected members to support their effective participation in council and committee meetings, The Department of Local Government and Communities, Western Australia , The State of Queensland, 2013 , p 57 , Available at the link: https://www.dlgsc.wa.gov.au/ , Date of the visit 06/22/2022.

[2] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص118.

[3] – بلال بلغالم، المرجع السابق، ص37.

[4] – المواد 31، 33 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[5] – فريد دبوشة، اللجان البلدية كآلية لمساهمة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة يوسف بن خدمة الجزائر، المجلد 54، العدد 2017/04، ص88 .

[6] – المادة 31 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق .

- الصحة والنظافة وحماية البيئة،
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة،
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

وبالتالي يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد خص بالذكر أهم المجالات الحيوية للجان التي تندرج ضمن اختصاصات المجالس المحلية بهدف إضفاء الفاعلية أكبر على تسييرها الجماعي، وهو ما يتناسب مع حجم المهام الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية واتساع مجالات تدخلها، على خلاف المادة 24 من القانون رقم 90-08 والتي خصت بذكر ثلاثة مجالات فقط يمكن أن تنشأ اللجان الدائمة لأجلها وهي: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير، الشؤون الاجتماعية والثقافية.

والجدير بالإشارة أن مشروع قانون الجماعات المحلية قد وسع من نطاقها اللجان الدائمة بإضافة مجالات أخرها كالصحة والنظافة، وحماية البيئية، وتسيير المخاطر والكوارث، وتحويل الطاقة وترقية الطاقات المتجددة [1]، وهي مجالات أصبح إيلاء الأهمية لها اليوم ضرورة ملحة لتكريس فاعلية التسيير والاستجابة السريعة الكفيلة بدرء المخاطر الصحية أو الكوارث الطبيعية وتطوير قدرات البلدية.

أما من حيث تشكيلة اللجان الدائمة لم يشر قانون البلدية رقم 11-10 إلى عدد الأعضاء اللجنة وهو ما يفيد ترك الحرية الكاملة في تقديرها للمجلس المنتخب، إلا أن هناك من يرى لإضفاء فاعلية عمل هذه اللجان لابد من التقليل من عدد أعضائها ذلك أن أحد الأهداف الرئيسة من وراء هذا الإجراء هو تفادي إلقاء أعباء إضافية على الأعضاء المنتخبين نتيجة مشاركتهم في لجان عديدة قد تستغرق وتستهلك جهدهم ووقتهم[2]، وقد يكون الحل من وجهة نظراً اعتماد التركيبية المختلطة للجان حيث يمكن أن تضمن عدد من المنتخبين إلى جانب بعض موظفي إدارة البلدية لمدهم بالمعلومات والوثائق اللازمة بهدف تكريس التعاون في أداء واجباتهم وتحقيق الفاعلية المرجوة لدعم الحكامة الجيدة.

وعلى العموم فقد حدد المشرع عدد اللجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي بمراعاة الكثافة السكانية للبلدية ويكون عددها كما يلي[3]:

- ثلاث (03) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل،
- أربع (04) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة،
- خمس (05) لجان بالنسبة للبلديات التي يراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة،

[1] – المادة 219 من المشروع التمهيدي المتضمن قانون الجماعات الإقليمية 2018، المرجع السابق .

[2] – محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انجلترا (أسطورة الحكم المحلي)، المرجع السابق، ص196.

[3] – المادة 31 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق .

– ستة (06) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.000 نسمة.

في حين أشار المرسوم رقم 13–105 إلى كيفية انتخاب ورؤساء اللجان الدائمة حيث يوكل لكل لجنة أن تنتخب من بين أعضائها رئيسا ونائبا للرئيس ومقرر ولا يمكن لنفس العضو أن يترأس إلا للجنة واحدة [1]، إلا أننا نسجل إغفال التنظيم معالجة مسألة استخلاف رئيس اللجنة في حالة استقالته أو وفاته أو حدوث مانع له، وهو أمر ينبغي تداركه لعدم تعطيل سير أعمال اللجان.

وفي هذا الصدد نجد أن مشروع قانون الجماعات المحلية قد عالج هذه المسألة بدقة حيث نص على عدم إمكانية تقديم رئيس اللجنة استقالته إلا بالتصويت بالأغلبية المطلقة لأعضائها وفي حال تساوي الأصوات وبحضور مرشحة تعلن هذه الأخيرة كرئيسة اللجنة، وفي حال تساوي الأصوات وغياب مترشحة يعلن المترشح الأصغر سنا رئيساً للجنة، ولا يمكن أن يتولى مهام رئيس اللجنة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو نوابه[2]، وهو إجراء نؤيده خصوصاً وأن الرئيس المجلس ونوابه لابد لهم من تفرغهم للمهام الأكثر أهمية إلى جانب ضرورة تحقيق الحياد الكامل لأشغال اللجان بترك مهمة ترأسها للأعضاء المنتخبين.

تحدث اللجان الدائمة بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس البلدي بناءاً على اقتراح من رئيسة، وتحد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة وتجتمع بناءاً على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس، ولقد مكنها القانون من اللجوء إلى الاستشارة المنصوص عليها في المادة 13 من قانون البلدية أي استشارة أي خبير أو شخصية محلية أو ممثل الجمعيات[3]، وهو أمر مستحب لتعزيز ممارسة الديمقراطية التشاركية وزيادة فاعلية أشغال اللجان، في حين نسجل سكوت المشرع في قانون البلدية رقم 11 – 10 على معالجة الجهة التي يتم عرض أشغال اللجان الدائمة عليها ويفهم من ذلك أنها ملزمة بعرض نتائج أشغالها أمام المجلس الشعبي البلدي على اعتبار أنه الجهة المنشأة لها بموجب مداولة.

أشار قانون البلدية 11–10 إلى وجوب أن تتضمن تشكيلة اللجان الدائمة تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس البلدي، وهو إجراء يهدف لبعث نوع من التوازن السياسي داخل هيئة المداولة واستقرار المجلس البلدي وهذا يتماشى وديمقراطية الإدارة البلدية[4]، حيث يعطي نظام اللجان في هذه الحالة أهمية للأقلية داخل المجلس لذلك وجب وضح الترتيبات الملائمة ترتيب لتحقيق التناسب أثناء تعيين اللجان لتعزيز مبدأ التسيير الجماعي، وفي هذا الخصوص بات لزاماً مراعاة التركيبة السياسية التي أصبح فرص تضمنها لفئة الشباب والمرأة وذوي التعليم الجامعيين أمرا ممكنا بعد صدور قانون الانتخابات رقم 21–01، لذلك نقترح أن يتم اشتراط نسب محددة من المرأة والشباب وحاملي الشهادات الجامعية في تشكيل اللجنة لتحقيق أكبر قدر ممكن من الفاعلية والمشاركة.

[1] – المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105، المرجع السابق .

[2] – المادة 222 من المشروع التمهيدي المتضمن قانون الجماعات الإقليمية 2018، المرجع السابق .

[3]– المواد 32، 36 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق .

[4]– عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص195.

الجدير بالذكر أنه يمكن للجنة واحدة التكفل بعدة ميادين كما يمكن أن ينقسم ميدان واحد على ميادين فرعية مختلفة تتكفل بها لجنتان أو عدة لجان مختلفة وذلك بحسب طابع البلدية وعدد اللجان المحددة لمجلسها قانونا، وتكون جلسات اللجان غير علنية وتجري أشغالها في مقر البلدية خلال الفترات الفاصلة بين دورات العادية للمجلس الشعبي البلدي وتحدد كل لجنة الرزنامة المرتبطة بإنشغالها دون تداخل مع الدورات العادية للمجلس، وفي حال انعقاد دورات غير عادية لابد أن تتوافق الأشغال الجارية للجان تلقائياً معها وتستأنف بعد اختتام الدورة الغير عادية بما يتناسب مع أعضائها وبحسب برمجة أشغالها، وهو ما أشار إليه المرسوم التنفيذي رقم 13-105.[1]

لابد من التنويه في الأخير أن اللجان بالرغم من أهميتها أو في أنها مشكلة من أعضاء المجلس فهي لا تملك الحق في إصدار إي قرار نيابة عن المجلس ولا يستطيع هذا الأخير أن يفوضها هذا الحق بدلاً منه وإلا كان قرارها عرضة للإبطال، وفي نفس الوقت لا يتم الاعتراف بأي قرارات صادرة عن هذه اللجان وهو ما أقره مجلس الدولة الفرنسي[2]، وبالتالي تنحصر مهمة اللجان بغض النظر عن طبيعتها في تقديم التوضيحات والاستشارات والمعلومات الضرورية التي قد تتطلب إجراء خبرة أو معاينة بهدف إثراء أشغال المجالس المحلية المنتخبة ودعم تسييرها الإداري للاختصاصات الموكلة إليها قانوناً دون الحلول محلها.

- **اللجان الخاصة:** وتعرف على أنها تلك اللجان التي يتم إنشاءها لفترة محددة ولأجل موضوع بعينه[3]، فهي بهذا المعنى على خلاف الجان الدائمة ذات طابع مؤقت تنتهي بإنتهاء العمل الذي أنشأة من أجله، وعملها ذو نطاق محدود زمنياً وأكثر تخصصاً تحدث أساساً لمتابعها الحالات الطارئة وظرفية، كالكوارث والمخاطر التي قد تطرأ أثناء عهدة المجالس الشعبية البلدية .

ولقد نص قانون البلدية رقم 11-10 على إمكانية تشكيل المجلس الشعبي البلدية إلى جانب لجان خاصة من بين أعضائه المنتخبين لدراسة موضوع محدد في مجال اختصاصاتها[4]، والجدير بالإشارة في ذات السياق أن هذه اللجان لم يكن منصوص عليها في القانون رقم 90-08 وتم استحداثها فقط بموجب القانون البلدية الجديد لتدعم عمل المجلس من خلال مساعدته على دراسة بعض المسائل الخاصة التي تتعلق بإختصاصاته والتي قد لا تتولاها اللجان الدائمة[5].

نص القانون على أن شكل اللجان الخاصة بناءاً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي وعن طريق مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء، وتقدم أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي[6]، بالتالي يلاحظ أن المشرع الجزائري قد منح لرئيس المجلس كامل الحرية في إحداث الجان الخاصة من غير أن يكون للمجلس المنتخب

---

[1] – المواد 40، 41 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المرجع السابق.

[2] – محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية (اللامركزية على الطريقة الفرنسية)، المرجع السابق، 330.

[3] – المرجع نفسه، ص196.

[4] – المادة 33 من القانون رقم 11-10 المرجع السابق .

[5] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص135.

[6] – المادة 33 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق .

الحق في اقتراحها أو حتى النظر في تقاريرها والمصادقة عليها، وهو ما يشكل قصوراً في إعمال مبدأ الشفافية والمساءلة ولا يخدم بأي حال من الأحوال الحكامة كأسلوب للتسيير.

ويرى الأستاذ **عمار بوضياف** بخصوص هذه المسألة تبرز تناقض المشرع فمن ناحية جعل للمجلس البلدي كامل الصلاحيات فيما يتعلق بالمصادقة على تشكيل اللجان الخاصة أو تحديد المهام وضبطها من حيث المدة الزمنية المقررة لإنقضائها طبقاً للمادة 34 من قانون البلدية، إلا أنه أقر قاعدة أن اللجنة الخاصة لا تتعامل فيما يخص نتائجها إلا مع رئيس دون بقية أعضاء المجلس، وهو ما يقلل من شأن المجلس البلدي ويضعف مجال الرقابة الشعبية، كما قد يكون مجالاً خصباً لغض الطرف على بعض التجاوزات التي يكشف عنها تحقيق اللجنة[1]، وهو ما يكرس الضبابية والتعتيم على نتائج اللجان ويفقدها الفاعلية الضرورية لخدمة مصالح المواطنين وعلى الجهود الرامية مكافحة بعض مظاهر الفساد على مستوى الجماعات الإقليمية.

نص المرسوم التنفيذي رقم 13-105 على أن تحل اللجنة الخاصة فور استنفاد الموضوع الذي أنشئت من أجله[2]، وكان الأجدى أن يتم النص على حل اللجنة الخاصة عند انتهاء أشغالها وبعد أن تثبت إيداع تقريرها لدى رئيس المجلس ويتم تقديمها أمام المجلس، وهو ما تم تداركه في إطار المشروع التمهيدي للجماعات المحلية2018 في نص المادة 219 منه؛ وحسن فعل المشرع في قانون رقم 11-10 حينما أوجب مراعاة التناسب التمثيلي الذي يعكس التركيبة السياسية للمجلس أثناء تشكيل اللجان الخاصة على غرار اللجان الدائمة بموجب المادة 35 من القانون نفسه .

الجدير بالإشارة في الأخير أن العضوية في اللجان الخاصة مقتصرة على مجالسها المنتخبة، وهذا ما يحد من الاستفادة من نظام اللجان لأن إشراك الموظفين العاملين في الهيئات المحلية والمواطنين المحليين المتمتعين بالقدر الكافي من الخبرة في عضويتها وهو ما يحقق ميزة التخصص إلى جانب الاستفادة الأكيدة من الخبرة والمعرفة التي قد لا تكون متوافرة لدى أعضاء المجلس وهو ما يثري بشكل ايجابي تقاريرها ومنه قرار المجلس بشأنها[3]، فصحيح أن القانون الجزائري أجاز إمكانية الاستعانة بكل خبير أو ممثل جمعية أو مواطنين من ذوي المؤهلات غير أن تلك المساهمة تتم بصفة استشارية فقط ولا تلزم اللجنة الخاصة ولا الدائمة في شي.

ب – لجان المجلس الشعبي الولائي: أجاز القانون أن يشكل المجلس الشعبي الولائي بدوره لجاناً من بين أعضائه المنتخبين لدراسة المساءل أو القضايا التي تندرج في نطاق اختصاصاته، وتم تمكين المجلس الولائي في هذا الخصوص من إنشاء لجان دائمة وخاصة إضافة إلى للجان التحقيق وهي كما يلي:

– **اللجان الدائمة:** نصت عليها قانون الولاية رقم 21-07 بشي من التفصيل في ما يتعلق بتعداد المسائل التي يمكن للمجالس الولائية أن تشكل اللجان الدائمة من أجلها ووسع من نطاقها لتشمل 09 مجالات مقارنة بما جاء في نص المادة 22 من قانون الولاية 90-09 السابق، وكذا المجالات اللجان الدائمة المحددة في

[1] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص135 .

[2] – المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المرجع السابق .

[3] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص122.

المادة 31 من قانون البلدية 11-10، حيث يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضاءه لجاناً دائمة لمتابعة المساءل التابعة لمجال اختصاصاته لاسيما[1]:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني،
- الاقتصاد والمالية،
- الصحة والنظافة وحماية البيئة،
- الاتصال وتكنولوجيا الإعلام،
- تهيئة الإقليم والنقل،
- التعمير والسكن،
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة،
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،
- التنمية المحلية، التهجير والاستثمار والتشغيل.

ما يمكن أن نستشفه هنا أنه قد يكون الهدف من وراء التوسع في عدد المساءل التي تنشأ من أجلها اللجان الدائمة هو اتساع الصلاحيات المسندة للمجالس الشعبية الولائية وكبر حجم مسؤولياتها الملقاة على عاتقها، خصوصاً وأنها تمارس نشاطاتها على كامل إقليم الولاية والذي يضم بدوره عدد معتبر من البلديات.

وعلى خلاف قانون البلدية رقم 11-10 نجد أن المشرع في قانون الولاية 12-07 لم يحدد النصاب العددي للجان الدائمة، وهو ما قد ينجر عنه نتائج عكسية قد تكلف الجهد والوقت اللازم لتفرغ الأعضاء المنتخبين لمهامها النيابية، فضلاً على الأعباء المالية على عاتق الولاية دون نتائج ملموسة على أرض الميدان.

يتم اقتراح تشكيل اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي طبقاً المادة 34 من القانون رقم 12-07 إما من طرف رئيسه أو من الأغلبية المطلقة لأعضائه عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة مع مراعاة مسألة تناسب التمثيل الذي يعكس التركيبة السياسية للمجلس، وما يستفاد من ذلك أن المشرع أيضا لم يولي على غرار اللجان البلدية الاهتمام بعنصر النسوي أو ذوي الكفاءة في تكوين اللجان؛ فالغرض من ذلك كما يرى **الدكتور عمار بوضياف** هو المحافظة فقط على استقرار المجلس الشعبي الولائي وتكريس التعددية الحزبية وتعميق مبدأ المشاركة كأحد معايير الحكامة[2].

كما أوجب التنظيم أن يأخذ بعين الحسبان طابع الولاية وحجم سكانها وعدد المقاعد المحددة لمجالسها في إمكانية قيام لجنة واحدة بالتكفل بعدة ميادين أو تقسيم ميدان واحد إلى عدة ميادين فرعية تتكفل بكل ميدان منها لجنة، وتلتزم كل لجنة بأن تنتخب من بين أعضاءها رئيساً ونائب للريس ومقرراً، ولا يجوز للعضو الواحد

[1]- المادة 33 من قانون رقم 12-07 المرجع السابق .

[2] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص216.

أن يرأس أكثر من لجنة واحدة أو يكون عضوا في أكثر من لجنتين[1] في حين لم يشر القانون أو التنظيم إلى مسالة استخلاف رئيس اللجنة حال حدوث مانع قانوني له أو استقالته كما هو الحال بالنسبة للبلدية .

وعلى خلاف اللجان الدائمة للبلدية التي تجتمع فقط بعد استدعاء من رئيسها تجتمع اللجان الدائمة للمجالس الشعبية الولائية إما بناءاً على طلب الرئيس كل منها أو بطلب أغلبية أعضائه بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي؛ وتعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه[2]، والملاحظ أن هذا الأخير لم يتم الإشارة إلى إمكانية عرضه على مجلس للمصادقة كما هو معمول به في الحال اللجان الدائمة للبلدية، وهو ما يفيد تعامل المشرع بإزدواجية مع اللجان المجالس الشعبية الولائية التي منحها الاستقلالية نسبياً في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه مقارنة بمثيلتها على مستوى البلدية.

– **اللجان الخاصة:** تطرق قانون الولاية رقم 12–07 بموجب المادة 32 منه إلى مكانية تشكيل لجان خاصة للمجلس الشعبي الولائي قصد دراسة المساءل الأخرى التي قد لا تتولاها اللجان الدائمة كما في الحالات الطارئة أو الحالات الظرفية ذات الطابع المؤقت والتي تحتم على المجلس القيام بإجراءات معاينات أو الاستعانة بخبرات فنية لتحقيق الاستجابة بكفاءة وفاعلية.

فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي بالتعداد أعضائه أن يمارس عمله ككتلة واحدة أين يتولى جميع الأعضاء دراسة كل الملفات والمسائل المعروضة، ولا مجال للشك أن هذه الطريقة تنتقص من فاعلية وسرعة البث في المسائل المستعجلة، اخذين بعين لإعتبار الاختصاص المطلق والغير محدد للمجلس وقصر مدة الدورات[3].

لقد أوجب القانون على غرار اللجان الدائمة مراعاة التمثيل السياسي النسبي للمجلس بالنسبة للجان الخاصة[4]، وتشكل هذه الأخيرة بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءاً على اقتراح من رئيسه أو من الأغلبية المطلقة لأعضائه لمعالجة القضايا ذات النطاق الزمني المحدود، وهو ما يفيد حل اللجان الخاصة فور استنفاد الموضوع الذي أنشأة من أجله أو انقضاء الأجل المحدد بموجب المداولة التي أنشته، وتحدد المداولة التي تتضمن إنشاء اللجنة الخاصة صراحة الموضوع والآجال القصوى لتقديم أشغالها أمام المجلس[5]، وهذا على خلاف للجان الخاصة للبلدية التي تقدم أشغالها إلى رئيس المجلس، وهو ما يحقق مبدأ المساءلة الشعبية والشفافية على مستوى المجالس الشعبية الولائية.

– **لجان التحقيق:** تعتبر لجان التحقيق كجهة رقابة ممارسة على مختلف أجهزة الدولة على إقليم الولاية تتولى بتلك الصفة مهمة طلب المعلومات والإيضاحات عن أعمال الجهات الإدارية وتقديم تقارير بذلك أو قد

[1] – المادة 37، 40 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، المرجع السابق.

[2] – المادة 41 من نفس المرسوم.

– المادة 34 من قانون رقم 12–07، المرجع السابق.

[3] – عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق،المرجع السابق، ص170.

[4] – المادة 34 من قانون رقم 12–07، المرجع السابق.

[5] – المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، المرجع السابق.

يستدعي الأمر مثول المسؤولين أمامها [1]، فهي بهذا المعنى تمثل أحد أهم الأدوات التي تكرس بحق مبدأ المساءلة والذي يقتضي طرق باب المسؤولين من أجل تقديم توضيحات وتفسيرات بشأن تسيير المديريات أو المصالح غير الممركزة للدولة على إقليم الولاية.

ولقد أجاز المشرع للمجالس الشعبية الولائية لجوءها لإنشاء لجان تحقيق بعد طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أومن ثلث (3/1) أعضائه الممارسين[2]، وحسن فعل المشرع حينما أشرك الأعضاء المنتخبين في اقتراح تشكيل هذه اللجنة، وهو ما من شأنه أن يزيد من احتمالية الكشف عن الأخطاء أو التجاوزات المسؤولين بما يحقق فاعلية مهامها من جهة ومن جهة ثانية يعزز أسلوب التعاون والتشارك في تسيير شؤون الولاية.

تعد لجان التحقيق مثلها مثل لجان الخاصة تمارس عملها في نطاق محدود من حيث الموضوع والزمان ولقد أوجب القانون ضرورة التقيد بالآجال الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها، ويخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي الوالي والوزير المكلف بالداخلية بذلك وتلتزم السلطات المحلية بمساعدة لجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها وتقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة[3]، وهو ما يحقق الفاعلية والرقابة الشعبية جراء تجسيد مبدأ الشفافية في نتائج أشغال لجان التحقيق بعرضها على المجلس الشعبي الولائي.

ويرى الأستاذ " **محمد زعوادي**" أن رقابة هذه اللجنة قد تتسم بعدم الفاعلية لأن القرار النهائي في الأصل لا يكون في يد المجلس الشعبي الولائي بل في يد السلطة الوصية والتي غالباً ما تكون أمام عدة ضغوطات وعراقيل قد تدفعها لتخاذل في اتخاذ الموافق بشأن نتائج التحقيق، هو ما يرسخ الشكوك حول جدوى هذه الرقابة[4]، إلا أنها من وجهة نظراً تبقى وسيلة مهمة للضغط على المسؤولين المحليين وحثهم على مراجعة وتدارك أخطائهم وكذا الكشف على مواطن الفساد المحتملة من الأعوان والموظفين المكلفين بتسيير المصالح والهيئات على إقليم الولاية، وهو ما يجسد مبدأ المسائلة كأحد الركائز الأساسية للحكامة الإدارية ويزيد من فاعلية التسيير المحلي الجماعي وحبذا لو يتم تعميم إمكانية إنشاء لجان التحقيق بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي.

تجرى أشغال لجان المجلس الشعبي الولائي بغض النظر عن طبيعتها بمقر الولاية في الفترات الفاصلة بين الدورات وتعتمد كل لجنة الرزنامة المرتبة بأشغالها دون تداخل مع الدورات العادية للمجلس، وتتوقف الأشغال الجارية للجان تلقائياً في حال عقد دورات غير عادية وتستأنف بعد اختتامها بما يتناسب مع أعضاء اللجان

[1] – إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص106.

[2] – المادة 35 من قانون رقم 12-07، المرجع السابق .

[3] – المادة 35 من نفس القانون.

[4] – بلال بلغالم، المرجع السابق، ص41.

وحسب برنامج أشغالها، تكون جلسات اللجان غير علنية مع الأخذ بعين الاعتبار إمكانية دعوة المجلس كل شخص من شأنه تقديم المعلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبراته[1].

ولابد من التنويه في الأخير أن قانون الولاية رقم 12-07 منح لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي الحق في توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول في المصالح أو المديريات غير ممركزة للدولة على إقليم الولاية، وألزم ذات القانون مسؤوليها الإجابة كتابة خلال 15 يوما من تاريخ تبليغه لنص السؤال[2]، فالأسئلة عادة تلعب ادوار مهمة في الرقابة على نشاطات الإدارة سواء من أجل الكشف عن التجاوزات المرتكبة من قبل الأجهزة التي تشرف عليها أو بهدف إرشاد المسؤولين لإتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على التجاوزات وإصلاحها [3]، فضلاً على كونها أحد الأدوات الأساسية لتفعيل مبدأ المساءلة أين يؤدي طرح السؤال إلى تكوين صورة عامة حول حالة سير نشاط القطاعات المختلفة على إقليم الولاية ثم عرضها أمام المجالس الشعبية الولائية ومن ثم إثراء المناقشات التي تجريها لإضفاء الفاعلية على التسيير الجماعي للمجالس المحلية.

الفرع الثاني: محدودية فاعلية تسيير المجالس المحلية في الجزائر وآفاق الإصلاح وفق منظور الحكامة الإدارية

يَعرف التسيير الجماعي للإختصاص المحلي بواسطة المجالس المحلية في الجزائر عدة تحديات ومعوقات تحول دون تحقيق الفاعلية والكفاءة والاستجابة السريعة لحاجيات المواطنين أو على الأقل تحقيق أداء مستوى معقول من أداء الخدمات العمومية، وهو ما اعترفت به السلطات في العديد من المناسبات، ولعلى أبرزها الاختلافات العميقة بين الأعضاء المنتخبين وافتقارهم للكفاءة الضرورية لتحقيق النجاعة لعدم إلمامهم بالتقنيات المتعلقة بتسيير المجالس[4]، وهذا كله في ظل الاعتماد على معيار العام في توزيع الاختصاص، وهو ما افقدها القدرة على الاستجابة لمقتضيات الحكامة الإدارية؛ وبات يستدعي البحث عن سبل للإصلاح الفعلي للتسيير المحلي الجماعي لإعادة الاعتبار للمكانة التي ينبغي أن تحضى بها مجالسنا المنتخبة لقيادة قاطرة التنمية المحلية.

ويمكن لنا اختزال أهم الصعوبات التي تعتري التسيير الجماعي للمجالس المنتخبة في نقطتين أساسيتين، منها ما يتعلق بضعف مردودية الهيئة المنتخبة في تسييرها الجماعي للتنمية والخدمة العامة **(أولا)**، ومنها ما يرتبط بتفشي بعض المظاهر والسلوكات السلبية للمنتخبين في التسيير المحلي **(ثانيا)**، ودون أن نهمل التطرق لآفاق ومقترحات إصلاح كل منهم وفق منظور الحكامة الإدارية.

---

[1] – المواد 41، 42 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، المرجع السابق .

[2] – المادة 37 من قانون رقم 12-07، المرجع السابق .

[3] – عبد الرزاق براهمي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأساليب السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق ومدى فاعليتها في الحد من الفساد الإداري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي آفلو، المجلد 02، العدد 02 / جوان 2019، ص174.

[4] – **راجع في ذلك:** – وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص08 وما يليها .

– مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة في المتقى حول : مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002، ص ص32-33 .

أولا – ضعف مردودية الهيئات المنتخبة في تسييرها الجماعي للتنمية والخدمة العامة:

يظهر ضعف المردودية تسيير الجماعي للإختصاصات المحلية في قصور المجالس المحلية على الوفاء بإنجاز المشاريع التنموية المسطرة واحتواء كافة متطلبات وحاجيات المواطنين من الخدمات العمومية، ناهيك عن رداءة النوعية والجودة في تسيير وهو راجع في الأساس من وجهة نظرنا لسببين رئيسيين التأثير السلبي لنمط الاقتراع النسبي على اتخاذ القرار المحلي، وضعف الكفاءات والتكوين المناسب للمنتخبين في مجال التسيير الإداري، وسنتعرض إليهما كما يلي:

1- التأثير السلبي لنمط الاقتراع النسبي على اتخاذ القرار المحلي:

إن التحول الجدري للنظام الانتخابي من نظام يعتمد على الأغلبية في توزيع المقاعد وشغلها إلى نظام يعتمد على التمثيل النسبي بصورة كاملة ابتداء من القانون العضوي رقم 97-07 كان له نتائج ايجابيات لا يمكن نكراها في تعميق مبدأ المشاركة، فهو الأصلح لتمثيل الأقليات والأجدر بمنح الفرصة للأحزاب الضعيفة في نيل عضوية المجالس الشعبية المحلية بما يتناسب مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها، كما يمكن أن يعزز تميز وقوة الحملات الانتخابية من حيث تنوع برامج السياسية ووجود جو حقيقي من التنافس الذي يتيح للمواطنين المفاضلة بينها واختيار من يمثلهم بكل حرية[1]؛ إلا أن تطبيقه في الجزائر أظهر العديد من الآثار السلبية التي أدت إلى إضعاف فاعلية قرارات المجالس المنتخبة وعرقلت تسييرها الجماعي التنمية، ذلك أنه نظام يصعب معه إيجاد الأغلبية اللازمة التي يشترطها قانوني الولاية والبلدية للمصادقة على المداولات أو حتى في اختيار اللجان أو الرئيس ونوابه كما سبق وأن أشرنا.

إن غياب الانسجام بين ما يتطلبه نجاح النظام التمثيل النسبي وقانون الولاية والبلدية كان سبباً في ترك آثار سلبية على التسيير الإداري للجماعات المحلية [2]، أهمها استفحال حالات انسداد المجالس المحلية، حيث يعرف الأخير على أنه: " **وضعاً متأزماً ناتج عن انغلاق قنوات الحوار والتشاور بين أعضاء المجلس قد يختلفوا حول موضوع أو مشروع أو قضية ما ويتحول إلى انسداد إداري يرهن الأنشطة الإدارية المتعلقة بالتسيير، ويأخذ صورا شتى قد تتلبس بسحب الثقة أو عزوف أغلبية الأعضاء عن حضور المداولات المبرمجة أو رفض المصادقة على أعمال المجلس**"[3]، فنظام التمثيل النسبي ومنذ تطبيقه الأول في الانتخابات المحلية 1997 أسفرت على تعذر حصول الكثير من القوائم الانتخابية على الأغلبية المطلقة من المقاعد، وكانت النتيجة بروز الكثير من المجالس الفسيفسائية التي يغلب عنها الطابع غير المتجانس بسبب كثرة التحزبات،

[1] – محمد رضا بن حماد، المرجع السابق، ص396 .

[2] – حنان علاوة، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص21 .

[3] – فدوى بوعشرية، أثر الانسداد السياسي للمجالس الشعبية المحلية على التنمية في الجزائر – دراسة حالة بلدية سعيدة –، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد خاص جوان / 2018. ص377 .

فوجدت صعوبة في اختيار الرئيس وكذا تشكيل اللجان والتصويت على المداولات الأمر الذي تحتم تدخل وزارة الداخلية في الكثير من المرات لفض النزاعات التي تحدث بين الأعضاء[1].

ولقد امتدت تلك الأزمة حتى بالنسبة للعهدة الانتخابية الممتدة مابين 2012 إلى 2017؛ حيث أشارة الإحصائيات إلى أن أزيد من 800 بلدية من أصل 1541 بلدية تعاني من ظاهرة الانسداد السياسي على مستوى مجالس البلدية، مما أدى إلى تعطيل العديد من المشاريع التنموية ذات الوزن الاقتصادي والاجتماعي للإقليم[2]؛ كما أن الإفراط في سحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية عجل في ظهور حالات الانسداد والجمود ضمن إطار المجالس المنتخبة، عملاً بأحكام المادة 55 من قانون البلدية رقم 90-08 التي كانت تتيح إمكانية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي[3]، فتقرير مثل هكذا إجراء وقت تعرف فيه المجالس المحلية حالة من عدم الاستقرار وغياب الوعي الكافي لدى الأعضاء المنتخبين بأهمية العمل الجماعي المشترك أدى إلى شلل المجالس المنتخبة وعطل من جهود تحقيق الخدمة العمومية وانجاز البرامج التنموية.

فمن بين 32 حالة سحب الثقة التي تم تسجيلها في 2008 فإن 21 حالة منها تعود أسبابها للاختلافات الخطيرة بين الأعضاء و11 حالة أخرى بسبب سوء التسيير، كما أنه عرف 33 مجلسا شعبيا بلدياً من بين 541 وضيعة انسداد إما بسبب سحب الثقة غير مصادق عليها من قبل الجهات الوصية أو اختلافات بسبب رفض تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي[4].

حسن فعل المشرع حينما تخلى على إجراء سحب الثقة من الرئيس في ظل القانون رقم 11 -10، إلا أنه لم يوفق من وجهة نظرنا في الإبقاء على نظام التمثيل النسبي حتى بعد صدور الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات حيث أسفرت الانتخابات المحلية التي أجريت يوم 27 نوفمبر 2021 على حصول 11 حزباً مشاركاً على الأغلبية المطلقة لعدد المقاعد في 300 بلدية فقط من أصل 1541 بلدية، أما في بعض البلديات والولايات التي لم تستطع فيها القوائم المشاركة الحصول على الأغلبية المطلقة اضطرت للجوء إلى التحالفات على غرار تحالف حزبي حركة البناء الوطني وحركة الكرامة في المجلس الشعبي الولائي لولاية تقرت[5]، فمن شأن تطبيق النظام تمثيل النسبي التأثير لا محالة على فاعلية التسيير لكونه يمهد لكثر الانشقاقات والصراعات الداخلية بين الأعضاء نتيجة تعارض الرؤى والبرامج الحزبية، وهو ما ينعكس سلباً على حكامة التسيير الإداري المحلي ويضعف من قدرة واستجابة هذه الأخير لحاجيات المواطنين وتحقيق التنمية المنشودة.

---

[1] – لوناسي جبيقة سعيداني، أثر التمثيل السياسي على الحكامة المحلية في الجزائر، مداخلة في المتقى الدولي بعنوان " المواطنة الحكامة المحلية في بلدان شمال إفريقيا، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، يومي 04 و05 أفريل 2012، مجلة المحكمة الدستورية، الجزائر، العدد 2015/05، ص ص57-58 .

[2] – فدوى بوعشرية، المرجع السابق، ص ص198-211.

[3] – المادة 55 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

[4] – وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص ص08-09.

[5] – النتائج النهائية لإنتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية 27 نوفمبر 2021، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ، منشورة على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة : https://ina-elections.dz/results/، تاريخ الزيارة: 2022/02/01.

يمكن إجمال أهم صعوبات التي خلفها تطبيق نظام التمثيل النسبي في الجزائر وتضافرها مع عوامل أخرى ساهمت في تعميق انسداد المجالس ومنه إضعاف فاعلية تسييرها الشؤون المحلية ما يلي[1]:

– بروز ظاهرة بيع وشراء قوائم الترشيحات وما صاحبها من فساد وغلو الجانب المالي عليها مع غياب البرامج الحزبية والذي زاد من حدة للاستقرار في المجالس المحلية وإعاقة جهود التنمية المحلية،

– ضعف الثقافة الحزبية سواء في عملية ترشح أو عند توزيع المناصب زاد من حجم الانسداد وحوله إلى ظاهرة استعصت على القوانين إصلاحها،

– التحكم الخارجي من أشخاص لا يمتون بصلة للمجلس في مسألة تغيير الهيئة التنفيذية وسياسية توزيع اللجان بهدف تحقيق أغراض الشخصية، على غرار لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار فالجانب المالي وإبرام الصفقات العمومية أكثر عرضة للنهب والسلب والفساد المالي وتحقيق المصالح الفردية،

– تعسف ورؤساء المجالس المحلية وطغيان السياسة الانفرادية في تسيير الشؤون المحلية والابتعاد عن التشاور والتعاون كالإنفراد بإلغاء القرارات التي تتخذ في جلسة المداولات دون الرجوع إلى باقي الأعضاء المنتخبين،

– تعمق الخلافات بين أعضاء المجالس ورؤساءها حول كيفية تسيير الشؤون المحلية وتسوية الحسابات فيما بينهم وبقاء مصالح المواطنين معلقة لمدة طويلة وتعطيل تمرير المشاريع التنموية التي سطرتها الحكومة.

وفي الأخير ولتحقيق المساهمة الفعلية لنمط الاقتراع في تطوير أداء المجالس المحلية المنتخبة ووفق منظور الحكامة الإدارية يجب إعادة النظر في نظام التمثيل النسبي وحبذا لو يتم اعتماد نظام للاقتراع يوازن بين تحقيق مبدأ المشاركة وتكريس الفاعلية في التسيير والإدارة معاً؛ وهذا على غرار النظام المختلط الذي كرسه المشرع الفرنسي بموجب أحكام المادة (L338) من قانون الانتخابات، والذي يضمن وجود تركيبة سياسية منسجمة يستعبد فيها حصول حالات انسداد نتيجة تجسيد أغلبية مستقرة تضمن فاعلية التسيير، مع ضمان أكبر قدر من مشاركة المعارضة السياسية كأقلية متواجدة في ضمن الهيئات المحلية[2].

2– ضعف الكفاءات والتكوين المناسب للمنتخبين في مجال التسيير الإداري:

تعتمد الإدارة المحلية الفعّالة على أداء المنتحبين فهم مسؤولين عن التخطيط لمستقبل مجتمعاتهم ووضع الاستراتيجيات والسياسات التنموية وتطوير الرؤية للمجتمع وتقرير ما يحب القيام به لتجسيدها، هو الدور القيادي الفعّال للأعضاء المنتخبين كمكون حيوي للحكامة الجيدة والذي يجب أن يسعوا خلالها للعمل كفريق واحد لخدمة المجتمع[3].

---

[1] – فدوى بوعشرية، المرجع السابق، 378.

[2] **- راجع في ذلك :**

– حنان علاوة، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص21 .

- Art L338 du code électorale français , Version en vigueur depuis le 01 décembre 2015, Disponible sur le lien : https://www.legifrance.gouv.fr, Date de visite :11/08/2022 .

- ولمزيد من التفاصيل حول كيفية انتخاب أعضاء مجالس البلدية الفرنسية راجع :

- Michel Verpeaux et d'autres, Op.cit, p 69 et suivantes .

[3] - A Guide to Meetings, Op.cit, p 7 .

وبالتالي يقتضي تجسيد الحكامة الإدارية من الناحية العملية فاعلية أداء المجالس المحلية لمهامها، وهو ما يفترض في القائمين بالتسيير تمتعهم بالكفاءة والتكوين الكافي الذي يحقق أكبر قدر من المردودية والنجاعة في التسيير، غير أن الواقع في الجزائر أبان أن معظم المنتخبين في المجالس المحلية غير قادرين على حمل أعباء التسيير الجماعي لكونهم معظمهم لا يتمتعون بالمؤهلات الكافية لتولي المناصب النيابية، والذي يرجع لعدة أسباب يمكن اختزالها في نقطتين كالآتي:

أ – تباين أهمية اشتراط المؤهل العلمي في الترشح لعضوية المجالس المحلية:

يفهم من اشتراط المؤهل العملي في ضمن شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية وهو أن المهام والوظائف الموكلة للنائب لا يستطيع الإلمام بها إلا إذا بلغ درجة أو حد معقولاً من العلم والثقافة التي تؤهله لتقدير الأمور تقديراً سليماً[1]، وفي ذات السياق يرى الدكتور **عبد الحميد فرج** أن عملية تكوين المنتخب المحلي تبدأ قبل انتخابه بصورة التي تظهر في وضع المشرع شروطاً للترشح منها المستوى العلمي المعتبر للأعضاء المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية، ولما لا وضع شرط حيازة تخصصات معينة كتخصص القانون أو الاقتصاد أو العلوم السياسي لمن يترأس المجلس البلدي وذلك بهدف ضمان قدر جيد من التكوين المسبق لهم[2].

الملاحظ أن المشرع الجزائري في جل القوانين الانتخابية التي سبقت الأمر رقم 21-01 المتضمن قانون الانتخابات الجديد على غرار القانون رقم 16-10 لم يكن يشترط ضرورة توافر مؤهل عملي معين للترشح لعضوية المجالس المحلية بغرض توسيع نطاق المشاركة وضمان مبدأ أكبر قدر ممكن من المساواة بين المترشحين، إلا أن ذلك كان على حساب مردودية ونجاعة التسيير المحلي، حيث أثبت الواقع العملي ضعف المؤهل العلمي لدى من أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية على حد سواء.

فلا تزلّ تُطرح مسألة المستوى التعليمي المتدني المترشحين في كل موعد انتخابي حتى بعد إصلاح قانون الانتخابات سنة 2016، فقد بلغت نسبة المترشحين محدودي المستوى التعليمي في الإنتخابات التي أجريت في نوفمبر 2017 ما يقارب 75% على مستوى المجلس الشعبي البلدي وأفرزت الانتخابات ما نسبته 62 % بعد الإعلان عن النتائج، أما بالنسبة للمجالس الولائية بلغت نسبة المترشحين دوي المستوى التعليمي المحدود 65.5% وبعد الإعلان عن النتائج بلغت النسبة 38 %[3]، وبالتالي فإن الانتخابات المحلية لا تفرز بالضرورة منتخبين أكفاء نتيجة عدم اشتراط المؤهل العلمي المناسب في المترشحين بل تفرز منتخبين غالبيتهم ممن يتمتعون بقاعدة جماهيرية واسعة، والكثير منهم ليس على دراية أو معرفة بقواعد وطرق المتبعة في تسيير الجماعي للمجالس المحلية.

---

[1] – أحمد بنيني، المرجع السابق، ص ص194-195.

[2] – عبد الحميد فرج، ضعف تكوين المنتخبين سبب مشكلات المجالس، حوار منشور في جريدة الشعب أونلاين (جريدة الكترونية تصدر عن مؤسسة الشعب)، 05 أكتوبر 2021، الموقع الرسمي للجريدة : http://www.ech-chaab.com/ar/، تاريخ الزيارة : 2022/08/04.

[3] – ليدية عليم، المرجع السابق، ص ص161- 162 .

تبرز ضرورة توافر الإمكانيات المعرفية والمؤهلات للازمة لتحقيق أغراض التنمية في إقرار مجموعة من الشروط المتعلقة بالمستوى التعليمي ضمن شروط الترشح لضمان تحمل مسؤولية التمثيل وتجاوز النقص أو الاختلالات في طبيعة ونوعية العمل الجماعي والنتائج المتوخاه منه بشكل لا يمنح مساحة لتدخل السلطات المركزية في اختصاصات الجماعات الإقليمية إلا في نطاق محدود ووفق لما هو مقرر قانوناً[1]، هو ما يستلزم أن يكون المترشح حاصلاً على شهادة علمية تثبت مستواه التعليمي أو على الأقل إلزام المرشحين بضرورة الإلمام بالقراءة أو الكتابة كحد أدنى على غرار ما فعلته كل من العراق، لبنان، ومصر[2].

كل تلك الدوافع جعلت من المشرع الجزائري يعيد النظر أخيرا في مسألة اشتراط المؤهل العلمي في ترشح لعضوية المجالس المحلية في ظل الأمر رقم 21-01 وهي نقطة ايجابية تحسب للمشرع، وكثيراً ما نادى بها الباحثون في مجال القانون الإداري طالما أن هدفها تعزيز فاعلية المجالس المحلية، حيث اشترط في قوائم الترشح لإنتخابات المجالس الشعبية الولائية والبلدية أن تتوافر على نسبة معية من حاملي الشهادات الجامعية وهي نسبة الثلث (1/3) غير أن ما يمكن أن يأخذ على المشرع في هذا الخصوص فضلاً عن أن نسبت الثلث غير كافية فهي لا تضمن بضرورة أن تسفر نتائج الانتخابات عن فوز حاملي الشهادة الجامعية كمنتخبين في المجالس المحلية، ذلك أنها مقررة كشرط من شروط الترشح للإنتخابات وليس لتوزيع المقاعد هذا من جهة.

ومن جهة ثانية لم يكن من اللازم اشتراط مستوى تعلمي جامعي تحديداً للمنتخب المحلي، فالأمر يقتضي فقط ضرورة توافر المنتخبين على مستوى تعلمي يمنح لهم القدرة على التسيير[3]، حيث يمكن تحقيق الكفاءة بتمتع المنتخب بالمؤهل العلمي الذي يمنحه الحد الأدنى من الدراية والخبرة في الشؤون العمومية والتي لا تقتصر على فئة حاملي شهادات الجامعية أو الخبراء في مجال التسيير الإداري، فيكفي فقط تمتعهم بقدر من التعليم الذي يؤهلهم على فهم مجريات التسيير الجماعي بغض النظر عما إذا كان مستوى تعليم جامعي أو دونه، وحتى يتمكن المشرع على الأقل من تعميه كشرط أصيل للترشح لكافة المقدمين على نيل عضوية المجالس الشعبية المحلية دون التأثير على مبدأ المشاركة أو المساواة في الترشح وهو ما يضمن الحكامة الجيدة.

يبدو أن المشرع الجزائري قد نص في المادة 176 من الأمر رقم 21-01 على ضرورة توافر نسبة لا تقل عن الثلث من أصحاب الشهادات العلمية في قوائم الترشح وفق نظام الحصص الإجبارية بهدف تشجعيها للترشح لإنتخابات المجالس المحلية من دون أن يجعله عاملاً ذو تأثير سلبي على مبدأ المساواة الترشح، وكان الأجدى من وجهة نظرنا لتعزز فاعلية المجالس المحلية اشتراط أن يحوز جميع المترشحين دون استثناء على

[1] – خليل الفاهي، المجالس الجماعية والتنمية : نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل بلورة دور جديد للسلطة ،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 35 / 2000، ص50 .

[2] – شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب)، المرجع السابق، ص153.

[3] – عليم ليدية، المرجع السابق، ص162.

مستوى تعلمي معين قد يكون مستوى التعليم الثانوي مع ترك نسبة الثلث المرتبطة بحاملي الشهادات الجامعية ومنحهم الأولوية في توزيع المقاعد.

أما إذا ما بقي الوضع كما هو عليه في الأمر رقم 12-01 دون مراجعة يبقى الحال متروكاً لوعي الناخبين بأن لا يمنحوا أصواتهم لمن قد لا يرون فيه القدرة والكفاءة اللازمة لحل مشاكلهم، إلى جانب ما تتحمله الأحزاب السياسية من مسؤولية تقديم قوائم انتخابية كاملة من ذوي الكفاءات والمؤهلات العلمية لضمان وجود تشكيلة للمجلس متميزة وعلى دراية كافية بجوانب التسيير المحلي حتى تكون في مستوى المسؤولية وتطلعات المواطنين.

الملاحظ أيضا أن أزمة ضعف كفاءة المنتخبين المحليين لا تقتصر على الأعضاء وحدهم فهي تطال حتى رؤساء المجلس الشعبية المحلية، ويزداد الوضع تعقيدا حينما يتعلق الأمر بالرئيس المجلس الشعبي البلدي ذلك أن هذا الأخير يمارس وظائف عديدة وحيوية ذات طابع تنفيذي له أثر مباشر على فاعلية تسيير شؤون البلدية فالمشرع سواء في قانون الانتخابات رقم 12-01 أو في الأمر رقم 21-13 الذي يعدل ويتمم قانون البلدية رقم 11-10 لم يشترط ضرورة تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمؤهل علمي المناسب للمنصب المهم الذي سيشغله[1].

فإذا كانت الوظيفة السياسية للمنتخب قد لا تطرح في حالات معينة وفي نطاق محدودة للغاية أي إشكال إذا لم يتوفر في القائم عليها مستوى تعليمي أو ثقافي، فإن التسيير الإداري للشؤون المحلية يتطلب لا محالة توافر قدر الواسع من المعارف التقنية والقانونية فضلاً عن التأهيل السياسي، فكيف يعقل تحقيق حكامة سياسية وإدارية إذا كان رؤساء البلديات لا يحوزون على مستوى تعلمي ملائم وهم يتحملون وحدهم معظم المسؤوليات التنفيذية[2]، وبالنظر إلى حجم الاختصاصات الموكلة لرؤساء المجالس عادة كتلك المتعلقة بالميزانيات أو الشراكة والتعاون، يمكن أن نقول أن تلك الاختصاصات يستحيل القيام بها من قبل أشخاص ذوي المستوى التعليمي ضعيف فهي تفرض على من يتكلف بها أن يكون على دراية واسعة وإدارك شامل ومستوى تعليمي يؤهله لتدبير القضايا المحلية بما يستجيب لحاجيات المواطنين[3].

قد يتم تبرير غياب اشتراط الكفاءة أو المستوى التعليمي في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمساواة في حق الترشح المكفولة دستورياً لكل المواطنين، وهو تبرير غير مقبول ذلك أن القانون يمكنه أن يعمل على تقييد ممارسة بعض الحقوق والحريات كما هو حاصل في شروط المترشح للإنتخابات البرلمانية والرئاسية، حيث اشترط القانون العضوي رقم 19-08 مستوى جامعي في الترشح لمنصب الرئيس أو عضوية المجلس

---

[1] – **راجع في ذلك :**

– المادة 184 من الأمر رقم 21-01، المرجع السابق.

– المادة 4 من الأمر رقم 21-13، المرجع السابق.

[2] – سعيد بجو، أضواء نقدية حول طريقة انتخاب مكاتب الجماعات الترابية، المجلة المغربية للحكامة القانونية والقضائية، المغرب، العدد 01 /2016 ص164.

[3] – حليمة الهادف، المرجع السابق، ص204.

الشعبي الوطني[1]، ومن ثم بات لزاماً اليوم خصوصاً في ظل اتساع مهام الجماعات الإقليمية إن لم يتم مراعاة شرط الكفاءة العلمية لكافة المرشحين على أقل كخطوة أولية مراعاة ذلك بالنسبة لتولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي لتحقيق التسيير المحكم والفعّال لشؤون البلدية، باعتباره المسؤول الأول والأخير على ترجمة تطلعات المواطنين وناخبيهم على أرض الواقع ودفع عجلة المشاريع التنموية.

ب – ضعف التكوين المنتخب المحلي وسبل تطويره:

يكمن تعريف التكوين على أنه: " **عملية إعداد وتحضير الفرد لمنصب تسيير وإشراف، بحيث ينتج عن ذلك توفره على رصيد معرفي يؤهله للإبداع في أداء مهامه والعمل على تطوير قدراته** "[2]، والتكوين في القطاع العام يعد عملية منظمة ومستمرة تكسب الأفراد معرفة أو مهارة أو قدرات لازمة لأداء وظيفة معينة أو بلوغ هدف محدد[3]، وبناءاً عليه يعد التكوين على مستوى الجماعات الإقليمية أحد الأدوات المهمة لرفع مستوى فاعلية المورد البشري المنتخب في تسيير الشؤون المحلية بإعتباره فاعلا أساسي لتحقيق التنمية المحلية، فلا فائدة ترجى من منح الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية طالما لم يكن منتخبيها على قدر جيد من التكوين الذي ينمي قدراتهم ومهاراتهم على إدارة الشأن المحلي.

من المعلوم أن المنتخب المحلي يتكسب شرعيته السياسية من وظيفة التمثيل وليس من كفاءته التقنية، ورغم ذلك لابد أن يكون مؤهلاً لفهم النصوص القانونية والتنظيمية التي تؤطر عملية التسيير، فهو ليس مطالبا بحيازة مستوى دراسي معين فحسب وإنما لابد له من تكوين شامل يصقل معرفته وكفاءته التي تنمي القدرة لديه على مواجهة المشاكل المعقدة لاسيما المرتبطة بالجوانب التقنية والقانونية والإدارية[4].

إن الجماعات الإقليمية لم تعد مجالا للتسيير العشوائي أو التقليدي بل الأمر أصبح يقتضي وجود منتخب مؤهل بما يكفي من النواحي الثقافية والأخلاقية تستهدف تحسين قيامه بواجباته اتجاه المواطن، وعليه فعملية تكوين المنتخب المحلي عنصر لا حياد عنه في كل إستراتيجية حقيقية للتنمية المحلية، فهو يتعلق أساساً بتنمية قدرات ومؤهلات المنتخبين المحليين في تسيير شؤونهم والنهوض بأداء الجماعات المحلية[5]، وهو ما يحقق الحكامة الإدارية التي ترتكز على الفاعلية والسرعة في الاستجابة لحاجيات المواطنين.

---

[1] – مراد بوطبة، مدى توافق مستوى تأهيل رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي مع متطلبات التمنية المحلية، أعمال المتقى الوطني الافتراض حول : دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، المنعقد يوم 03 جانفي 2022، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، مارس 2022، ص13 .

[2] – ندير حاجي، جمال درويش، أثر تكوين المنتخبين المحليين في الأداء التنموي للبلديات في الجزائر، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 07، العدد 2021/03، ص1443 .

[3] – مريم قيزاني، تدعيم مركز التكوين ودعم اللامركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير المهني في قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، السنة الجامعية 2018/2017، ص04 .

[4] – عبد الله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير، جامعة ابن زهر، المغرب، السنة الجامعية : 2018/2017، ص276 .

[5]– المصطفى قريشي، الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 32/31، 2015، ص19 .

عملاً بتلك الأهمية خطى المشرع الجزائري أول خطواته في سبيل إيجاد صيغة قانونية تضمن التكوين للمنتخبين المحليين وذلك من خلال قانون البلدية رقم 11-10 الذي نص على ضرورة أن يلتزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه[1]، في حين لم يشر قانون الولاية رقم 12-07 إلى هذه المسألة، وهو ما يحيلنا إلى نهج الازدواجية المعتمدة من المشرع في التعامل مع مستويات التنظيم اللامركزي وغياب الرؤية الشاملة للتسيير المحلي.

على العموم يعد تكريس حق التكوين في قانون البلدية بمثابة اعتراف من المشرع بأهمية التكوين وتدريب المنتخب المحلي وتأهيله لكي يكون قادراً على أداء مهامه، وكإلتزام يقع على عاتق السلطة المركزية، ومعتبراً إياه أيضا بمثابة رخصة غياب مبررة عن أشغال المجلس البلدي بموجب الفقرة 02 من المادة 38 من نفس القانون[2]، ولقد جاء على لسان وزير الداخلية حين عرضه لمشروع قانون البلدية على سبب إصرار وزارة الداخلية على تكوين رؤساء المجالس البلدية وكذا النص على إجبارية التكوين بموجب هذا مشروع القانون أن التسيير البلدي أصبح يتطلب قدرات في التسيير واحترافية كبيرة في أداء المهام، ففي العديد من البلدان تعد الوظيفة التي يمارسها ورؤساء البلديات مهنة حقيقية يجدد فيها الناخبون ثقتهم بهم في كل مرة بالنظر إلى خبرتهم الناجعة والايجابية على المدى الطويل[3].

بناءاً عليه نظمت مصالح التكوين لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية بعض دورات التكوين لفائدة المنتخبين المحليين، حيث تم إطلاق دورة تكوينية بتاريخ 16 نوفمبر 2014 لفائدة ورؤساء المجالس الشعبية لـ1541 بلدية، وتهدف هذه الدورة إلى تثمين دور المنتخبين في تحقيق التنمية وتزويدهم بالمعارف من أجل ضمان تسيير أفضل للشؤون المحلية، وتركزت هذه الدورة على مجالات عديدة كتسيير الموارد البشرية، المالية المحلية، المنازعات وتنظيم الصفقات العمومية، ولقد تم تنظيمها على مستوى العديد من المراكز والمعاهد عبر الوطن[4]؛ كما تم تنظيم دورتين أخريين لصالح 1541 رئيس بلدية الفترة مابين 2016 و2020 وتكوين الأمناء العامين للولاية لـ 45 ولاية على مستوى المدرسة الوطنية للإدارة تحت عنوان دعم وتحسين قدرات الكفاءات من أجل فاعلية ونوعية أكبر في التسيير وتكوين ورؤساء المجالس الشعبية الولائية على مستوى ولاية سطيف

[1]- المادة 39 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق .

[2] – عبد المالك مزيان، المقاربة الجزائرية لتكوين المورد البشري المحلي، أعمال المتقى الوطني الافتراض حول : دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، المنعقد يوم 03 جانفي 2022، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، مارس 2022، ص75 .

[3] – وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص09 .

[4] – حصيلة برامج التكوين المخصص لفائدة المنتخبين المحليين ومستخدمي البلديات خلال العهدة الانتخابية السابقة، مديرية التكوين، المديرية العامة للموارد البشرية التكوين والقوانين الأساسية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية : متوافر على الموقع الرسمي للوزارة : https://interieur.gov.dz : تاريخ الحصول : 2022/09/08 .

بمشاركة 48 ولاية[1]، إلى جانب العديد من دورات التكوين والتي اقتصرت على الموظفين والأعوان المحليين كالتكوين الخاص بإطارات البلدية ومستخدمي البلديات، المتصرفين الموظفين حديثا وغيرها[2].

إن تحقيق الغايات التي تسعى إليها سياسة تكوين المنتخبين المحليين تتطلب تبني إستراتجية واضحة ومحددة في غاياتها وضبط مصادر تمويلها على أن يتم توزيع المسؤولية في تطبيقها بين الدولة والجماعات المحلية والهيئات السياسية ومنظمات المجتمع المدني مع الأخذ بين الاعتبار مستوى المعنيين بهذا التكوين ووضعيتهم[3]، والملاحظ أن المشرع لم يرفق حق التكوين المنصوص عليه في قانون البلدية بإطار قانوني خاص ينظمه سواء أكان ذلك من حيث عدد الدورات أو الجهة المنظمة أو المكلفة بالنفقة، كما لم يسعى إلى إنشاء مؤسسات متخصصة في هذا المجال لتكوين المنتخبين المحليين سواء على الصعيد الوطني أو المحلي مع إبقاء مسألة تنظيم الدورات التكوينية لصالح المنتخبين في يد وزارة الداخلية فقط دون سواها[4]، وهذا على خلاف المكانة التي حضي بها التكوين المخصص للموظفين أو الأعوان العموميين على مستوى الجماعات الإقليمية التي تم تأطيرها من خلال المرسوم التنفيذي رقم 20-194، حيث تضبط دورات التكوين وتحسين المستوى بمراعاة احتياجات القطاعات والاعتمادت المالية المتوفرة والمناصب المالية، على أن يتكفل الهيكل المركزي للوظيفة العمومية بضمان تجانس دورات التكوين ومطابقتها مع سياسة تكوين وتحسين المستوى وكذا متابعة تنفيذها[5] .

كما يضاف إلى أزمة ضعف التكوين لدى المنتخبين المحليين أن تنظيم الدورات التكوينية صالح رؤساء البلديات التي سعت إليها وزارة الداخلية لم تستمر نتيجة التغيير المستمر في الوزراء وهو ما يؤدي بضرورة إلى تغيير الرؤى والأوليات لكل وزير ليبقى الإشكال قائما في عدم وجود برامج تكوينية مستقرة وقارة للمنتخبين المحليين[6]، ويرجح فشل سياسات التكوين لعدة اعتبارات يمكن اختزالها في نوعين أحداهما معياري والآخر بنيوي، فالنسبة للاعتبارات المعيارية تتجسد في صورة غياب تصور شمول وواضح للتكوين وغياب تنظيم قانوني خاص لتكوين المنتخبين يقنن عمليته ويعدد مضامينه وأهدافه، وهذا الفراغ القانوني لم يساعد على وجود مؤسسات متخصصة في تكوين المنتخبين، أما الاعتبارات البنيوية فهي مرتبطة بطبيعة الشخص المنتخب الذي

[1] – علي بن حفاف، إستراتيجية التكوين الإداري للمورد البشري المحلي في الجزائر، أعمال المتقى الوطني الافتراض حول: دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، المنعقد يوم 03 جانفي 2022، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، مارس 2022، ص61 .

[2] – حصيلة برامج التكوين المخصص لفائدة المنتخبين المحليين ومستخدمي البلديات خلال العهدة الانتخابية السابقة، المرجع السابق.

[3] – المصطفى قريشي، المرجع السابق، ص19.

[4] – ليدية عليم، المرجع السابق، ص164 .

[5] – المواد 04، 06 من المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 يوليو 2020 يتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 43، الصادر بتاريخ 28 يوليو 2020.

[6] – عبد الحميد فرج، المرجع السابق .

تفرزه الانتخابات المحلية والتي تسفر على فوز فئات متنوعة من الأفراد منهم المثقف والأمي، الشاب والمسن، وهو ما يصعب معه إيجاد تكوين ملائم يكون الأصلح للجميع في ظل وجود ذلك التمايز بينهم[1].

ولذلك بات من اللازم اليوم تدخل المشرع الجزائري بجعل التكوين شاملاً ودورياً لكافة أعضاء المجالس المحلية ومطابقته للمهام التي يمارسها العضو المنتخب في المجلس أو في أحد اللجان، وحبذا لو يكون في بداية العهدة الانتخابية مع النص تزويد المنتخب بمختلف الوسائل والآليات التي تمكنه من التدبير الجيد لشؤون المحلية، وجعل العملية التنموية تتسم بالجودة والفاعلية اللتان تعتبران أهم مرتكزات الحكامة المحلية.

كما يجب أن يفهم أن تكوين هنا المراد به ليس التكوين الأكاديمي المتخصص كما هو الحال في التعليم الجامعي أو التكوين الذي يجعل من المنتخب خبيراً في مختلف ميادين تدخل الجماعات الإقليمية، وإنما المقصود به حد الأدنى من الدراية والخبرة في مجال التنمية والتسيير المحلي والذي من شأنه أن يتيح للمنتخبين القدرة على تولي الشأن المحلي بكفاءة وفاعلية[2] .

وفي الأخير لابد من التنويه أنه في إطار جهود إصلاح الجانب القانوني التكويني للمنتخبين المحليين أن مشروع قانون التمهيدي للجماعات المحلية والذي خصص الباب السادس من جزءه الأول تحت عنوان تكوين وقدرات الجماعات الإقليمية نص على ضمان حق التكوين لمنتخبي الجماعات الإقليمية وعلى واجب هذه الأخيرة في إعداد مخطط سنوي للتكوين وتمويله والسهر على تنفيذه مع خضوعه لموافقة المجلس المنتخب[3]، وهو ما نؤيده ونقترح دعمه بإطار قانوني واضح ومستقر ولا يقتصر فقط على تكوين المنتخب المحلي بل يضاف إليه التكوين الذي يهدف إلى دعم قدرات الفاعلين المحليين الآخرين على غرار منظمات المجتمع المدني لتتحقق الحكامة بمفهومها الشامل ؛ ونثمن في هذا الإطار الجهود الرامية لتعزيز قدرات الفاعلين المحليين من خلال المركز الدولي لتدريب الفاعلين المحليين الذي تم إنشاءه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-137[4]، وتتمثل أهم مهامه في تقديم تكوين لفائدة الفاعلين في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والمدن المستدامة إلى جانب ضمان الخبرة مجال الحكم الراشد المحلي.

ثانيا- تفشي مظاهر سلبية في التسيير الجماعي المحلي وسبل معالجتها:

إن ضعف الكفاءة السياسية والإدارية للمنتخبين المحليين أدت إلى بروز بعض السلوكات السلبية لديهم أضرت بفاعلية ونجاعة التسيير الجماعي لغياب الوعي الكافي بأهمية العمل الجماعي أو الإرتقاء بمستوى التنمية والخدمة المحلية، وهي تظهر أساساً في صورة ضعف التواصل بين المنتخبين وباقي الفاعلين المحليين، إلى جانب ظاهرت غياب المنتخبين أو تهربهم من تولي المسؤوليات لضعف الحماية القانونية من أخطاء

[1] – عبد الله كواعروس، المرجع السابق، ص ص181-182.

[2] – المرجع نفسه، ص ص276-277.

[3]– المواد 36، 37، 38 من المشروع التمهيدي المتضمن قانون الجماعات الإقليمية 2018، المرجع السابق.

[4] – المرسوم التنفيذي رقم 13-137 المؤرخ في 10 أبريل 2013، يتضمن إنشاء وتنظيم وسير المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين بالغرب العربي (سيفال – المغرب العربي)، ج.ر.ج.ج، العدد 21 الصادر بتاريخ 23 أبريل 2013 .

التسيير، وهو ما يقتضي نظرة جديدة للإصلاح ترتكز شخص المنتخب المحلي ومركزه القانوني، وسنتولى دراسة ذلك كمالي:

1- ضعف التواصل بين المنتخبين وباقي الفاعلين المحليين: ليس التكوين والمستوى التعليمي وحده ما يقتضيه التسيير الجيد للشؤون المحلية بل لابد للمنتخب المحلي أن يكون على مستوى عالي من الدراية بالمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والمالية والنفسية لمحيطه، قصد اتخاذ قرارات ملائمة ومعايشة لواقعه تستهدف تطويره وتثمينه عوض المساهمة في تكرسيه أو تجميده[1].

إن القانون يسمح ويشجع فكرة الاستشارة الفنية مع المواطنين والجمعيات أو الخبراء ذوي الكفاءات لمعالجة قضايا ومشاكل الجماعات الإقليمية، لكن هذه الإمكانيات لم تستغل ولم تجسد على المستوى العملي بالقدر الكافي[2]، ذلك أن جانب الممارسة العملية لمعظم المجالس المحلية المنتخبة تظهر عدم رغبة المنتخبين على تبني سياسة الانفتاح على المواطنين وعزوفهم عن استخدام وسائل التواصل بباقي الفاعلين المحليين على غرار منظمات المجتمع المدني، وهو ما أثر بشكل كبير على فاعلية القرارات التنموية وعدم انسجامها مع الواقع المعاش.

فتجاهل المؤشرات الخارجية ومعطيات الواقع المحلي عند رسم التصور للعمل الإداري وصناعة قرار التنمية يعزز من حالة للامشاركة عند المواطنين اتجاه المجالس المحلية ويزداد الأمر حدة في ظل ضعف تواصل المنتخبين مع الناخبين، فبمجرد انتهاء عمليات التصويت في الانتخابات المحلية ينقطع الخيط الرفيع الذي يجمعهم لتصبح العلاقة بين الطرفين مقطعة لا تتجدد إلا كل موعد انتخابي[3]، ولكي يكون أعضاء المجالس المحلية على مستوى جيد من الأداء فهم بحاجة إلى فهم وجهات نظر الأشخاص الذين يمثلونهم والاتصال معهم، وهذا الأخير هو عملية ذات اتجاهين أين يقدم أعضاء المجلس معلومات للمجتمع حول سياسات وقرارات المجلس، ثم ينقل المواطنون رغباتهم واهتماماتهم وآرائهم إلى المجلس من خلال الأعضاء، لذلك فإن تمثيل كل من الناخبين والمجلس بشكل فعال يحتاج لعضو المجلس إلى أن يكون متواصلاً جيدًا وعلى اتصال دائم مع أفراد المجتمع المحلي[4].

حيث يمكن لمواضيع الأساسية للمجالس المحلية كالميزانية أو المشاريع الإنمائية الكبيرة أو العمران أو نظام التسيير الجماعي لبعض الأمور أن يجتمع فيها المواطن بالمسؤول المنتخب في شكل حلقات أو ندوات دورية منظمة قد تكون كل ثلاثة أو ستة أشهر، وللمواطن فيها إبداء رأيه وثم للمجلس أن يأخذ بتلك الآراء والمقترحات أو يستغني عنها طالما أنه يحوز الشرعية والمسؤولية الكاملة في اتخاذ القرار النهائي[5].

---

[1] – حليمة الهادف، المرجع السابق، ص201.

[2] – مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص34.

[3] – آمنة الخلوقي، تدبير الشأن الترابي بالمغرب بين أزمة الديمقراطية المحلية ورهان المشاركة، مجلة المنبر القانوني، المغرب، العدد 2018/15، ص208.

[4] - A Guide to Meetings, Op.cit, p 09 .

[5]– دحو ولد قابلية، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة في المتقى حول : مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002، ص ص20-21 .

إن مبادئ الحكامة الجيدة تقتضي إقامة جسور التواصل المستمر سواء كان ذلك بين المسؤولين والموظفين المحليين من جهة وبين رؤساء المجالس المحلية والمواطنين من جهة أخرى، وهو ما يخلق ديناميكية على مستوى تدفق المعلومات ويسهل من تداولها بين مختلف الفاعلين المحليين، وبالتالي تعزيز مساهمتهم في اتخاذ القرار وتنفيذيه لتحسين الأداء ومعاونة المسؤولين على عطاء أكبر وعلى مردودية ذات جودة عالية في التسيير[1]، وفي هذا الإطار عكفت الدولة الجزائرية على اتخاذ بعض تدابير التي تهدف لتعزيز الحكامة المحلية من خلال رفع مستوى التأطير المتعلق بعصرنة نظام المعومات والاتصال للجماعات المحلية بتمكينها من نظام حديث للمعلومات والاتصال، والذي يرمي لتسهيل وتحسين العلاقات مع جميع الفاعلين على غرار إنشاء شبكة معلوماتية ووضع نظام المراقبة للمشاريع وبرامج التنمية ومتابعتها وإعداد خريطة تفاعلية للجماعات المحلية .. الخ[2].

بما أن الجماعات الإقليمية ملزمة بمخاطبة كل الفئات الاجتماعية في الإقليم الذي تسييره، كما أنها تتكفل بإعداد خطط التنمية المحلية وتتحمل مسؤولياتها في ذلك وجب عليها التحاور مع الأطراف المؤثرة في توجهاتها وقراراتها، وانفتاحها أصبح ضرورة لتنمية قدرتها على مواجهة المشاكل المحلية المتعددة والمعقدة، فوعي المجلس الشعبي المحلي بحجم تلك المسؤولية يقوده حتماً إلى التعامل مع المواطنين المحليين[3]، فمثلاً يعد مرفق النقل من المرافق الحيوية للمواطنين بسبب اتساع الأنشطة الاقتصادية المحلية، وهو ما يفرض أن تكون هنالك علاقة بين المواطنين والجماعات المحلية حول مرفق النقل لتحديد الحاجات الضرورية التي تلزمه قصد تجويد الخدمة للمواطنين المحليين[4].

وبالتالي فالدور المتوقع للمجالس الشعبية المحلية يكمن في وضعه آليات محدد تضم التواصل المستمر بين أعضاء المجالس والمواطنين المحليين من خلال تفعيل استخدام تكنولوجيا المعلومات وتبني نهج الحكومة الإلكترونية[5]، ويمكن للأعضاء المنتخبين البقاء على اتصال بالناخبين بإستخدام طرق عديدة بما في ذلك ما يلي[6]:

- حضور اجتماعات المنظمات المحلية؛
- حضور كافة التظاهرات التي تنظمها الجماعات المحلية؛
- المشاركة في المناسبات التي تعقد في المنطقة المحلية؛
- التواصل مع المجتمع عبر رسالة إخبارية أو بريد إلكتروني أو موقع ويب؛

---

[1] – محمد بوكطب، المرجع السابق، ص69 .

[2] – تقرير المرحلي الأول حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، المرجع السابق، ص ص60 –61 .

[3] – فريدة مزياني، الإطار القانوني للجماعات المحلية : واقع وآفاق، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 24 / ديسمبر 2005، ص ص174–175.

[4] – فريدة مزياني، الإطار القانوني للجماعات المحلية : واقع وآفاق، المرجع السابق، ص175.

[5] – عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية (دروس مستفادة من التجربة المصرية)، ط01، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، 2014، ص129.

[6]- A Guide to Meetings, Op.cit, p 8 .

– الاطلاع على الصحف والجرائد المحلية.

2– ظاهرة غياب المنتخبين: تعد مسألة تغيب المنتخبين عن حضور المداولات من المساءل التي تعترض طريق فاعلية المجالس المحلية المنتخبة في ممارسة المهام والصلاحيات الموكلة إليها، فهي تنتقض من أهمية التسيير الجماعي وجدوى ممارسة الديمقراطية المحلية ككل، ويعود تغيب المنتخبين لعدة عوامل منها ما هو مرتبط بقصور في النظام القانوني للمنتخب المحلي، ومنها ما يرتبط بضعف الوعي والحس بالمسؤولية لدى أعضاء المجالس المحلية حول أهمية إبداء آراءهم ومناقشة المساءلة المعروضة عليهم بمناسبة انعقاد المداولات المجلس أو حتى في أشغال للجان، ومن بين تلك العوامل التي ساهمت في تفشي ظاهرة غياب المنتخبين المحليين نذكر ما يلي :

– **مجانية التمثيل وافتقار المنتخب للحافز المادي:** إن الأصل في ممارسة النيابية المحلية هي المجانية[1]، هو ما أخذ به المشرع الجزائري على مستوى المجالس البلدية والولائية[2]، وذلك من باب أنه لا يتصور أن يستفيد المنتخب من تعويض أو مقابل مالي لقاء ممارسته مهامه النيابية لأنها تندرج ضمن النشاط السياسي للفرد، غير أن القانون قد أجاز إمكانية استفادة المنتخبين من علاوات وتعويضات ملائمة بمناسبة انعقاد دورات المجلس المنتخب[3].

الملاحظ أن المشرع الجزائري يؤيد الرأي القائل أن وظيفة التمثيل يفترض أن تكون مجانية، لأن عمل العضو المنتخب قائم على أساس تطوعي وأن منحه مبلغ مالي لقاء ذلك قد يحمل الجماعات الإقليمية أعباء مالية إضافية هي في منأى عنها، فهو يقدم خدمة عامة بتمثيله المحلي للمواطنين ولا يستوجب أن يكون العرض منها الكسب المادي[4]، إلا أن تلك المجانية في الواقع سببت كثرة غياب المنتخبين عن حضور الجلسات خصوصاً في ظل ضعف الحافز المادي، وبالرغم من النص على التعويضات التي تطرق إليها المرسوم التنفيذي رقم 13–91 إلا أن المجانية لا تزل من ميزات العمل النيابي المحلي، أما عن التعويضات المالية التي تمنح للأعضاء الغير دائمين فهي لا تقارن بالإمتيازات التي يتمتع بها ورؤساء المجالس ونوابه أو رؤساء للجان الدائمة بإعتبارهم منتخبين دائمين فهم يستفيد من امتيازات عدة على غرار نظام التقاعد أو الضمان الاجتماعي، ويتقاضون أجرة شهرية بمراعاة معيار السكانية أو عدد مقاعد[5]، وهو ما يزيد من حدة

---

[1] – رضا جنيح، المرجع السابق، ص32 .

[2] – المادة 37 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق .

– المادة 38 من القانون رقم 12–07، المرجع السابق .

[3] – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص196 / 197 .

– **راجع أيضا:** عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص173.

[4] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص91.

[5] – ليدية عليم، المرجع السابق ص168.

– **راجع أيضا:** المرسوم التنفيذي رقم 13–91 المؤرخ في 25 فبراير 2013 يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج.ر.ج.ج، العدد 12 الصادر بتاريخ 27 فبراير 2013.

نفور الأعضاء المنتخبين من العمل المحلي وتهربهم من تولي مسؤولياتهم التمثيلية وبالتالي ضياع مصالح المواطنين.

لذلك بات لازماً الأخذ بالرأي الآخر الذي يرى أن المجانية العضوية في المجالس المحلية لم تعد تتناسب مع العصر الذي نعيش فيه والواجب يقتضي دفع رواتب مناسبة للأعضاء لتتمكن المجالس المحلية من الاستقطاب النوعي للمترشح صاحب الكفاءة والخبرات لإضفاء الفاعلية في التسيير وتحسين مستوى الخدمات، وهو ما يتطلب تدخل المشرع بتقرير رواتب شهرية لضمان التزام اكبر للمنتخبين في أداء مهامهم على نحو المراد له[1]، على أن تتلاءم الرواتب مع القدرة المادية للجماعة الإقليمية وأن تختلف بإختلاف المهام المنوطة بالعضو المنتخب.

– **عدم تأثر النصاب القانوني للجلسات بإنسحاب العضو المنتخب:** على الرغم من أن المشرع الجزائري قد رتب على تخلف العضو المنتخب المحلي عن الحضور لدورات المجلس لثلاث دورات متتالية دون مبرر الإقالة التلقائية أو التخلي عن العهدة [2]، إلا أن التنظيم اعتبر أن حضور العضو المنتخب والذي انسحب قبل بداية إشغال المجلس لا يؤثر على النصاب القانوني للانعقاد[3]، فحتى ولو انسحب العضو ولثلاث دورات متتالية في نفس السنة لن يعد غائباً قانوناً ولا يكون تحت طائلة الإقالة، برغم من غيابه الفعلي عن مشاركة في اجتماعات المجلس الشعبي الولائي أو البلدي على حد سواء.

لذلك قد يلجأ المنتخبين المحليين إلى تسجيل حضورهم في بداية الجلسة ويغادرون عن عقد شغالها، وهو ما يتناقص مع الهدف من اشتراط ذلك النصاب ألا وهو ضمان حضور أشغال المجالس من طرف عدد لابأس به من المنتخبين وليس الحضور الوهمي لهم وانسحابهم من المشاركة[4] .

– **ضعف التأهيل الثقافي والسياسي:** يظهر ذلك في صورة تردد المنتخبين أو تخليهم بشكل كامل عن ممارسة مهامهم التداولية بفعل محدودية قدرتهم على الإلمام بتقنيات التسيير المحلي، ووظيفتهم تحتم عليهم المشاركة بفاعلية في النقاش العام وطرح المشاكل المواطنين والمساهمة في إيجاد حلول لها[5].

من ناحية أخرى يترتب على ضعف التكوين السياسي للمنتخب غياب هذا الأخير عن حضور جلسات المداولات والنقاشات التي تجريها المجالس المحلية، والذي تتحمل فيه الأحزاب السياسية النصب الأكبر من المسؤولية لغياب سياسة جدية قائمة على توعية مرشحيها بأهمية العمل الجماعي وضرورة إنجاح مسار الديمقراطية المحلية كسبيل لترقية الخدمة العمومية والنهوض بعجلة التنمية.

---

[1] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص91.

[2] – المادة 45 من القانون رقم 11–10 المعّدل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 43 من القانون رقم 12–07، المرجع السابق.

[3] – المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 13–105، المرجع السابق.

– المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 13–217، المرجع السابق.

[4] – عبد الله كواعروس، المرجع السابق، ص183.

[5] – المرجع نفسه ص182.

وبالتالي فنحن في أمس الحاجة إلى قانون جديد للأحزاب السياسية يحمل في نصوصه ثوابت تنظم أعراف الحياة الحزبية وتضبط ملامحها وتغير بشكل كلي وجدري الأوضاع الداخلية للأحزاب، نظراً لعدم إمكانية إقامة نظام ديمقراطي متين على أحزاب مفرغة داخليا من كل مظاهر ومعالم الديمقراطية[1]، وفي غياب ذلك الإطار القانوني لن نكون أمام ديمقراطية الحقيقية في مجالسنا المنتخبة ومنه استمرار غياب المنتخب عن حضور المداولات وأشغال اللجان والتي تنعكس بسلب فيما بعد على نشاط الهيئات التداولية وعلى مقتضيات الحكامة المحلية، وفي هذا الإطار نرى أنه بات من الضروري أن لا يكتفى فقط بنص على ضرورة الحضور الجسدي للمنتخبين لأشغال ودورات المجلس وذلك بإعتراف بإمكانية الاعتداد بحضور العضو المنتخب عن بعد بالإستعانة بوسائل التواصل الحديثة والذي ثبت نجاحها في العديد من المناسبات والاجتماعات الدورية الثقافية والعملية في ظل جائحة كرونا.

3- تهرب المنتخبين من تولي المسؤوليات لضعف الحماية القانونية من أخطاء التسيير:

تعد سياسة التجريم من بين أهم الوسائل التي تعبر عن درجة الحماية التي يمنحها القانون للقيم والمصالح التي تهم المجتمع[2]، وتندرج ضمن تلك السياسة تجريم كامل مظاهر الفساد والإخلال بالصالح العام من نهب الأموال العمومية والكسب الغير مشروع وخدمة المصالح الشخصية، فتجريم المشرع لتلك الأفعال يعد أحد متطلبات الحكامة الجيدة، غير أن توسع في نطاقه وفي المتابعات القضائية للمسؤولين المحلين في مجال التسيير قد يتولد عنه نتائج عكسية كقتل روح المبادرة والابتكار لديهم لتخوفهم المستمر من تحمل تبعات سوء تقديرهم المواقف في ظل عدم وجود إطار قانوني واضح يحميهم من المسؤولية القانونية، وهو ما يؤدي إلى التقليل من فاعلية أداء المجالس المحلية .

حيث يرى **الدكتور عبد الحميد فرج** في هذا الخصوص أن من أسباب ضعف المجالس المحلية المنتخبة هي المتابعات والتحقيقات وإيداع للعديد من المسؤولين في السجن مما أحجم روح الإبداع لديهم وعطل إمكانية الاجتهاد في تسيير المحلي والتنمية خصوصاً بعد ما حصل في الحراك 22 فيفري[3]، كما يرى **الأستاذ عمار رخيلة** أن سجن أزيد من 200 مسؤول بسبب تهم نهب المال واستغلال الوظيفة والامتيازات غير القانونية أثار الرعب والخوف لدى شريحة واسعة من المسؤولين الذين باتوا يتخوفون من إي مبادرة أو مصادقة على المشاريع أو الصفقات في مختلف القطاعات[4]، وبالتالي فإن تلك المتابعات تفضي لتفشي بعض السلوكات السلبية الأخرى على غرار ظاهرت التهرب من القيام بالمسؤولية كبقاء العديد مصالح البلديات معطلة إلى حين عودة

[1] – بوحنية قوي، هبة لعوادي، إصلاح قانون الأحزاب السياسية الجزائري، مجلة دفتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد12/ جانفي 2015، ص185.

[2] – فايزة زروقي، عبد القادر بوراس، السياسة الجنائية المعاصرة بين أنسنة العقوبة وتطوير قواعد العدالة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 14، العدد 2021/03، ص298.

[3] – عبد الحميد فرج، المرجع السابق .

[4] – بلقاسم حوام، ضوابط وندوة وطنية لرفع التجريم عن التسيير، جريدة الشروق اليومي، 2021/12/08، الموقع الإلكتروني للجريدة : https://www.echoroukonline.com، تاريخ الزيارة 2022/08/11 .

رؤساء البلديات من فترات التكوين، فالنواب يفضلون الانتظار بدل البحث في بعض المسائل هروبا من المسؤولية بإلاختفاء خلف رئيس المجلس الشعبي البلدي[1].

في إطار الجهور الرامية لتفادي شلل نشاطات الإدارة والمؤسسات العمومية جراء توسع المتابعة القضائية للمسؤولين العموميين لجأت السلطة ممثلة في رئيس الجمهورية إلى تبني نهج مغاير يرتكز على استبعاد أفعال التسيير من دائرة تجريم، حيث كان أولها صدور التعليمة الرئاسية رقم 05- 2020 وهي تعليمة متعلقة بحماية المسؤولين المحليين وتضمنت جملة من التدابير الواجب إتباعها كأجراء يمهد لتطبيق رفع التجريم عن أعمال التسيير[2].

ولقد وردت عدة تقارير لرئاسة الجمهورية تشير إلى أن عدد من إطارات الدولة المسؤولين يتعرضون لمتابعتهم قضائيا لمجرد رسائل مجهولة المصدر وردت لدى العديد من الجهات الأمنية والمؤسسات الدولة ونتج عن ذلك العديد من المظاهر السلبية على غرار حرمان الإطارات العمومية من حريتهم وظلم الذي لحق من جراءها، وهو ما تسبب بزيادة تخوفهم وخشيتهم من الوقوع تحت طائلة المتابعة وقد جعلتهم تلك الوضعية يمارسون الحد الأدنى فقط من التزاماتهم في حين يمتعون عن أي مبادرة بشكل أذى إلى تأجيل معالجة الملفات الهام أو ذات الطابع الاستعجالي[3]، وهو ما أثر سلباً على الاستجابة لمصالح المواطنين وكذا الفاعلية التي تقتضيها عملية تسيير الشؤون العمومية.

أوصت التعليمة الرئاسية رقم 05- 2020 بعدم الأخذ بالتبليغ عبر الرسائل المجهولة بعين الاعتبار لكونها لا تعد دليلاً قاطعاً وحاسماً لنسب وقائع قد تكتسي صفة الجريمة أو الجنحة وأوصت على وجه الخصوص بما يلي[4]: – ضرورة التميز بين أخطاء التسيير الناجمة عن سوء التقدير والتصرفات العمدية التي لا تخدم سوى مصالح القائمين بها أو أطراف أخرى والتي تحرك بسوء نية،

– لا يجب أن تأخذ مسألة مكافحة الفساد كحملة من أجل المساس بإستقرار وسائل انجاز وتجسيد مهام الدولة ومختلف هياكلها التنفيذية،

– ضرورة التميز الأعمال ذات الطابع المدان والتي قد تنج عن عدم الكفاءة أو سوء التقدير ولا تنم على إرادة في الفساد الايجابي أو سلبي وعدم جلبها لإمتيازات ما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على أن تتم معاقبتها بشكل صارم إداريا،

[1] – سمير بوعيسى، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسداداها، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 03، العدد 05 / أكتوبر 2014، ص42.

[2] – مأمون مؤدن، أمينة بن يسوف، رفع التجريم عن أعمال التسيير وأثره على المنظومة القانونية والاقتصادية في القطاع العام دراسة تحليلية للتعليمة الرئاسية رقم (02-2021)، مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، المجلد 03، العدد 02/ ديسمبر 2021، ص04 .

[3]– التعليمة الرئاسية رقم 05-2020 مؤرخة في 19 أوت 2020 تتعلق بمعالجة التبليغ عبر الرسائل المجهولة. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

[4] – المرجع نفسه.

– تمييز الأفعال التي خلفت خسائر اقتصادية ومالية للدولة بهدف الحصول على امتياز غير مستحق للغير وبإنتهاك القوانين والتنظيمات ودون استشارة، فإن الشك في ذلك مسموح به ووجب توجيه التحقيق حول أدلة ملموسة التي من شأنها أن تفضح الفساد سواء كان ايجابي أو سلبي.

كما تم إصدار تعليمة رئاسية أخرى في ذات الإطار تحمل رقم 02 / 2021 لتأكيد على عزم رئيس الجمهورية في رفع التجريم عن أعمال التسيير، وهي تندرج ضمن مساعي تحرير المبادرات وإعادة الثقة للمسؤولين المحليين وتشجعيهم على تنمية روح المبادرة من غير الخوف من تحمل تبعات الأخطاء في التقدير المحتملة والتي لا يمكن تفاديها في هذا المجال، حيث تم تسجيل ما يلي[1]:

– تراجع مناخ الأعمال ووتيرة الاستثمارات نتيجة تردد المستثمرين في الخوض في المشاريع بسب التباطؤ في معالجة الملفات المتعلقة بالإستثمار المحلي،

– ضعف التحفيز الذي يبديه المسؤولين المحليين نتيجة الخوف تعرضهم المتابعات القضائية فيما بقية عدة المشاريع عالقة أو تعذر استغلالها رغم استكمال نجازها بسبب عوامل عدة مرتبة بالخصوص بإجراءات المطابقة أو رخص الاستغلال،

بناءاً عليه ولتصدي لتلك المظاهر السلبية في التسيير المحلي تضمن هذه التعليمة عدة تدابير مهمة كما يلي[2]:

– تقييد تحريك الدعوى العمومية للحد من المتابعة الجزائية بأن يكلف وزير العدل والسادة مسؤولي المصالح الأمنية المكلفة بالتحقيق في أخطاء التسيير بعدم المبادرة بأي تحريات كانت أو متابعات قضائية ضد المسؤولين المحليين دون الحصول على الموافق القبلية للجهة الوصية ممثلة في وزير الداخلية،

– تقرير الجزاء الإداري كبديل عن الجزاء الجنائي لأعمال سوء التسيير، حيث اشترطت التعليمية أن يتعلق الأول بضرورة التميز بين الأعمال التي تدخل في خانة سوء التقدير وبين تلك التي تهدف إلى خدمة مصالح شخصية أو خدمة لمصالح الغير، أما الشرط الثاني ألا يكون فعل التسيير موضوع التجريم يعود الفائدة على المسؤول الموقع للترخيص ولا لأعضاء من عائلته أو أصدقائه، وهو ما يستبعد الجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته كالإمتيازات غير المبررة في مجال الصفقات أو الرشوة أو اختلاس أموال عمومية ... الخ.

وفي الأخير لا بد من التنويه وبحسب رأي **الأستاذ عمار رخليه** أن رفع التجريم عن التسيير لا بد أن تكون له ضوابط محددة وبمنأى عن التعامل بحسن النية لكون الأخطاء الإدارية تتفاوت فيما بينها وهو ما يقتضي بضرورة عدم التعامل معها بنفس الدرجة، فطمأنة المسؤولين بعد المتابعة حال وقوع الخطأ قد يترتب عليه نتائج

[1] – التعليمة الرئاسية رقم 02–2021 مؤرخة في 28 أوت 2021، المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

[2] – مأمون مؤدن، أمينة بن يسوف، المرجع السابق، ص06.

– **راجع أيضا:** التعليمة الرئاسية رقم 02–2021، المرجع السابق .

عكسية كالتسيب وتشيع ثقافة الفساد وتمييع وظيفة الرقابة[1]، وهو ما من شأنه أن يوازن من وجهة نظرنا بين جميع معايير الحكامة الإدارية في هذا الجانب، فهذه الأخيرة تتطلب وجود منظومة قانونية صارمة في محاربة كافة جرائم الفساد إلى جانب ضرورة تكريس آليات قانونية تكفل تحرير المبادرات والإبداع بما يحقق الجودة والنجاعة في تسيير، ولهذا نقترح أن يتم منح منتخب المحلي الحصانة القانونية بالنسبة للأعمال المتصلة بوظيفة التمثيل فقط على أن يكون محل متابعة جزائية عن الأفعال الأخرى غير المتصلة بوظيفة التمثيل بعد إشعار الجهات الوصية بذلك.

المطلب الثاني:

تفويض مرافق الجماعات الإقليمية آلية لإشراك القطاع الخاص وتعزيز مردودية الخدمات

تعد تفويضات المرافق العمومية شكل من أشكال التعاون حيث يتشابك المنطق العام والخاص بشكل وثيق مع احتفاظ النشاط المفوض قانوناً بطابعه العام الذي يظل تحت مسؤولية السلطة المفوضة[2]، وبذلك يعتبر إبرام عقد تفويض المرافق العامة المحلية من بين الحلول المتاحة لتطور أُطر الشراكة والتعاون بإسناد مهمة التسيير بعض مرافق الجماعات الإقليمية للخواص بغية تنمية مواردها المالية إلى جانب القيام مقامها بجزء من الدور الخدماتي والتنموي الذي تقدمه للتخلص النقائض المسجلة في تسريع وتيرة تقديم الخدمة العمومية[3].

بهذا المعنى فإن تفويض مرافق الجماعات الإقليمية يتفق مع أسلوب الحكامة المحلية الذي يدعو إلى إشراك فواعل أخرى غير الهيئات المحلية الرسمية في تسيير الشأن المحلي على رأسها القطاع الخاص، نظراً لما يملكه من مزايا وقدرات عملية وتقنية وموارد بشرية مؤهلة تتيح له إضفاء معايير الجودة في أداء المرفق المحلي بما يحقق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، ما يجعل من تفويض المرافق المحلية تقنية ملائمة لمتطلبات الحكامة في التسيير **(الفرع الأول)**. .

إن نجاح تفويض المرفق العام كأسلوب غير مباشر لتسيير مرافق الجماعات الإقليمية يظل رهينة وجود إطار قانوني واضح ودقيق يكفل تحديد معالمه ويضبط الإجراءات الكفيلة بإختيار أفضل متعاقد الذي يملك بحق الميّزات المادية والبشرية والتقنية التي تكفل تطوير الخدمة العمومية وتعزيز التنمية المحلية في إطار الشفافية والمساواة والمنافسة، وهو ما يحقق الفائدة من تفويض المرافق العام كآلية تستهدف إشراك القطاع الخاص في التسيير الذي لن يتأتى إلا من خلال ضمان حوكمة جيدة لإجراءات إبرام عقد تفويض مرافق الجماعات الإقليمية **(الفرع الثاني)**.

---

[1] – بلقاسم حوام، المرجع السابق .

[2] - Jean-Noël Chauvey, Pour une définition de la « publicitude » par la capacité effective de contrôle : l'exemple des délégations de service public , Revue française d'administration publique 2008/3 (n° 127), p 511.

[3] – محمد لعمري، الآليات المستحدثة في تسيير الخدمة العمومية وتفعيل الدور الاقتصادي للبلدية كوحدة إقليمية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي تسمسيلت، الجزائر، المجلد 03، العدد 05/جوان 2018، ص191 .

الفرع الأول: تفويض المرافق المحلية تقنية تلاءم متطلبات الحكامة في التسيير

بما أن الحوكمة الجيدة تنصب على استجابة الإدارة العامة الصحيحة والعادلة للطب العمومي بفاعلية وبالقيمة المتوقعة على الخدمات المقدمة للسكان وضمان الملائمة والأداء للمساهمة بشكل أفضل في خدمة الجميع[1]، وأمام عجز الأساليب التقليدية المباشرة في تسيير المرافق الجماعات الإقليمية بدأ التفكير حول إقامة جسور التعاون والشراكة المثمرة بينها بين القطاع الخاص لتعزيز مسار التمنية والوفاء بالخدمات العمومية وتجاوز صعوبات التمويل، حيث أقرت العديد التشريعات المقارنة أسلوب تفويض المرفق العمومي المحلي والذي يتضمن دعوى رسمية مفتوحة للقطاع الخاص حتى يكون طرفاً فاعلاً في التسيير الخدمات المحلية استجابة لمقتضيات الحكامة الجيدة.

اعترف المشرع الجزائري صراحة في قانون البلدية 11-10 بأسلوب التفويض كأحد أساليب غير المباشرة في تسيير طبقاً لنص المادة 156 منه والتي جاء فيها: " ... **للبلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها** "، وتم تأكيد مكانة ذلك الأسلوب بصدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247، تلاه فيما بعد المرسوم التنفيذي رقم 88-199 هذا الأخير الذي تضمن شروط وإجراءات وكيفيات إبرام عقود تفويض مرافق الجماعات المحلية، ولأجل فهم مدى ملائمة تقنية تفويض المرفق العام لمقتضيات الحكامة الجيدة لابد لنا من التعرف على مفهوم تفويض المرافق الجماعات الإقليمية **(أولا)**، ثم التطرق لصور مساهمة تفويض مرافق الجماعات الإقليمية في إشراك القطاع الخاص والبحث عن المرودية **(ثانيا)**، وأخيرا نستعرض نتائج اللجوء إلى إبرام اتفاقية تفويض المرافق الجماعات الإقليمية **(ثالثا)** .

أولا – مفهوم تفويض مرافق الجماعات الإقليمية:

ظهرت الحاجة للبحث عن شركاء جدد لتجاوز التحديات المالية والبشرية التي تعانيها الجماعات الإقليمية في ظل تطور مهامها في إطار الدولة المعاصرة إلى تبني الأسلوب الذي يدعو لتفويض تسيير بعض مرافقها للخواص كطريقة غير تقليدية في التسيير العمومي، إن الإلمام بمفهوم تفويض مرافق الجماعات الإقليمية كأسلوب غير مباشر للتسيير يقتضي التعرف أولاً على أصول فكرة تفويض المرافق العمومية في الجزائر، تم البحث عن التعريفات المقدمة لتفويض المرفق العام، وأخيرا بيان الأسس التي يقوم عليها تفويض مرافق الجماعات الإقليمية.

1- أصول فكرة تفويض المرافق العمومية في الجزائر:

أن دراسة أصول فكرة تفويض المرفق العام لابد أن تمر من خلال التعرف على تطبيقاتها في فرسا كون هذه الأخيرة تعد المبتكر لهذه الفكرة كأسلوب في تسيير المرفق العمومية، حيث عرف عدة تطورات تاريخية ساهمت في ظهوره أولاً كمفهوم في فرنسا وانتقل إلى الجزائر كمصطلح في عدة نصوص قانونية منها قانون

[1] - Bachir Mazouz , Jean Leclerc Avec la collaboration de Marcel J.B. Tardif ,La GESTION INTÉGRÉE PAR RÉSULTATS, Presses de l'Université du Québec, Canada , 2008, p10 .

المياه، وقانون البلدية، لكنه كنظام قانوني عام وشامل يؤطر مجموعة من العقود لم يظهر إلا في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام[1].

بناءاً عليه ظهر مصطلح " **تفويض المرفق العام** " في التطبيق العملي للإدارة العامة عندما ورد في التعليمة الصادرة في 1987/08/07 عن وزير الداخلية الفرنسي الخاصة بتفويض الإدارة المحلية والتي أقرت مجموعة من الضوابط المتعلقة بعقود المرفق العام من حيث شروط الالتزام ومدة العقد وطرق الرقابة[2]، بالتالي فإن التشريعات الفرنسية كانت سباقة لتأطير عقود تفويض المرفق العمومي وتحدد معالمها، حيث جاء في بعض الكتابات أن هذه التقنية ظهرت فقهيا قبل أن يتناولها المشرع الفرنسي لأول مرة في قانون 06 فيفري 1992 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية المسمى (Loi jox)، وفقا للمادة 52 منه والتي جاء فيها أن جميع اتفاقيات تفويض المرافق العمومية المحلية المبرمة من قبل البلديات والمؤسسات العمومية التابع لها خاضع للالتزام بالإشهار المسبق وفقا للشروط المنصوص عليها مع بداية شهر جانفي 1993، على أن تسري نفس الأحكام ضمن نفس الشروط على اتفاقيات التفويض المبرمة من قبل النواحي[3]، وهو ما يبرز اهتمام المشرع الفرنسي بإرساء مبدأ الشفافية في منح عقود تفويض المرفق المحلي.

تم تلا ذلك إصدار قانوني(Sapin1 وSapin2) ليؤسسا قواعد إجرائية للتفويض المرفق العمومي ووفقا لقانون Sapin2 المؤرخ في 29 جانفي 1993 تمتلك الإدارة الحرية الكاملة في اختيار المتعاقد معها (المفوض له) مع الأخذ بمعيار الشخصي بعد إجراء علانية كاملة ومنافسة مسبقة[4]، كما تم سن القانون رقم 93-122 الصادر في 29 جانفي 1993 المتعلق بالوقاية من الفساد واحترام الشفافية في الحياة الاقتصادية والإجراءات العامة وهو يشكل الإطار القانوني العالم لعقود التفويض مع التعديلات الحاصلة له، ولقد اشتمل على قواعد نظمت تفويض المرفق العام وارتكز هذه القانون إلى ثلاثة اتجاهات وهي [5]: - وضع قواعد وإجراءات لإبرام عقود التفويض للمرفق العام،

- تدعيم وترسيخ قواعد فرض الرقابة،
- فرض قيود على مضمون عقود التفويض،

أما في الجزائر لم تعتمد هذه الأساليب بصورة صريحة وواضحة في تسيير المرافق الجماعات الإقليمية في البداية، حيث اعتبر عقد الامتياز كطريقة استثنائية للتسيير وكان ذلك من خلال ما تضمنه قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 من إشارة محتشمة لأسلوب التسيير عن طريق الامتياز كصورة من صور عقود التفويض؛ ومع بداية التسعينيات شهدت الجزائر تحولات جذرية خصوصاً بصدور التعديل الدستوري

[1]- حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، شركة الأصالة للنشر، الجزائر،2021، ص19 .

[2]- المرجع نفسه، ص19.

[3]- رضا بوشقورة، تفويضات الهيئات المرفقية للجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، السنة الجامعية : 2020/2019، ص ص24-25.

[4]- رضا بوشقورة، نفسه، ص26.

[5] - بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، المرجع السابق، ص ص20-21 .

1989 والانفتاح على المجال الاقتصادي في إطار اقتصاد السوق، والتي تلتها إصدار قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 واللذان تناولا عقد الامتياز والإيجار إلى غاية صدور قانون البلدية 11-10 والولاية 12-07 والمرسوم الرئاسي رقم 15-247 [1]، والذي أعرب فيه المشرع الجزائري عن رغبته الواضحة في إشراك القطاع الخاص تسيير مرافق الجماعات الإقليمية بحثا عن المردودية الخدمات العمومية.

ولقد ارتبطت فكرة تفويض المرفق العام في الجزائر بفكرة عقد امتياز المرفق العام في البداية بمعنى أنه لا مجال للحديث عن تفويض المرفق العام خارج عقد الامتياز، واستمر هذا النهج إلى غاية صدور قانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه والذي حمل مصطلح " **تفويض المرفق العام** " ولكن بمفهوم مختلف عن المفهوم المعمول به في التشريع الفرنسي، حيث يعتبر التفويض في مجال الخدمة العمومية للمياه أسلوبا مستقلا بذاته لا يشمل الامتياز وإنما يختلف عنه لعدم وجود نصوص قانونية كافية لبيان عناصره وشروط وإجراءات منحه[2].

وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام جرى إدراج ولأول مرة في الجزائر عقود تفويض كأحد طرق التسيير للمرافق العامة، وبناءاً عليه بات يمكن للشخص المعنوي العمومي المسؤول عن مرفق عمومي أن يفوض تسييره إلى المفوض له بموجب اتفاقية على أن يتلقى أتعابه من عوائد الاستغلال هذه المرافق، وهو نفس المفهوم الوارد في المادة 38 من قانون " Sapin"، لذا يعتبر تفويض المرافق العامة أحد طرق التسيير تهدف إلى إقامة شراكة فاعلة بين القطاع الخاص والعام [3]، وهو ما يتيح الاستفادة الجماعات الإقليمية كشخص معنوي عام من قدرات المادية والبشرية وتقنية لقطاع الخاص في الارتقاء بخدمات المرفق العمومي فضلاً عن تفعيل الحكامة المحلية.

2- تعريف تفويض المرفق العام:

بما أن تفويض المرفق العام يعد حديث النشأة نسبياً في الجزائر، كما له صورا متعددة فقد تباينت التعريفات التي تم تقديمها من الفقه والتشريع كل حسب الزاوية التي ينظر منها وتبعا لخصوصية كل مرفق، غير أن جلها تتفق على أنها تقنية تسمح إشراك القطاع الخاص في تسيير بعض مرافق الجماعات الإقليمية بهدف النهوض بوظائف الخدمة العمومية مقابل عائد مالي يعود للمفوض له.

ومن التعريفات المقدمة بهذا الخصوص نجد أن الأستاذة " **أمال مراد** " تعرف تفويض المرفق العام بأنه: " **العملية التي تسمح بتخلي أشخاص القانون العام عن الصلاحيات والمهام الضرورية لتسيير مرافق عام واستغلاله لأشخاص من القانون الخاص** "[4]، في حين عرفه الأستاذ "**Chapus** "على أن عقود تفويض المرفق العام: " **عقود موضوعها تكليف المتعاقد مع الإدارة مهمة تنفيذ مرفق عام إداري أو اقتصادي بصورة**

[1] – مبروكة محرز، ياسين حجاب، الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرافق العام في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ،جامعة مسيلة، العدد 02 /جوان 2016، ص135 .

[2] – حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، المرجع السابق، ص30.

[3] – أمين بن سعيد، نادية عبد الحميد، إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية واقع التطبيق في المغرب وآفاقه في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، المجلد 21، العدد 01 / 2018، ص72.

[4] – زينب خلوط، تفويض المرفق العام، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 05 /2017، ص52.

جزئية أو كلية "،[1] أما الأستاذ **"Carole "** عرفه على أنه: **" تقنية من شأنها تمكين التعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود الموجودة والمعروفة بإسم الامتياز والتسيير فهو يعني تنازل سلطة أعلى لسلطة أدنى في مجال تسيير المصالح العمومية "**[2].

أما في ميدان التشريع نجد أن المشرع الفرنسي عرف تفويض المرفق العام بموجب القانون رقم 1168-2001 الصادر في 11 ديسمبر 2001 المسمى بقانون **(Murcef)** على أنه :" **عقد يعهد من خلاله شخص معنوي عام للغير (المفوض له) وسواء كان عام أم خاصا تحقيق مرفق عام وهو مسؤول عنه، بحيث تكون العائدات متصلة بصورة جوهرية بنتائج استثمار المرفق والمفوض له قد يكون مكلفا ببناء منشات أو باكتساب أموال لازمة للمرفق** " [3]، أما المشرع المغربي ولأجل الارتقاء بأسلوب التدبير المفوض إلى المستوى المؤسساتي سن قانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة كإطار عام محدد ومحفز للتنمية الشراكة الاقتصادية بين القطاعين العام والخاص، وعرفته المادة الثانية منه على أنه: " **عقد يفوض بموجبه شخص معنوي عام خاضع للقانون يسمى المفوض لمدة محددة، تدبير مرافق عام يتولى مسؤولية شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى المفوض إليه، يخول حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المكور أو هما معاً** "[4].

وفي الجزائر اعتبر التفويض في نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم18-199 عبارة عن اتفاقية تمكن الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسوؤلة عن تسيير مرفق عامة تفويض تسيير هذا الأخير إلى شخص معنوي عام أو خاص خاضع للقانون بموجب اتفاقية التفويض[5]، وهو جاء في المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والتي تنص أنه: " **يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال للمرفق العام، وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب الشخص المعنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية، وبهذه الصفة يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد إلى المفوض له انجاز منشات أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام**"؛ وبالتالي نجد أن التعرف المقدم من قبل المشرع الجزائري لا يختلف كثيرا عن التعريف المقدم من المشرع المغربي أو الفرنسي فكلهم يتفقون أن التفويض طريقة غير مباشرة للتسيير المرافق العمومية تقوم السلطة المفوضة على أثره بإبرام عقد إداري عمومي مع مفوض له موضوعه تسيير مرفق

[1] – سهام سليمان، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس بالمدية، المجلد 03، العدد 02 /جوان 2017، ص06 .

[2] – مبروكة محرز، ياسين حجاب، المرجع السابق، ص132.

[3] – سهام سليمان، المرجع السابق، ص07.

[4]– المادة 04 المرسوم التنفيذي رقم 18-199 ،المرجع السابق.

[5]– المادة 02 من القانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.06.15 المؤرخ في 14 فبراير 2006، ج. ر. م.غ، العدد 5404، الصادر بتاريخ 16 مارس 2006.

ويستوي الحال في كون المفوض خاضعا للقانون العام أو الخاص وهو ما من شأنه تعزيز الشراكة والتعاون المثمر بين كافة الأطراف الفاعلة لتعزيز مردودية الخدمات العمومية.

والجدير بالإشارة أن التعليمة رقم 006 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 اعتبرت أن تفويض المرفق عبارة عن اتفاقية تخول للشخص المعنوي العام الذي يخضع للقانون العام والمسؤول عن مرافق عامة يدعى السلطة المفوضة بعض مهامه غير السيادية إلى شخص آخر يدعى المفوض له[1]، وبناءاً على ما سبق يتميز تفويض المرفق العام عن باقي أساليب التسيير التي تنتهجها الدولة أو الجماعات المحلية في تسيير المرافق العامة بأنه[2]:

- عقد طويل المدة وإجراء مؤقت لا يتطلب التنازل كليا عن المرفق العام،
- يمكن أن يتخذ عدة موضوعات كالتسيير وتصميم، البناء، الصيانة ..... الخ،
- يسمح بتلقي القطاع الخاص أتعابه مباشرة من المستفيد من الخدمة مع إمكانية الدعم من قبل السلطة المفوضة،
- يمكن تمويل هذا العقد عن طريق الدولة الجماعات المحلية والقطاع الخاص أو متلقي الخدمة،
- في عقد التفويض يمكن تحميل القطاع الخاص المخاطر الناجمة عن تشغيل هذا المرفق موضوع التفويض.

3- أسس تفويض المرفق الجماعات الإقليمية:

لا يمكن أن يتحقق تفويض مرفق عمومي تابع للجماعات الإقليمية إلا بالإرتكان لجملة من الشروط والعناصر، والتي عند تخلف أحداها لا يمكن أن نكون بصدد تفويض مرافق محلية، ويمكن إيجازها في النقاط التالية:

أ- وجود مرفق عمومي قابل للتفويض: بالنظر إلى التعريفات المقدمة سابقاً من قبل الفقه والتشريع يتضح أن اتفاقية التفويض ترتبط وجوداً وعدماً بالمرفق العمومي بإعتبارها أحد طرق الغير مباشرة في تسييره فكان من المنطقي أن ينصب هذا الأسلوب على وجود مرفق عام يشكل موضوع عقد التفويض.

إن المرافق العمومية بإختلاف أنواعها يمكن لها من حيث المبدأ أن تكون قابلة للتفويض ماعدا تلك التي تستثنى من المشرع بموجب نص قانوني كالمرافق السيادية، في حين نجد أن المرافق العامة ذات الطبيعة الاقتصادية هي الأكثر ملائمة لفكرة التفويض لإرتباطها بالاستثمار إذا ما تعلقت الأمر بطرق التسيير عن طريق الامتياز أو الإيجار[3].

---

[1]- التعليمة رقم 006 المؤرخة في 2019/06/09، المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ص01 .

[2] - أمين بن سعيد، نادية عبد الرحيم، المرجع السابق، ص67 .

[3] - صالح زمال، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الأول /2018، ص497.

بما أن المرافق الجماعات الإقليمية هي مرافق عامة محلية فهي عبارة عن تلك الأنشطة والخدمات التي تقدمها البلديات والولاية بغية إشباع حاجيات المواطنين في نطاقها الإقليمين حيث حددت المادة 149 مجالات عديدة تكون محلا لعقد التفويض كالتزود بالمياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة، المذابح البلدية، نزع ومعاجلة النفاية المنزلية، صيانة الطرق، الإنارة العمومية، النقل الجماعي، الحظائر، مساحات التوقف..... الخ[1]، وهو ما عبرت عنه أيضا التعلية الوزارية رقم 006 والتي أوردت علاوة على ذلك مجالات أخرى على سبيل المثال لا الحصر على غرار دور الحضانة، المتاحف، قاعة الرياضية، المسابح، الصناعات التقليدية والحرف .. الخ[2].

في حين قدمت التعليمة أعلاه قدمت استثناء على أن لا يكون بأي حال محل تفويض مرفق عمومي المهام التالية: تسليم وثائق الهوية والسفر، الحالة المدنية، العمليات الانتخابية، تحصيل الجباية المحلية، الرقابة وتسيير الأخطار والكوارث، حماية الأشخاص والممتلكات[3]، وهي والتي تتكلف بها الجماعات الإقليمية وتقوم بها نيابة عن الدولة ولا يحق لها تفويض تسييرها نظراً لأهميتها ودورها الحيوي الذي قد يعمد فيها المساس بحقوق وأمن الأشخاص والممتلكات، كتلك المتعلقة بمجال اختصاص رؤساء المجالس المحلية المنتخبة الشعبية البلدية والوالي بإعتبارهم ممثلين عن دولة.

ولقد أكدت ذات التعليمة الوزارية على أنه يمنع منعاً باتاً تفويض مرافق العامة التابعة للدولة ذات الطبيعة الوطنية والموجودة على المستوى المحلي أو تنازل عن المقار وتحويل أملاك الدولة لصالح مؤسسة أو هيئة أخرى بدون موافقة السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية[4].

ب- وجود طرفي عقد التفويض: بما أن تفويض المرفق العام لا يمكن أن يدار كأصل إلا من قبل شخص معنوي عام يكون مسؤولاً عن إدارته وتنظيمه وأحيانا إنشاءه لا يمكن لأشخاص القانون الخاص منح تفويض المرفق العام لدخوله ضمن نطاق الاختصاص الحصري لأشخاص القانون العام كإمتياز من امتيازات السلطة العامة[5]، وبناءاً عليه أشارة المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 إلى الطرف الأول في علاقة التفويض المرافق العامة المحلية والذي يشمل الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها التي تدعى في صلب النص السلطة المفوضة والمسؤولة عن مرفق عمومي تفويض هذا الأخير، فالسلطة المفوض تشمل كل من البلدية والولاية إلى جانب المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، هذه الأخيرة عبارة شخص معنوي عام يستهدف من وراء إنشائه التسيير المستقل للمرفق العمومي تابع

[1] – المادة 149 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[2] – التعليمة رقم 006 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 199/18، المرجع السابق، ص03.

[3] – المرجع نفسه، ص02.

[4] – المرجع نفسه، ص04.

[5] – سهام سليمان، المرجع السابق، ص09 .

للجماعات الإقليمية وتقوم بنشاط متخصص ويمنح لها الشخصية المعنوية بما يحقق لها الاستقلال المالي والإداري[1].

أما الطرف الثاني في العلاقة التعاقدية يدعى بالمفوض له حسب ما جاء في المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 وهو كل شخص معنوي عام آخر أو خاص خاضع للقانون الجزائري، ذلك أنه لا يمكن أن يتحقق قعد تفويض المرافق العمومية إلا من خلال العلاقة التعاقدية بين السلطة المانحة للتفويض والممنوح له التفويض (المفوض له)، هذا الأخير والذي يعنى به كل الأشخاص المعنوية العامة المركزية أو للامركزية بنوعيها الإقليمية أو المرفقية إلى جانب القطاع الخاص بإعتباره العنصر الأساسي في النشاط الاقتصادي للدولة بما في ذلك المؤسسات الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري الذي يحوز على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وإدارتها، فهو يجسد علاوة على ذلك أحد أهم الأطراف الضرورية لإرساء الحكامة المحلية التي تقتضي إشراكه بصورة فعالة في تسيير الشأن العمومي، والجدير بالذكر أن المرسوم التنفيذي رقم 18-199 في المادة 05 منه أقر إمكانية أن يتم تفويض المرافق التي يتم إنشائها أو تسييرها من قبل عدة أشخاص معنوية في إطار تجمع بموجب اتفاقية يمثل أحد أطرافها تجسيد تفويض المرفق العمومي.

ج- استغلال المرفق العام وارتباطه بالمقابل المالي: يشترط لقيام اتفاقية تفويض مرفق عام أن يكون موضوع العقد هو استغلال مرفق عام، وهو ما يقتضي إدارة المرفق وتشغيله تبعاً للهدف من إنشائه وتحت ورقابة السلطة المانحة للتفويض وبمقتضاه يتولى صاحب التفويض مهمة تشغيل المرفق العام واستغلاله مع تحمله ما قد ينجم عن المخاطر أثناء تولي تشغيله وعلى نفقته، وبالتالي يلقى على عاتقه تمويل كل العمليات الرامية لتشغيل المرفق موضوع التفويض[2].

كما يرتكن عقد تفويض المرفق العمومي على المقابل أو العائد المالي للتسيير واستغلال المرفق العام يمنح لصاحب التفويض وهو عبارة عن إتاوة يتلقاها من قبل المرتفقين كمقابل على الخدمة المؤدى لهم من طرفه[3]، فهو بهذا المعنى يشكل الغاية الأساسية التي تدعو المفوض له للإنخراط في علاقة التعاقدية مع الإدارة مانحة التفويض، وعلاوة على ذلك يجب أن يرتبط العائد المالي أو المقابل باستغلال المرفق وهو ما عبرة عنه المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، فهي تلك الأجرة التي يتم التكفل بها بصفة أساسية من استغلال المفوض له للمرفق العمومي.

فمسألة ارتباط المقابل المالي بنواتج الاستغلال يقتضي تحمل صاحب التفويض لمخاطر الاستغلال التي تنتج عن تسيير ه للمرفق على نفقته ومسؤوليته، ولا يعني بضرورة أن يكون مصدر المقابل المالي الذي يتقاضاه هو المستفيد من خدمات المرفق محل التفويض فقط بل قد تكون من مصادر أخرى كالسلطة المفوضة

[1]- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص213.

[2]- سهام سليمان، المرجع السابق ص09 .

[3]- ياسين حجاب، مبروكة محرز، المرجع السابق ص138.

المهم أنها تعكس الارتباط نتائج الاستغلال[1]، فذلك الارتباط يعد معياراً للتميز بين عقد التفويض المرفق العام والصفقات العمومية، ففي هذه الأخيرة يتخذ المقابل المالي الذي يحصل عليه المتعاقد صورة ثمن يتحدد بناءاً على تكلفة الأعمال التي تم تنفيذها، على خلاف عقد تفويض المرفق العام الذي يتم تحديد المقابل المالي فيه بمراعاة نتائج المسفرة عن الاستغلال ذلك المرفق موضوع عقد التفويض[2]، وهو ما يحتم على المفوض له الحرص الدائم على التسيير الجيد والمحكم لمرافق الجماعات الإقليمية لتحقيق أكبر مردودية.

ثانيا- صور إشراك القطاع الخاص في تسيير مرافق الجماعات الإقليمية من خلال عقد التفويض:

قصد ضمان مساهمة الأكيدة للقطاع الخاص في تسيير المرافق الجماعات الإقليمية يمكن أن يتخذ عقد تفويض المرفق العمومي كأسلوب غير مباشر في التسيير عدة صورة وأشكال نص عليها التنظيم الجزائري الذي منح أيضا للجماعات الإقليمية السلطة التقديرية في المفاضلة بينها لخدمة التنمية وتعزيز مردودية الخدمات العمومية وثمين مواردها الذاتية، حيث تطرق إليها المرسوم التنفيذي رقم 18-199 وهي عقد الامتياز، عقد الإيجار، الوكالة المحفزة، عقد التسيير، وهي في مجموعها تشكل المجال الخصب الذي يمكن للقطاع الخاص المشاركة في تسيير الشأن المحلي، وستتعرض لها كما يلي:

1 - عقد الامتياز: الامتياز عقد إداري من نوع خاص موضوعه إدارة مرفق عام[3]، يتم بموجبه تكليف الإدارة المانحة له سواء أكانت الدولة أو الولاية أو البلدية شخصا طبيعيا أو معنوياً عاماً أو خاصاً بتسيير واستغلال المرفق العمومي لمدة محددة، على إثرها يقوم صاحب الامتياز بإداراته مستخدماً عماله وأمواله الخاصة مع تحمله المسؤولية وتقاضيه مبلغ معين من المال يتلقاه من قبل المنتفعين بخدمات المرفق يتم تحدده في العقد[4]، ويعد أسلوب الامتياز كشكل من أشكال التفويض الأكثر استعمالاً، حيث تعهد السلطة المفوضة للمفوض له امتياز تمويل أو إنشاء الهياكل الضرورية للمرفق العام الذي تسييره، أو أن يقتصر الامتياز على استغلال المرفق العام فقط مع ضرورة أن يؤمن المفوض له المرفق على مسؤوليته وبكل مخاطره وذلك بمقابل مالي يتقاضاه مباشرة من المنتفعين[5].

بناءاً على ما سبق يمكن للولاية والبلدية كجماعة إقليمية أن تعهد لأحد الخواص أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى مهمة انجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات التي تراها ضرورية لضمان استمرارية سير المرفق العمومي أو استغلاله، أو تعهد له فقط مهمة الاستغلال على أن يكون ذلك بإسمه وعلى مسؤوليته وتحت رقابة جزئية تمارس من قبل السلطة المفوضة، مع ضرورة تمويله المفوض له مجمل الانجازات الواقعة على المرفق بما فيها اقتناء الممتلكات واستغلاله، كما لا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للإمتياز 30 سنة والتي يمكن

[1]- حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 14/جانفي 2019 ، ص 56.

[2]- سهام سليمان، المرجع السابق، ص10.

[3]- خلوط زينب، المرجع السابق، ص56.

[4]- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص220-221 .

[5]- صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة تيزي وزو، العدد 05 / ديسمبر 2017، ص297 .

تمديدها بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة وبناءاً على تقرير معلل على أن لا يتعدى ذلك التمديد 04 سنوات كحد أقصى[1]، وبهذا المعنى يعد الامتياز من بين الصور المهمة التي قد يتخذها عقد التفويض وتمكن إشراك القطاع الخاص في تسيير الشأن المحلي عن طريق مساهمته في تحمل مسؤوليات إدارة مرافق الجماعات الإقليمية وتخفيف عبئ تمويل الخدمة العمومية فضلاً عن تحسين مردوديتها.

2 – عقد الإيجار: اعتبر الفقه الفرنسي عقد الإيجار أنه: " **عقد بمقتضاه تفوض هيئة عمومية لشخص آخر (الغير) عاماً كان أم خاصاً استغلال مرفق عمومي مع استبعاد قيام المستأجر بإنجازات ويتم دفع مقابله المالي في شكل إتاوات يدفعها المرتفقون والتي تكون مرتبطة بإستغلال المرفق العمومي**"[2]، كما عرف المشرع الجزائري عقد الإيجار في المادة 467 من القانون المدني على أنه: " **عقد يمكن المؤجر بمقتضاه المستأجر من الانتفاع بشي لمدة محددة مقابل بدل إيجار معلوم ويكون الثمن في الأصل مالا إلا أنه يجوز أن يكون هذا البدل تقديم عمل**"[3]، وهو ما يتفق إلى حد بعيد مع مفهوم عقد الإيجار في ظل المرسوم التنفيذي رقم 88– 199 كشكل من أشكال التفويض، فبمقتضاه تعهد السلطة المفوضة للمفوض له مهمة تسيير وصيانة المرفق العام مقابل إتاوة سنويا يتم دفعها للسلطة المفوضة وتحت رقابة جزئية منها، يتصرف المفوض له في المرفق لحسابه ويتحمله كامل المخاطر مع تقاضيه أجرا يثمل في الأتاوى المحصلة من مستعملي المرفق العمومي، وعلى أثره تلتزم السلطة المفوضة مهمة تمويل إقامة المرفق العمومي وتحدد مدة الاتفاقية التي تنص على إيجار المرفق كشكل من أشكال التفويض ب15 سنة كحد أقصى، ويمكن تمديها بطلب من السلطة المفوضة بناءاً على تقرر معلل على أن لا يتعدى ذلك التمديد 03 سنوات كحد أقصى[4]، فإيجار مرافق الجماعات الإقليمية عموماً يشكل أحد أهم المصادر التمويل الداخلية لميزانية المحلية ووسيلة مثلى تضمن الاستغلال الجيد لممتلكاتها العمومية الخاصة.

3– الوكالة المحفزة: يعتبر الأستاذ **(Claudie Boiteau)** أن الوكالة المحفزة كشكل من أشكال تفويض المرفق العام تجسيد واضح للشراكة مع القطاع الخاص في تسيير المرفق العام والذي يقتضي عدم تحمله عبئ البناء أو تجهيز مع حصوله على مقابل مالي جراء تسييره، على أن يتم ربط ذلك المقابل في العادة برقم الأعمال والإنتاجية والفاعلية، وهو ما يشجع القطاع الخاص لبدل الجهد والعناية للنهوض بالخدمة العمومية[5].

فالوكالة المحفزة (عقد الإدارة بالشراكة أو الإدارة الغير مباشرة)[6]، بناءاً على المرسوم التنفيذي رقم 18–199 هو أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير أو صيانة المرفق العام ويقوم على إثرها بإستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة والتي تمول بنفسها إقامة المرفق العام مع احتفاظها التام بإدارته بما فيها

[1]– المادة 53 المرسوم التنفيذي رقم 18–199، المرجع السابق.

[2] – رضا بوشقورة، المرجع السابق، ص44 .

[3] – المادة 467 من الأمر رقم 75–58، المرجع السابق.

[4] – المادة 54 المرسوم التنفيذي رقم 18–199، المرجع السابق.

[5]– حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، المرجع السابق، ص136 .

[6] – سهام سليماني، المرجع السابق، ص17.

ممارسة أوجه الرقابة الكلية عليه، حيث تم دفع أجرة المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة والذي يظهر في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة من الأرباح عن الاقتضاء، كما تحدد السلطة المفوضة بالإشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرافق العام ويحصل المفوض له على التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية، ويحدد مدة عقد الوكالة المحفزة بـ 10 سنوات كحد أقصى قابلة لتمديد بطلب من السلطة المفوضة وبناءاً على تقرير معلل على أن لا يتعدى ذلك سنين كحد أقصى[1]، وبالتالي نجد أن الوكالة المحفزة هي صورة الأكثر فاعلية في تعزيز الشراكة الناجحة والمثمرة بين الجماعات الإقليمية والقطاع الخاص والتي تعود بالفائدة على كليهما.

4- عقد التسيير: تقرر السلطة المفوضة اللجوء إلى إبرام عقود تسيير المرفق العام لأجل رفع كفاءة تشغيل المرفق وصيانته بالإستفادة من الخبرة والكفاءة الفنية للقطاع الخاص، ويشترك مع عقد الوكالة المحفزة في أن المفوض له يستغل المرافق لحساب السلطة في صورة وكيل[2]، ويتخلفان في أن القائم بالإدارة في عقد التسيير يتلقى مبلغاً ثابتاً دون علاوات أو إضافات بينما في الوكالة المحفزة يتلقى مبالغة أخرى إضافية[3].

يظهر عقد التسيير بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 في شكل تعهد به السلطة المفوضة للمفوض له تسيير مرفق عمومي أو صيانته أو تسييره من دون أن يتحمل المفوض له الأخطار الناجمة عن ذلك على أن يستغل المرفق لحساب السلطة المفوضة والتي تقوم بتمويله وتحتفظ بإدارته وممارسة حق الرقابة عليه، يتم يدفع أجرة للمفوض له لقاء تسييره في شكل منحة تحدد بنسبة مائوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الإنتاجية، ويتحدد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق موضوع عقد التسيير مسبقاً في دفتر الشروط من طرف السلطة المفوضة التي تحتفظ بالأرباح، أما في حالة العجز تعوض السلطة المفوضة المسير بأجر جزافي على أن يحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة، يحدد عقد التسيير بمدة لا تتجاوز 05 سنوات ويمكن تمديدها لمدة 10 سنة بموجب ملحق وبطلب من السلطة المفوض بناءاً على تقرير معلل مع مراعاة حالة استمرارية المرفق العمومي[4]؛ وبناءاً على ما سبق يجب توافر جملة من الشروط والعناصر التي يجب أن تتضمنها اتفاقية التسيير والتي تتمثل أساساً في[5]:

- تقوم السلطة المفوضة بعملية تمويل وإنشاء وانجاز المرفق العام بنفسها،
- تحدد السلطة المفوضة الشروط التقنية والاقتصادية والمالية للازمة لإستغلال المرفق،
- يتم إسناد مهمة صيانة واستغلال المرفق العام للشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص أو العام الذي يتصرف لحساب السلطة المفوضة مقابل تلقيه أجر مالي،

[1] – المادة 54 المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

[2] – حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، المرجع السابق، ص138.

[3] – سهام سليماني، المرجع السابق، ص 20 .

[4] – المادة 56 المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

[5] – زينب خلوط، المرجع السابق، ص57 .

– تقوم السلطة المفوضة وحدها بمهمة تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام مع ضرورة أن يحصل المفوض له التعريفات لصالح السلطة المفوضة المعنية.

ثالثا – نتائج اللجوء إلى إبرام اتفاقية تفويض مرافق الجماعات الإقليمية:

من المعلوم أن اتفاقية تفويض المرفق تتيح إمكانية تدخل القطاع الخاص بما يملكه من مؤهلات فنية وتقنية لتطوير الخدمة العمومية، وهو ما يخفف من حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية وينمي قدراتها المالية ويفعل الحكامة الجيدة التي ترمي إلى إشراك كل الفواعل الرسمية والغير رسمية في تدير الشأن المحلي، وبالتالي فتفويض المرفق الجماعات الإقليمية كتقنية جديدة لتعاقد مع الخواص أو الأشخاص العامة الأخرى يرمي إلى تحقيق جملة من النتائج أهمها:

1- تعزيز القدرات المالية للجماعات الإقليمية وتثمين المرفق المحلي:

استناداً لبعض النصوص التنظيمية التي جاءت لتأكد على أن اتفاقية تفويض المرفق العام يلتزم خلالها المفوض له تمويل المرفق العام موضوع عقد التفويض على غرار عقد الامتياز المنصوص عليه في المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18- 199 والتي جاء فيها أنه:" ... **يمول المفوض له المفوض لـه بنفسه الانجاز واقتنـاء الممتلكـات واسـتغلال المرفـق** "، يمكن اعتبار تقنية تفويض المرفق العمومي تهدف لخلق الثروة وتثمين المالية المحلية بتقليلها من حدة تدخلات الجماعات الإقليمية بمواردها المالية لتمويل مرافقها المحلية بتوجيه اهتماماتها صوب تمويل أنشطة ومشاريع الأكثر أهمية لتحقيق التنمية الشاملة، بالإضافة إلى تنويع مصادر تمويل ميزانياتها بعيداً عن الاعتماد الشبه كلي على مصادر التمويل الجبائية والإعانات المقدمة من طرف الدولة.

في هذا الإطار أكدت التعليمة الوزارية رقم 006 المؤرخة في 2019/06/09 أن من بين النتائج المتوخاه جراء تفويض مرافق الجماعات المحلية تحقيق التنمية المحلية عن طريق خلقه للثروة من خلال انجاز وتثمين وتسيير المنشات المدرة للمداخيل بنجاعة وخلق مناصب الشغل[1].

وفي سياق آخر جاءت التعليمة رقم 842/03.94 المؤرخة في 1994/12/07 المتعلقة بامتياز وإيجار المرافق العمومية المحلية على أن من أهداف تقنية تفويض المرفق العمومي المحلي القضاء على عمليات الاستنزاف المالي التي أثقلت كاهل الجماعات الإقليمية وتخلصها من القيود مما يمكنها من القيام بذلك مع تمكينها من القدرة على أداء مهماتها في إطار الإستراتيجية السياسية والاقتصادية بعيدة المدى لضمان الاستقرار والديمومة للهياكل المكلفة بتنفيذها[2]، ذلك أن القدرة المالية للهيئات المحلية وهو المحرك للجوئها لآلية تفويض المرفق العام فهذا الأخير يتطلب الاستعانة بموارد بشرية ومالية ضخمة تكون مكلفة في الغالب ولا تستطيع الهيئات المحلية مواجهتها بواسطة الخزينة العمومية في ظل ضعف الاستقرار الاقتصادي والذي

[1] – التعليمة رقم 006 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 199/18، المرجع السابق، ص02.

[2] – التعليمة رقم 842/03.94 المؤرخة في 1994/12/07، المتعلقة بإمتياز وإيجار المرافق العمومية المحلية، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

معه لا تستطيع معه توفير الموارد المالية اللازمة، لذلك كان في الاستعانة بالقطاع الخاص لتأمين تلك الموارد ضرورة لا غنى عنها لإمتلاكه الموارد المالية، وهذا ما يحقق مشاركته المثمرة إلى جانب الهيئات المحلية في توفير السيولة الكافية للقيام بمهام المرفق[1]، وبالتالي تخفيض عبئ بعض النفقات على الدولة وفتح باب الإيرادات الجديدة التي يمكن أن تستفيد منها الجماعات الإقليمية من جهة، كما يسمح التسيير بتقنية بالتفويض تركيز الهيئات العمومية جهودها على مهام أخرى كالرقابة وحسن تأدية المرافق العامة للخدامات العمومية من جهة أخرى[2].

2- تفعيل الشراكة التعاقدية لتحسين الجودة وكفاءة المرفق العام المحلي:

تعد الشراكة بين القطاع العام والخاص مفهوم جديد في التعاقد الإداري[3]، حيث تمثل تقنية تفويض المرفق العمومي صيغة مستحدثة ونموذج لتفعيل الشراكة والتعاون المثمر في تسيير الشأن المحلي وتنمية المقاربة التشاركية.

فالشراكة على المستوى المحلي هي تجسيد فعلي للمقاربة التشاركية التي تحتل مكانة متميزة ضمن متطلبات الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام والتي تتم بموجب عقود تؤطر تدخل الفاعلين الغير رسميين لكي يساهموا في الرقي بالأداء المرافق المحلية وتجاوز أنماط التسيير القديمة[4].

إن تفويض تسيير المرافق العمومي للخواص ظاهرة شملت معظم دول العام وساهمة في انتقالها إلى المرافق المحلية اعتبرها البعض الأداة المناسبة والفعالة لمواجهة الاحتياجات الأساسية للمواطن المحلي وبأقل تكلفة ممكنة[5]، فهي تقنية تضمن نجاعة وكفاءة أكبر للمرفق وذلك من خلال السماح للقطاع الخاص في القيام مقام الهيئات الرسمية في تسيير المرفق العمومي مما يخفف العبء على الدولة والجماعات المحلية معاً.

حيث أثبتت العديد من التجارب نجاعة التسيير القائم على الشراكة بين الفاعلين الخواص بما يتميز به هذا الأخير من الفاعلية والسرعة والإتقان في انجاز الأعمال والمشاريع والتي قد تلجأ إليها الجماعات الإقليمية كأسلوب للتسيير حسب الإمكانيات والحاجات الآنية والملحة، مثل السكن أو التجهيز حين يتعذر على تلك الجماعات القيام بها لوحدها دون شريك يسهم بدوره في إرساء التنمية التشاركية[6]، خصوصاً وأن تلك الشراكة

---

[1] – كاهنة أرزيل، عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، العدد 03 / جوان 2017، ص23 .

[2] – ياسين حجاب، مبروكة محرز، المرجع السابق، ص151.

[3] – كاهنة أرزيل، المرجع السابق، ص09 .

[4] – محمد أحجام، الشراكة الترابية ورهان التدبير التعاقدي للشأن العام الترابي، منشورات مجلة العلوم القانونية سلسلة فقه القضاء الإداري، المغرب، العدد 2018/06، ص140 .

[5] – حنان بنقاسم، التدبير المفوض بين التنظير والتطبيق : دراسة مقارنة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 61/ أبريل 2005، ص81 .

[6] – محمد أحجام، المرجع السابق، ص ص125- 126.

تقتضي الاستعانة بخبرات وفاعلية القطاع الخاص في إدارة واستثمار المرافق العامة وتبادل التكنولوجيا وتدريب العمال المستخدمين والتي ستنتقل لاحقاً إلى السلطة المفوضة[1].

من الأسباب الحقيقية التي استدعت اللجوء إلى تقنية تفويض المرفق العمومي في الجزائر هو تحسين أداء المرفق في حد ذاته سواء على المستوى المحلي والوطني بالأخص المرافق ذات الطابع الصناعي أو التجاري، فجل النصوص المتعلقة بالتفويض سواء في القانون أو التنظيم جاءت لتؤكد على ذلك، على غرار ما نص عليه قانون المياه عندما اعتبر تفويض مرفق المياه أنه جاء لدواعي تطويره كمرفق اقتصادي للدولة، فضلاً عن مجالات المنصوص عليها أيضا في قانون البلدية 11-10 في المادة 149 والتي جاءت لتحقيق الغاية ذاتها لمرافق الجماعات الإقليمية[2]، وبوسع الشركاء المحليين تحسن الخدمات المقدمة لفائدة المواطن المحلي عن طريق تحسين السياسات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتي يساهمون في جعلها أكثر ملائمة مع متطلبات وحاجيات الجماعات الإقليمية مع الاعتماد على مناهج وأساليب حديثة تستجيب لتلبية الحاجيات الخاصة للفئات المعوزة والفقيرة ومعالجة المشاكل الاجتماعية[3]، وكل ذلك سوف يؤدي في النهاية إلى دعم مبدأ الفاعلية والاستجابة وكذا تحسين علاقة المرفق العام بالمواطنين التسيير كمطلب أساسي وضروري لتفعيل الحكامة الإدارية.

3- تكريس فكرة تقاسم المسؤوليات والمخاطر الناجمة عن تسيير المرفق:

من النتائج الناجمة على تفويض المرفق العام كتقنية تستهدف إقامة شراكة بين القطاع العام والخاص التعاون في مسألة تحمل المسؤولية والمخاطر التي قد تنجم عن تسيير المرفق العمومي موضوع عقد التفويض، وهو ما يكرس فكرة التعاضد والتعاون المثمر بين صاحب التفويض والمفوض له لإنجاح العملية التنموية والنهوض بالخدمة العمومية.

في هذا الإطار أوضح المرسوم التنفيذي رقم 88-199 أن مسؤولية المخاطر الناجمة عن عقد تفويض المرفق العمومي ترد تبعاً لدرجة مشاركة المفوض له في تمويل المرفق العمومي موضوع التفويض، والخطر بدوره يعد من العناصر الأساسية المحدد للشكل الذي يتخذه عقد التفويض، وبناءاً على نص المادة 50 من ذات المرسوم يتحدد مستوى الخطر الذي يتحمله المفوض له إلى ثلاثة مستويات، الأول منه لا يتحمل فيها المفوض له أي خطر، أما الثاني هو ذلك المستوى الذي يتحمل فيها المفوض له جزء من الخطر، في حين أن المستوى الثالث يقتضي فيه تحمل المفوض له كل الخطر، ومضمون الخطر هنا يعني تلك المخاطر المتعلقة بالمجالات التجارية المرتبطة بإيرادات الاستغلال أو المخاطر الصناعية المتعلقة بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق[4].

[1]- حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، ص ص202-203.

[2]- كاهنة أرزيل، المرجع السابق، ص26.

[3]- محمد أحجام، المرجع السابق، ص122.

[4] - المواد 49، 50 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

نظرا لأهمية تنظيم مسألة تحمل المخاطر والمسؤولية الناجمة عن عقد تفويض المرفق العمومي أقر المرسوم رقم 88-199 بالنسبة عقد الامتياز والإيجار أن المسؤولية والمخاطر تقع على عاتق المفوض له بصورة كاملة، في حين أن عقدي الوكالة والتسيير يتم استناد المسؤولية والمخاطر كاملة إلى فالسلطة المفوضة ذلك أنها هي الممول الوحيد للمرفق العمومي وقائمة بإدارته بنفسها مع رقابتها الكلية[1]، وما يؤاخذ على المشرع الجزائري هنا أنه قد أخذ بالمسؤولية الكاملة أحيانا للمفوض له وأخرى بالمسؤولية الكاملة للسلطة المفوضة واستبعد فكرة التضامن والتعاون في تحمل المسؤولية والمخاطر التي تعتبر من مميزات تفويض المرفق العمومي[2].

خلاصة القول فإن تحمل القطاع الخاص كل أو جزء من مخاطر وأعباء التشغيل والتي كان من الممكن أن تتحملها الجماعات الإقليمية لوحدها يصب في خانة تخفيف من أعباء التسيير الملقاة على كاهلها في ظل توسع مجال تدخلها، مع تحقيق الاستفادة من مهارات وقدرات القطاع الخاص في الرقي بالخدمة العمومية التي يقدمها المرفق المحلي، ولكن هذه النتائج لا يمكن تحقيقها إلا بتوافر إطار قانوني متكامل يكرس بشكل جدي معايير الحكامة في عملية إبرام عقود التفويض على غرار الشفافية والمساءلة والمنافسة لضمان أداء جيد لحقوق وواجبات المفوض له والسلطة المفوضة معاً.

الفرع الثاني: حوكمة إجراءات إبرام عقد التفويض ضمان للشراكة الناجحة في التسيير المحلي

إن إعمال معايير الحكامة في إجراءات إبرام ومنح عقد تفويض المرفق العام كعقد من العقود الإدارية التي تبرمها الجماعات الإقليمية يكتسي أهمية قصوى في تعزيز نجاعة هذه التنقية كأداة لتحقيق التنمية وتطوير الخدمة العمومية هذا من جهة، وكآلية تستهدف إشراك القطاع الخاص في التسيير المحلي من جهة أخرى، وتتجلى مظاهر الحكامة في مثل هكذا عقود في صورة الضوابط والمبادئ القانونية التي تحكم إجراءات إبرام عقد التفويض والموضوعة قصد ضمان شفافية ونزاهة وحياد السلطة المفوضة وكذا تعزيز التدابير الرامية للوقاية ومكافحة الفساد، والتي تحيلنا بدورها للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن المبادئ المتعلقة بإجراءات إبرام عقود الصفقات العمومية، لذلك ستتعرض للمبادئ التي تحكم مراحل إبرام عقد التفويض **(أولا)**، تم الوقوف على مدى تطبيق تلك المبادئ عبر تتبع مراحل إبرام عقد تفويض مرفق الجماعات الإقليمية **(ثانيا)**.

أولا- مبادئ التي تحكم مراحل إبرام عقد تفويض مرفق الجماعات الإقليمية:

إن أهم الإجراءات والضوابط التي جاء بها المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وكذا والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام تنصب حول إرساء مظاهر المساواة وشفافية ومصداقية اختيار المفوض له في إطار احترام القانون، وذلك ضمن مجموعة

[1] – المواد 53، 54، 55، 65 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق

[2] – كاهنة أرزيل، المرجع السابق، ص25.

من المبادئ تتجسد أساساً في مبدأ حرية الوصول إلى الطلبات العمومية ومبدأ المساواة في معاملة المرشحين ومبدأ الشفافية.

1- مبدأ حرية الوصول إلى الطلبات العمومية (مبدأ المنافسة): تقتضي حرية الوصول إلى الطلبات العمومية إعمال مبدأ المنافسة بين المترشحين في ميدان العقود الإدارية على خلافها، والذي يقضي بأن يعامل كل المتنافسين على قدم المساواة فلا يجوز إعطاء ميزة لأحدهم دونا عن الآخر أو على حسابهم، وتتحقق المنافسة الحرة كمبدأ عام من خلال فتح المجال لكافة المتنافسين عن طريق الإعلان بكافة الطرق والوسائل بدعوة المتعاقدين لتقديم عطاءاتهم[1]، فهو بهذا المعنى يراد به إعمال حرية دخول المناقصة أو المنافسات التي تعلن عنها الإدارة في الحدود التي حددها القانون[2].

ووفقاً لرأي مجلس الدولة الفرنسي الصادر في قضية: SOCIETE JEAN-LOUIS BERNARD CONSULTANTS، الذي أكد خلالها على أن مبدأ المنافسة ضروري لتشجيع المنافسة الفعّالة، ويتم ذلك من خلال الإعلان الذي يضمن حرية الوصول إلى الطلبات العامة، فلا يوجد نص أو مبدأ يحظر على شخص نظراً لطبيعته من أن يكون مرشحاً للفوز بعقد الصفقة العامة أو عقد تفويض المرفق العام[3]، والجدير بالإشارة أن مبدأ المنافسة في عقود تفويض المرفق يختلف في المعنى وتطبيق عن مثيله في الصفقات العمومية تبعاً لخصائص كل منهما، كون تفويض المرفق مرتبط بإستثمار المرفق العام واستغلاله وليس تأدية خدمات أو مشتريات للمرفق العام كما هو الحال في الصفقات العامة[4].

علاوة على ذلك فإن المنافسة في نطاق عقود تفويض المرفق العام لا تتطلب بالضرورة مشاركة عدد كبير من مقدمي العروض في عملية اختيار المفوض له، ذلك أن الطبيعة الضخمة والمعقدة لهذا النوع من العقود قد يدفع الجهات الإدارية إلى جعل مقدمي العروض مقتصراً على عدد من الأشخاص أو الشركات التي تملك من المؤهلات الفنية المالية، على أن تراعي تلك الجهات الإدارية تحقيق مبدأ التنافس بالنسبة لهؤلاء المتنافسين المؤهلين فيما بعد[5]، وبالتالي فهذا المبدأ لا يمكن أن يكون مطلقا وإنما ترد عليه قيود عديدة، فضلاً عن القيود التي تتعلق بما تفرضه الإدارة من شروط معينة ترى وجوب توفرها فيمن يتقدم للتعاقد معها.

كإستثناء على مبدأ حرية الوصول للطلبات العمومية (مبدأ المنافسة) في عقد التفويض نصت المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على أن الطلب في المنافسة إلى جانب وجوب كونه وطنياً لا يمكن تفويض المرفق

[1] – إبراهيم الشهاوي، عقد امتياز المرفق العام (B.O.T دراسة مقارنة)، د ط، دار الكتب للطباعة والنشر، 2003، ص101 .

[2] – هاني عبد الرحمان غانم، أساليب التعاقد الإداري (دراسة مقارنة)، د ط، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 2007، ص88.

[3]- Conseil d'Etat, Avis 7/5 SSR, 8 novembre 2000, 222208, publié au Lebon, Publié sur le site : https://www.legifrance.gouv.fr/, Date de visite : 11/10/2020.

[4] – أبو بكر أحمد عثمان، إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية، مجلة قانون والأعمال، جامعة الشارقة، 06 أفريل2017، د ص.

[5] – المرجع نفسه، د ص.

العام إلا لشخص معنوي خاضع للقانون الجزائري والأجدر بتحمل مسؤولية التفويض، مع خضوعه لمبادئ سير المرفق وتلبية حاجيات المستعملين والذي يحمل قدرات ماليه وتقنية مناسبة[1].

2- مبدأ المساواة بين المتنافسين: يقتضي إعمال هذا المبدأ وقوف الإدارة موقفاً محايداً أمام المتنافسين فهي ليست حرة في استخدام سلطاتها التقديرية في اختيار فئة دون أخرى، فالمساواة بين المتنافسين هو منح نفس الفرصة لكل من يريد أن يتقدم ليتعاقد مع الإدارة دون تمييز بين شخص أو آخر، بمعنى أنه لا يجب وضع قيود أو إعفاء بعض المتنافسين من شروط معينة دون عن غيرهم نظراً لتماثل مراكزهم القانونية[2]، وبالتالي يراد بهذا المبدأ إيجاد الفرصة نفسها لكل من يتقدم للتعاقد مع الإدارة من دون تمييز وذلك بأن لا تتم إعفاء بعض المتنافسين من شرط دون البعض الأخر أو إضافة شروط أو حذفها أو تعديلها بالنسبة للبعض دون بقية المتقدمين للتعاقد مع الإدارة [3]؛ والملاحظ أن المرسوم التنفيذي رقم 18-199 أورد استثناء على مبدأ المساواة بين المتنافسين في عقود التفويض، فقد يمنح أولوية لبعض الشركات عند تقديم المعطاءات دون غيرهم، كما للإدارة الحق في استبعاد بعض الأشخاص الذين ثبت أمامها ضعف قدرتهم الفنية أو المالية لتحقيق أهداف الفاعلية ونجاعة في تسيير المرفق، وهو ما أقرته المادة 23 منه التي منح الأولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إبرام عقد التفويض معهم.

3- مبدأ شفافية الإجراءات: يراد بمبدأ الشفافية في مجال التعاقد هو المكاشفة والصراحة والوضوح وإزالة مناخ الضبابية والتعتيم وانعدام الثقة الذي تولد فيما مضى بين الحكومة والقطاع الخاص[4]، حيث يعد مبدأ الشفافية من المبادئ المهمة التي من شأنه أن يضفي المصداقية على إجراءات إبرام عقود تفويض المرفق العام إلى جانب ضمان نزاهة الطلبات العمومية وحرية الوصول إليها، فضلاً عن كونه يعتبر أحد معايير الأساسية للحكامة الإدارية .

من دون الشفافية لا مجال للحديث عن منافسة حقيقية بين الراغبين في التعاقد مع السلطة المفوضةحيث يجد هذا المبدأ تطبيقه في مرحلة تنفيذ اتفاقية التفويض كما في مرحلة إبرامها كشفافية إجراءات اختيار المفوض له من بين عدد من المتعهدين، أما في مرحلة التنفيذ فهو يرد كإلتزام على المكلف بتسيير المرفق العام[5]، ومن أبرز إجراءات الشفافية والعلانية التي تضمن إتاحة الفرص المتساوية للتعاقد هو أن تتم جميع إجراءات هذه الأخير وفق نظام واضح معلن عنه سلفا بكل الوسائل المتاحة.

---

[1] – المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

[2] – سعاد طيبي عمروش، المبادئ العامة لعقد تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 247/15، دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 11، العدد 02/جوان 2019، ص398 .

[3] – محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، د ط، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، العراق، 1989، ص52.

[4] – إبراهيم الشهاوي، المرجع السابق، ص102.

[5] – صالح زمال، المرجع السابق، ص510 .

ثانيا – مراحل إبرام عقد تفويض مرفق الجماعات الإقليمية:

في البداية الجدير بالإشارة أن عقود التفويض تبرم وفقاً لطريقتين أولاهما الطلب على المنافسة كقاعدة عامة الذي عرفته المادة 11 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام كما يلي: " **الطلب على المنافسة إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض، من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة، بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التحيز في القرارات المتخذة يمنح تفويض المرفق العام للمترشح الذي يقدم أفضل عرض، وهو ذلك الذي يقدم أحسن الضمانات المهنية والتقنية والمالية، حسب سلم التقييم المحدد في دفتر الشروط** ..."؛ وفي حالة إعلان السلطة المفوضة عدم الجدوى من الطلب على المنافسة بمفهوم المرسوم التنفيذي رقم 18-199 تبرم عقود التفويض وفقاً لطريقة التراضي الذي يمثل الإستثناء، وهو إجراء يهدف إلى منح التفويض لمتعامل واحد دون اللجوء إلى المنافسة، ويمكن أن يظهر التراضي في شكل تراضي بعد الاستشارة أو تراضي بسيط[1].

ومن خلال الاطلاع على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام نجد أنه تم تأطير إجراءات إبرام عقود تفويض المرفق العام بنظام قانوني متميز يهدف للمحافظة على خصوصية عقد التفويض عن صفقة العمومية في إطار احترام المبادئ التي سبق وأن اشرنا إليها، يمكن تصنيفها لمرحلتين: مرحلة تأهيل المرشحين المقبولين للتفاوض، ومرحلة التفاوض ومنح التفويض.

1- مرحلة تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض: بهدف إضفاء معايير الحكامة وعلى رأسها الشفافية كرس المرسوم التنفيذي مرحلة أولية لبداية التعاقد عن طريق التفويض وهي تأهيل المترشحين المقبولين للتفاوض، والتي تتم أولاً من خلال تكريس آلية الإعلان ومبدأ المساواة في تقديم الطلبات ودراستها وإعداد قائمة المترشحين المقبولين لتقديم عروضهم، ولقد أوجب ذات المرسوم التنفيذي رقم 18-199 من خلال المادة 25 منه الجماعات الإقليمية (السلطة المفوضة) بإتباع أسلوب الإشهار والإعلان عن رغبتها في تفويض أحد مرافقها بأن يتم نشر الطلب على المنافسة بشكل واسع وبكل وسيلة مناسبة، وإشهاره على الأقل في جريدتين يوميتين باللغة الوطنية واللغة والأجنبية، بالإضافة إلى إتباع إجراءات خاصة لدراسة الطلبات قصد ضمان الشفافية والنزاهة وفق مبدأ المنافسة.

لتليها بعد مرحة الإعلان عملية تقديم الطلبات ودراستها والتي تقوم على فسح المجال أمام اكبر قدر ممكن من المنافسين لتقديم الطلبات والعروض، وهذا ما أكدت عليه المادة 28 من المرسوم التنفيذي 18-199 بقولها: "**يجب أن يأخذ تاريخ إيداع العروض في الحسبان مدة تحضير العروض عبر فسح المجال أمام مشاركة أكبر عدد من المنافسين** "، وأقرت نفس المادة في فقرتها الأخيرة إمكانية تمديد تاريخ إيداع العروض في حالات المصادفة لأيام العطل أو بمبادرة من السلطة المفوضة أو بطلب معلل من أحد المترشحين بمراعاة القواعد المتعلقة بالإشهار.

[1]- المواد 08، 16 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق .

أوكل المرسوم رقم 88-199 مهمة انتقاء واختيار العروض للجنة المنصوص عليها في المادة 75 منه التي تعنى بمهمة تسجيل جميع الوثائق المقدمة من المترشحين وبدراسة ملفات الترشح في اليوم الموالي لجلسة فتح الأظرفة [1]، ففي هذه المرحلة يتم إعداد قائمة المقبولين لتقديم العروض وفتحها، حيث سيتوجب أولاً دراسة طلب المقدم من طرف المترشح حتى يتم السماح له بعد ذلك بإيداع عرضه، وتقوم لجنة اختيار وانتقاء العروض بمهمة إعداد قائمة المترشحين المقبولين لتقديم العروض وهذا طبقاً للجزء الأول من دفتر الشروط والمعايير المحددة في طلب على المنافسة، وتقوم ذات اللجنة في المرحلة الأولى بفتح الأظرفة في جلسة علنية وتسجيل جميع الوثائق المقدمة من المترشحين في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من مسؤول السلطة المفوضة، حيث يتم ذلك في اليوم والساعة المحددة في إعلان الطلب على المنافسة[2].

تقوم ذات اللجنة في المرحلة الثانية وفي جلسة مغلقة بدراسة ملفات المترشحين وذلك ابتداءاً من اليوم الموالي لجلسة فتح الأظرفة، على أن تقوم بتحديد قائمة المترشحين المقبولين لإيداع عروضهم وأن تكون القائمة المعدة من طرف اللجنة مرتبة تفضيلياً حسب النقاط المتحصل عليها، لترسل بعد ذلك إلى للسلطة المفوضة هذه الأخيرة تتولى القيام بإستدعاء المترشحين المقبولين لإيداع عروضهم بكل الوسائل الملائمة ومتاحة إلى سحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم[3]، ثم وتقوم لجنة اختيار واقتناء العروض بفتح العروض ودراستها، وعند فحص العروض تقوم بدراسة عروض المترشحين المنتقين أوليا بإقصاء العروض غير المطابقة لدفتر الشروط، وإعداد قائمة العروض المطابقة بدفتر الشروط مرتبة ترتيباً تفضيلياً، وتحرير محاضر بذلك[4]، وبالتالي نجد أن التنظيم الجزائري في إطار المرسوم التنفيذي رقم 18-199 قد حرص على تكريس مظاهر الشفافية والمساواة بين المتنافسين كأحد معايير الحكامة الجيدة.

2 - مرحلة التفاوض ومنح التفويض: تعد مرحلة التفاوض ومنح التفويض آخر مرحلة تمر بها إجراءات إبرام عقود تفويض المرفق الجماعات الإقليمية، ولقد أولاها التنظيم أهمية بالغة كونها تعد النتيجة التي من خلالها يظهر مدى شفافية ونزاهة الخطوات السابقة، والتي ستنعكس بشكل أو بآخر على حكامة تسيير المرفق العام من قبل المفوض له أثناء تنفيذ اتفاقية التفويض.

وقصد تأطير مرحلة التفاوض نصت المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 في فقرتها الأخيرة على أن اللجنة اختيار وانتقاء العروض تقوم: " ...**بإعداد قائمة العروض مرتبتا ترتيبا تفضيليا حسب النقاط المتحصل عليها** "؛ **وبناءاً** عليه فقد ألزم التنظيم لجنة اختيار وانتقاء العروض من إتباع طريق التفضيل في ترتيبهم للقوائم المقبولة للتفاوض تبعاً لأهمية كل عرض وحجمه وبنظر إلى النقاط التي تحصل عليها من خلال دراسة العرض من أجل التفاوض عليه، وهذا ما يكرس مبدأ المنافسة من الناحية العملية أين يتم اختيار

[1]- المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

[2] - المواد 31، 77 من نفس المرسوم.

[3] - المادة 31، 32 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق

[4] - المادة 77 من نفس المرسوم.

المتعامل مع الإدارة على أسس منطقية وموضوعية كتجسيد فعلي لمبدأ حرية المنافسة، فعدم إتباع الإدارة المناحة للتفويض لتلك الاعتبارات قد يؤدي بها للإنحراف عن السلطة المقرر لها للمصلحة العامة وقد يترب عليها نشوب نزاعات بينها وبين المرشحين[1].

تقوم السلطة المفوضة بدعوة المترشحين المقبولين بكل وسيلة ملائمة إلى سحب دفتر الشروط وتقديم عروضهم، كما تلتزم لجنة اختيار وانتقاء العروض بدعوة المترشح أو المترشحين المقبولين والمؤهلين كتابيا كل على حدة من أجل المفاوضة على العروض[2]، لتأتي بعد ذلك مرحلة التفاوض، حيث المادة 35 من المرسوم التنفيذي 199/18 في فقرتها الأخير أن " ... **تقترح اللجنة على مسؤول السلطة المفوضة المترشح الذي يتم انتقائه وقدم أفضل عرض**"، وبعد تقييم اللجنة لعروض المتنافسين تقوم على أثر ذلك بتحرير محضر يتضمن قائمة العروض التي سبق وأن اشرنا إليها بترتيب الأفضلية، وهو ما تطرقت إليه ذات المادة أعلاه من نفس المرسوم.

ولقد أوردة نص المادة 40 من المرسوم التنفيذي 88-199 كيفيات التفاوض على نحو محدد بيان شروطه والحدود التي ينبغي أن يقف عندها التفاوض، هذا الأخير تتولاه لجنة اختيار وانتقاء العروض في الحدود المرسومة في دفتر الشروط، أما عن مجالات التي تتفاوض فيها هي: مدة تفويض المرفق العام عند الاقتضاء؛ التعريفات أو الأتاوى التي يدفعها مستعملوا المرفق العام، أو التي يدفعها المفوض له للسلطة المفوضة أو المنحة التي تدفعها السلطة المفوضة للمفوض له حسب شكل التفويض؛ كما يكمن أن تتطرق المفاوضات إلى مختلف الاقتراحات المتعلقة بتحسين تسيير المرفق موضوع التفويض بإستثناء معايير تقييم العروض المنصوص عليها في دفتر الشروط ؛ ولا يمكن أن تتطرق المفاوضات في أي حال من الأحوال إلى موضوع التفويض .

وبعد تحديد أفضل العروض من قبل لجنة اختيار واقتناء العروض بمراعاة الضوابط المحددة لمجالات التفاوض يتخذ مسؤول السلطة المفوضة قرار المنح المؤقت للتفويض[3]، ويمكن لهذا الأخير استناداً للصالح العام أن تقوم بإلغاء الإجراء أو المنح المؤقت للتفويض حيث لا يمكن للمتعاملين أن يطلبوا بأي تعويض في حال عدم اختيار عروضهم[4]، ويتم نشر الإعلان عن المنح المؤقت للتفويض وفقاً لنفس إجراء إعلان الطلب على المنافسة المحدد في أحكام المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، كما يمكن للسلطة المفوضة إذا رفض المترشح المستفيد من المنح المؤقت للتفويض استلام الإشعار بتبليغ الاتفاقية أو حال رفضه التوقيع

[1]- أمين شريط، بومقورة م بزاجي سلوى، مخافة مبدأ المنافسة في مجال الصفقات العمومية (دراسة مقارنة)، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد رحمان ميرة، بجاية الجزائر، المجلد 15، العدد 2017/01، ص283.

[2]- المواد 32، 35 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

[3] - المادة 41 من نفس المرسوم.

[4] - المادة 73 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

على الاتفاقية أن تقوم بإلغاء المنح المؤقت للتفويض، وتلجأ إلى المترشح الموالي الوارد في قائمة العروض المسجلة في محضر المفاوضات وتقييم العروض الذي تم إعداده من طرق لجنة اختيار واقتناء العروض[1].

مكّن التنظيم الجزائري لكل مترشح شارك في الطلب على المنافسة سواء في المرحلة الأولى أو الثانية أن يقدم طعن في قرار المنح المؤقت للتفويض لدى لجنة تفويضات المرفق العام في أجل لا يتعدى عشرين (20) يوما ابتداءاً من تاريخ إشهار قرار المنح المؤقت للتفويض، وتقوم تلك اللجنة بدراسة ملف الطعن واتخاذ القرار المتعلق به في أجل لا يتعدى عشرين (20) يوما من تاريخ استلامها للطعن، وتلتزم اللجنة بتبليغ قراراها إلى السلطة المفوضة وصاحب الطعن، وعند انتهاء آجال المحدد للطعون، تعد السلطة المفوضة اتفاقية التفويض التي يتم إبرامها مع المترشح المقبول وتسلم له نسخة من الاتفاقية مع إبقاء حق السلطة المفوضة في إلغاء إجراء التفويض في أي مرحلة كانت عليها تلك الاتفاقية أثناء عملية التنفيذ، مع إقرار حق الطعن في قرار الإلغاء أمام لجنة تفويضات المرفق العام في أجل لا يتعدى 10 أيام من تاريخ إشهار قرار الإلغاء[2].

والملاحظ أن مرحلة المفاوضات في عقود تفويض المرفق العام بالغة أهمية فخلالها يتم تحديد المعالم الأساسية المؤطرة لسير المرفق العمومي موضوع التفويض، وتتوج تلك المفاوضات بمنح العقد للمفوض له ودخول الاتفاقية حيز التنفيذ وبدئه بهمة القيام بكافة الالتزامات اتجاه المرفق العمومي ومرتقيه، على أن يراعي في ذلك مبدأ المساواة والاستمرارية والتكييف إلى جانب الجودة والنجاعة في تقديم الخدمة العمومية.

الجدير بالإشارة ولأجل ضمان حكامة تسيير المرفق موضوع التفويض تمارس السلطة المفوضة إلى جانب الرقابة القبلية الممارسة من طرف لجنة انتقاء والعروض في المراحل السابقة سواء عن فتح العروض أو فحصها أو عند المفاوضات يمكن لسلطة المفوضة ممارسة الرقابة البعدية، وهو ما عبر عنه الفصل الرابع القسم الأول من المرسوم التنفيذي رقم 88-199 تحت عنوان رقابة البعدية لتفويضات المرفق العام، فهي مطالبة بعقد اجتماع واحد على الأقل كل03 أشهر مع المفوض له لتقييم مدى الالتزام بالمبادئ تسيير المرفق العام والجودة والنجاعة المطلوبة مع ضرورة إرسال تقارير شاملة للسلطة الوصية بذلك، وهو ما أقرته المادة 83 من نفس المرسوم التنفيذي.

وفي الأخير نجد أن تقنية تفويض مرافق الجماعات الإقليمية تساهم من دون شك في إشراك القطاع الخاص وتعزيز مردودية الخدمات العمومية، وهي الحل الأمثل الذي يتيح تجاوز عقبات التسيير الجماعي للتنمية والخدمة العمومية عبر المجالس المحلية المنتخبة هذه الأخيرة والتي باتت مطالبة بتبني تقنية تفويض المرافق المحلية والتي ترى أنها غير قادرة عن تحقيق المردودية الكافية وتلبية الاحتياجات الآنية والمستعجلة للمواطنين في ظل ضعف الكفاءة والخبرة اللازمة لأدائها فضلاً عن شح الموارد المالية فالقانون على الرغم من اعترافه بإمكانية تفويض بعض المرافق التابعة للجماعات الإقليمية فهو لا يجبرها على ذلك بل هو في الأساس راجع لسلطتها التقديرية.

[1] – المادة 41، 43 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

[2] – المواد من 42 إلى المادة 46 من نفس المرسوم.

المبحث الثاني:

عصرنة وأخلقة التسيير الإداري الجماعات الإقليمية

أصبحت الدول في كل مكان في العام تقريباً تنتقد نتيجة حالة الجمود والبطء الإداري وفي أسوء الأحوال نتيجة عدم الفاعلية والكفاءة في استخدام الأموال العامة،[1]، وهذا راجع لتساع رقعة الخدمات التي يمكن أن تقدمها الإدارة في العالم المعاصر؛ والجماعات الإقليمية ككيان غير مستقل عن الدولة ليست بمنأى عن تلك الأزمة خاصة في ظل انتهاجها للأساليب التقليدية في التسيير، فضلاً عن ضعف كفاءة مسيّرها، فهي مطالبة أكثر من غيرها بتحديث أساليب تقديم خدماتها المحلية وتعاملها مع المرتفقين في بيئة خالية من الفساد تتلاءم مع حكامة إدارية جيدة تستجب لتطلعاتهم.

إن أساليب المعتمدة في عصرنة الإدارة المحلية تستجيب للتطورات الحديثة في تكنولوجيا والإعلام والاتصال التي تستهدف تطوير الخدمات العامة لكي تقدم بشكل الكتروني بأقل تكلفة وبسرعة وجودة، فضلاً عن الشفافية التي تتيحها وتخلصها من رداءة الخدمات التي كانت تقدم في ظل الإدارة التقليدية، حيث باتت الإدارة الالكترونية اليوم أداة فعالة لإحداث تغيير جدري شامل في طبيعة الخدمات العامة وكأسلوب عصري يدعم أسس الحكامة الإدارية **(المطلب الأول)**.

تعد مسألة إعادة الإعتبار لعنصر الأخلاق في عمل إدارة المحلية من صميم اهتمام دول العالم الحديث التي سعت لدمج المعايير الأخلاقية كالأمانة والنزاهة والشفافية ضمن أجندة الإصلاح الإداري، وأصبح يمكن للمسيرين العموميين من خلالها تحديد الخطأ والصواب وما يلزم للحفاظ على العمل المحلي، فأخلقة التسيير الإداري للجماعات الإقليمية هو السبيل الأمثل للتخلص من الفساد كسلوك غير أخلاقي يضر بجهود التنمية ويضعف مردودية الخدمات **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول:

الإدارة الإلكترونية أسلوب عصري يدعم أسس الحكامة الإدارية

أدى تطور خدمات الإنترنت والتغيرات الحاصلة في معالجة البيانات وقدرة التخزين الالكتروني خلال التسعينيات لتغيير كبير في سياق استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المجتمع والإدارة معاً صاحبه تزايد الضغط على الإدارة العامة لتحسين أدائها والرقي بخدماتها العمومية[2]، وبات لزاماً على القائمين بشؤونها البحث عن سبل تزويدها بالأدوات اللازمة للقيام بتطوير خدماتها وتعديل أهدافها وسياساتها، فإستجابة نشاطات ووظائف الإدارة العامة لاسيما الإدارة المحلية للتطورات التكنولوجية والإتصالات حتمية فرضها التحول الرقمي والتكنولوجي الحاصل من حولها.

[1] - Bachir Mazouz, Jean Leclerc Avec la collaboration de Marcel J.B. Tardif, Op.cit,p 05 .

[2] - Edwin Lau, Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE, Revue française d'administration publique, Institut national du service public, 2004/2 (no110),p 225 .

بما أن الحكامة الإدارية هي أسلوب عصري في إدارة وتسيير الشؤون العمومية نجاحها يبقى رهن تحديث أساليب تقديم الخدمة العمومية وإدارة المرفق العمومي المؤدي لها، حيث يقدم أسلوب الإدارة الإلكترونية نهجاً جديداً للإصلاح الإداري على صعيد الجماعات الإقليمية قائمة على ترسيخ دعائم الشفافية وتبسيط الإجراءات الإدارية وسرعة في الاستجابة والجودة في تقديم الخدمة من خلال الاستعانة بثورة التي شهدها العالم في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامها كأداة لتطوير وتحديث وظائف الإدارة المحلية ككل، ولفهم مساهمة الإدارة الالكترونية في تفعيل الحكامة الإدارية على مستوى الجماعات الإقليمية لابد من الوقوف على دواعي التحول من الإدارة المحلية التقليدية للإدارة الإلكترونية **(الفرع الأول)**، تم التعرض للجهود الرامية لعصرنة وظائف الجماعات الإقليمية بالإعتماد على أسلوب الإدارة الالكترونية والسبل الكفيلة بترقيتها، وهو ما يقودنا نحو إدارة الكترونية فعّالة على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: دواعي التحول من الإدارة المحلية التقليدية للإدارة الإلكترونية

إن التحدي الذي يواجه الإدارة المحلية في الجزائر هو أن يتم الرقي بمجمل الوظائف التي تباشرها في مجال تسييرها الإداري والمالي من عمل التقليدي إلى عمل أكثر حداثة في إطار ما يعرف بالإدارة الإلكترونية، وذلك بتحويل الوظائف الإدارية التقليدية إلى وظائف الكترونية بحثاً عن السرعة والجودة والكفاءة والشفافية الإدارية، وإحداث ثورة حقيقية في مجال تسيير وتنظيم الخدمة العمومية وهو ما يتلاءم مع الحكامة الجيدة.

للوقوف على دواعي التحول من الإدارة المحلية التقليدية للإدارة الإلكترونية لابد من التعرف على مدلول الإدارة الإلكترونية والذي يشمل ضبط بعض تعاريف المقدمة لها مع تمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة خصوصاً أن مفهوم الإدارة الالكترونية تطور نحو الحكومة الالكترونية، تم برز بعد ذلك مفهوم آخر وهو الحوكمة الالكترونية الذي نجح من خلاله تقنية المعلومات والاتصالات في احتواء جل أنماط الأنشطة البشرية الأخرى[1]، وهو ما ستتطرق أليه **(أولا)**، ثم الوقوف على درجة مساهمة الإدارة الإلكترونية في ترقية معايير وأسس الحكامة الإدارية **(ثانيا)**.

أولا- مدلول الإدارة الإلكترونية ومميزاتها:

لابد من الإشارة أولاً قبل الخوض في تعريف الإدارة الإلكترونية أن الكثير من الدارسين يرون بأن مصطلح الإدارة الإلكترونية ينصرف لدلالة على تلك الهيئة الإدارية التي تكتسي ثوب افتراضي في شكل الكتروني، غير أنها في حقيقة الأمر لا تعدو كونها طريقة لتسيير الشؤون الإدارية تقوم على استخدام واسع لتكنولوجيا الإعلام والاتصال في كنف العصرنة والتطوير والإصلاح الإداري الداخلي والخارجي ينصب أساساً على المنظمات

[1]- حسن مظفر الرزو، الجاهزية الالكترونية للبلدان العربية وانعكاساتها المحتملة على فرص تفعيل بيئية اقتصاد المعرفة، ط01، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، يناير 2012، ص38 .

الإدارية[1]، وهذا التداخل سببه أن مدلول الإدارة الإلكترونية يرتبط بمفاهيم عدة ومتشابكة على غرار الحكومة والحوكمة الإلكترونية وحوكمة الانترانت وغيرها، وهذا راجع لحداثة المفهوم واتصاله بالتطور الحاصل في مجال تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، فمصطلح الإدارة الإلكترونية من المصطلحات الحديثة والتي أفرزتها ثورة التكنولوجيا الحديثة وارتبطت بها وهي النقطة الأساسية التي تشترك فيها كل المفاهيم ذات الصلة والتي أضحت محل اهتمام الدارسين والباحثين في مختلف الحقول المعرفية.

بناءاً عليه يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية بأنها: " **استخدام وسائل الاتصال والتكنولوجيا المتنوعة والمعلومات في تيسير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة الإلكترونية ذات القيمة والتواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق العام بمزيد من الديمقراطية ،من خلال تمكينهم من استخدام وسائل الاتصال الإلكترونية عبر بوابة واحدة** "[2]؛ كما يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية أنها: "**العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للانترنت وشبكات الإعمال في التخطيط والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية بدون حدود من أجل تحقيق الأهداف، وهي إدارة بدون أوراق أو زمان أو متطلبات جامدة،حيث إنها تعتمد على الأرشيف الإلكتروني،والبريد الإلكتروني، والأدلة والمفكرات الإلكترونية والرسائل الصوتية وهي مؤسسة شبكية ذكية تعتمد على عمال المعرفة**"[3].

أما البنك الدولي عرف الإدارة الكترونية على أنها: " **مصطلح يشير إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل زيادة كفاءة وفاعلية وشفافية مساءلة الحكومة فيما تقدمه من خدمات للمواطن ومجتمع الأعمال، وتمكينهم من المعلومات بما يدعم كافة النظم الإجرائية الحكومة ويقضي على الفساد وإعطاء الفرصة للمواطنين للمشاركة في كافة مراحل العملية السياسية والقرارات المتعلقة بها والتي تؤثر على مختلف نواحي الحياة**"[4]، وبذلك نجد أن تعريف البنك الدولي للإدارة الإلكترونية يرتكز على دورها في تفعيل مرتكزات وأسس الحكامة الجيدة في التسيير.

انطلاقاً من الدور المتميز الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها على أجهزة الإدارة العامة والخدمات التي تقدمها حاولت بعض التعريفات من جانب الفقه ربطها بمفهوم الخدمة العمومية، ففي هذا الإطار يرى الباحث **سعيد بن معلا العمري** بأن الإدارة الإلكترونية تمثل تحولاً أساسياً في مفهوم الوظيفة العامة ككل، وبهذا المعنى فهي تعمل على تجسيد قيم وأخلاقيات الخدمة العامة ،فيصبح بذلك المنتفعين من الخدمة العامة هم صلب اهتمام المؤسسات القائمة بها، ففي إطار الإدارة الإلكترونية لا يقتصر مفهوم هذه الأخيرة فقط على التميّز في تقديم

[1]– سمية بهلول، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر ،أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص إدارة محلية، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، السنة الجامعية : 2018/2017، ص68 .

[2]– غنية نزلي، دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، العدد 12/ جانفي 2012، ص178.

[3] – بلال شنايت، نوال ضريفي، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل آليات الجباية المحلية، مداخلة ألقيت ضمن فاعليات الملتقى الوطني حول: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018، ص04.

[4] – سمية بهلول، المرجع السابق، ص66 .

الخدمة وحسب بل يشمل أيضا تعزيز سبل التواصل والتفاعل مع الجمهور عبر إتاحة المعلومة وتعزيز أدوارهم في المشاركة والرقابة، والذي لن يتأتى من خلال تطوير علاقات للإتصال الدائم بين المواطن ومؤسسات الرسمية في الدولة[1]، في ذات الإطار نجد أنه قد عرفها البعض بأنها:**" مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات التي تقدمها إلى المواطن من خلال استخدام التكنولوجيا"**[2]؛ وبذلك يطهر الترابط الوثيق بين مفهوم الإدارة الإلكترونية والخدمات العمومية التي تعمل على تحسينها ورفع مكن كفاءتها استجابة لحاجيات المواطنين عبر الاستعانة بالتطور الرقمي وتكنولوجيا المعلومات والاتصال.

ومما سبق لابد من الإشارة أن هناك تداخل وتشابه كبير بين كل من مصطلح الإدارة والحكومة الإلكترونية فأغلب التعاريف المقدمة للإدارة الإلكترونية تظهر وأنها تقدم تعريفاً للحكومة الإلكترونية بدلاً عنها، غير أن يجب الفهم بأن أن كلاهما يحمل مدلول مختلف عن الآخر، فالإدارة الإلكترونية تعد أداة لتنفيذ السياسات العامة التي تقرها الحكومة الإلكترونية، وعليه فإن مفهوم هذه الأخيرة واسع في معناه عن الإدارة الإلكترونية لأنه يشمل إلى جانبها مجالات خدماتية الكترونية أخرى على غرار المجالات التجارية والأسواق المالية والبنوك.. الخ [3]، كما أن الحكومة الإلكترونية هي تلك النسخة الافتراضية عن الحكومة الحقيقية الكلاسيكية مع فارق بسيط أن الأولى تعيش في الشبكات وأنظمة المعلوماتية والتكنولوجية وتحاكي وظائف الثانية التي تتواجد بشكل مادي في أجهزة الدولة[4]، وتعرف بأنها: " **قدرة القطاعات الحكومية المختلفة على تقديم الخدمات والمعلومات الحكومية التقليدية للمواطنين بوسائل الكترونية، وبسرعة وقدرة متناهية، وبتكاليف ومجهود أقل، وفي أي وقت، ومن خلال موقع واحد على شبكة الانترنت"**[5].

كما تهتم الحكومة الإلكترونية بأطرافها المختلفة حيث تعمل على الربط مابين الحكومة (وزارة) مع طرف آخر من أطراف الحكومة (وزارة أخرى)، وبينها وبين المواطن والقطاع الخاص أو الموظفين أيضا، أما عن استبدل مصطلح الحكومة بالحوكمة يراد به إضافة عناصر أخرى لمفهوم الحكومة الإلكترونية وهي الفاعلية والكفاءة والشفافية في استخدام الموارد، مع اشتراط أن يتم تقديم الخدمات التي يتم تحويلها إلى خدمات الإلكترونية بأفضل الطرق وأن توضع بين يدي الحكومة[6].

---

[1] – عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية : 2009 /2010، ص13.

[2] – غنية نزلي، المرجع السابق، ص178 .

[3]– بهلول سمية، المرجع السابق، ص72.

[4] – صالح عبد عايد صالح، أهمية دور الحكومة الإلكترونية (الإدارة المحلية) في عملية صناعة القرار الإداري مستقبلا، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، العراق، المجلد 02، العدد 28/ 2015، ص207.

[5] – محمد مدحت، الحكومة الإلكترونية، د ط، المجموعة العربية للتدريب والنشر، مصر، 2016، ص26 .

[6] – عبد الكريم الطيف، نسيم شتوان، أثر حوكمة تكنولوجيا المعلومات في تطوير التفاعل ما بين الحكومة والمواطن في الدول النامية – مع عرض لتجربة الجمهورية التونسية –، مداخلة ألقيت ضمن فاعليات الملتقى العلمي الدولي حول : جودة الخدمة العمومية في ظل الحوكمة الإلكترونية (حالة البلدان العربية)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقره بومرداس، الجزائر، المنعقد يومي 29/30 أكتوبر 2014، ص05 .

أما على الصعيد المحلي نجد أن الإدارة المحلية الإلكترونية لا تختلف عن الإدارة المحلية التقليدية كثيراً إلا من حيث استعمال هذه الأخيرة لتكنولوجيا الإعلام والاتصال الحديثة في عملية تقديم الخدمات العمومية المحلية، والتي باتت تقتضي ضرورة أن يرافقها ثورة في التغيير والتطوير من إجراءات الإجراءات المتبعة في تقديم الخدمة العامة، ذلك أن ميزة الإدارة المحلية التقليدية هو اعتمادها على النموذج البيروقراطي القديم[1].

من خلال ما سبق يمكن القول أن الإدارة الإلكترونية عموماً والإدارة المحلية الإلكترونية بشكل خاص مصطلح حديث جاء ليلاءم بيئة التكنولوجية الحديثة المتطورة والمتغيرة، وما صاحب ذلك من تطور في مفاهيم الإدارة العامة ومضامين الخدمة العامة من الشكل التقليدي إلى شكل آخر يرتكز على تقنيات الحديثة للإتصال وتطور شبكات الانترنت قصد لتلبية حاجيات المواطنين، وهو ما يعمل على إحداث تغيير جدري في طبيعة العلاقة التي تربط المواطن مع الإدارة المحلية وخدماتها والذي يقتضي تطوير آلياتها ومناهجها التسييرية خاصة وأنها الأقرب للمواطن وعلى احتكاك دائم ومباشر معه .

وفي الأخير نجد أن للإدارة الإلكترونية جملة من الخصائص تميزها عن الإدارة التقليدية والتي من أبرزها ما يلي[2]:

- **إدارة بلا أوراق:** وذلك نظراً لكونها تعتمد على مختلف الوسائل الإلكترونية الحديثة كالبريد الإلكترونية والأرشيف الإلكترونية والرسائل الصوتية ومختلف التطبيقات المتابعة الآلية التي تسهل الخدمة على المواطن،
- **إدارة بلا مكان:** لإعتمادها على الاتصال الإلكتروني والتلفون المحمول والتلفون الدولي الجديد (التيليكس) والمؤتمرات الإلكترونية والعمل عن بعد وغير من وسائل الاتصال الحديثة،
- **إدارة بلا زمان:** ذلك أنها تتيح استمرارية العمل ليصبح ذو طابع متواصل على مدار 24 ساعة بخلاف الإدارة التقليدية،
- **إدارة بلا تنظيمات جامدة:** فهي تعمل من خلال المؤسسات الشبكية والمؤسسات الذكية التي تعتمد على صناعة المعرفة.

كما تتميز فضلاً عن ما سبق بمجموعة من الخصائص يتمكن من خلالها تنظيم الإدارة العمومية من تحقيق الفاعلية من بينها ما يلي[3]:

- **السرعة والوضوح:** ويتجلى ذلك عن طريق تفاديها مختلف الحواجز والعوائق البيروقراطية ،مما يؤدي إلى سرعة وضمان تقديم جيد للخدمة،

---

[1]- صالح عبد عايد صالح، ص210.

[2] - مصطفى يوسف كافي ،الإدارة الإلكترونية (إدارة بلا أوراق – بلا مكان – إدارة بلا زمان – إدارة لا تنظيمات جامدة)، دط، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق سوريا، 2011، ص08 .

[3]- الرزقي كتاف، الإدارة الإلكترونية وفعالية التنظيم في الإدارات العمومية الجزائرية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 01، العدد 04/ديسمبر 2016، ص08 .

– **المرونـة:** ومفاد هذه الخاصية هو الاستجابة السريعة للأحداث المستعجلة والتجاوب معها ومواكبة التطورات،

– **الرقابة المباشرة:** والتي تسمح بمتابعة مباشرة للمواقع الإلكترونية الخاصة بها وكذا الأجهزة الإلكترونية التي يتعامل معها الزبائن والعملاء،

– **السرية والخصوصية:** وهذي الميزة تتجلى من خلال تأمين وحفظ خصوصية المتعاملين معها لوجود برامج لحفظ المعلومات حيث لا يمكن لأحد الدخول إليها إلا عن طريق مفتاح سري يمنح فقط لصاحبه،

– **بساطة الإجراءات:** وهي الميزة الأهم للإدارة الإلكترونية فهي تتيح ادخلاً سلسل للمعلومات والبيانات إلى مصالحها الإدارية في وفق برمجيات خاصة، مع ترتيب الملفات واستخدامها بشكل مبسط يتيح بدوره توسيع فرص الاستفادة من الخدمة العمومية.

– **الشفافية:** وتتجلى من خلال شفافية الأعمال التي تقوم بها الإدارة الإلكترونية، وهو ما يتيح إعمال أوجه الرقابة والمحاسبة الدورية على كل ما تقوم من خدمات الكترونية.

ثانيا– مساهمة الإدارة الإلكترونية في ترقية معايير الحكامة الإدارية:

تسعى الإدارة الإلكترونية كأسلوب عصري لإدارة وتسيير الخدمات التي تقدمها الجماعات الإقليمية للمواطنين إلى تدعيم أسس الحكامة الإدارية، لما لها من مميزات عديدة خاصة وأنها تستهدف ترقية معايير الشفافية ومكافحة الفساد وإضفاء النجاعة والفاعلية على الخدمة العامة، وهي الدواعي الحقيقية لتحول نحو إدارة الكترونية يمكن دمجها في نسيج إدارة المحلية ومرافقها، والتي يمكن أن تساهم فيما يلي:

1– تقريب الإدارة من المواطن وتقديم خدمات جديدة ومتطورة بأقل تكلفة:

إن تحديث التسيير العمومي بالإعتماد على نظام الإدارة الإلكترونية يساهم من دون شك في اختصارا للوقت وتجنب إهدار وتشتيت المال العام وقضاء حاجيات المواطنين بسرعة أكبر، مع توفيرها سبل التواصل سريع وفعال بين المواطنين ومختلف المصالح الإدارية، وهو ما يفعل الحكامة الإدارية.

أن تجويد وعصرنة العمل الإداري يقتضي تأسيس وتمتين روابط الثقة بين الإدارة والمواطن والذي يتأتى بإعتماد أنظمة معلوماتية لمعالجة مختلف القضايا ومنه تحقيق القرب الإداري، هذا الأخير يتطلب من الإدارة السرعة وقابلية للإستجابة، ويعني قدرت الإدارة وأجهزتها المختلفة على خدمة المتعاملين معها من مواطنين بالكفاءة والسرعة المطلوبة، وهو ما من شأنه القضاء على الروتين الذي يكتنف سير الأجهزة الإدارية[1]، كل ذلك تقدمه الإدارة الإلكترونية التي تتطلب تفاعل الإدارة مع التطور التكنولوجي الحديث في ميدان الاتصال والشبكات الانترانت بالقدر الذي يسهل الاتصال الدائم مع المواطن وربطه بالخدمات المقدمة، في أي وقت

[1]– منية بنلمليح، إدارة القرب في المغرب بين إكراهات الواقع ومتطلبات الإصلاح، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 134/135، أوت 2017، ص105.

وفي كل مكان بمجرد ولوجه إلى الموقع الإلكتروني للإدارة أو استخدام مختلف التطبيقات الإلكترونية المتاحة للاستفادة من الخدمات.

ولما كانت الإدارة الإلكترونية تهدف لتقديم الخدمات إلى الجمهور بشكل يتفق وجودة الإدارة الإلكترونية ذاتها، فإن القائمين بإعداد برامج الإدارة الإلكترونية يراعون في ذلك اعتبارات عديدة تهدف في مجملها لتحسين مستوى الخدمة المقدمة للجمهور، كضرورة تجاوز الأخطاء التي يقع فيها الموظف العادي عند قيامه بعمله، فإستخدام الكمبيوتر وقاعدة البيانات المزود بمعلومات دقيقة يمنح نتائج يقينية لا مجال للخطأ فيها، وهو ما يسهل إنجاز المعاملات الخاصة بالأفراد أو الشركات أو المؤسسات، سيما وأن النظام الإلكتروني يختصر إجراءات كثيرة كانت تمارس من قبل العديد من الموظفين في ظل الإدارة التقليدية[1].

وفي ذات السياق نجد أن للإدارة الإلكترونية مزايا أخرى تظهر في صورة تقديم خدمات أفضل بكلفة أقل، بما فيها الكلفة المالية المباشرة لإنجاز الخدمات من جهة وكذا الكلفة الأخرى التي يتحملها المستفيد من الخدمات المرفقية، إلا أنها قد تعمد إلى رفع الكلفة التي يتحملها الاقتصاد الوطني ككل من خلال استيراد التكنولوجيا أو القيام بالإستثمارات اللازمة للتحول الإلكتروني وبناء أنظمة المعلومات وغيرها، وبالتالي لابد أن يفهم أن الاعتماد على الإدارة الكترونية يمكن أن يتوقع خلالها انخفاض كلفة انجاز وتقديم الخدمات المرفقية مثلما يتوقع لها أيضا أن ترتفع من نواحي أخرى[2]،غير أن أنها يمكن أن تعمل من زاوية أخرى على زيادة معدلات أرباح المنظمة والحكومات لتخلصها من تكاليف الإنتاج التقليدية إلى جانب دعم الاقتصاد الوطني وإكسابه الميزة التنافسية، واستحداث مناصب شغل جديدة من خلال فتح المجال للمهن الحرة المتاحة في الأسواق الإلكترونية وفتح الباب على مصراعيه للولوج في الشغل الافتراضي الحر كإنشاء البرامج وبيعها، التسويق الإلكتروني، التجارة والنشر الإلكتروني وغيرها[3].

2- تسهيل الإجراءات الإدارية والتقليل من حجم البيروقراطية:

تظهر سهولة وبساطة الإجراءات التي تتيحها الإدارة الإلكترونية من خلال وجود أسلوب موحد للتعامل مع كل من يرغب في الحصول على خدمات هذه الإدارة، وهذا ما يضفي الشفافية الإدارية على مجمل تعاملاتها كما أن فنظام الخدمات الإلكترونية يقوم على مدار الساعة، بمعنى أن المتعامل الإلكتروني أو المستفيد من خدمات المرفق العام يمكنه الدخول على شبكة الإدارة الإلكترونية في أي وقت للحصول على الخدمة التي يرغب فيها وبالكيفية التي يريدها[4]، فالتعقيد الذي تعرفه الإدارة المحلية في الخدمات التي تقدمها على مستوى شبابيك الحالة المدنية على سبيل المثال يجعل من الحقوق المكتسبة للمواطنين تضيع، مما جعل حتمية

[1] – لمياء خزار، الحكومة الإلكترونية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، السنة الجامعية : 2018/2017 ص47.

[2] – مسعود كيسرى، انعكاسات تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية على أداء المرافق العمومية، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط المجلد 04، العدد 01/ جانفي 2013، ص153.

[3] – الرزقي كتاف، المرجع السابق، ص07 .

[4] – غنية نزلي، المرجع السابق، ص ص179- 180 .

انتهاجها للأساليب الحديثة التي تدعو إلى إجراءات مبسطة وترتيبات إدارية مصغرة وفي متناول المواطنين أمراً ضرورياً ومطلب أساسي للوصول إلى حكامة إدارية جيدة.

وفي ذات السياق تستهدف الإدارة الإلكترونية تمكين الموظف أيضا من أداء عمله بكل مرونة، ذلك أنه يستطيع خلالها الدخول إلى الشبكات الداخلية للإدارة من أي مكان قد يتواجد فيه قصد إنجاز العمل في الوقت والمكان الذي يرغب فيه، حيث أصبح مفهوم المكتب بإستخدام تطبيقات الإدارة الإلكترونية ليس له حدود وبات بالإمكان وصول الموظفين العموميين لكافة التعليمات والمعاملات الإدارية سواء للموظفين أنفسهم أو الزبائن والمراجعين بسهولة مطلقة، فضلاً عن زيادة إمكانية تخزين وحفظ لبيانات والمعلومات بيسر وحمايتها ومن الكوارث الطبيعية التي قد تعمد إلى إتلافها بتيسير الاحتفاظ بالنسخ الاحتياطية عبر المنصات أو الأقراص الإلكترونية[1].

بناءاً على ما سبق ذكره يمكن القول أن الإدارة الإلكترونية تهدف لتقليل الآثار السلبية لظاهرت البيروقراطية عانت منها العديد من الدول على غرار الإدارة المحلية في الجزائر، فعلى الرغم من المحاولات المستمرة لمعالجة ظاهرة البيروقراطية واحتوائها إلا أن أغلب المحاولات كانت تبوء بالفشل،[2]، والإمكانيات التي تتيحها تطبيقات الإدارة الإلكترونية من شأنها تقليل من نسبة التعقيدات الإدارية التي يمر بها القرار الإداري أو المعاملات الخاصة بالأفراد، واختصار مراحل انجاز المعاملات وعدد الدوائر التي ساهمت في انجاز طلبات ومصالح الجمهور[3]، خاصة وأن من مميزات الإدارة الإلكترونية أنها إدارة بدون أوراق وبلا مكان أو زمان كما رأينا سابقاً.

3- تعزيز الشفافية الإدارية والمساءلة والتقليل من حجم الفساد:

في بداية تعد الشفافية أحد المرتكزات التي تقوم عليها حكامة تسيير الشؤون العمومية ولقد أقرها التعديل الدستوري لسنة 2020 كمبدأ عام يتعين على جل المؤسسات والإدارة العمومية التقيد به حين ممارسة أعمالها ونشاطاتها الإدارية[4]، نظراً لما تقدمه الشفافية لما من مزايا في بث الطمأنينة والثقة لذا المواطنين في أداء مؤسسات الدولة وإتاحة الفرصة أمامهم للإستفادة على قدم المساواة مما تقدمه من خدمات عمومية .

من الأهداف التي تصبو الإدارة الإلكترونية لتحقيقها عنصر الشفافية، خاصة وأنها تعمل على إتاحة الفرصة لأي متعامل معها أن يعلم أين تقع معاملته وما هي الأشواط التي قطعها وما إن كان ثمة معوقات في تنفيذها أم لا، والسبب في ذلك أن الدخول إلى الموقع الإلكتروني تتيحه الإدارة لكل ذي شأن، أي ليس هناك ما يجب إخفاؤه إلا لإعتبارات قد تتعلق بالحياة الخاصة أو العائلية لمقدم الطلب على الخدمة، ولذلك فإن من

[1] – مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دط، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق سوريا، 2018، ص194 .

[2] – بهلول سمية ،المرجع السابق ص121.

[3] – غنية نزلي، المرجع السابق، ص179.

[4] – راجع لاسيما المادة 09 من دستور 1996 المعدل في 2020.

سمات الحكومة الإلكترونية توفير المعلومات بسهولة ويسر[1]، وهو ما يقلص ويفوت فرص ظهور الفساد الإداري والمالي نظراً لكون جل المعاملات تتم بكل وضوح وشفافية عبر نظم المعلوماتية التي تمتاز بدقة وسهولة الكشف عن الأخطاء أو المخالفات المحتملة.

وبالتالي نجد أن الإدارة الإلكترونية وسيلة لمكافحة الفساد بنوعيه الإداري والمالي لاسيما من خلال المزايا التي توفرها في إرساء الشفافية في المعاملات ودون التحيز بين المنتفعين بالخدمة العمومية، حيث تلزم المتعامل معها إتباع إجراءات محددة وموحدة منصوص عليها في النظام الإلكتروني، فضلاً عن توفير نظام دقيق للمراجعة والمحاسبة، وهو ما يقلل من المشاكل الإدارية والتنظيمية التي تتخبط فيها الإدارة العمومية في العادة والتي تساعد على ارتكاب جرائم الرشوة والوساطة والمحسوبية وغيرها.

حيث تعد الإدارة الإلكترونية في هذا الإطار آلية فعالة تهدف بالدرجة الأولى إلى إرضاء المواطنين وإشباع رغباتهم، عبر الإرتقاء أولاً بجودة ومستوى الخدمة العمومية المقدمة لمنتفعيها إلى جانب التخفيف من الآثار السلبية لظاهرة الفساد الإداري بما تحققه من حتمية إرساء قواعد الشفافية وتوفير المعلومات والحصول عليها[2]، فضلاً عن جعل الحكومة أكثر قابلية للمساءلة أمام المواطنين لإدراك المسؤولين العموميين أن معلوماتهم يمكن أن يتم عرضها الآن أمام أي شخص لديه اتصال بالإنترنت، ونتيجة لذلك باتوا يدركون ضرورة أن يكونوا على قدر المسؤولية أمام الجمهور[3]، ويمكن إجمال أهم النقاط التي تتميز بها الإدارة الإلكترونية كآلية تساعد على الوقاية ومكافحة الفساد الإداري في النقاط التالية[4]:

– تقديم الخدمات وفق برنامج منظم ومحدد سلفاً، وهو ما يتيح للمواطن الحصول عليها 24/24 ساعة يوميا دون تدخل من جانب الموظفين،

– تعزيز الشفافية في المعاملات، وهو ما يدعم مبدأ عدم التحيز بين المنتفعين بالخدمة العامة عن طريق إتباع إجراءات محددة منصوص عليها في النظام الإلكتروني،

– فسح المجال أمام مشاركة المواطن في معالجة سلبيات الخدمة الإلكترونية عن طريق تيسير استطلاع رأي المواطنين في شؤون الإدارة الإلكترونية،

– التقليل من المشاكل الإدارية والتنظيمية والاجتماعية التي تساعد على بروز مظاهر الرشوة والهدايا والمحاباة،

---

[1] – لمياء خزار، المرجع السابق، ص47.

[2] – رانية هدار، دور الإدارة الإلكترونية في مكافحة ظاهر الفساد الإداري، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة الحاج لخضر باتنة 01،العدد09 /جويلية 2016، ص250.

[3] –Haroon A. Khan, Globalization and the Challenges of Public Administration, ,Henderson State University Arkadelphia, Arkansas, USA, 2018, p 138.

[4] – إيمان عبد الفتاح، إنحصار ممارسات الفساد الإداري في ظل تطبيقات الإدارة الإلكترونية الحكومية، بحوث وأوراق عمل المؤتمر السنوي العام حول : نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، بالتعاون مع وزارة التنمية الإدارية، ومنظمة الشفافية الدولية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والمنظمة العربية لمكافحة الفساد، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة مصر، يوليو2010، ص346 .

– المساهمة في استقطاب واختيار الموظفين بطريقة عادلة ومحايدة قائمة على أسس الكفاءة والخبرة في العمل دون اعتبارات شخصية.

4– تثمين المبادئ الدستورية التي تحكم تسيير المرافق العمومي:

أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 أن المرافق العمومية يجب أن تضمن لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمة والاستمرارية والتكيف المستمر والتغطية المنصفة عبر كافة التراب الوطني مع التعامل بالحياد التام، وهو ما يعزز حكامة تسيير المرافق العمومية، والأكيد أن نظام الإدارة الإلكترونية لما يحمله من مزايا عديدة يساهم في تكريس مبدأ قابلية المرافق العمومية لتطور والتكيف المستمر مع المستجدات، فضلاً عن تكريس المساواة في أذا الخدمة العمومية كما سبق وأن اشرنا لذلك، فهو النظام يتيح للمرافق العامة بأن تكون أكثر تفاعلاً مع التطورات التكنولوجية الحديثة والاستفادة منها قصد الإرتقاء بجودة وفاعلية الخدمات التي تقدمها لصالح المواطنين .

إلى جانب ذلك يهدف تطبيق الإدارة الإلكترونية إلى تعزيز مبدأ استمرارية المرفق العام بصورة أكبر مما عليه في النظام التقليدي، وهذا راجع إلى الدور الذي تؤديه نظم المعلوماتية والتطور التكنولوجي في تجسيد ديمومة أداء الخدمة العمومية، حيث يمكن للمواطن في أي وقت شاء عبر شبكة المعلوماتية ووسائط الاتصال وفي أي مكان الانتفاع بالخدمة، مع الاستغناء نهائياً على خدمات الموظف، وهذا ما يرسخ ويجسد فعلياً مبدأ استمرارية أداء المرفق العام دون انقطاع[1]، ويظهر بشكل جلي خاصة حالة وجود ظروف استثنائية أو طارئة تحول دون اتصال المواطن مباشرة بالمرفق العمومي أو التحاق القائم بالخدمة بوظيفته، وهو ما تم ملامسته في ظل أزمة كورنا أين تم فرض عدة إجراءات وقيود على تنقل الأشخاص حالة دون اتصالهم المباشر بالمرافق العامة.

5– تسهيل اتخاذ القرارات وتعميق مبدأ المشاركة:

من المعروف أن الإدارة لا يمكن لها تحقيق تطور أو تقدم في مسار التنمية دون قرارات إدارية ودون أن يكون هناك معلومات وبيانات كافية عن الموضوع الذي يعالجه محل القرار، ولا شك أن نظام الإدارة الإلكترونية بما يشمله من استخدام لإحدى وسائل التنقية الحديثة سواء الحاسب الآلي أو غيره من الوسائل المتنوعة التي يوفرها على غرار شبكة الانترانت يلعب أدوارا مهمة في عمليات صنع القرارات الإدارية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة والتنمية[2]، وبالتالي تساهم الإدارة الإلكترونية عبر توفير شفافية أكبر في الأعمال الإدارية إلى تحقيق التعاون مثمر في نشر المعلومات التي تساعد متخذي القرارات على إصدارها في صورة السليمة ومنتجة[3]، فنظام الإدارة الإلكترونية يتمخض عنه دقة المعلومات وسهولة اكتسابها والحصول عليها،

[1] – عنتر حديدي، أثر الإدارة الإلكترونية في ترقية وتعزيز مبادئ المرفق العام، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المؤتمر العلمي الدولي حول : النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع – تحديات – آفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة، المنعقد أيام 26/ 27 نوفمبر 2018، ص ص06-07.

[2] – صالح عبد عايد صالح، المرجع السابق، ص208.

[3] – رانية هدار، المرجع السابق، ص250.

وهو ما يعمل إلى إحداث قرار إداري سليم ومفيد يستجيب لتطلعات المواطنين وينسجم مع التطورات الحاصلة من حوله.

فضلاً عن تسهيل مشاركة المواطن في الوقوف على اختلالات أو سلبيات الخدمة العمومية المقدمة من الإدارة الإلكترونية في حد ذاتها، تساهم هذه الأخيرة تعميق ممارسة الديمقراطية التشاركية في جميع المجالات ذات الصلة بإهتمامات المواطنين وانشغالاتهم اليومية، فهي تسهل عملية استطلاع رأي المواطنين في شؤون المرافق العامة، إلى جانب تسهيل عملية ولوجهم للاجتماعات العامة أو الاستفتاءات الإلكترونية، فضلاً عن الاطلاع الدائم والمستمر على جداول أعمال ومحاضر جلسات المجالس المحلية المنتخبة، وهو ما يعزز ثقة المواطنين في أداء مهامها النيابية.

بما أن فالإدارة تسعى إلى زيادة نسب المشاركة الشعبية في الاجتماعات العامة عن طريق عرض جداول أعمالها، بإستطاعة المواطنين عبر تطبيقات الإدارة الالكترونية إرسال بريد الكتروني إليها لتوجيه أسئلة وملاحظات حتى يصبح ذلك جزءاً مهم من محاضر الاجتماعات، كما أن نقل اجتماعات المجلس البلدي عبر الإنترنت بطريقة حية مسموعة تمكن المواطنين من الدخول إليها عن طريق استخدام أجهزتهم الخاصة ليقدموا ملاحظاتهم بالبريد الإلكتروني لينظر المجلس فيها ويجيب عليها، وهو ما يشعرهم بقدر أكبر من الرضا عن إدارتهم العمومية والاقتناع بأعمالها[1].

وفي الأخير نخلص أن الإدارة الإلكترونية لما من المزايا الكثير في تفعيل الحكامة الإدارية سواء أكان ذلك من ناحية تعزيز جودة وكفاءة المرافق العمومية أو من ناحية تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد الإداري والمالي، إلا أن نجاحها على المستوى العملي يظل رهينة وضع الترتيبات الملائمة لها كتطوير البنية تحتية لتكنولوجيا المعلومات والإتصال، يرافقها في ذلك نظام قانوني فعّال ومتميز يتيح للإدارة الاستفادة الكاملة من مزاياها لتعزيز جودة وكفاءة وشفافية الخدمة العمومية.

الفرع الثاني: نحو إدارة الكترونية فعّالة على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر

من المؤكد أن الأنماط التسيير التقليدية للخدمات التي تقدمها الجماعات الإقليمية تختلف على النمط الجديدة الإدارة الإلكترونية، الأمر الذي يتطلب تغييراً جدرياً للمواصفات والمقومات اللازمة للنهوض بالإدارة المحلية الالكترونية كأداة للفاعلية والشفافية في تقديم الخدمات العمومية، وهو ما يلزم للنهوض بالحكامة الإدارية.

حيث يعتمد النجاح الإدارة الالكترونية إلى حد كبير على قيام الجهات المعنية بوضع إطار قانوني مناسب لها، خصوصاً وأن إدخال واستخدام خدمات الحكومة الإلكترونية سيظل في حده الأدنى طالما هنالك عدم التكافؤ القانوني بين العمليات الرقمية والورقية[2]، وهو ما يتطلب جهوداً حفيفة لترقية الإطار القانوني ليلاءم

[1]– علي عيسي، الإدارة الرقمية والخدمة العمومية أي إدارة ؟، وأي خدمة ؟، أي مجتمع؟، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المؤتمر العلمي الدولي حول : النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع – تحديات – آفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة، المنعقد أيام 26، 27 نوفمبر 2018، ص ص08–09 .

[2]- Edwin Lau, Op.cit, p 230 .

متطلبات الإدارة الالكترونية، فضلاً على تعزيز البنية التحتية للإعلام والاتصال وتأهيل الموارد البشرية، لذلك لا بد لنا من التعرف على جهود تطبيق الإدارة الالكترونية في الجزائر على مستوى خدمات الجماعات الإقليمية لاسيما البلديات **(أولا)**، ثم التطرق أخيرا إلى أبرز التحديات ومتطلبات التحول الرقمي الناجح لإدارة الجماعات المحلية **(ثانيا)**.

أولا – جهود تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى خدمات الجماعات الإقليمية:

يعد مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 أولى الخطوات الجدية التي انتهجها الجزائر للمضي قدماً نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية عبر كافة الإدارة والمؤسسات العمومية استجابة للتطور الحاصل في تكنولوجيا المعلومات والاتصال واستناداً إلى التجارب الناجحة للدولة الأخرى في ميدان استخدام تقنيات المتطورة في تقديم الخدمات العمومية، حيث انبثق عن ذلك المشروع عدة محاور للإصلاح على مستوى تسيير الخدمات العامة ضمن نطاق الجماعات الإقليمية والتي من شأنها إرساء أسس الحكامة الإدارية بما في ذلك الجودة والاستجابات السريعة لحاجيات المواطنين.

وبذلك يمكن اعتبار إستراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 أول برنامج حكومي يضم مساعي جدية لتهيئة الدولة وهياكلها للتحول الإلكتروني في إطار زمني حدد بخمس سنوات من 2008 إلى 2013، قائم على تبني أسس واضحة مرفقة بمجموعة من الأهداف القطاعية والوطنية لمختلف القطاعات الوزارية، وهو ما يعد أولى مظاهر تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية[1].

حيث يعتمد ذلك المشروع على 13 محوراً رئيساً تمس العديد من الجوانب الوظيفية للجماعات الإقليمية نخص بذكر أهمها كالآتي[2]:

– تسريع استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية لدعم التحول في أساليب تنظيمها وعملها وتكييف خدماتها للمواطنين،

– تسريع استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الشركات من أجل رفع قدرتها التنافسية وتطوير الإجراءات والآليات الكفيلة بتحفيز وتمكين المواطن من الاستفادة من التجهيزات والشبكات الخاصة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال،

– تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفقات السريعة بتأهيل البنية التحتية الوطنية للإتصالات الشبكية،

– ضبط مستوى الإطار القانوني الوطني وتطويره بجعله يتماشى مع الممارسات الدولية ومتطلبات مجتمع المعلومات،

– تطوير الكفاءات البشرية من خلال إعادة النظر في برامج التكوين والتدريب والتعليم العالي في ميدان تكنولوجيا الإعلام والاتصال،

[1] – سمية بهلول، المرجع السابق، ص248 .

[2] – أيوب الشيكر، الإدارة الإلكترونية في الجزائر تطبيقات وتحديات، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة 02، المجلد 08، العدد 2019/01، ص293.

إن اتجاه الجزائر نحو مشروع الإدارة الإلكترونية الذي عُد خطوة نحو تبني مشروع رقمنة الإدارة والحكومة وهو بمثابة سعي مبدئي نحو ربط المؤسسات الإدارية في الدولة بشبكات اتصال تمثل في مجموعها رقمنة حكومية شاملة تسمح بزيادة التواصل في ما بينها والهيئات العمومية الأخرى بإستخدام الوسائل التكنولوجية[1]، فبيئة الإدارة الرقمية بحاجة ماسة إلى تعبئة الطاقات والقدرات وحشد الإرادة السياسية لتتبني فكر إداري جديد لقبول الإدارة الرقمية كبديل عن الإدارة التقليدية[2]، وهو ذات المسعى الذي استهدفه مشروع الجزائر من خلال وضع الخطوط العريضة ورسم خارطة طريق كبرى لتعبئة كل الطاقات الممكنة للإستفادة من التطور التكنولوجي ودمجه في نسيج الإدارة والمؤسسات العمومية.

لكن يمكن القول أن إنطلاقة مشروع الجزائر الكترونية اتسمت مبدئياً بتواضع فضلاً عن أن محاورها وسياساتها تتسم بالعمومية والشمولية والغموض، وهو الأمر الذي ترتب عنه العديد من المعوقات أثناء تطبيقها وذلك لخصوصية كل قطاع يشمله المشروع، ما يستحيل معه تنفيذ برنامج عام يشمل جميع القطاعات المستهدفة من برنامج التحول الإلكتروني[3]، وبحسب رأي المجلس الاقتصادية والاجتماعي سجلت هذا المشروع نوع من عدم الانسجام فيها يخص ضرورة تضافر الجهود والوسائل الواجب حشدها لإنجاحه، خصوصاً وأن التخطيط لتحقيق مشروع طموح كهذا في غضون 05 سنوات يدعو إلى التساؤل حول قدرات النسيج المؤسساتي الاقتصادي والاجتماعي على استيعاب مختلف النشاطات المزعم تنميتها، إلى جانب أن السلطات المحلية على اعتبار أنها امتداد للدولة وذات الصلة المباشرة بالمواطنين لم تحظى بالإهتمام المناسب بالموازاة مع رغبة الإدارة السياسية على تبني نهج ترقية التسيير الجواري بمعية تكنولوجيا الإعلام والاتصال[4].

غير أن ذلك لا يعني من وجهة نظرنا أن تلك التجربة كانت فاشلة كلياً، بل بالعكس من ذلك فهي تعد خطوة ايجابية ترتقي بمستوى الحكامة الرقمية كونه قد تمخضت عنها عدة ترتيبات مهمة في ميادين عصرنة الإدارة العمومية وترقية خدماتها، والتي لم تكن موجودة من قبل وهي تمثل حظوة جدية لتحقيق تحول ناجح نحو إدارة محلية الإلكترونية في إطار ما بات يعرف اليوم " **بالبلدية الإلكترونية** "، والتي تدعوا إلى تحويل أداء إدارة البلدية من أداء كلاسيكي بيروقراطي إلى أداء أخر رقمي متطور.

في ذات الإطار ورد في إطار المرسوم التنفيذي رقم 18-86 الذي يتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي أن الدولة في خضم الإصلاحات الهيكلية الاقتصادية، وبهدف تطوير الاقتصاد الرقمي وعصرنة الحكامة في مختلف الميادين قد سعت لمواصلة الحكامة الرقمية وتعميمها ابتداء من سنة 2018 على مستوى الإدارة العمومية والمركزية والمحلية، ودعم تطوير مجتمع

[1]- صباح حمايتي، الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية : 2020/2019، ص36.

[2]- بشير عباس العلاق، الإدارة الرقمية المجالات والتطبيقات، ط01، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي الإمارات العربية المتحدة، 2005، ص147.

[3]- سمية بهلول، المرجع السابق، ص275 .

[4]- رأي حول ملف "إ – الجزائر 2013 "، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ج.ر.ج.ج، العدد 54، الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2009، ص20.

المعلومات عن طريق تدريس الإعلام الآلي وتعميم التكنولوجيا الجدية للاتصال على جميع مستويات المنظومة الوطنية للتربية والتعليم[1].

وفي ذات السياق لم يكتفي موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الذي تم إنشاءه سنة 2008 بتوفير خدمات إعلامية فقط، بل أصبح يشمل حتى الخدمات التفاعلية والمعاملتية الذي كان في سابق يوفر للمواطنين ولمختلف المهتمين بقطاع الخدمات وزارة الداخلية والجماعات المحلية معلومات عنها وعن مختلف الوثائق والإجراءات الواجب إتباعها للحصول على الخدمات، في حين أضحى اليوم يوفر للمواطنين خدمات الكترونية تتنوع بين خدمات تفاعلية وأخرى معاملاتية أكثر ديناميكية وحيوية وخدمة للمواطن المحلي[2]، وهو ما من شأنه أن يخفف الضغط على البلديات خصوصاً فيما كانت تقدمه هذه الأخيرة من خدمات استخراج الوثائق الحالة المدنية جوازات السفر والبطاقات التعريف الوطنية، ولقد تم تحديثه مؤخراً ليضم بعض الخدمات التي كانت تؤديها البلديات الجزائرية بشكل التقليدي المعروف؛ و فيما يلي أهم تطبيقات الإدارة الإلكترونية والتي لها مزايا عديدة على صعيد تحسين وعصرنة تسيير خدمات الجماعات الإقليمية:

1- رقمنة مصالح الحالة المدنية واستحداث سجلها الوطني:

تكتسي مسألة رقمنة مصالح الحالة المدنية أهمية بالغة في إطار الجهود الرامية لرقمنة الخدمة العمومية التي تجريها مصالح البلدية، وهو مشروع يهدف إلى إنشاء تطبيق على الويب يسمح بإدخال البيانات الخاصة بالمواطن الجزائري من عقود ووثائق الحالة المدنية على قاعدة بيانات متطورة متواجدة على أجهزة رئيسية وحفظها ليتم استرجاعها لاحقاً، وكانت أول بلدية طبق فيها مشروع رقمنة مصلحة الحالة المدنية في الجزائري في ولاية باتنة بتاريخ 04 مارس2010 وأصدرت أول شهادة ميلاد رقم 12 في بضع ثواني على مستوى الشباك الإلكتروني، فهي تقنية تجسد إمكانية إعداد وتسليم الوثائق على مستوى فروع البلدية الواحدة دون أن يضطر المواطن للتنقل والسفر للمركز الرئيسي للحالة المدنية[3]، وبذلك تكون تطبيقات الإدارة الإلكترونية في هذا الجانب قد حققت أهم أهدافها وهي تقريب الإدارة من المواطن.

نظرا لأهمية ما توفره مصالح الحالة المدنية على مستوى البلديات من خدمات كثيرة ومتنوعة للمواطنين التي كثيرا ما يشتكي منها المواطن نتيجة البطء والروتين والانتظار لساعات طويلة من أجل استخراج الوثائق الرسمية التي هم بحاجة إليها دورياً، لجأت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى استحداث ما يعرف:" **بالسجل الوطني الأوتوماتيكي**" أو الآلي للحالة المدنية كأحد تطبيقات الإدارة الرقمية في إطار تجسيد برنامجها المتعلق بتخفيف الإجراءات الإدارية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين وعصرنة الإدارة المركزية والجماعات

[1] – ملحق المرسوم التنفيذي رقم 18-86 المؤرخ في 5 مارس 2018، يتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي، ج.ر.ج.ج ، العدد 15 الصادر بتاريخ 7 مارس 2018، ص13 .

[2] – نوفيل حديد، حنان كريبط، الخدمات العمومية في ضوء تطبيق الإدارة الإلكترونية (دراسة تقييمية للخدمات الإلكترونية بموقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية)، مجلة المؤسسة، جامعة الجزائر 03، العدد 06 /2017، ص128.

[3] – رابح الوافي، صلاح الدين شريبط، استخدام الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، مجلة معارف، جامعة لبويرة، العدد 23 /ديسمبر 2017، ص374.

المحلية، وذلك استجابة لما يعانيه المواطنون من مشاكل على غرار أعباء التنقل لمقار البلديات مكان الميلاد لإستخراج وثائق الحالة المدنية[1].

وهو ما تم تجسيده فعلاً في إطار القانون رقم 14-08 المتعلق بالحالة المدنية فبموجبه تم إحداث سجل آلي للحالة المدنية لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية يربط بين البلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية، مع ربطه أيضا بالمؤسسات العمومية المعنية وكذا المصالح المركزية ووزارة العدل عن طريق رقمنة عقود الميلاد والزواج وسجل عقود الوفيات، والتي يتم إرسال نسخ منها إلى مصلحة السجل الوطني الآلي للحالة المدنية[2]، بناء على ذلك تم الترخيص لجميع ضباط الحالة المدنية على مستوى البلديات ولملاحقها بإعداد وإمضاء وتسليم شهادات الميلاد بالإعتماد فقط على السجل الوطني الاتوماتيكي للحالة المدنية وذلك ابتداءاً من 15 فيفري 2014[3]، حيث تم على إثر ذلك تقليص قائمة الوثائق الحالة المدنية المستعملة في البلديات والمصالح القنصلية وتلك المستعملة بين المصالح المختصة من 28 إلى 14 وثيقة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-75، لاسيما أن العدد الكبير منها أصبح متوفراً من خلال المعطيات الرقمية في السجل الوطني الآلي للحالة المدنية[4].

كما أكدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في برقية مستعجلة تحت رقم 1141 إلى السادة الولاة مرفقة ببلاغ على ايلاء الأهمية لقصوى لإحترام الإجراءات والتدابير المتخذة فيما يخص تحسين الخدمات العمومية خصوصاً تلك المتعلقة بالحالة المدنية، لاسيما إمكانية استخراج شهادة الميلاد 12 عادية، وشهادة 12 خاصة بواسطة السجل الوطني الآلي للحالة المدنية وإبلاغ المواطنين أنه بات بإمكان ابتداء من تاريخ 03 سبتمبر 2014 استخراج عقود الزواج والوفاة من أي بلدية أو ملحقة عبر كافة التراب الوطني، إلى جانب ذلك تم استحداث شباك الوحيد(guichet unique)، على مستوى جميع البلديات أين يمكن للمواطنين من خلاله الحصول على كل الوثائق المتعلقة بالحالة المدنية[5]، وبناءاً عليه فإن استحداث السجل الوطني للحالة المدنية يعد خطوة ايجابية تستهدف تحقيق ما يلي[6]:

- تحسين نوعية العلاقة بين الإدارة والمواطنين عن طريق الإسراع في التكفل بطلباتهم،

[1] – تعليمة وزارية رقم 1435 مؤرخة في 13 فيفري 2014، الشروع في بداية العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية .

[2] – المواد 06، 25 مكرر 01 و02 و03 من القانون رقم 14- 08 المؤرخ في 9 أوت 2014 يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المتعلق بالحالة المدنية، ج.ر.ج.ج، العدد 49، الصادر بتاريخ 20 أوت 2014 .

[3] – التعليمة الوزارية رقم 1435، المرجع السابق.

[4] – حكيم تبينة، تطبيقات مشروع البلدية الإلكترونية (قراءة في بعض نماذج الخدمة العمومية)، مجلة العلوم القانوني والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 05، العدد 03 / سبتمر 2020، ص541.

[5] – برقية مستعجلة رقم 1141 مؤرخة في 08 سبتمبر 2014 مرفقة ببلاغ، إلى السادة الولاة، الجهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

[6] – تعليمة وزارية رقم 1435، المرجع السابق.

– ضمان تقريب الإدارة من المواطن عن طريق فتح ملحقات إدارية جديدة للحالة المدنية للبلديات وربطها بواسطة الألياف البصرية مع المقار،

– إنشاء قاعدة معطيات وطنية تتكون من مختلف أحداث الحالة المدنية المسجلة على مستوى جميع البلديات وكل الأحداث الجديد والتعديلات المحتملة التي تشكل السجل الوطني الاتوماتيكي للحالة المدنية،

– المعالجة الحاسمة والنهائية لكل المشاكل التي يعيشها المواطنون نتيجة إجبارهم على التنقل إلى أماكن ميلادهم لإستخراج شهادات الميلاد على أساس سجلات الميلاد الممسوكة على مستوى مقر البلديات.

لأجل تنفيذ الإستراتيجية القطاعية للدولة الرامية لعصرنة المرفق العام وتخفيف الإجراءات الإدارية تم إطلاق خدمة الكترونية الجديدة التي تسمح للمواطنين بسحب وثائق الحالة المدنية عن بعد من التطبيق المتاح عبر الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية(**www.interieur.gov.dz**)، بدأً من تاريخ 24 ديسمبر 2020، وتتمثل هذه الخدمة في تمكين المواطن من سحب وثائق الحالة المدنية (شهادة الميلاد/ شهادة الزواج/ شهادة الوفاة) الخاصة به أو بأحد أقاربه[1]، حيث يتم الحصول على تلك الخدمة بالتعريف بطالب الوثيقة من خلال إدخال المعلومات اللازمة والتي تتمثل في: (رقم التعريف الوطني ورقم الوثيقة البيومترية، البريد الإلكتروني .... الخ)، إلى جانب تحديد معلومات الوثيقة المراد استخراجها، ثم ترسل الوثيقة الإلكترونية المطلوبة عبر البريد الإلكتروني الخاص بالطالب والتي تحتوي على كافة المعلومات الموجودة في تلك المستخرجة من شبابيك الحالة المدنية ولها نفس القيمة القانونية.

2- جواز السفر البيوميتري:

طبقاً لنص المادة 06 من القانون رقم 14-03 المتعلق بسندات ووثائق السفر يعد جواز السفر ذلك السند الفردي الذي يمنح من قبل الجهات المعنية بدون شرط السن لكل مواطن ما لم يكن محكوماً عليه نهائياً في جناية ولم يرد اعتباره، وهو وثيقة تثبت الهوية والجنسية لحامله[2]، ولكونه ذو أهمية بالغة يعد جواز السفر من أولى الوثائق الرسمية التي خصتها الحكومة بالإهتمام وعملت على تحويلها من الصيغة الورقية الإلكترونية إلى الصيغة البيومترية الإلكترونية، وذلك من بدايات تطبيق مشروع الجزائر الإلكترونية وضمن البرامج التي تم رصدها لصالح الجماعات الإقليمية[3]، حيث أعلنت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في 28 ديسمبر 2010 عن انطلاق المرحلة الأولى بإصدار جواز السفر البيومتري الإلكتروني بداية من 12 جانفي 2012 على مستوى 45 دائرة بعواصم بعض الولايات على أن تعمم تدريجياً عبر كافة ولايات ومناطق الوطن[4].

ويضم جواز السفر شريحة الكترونية من دون صلة تحتوى على الشهادات الإلكترونية للدولة الجزائرية وعلى معلومات الحالة المدنية لصاحب الطلب ومعلوماته البيومترية من ضمنها صورته الشمسية وتوقيعه وبصماته،

---

[1] – الموقع الالكتروني الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الرابط التالي : www.interieur.gov.dz، تاريخ الزيارة 2021/01/13 .

[2] – المادة 06 من القانون رقم 14-03 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بسندات ووثائق السفر، ج.ر.ج.ج، العدد 16 الصادر بتاريخ 23 مارس 2014.

[3] – حكيم تبينة، المرجع السابق، ص542.

[4] – رابح الوافي، صلاح الدين شريبط، المرجع السابق، ص ص 374-375 .

هو تطرق إليه القرار المؤرخ في 26 ديسمبر 2011 الذي يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني[1]، هذا الأخير والذي يمكن طلبه بكل سهولة عن طريق الولوج لموقع وزارة الداخلية على رابط التالي: (**https://passeport.interieur.gov.dz**) والمخصص لطلب الإلكتروني لجواز السفر ومتابعة مراحل وتقدم عملية الحصول عليه دون الانتقال إلى مقار البلديات أو الدوائر.

والجدير بالذكر وفي ذات السياق قد تم إحداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد في إطار إستراتيجية المواطن الإلكتروني، وذلك من خلال قيام المشرع الجزائري في أولى الخطوات على مستوى الجماعات الإقليمية بإحداث رقم تعريفي وحيد الذي يعد بمثابة بصمة الكترونية يستحيل تكرارها يسجل على الوثائق الرسمية للهوية بما فيها جواز السفر الإلكتروني[2].

3 – بطاقة التعريف البيومترية:

عملاً بأحكام المرسوم الرئاسي رقم 17–143 تعد بطاقة التعريف الوطنية عبارة عن وثيقة هوية فردية تبثث هوية صاحبها، وهي وثيقة محدثة بموجب المرسوم رقم 67–126 تسلم لكل مواطن جزائري بدون شرط السن وتحدد مدة صلاحيتها بعشر سنوات للأشخاص البالغين و05 سنوات للقصر، حيث تتكون بطاقة التعريف البيومتري الإلكتروني على شريحتين الأولى تضم معلومات إدارية تخص صاحبها، والثانية تشمل تطبيقة لتحقق من صاحبها على أن يسلم الرمز السري في ظرف مغلق لصاحبها والذي يتم استخدامه للولوج إلى الخدمات الإلكترونية[3].

الجدير بالذكر أن بطاقة التعريف البيومترية قد تم إطلاقها بشكل متأخر نوعاً ما أي بعد حوالي 08 سنوات من اعتماد مشروع الجزائر الإلكترونية، وهي تحمل بدورها الرقم التعريفي الوطني الوحيد الذي سبق العمل به في إطار عصرنة مصالح الحالة المدنية[4]، وهو ما فسح المجال إلى توحيد وتبسيط الإجراءات الإدارية على المواطنين بما يضفي النجاعة على تسيير الخدمات البلدية.

وبناءاً عليه أصبح الحصول على بطاقة التعريف البيومترية يتم بكل سهولة ويسر دون الحاجة إلى التنقل إلى مقار البلديات أو الدوائر، كما ويتم ذلك عن طريق الولوج إلى موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية لكل من يمللك جواز السفر البيومتري كون المعلومات الواردة في هذا الأخير هي ذاتها التي تسجل في بطاقة التعريف البيومترية تسهيلاً للإجراءات وتحقيق قرب المواطن من خدمات الإدارة التي تقدمها[5]، وفي ذات السياق أكدت التعليمة رقم 1599 الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية على ضرورة تقليص وتخفيف ملفات

[1]– القرار المؤرخ في 26 ديسمبر 2011، يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني، ج.ر.ج.ج، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 يناير 2012 .

[2] – سمية بهلول، المرجع السابق ص262.

[3] – المادة 02 ،03، 05 من المرسوم الرئاسي رقم 17– 143 المؤرخ في 18 أبريل 2017، الذي يحدد كيفيات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها، ج.ر.ج.ج، العدد 25 الصادر بتاريخ 19 أبريل 2017 .

[4] – سمية بهلول، المرجع السابق ص266.

[5] – التعليمة الوزارية رقم 1435، المرجع السابق.

الحصول على وثائق الهوية وإلغاء بعض الوثائق التي أصبح إبقائها عبئ على المواطن وعلى حسن سير المصالح الإدارية المكلفة بإصدارها على حد سواء، على غرار تخفيف وتبسيط استمارة الطلب التي توضع تحت تصرف المصالح الإدارية وكذا مواقع الانترانت لوزارة الداخلية والجماعات المحلية وإلغاء الشهادة العائلية للحالة المدنية ... الخ[1].

4- رخصة السياقة البيومترية:

تعتبر رخصة السياقة من بين الخدمات الأخرى المهمة التي تقدمها مصالح الإدارة المحلية للمواطنين لقيادة المركبات والسيارات عبر الطرق، فهي بمثابة ترخيص إداري يؤهل حامله لقيادة المركبات ذات المحرك عبر المسالك المفتوحة والتي يتم إعدادها بناءاً على دعامة تسمح بتسجيل المعلومات التي تحتويها بشكل الكتروني[2]، ولقد سعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى استحداث رخصة السياقة الإلكترونية بالموازاة مع دراسة مشاريع أخرى متعلقة بالترقيم وإعادة ترقيم المركبات والحصول على البطاقة الرمادية[3]، كما لجأت إلى تخفيف الملفات الإدارية وتبسيطها في ما يخص ملف ترقيم المركبات على غرار إلغاء عقد الميلاد رقم 13 وبطاقة الإقامة، إلغاء فاتورة الشراء بالنسبة لترقيم المركبات الجديدة، إلغاء إجراء التصديق على استمارة طب بطاقة الترقيم ... الخ[4]، أما في ما يخص مشروع رخصة السياقة البيومترية فقد عرف في البداية عدة عراقيل حالة دون دخوله حيز التنفيذ على الرغم من أنها خطوة ايجابية تضمن التخلص من الإجراءات البيروقراطية الطويلة وتبسيطها، حيث تم التصريح على لسان مدير المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرقات عن أن البدء بتوزيع رخص السياقة الإلكترونية البيومترية سيكون نهاية سنة 2017[5].

في حين أن الإنطلاقة الرسمية لها كانت في سنة 2019 حيث أكدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في بيان لها منشور على موقعها الرسمي ببدء عملية تحويل كل رخص السياقة الورقية برخص سياقه بيومترية على مستوى كافة بلديات الجزائر العاصمة ابتداءاً من تاريخ 26 جوان 2019، لتمس هذه العملية كمرحلة أولى بلديات مقر ولايات وتعمم لاحقاً عملية تحويل رخص السياقة الورقية برخص بيومترية على كافة بلديات بداية من شهر أوت 2019 الوطن في إطار إستراتجية الوزارة الهادفة إلى تسهيل الإجراءات وعصرنة الوثائق الإدارية[6].

---

[1]- التعليمة الوزارية رقم 1599 مؤرخة في 25 ماي 2011، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارة والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية،الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

[2] – المادة 02 من القانون رقم 17-05 المؤرخ في 16 فيفري 2017 المعدل والمتمم للقانون رقم 01- 14 المؤرخ في 2001/08/19 المنظم لحركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وأمنها، ج.ر.ج.ج، العدد 12، الصادر في 22 فيفري 2017 .

[3] – رابح الوافي، صلاح الدين شريبط، المرجع السابق، ص375.

[4] – برقية عاجلة رقم 2013/3138 بتاريخ 31 أكتوبر 2013، إلى السادة الولاة، في طار تنفيذ البرامج المسطرة لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارة المحلية التابعة للقطاع، الجهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

[5]- سمية بهلول، المرجع السابق ص270 .

[6]- يبان لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بتاريخ 22 جوان 2021، متوافر على الرابط التالي: www.interieur.gov.dz، تاريخ الاطلاع : 2021/01/13.

الجدير بالذكر في إطار ذات الجهود الرامية إلى تحقيق مسار العصرنة وجعل المرفق عام يتلاءم مع تطلعات المواطنين تم إطلاق خدمات جديدة أخرى على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية" **الشباك عن بعد**"، وهذا ما أكده بيان لوزارة الداخلية بتاريخ 22 جوان 2021 والمنشور على موقعها الرسمي، وهي خدمة تتيح للمواطن إيداع مختلف الملفات ذات الصلة بصلاحيات الإدارة المركزية والولاية والدائرة والبلدية عبر أرضية رقمية على الموقع الإلكتروني للوزارة ، وفي المرحلة أولى تم البدء بـ "**خمسين ملفاً**" يمس مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين على غرار: البناء والتعمير السكن، الحياة الجمعوية تنقل الأشخاص والممتلكات ... الخ، وهي خطوة من شأنها من تخفيف الإجراءات الإدارية عن المواطن وتجنيبه عبء التنقل للمصالح الإدارية المعنية.

وفضلاً عن ما سبق تم إطلاق خدمة رقمية جديدة تسمى: " **نشتكي**"، والتي ثم وضعها تحت تصرف المواطنين والمتعاملين لتمكينهم من رفع شكاويهم وعرائضهم لمختلف المصالح الإدارية من خلال الولوج بكل يسر للبوابة الرسمية الإلكترونية لعرائض المواطنين عبر الرابط: www.nechki.interieur.gov.dz( ) التابع للموقع الرسمي وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

وفي الأخير نجد أنه بات يمكن للمواطن المحلي استخراج الوثائق الضرورية له بكل يسر وسهولة وبالإجراءات مخففة تعفيه من الإنتظار لفترات طويلة أو التنقل المستمر لمقار البلديات أو المصالح الإدارية، بالإضافة إلى إمكانية متابعة إجراءات الحصول عليها عبر موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية لتخفيف الضغط على المصالح الإدارية وتحقيق سياسة القرب الإداري، وهو ما يصب في خانة تحقيق متطلبات التحول الناجح نحو حكامة جيدة في تسيير خدمات مرافق الجماعات الإقليمية.

ثانيا- تحديات ومتطلبات التحول الرقمي الناجح لإدارة الجماعات الإقليمية:

يعرف التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية الكثير من التحديات فهو أمر غير يسير في البداية خصوصاً في المجتمعات النامية على غرار الجزائر، لأن هذا التحول يتطلب تغيراً عميقاً في الممارسات الإدارية والبيروقراطية، فضلاً عن تحول الحاصل في أساليب عمل الموظفين والعاملين في المرافق العمومية نفسها[1]، وما يزيد الوضع صعوبة أنه في كثير من الأحيان يتم تجاهل أهمية الإدارة المحلية أو تقليل من قيمتها ومساهمتها في تحديد السياسات العمومية وتنفيذها، والتي بدورها ملزمة بالرقي بخدماتها تبني التكنولوجيا الرقمية لأغراض متنوعة، فيمكن في إطار الإدارة الإلكترونية للبلديات تبادل التفاصيل المتعلقة بخططها وأهدافها والعمليات اليومية وعروض الخدمات، واستخدام المنصات الرقمية والإستعانة بها في تيسير الاتصال والتشاور، مما يمكّن نطاق واسع من الجهات المعنية التفاعل مع الإدارة المحلية وتوفير فرص موسعة لمجموعة

[1]- قوي بوحنية، عبد المجيد رمضان، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر، حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، تأليف عدد من الباحثين، دط، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2017، ص11.

من الجهات الفاعلة لكي تشترك في عمليات التشاور السياسي وتبسيط العمليات تقديم الخدمات والحد من العبء الإداري وتسهيل التفاعل عن بعد مع الجمهور وزيادة الكفاءة على نحو صديق للبيئة[1].

ذلك التجاهل عبر عنه المجلس الاقتصادي والاجتماعي في رأيه حول ملف الجزائر الكترونية 2013 بقوله :" **يبدو أن السلطات المحلية، بإعتبارها امتدادا للدولة والقناة الرابطة المباشرة بالنسبة للمواطنين، لم تحظ بالاهتمام المطلوب، في الوقت الذي ترمي الإدارة السياسي المؤكدة بإستمرار إلى ترقية تسيير جواري تؤدي تكنولوجيا الإعلام والاتصال في كنفه دورها هاماً** "[2]، فبالرغم من الجهود المبذولة في إطار عصرنة بعض الوظائف التي تؤديها الجماعات الإقليمية لم تحضا البلديات بالعناية الكافية فهي من يناط بها القيام بخدمات ذات تأثير مباشرة على نوعية حياة مواطنيها في مجالات عدة، كالتعليم والخدمات الإجتماعية وإدارة المدن والإحياء والتي لازالت لم ترتقي للمستوى المطلوب الذي ينم عن تحول حقيقي لما يعرف بالبلدية الإلكترونية، هذه الأخيرة والتي يراد لها أن تشكل أحد الحلول الفعالة للقضاء على المشاكل التي تواجد الإدارة البلدية التقليدية والقضاء على الفساد ومواكبة مقتضيات الإصلاح الإداري في ظل تزايد استخدامات تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتكريس جدي لحق الوصول إلى المعلومة والخدمات العمومية وللإدارة ككل[3]، ومن بين المقومات أو المتطلبات التي تشكل في مجموعها تحديات للإدارة المحلية الجزائرية للإرتقاء بمستوى الإدارة الإلكترونية على الصعيد الجماعات الإقليمية نجد أهمها ما يلي:

1- إرساء دعائم الإدارة المنفتحة على الجهور ووضع الأطر التشريعية المناسبة:

لتحقيق تحول رقمي فعال ومجدي على مستوى الجماعات الإقليمية يخدم مقتضيات الحكامة الجيدة يتطلب الأمر أولاً أن تقوم الإدارة بترقية سياساتها في التعامل مع المواطنين وبالتالي يجب ترتكز الجهود المبذولة للإصلاح الإداري والقانوني على تنبي إستراتيجية من منظور استباقي واستشرافي يعالج خلاله مواطن الضعف السياسية والاجتماعية والمؤسسية على المستوى المحلي[4]، وذلك لن يتأتى إلا من خلال تعزيز سياسات الانفتاح على الجمهور وتكريس شامل لحق النفاد والحصول على المعلومة والانتفاع بالخدمة العمومية، تم البحث ثانياً في إمكانية تطوير البنية الأساسية لتكنولوجيات إعلام والاتصال، لذلك ينبغي توفير غطاء قانوني شامل ومتكامل يدعم ممارسة حق النفاذ إلى الخدمة العمومية بما في ذلك النفاذ لكافة المعلومات المتعلقة بها، فضلاً على تعزيز سبل انفتاح الإدارة العمومية على مقترحات المواطنين لتطوير الإدارة الرقمية .

ففي الجزائر لا يزال حق الانتفاع بالخدمات العمومية والحصول على المعلومة كمبدأ حبيس النصوص الدستورية التي لم تترجمه بصورة حاسمة على أرض الواقع بالقدر الذي يمكن التعويل عليه لبناء أرضية جدية

---

[1] – مسح الحكومة الإلكترونية لسنة 2020، الأمم المتحدة، ص97، متوافر على الرابط التالي: https://u.ae/-/media/Resources/UN-EGV-TRN-20-FINAL.ashx، تاريخ الحصول: 2021/01/20.

[2] – رأي حول ملف "إ – الجزائر 2013"، المرجع السابق، ص20.

[3] – سمية بهلول، المرجع السابق، ص259.

[4] – حسان حضري، إسماعيل طواهري ، آليات تعزيز المواطنة المحلية في الجزائر : البلدية نموذجاً، مجلة العلوم القانوني والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 11، العدد 03 / ديسمبر 2020، ص558.

تتيح للمواطنين الاستفادة من المزايا التي تقدمها الإدارة الإلكترونية، على خلاف بعض دول الجوار كتونس أو المغرب هذه الأخيرة التي أقرت عدة تدابير مهمة لتحقيق الانتقال الناجح للإدارة الإلكترونية؛ حيث أقر المشرع المغربي قانوناً يحدد مجال تطبيق الحق في الحصول على المعلومة الموجودة في حوزة الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، أين حدد من خلاله مفهوم المعلومات القابلة للنفاذ وشروط وكيفيات الحصول عليها إما بالإطلاع المباشر عليها بمقر المؤسسة أو الهيئة المعنية خلال أوقات العمل الرسمية، وإما عن طريق البريد الإلكتروني عندما يكون المستند أو الوثيقة المتضمنة للمعلومة المطلوبة متاحة على حامل الكتروني، وإما على أي حامل آخر متوفر لدى المؤسسة أو الهيئة المعنية[1]، إلى جانب ذلك كرس الدستور التونسي لسنة 2014 الحوكمة المفتوحة في الفصل 139 منه هذه الأخيرة والتي تقوم على الممارسة واسعة لحق النفاد للمعلومة ومكافحة الفساد وممارسة الديمقراطية التشاركية مع بناء إدارة عمومية شفافة ومنفتحة على المواطنين.

وما يستفاد مما سبق ذكره أن نجاح الإدارة الإلكترونية على المستوى المحلي يقتضي وجود إدارة حقيقية لدى الإدارة المركزية والهيئات والمجالس المحلية المنتخبة على حد سواء في الانفتاح والإتصال بالسكان على نطاق واسع وإعلامهم بخيارات وأولويات التنمية والخدمات المتوافرة بكافة الأشكال الممكنة الذي يعد الركيزة الأساسية التي يقوم عليها التحول الرقمي الناجح للإدارة المحلية.

من جانب آخر يجب على المواطن الذي يستخدم الإجراءات عن بعد أن يثق أيضًا في نظام الإتصال الذي وضعته الإدارة على وجه الخصوص الثقة بأمنها[2]، وقبل البدء في تطبيق الإدارة الإلكترونية ينبغي تحديد الإطار القانوني الذي يعترف بالتحول الإلكتروني للإدارة وأثناء تطبيق ذلك التحول أيضا من خلال التشريعات التي تعمل على تكملة النقائص والفراغ القانوني إن وجد، والذي يمكن أن يظهر في أي مرحلة من مراحل التحول، وبعد التطبيق أيضا بوضع قواعد قانونية ضامنة لأمن المعاملات الإلكترونية وتحديد الإجراءات ذات الطبيعة الجزائية الخاصة بضبط ومعاقبة المتورطين في جرائم الإدارة الإلكترونية[3]، فعلى الرغم من أن المشرع الجزائري قد سن العديد من القوانين التي تضبط سير مهام الحكومة الإلكترونية على غرار التصديق الإلكتروني والتوقيع الإلكتروني والجريمة الإلكترونية لا يزال العديد من المواطنين وقطاع الأعمال تعتمد على المعاملات التقليدية، وهو يدل على ضعف ثقة المتعاملين بالنظم الإلكترونية والتي تستوجب سن المزيد من القوانين والتنظيمات الضرورية التي تحمي المعاملات الإلكترونية [4]، وذلك كله من أجل بعث المزيد من الثقة في أداء

[1]– القانون رقم 13–31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.18.15 المؤرخ في 22 فيفري 2018، ج. ر. م.غ، العدد 6658، الصادر في 12 مارس 2018.

[2]- Gilles Dumont, La citoyenneté administrative. Thése pour Obtenir le grade de Docteur, Droit-Économie-Sciences social, UNIVERSITÉ Panthéon-Assas (PARIS II) , Discipline : Droit public , 20 décembre 2002 , p414.

[3]– عبد الكريم عشور، المرجع السابق، ص24 .

[4] – عبد الله حاج سعيد، تقييم نظام الحكومة الإلكترونية في الجزائر، مجلة الإنسان والمجال، معهد العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، العدد 02/أكتوبر 2015، ص27 .

الإدارة الإلكترونية للمعاملات والخدمات العمومية والتي لابد أن تستقطب ليس المواطنين وحسب بل حتى المستثمرين والقطاع الخاص .

2- تحسين الكفاءة الرقمية وتطوير الوصول الإلكتروني الإدارة:

إن تحسين كفاءة الإدارة الرقمية وتطوير الوصول الإلكتروني يستهدف تحسين وصول المواطنين إلى الخدمات العامة كما أنه ينطوي على تغيير عميق في أداء الإدارة ورفع كفاءة الموظفين القائمين عليها، لذلك يتوجب إتباع خطوات من بينها:

- إرساء أطر التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية القائمة بالخدمة العمومية، خصوصاً أن ضعف التنسيق بين القطاعات المختلفة من بين المشاكل الرئيسية التي عرقلت تطور مشروع الحكومة الإلكترونية في الجزائر بسبب افتقارها للتخطيط السليم الذي يعول عليه لنجاح عملية التحول فضلاً عن غموض الرؤية المستقبلية للمشروع[1]، وهو ما إنعكس سلباً على أداء الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية، خاصة لو علما أن الغرض الأساسي من وجود الإدارة الإلكترونية هو تسهيل الحصول على الخدمات التي تتطلب بالضرورة التنسيق بين الجهات المختلفة في انجاز عملية ما أو تقديم خدمة محددة، فإذا كان على سبل المثال إنهاء عملية منح تراخيص الإقامة يتطلب من مقدم الطلب أن يحصل على موافقات من جهات عدة كمديرية الإسكان أو مرافق الكهرباء أو المياه، فإن مغزى التحول نحو الإدارة الإلكترونية يعني بصورة أولى أن تنسق الجهات الإدارية علاقاتها فيما بينها على أن يتم تعامل طالب الخدمة مع جهة واحدة وهي من تتولى مهمة إنهاء جميع المعاملات مع الجهات الأخرى الكترونياً[2]، حيث يقدم مفهوم حوكمة الإدارة الإلكترونية بدلاً من الحكومة الإلكترونية نموذجاً جيداً لفكرة تغيير العلاقات المؤسسية وإشراك الشركاء سواء من المجتمع المدني وقطاع الأعمال في الإدارة الإلكترونية[3]، وهو ما يتيح هندسة فرص التعاون والتنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة.

- قصد تحقيق فاعلية أداء الإدارة الإلكترونية يتطلب الأمر تبسيط الهياكل التنظيمية ومراحل العمل الإداري واختصارها والتنازل عن العمليات غير الضرورية إلى جانب تأهيل المورد البشري[4]، هذا الأخير والذي أصبح نتاج التحولات التكنولوجية الهائلة ذلك أن طبيعة الأعمال والمهام الإدارية قد تغيرت بصورة جلية، الأمر الذي إلى ضرورة تغيير المواصفات والمهارات اللازمة توافرها في القائمين عليها[5]، وهو ما يقتضي تدريب كافة

---

[1]- صباح حمايتي، المرجع السابق، ص44.

[2]- سمير محمد عبد الوهاب، الحكومة المحلية الإلكترونية، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس حول : الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي المنعقد في الشارقة دولة الإمارات المتحدة، ماي 2017، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر الجديدة القاهرة، مصر، 2007، ص105.

[3] - زرزار العياشي، من الحوكمة المحلية إلى الحوكمة الإلكترونية للإدارة المحلية، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 03،العدد01/جوان2015، ص99.

[4]- سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص106.

[5] - علي محمد منصور، آليات نقل التكنولوجيا إلى هياكل الأجهزة الإدارية ودورها في إدارة التغيير من منظور الجودة الشاملة، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارة المحلية والبلديات – خيارات وتوجهات–، اسطنبول تركيا، يوليو 2010، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2011، ص108.

الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد المعلومات والبيانات وكافة المعلومات اللازمة للعمل، وهو ما يتيح توجيه وتسيير الإدارة الإلكترونية على أكمل وجه على أن يتم ذلك بواسطة معاهد أو مراكز تدريب متخصصة، مع ما يمكن نشره من ثقافة استخدام الإدارة الإلكترونية للمواطنين أيضا تبعاً الطرق المتبعة ذاتها[1].

– يجب أن تكون الخدمات التي تتيحها الإدارة الإلكترونية سهلة الوصول فالتحدي الذي يواجهها هو كيفية جعل الخدمة فعالة ومتاحة للجميع بالتالي الحفاظ على فعالية الحوكمة الرقمية والتي تقتضي تبسيط بيروقراطية الإنترنت، فعلى سبيل المثال لا يتعين على الأشخاص المرور عبر عدة أماكن ومواقع الكترونية للوصول إلى الخدمات فالمواطنون لا يردون أن تحل بيروقراطية الإنترنت محل البيروقراطية البشرية[2]، ومن التجارب الناجحة في ميدان تسهيل الوصول الإلكتروني للإدارة نجد مدينة الدار البيضاء بالمغرب والتي أطلقت بوابة متجر " **كازا** " الذي يعد عبارة على متجر تطبيقات للأجهزة النقالة يضم عدة تطبيقات للهواتف النقالة والمواقع الإلكترونية المتعلقة بالمدنية، ولقد تم تصميميها لتسهيل مشاركة السكان في تنمية مدينهم حيث يتمكن الناس من الحصول على مجموعة واسعة من المعلومات والخدمات عبر البوابة كدفع الضرائب والحصول على معلومات حديثة، كما يمكن الوصول للمتجر إلى جانب المشاركة في مختلف الأنشطة داخل المنصة وتقييم المحتوى[3]، أما في فرنسا تم الإعلان منذ سنة 2005 عن إنشاء وصول فردي آمن إلى الملف الإداري عبر موقع "**mon.service-public.fr**" والذي يهدف إلى ضمان استفادة كل مستخدم بشكل تدريجي من تقنيات المعلومات والإتصالات في تعاملاته مع الخدمات العامة، فضلاً عن الوصول السريع إلى جميع المعلومات الإدارية وتنفيذ جميع إجراءاتها عبر الإنترنت وبطريقة آمنة والعثور على تاريخ إجراءاتها السابقة وتخزينها على الإنترنت[4]، حيث يمكن للإدارة المحلية كذلك تيسير الوصول للخدمات الإلكترونية من خلال ضمان إتاحة خدمات الانترانت اللاسلكي في الأماكن العامة أو في المكتبات وداخل المدن والمؤسسات التعليمة ... الخ[5] .

3– تعزيز البنية التحتية للإعلام والاتصال وخفض تكاليف التكنولوجيا:

لا تزال البنية التحتية غير كافية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في البلدان النامية على غرار الجزائر حجر عثرة أمام التحول الرقمي السلس وتنمية الإدارة الإلكترونية على المستوى المحلي، فبعض المدن فيها غير قادرة على استخدام تكنولوجيات الرقمية لإفتقارها إلى البنية التحتية المناسبة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لأن ضعف الاتصال الشبكي وانخفاض سرعة الانترانت يمنعان المدن من الإستفادة الكاملة من التكنولوجيات الحديثة، فالبنية التحتية المتطورة مطلوبة لنقل البيانات التي يتم جمعها عبر التكنولوجيات المبتكرة مثل الذكاء الإصطناعي والانترنت فبوجودها تستطيع البلديات امتلاك الوسائل الضرورية التي تحتاج إليها لتسريع تنمية

[1]– مصطفى يوسف كافي ،الإدارة الإلكترونية (إدارة بلا أوراق – بلا مكان – إدارة بلا زمان – إدارة لا تنظيمات جامدة) ،المرجع السابق، ص 68.

[2] – Haroon A. Khan, Op.cit , p 138.

[3]– مسح الحكومة الإلكترونية 2020، المرجع السابق، ص108.

[4] - Gilles Dumont, Op.cit, p 114.

[5] – مسح الحكومة الإلكترونية 2020، المرجع السابق، ص122.

الحكومة الإلكترونية وبناء المدن الذكية وحل المشاكل الحضارية الشائعة[1]، فمسألة ضعف البنية التحتية باتت ميزة لمعظم ولايات وبلديات الوطن خصوصاً في المناطق الجنوبية والنائية التي كثيراً ما يشتكي مواطنوها من ضعف تفق الانترانت والانقطاع المتكررة لشبكات الهواتف الأرضية.

غير أن المجهودات التي عكفت الدولة الجزائرية على تجسيدها تسيير بخطى ثابتة نسيباً في إطار تعزيز البنية التحتية وتعميم استعمال الحاسوب، حيث نفدت الحكومة عدة برامج وخطط في ذلك الجانب كبرنامج أسرتي 1 وأسرتي 2، حيث يهدف البرنامج الأول لتمكين كل أسرة جزائرية من الحصول على حاسب آلي في آفاق سنة 2010، ويعد هذا البرنامج وسيلة لرفع معدلات ولوج فئات المجتمع الجزائري لشبكة المعلومات نظراً لتوافر العرض على التوصيل بشبكة الانترانت، أما الثاني يهدف إلى ربط كل المؤسسات التربوية بتكنولوجيا الحديثة وتزويد أساتذة التعليم بأجهزة محمولة وربطها بالانترانت، كما أدى صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-257 المعدل سنة 2000 المحدد لشروط وكيفيات إقامة خدمات الانترانت واستغلالها إلى ظهور العديد من مزودي الخدمة الخواص والعموميين هو ما جعل مستخدمي الشبكات زيادة مستمرة [2]، حيث تم تسجيل تحسن ملحوظ في مؤشر البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية بناءاً على تقرير الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية لسنة 2018 أين وصلة قيمته إلى 0,38 %، وهو يفسر حجم الجهود المبذولة في الجزائر على غرار منح الترخيص بإنشاء واستغلال شبكات الاتصالات من الجيل الثالث والرابع وتعميمها على كافة أنحاء القطر الوطني والتي تسمح للولوج إلى الانترانت من خلال الهواتف النقالة واللوحات اللمسية[3].

وبناءاً عليه فإن مؤشر البنية التحتية للإعلام والاتصال في الجزائر لسنة 2020 بلغ 0,57، حيث بلغت نسبة الأفراد الذين يستخدمون الانترانت إلى 49.04 %، في حين اشتراكات النطاق العريض اللاسلكي النشط وصلة إلى نسبة 81,65 لكل 100 نسمة، إلا أن ذلك يبقى غير كافي خصوصاً وأن الجزائر لا تزال تحتل مراتب ضعيفة مقارنة بدول الجوار أين حصلت حسب تقرير الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية لسنة 2020 على المرتبة 120 عالمياً والمؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية بحسبها مرتفع، في حين احتلت المغرب المرتبة 106[4].

الجدير بالإشارة أنه وعلى مستوى الجماعات الإقليمية تطرح أيضا مشكلة ارتفاع التكاليف ذات صلة بنشر وتطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال، والتي غالباً ما تشكل عائقا يواجه تطبيق نموذج الإدارة المحلية الإلكترونية نتيجة نقص الموارد اللازمة للإستثمار في التكنولوجيات الحديثة، حيث تغطي الميزانيات العامة تكاليف تمنية الحكومة الإلكترونية على الصعيد المحلي إلى جانب التكاليف المرتفعة التي يتحملها السكان المحليين واللذين هم بحاجة ماسة إلى اشتراكات لشبكات الاتصال ثابتة ومتنقلة عبر الانترانت، الأمر الذي

[1] – مسح الحكومة الإلكترونية 2020، المرجع السابق، ص113.

[2] – عبد الله حاج سعيد، المرجع السابق، ص ص17-18.

[3] – صباح حمايتي، المرجع السابق، ص42

[4] – مسح الحكومة الإلكترونية 2020، المرجع السابق، ص282 وما يليها.

يقلل من نطاق الإستفادة من الخدمات الإلكترونية ليشمل عدد قليل من الأشخاص فضلاً عن دعم وجود إشارات قوية للاتصال في المناطق النائية[1]، لذلك لا بد من توافر عدد كافي من مزودي خدمات الانترانت الذين يتولون إقامة حلقة الوصل التقنية بين جميع أجهزة الإدارية المختلقة ومتلقي الخدمة أو طالب المعلومة، فكلما تعددت جهات تزويد الخدمة أتيح المجال لأكثر من المواطن الاستفادة من خدمات الحكومة الإلكترونية وزيادة إقباله عليها وتقبلها [2]، وبناءاً عليه فإن التحدي المهم بالنسبة البلدان النامية عموما هو جعل الإنترنت في متناول عدد كبير من الناس، فإذا تمكنت حكوماتها من توفير أجهزة الإلكترونية وشبكات في الأماكن العامة فسيؤدي ذلك حتما إلى تحسين الوصول العام ومنه نجاح مساعي الإدارة الإلكترونية[3] .

ويبقى نجاح الإدارة الإلكترونية على الصعيد المحلي يكمن في حفظ تكاليف الإدارة الإلكترونية وتعزيز سبل تمنيتها من خلال دعم مشاريع المدن الذكية وزيادة التعاون مع القطاع الخاص وتحفيز الابتكار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ،مع إمكانية خفض التكاليف التي يتحملها المستخدمون من خلال تسهيل الوصول الإلكترونية للخدمات بالإستعانة بالمرافق العمومية كالمكاتب وصالات والمدن، عن طريق توفير خدمات الواي فاي وتوسيعها في الأماكن العامة بدلاً من خطوط الهاتف السلكي في الحدائق أو المستشفيات أو محطات النقل وغيرها[4]، فنجاح الحكامة المحلية كأسلوب لتسيير بات رهين ترقية وظائف الجماعات المحلية من خلال توسيع نطاق تطبيق الإدارة الإلكترونية التي تتيح تقديم خدمات عمومية عصرية تحقق الاستجابة القصوى والسريعة لحاجيات المواطنين في كنف الفاعلية والشفافية والمساءلة كأحد أهم معايير الحكامة الإدارية.

[1] – مسح الحكومة الإلكترونية 2020، المرجع السابق، ص113.

[2] – لمياء خزار، المرجع السابق، ص71 .

[3] - Haroon A. Khan, Op.cit , p 139 .

[4] – مسح الحكومة الإلكترونية 2020، المرجع السابق، 114.

المطلب الثاني:

أخلقة تسيير الجماعات الإقليمية آلية لمكافحة الفساد وتفعيل الحكامة الإدارية

إن الحكامة الإدارية كأسلوب جديد في التدبير يسعى إلى توسيع دائرة المسؤولية لمن يتولى تسيير المرافق العامة في إطار قانوني ومؤسساتي محكم من شأنه تقوية السلوك الجيد ونبذ جميع الممارسات غير الأخلاقية[1]، فهي تسعى لتقوية الرقابة الداخلية والمساءلة والمحاسبة والشفافية ولا مكان فيها للفساد؛ هذا الأخير الذي يظهر في شكل سلوك غير أخلاقي قد يعمد لإشراك العديد من الأطراف ضمن عملية سرية تستهدف الحصول على منافع شخصية[2]، فالفساد دائما ما يم تعريفه على أنه سلوك له دلالة أخلاقية فهو ينطوي على إساءة استخدام السلطة العامة أو المنصب لمنفعة خاصة من خلال الرشوة والابتزاز واستغلال النفوذ والمحسوبية والاختلاس وغيرها[3].

إنّ تطبيق النظام اللامركزية يتمخض عنها تعدد قنوات صرف المال العام ولامركزية اتخاذ القرارات التي تؤدي بدورها إلى عدم القدرة على تفعيل آليات المتابعة والرقابة خاصة في ظل الاعتماد على أساليب التوظيف والإنتخاب التي لا تراعي الكفاءة في تولي أعباء تسيير الشؤون المحلية، وهو ما جعل المستويات المحلية مجالاً خصبا لجرائم الفساد في ظل غياب المعايير والأسس التي من شأنها ضبط السلوك الأخلاقي في عمل الإدارة العامة وسلوك موظفيها العموميين، وهو ما يدعونا للوقوف على مسألة تفشي جرائم الفساد الإداري في تسيير الجماعات الإقليمية **(الفرع الأول)**.

تعتبر أخلاقيات الخدمة العامة شرطًا أساسيًا لزيادة الثقة العامة ودعمها وهي حجر الزاوية للحوكمة الرشيدة، حيث يتوقع خلالها المواطنون من الموظفين العموميين خدمة المصلحة العامة بإنصاف وإدارة الموارد العامة بشكل جيد[4]؛ تواجه الخدمات العامة تحديات غير مسبوقة على صعيد الجماعات الإقليمية في الجزائر وبات من المهم أن تتصرف بشكل أخلاقي للحفاظ على ثقة المواطنين في أداءها في ظل ابتعادها عن الشفافية الإدارية وإنتشار جرائم الفساد، لذلك كان لابد من البحث عن سبل وآفاق أخلقة تسيير الجماعات الإقليمية كرهان حقيقي لمكافحة الفساد الإداري **(الفرع الثاني)**.

---

[1]– المختار حيمود، المرجع السابق، ص101.

[2]– حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، سوريا، المجلد 08، العدد الأول/2002، ص457.

[3] - R. N. Ghosh And M. A. B. Siddique, Chapter 2 : Some Quantitative Measures of Corruption, Collective author under Title : Corruption, Good Governance and Economic Development: Contemporary analysis and case studies , Editors R.N.Ghosh and M.A.B.Siddique, Published by
World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, Singapore, 2015,P10.

[4] - B. P. Mathur, Ethics for Governance Reinventing Public Services, First published in India by Routledge , Routledge Taylor And fancies group, 2014,P 278.

الفرع الأول: تفشي جرائم الفساد الإداري في تسيير الجماعات الإقليمية

إن الجماعات الإقليمية في الجزائر تواجه تضخم معدلات الفساد الإداري الذي أصبح واقعاً ملموساً في ظل فشل معظم السياسات الرامية لمكافحة الفساد والوقاية على المستوى الوطني والمحلي معاً؛ وهو ما عبرت عنه تقارير منظمة الشفافية الدولية حول مؤشرات الفساد في الجزائر أين احتلت المرتبة 104 عالمياً حسب تقرير مدركات الفساد لسنة 2020، في حين احتلت المرتبة 117 في سنة 2021، وإن كانت وهذه الأخيرة تمثل تحسناً معتبرا في مؤشر الفساد كنتيجة للإصلاحات القانونية السياسية والاقتصادية التي تمت استجابتاً لمطالب الحراك الشعبي، إلا أن الجزائر لا زالت تحوز على مراتب متأخرة حسب التصنيف الدولي[1]، وهو ما يدعونا للتعرف على حقيقة تعدد مسببات الفساد على المستوى المحلي في ظل غياب مقتضيات الحكامة الإدارية**(أولا)**، ثم التطرق لإنعكاسات الفساد الإداري على مرودية وفاعلية التسيير المحلي **(ثانيا)**.

أولاً- تعدد مسببات الفساد على المستوى المحلي في غياب مقتضيات الحكامة الإدارية:

إن أسباب انتشار جرائم الفساد على المستوى المحلي غالباً ما تقترن بغياب معايير ومقتضيات الحكامة الجيدة كعدم الإبتعاد عن النزعة المركزية في التسيير أو عدم تفعيل أوجه الرقابة الداخلية والخارجية والإرتكان لأخلاقيات الإدارة العامة وهي التدابير التي من شأنها تجويد أداء الأجهزة الإدارية، فعلى الرغم من الجهود الحفيفة للإلتحاق بركب الدول المتقدمة لم تستطع العديد من الدول النامية بما فيها الجزائر خفض نسب التضخم الحاصل في نسب الفساد على مستوى هياكلها الإدارية ومؤسساتها العمومية، وذلك راجع لعدة أسباب نخص ذكر أهمها فيما يلي:

1 - الأسباب الداخلية: هي الأسباب أو العوامل ذات الطبيعة الإدارية أو قانونية والمؤسساتية نوردها كما يلي :

أ - **الأسباب الإدارية:** يمكن أن تتخذ الأسباب الإدارية لإنتشار جرائم الفساد الإداري عدة صور نذكر منها:

-**البيروقراطية:** إن غلبت الطابع البيروقراطية وتعقيدات الإجراءات الإدارية كثيراً ما يصطدم بها المواطن للحصول والإنتفاع بالخدمة العمومية، وتمسك الإدارة العمومية بهذه الإجراءات قصد التكفل بمنح المواطنين حقوقهم المشروعة يؤدي لا محالة إلى الإنتقاص منها جراء المماطلة والتأخير في المعاملات الإدارية، وهذا التعقيد ينتج عنه ضياع الحقوق وإهدار للوقت وساعات طويلة في الطوابير يقضيها المواطن في سبيل نيل

[1]- إن مؤشر مدركات الفساد المعدّ من طرف منظمة الشفافية الدولية يصنف 180 دولة وإقليماً حسب المستويات المدرّكة للفساد في القطاع العام وفقاً للخبراء وأوساط الأعمال، حيث يستخدم مقياساً يتم اعتماده من صفر(0) إلى 100، وبناءاً عليه تمثل ما نسبته الصفر(0) الدول الأكثر فساداً، في حين تمثل نسبة 100 الدول الأكثر نزاهة، وتبعا لذلك احتلت الجزائر المرتبة 104 حسب مؤشر الفساد لسنة 2020، في ما عرفة تحسناً في مؤشر الفساد لعام 2021 بإحتلالها المرتبة 117 من أصل 180 دولة شملها التصنيف. ولمزيد من التوضيح راجع : مؤشر مدركات الفساد لسنتين (2020 -2021)، منظمة الشفافية الدولية، تقارير منشورة على الموقع الالكتروني الرسمي للمنظمة على الرابط التالي : https://www.transparency.org/، تاريخ الزيارة: 2022/10/22 .

أبسط الحقوق والتي تحتم عليه في الأخير اللجوء إلى طرق غير مشروعة لإنجاز معاملاته كالرشوة، الهدايا، والوساطة والمحسوبية نظراً لما تحمله من طابع اليسر والسهولة[1]؛ فالبيروقراطية تفرز عدة مشاكل سلوكية في الجهاز الإداري تتمثل أساساً في تهرب المسؤولين من القيام بمهامهم نظراً لتخوفهم من المسؤولية وتحمل أعبائها، إما بنقلها إلى أشخاص آخرين أو البث فيها بطرق تجنبهم مخاطر المحاسبة وبالتالي يفضلون اللجوء إلى طرق وأساليب مكتبية تمتاز بتعقيد حتى لو كانت على حساب المصلحة العامة[2].

كما يوجد ارتباط وثيق بين الفساد على المستوى المحلي وظاهرة البيروقراطية هذه الأخيرة التي يمكن أن تعمل كهمزة الوصل بين الفساد على المستوى المركزي والإدارة المحلية فتنفيذ المشاريع التنموية على المستوى المحلي مرهون بإستجابة الإدارات العمومية المحلية مع منظومة الفساد المركزي المنتشرة في الأجهزة المركزية في العاصمة وذلك من خلال الاستخدام السيئ لإمتيازات السلطة العامة للدولة[3]، فالجهاز البيروقراطي في الجزائر بات من العوامل التي تشكل عقبة أمام تحقيق التنمية نتيجة إحتكار عملية تنفيذ السياسة العمومية من قبل الأجهزة البيروقراطية مركزية وعلاقاتها الوطيدة بمختلف المؤسسات والهيئات العمومية المنتشرة عبر التراب الوطن، والذي يعمل على نشر بدور الفساد الإداري من محسوبية ووساطة وتعقد الإجراءات الإدارية والروتين والاتكال على الانتماءات الحزبية للتوظيف مما يسبب ضعف الاستجابة لحاجيات المواطنين[4]؛ كلها عوامل ساهمت بشكل كبير في انتشار جرائم الفساد الإداري على مستوى الإدارة المحلية والتي من أهم مبررات وجودها هي القضاء على البيروقراطية وتقريب الإدارة من المواطن وتسهيل الانتفاع بالخدمات التي تقدمها بواسطة منتخبين من سكان الإقليم على دراية كافية بخصوصيات الحاجيات والشؤون المحلية تحقيقا للتنمية المنشودة .

– **تضخم الأجهزة الإدارية وغياب التنسيق:** تعاني الإدارة المحلية بشكل عام من عدة إشكالات في التنسيق والتداخل في الاختصاصات، الذي تزامن مع الزيادة الكبيرة في حجم التضخم في الأجهزة الإدارية المحلية وترك المجال مفتوحا للتراخي والتماطل في أداء الواجبات[5]، فتضخم الأجهزة الإدارية ينجر عنه صعوبة إعمال أوجه الرقابة وتعقد الإجراءات ومن ثم سهولة انتشار جرائم الفساد.

إن التضخم التنظيمي والهيكلي للأجهزة الإدارية مرده السعي الدائم من الدولة لتحقيق الإكتفاء الذاتي جراء توسع مجالات تقديم الخدمات العمومية وتزايد حاجيات المواطنين منها، حيث تتدخل الدولة بمؤسساتها وهياكلها لتحقيق الكفاية اللازمة منها، وشأن ذلك أن يعمل على زيادة الحاجة إلى توزيع العمل وتسلسل الهرمي

[1] – عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية : 2012 / 2013، ص74 .

[2] – طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، د ط، الدار الجامعية، بيروت، سوريا، 2000، ص508.

[3] – فاروق شرشاري، مقتضيات الحكم الراشد : عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام : قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، تاريخ المناقشة :10 جويلية 2019، ص203.

[4] – رفافة فافة، الفساد والحوكمة دراسة مسحية للتقارير الدولية (دراسة حالة الجزائر)، ط 01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016، ص296 .

[5] – فاروق شرشاري، المرجع السابق ص202 .

للصلاحيات الشي الذي يترتب عليه في النهاية تعقيد الإجراءات وطول أمدها[1]، فالزيادة في حاجيات المواطنين من الخدمات العمومية خلق حتمية تدخل الأجهزة التنفيذية للدولة وهو ما فرض انتشار مستمر لأجهزة الإدارية أو إضافة بعض التخصصات الجديدة لأجهزة متواجدة بالفعل[2]، وهذا ما يفسر الانتشار الملفت للنظر للمديريات ومصالح الدولة على الصعيد الولائي.

ففي ذات السياق يمكن القول أن استحداث نظام المقاطعات الإدارية في بعض الولايات الجنوب الجزائري ساهم في تضخم الأجهزة الإدارية وكرس الازدواجية الوظيفية على مستوى الإدارة المحلية، ذلك أن تلك المقاطعات ما هي إلا صورة عاكسة للاختصاصات الأصلية التي تباشرها الولايات كاملة الصلاحية الشي الذي ترتب عليه حدوث خلل في تنظيم الإدارة المحلية ومنه ضياع الوقت وتعثر مصالح المواطنين وذلك على الرغم من مزايا نظام المقاطعة الإدارية في تقريب الإدارة من المواطن[3].

– **ضعف سياسة توظيف وتكوين وتحفيز المورد البشري:** إن واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر لا يزال بعيدا عن التسيير الجيد للمورد البشرية ويرجع سبب ذلك من وجهة نظرنا إلى أن قانون الوظيفة العمومية يعتمد على النموذج البيروقراطي الذي يوصف بالمركزية في تسيير الموارد البشرية، يضاف إليها عوائق أخرى كطرق التوظيف وإجراءات الولوج للوظيفة العمومية التي تتم في ظل غياب معايير الشفافية والكفاءة اللازمة للتسيير الإداري والمالي الجيد الخالي من مظاهر الفساد فضلاً على التضخم عدد الموظفين العموميين .

فصحيح أن النهج المعتمد في التوظيف في الجزائر أتاح المجال أمام خلق فرص التوظيف ومناصب الشغل لكن ذلك تم بغير تخطيط محكم وبتبني سياسة غير واضحة لا ترتكز على شروط موضوعية وعقلانية في التوظيف، فمابين سنة 1963 إلى غاية 1995 تزايد عدد الموظفين من 55594 إلى 1323428 موظف والتي تشكل 1/4 عدد سكان الجزائر النشطين، فضلاً عن أن نسبة 37 % منها عبارة عن مساعدين إداريين ذوي تأهيل ضعيفة ويشكلون في البلديات لوحدها ما نسبته 70 % فهي الأكثر عرضة لمشكلة التأطير أو التكوين من جانب المورد البشري[4]، والبلديات عموماً لم تستطع مسايرة الوضع الاقتصادي والحالة الاجتماعية غداة الإستقلال والتي تميزت بعدم مراعاة شرط الكفاءة والمعايير الموضوعية في التوظيف بالقدرة إلى مراعاة الحاجة سد الفراغ الوظيفي وتحقيق استمرارية دواليب التسيير العمومي، من خلال التوظيف

[1] – شريفة رفاع، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معاجلة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد 2008/06، ص112.

[2] – ناصر محمد الصائغ، القضية الرئيسية: الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الواقع والطموح، ورقة بحثية ألقيت في مؤتمر حول: الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المنعقد في عمان الأردن، 1986، ص26.

[3] – فاروق شرشاري، المرجع السابق، ص ص202–203.

[4] – عيسى لحاق، الفساد الإداري كحاجز لعلاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون بتيارات، الجزائر، العدد 01 /مارس 2015، ص174.

الجماعي الغير ممنهج نتيجة النقص الحاد في تعداد الموظفين، وهو الأمر الذي ساعد على التضخم الكمي لهم لامتصاص البطالة المرتفعة[1].

وما يزيد الأمر تعقيداً في ظل غياب سياسة تخطيط واضحة للمورد البشري على المستوى البعيد أو المتوسط جعلت تلك الوضعية رؤساء العديد من البلديات يعتمدون على عقود ما قبل التشغيل لسد العجز في المورد البشري والذي أثر بشكل كبير على المستوى التضخم الكمي للموظفين، فمن سنة 1994 إلى غاية 2014 أصبح مجموع الموظفين في القطاع العمومي يقارب 2.020.172 موظف، حيث يشكل نسبة الموظفين في قطاع الجماعات المحلية لوحدها 590.243 موظف[2]، فغياب سياسة واضحة وشفافة لتوظيف يؤدي إلى الاعتماد على الوساطة والمحسوبية لتقلد الوظائف العامة وتفرز عدد من الموظفين ليسوا على دراية كافية مبادئ التسيير الإداري الفعّال، وبالتالي يؤدي ذلك لجمود وتقهقر الأجهزة الإدارية حال تقديمها للخدمة العمومية[3]؛ والحكومات في الدول النامية ومنها الجزائر لم تلتزم من سياسة واضحة ورشيدة لتوظيف والتي بات يحكمها المتغيرات السياسية والاجتماعية والعرقية بدرجة الأولى نتيجة غياب مبدأ التخصص[4].

ومن جانب آخر نجد أن الاهتمام بالجانب التحفيزي للموظف المحلي بقي حبيس الشعارات واللامبالاة من طرف الجهات الوصية، لذا إن الكثير منهم يعانون ضعف الرواتب وبطء سياسات الترقيات والتي لا يمكنون منها إلا بعد العمل لسنوات طوال، كما أن بطء عمليات الترقية مرده أيضا عدم وجود نظام فعال للتقييم وضعف قدرة القائمين به على إيجاد صيغة جيدة للتقييم المناسب أو تحيزهم المتعمد في تقييم بسبب المصالح الشخصية[5]، وبالتالي فبدل أن يكون الراتب أو الترقية حافزاً لأداء الخدمة العامة، يصبح دافعاً قوياً لإرتكاب الموظف جرائم الرشوة ونهب المال العام.

ب – **الأسباب القانونية والمؤسساتية:** هي الأسباب التي ترتبط أساساً بضعف جودة وفاعلية النص القانوني من حيث التجريم والعقاب،إلى جانب الأدوار الهزيلة التي كانت تؤديها المؤسسات المحدثة في الجزائر لأجل المساهمة في الوقاية ومكافحة مظاهر الفساد، نوجزها في النقاط التالية:

– **ضعف فاعلية النصوص القانونية:** إن فاعلية النص القانوني لها ترابط وثيق بفلسفة حوكمة التشريعات وأهدافها، هذه الأخيرة والتي تستهدف إقامة تشريعات تتسم الجودة والفاعلية على المستوى العملي[6]، والسبب الرئيسي في ضعف النصوص القانونية في التصدي الجرائم الفساد الإداري لا يمكن فقط في وضوح القانون ونصوصه بل يمتد لمدى تطبيقها الفعّال.

---

[1]– هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، السنة الجامعية : 2014/2013، ص57 .

[2] – عبد الرحيم لحرش، المرجع السابق، ص ص 354 /355.

[3] – المرجع نفسه، ص369.

[4]– ناصر محمد الصائغ، المرجع السابق، ص26.

[5] – عبد الرحيم لحرش، المرجع السابق، ص368.

[6] – أحمد طلال عبد الحميد البدري، المرجع السابق، ص239.

ويمكن القول في بداية أنه ونظرا لأن للفساد الإداري خصوصية يتميز بها دونا عن باقي الجرائم كسرعة التطور والجانب الممنهج والمنتظم له لا تستطيع معظم التشريعات مجاراته، وقد يكون القانون في حد ذاته مدعاة للفساد الإداري حينما يتم وضع ثغرات يستفيد منها الموظف العام وتسهل عليه إرتكاب جرائم الفساد، كإتساع نطاق السلطة التقديرية في التصرفات والأعمال التي يباشرها، والتي يتم قد يتم استغلالها لأجل تحقيق مصلحة شخصية غير مشروعة[1]؛ وما يساعد على انتشار جرائم الفساد الإداري أيضا الغموض الكامن في النصوص القانونية ذات العلاقة وعدم دقتها، فالقوانين الضريبية على سبيل المثال قد تعمد إلى فسح المجال أمام جرائم الرشوة خاصة في ظل تعتيم وعدم وضوح قواعد دفع الضريبة أو الحوافز والإعفاءات منها ومن شأن ذلك تقوية الروابط الخاصة بين المسؤولين على تحصيلها وبين دافعيها وتبرز بذلك جرائم الفساد إلى الوجود[2].

الجدير بالذكر أن الجزائر عرفت تطورا لافتاً للنظر لمعدلات الفساد الإداري منذ بداية سنة 2000 في الفترة ما يطلق عليها بالبحبوحة الإقتصادية وتوافر الإعتمادات المالية المرصودة للقطاع العمومي التي وأرجعها العديد من المحللين إلى أن المنظومة التشريعية لم تستطع إضفاء الفاعلية على آليات الرقابية وآليات متابعة الإنفاق العمومي[3]، حيث قامت السلطات القضائية في الفترة الممتدة مابين 2008 إلى غاية سنة 2010 من معالجة 2508 قضية فساد، فيما وصل عدد الأشخاص اللذين تم إدانتهم بجنح الفساد إلى 4210 شخص[4]، غير أن ذلك لم يكن كافي وذليل أن الحراك الشعبي في الجزائر 2019 كان محركه الأساسي القضاء على منظومة الفساد المتأصلة في المؤسسات والإدارات العمومية ومخلفاته، والتي استدعت ضرورة المطالبة بالتغيير الجدري والفعال للميكانيزمات والآليات الكفيلة بتعطيل منافذ الفساد وتبديد الأموال العمومية.

ولقد جاء ضمن الأهداف المعلنة لقانون الوقاية من الفساد ومكافحه 06-01 أنه يشكل تجسيداً للإصلاح في المنظومة القانونية وقطاع العدالة وهو ما تطلب إيجاد نصوص قانونية تتميز بنوع من الصرامة والحزم في مواجهة كل الممارسات غير المشروعة التي تستهدف المؤسسات الوطنية وتمس وظائفها في قيادة قاطرة التنمية[5]، فذلك القانون يعد بمثابة استجابة للإلتزامات الدولية التي فرضتها مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[6]، غير أن الطابع العام له لا يوحي بالطبيعة الردعية للازمة لتوفير الحماية الحاسمة

---

[1] – باديس بوسعيود، مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر(1999-2012)،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة، قسم علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة : جوان 2015، ص ص 34-35.

[2] – شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر(2000-2010)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3،السنة الجامعية 2012/2011، ص54.

[3] – فايزة مجبور، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسة العامة، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة :15 جوان 2015، ص106.

[4]– التقرير المرحلي الثاني حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، المرجع السابق، ص330.

[5]– وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 23 يونيو 2005، السنة الرابعة رقم 159، 27 يونيو 2005، ص04 .

[6] – أنظر لاسيما المادة 05 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، معتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003، متوافرة على الرابط الالكتروني التالي: https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html، تاريخ الحصول : 2019/11/22، صادقة عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004، ج.ر.ج.ج، العدد 26، الصادر بتاريخ 25 أبريل 2004.

والأكيدة للمال العام لكثرة النقائص والعيوب التي طالته حال التطبيق الميداني لمعظم النصوص والأحكام التي تضمنها[1].

إن مسألة التجريم والعقاب كانت ولازالت تندرج ضمن إطار السياسة الجنائية هذه الأخيرة والتي ينبغي لها مسايرة النتائج العلمية التي يفرزها البحث العملي لتتكيف النصوص القانونية مع ما تقدمه تلك العلوم من معطيات ومتغيرات جديدة، فالناظر على مسودة قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والنقاشات التي عقدها البرلمان يتضح جليا غياب الإستعانة بدراسات الحديثة في علم الإجرام أو الإحصاء الجنائي، لذلك كانت السمة الغالبة لتلك المناقشات استخدامها للألفاظ والعبارات العامة (تفشي الظاهرة، تعدد جرائم الفساد وكثرتها وغيرها)، وكان لغياب مراكز البحوث المتخصصة التي تعنى بعلوم الإجرام آثاره السلبية في صياغة نصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي كان من الممكن بكثير الاستعانة بنتائجها وإحصائياتها العلمية لتكريس الفاعلية المرجوة[2].

كما أن ضخامة الترسانة القانونية والتنظيمية المرصودة من أجل مكافحة الفساد الإداري قد يؤدي إلى نتائج عكسية كضعف الاستقرار التشريعي وميوع وتعارض النصوص القوانين فيما بينها، فالناظر للمنظومة التشريعية في الجزائر يجد أنها عرفت قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وتبيض الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الماسة بحركة الأموال وغيرها، الأمر الذي أدى في كثير من الأحيان إلى تضارب النصوص القانونية وتقعيد مهمة المكلفين بتطبيقها على المستوى العملي[3]، وبذلك نخلص إلى أن نهج التجريم والعقاب لدى المشرع الجزائري ساهم بشكل كبير تداخل النصوص القانونية وعدم فاعليتها، فالعبرة ليست بكثرة القوانين التي تبرز اهتمام المشرع بتأطير سلوك معين في المجتمع وإنما بفاعليها وحسن تطبيقها على أرض الواقع لتحقيق الأهداف المرصودة من وجود النص القانوني.

– **ضعف الجانب المؤسساتي لمكافحة الفساد** : جاء القانون رقم 06-01 بالنص على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وشرعت في عملها الفعلي يوم 11 يوليو 2010 التي تعنى بمهمة القيام بإجراء تقييمات دورية للتدابير الرامية للوقاية من الفساد وتوعية وتحسيس المواطنين بمخاطره، وتطوير الجانب المعلومات المرتبطة بأوضاع الفساد لتدارك العيوب والنقائص في البيانات وتحديد تبعات الفساد لأجل احتوائه والوقاية منه، وهي من المحاور الأساسية لبرنامج عمله للفترة الممتدة مابين 2012 إلى غاية 2015[4]؛ لكن مثل تلك الغايات والأهداف سعت لها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تستدعي منحها الاستقلالية الكافية التي من شأنها جعل مهامها تتمتع بقدر كبير من المصداقية، حيث منحها المؤسس الدستوري الشخصية المعنوية

[1] – بسمة بوبشطولة، آليات مكافحة جرائم الفساد ومدى فاعليها في التشريع الجزائري،مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة بانتة 01 الحاج لخضر، المجلد 08،العدد02/2021، ص557 .

[2]– عبد الحليم بن مشري، سياسة التجريم في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 04،العدد 02/مارس 2016، ص ص247-248 .

[3]– المرجع نفسه، ص260.

[4]– التقرير المرحلي الثاني حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة ، المرجع السابق، ص36 .

الاستقلال المالي والإداري، لكن النصوص القانونية التي تلي الدستور في سلم تدرج القواعد القانونية أفرغت النص الدستوري من محتواه الحقيقي.

وهو ما نستشفه من خلال المرسوم الرئاسي رقم 06- 413 المعدل الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها حيث نصت المادة 05 منه على أنه: " **تضمن الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة** "، فالملاحظ أن القانون الجزائري قد عهد مهمة تنصيب الهيئة لرئيس الجمهورية بإعتباره ممثلاً عن السلطة التنفيذية، ومن شأن ذلك أن يجعلها بطبيعة الحال خاضعة لها عضوياً ووظيفياً.

فالدور الحقيقي لتلك الهيئة يبقى رهين استقلالية دون ارتباطه بالسلطة التنفيذية خاصة في ظل إسناد القانون تحديد تشكيلة الهيئة وسيرها وتنظيمها للتنظيم الذي هو من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن شأن هذا الاحتكار في تشكيل الهيئة يجعل منها بضرورة مجرد وسيلة في يد السلطة التنفيذية ويتناقص مع مبدأ الاستقلالية والذي مفاده عدم الخضوع الهيئات المستقلة لأية وصايا كانت أو سلطة رئاسية[1].

ففي ظل الأنظمة القضائية والرقابية والمؤسساتية محدودة الاستقلالية يصعب معها التصدي الفعّال لجرائم الفساد، خاصة وأن مفهوم الرقابة يرتبط بمفهوم المساءلة هذه الأخيرة تتأثر بدورها بغياب الآليات والأدوات القانونية التي تضمن فاعلية المحاسبة، وحتى ولو كانت منظمة قانوناً فهي تستدعي وجود ميكانزمات حقيقية لتفعيل تلك الرقابة على أرض الواقع[2]، فعلى سبيل المثال نجد أن القانون رقم 06-01 نص على أن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة الإخطار بجرائم الفساد لتحريك الدعوى العمومية ضد مرتكبيها حيث جاء في المادة 22 من القانون رقم 06-01 على أنه: " **عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام والذي يخضر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء** "، وبالتالي فإن ذلك الاختصاص يؤول إلى وزير العدل وحده الذي يترك له السلطة التقديرية في تكييف الوقائع المعروضة عليه وقياس مدى خطورتها التي تستدعي إخطار النائب العام حولها للقيام بإجراءات المتابعة.

فضلاً عن أن التقرير السنوي الذي كانت تعده الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى رئيس الجمهورية لتقييم نشاطاتهم لم يتم ينص على ضرورة نشره أو إشهاره وهو إجراء ضروري لإضفاء الشفافية والمصداقية في أعمال الهيئة، في حين نجد أن المشرع الفرنسي على سبيل المثال نص على ضرورة نشر تلك النوعية من التقارير في الجريدة الرسمية[3].

---

[1] – رمزي حوحو، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد04، العدد 05 /2009، 74.

[2] – باديس بوسعيود، المرجع السابق، ص35.

[3] – رشيد زوايمية، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية،المجلد 03، العدد 2008/01، ص ص15-16.

من جانب آخر نجد أن الديوان المركزي لقمع الغش الذي تم إنشاءه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-426 يحوز صلاحية الإخطار وإجراء التحريات اللازمة وجمع الأدلة والتحقيق في الجرائم المرتكبة التي تحوز على تكييف جرائم الفساد تحت إشراف النيابة العامة، والذي يعد أيضا تقريره السنوي ويرسل إلى وزير المالية المكلف بالإشراف علية، إلا أنه ونظراً لكون مجمل الاختصاصات الممنوحة له تنتهي بمجرد رفع التقرير السنوي كما أنه يعد هيئة تابعة لوزارة المالية جعلت منه مجرد جهاز ذو طابع إداري يقتصر نشاطه على الإعلام والإخطار فقط لا غير[1]، وبالتالي يمكن القول أن الضعف الحاصل في التشريعات والقوانين على استئصال الفساد الإداري جعل من مقومات ومؤسسات الحكم الراشد في الجزائر تفتقر للفاعلية[2].

وما يمكن أن نستشفه من خلال ما سبق ذكره أن العوامل القانونية والإدارية لها أثر مباشر في بروز جرائم الفساد الإداري على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، هذه الأخيرة التي يسعى خلالها المواطن الحصول على متطلبات المعيشة في كنف من المساواة والعدالة الاجتماعية والمشاركة ، وهذا ما يستدعي تكريس مناهج للإصلاح الشامل يراعى فيه خصوصية الإدارة المحلية.

2 – الأسباب الخارجية: هي الأسباب ذات الطبيعة السياسية والاقتصادية الاجتماعية، وسنتطرق إليها كما يلي:

أ– الأسباب السياسية: تعد العوامل السياسية لإنتشار الفساد الإداري في الدول النامية التي منها الجزائر من بين أهم الأسباب التي ساهمت في تفاقم حجم مؤشرات الفساد على صعيدين المحلي والوطني معاً، التي تؤول في الغالب إلى نقص التجربة الديمقراطية وقصور الأنظمة الانتخابية على تحقيق المشاركة الفعّالة للمواطنين ، فضلاً عن عدم الاستقرار السياسي وضعف البناء المؤسساتي في الدولة.

فأزمة المشاركة والإستبداد السياسي على سبيل المثال التي عبرة عنها التجربة الديمقراطية في الجزائر في عدة مناسبات لعل أهمها الأحداث التي عرفتها في التسعينيات بما تخللها من تعطيل للمسار الديمقراطي وإلغاء نتائج الإنتخابات وأحداث العنف الشهيرة بين النظام الحاكم والتيار السياسي الديني أدت إلى تعطيل التنمية وتخريب مؤسسات الدولة وانتشار مظاهر جرائم تبيض الأموال وغيرها[3]، كما أن نُظم الحكم التي تغلب عليها طابع المستبد يعد مصدراً هاماً للفساد والتي يعجز خلالها النظام على وضع حد لإنتشاره، فضلاً عن افتقاره للشرعية الكافية والاستقرار اللازم لتسيير الشؤون العمومية كونه يستخدم الفساد للحفاظ على وجوده ويستبعد اللجوء لآليات المحاسبة والمساءلة[4].

كما تنتشر مظاهر الفساد في الجانب السياسي من خلال استخدام وسيلة الانتخاب للحصول على المناصب أو العضوية في المجالس النيابية، أين يتم استخدام جميع السبل المتاحة بما في ذلك الوسائل غير المشروعة

[1] – ابرهيم طوماش، زينب عمارة، الآليات القانونية للتصدي لظاهرة الفساد في الجزائر بين واقع النص وفاعلية التطبيق، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين– ألمانيا، المجلد03 ،العدد 13/يناير 2019، ص112.

[2] – رفافة فافة، المرجع السابق، ص295.

[3] – المرجع نفسه، ص293.

[4] – محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر : الأسباب، الآثار، الإصلاح، د ط منشورات الشهاب، باب الوادي، الجزائر،2008، ص53.

للحصول على التأييد واستمالة الناخبين، حيث يسعى خلالها بعض المترشحين إلى استخدام بعض طرق إلتوائية وزائفة للحصول على أصواتهم وبذلك تصبح الانتخابات موعداً يبرز فيه مختلف مظاهر الفساد، ويصبح المرشحين لتولي المناصب النيابية فيها لا يمثلون شرائح جموع أفراد الشعب بالقدر الذي يمثلون عن الفساد النظام الانتخابي نفسه[1].

ومن جانب آخر نجد أن عدم الاستقرار السياسي له تأثير كبير في عمل الإدارة العمومية نظراً لإرتباط هذه الأخيرة بطبيعة النظام السياسي القائم فإذا كان النظام السياسي لا يتمتع بالقدر الكافي من الاستقرار، فهو يفرض على الإدارة العمومية أن تكون بدورها غير مستقرة أو فوضوية، ما ينجر عنه عدم تنسيق واستقرار الهيكلة التنظيمي للإدارة العمومية نتيجة القرارات المتسرعة والتي تؤدي إلى بروز مظاهر الفساد الإداري[2]، كما أن ضعف الاستقرار السياسي على الصعيد المحلي له تأثير كبير على مسار الخطط والبرامج التنموية والخدماتية، ففي كثير من الأحيان تبقى البرامج التنموية التي تتولاها الولاية أو البلدية حبراً على ورق أو مع افتقارها للديمومة في الإنجاز نتيجة عدم الاستقرار السياسي للدولة ككل، هو ما تم ملامسته في الجزائر في الفترة الأخيرة نتيجة تغيير الكبير للنظام السياسي بعد الحراك الشعبي وتوقف العديد من المشاريع التي كانت مسطرة في ظل النظام السابق.

ب- الأسباب الاقتصادية والاجتماعية: يعد توسع الأدوار الاقتصادية للدولة سبباً للفساد الإداري خاصة في الدول النامية والتي قد يسعى خلالها المسؤولين والموظفين على تقبل الرشاوى والعمولات نتيجة احتكارهم للمجال الاقتصادي، على غرار منح التراخيص للإستيراد وغيرها، حيث يضطر الأفراد في مثل هذه الحالة للبحث عن طرق غير مشروعة تتيح لهم الانتفاع بها بعيدا على الإجراءات والقواعد القانونية المتبعة[3]، وقد يظهر تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي عن طريق وضع سياسات ونصوص قانونية تساعد المسؤولين في ارتكاب مظاهر الفساد الإداري كمجال منح القروض أو الإعانات التي تقررها الدولة لصالح المتعاملين الاقتصاديين أو للمواطنين[4].

كانت السياسة الاقتصادية التي اعتمدتها الجزائر تنصب على توجيه كل الاهتمام نحو العملية الاستثمارية في ميدان الصناعات الثقيلة التي لا تتمتع بتخطيط استراتيجي كافي في الجوانب التنموية نتيجة عدم وضوح الرؤية للخروج من الأزمة الاقتصادية التي عانت منها الجزائر بما فيها الموروث الاستعماري الثقيل، ولقد ساهمت تلك الأزمة في إقحام الإدارة المحلية بذات الرؤية وهي تفتقر للعامل البشري الكفء والمهارة للازمة لتحقيق الجودة والفاعلية المرجوة حيث أظهرت البلديات في مظهر تتنافس فيه عشوائياً لإستقطاب النشاطات

[1] – عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص91.

[2] – المرجع نفسه، ص90.

[3] – غانية ايطاحين، الفساد الإداري " الجزائر نموذجاً "، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، مركز الحكمة، الجزائر، المجلد 04، العدد 07/ماي 2016، ص258.

[4] – فريد ابرادشة، المرجع السابق، ص88.

الصناعية وجعلت الكثير من المناطق تفترق لمظاهر التنمية، في حين يشكو البعض الأخر من التصنيع الغير منظم لعدم التحكم الجيد في تقنيات التصنيع العصري[1].

أما على الصعيد الاجتماعي ومن منطلق أن الخدمة العمومية كثيراً ما تعكس مجموع القيم السائدة في المجتمع بسلبياتها وايجابيتها، وعلى اعتبار أن الموظف العمومي أيضا ما هو إلا فرد من أفراد المتجمع فمن الطبيعي أن يحول تلك العادات والمعتقدات للوظيفة العمومية بما فيها الانحرافات السلوكية التي قد يتميز بها المجتمع الذي يعيش فيه، حيث تساهم تلك القيم من دون شك في انتشار جرائم الفساد الإداري من وساطة ومحسوبية ورشوة، فعامل التربية ونشأة المجتمعية له دور حيوي في غرس قيم الرقابة الذاتية والحرص على تحقيق المصلحة العامة لذا الموظف العمومي[2]؛ كما أن بين العوامل الاجتماعية التي ساهمت إلى جانب الأسباب الاقتصادية في تفشي جرائم الفساد الإداري هو انخفاض المستوى التعليمي والثقافي وتوعوي للمتجمع الجزائري، والذي جعل منه عرضة لإرتكاب مختلف جرائم الفساد من طرف بعض الموظفين العموميين الذين يحاولون استغلال هذه الفئة من المجتمع لسهولة الانتفاع بما يقدمونه من عروض جراء تقديم الخدمات العمومية لهم نتيجة تعقد الإجراءات وصعوبة فهمها من طرف المواطن البسيط[3]، حيث تلعب في هذا الصدد مسألة التربية على قيم المواطنة وإنماء الوعي المجتمعي بخطورة جرائم الفساد دوراً حيوياً، وهنا يجب أن نقف عند دور الأحزاب السياسية والجمعيات في تقاسم المسؤولية في توعية المواطنين وتحسيهم بضرورة الانخراط في العمل المجتمعي لمحاربة أشكال الفساد في ظل الغياب الشبه التام لها على الساحة المحلية وبعدها عن واقعها المعاش .

ثانيا – انعكاسات الفساد الإداري على مرودية التسيير المحلي:

إن ضعف الحاصل في مردودية وفاعلية التسيير المحلي لا تقف أسبابه فقط عند ضعف الكفاءة أو التأهيل المناسب للمورد البشري أو قصور آليات التسيير الجماعي للمجالس الشعبية المحلية، بل يمتد ذلك أيضا لإتساع رقعة الفساد سواء على المستوى الوطني والمحلي، وهو ما جعله ظاهرة تتطلب جهوداً حفيفة للإصلاح على المدى الطويل لإقتلاع بذوره خصوصاً في ظل غياب معايير الحكامة الجيدة، فهو فضلاً عن ماسبق يتركه آثار وانعكاسات سلبية خطيرة على الأوضاع السياسية الاقتصادية والاجتماعية محلياً ووطنياً، ويمكن لنا حصر أهم تلك الآثار في النقاط التالية:

1- الآثار الاقتصادية:

يترتب على الفساد بمختلف أصنافه العديد من الآثار على الصعيد الاقتصادي حيث يعمل الفساد على تخريب النظام الاقتصادي للدولة ، حيث يكون أثره طردياً بمعنى أنه كلما زاد درجة الفساد زادت معها جسامة

[1] – قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 05/جوان2011، ص65 .

[2]– ناصر محمد الصائغ،المرجع السابق، ص28.

[3]– عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص80.

واتساع الآثار الاقتصادية المصاحبة[1]، فهي تؤثر بشكل عام على الوضع الاقتصادي للدولة فضلاً عن الوضع التنموي والخدماتي على صعيد المحلي مع بعض الخصوصية لإرتباطها بطبيعة ومجال نشاط الجماعات الإقليمية.

يؤدي الفساد لهدر واستنزاف المال العام فهو يمكن أن يمس جانبي وإنفاق وتحصيل الأموال العمومية، ويظهر في صورة خرق الإجراءات القانونية المقررة لإنفاق المال العام أو إساءة استخدامها، ولعلى أهمها تلك الجرائم التي يرتكبها الموظف العام في مجال الصفقات العمومية التي تبرمها عادة الجماعات الإقليمية، كحالة تعارض المصالح ومخالفة أحكام المادة 09 من القانون رقم 06-01 المتعلقة بمبادئ إبرام الصفقات العمومية، كشفافية والمنافسة ومبدأ المساواة... الخ.

إن إهدار المال العام في شق النفقات العمومية لا يقتصر فقط على مجال إبرام العقود الإدارية، بل يظهر كذلك في حالات الإنفاق غير العقلاني للمال العام حتى مع سلامة الإجراءات المتخذة، حيث يؤدي التبذير والإنفاق غير المدروس والعشوائي إلى إهدار المال العام بإنفاقه في أوجه غير مستحقة[2]، فضلاً عن سوء استغلال التجهيزات والوسائل العامة لخدمة المصالح الشخصية للموظفين والمسؤولين يحمل ميزانية الدولة والجماعات الإقليمية نفقات غير مبررة.

كما قد يظهر في تأثير الفساد على التحصيل الجيد الإيرادات المستحقة الدولة وللجماعات الإقليمية يتجلى ذلك في عدة ممارسات كالتقاعس المتعمد في إحصاء الحقوق المالية والمطالبة بالمستحقات المالية لبعض الأشخاص، أو تقديم إعفاءات مالية ضريبية غير مبررة ؛ حيث تعد الضرائب والرسوم أحد الموارد الرئيسية لإيرادات الخزينة العمومية سواء على المستوى الوطني أو المحلي، والمجال الضريبي كغيره من مجالات النشاطات العامة لم يسلم هو الأخر تأثيرات الفساد، حيث يؤثر هذا الأخير على عادات الضرائب في عدة جوانب وصور مختلقة، فيمكن للفساد أن يؤدي إلى شيوع التصريح الضريبي الكاذب الذي يترتب عليه انخفاض قيمة التحصيلات الضريبية ومخالفة القيمة الضريبية المحصلة للقيمة الحقيقية، الأمر الذي يؤثر على مداخيل الخزينة العمومية فضلاً عن إخلاله بمبدأ العدالة الضريبية[3]، إضافة إلى ما سبق ذكره فإن الفساد قد يشمل كذلك مداخيل الغير جبائية للأملاك الوطنية الخاصة للجماعات الإقليمية ويظهر ذلك في تعمد الموظف العام عدم تحصيل عائداتها أو نهبها عن طريق عدم مراعاته الإجراءات القانونية سواء في عقود البيع أو الإيجار أو المبادلة أو غيرها من التصرفات الواردة على الأملاك الخاصة الجماعات الإقليمية.

وما يمكن أن نستشفه من خلال ما سبق ذكره أن تفشي جرائم الفساد يحمل ميزانية الجماعات الإقليمية أعباء ونفقات غير مبررة ، فضلاً عن كونها تنتقص من حجم الإيرادات المحلية، وهي في مجموعها تشكل تقف حجر

[1] – الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، الجزء الأول، ط01، دار الأيام، عمان، الأردن، 2017، ص،111 .

[2] – نجار الويزة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري، دط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2018، ص94.

[3] – سليمان بوفاسة، بن ناصر جبارة، أثار الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته – حالة الجزائر–، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، المجلد 105، العدد 513/ 2014، ص399.

عثرة أمام التنمية والتي تظهر في شكل قلة المشاريع التنموية أو التأخر في انجازها مع تدني نسبة مردودية المشاريع والخدمة والاستثمارات المحلية واستنزاف قدرات المالية للجماعات الإقليمية.

2- الآثار الاجتماعية للفساد:

يلقي الفساد بتأثيره على أيضا على الجانب الاجتماعي حيث يؤدي لإنهيار البيئة الاجتماعية والثقافية والأخلاقية للفرد والمجتمع على حد سواء، ويظهر ذلك في عدة نواحي من بينها:

- **اتساع الفجوة بين طبقات المجتمع:** يؤدي انتشار الفساد المالي إلى تجمع الثروة بطرق غير مشروعة في يد فئة من المجتمع، وفي مقابل ذلك زيادة معانات الفئات الأكثر استقامة من تدهور الأوضاع المالية والاجتماعية[1]، وذلك نظراً لقلة فرصهم في الحصول على مناصب العمل التي باتت في إطار الفساد تمنح كإمتياز أو بمقابل رشوة يحصل عليها المسؤولين، أو في عدم تمكنهم من الحصول على الخدمات العمومية وتدهور مستواها كالخدمات الصحية والدعم الذي يفترض أن تقدمه الدولة أو الجماعات الإقليمية إلى مستحقيه من الفئات المحرومة[2].

- **تدني المستوى التعليمي:** يؤثر الفساد على المستوى التعليمي من عدة جوانب، كتوظيف غير الأكفاء للقيام بمهام التدريس وإدارة المدارس، وكذلك وضع البرامج التعليمية غير المناسبة لرفع المستوى التعليمي ومواكبة التطور العلمي، فضلاً عن تأثير الفساد المالي الذي ينصب حول المخصصات المالية الموجهة للقطاع التعليمي بما ذلك استنزافها وسوء تسييرها، الأمر الذي سيؤثر بطبيعة الحال على المستوى التعليمي نظراً لضعف الإمكانيات اللازمة التي يتطلبها النهوض بالعملية التعليمية[3].

- **انهيار القيم الأخلاقية:** إن انتشار الفساد في كل مفاصل الدولة على مختلف المستويات والمناطق سيجعل منه ظاهرة مقبولة اجتماعياً بفعل سيطرته لفترة زمنية معتبرة، وبحكم اعتياد الأفراد على وجود الممارسات الفاسدة يجعلهم ينخرطون فيها بصورة دائمة لقضاء مصالحهم كونها السبيل الوحيد أو الأيسر لذلك، وفي أحسن الأحوال يقفون صامتين حيال انتشار الفساد دون أن يحركوا ساكنا لمكافحته، وبذلك يكون الفساد قد أثر على الجانب الأخلاقي في المجتمع بما في ذلك غياب المعاملة الإنسانية والأخلاقية لدى الموظفين الذين يمارسونه على مستوى المرافق العمومية، وذلك نتيجة طغيان النظرة المادية والمصلحة الخاصة على حساب والمصلحة العامة[4].

3- الآثار السياسية للفساد:

[1] – الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص118.

[2] – فتحي محمد محمد الأحول، مكافحة الفساد الإداري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، د ط، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2019، ص40.

[3] – محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي، ط01، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، 2018، ص112.

[4] – الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص117.

تتعدد الآثار السياسية للفساد وتتفاوت في جسامتها حسب مدى ونطاق انتشاره، حيث يبسط الفساد آثاره على الحياة السياسية على الصعيدين المحلي والوطني، ويمكن أن نذكر من بين هذه الآثار ما يلي:

– **تأثير الفساد على المشاركة السياسية:** إن تفشي الفساد في أوساط المسؤولين والأجهزة الحكومية يفقد المواطن الثقة في أدائها، ويمتد ذلك للبرامج الحكومية والنشاطات السياسية للأحزاب كون المواطن قد تشكلت لديه قناعة بأن رأيه وصوته لا تأثير لهما في تسيير الشأن العام وأن تطلعاته للتغير لن تجد آذان صاغية، وهو ما ينجر عنه عزوف عن المشاركة في الحياة السياسية سواء على المستوى المحلي أو الوطني[1].

– **تأثير الفساد على الاستقرار السياسي:** يتسبب الفساد في تفاقم الإنقسامات السياسية وإفساد السلوك الانتخابي[2]، مما يساعد على تفشي ظاهرة العنف السياسي والصراعات السياسية التي تمتد على المستوى المحلي خلال الحملات الانتخابية للمجالس الشعبية المحلية وقد تطال عمليات التصويت، كما يمكن أن يمتد الصراع السياسي داخل المجالس المحلية المنتخبة كونها ذات من تركيبة سياسية مختلطة، فضلاً عن غياب عنصر الكفاءة وحرص المنتخبين المحليين على الصالح العام.

– **تأثير الفساد على الشرعية السياسية:** يساهم الفساد في إضعاف شرعية النظم السياسية والتأييد الشعبي كون المسؤولين العموميين والمنتخبين على حد سواء أصبحوا بفعل الفساد مجرد عناصر متورطة في منظومته لا يعنيهم تحقيق مصالح المواطنين بالقدر الذي يعنيهم تحقيق مصالحهم الخاصة[3].

وعليه فإن وصول بعض المرشحين لسدة المناصب النيابية على مستوى المجالس المحلية أو تقلد بعض الوظائف على مستوى إدارة الجماعات الإقليمية يتوجب أن يتم وفقا للقواعد القانونية السليمة المبنية على الشفافية والمساواة والاستحقاق، فلا شرعية لنظام أو سلطة يتم تقلدها بإستعمال الفساد الانتخابي من رشوة وتزوير وغيرها من مظاهر الفساد المرتبط بالعملية الانتخابية، والأمر سيان بالنسبة لتقلد الوظائف عن طريق التعيين الذي يمكن أن يستخدم فيه الرشوة والوساطة والمحسوبية.

الفرع الثاني: سبل وآفاق أخلقة تسيير الجماعات الإقليمية كرهان لمكافحة الفساد الإداري

إن قضايا الفساد والفضائح المالية التي تظهر من وقت لآخر في جميع أنحاء العالم اضطرت الحكومات لمنح قدر كبير من الأهمية للسلوك الأخلاقي بسبب ما فرضته العولمة والإلتزام بفلسفة الإدارة العامة الجديدة[4]، فضلاً عن اتساع رقعة حقوق المواطنة؛ فجهود الإصلاح الإداري والقانوني مهما كان حجمه يظل منقوصاً إذا لم يرافقه تغيير جدري في سلوك الإدارة وموظفيها اتجاه المواطنين، وطالما أن الجماعات الإقليمية وجدت أصلا لإشباع حاجيات الإقليم فهي تتحمل مسؤولية التكفل بحاجيات مواطنيها المحليين بمراعاة معايير النزاهة والأمانة

[1]– محمد سامر دغمش، المرجع السابق، ص114.

[2] – محمد بن براك الفوزان، المفاهيم والأبعاد في الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، ط01، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، 2012، ص48.

[3]– فتحي محمد محمد الأحول،المرجع السابق، ص39.

[4]- B. P. Mathur, Op.cit, P . 286

والمسؤولية والشفافية والحياد في تقديم الخدمة العمومية وتحقيق العدالة الاجتماعية، فإلتزامها بأخلاقيات الإدارة العامة يعد بذلك مدخلاً أساسياً للحكامة والمواطنة الإدارية **(أولا)**، وبما أن الأمر كذلك فهو يدعونا للبحث عن بعض التدابير والآليات التي تم رصدها للسير بنا قدماً نحو ضمان أخلقة جيدة للحياة العامة وترقية خدمات الجماعات الإقليمية في الجزائر **(ثانيا)**.

أولاً- الإلتزام بأخلاقيات الإدارة العامة مدخل أساسي للحكامة والمواطنة الإدارية:

يتم تطوير مفهوم المواطنة الإدارية بعمق في إطار الخدمات ذات المصلحة العامة، فإعتبار الفرد كمواطن بات لا يمكن فصله عن فكرة الإدارة والخدمات العامة التي تقدمها وطبيعة العلاقة الإدارية حد ذاتها باتت تشكل وسيلة للحصول على المواطنة[1]، هذه الأخيرة أصبحت تضم حقوقاً جديدة غير الحقوق السياسية كحق الوصول والانتفاع بالخدمات العمومية في إطار من المساواة والشفافية، والمشاركة، والجودة.

بناءاً عليه فإن الدساتير والقوانين والتنظيمات كالتي تعنى مباشرة بتنظيم علاقة بين الإدارة العامة والمواطن لابد أن تحمل التأكيد على التزام الإدارة وموظفيها بأداء واجباتها وما تقرره من حماية للحقوق المكتسبة للمواطنين، في بيئة قانونية وتنظيمية مشبعة بمعايير وأسس الحكامة الإدارية وخالية من مسببات الفساد، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية تكريس عنصر الأخلاق كعامل مؤثر يتيح تمكين حقوق المواطنة الإدارية بإلالتزام بقواعد السلوك الأخلاقي، ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

1- الالتزام بواجب استمرارية أداء الخدمة العمومية:

يجد الالتزام بواجب استمرارية الخدمة العمومية أساسه من خلال المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي أكدت أن الإدارة وموظفيها ملزمون بأداء الخدمة العمومية بإستمرار ودون تماطل مع ضمان الحد الأدنى منها عند الاقتضاء، وهذا الالتزام ينطوي على سلوك أخلاقي يحتم على الموظف العمومي التحلي بقدر كبير من الالتزام والإنضباط بالتواجد في مواقيت العمل الرسمية لضمان استمرارية الخدمة العمومية، وذلك من شانه زيادة فرص الاستجابة الإدارة لحاجيات المواطنين.

إن قيام الموظف بالخدمة والتزامه بها تطرقت أليه أيضا المادة 128 من الأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العامة، ويظهر في وضعية الموظف الذي يمارس فعلياً في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها مهاماً مطابقة لرتبته أو منصب شغل من المناصب المنصوب عليها قانونا[2].

بناءاً عليه يكون الموظف ملزماً بالقيام بما تمليه عليه مقتضيات الممارسة الوظيفة وضميره المهني بما يضمن عدم إضراره بمبدأ حس سير المرفق العام بإنتظام واطراد عن طريق توليه انجاز انشغالات وحاجيات المواطن في الوقت المناسب بالمحافظة على مواعيد العمل وإتباع الإجراءات اللائحية فضلاً عن تعاون مع

[1]- Gilles Dumont, La citoyenneté administrative, Thése pour Obtenir le grade de Docteur , Discipline : Droit public, Université Panthéon-Assas (PARIS II), Droit-Économie-Sciences sociales , France, 20 décembre 2002,P15.

[2] – المادة 128 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006،يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006،المتمم بموجب القانون رقم22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، ج.ر.ج.ج، العدد 85، الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 2022.

باقي الموظفين من أجل انجاز الواجبات[1]، وفي هذا الإطار نص المرسوم التنفيذي رقم 11-334 والذي أحال معظم واجبات موظفي الجماعات الإقليمية للقانون رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية على واجب التزام الموظفين بعض أسلاك إدارة الجماعات المحلية بأداء نشاطهم بالنهار كما بالليل بعد أوقات الدوام الرسمي وأيام العطل الأسبوعية والعطل المدفوعة الأجر في حدود القانون[2]، حيث مسألة الغياب أو الحضور غير المجدي للموظفين أحد أهم المعوقات التي تؤدي لإضعاف ثقة المواطن بالإدارة العمومية، فإذا كانت ظاهرة التغيب عن العمل من المعضلات التي سع كل الحكومات للتصدي لها، فإن ظاهرة حضور الموظفين أيضا غير المثمر والمنتج تعد من الأمور التي يصعب التحكم فيها ولها انعكاسات جد سلبية على علاقة الإدارة بمرتقيها[3].

حيث يضع الإلتزام بأداء الخدمة العامة كواجب أخلاقي الموظف العمومية في وضعية تفرض عليه واجب التقيد بمواعيد العمل من جهة وانجاز الخدمة وفقاً للشكليات المقررة في القوانين من جهة أخرى لتحقيق استمرارية المرفق العام ومنه تحسين مردودية الخدمة العامة، ومن واقع ضرورة الالتزام بأداء الخدمة العامة قد يتعرض الموظف المتخلي عن واجباته المهنية دون تبرير لعقوبات جزائية أو تأديبية والتي قد تتضمن الخصم من الراتب الذي يتقاضاه[4]، وهو ما يفرض عليه الالتزام بواجب طاعة الرؤساء والحفاظ على السر المهني والتحفظ، كلها واجبات ذات البعد الأخلاقي تحتم على القائم بالخدمة العامة الامتثال للقوانين واللوائح التنظيمية ذات الصلة والابتعاد عن السلوكيات والممارسات التي قد تحد من استمرارية أداء الخدمة العمومية للمواطن وهو ما يكرس الحكامة الإدارية.

2- الالتزام بحسن الاستقبال وتواصل الإدارة مع المترفقين:

تكتسي مسألة تحسين وتجويد أساليب استقبال المواطنين المقبلين على الإدارة من أجل الانتفاع بالخدمة العمومية أهمية بالغة في تكريس حقوق المواطنة وتفعيل الحكامة الإدارية وتعزيز ثقة الجمهور بأداء الإدارة العمومية والمحلية بشكل خاص، وهو ما يتطلب منها توفير المناخ الملائم الذي يخلوا من المظاهر والسلوكات السلبية الفاسدة وغير الأخلاقية التي قد تسبب سخط الجمهور والانتقاص من حقوقهم ؛ ونعني بالاستقبال مفهومه الشامل التي يتضمن العناصر التالية[5]:

---

[1] – صباح حمايتي، الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 09، العدد 02 / جوان 2018، ص419.

[2] – المواد 04، 07 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.ج، العدد 53، الصادر بتاريخ 28 سبتمبر 2011.

[3] – رشيد باجي، تحديث الإدارة المغربية بين رصد الاختلالات وتطبيق أسس الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125 / 2015، ص201 .

[4] – دليلة بوراي، المشاركة : صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، تاريخ المناقشة : 18 جانفي 2020، ص ص78- 79 .

[5] – عمار برق، حنان بن زغبي، الاستقبال والتوجيه في الجماعات المحلية الخطوة الأولى في تحسين الخدمة العمومية، مجلة آفاق، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 08، الجزء 01/جوان 2017،ص 330.

– الاستقبال الشخصي المباشر والذي يتطلب تنقل المواطن إلى مقار البلديات والولاية ومرافقها العمومية وهو الأوسع نطاقا،

– الاستقبال الرقمي ويتم بتخصيص موقع رسمي للإدارة على شبكة الانترانت،

– الاستقبال الورقي ويتم بتلقي الإدارة طلبات المواطنين المكتوبة،

– الاستقبال الهاتفي يتم عن طريق اتصال المواطن هاتفيا بالبلدية أو الولاية المعنية.

لذلك من الضروري بما كان أن يتم تخليق الجهاز المكلف بالإستقبال والإنصات لمشاكل المواطنين ومساعدتهم على حل قضاياهم وتكفل بإنشغالاتهم، وهو لا يعني استعمال المحاباة والابتزاز ولا التمييز بسبب الجنس أو القرابة أو المحسوبية بل يعني خلق رابطة إنسانية ومصلحة وسيطة تتكلف بتلقي اهتمامات والتظلمات الإدارية للمواطنين من الانحرافات وعدم التوازن الحاصل في الخدمات المسيرة بنمط التقليدي البيروقراطي[1].

وفي ذات الإطار سعى التنظيم الجزائري في العديد من النصوص إلى توفير غطاء قانوني شامل يضمن حسن استقبال المواطنين والتكفل بإنشغالاتهم على الصعيد المحلي، مثال ذلك المرسوم رقم 88-131 والذي ألزم الإدارة العمومية بإستقبال المواطنين أحسن استقبال من خلال ضرورة ترتيب أمورها ليتم توجيه المواطنين في مساعيهم وترشيدهم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها، مع تعميم إقامة الهياكل الملائمة لإستقبالهم وتزويدها بالوسائل البشرية والمادية حتى يتم التكفل بالمواطن منذ دخوله رحاب المصلحة أو الهيئة المعنية في أحسن الظروف الممكنة، وهو ما يتطلب من الإدارة ضمان توجيه وإعلام جيد يساعد ذوي الاحتياجات الخاصة في انجاز إجراءاتهم الإدارية واختيار المستخدمين المعروفين بكفاءتهم المهنية ومعرفتهم بالقطاع وخصالهم الإنسانية[2].

فضلاً عن ما سبق يقع على الإدارة العمومية عبء إنشاء مراكز ملائمة للإستقبال بصفة ملائمة ومنتظمة، وكذا القيام بفتح ملحقات إدارية لإزالة الضغوطات اليومية على مقار البلدية من جراء التوافد المكثف على شبابيك الحالة المدنية، إلى جانب محاربة جل المظاهر التي تشكل مصدراً للفوضى أو التذمر خصوصاً على مستوى مصالح الاستقبال[3]، مع العمل على التطبيق الفعلي الصارم لكل التعليمات الوزارية التي ترمي إلى ضمان استقبال المواطنين، والتأكد من تخصيص قاعات للإنتظار مجهزة ذات مساحات واسعة تتوافر فيها جميع الظروف الملائمة من حيث التكييف والتهوية لإستقبال المواطنين والإعتناء بالمصالح المستقبلة، وذلك

[1] – مولاي إدريس الحلابي الكتاني، أية وضيفة للتخليق في إصلاح الإدارة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2001/41، ص ص87 – 88.

[2] – المواد 12، 13، 14 من المرسوم رقم 18-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج، العدد 27، الصادر بتاريخ 6 يوليو 1988.

[3] – أمال قصير، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، السنة الجامعية 2020/2019، ص179 .

من خلال توفير لافتات التوجيه ولوحات الإعلان والإعلام، وضرورة إقناع أعوان الإستقبال بإرتداء بدلات رسمية مع حملهم للشارات التعريفية[1].

كما أنه ومن واقع الالتزامات الأخلاقية للمرافق العمومية في استقبال المواطنين وتكفل بإنشغالاتهم يتعين على الموظف العمومي الإستماع والإصغاء إلى المواطنين والأخذ بعين الإعتبار كل مطالبه، فنزاهة الخدمة العمومي تقتضي بضرورة وجود مهارات التحدث وحسن التعامل للفظي وغير اللفظي إلى جانب مهارات الإنصات والإقناع، لذلك يجب على الموظف القائم بالخدمة التحلي بقدر كبير من السلوك الجيد الذي يساهم في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن بهدف التقليل من الصراعات التي قد تحدث داخل المرفق العمومي نتيجة تجاهل المواطنين وحاجياتهم[2].

ولقد ألزم الأمر رقم 06- 03 الموظف العمومي بالتحلي في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم وتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه حتى لو كان ذلك خارج نطاق الخدمة[3]، كما نصت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين على ضرورة ظهورهم بمظهر لائق وتحلي بقدر كبير من الإنضباط والنظافة والأمن، مع الالتزام بقواعد حسن السلوك اتجاه المواطنين ومستعملي المرافق العمومي[4].

والجدير بالإشارة ي ذات الخصوص وفي إطار دعم آليات استقبال والتوجيه تم استحداث مديرية فرعية للإعلام وتوجيه على مستوى الإدارة المركزية تعنى بدراسة أي إجراء من شأنه تحسين ظروف استقبال المواطنين وتوجيههم واقتراح التدابير المناسبة في هذا الخصوص[5]، وتطبيقا لأحكام المادة 11 من الأمر رقم 06-03 تم استحداث منصب مكلف بالإستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية بموجب المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334، حيث يكلف بالإستقبال والتوجيه بضمان استقبال الجمهور وإعلامهم وتوجيه المرتفقين نحو المصالح المعنية، إلى جانب اقتراحه للتدابير الرامية لتحسين ظروف الإستقبال والإشراف على نشاط الأعوان المكلفين بالإستقبال والتوجيه على مستوى الجماعات المحلية[6].

كما أولت وزارة الداخلية والجماعات المحلية الأهمية لتحسين الإستقبال في إدارة الجماعات المحلية في العديد من المناسبات وأقرت تدابير عدة تصب في مصلحة تخليق المرفق العمومي المحلي المؤدي للخدمة، حيث أكدت في مراسلاتها لسادة الولاة أن مسألة استقبال المواطنين وممثلي المجتمع المدني ينبغي أن تكون في

---

[1]- الإرسالية رقم 489/ع/م ت / 14، من طرف والي ولاية بسكرة إلى السادة رؤساء الدوائر لتبليغ السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، بخصوص إعادة تأهيل وتحسين وعصرنة المرافق العمومية الإدارية المحلية عبر تراب الولاية، تذكيرا بمحتوى البرقية الوزارية رقم 659 المؤرخة في 2013/11/18.

[2]- دليلة بوراي، المرجع السابق، ص83 .

[3]- المادة 42 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق.

[4]- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 16 فبراير 1993، الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ج.ر.ج.ج ، العدد 11، الصادر بتاريخ 17 فبراير 1993.

[5]- المادة 04 من المرسوم رقم 82-199 المؤرخ في 05جوان 1982، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري، ج.ر.ج.ج، العدد 23، الصادر بتاريخ 08 جوان 1982 .

[6]- المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 11- 334، المرجع السابق.

صميم اهتمامات السلطات المحلية فهي تعد بمثابة الوسيلة المثلى لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن والمكان الملائم التعبير عن انشغالاته في مختلف المصالح الإدارية، وألزمت الوزارة مسؤولي البلديات والولايات تخصيص يوم محدد ومشترك لمقابلة المواطنين أسبوعياً أمام جميع المسؤولين المحليين ورؤساء المجالس الشعبية البلدية من أجل تعزيز مصداقية المرافق العمومية، مع منع التفويض الآلي لإجراء المقابلات للمرؤوسين إلا في الحالات الاستثنائية المبررة[1]، كما شددت في برقية عاجلة تحت رقم 49/أع2014 على تهيئة كافة الظروف الرامية لتسهيل التكفل بذوي الاحتياجات الخاصة على مستوى المرافق العمومية بمراعاة طابع الجمالي لهذه الأخيرة ودمجها ضمن الطابع العمراني للبنايات المعنية[2].

وفي إطار التعليمتين رقم: (298 و321) الرامية لتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية أكد الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومة بضرورة الحرص على ضمان الإنسجام والفاعلية في ما يخص التدابير المستعجلة التي تشكل للمواطن إشارة قوية لإرادة الحكومة لتحديث المرفق العام، والتغيير النوعي في كيفية تنظيمه وسيره في مجال تحسين الإستقبال وتوفير هياكل ملائمة تحوز على جميع المرافق الضرورية لضمان الإستقبال الحسن للزوار، إلى جانب تدابير أخرى كضرورة وضع نظام التذكرة الذي يسمح بإحترام ترتيب مرور الزوار وتفادي التجاوزات وانتقاء واختيار أعوان والشبابيك والمكلفين بالإستقبال.. الخ[3].

3- الالتزام بالتحسين الدائم لجودة وشفافية الخدمة العامة:

يعتبر تحسين جودة الخدمة العمومية مطلباً ضروريا لتفعيل الحكامة الإدارية كواجب أخلاقي خصوصاً أمام تطور تطلعات المواطنين من الخدمات المحلية المقدمة، وهو ما فرض على الجماعات الإقليمية تطوير سياساتها في التعامل مع الجمهور بما يتلاءم مع متطلبات التحديث الذي يضمن أداء وظائفها بكفاءة وجودة عالية في القطاع الخدمات والذي غالباً ما يتم وصفه من قبل المرتفقين بالبيروقراطية وتعقد الإجراءات الإدارية.

من هذا المنّطلق وجب أن تتسم الخدمات العامة بالقدر الأقصى من الفاعلية والجودة العالية وأن تتم بطريقة الأكثر اقتصاداً مع وضع الآليات الكفيلة برصد وتقييم فاعلية الخدمة بصورة دورية والتكييف المستر لخدماتها مع الاحتياجات المستخدمين، إلى جانب تحديث الخدمة عن طريق تسهيل إدخال واستخدام النظم الحديثة والأساليب التكنولوجية المبتكرة في تقديمها وتبسيط إجراءات وشكليات المتعلقة بتمكين الوصول إلى الخدمات، وهو ما عبر عن الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة[4]، فالإدارة العمومية بحكم مركزها في الدولة تواجه علاوة على التزاماتها التقليدية تحديات تفرضها العولمة والتنافسية والتطور التكنولوجي والذي يحتم

---

[1] – الإرسالية رقم 1587 المؤرخة في 23 أكتوبر 2013، إلى السادة الولاة، بخصوص استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وانشغالاتهم، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية .

[2] – برقية عاجلة رقم 49/ أع/2014، المؤرخة في 13 جانفي 2014، إلى السادة الولاة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزير الدولة ووزير الداخلية والجماعات المحلية.

[3] – الإرسالية رقم 82.. وم.إ.خ.ع/وإ، المؤرخة في 11 نوفمبر 2013، إلى السيدات والسادة أعضاء الحكومة للتبليغ إلى السيدة والسادة الولاة، في إطار تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية .

[4] – راجع المواد 07، 08 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المرجع السابق.

عليها تنويع حاجات المجتمع وتنمية قدراتها بأن تكون سريعة وفعّالة وأكثر تشبثاً بالقيم الأخلاقية[1]، وتحديات العصر الحديث تجبر مسيري الإدارة العمومية على التكيف مع الأساليب الحديثة بأسلوب أخلاقي يهدف إلى رفع مستوى الإنتاجية والجودة يجعل الإدارة أكثر انفتاحاً على اللقاءات والمشاورات لتحقيق المصلحة العامة[2].

كل ذلك يستدعي الأخذ بسبل إشراك كل الفواعل الممكنة في تسيير الخدمة المحلية عن طريق الأخذ بعين الاعتبار وبإستمرار آراء مستعملي المرافق العامة والمستهلكين، والذي يساهم من دون شك في الوقاية من النزاعات وضمان تقبل القرارات الإدارية وتحقيق المشروعية والعدالة الاجتماعية[3]، فضلاً عن أن رفع فاعلية وجودة الخدمة العمومية التي تقدمها الإدارة تقتضي أن توفر هذه الأخيرة سبل الوقاية من جميع أشكال ومظاهر السلوك الغير أخلاقي الذي قد يعمل على المنع أو التغيير السلبي في نوعية خدمات المرافق الحيوية ذات الصلة بالاحتياجات الأساسية للمواطنين، مع الالتزام الدائم بترشيد وعقلة استخدام الموارد المتاحة لتحقيق مستوى عالي من المردودية والجودة وبأقل تكلفة ممكنة.

ومن جانب آخر تولي العديد من البلدان أهمية قصوى للقيم والمبادئ الرفيعة وعلى رأسها الشفافية، ناهيك عن ضرورة اشتغال وسير إدارة المرفق حسب مبادئ دولة الحق والقانون والتي تعد شروطاً أولية ورهاناً للفاعلية والكفاية والمسؤولية والجودة، خاصة لو تم الأخذ بالحسبان أن من سيمات الإدارة المعاصرة هو اتصافها بالضعف على مستوى أخلاقيات المرفق العمومي في نسيج الإدارة التقليدية وعلى رأسها انعدام الشفافية[4]، وهو ما يتطلب تبني كافة التدابير الممكنة من جهة الإدارة كإلتزام أخلاقي بإزالة الغموض والضبابية في تقديم الخدمة العمومية ومنه الإرتقاء بمستوى الحكامة والمواطنة الإدارية .

ففي إطار التوجه العالمي نحو الحكامة لجأت الكثير من التشريعات ومن بينها التشريع الجزائري لتكريس مبدأ الشفافية الذي يعد من أهم معايير الخدمة العمومية الجيدة التي تعزّز من خلال القيم الأخلاقية لعون الخدمة العمومية[5]، وهو ما أقرته العديد من النصوص القانونية على غرار المادة 09 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي أوت أهمية قصوى لإعمال مبدأ الشفافية في الشؤون العمومية، كما أكد قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 11 منه وقصد إضفاء الشفافية على تسيير الشؤون العمومية يتوجب أن تلتزم الإدارة بتباع قواعد تمكنها من تبسيط الإجراءات الإدارية وحق الحصول على المعلومة وتسبيب (تعليل) القرارات التي تتخذها في غير صالح المواطن.

---

[1] – محمد حركات، ميثاق حسن التدبير، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 11 / يونيو 2000، ص64 .

[2] – مولاي إدريس الحلابي الكتاني، المرجع السابق، ص84.

[3] – ياسمينة بوجريو، أخلقة عقد تفويض المرفق العام، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 16، العدد 2021/02، ص531.

[4] – محمد البكوري، تخليق المرفق العمومي ورهانات الحكامة الإدارية بالمغرب على ضوء دستور 2011، مجلة الفقة والقانون، العدد 34/ أوت 2015، ص84.

[5] – ياسمينة بوجريو، المرجع السابق، ص528.

كمثال على ذلك يعد تعليل القرار الإداري من أهم المبادئ المكّرسة للشفافية في التعامل مع المرتفقين والمنتفعين بنشاط المرفق العمومي، فهو يعد بمثابة الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي يتم فيها تبرير إصدار القرار، ويكون كذلك متى أفصح في ذاته عن الأسباب التي استند عليها مصدر القرار، فالتسبيب بهذا المعنى ينتمي لعناصر المشروعية الخارجية للقرار[1]؛ وبناءاً عليه تعد الإدارة ملزمة بتعليل قراراتها وهو ما تم تأكيده من خلال نص المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " **تلتزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري**"، كما تم النص عليه كإجراء ضروري بالنسبة للقرارات التي يتخذها رؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال التهيئة والتعمير فبموجب المادة 62 من القانون رقم 90-29 يجب تعليل القرار برفض أو التحفظ على تسليم رخص البناء والتجزئة ورخص الهدم التي يتم تسليمها من قبل رئيس المجلس[2]، ذلك أن تعليل القرارات ينم عن مقاصد أخلاقية ترمي إلى تحقيق فاعلية النشاط الإداري والإلتزام بالإطار القانوني الذي يشكل حجر أساس للقرار الإداري وكآلية تعمل على الحد من التعسف في استعمال السلطة بالخضوع لمبد المشروعية والقانون، فضلاً عن أنه تقنية تسمح برقابة على أعمال الإدارة وتعزيز الشفافية الإدارية[3].

الجدير بالذكر علاوة عن تسبب القرارات يعد التزام الإدارة بإعلام المواطنين أبرز مؤشرات شفافية الخدمة العمومية كمعيار حاسم لتخليق المرفق العمومي، نص المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة مع المواطن في القسم الأول منه على أنه من التزامات الواقعة على عاتق الإدارة اطلاع المواطنين على كل التنظيمات والتدابير المسطرة مع ضرورة أن تطور وتستعين بأي تدبير ملائم للنشر والإعلام[4]، وشأن ذلك إتاحة الفرصة للمواطنين من معرفة نوعية الخدمة ومتطلبات الإنتفاع بها وكذا الإجراءات المتخذة لتحسينها بما يعزز مبدأ الرقابة الشعبية ويحقق القدر الكافي من رضا الجمهور على أداء المرفق العمومي.

4- الالتزام بمبادئ الأخلاقية لموظفي الخدمة العامة:

انطلاقاً من أن المواطن غالباً ما يشتكي من السلوكات المشينة التي تعتري المرفق العام كالرشوة وتبديد الأموال العمومية وهي فضائح من شأنها أن تعزز الإحساس لديه بأن النزاهة لم تعد هي القيمة الأساسية التي يسير عليها ذلك المرفق[5]، يقع على عاتق القائمين بالخدمة العمومية الالتزام بقواعد ومبادئ السلوك الأخلاقي لاسيما الاستقامة والنزاهة والحياد والأمانة وتحلي بقدر كبير من المسؤولية أمام المرتقين والمنتفعين بالخدمة، وهو ما يتطلب إرساء تشريعات وتدابير ضامنة للسلوك الأخلاقي للعون أو الموظف العمومي من أجل أخلقة الخدمة العمومية والوقاية من مظاهر الفساد.

---

[1] – محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دط، در النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996، ص06.

[2] – المادة 62 من القانون رقم 90 -29،المرجع السابق.

[3] – بوراي دليلة، المرجع السابق، ص85.

[4] – المواد 08، 09، 10، 11 من المرسوم رقم 88-131، المرجع السابق.

[5] – إيمان داودي، تخليق المرفق العام : بين السلوك البشري والتأطير القانوني، المجلة المغربية للإدارة المحلية التنمية، المغرب، عدد 119 /2014، ص220.

وعملاً بضرورة إلزام الموظفين بمبادئ أخلاقيات الخدمة العامة تضمنت العديد التشريعات بعض الإلتزامات الأخلاقية التي يتوجب إتباعها من طرف الأعوان والموظفين العموميين كتلك التي أقرها المشرع من خلال الفصل الثاني من الباب الثاني للأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، والتي من بينها ضرورة احترام القوانين والأنظمة الداخلية ومراعاة الإنضباط العام والنزاهة، وعدم التحيز، وعدم إفشاء السر المهني[1]؛ وإيمانا من المؤسس الدستوري بأهمية تجنب حالات تعارض المصالح كركيزة أساسية لنزاهة ومصداقية العون العمومي ومنه الخدمة العمومية بشكل عام، تم جعلها مبدأ أساسي في التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 24 والتي نصت على أنه: " ... **يجب على كل عون عمومي، في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح** "، فالتعارض يترتب عليه العديد من السلوكات الفاسدة كمنح امتيازات أو مناصب معينة لأشخاص بسبب القرابة أو المصاهرة، وهو ما يتمخض عنه في النهاية عدم فاعلية المرفق وتبديل الأموال العامة ، وبالإقرار الدستوري بذلك الواجب بات يشكل اليوم ضمانة للحكامة الجيدة التي تنصب حول مكافحة جميع مظاهر الفساد والسلوكات غير الأخلاقية في الحياة العامة.

ثانيا- نحو ضمان أخلقة جيدة للحياة العامة وترقية خدمات الجماعات الإقليمية:

إن أبرز التحديات الرئيسية التي يواجهه تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر والمنظومة القانونية التي تؤطره وهو حفاظها على أخلاقيات الإدارة والخدمة العامة في تعاملها مع المواطن بما في ذلك باقي الفاعلين المحليين، وذلك في ظل تفشي جرائم الفساد وتراجع مردودية مرافقها العمومية وبرامجها التنموية، وفي خضم ذلك لجأت العديد من الدول بما فيها الجزائر إلى وضع بعض التدابير التي من شأنها ردّ الاعتبار لمكانة المعايير الأخلاقية في الحياة العمومية بإعتبارها عنصراً حاسماً في تفعيل الحكامة الإدارية لاسيما في تسيير الجماعات الإقليمية، ومن تلك التدابير تكريس مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين، التصريح بالممتلكات، أخلقة توظيف وتكوين المورد البشري، واستحداث هيئات مكلفة بمراقبة مدى الإلتزام بأخلاقيات الإدارة العامة.

1- تكريس مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين:

إن احترام أخلاقيات الخدمة العامة تستدعي تطابق سلوك الموظفين والقائمين على تسيير الشؤون العمومية مع قواعد محددة سلفاً ومعلن عنها يحميها ويقرها القانون[2]، فأخلاقيات الوظيفة العمومية وقواعد سلوك الموظفين ما هي إلا عبارة عن مجموعة المعايير والمبادئ التي تهيمن على السلوك الإداري وتتعلق بما هو صحيح منها أو خاطئ، فهي تضع المعايير الأخلاقية لما هو جيد وما هو رديء من أنماط السلوك الإداري أو اتخاذ القرار[3]، وإذا تم إضافة مصطلح مدونة لها والذي يقترب من مصطلح التقنين أو مصطلح الميثاق بات يراد بها

[1] – المواد 40، 41،42، 48 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق.

[2]– إيمان داودي، المرجع السابق، ص220 .

[3]– خالد بن عبد الرحمان الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، ط01، مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر،المملكة العربية السعودية، يوليو 2012، ص29.

مجموعة الأحكام القانونية أو الفقهية المنظمة التي من شأنها تقوية روابط سلوك القائمين على إدارة المرافق العامة[1]؛ كما تعمل على غرس ثقافة الفضيلة في تسيير الشؤون العمومية وعلى رأسها الشفافية وتمكين المواطنين من الوصول والإنتفاع المتساوي بالخدمة العمومية[2]، وبهذا المعنى تعد مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين الخيار الأمثل لتكريس مرجعية واضحة لسلوك الأخلاقي الواجب إتباعه من قبل منتخبي ومسيري وأعوان وموظفي الخدمة العامة على مستوى الجماعات الإقليمية، كما تشمل إطاراً مناسباً لضبط علاقة الإدارة مع مرتفقيها وفق قواعد ومرتكزات قانونية ملزمة مبينة على إشاعة معايير النزاهة والشفافية والجودة بما يدعم مقتضيات الحكامة في تسيير المرفق المحلي.

وفي هذا الإطار ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كل الدول الأعضاء بما فيها الجزائر على أن: " **تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية** "، وبناءاً عليه قامت العديد من الدول بسن مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين لتعزيز النزاهة العامة وتجنب تضارب المصالح، والتي تسعى إلى تحديد ما يتوقعه المواطنون بشكل رسمي من الإدارة العمومية في مجال تقديم الخدمات، وما تؤديه تلك المدونات من دور في إستراتيجية واسعة النطاق لمكافحة الفساد في ظل غياب معايير العمل الأخلاقي في الإدارات والمؤسسات العمومية[3]، وهو ما أقره المشرع التونسي في ديباجة مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي معتبراً أنها تلك الوثيقة التي تحمل القيم والمبادئ والمعايير ذات طابع الوظيفي والتوعوي والإرشادي لضمان احترام القانون والالتزام بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والحياد من قبل العون بمفهومه الشامل سواء أكان معيناً أو منتخباً[4]؛ أما في الجزائر نلاحظ أنه على الرغم من الأهمية البالغة لمدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين لم تحضا بالإهتمام الكافي خصوصاً على مستوى موظفي وأعوان الجماعات الإقليمية في ظل غياب مدونة سلوك واضحة تعنى بصورة مباشرة تخليق الخدمة العمومية عموماً، لكن والجدير الإشارة أنه وفي مجال الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الإقليمية نص المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على إنشاء مدونة أخلاقيات الأعوان العموميين المتدخلين في مجال مراقبة وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والتي تعد من طرف سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المنصوص عليها في المادة 213 من نفس المرسوم[5].

---

[1] – حسان حضري، إسماعيل طواهري، الآليات القانونية لأخلقة الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، العدد 28/نوفمبر 2021، 273 .

[2] – مراد بوطبة، قراءة في نص المادة 88 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 01، الجزائر، العدد 32، الجزء الثالث/سبتمبر 2018، ص13 .

[3]-Theodore R. Lyman, And others, Prevention Detection and correction of corruption in local government, the National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, U.S. Department of Justice, p 20 , Available On the following link : https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/50199NCJRS.pdf , Received date : 20 March 2020 .

[4] – أمر عدد 4030 لسنة 2014، المؤرخ في 03 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات العون العمومي، ر. ر. ج. ت، العدد 90 الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 2014 .

[5] – المادة 88 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247،المرجع السابق.

والجدير بالإشارة في إطار الجهود الرامية لإرساء مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك في الجزائر تم تصميم مشروع مدونة قواعد سلوك الموظفين معدة من طرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تطبيقاً لأحكام المادة 07 من القانون رقم 06-01، وهي تحدد مجموعة من القواعد المكتوبة المعدة من طرف المنظمة أو شركة أو الهيئة المهنية وتتم من خلال دمج الجوانب الأخلاقية والمهنية في سلوك الموظفين، كما تشمل أيضا على عقوبات وإجراءات تأديبية أو جنائية لمخالفة قواعدها، حيث تهدف تلك المدونة إلى مساعدة الموظفين العموميين سواء أكانوا معيين أو منتخبين على دمج الحد الأدنى من معايير السلوك الفردي والمهني اللازم لخدمة المصلحة العامة والحفاظ على ثقة الجمهور في الإدارة ومكافحة البيروقراطية والفساد[1]، إلا أن ذلك المشروع الواعد في حقيقة الأمر لم يجسد على أرض الميدان إلى اليوم؛ ويقتضي الحال إرادة فعلية من المشرع الجزائري للإسراع في إصدار مدونة أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك لموظفي الخدمة العمومية، وحبذا لو يتم إنشاء مدونة تعنى بشكل مباشر وحصري بأخلقة سلوك موظفي إدارة الجماعات الإقليمية للوفاء بتطلعات المواطنين وتحقيق الاستجابة المطلوبة لحاجياتهم اليومية.

2- التصريح بالممتلكات تكريس لنزاهة ومساءلة موظفي الخدمة:

يعد التصريح بالممتلكات من أبرز آليات التي تكرس الحكامة الإدارية الجيد فهو بمثابة أداة مثلى تعمل على ترسيخ الجانب الوقائي لمفهوم تخليق المرفق العمومي نظراً لأهميته في قطع دابر الفساد وإيقاف مساعي نهب المال العام[2]، وهو ما دفع العديد من الدول في إطار السياسات التي تتعبها في مكافحة الفساد والوقاية تتبني آلية التصريح بالممتلكات لأجل متابعة الذمة المالية للموظف العمومي ومعرفة التغيرات التي قد تطرأ عليها لأجل الكشف عن حالات الثراء السريع التي قد تكون سبباً لتورطه في بعض جرائم الفساد، ويتم ذلك بإلزام كل شخص يناط به تسيير الشأن العمومي أن يفصح للسلطات المختصة عن كافة ممتلكاته المنقولة والعقارية، ليتم مساءلته فيما بعد عن كل زيادة معتبرة في ثروته أو ثروة زوجته أو أولاده التي لا يمكن تبريرها مقارنة بمداخليه المشروعة[3].

نظرا لأهمية التصريح بالممتلكات أولى الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المصادق عليه من قبل الجزائر في إطار المادة 13 منه أهمية للإعلان عن ممتلكات مداخيل أعوان الخدمة العامة في بداية وأثناء وفي نهاية الخدمة وفقتا للقوانين والنظم الوطنية[4] ،وجاء أيضا في نص 52 الفقرة 05 من اتفاقية الأمم

---

[1]- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، مشروع مدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين، ص ص01، 02، متوافر على الرابط الالكتروني التالي : http://www.onplc.org.dz/images/ONPLC/fran%C3%A7ais/code%20de%20conduite.pdf .، تاريخ الحصول: 01 /09/ 2020.

[2] - محمد البكوري، المرجع السابق، ص87.

[3]- محمد أمين تيرواي، إيمان بلعياضي، أية فاعلية لإجراء التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة ،المجلد 05، العدد 2021/01، ص101 .

[4]- المادة 13 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المرجع السابق .

المتحدة لمكافحة الفساد توصيات للدول الأعضاء بإنشاء نظم فعالة لإقرار الذمة المالية وعلى إقرار عقوبات ملائمة لعدم امتثال الموظفين العموميين بها[1].

تم التأكيد على القيمة دستورية لآلية التصريح بالممتلكات في الجزائر بالنص عليها في المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي جاء فيها على أنه: ".. **يجب على كل شخص يعين في وظيفة عليا في الدولة، أو ينتخب أو يعين في البرلمان، أو في هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محلي، التصريح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته أو نهايتها، يحدد القانون كيفيات تطبيق هذه المادة**"، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد منح لها مكانة خاصة تسمح بجعلها أداة تضمن بحق النزاهة القائمين بتسيير الشؤون العامة وتكرس مبدأ المساءلة.

وبالعودة إلى القانون نجد أن المشرع كرس آلية التصريح بالممتلكات في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته معتبرا إياها آلية تضمن الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية، وتحقيقاً لتلك الأهداف يقوم الموظف العمومي بإكتتاب تصريح للممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفتيه أو بداية عهدته الانتخابية، كما يتجدد فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية إلى جانب كونه إجراء يتم عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة[2]، كما نصت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414 على محتوى التصريح بالممتلكات والذي يضم جرداً للأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب أو أولاده القصر في الخارج أو الداخل[3]؛ كما يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 05 سنوات وبغرامة مالية تصل إلى 500.000 دج كل موظف يخضع قانوناً لواجب التصريح بالممتلكات ولم يقم عمداً به بعد مضي المدة المحددة قانوناً أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمداً بملاحظات خاطئة أو خرق الإلتزامات التي يفرضها القانون[4]؛ ويتم تصريح بالممتلكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتكون محل تعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية، في حين أن الوالي ينشر التصريح بممتلكاته في الجريدة الرسمية خلال شهرين الموالبين لتسلم مهامه، ويتولى تلقي ذلك التصريح الرئيس الأول للمحكمة العليا[5].

ما يمكن ملاحظته حول ما سبق ذكره أن المشرع الجزائري أنه لم يقم بتوحيد الجهة المسؤولة عن تلقي التصريح بالممتلكات على مستوى الجماعات الإقليمية، إلى جانب أنه خص إجراء النشر في الجريدة الرسمية

---

[1] – المادة 52 الفقرة 05 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق .

[2] – المادة 04 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج ، العدد 14، الصادر بتاريخ 08 مارس 2006.

[3] – أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.ج ، العدد 74، الصادر في 22 نوفمبر 2006.

[4] – المادة 36 من القانون رقم 06-01، المرجع السابق.

[5]– المادة 06 من نفس القانون.

في ما يتعلق بالتصريح بالممتلكات فئة دون غيرها هذا من جهة، ومن جهة أخرى لم يحدد مقدار الزيادة في الممتلكات التي تتطلب تجديد التصريح طبقاً لما ورد في نص المادة 04 القانون رقم 06-01، وفي ذلك إضعاف لمبدأ الشفافية والمساءلة الذي تصبوا إليه آلية التصريح بالممتلكات.

خاصة لو علمنا أن أعضاء الحكومة والبرلمان والولاة مستبعدين من دائرة اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ما يخص تلقي التصريح بالممتلكات فهم يتميزون بنوع من الحصانة على حساب الفئات الأخرى كأعضاء المجالس الشعبية والبلدية، على خلاف المشرع الفرنسي مثلاً والذي اخضع جميع الفئات المذكورة أعلاه للجنة المكلفة بضمان الشفافية المالية في الحياة السياسية قصد تلقي التصريحات الخاصة بهم[1]، كما أنه وبخصوص آجال التصريح بالممتلكات التي تتم عند بدء التحاق الموظف العام بوظيفته أو المنتخب عند بدء عهدته الانتخابية والمقدرة بشهر واحد، نجد أن القانون لم يطرق لمسألة تحديد آجال التصريح بالممتلكات عند انتهاء الخدمة أو العهدة، وهو ما يفسح المجال لتماطل الموظف العمومي عن التصريح بممتلكاته طالما لم يتم تقييده بمدة زمنية محددة، فالهدف من التصريح في البداية أو النهائية العهدة أو الخدمة يكمن في إمكانية إجراء مقارنة لذمة المالية للموظف بين الفترتين لضمان نزاهته المالية[2]، إلى جانب مساءلته عن أي ارتكاب محتمل لكسب غير المشروع أو فساد مالي.

إن ذلك الإشكال قد تجنبه المشرع المغربي في المادة 01 الفقرة الأولى من القانون رقم 06-54 بناءاً عليها يلتزم جميع مسؤولي الجماعات المحلية بما فيهم رؤساء مجالس الجهة أو العملة أو الأقاليم أو المجلس الجماعي التصريح بممتلكاتهم في أجل ثلاث (03) أشهر الموالية لإعلان انتخابه، ويجب على الملتزم بالتصريح في حالة انتهاء مهمته لأي سبب آخر غير الوفاة أن يقوم بتصريح في أجل ثلاث (03) أشهر تحتسب ابتداءا من تاريخ انتهاء المهمة المذكورة[3]، وتسهيلا للإجراءات التجديد الإجباري للتصريح بالممتلكات للموظفين والأعوان العموميين نص المنشور رقم 01/2019 على أن المجلس الأعلى للحسابات عبر بوابته الإلكترونية قد تولى إعداد تطبيق معلوماتي يستهدف تحميل كل قطاع حكومي للوائح الملزمين بالتصريح الإجباري، بالإضافة إلى وضع تطبيق معلوماتي يمكنهم من حجز موعد مسبق لإيداع تصريح لذا كتابة الضبط بالمجلس الأعلى أو المجالس الجهوية للحسابات كل حسب اختصاصه[4].

---

[1] – رشيد زوايمية، المرجع السابق ،ص ص14- 15.

[2] – صالح جزول، مدى فاعلية آلية التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد ومكافحته، المجلة المتوسطية للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، المجلد 03، العدد 02 /2013، ص99.

[3] – المادة 01 الفقرة الأولى من القانون رقم 06-54، المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف الجهوية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.07.202 المؤرخ في 20 أكتوبر 2008، ج. ر. م. ع، عدد 5679، الصادر بتاريخ 03 نوفمبر 2008.

[4] – المنشور رقم 01/2019 المؤرخ في 8 يناير 2019، المتعلق بتحديد التصريح الإجباري بالممتلكات للموظفين والأعوان العموميين، المملكة المغربية، رئاسة الحكومة، متوفر على الموقع الرسمي للحكومة المغربية : https://cg.gov.ma/ar، تاريخ الزيارة : 2020/09/12.

3 – أخلقة توظيف وتكوين المورد البشري:

تعد مسالة توظيف وتكوين المورد البشري من المتطلبات الضرورية لضمان أخلقة المرفق العمومي على المستوى المحلي، خصوصاً في ظل التحديات الكبرى التي تواجه الإدارة العمومية في تلبية المطالب المتزايدة لمجتمع يتطلع أفراده للعصرنة والحداثة بتواجد نخب إدارية وموارد بشرية مؤهلة، فتطوير هذه الأخيرة يعد دعامة وأساس للحكامة الإدارية التي تقتضي البحث المستمر عن الطاقات والكفاءات الجديدة والمتطورة لتحقيق التواصل وتعزيز القدرة التنافسية التدبيرية داخل الإدارة العمومية[1].

لذلك فإن الجماعات الإقليمية مطالبة اليوم بأن تجسد مسؤوليتها الأخلاقية اتجاه مواردها البشري، ويتوجب عليها قصد تحقيق متطلبات أخلقة مرافقها العمومية مراعاة شروط وضوابط مبنية على أسس أخلاقية للولوج إلى الوظيفية العمومية، ذلك أن أخلقة المرفق العام يمر بضرورة عبر أخلقة الموظف العمومي وهو ما يستلزم النجاعة والمصداقية في التوظيف من خلال الإلتزام مبادئ المساواة والشفافية وتكافئ الفرص لشغل الوظائف العامة[2]، وهو ما عبرت عنه المادتين 37 و67 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إلى جانب ما أقرته اتفاقية الأمم المتحدة في نص المادة 07 منها والتي أوصت الدول الأطراف إلى السعي لإعتماد وترسيخ ودعم نظم التوظيف التي لابد أن تكون مبنية على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية كالجدارة والإنصاف.

كما في ذات الإطار ألزم الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة في المادة 03 منه الدول الأطراف بسعي الذؤب على تعزيز المساواة بين الأعوان الخدمة والإبتعاد عن كل الممارسات التي تسمح بأي تمييز يقوم على أساس العرق أو الجنس أو الإعاقة أو الديانة أو رأي السياسي أو أي اعتبار آخر، مع الالتزام الإدارة وموظفيها بالحياد والإنصاف واحترام الشرعية في تقديم الخدمات العمومية.

لذلك يتعين التركيز على تدابير جدية لأخلقة توظيف المورد البشري بأن تكون شروط مبنية خصوصاً على ما يلي[3]:

– تعزيز الثقة في الإجراءات والأساليب المعتمدة في التوظيف بترسيخ الشفافية والنزاهة والعدالة وضرورة جعل عملية الإختيار والتعيين تتم بناءاً على النتائج الحقيقية والصحيحة من قبل لجان مختصة تراعي العدل والمصداقية،

– تحديد دقيق وموضوعي للإحتياجات من جميع التخصصات لشغل الوظائف في ضوء عمليات التخطيط الممنهجة للمورد البشرى، ومن شأن ذلك الوقاية من كل أشكال التوظيف الوجاهي أو الوساطة والمحسوبية،

– تعزيز نزاهة المقابلات والإختيارات التي يخضع لها طالب الوظيفة بما يعزز الايجابية في أوساط العاملين داخل الإدارة وخارجها وينعكس إيجابا على أخلقة سير المورد البشري.

---

[1] – المختار حميود، المرجع السابق، ص96 .

[2] – ياسمينة بوجريو، المرجع السابق، ص535.

[3] – خالد بن عبد الرحمن الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، ط02، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ص ص151– 152 .

ومن جانب آخر نجد أن الجماعات التقليمية مسؤولة كإدارة عمومية تتولى مهمة تسيير المرفق المحلي بأخلقة أساليب انتقاء الموظفين والأعوان العموميين والتي لابد أن تبنى على أساس السمعة والسيرة والخصال اللصيقة بشخصية الموظف وسلوكه ولا ننسى الكفاءة والمهارة ووضعهم في مقدمة المصالح الإدارية ذات الاحتكاك المباشر مع المواطن المقبل على الخدمة؛ وهو ما عبر عن المنشور الوزاري رقم 2102: "...**أن أعون شبابيك الحالة المدنية ومصلحة التنظيم العام يجب اختيارهم من بين الأعوان المعروفين بكفاءتهم، وانضباطهم، نزاهتهم وسلامة مسارهم المهني وتميزهم بحس الاستماع والخدمة** .. "[1]، كما أنه وفي برقية عاجلة تحت رقم 2013/3139 الصادرة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية تطلب فيها من مسيري ومدراء الإدارة المحلية والولاة ورؤساء الدوائر والمجالس المحلية إعادة النظر في تأطير مصلحة الحالة المدنية للبلديات بإنتقاء العناصر الأكثر تأهيلاً للإشراف عليها، وانتقاء الموظفين المعينين على مستوى الشبابيك ذات الصلة للمباشرة مع المواطنين والمكلفين على وجه الخصوص بإصدار وثاق الحالة المدنية على أسس ومعايير الكفاءة والجدارة والاستحقاق والانضباط الأقدمية والخبرة[2].

4- استحداث هيئات مكلفة مراقبة مدى الإلتزام بأخلاقيات الإدارة العامة:

رأينا من خلال ما سبق أن أخلقة مرافق الجماعات الإقليمية يتطلب إعداد سياسة شاملة لمحاربة الفساد تتوخى مناهضة كل المظاهر المشينة والمخلّة بشفافية ونزاهة وبجودة واستمرارية الخدمة العمومية، وهذه الإستراتيجية لن تكتمل إلا بوجود هيئات رقابية تعنى بصورة أساسية مراقبة التزام الإدارة وموظفيها بالأخلاقية الخدمة العمومية والإرتقاء بمبدأ المساءلة كأحد معايير الحكامة الجيدة، لذا عكف المشرع الجزائري على استحداث هيئات رقابية جديدة تعنى بمهمة مراقبة أخلقة الحياة العمومية وإعادة بناء جسور الثقة بين الإدارة المحلية والمواطن بتمكين هذا الأخير من حقوق مواطنته في إطار من الشفافية والنزاهة والمساءلة لعلى أهمها ما يلي:

أ- استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

في إطار تعزيز الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته واستجابة لمطالب الحراك الشعبي في الجزائر تم إجراء تعديلات دستورية واسعة النطاق الهدف منها إعادة الثقة المواطن بمؤسسات الدولة وترقية الحكم الراشد وشفافية الإدارة العمومية، حيث احدث المؤسس الدستوري الجزائري هيئة جديدة تحت تسمية السلطة العليات للشفافة والوقاية من الفساد ومكافحته كبديل عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الفصل الرابع ضمن الباب الرابع تحت تسمية مؤسسات الرقابة ؛ والتي تكلف طبقاً لنص المادة 184 من

[1] – المنشور الوزاري رقم : 2102 المؤرخ في 14 نوفمبر 2012، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

[2] – برقية عاجلة رقم : 3139 /2013 المؤرخة في 31 أكتوبر 2013، إلى السادة الولاة مع تبليغ : السادة الولاة المنتدبين، ورؤساء الدوائر، مدراء التنظيم والشؤون العامة، مدراء الإدارة المحلية، المفتشون العامون ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ؛ الجمهورية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية .

التعديل الدستوري 2020 بالتحقيق في العديد من الميادين كمطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور وكيفيات استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسيرها.

وبذلك نجد أن المؤسس الدستوري جعل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحة ضمن المؤسسات الدستورية التي تعنى بوظائف ذات طبيعة رقابية تستهدف أساساً نشر ثقافة الحكم الراشد ضمن نطاق المؤسسات العمومية، بما في ذلك رفع جاهزيتها اتجاه تلبية حاجيات المواطن وتخليق المرفق العمومي المؤدي للخدمة العمومية؛ حيث نصت المادة 205 من دستور المعدل في 2020 على أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحة تتولى المهام التالية[1]:"

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها،

- جمع ومعاجلة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصاتها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة،

- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية،

- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،

- متابعة وتنفيذ ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،

- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصاتها،

- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية من الفساد،

- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد".

الملاحظ أن تلك الاختصاصات أعلاه جاءت بصورة موسعة وتبدوا أكثر دقة وفاعلية عن الاختصاصات والمهام كانت ممنوحة سابقاً للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في إطار المادة 203 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نستشف من أن المادة 205 من التعديل الدستوري 2020 أنها جاءت لتستهدف وضع ميكانزمات حقيقية لتفعيل دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تخليق الحياة العمومية من خلال اقتراحها إستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فضلاً عن دعم اطر التكوين وتعزيز قدرات الفاعلين المحليين في مجال مكافحة الفساد دعماً لمبدأ المشاركة واعملا لدور الرقابة الشعبية من خلال مؤسسات المجتمع المدني جانب سلطة الإخطار، وهو ما يكرس بحق الحكامة الجيدة في تسيير الشؤون العمومية.

الجدير بالإشارة أنه ولدعم إختصاصات السلطة العليا خلافاً للمادة 202 من التعديل الدستوري 2016 التي نصت على أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي مؤسسة مستقلة من جهة وتوضع توضع لدى

[1] – المادة 205 من دستور 1996 المعدل في 2020،المرجع السابق.

رئيس الجمهورية من جهة ثانية لم يشر المؤسس الدستوري الجزائري في طار المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 إلى أي دور لرئيس الجمهورية بالنسبة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ومن شأن ذلك أن يكرس استقلاليتها العضوية والوظيفية لها، ذلك أن عزل هذه المؤسس الرقابية عن السلطة التنفيذية يجعلها وتقوم بدورها الرقابي دون إي أملاءات وضغوطات من هيئات إدارية أخرى قد تحد من فاعليها[1]، ويمكن تلخيص أهم المستجدات التي جاءت بها التعديل الدستوري لسنة 2020 بخصوص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فيما يلي[2]:

– تم استخدام مصطلح سلطة عليا بدلاً من هيئة وطنية وهو ما يحمل دلالات القوة في صنع القرار إلى جانب تكريس الطابع السلطوي في مهامها على غرار وضعها لإستراتجية وظنية للشفافية وجمع المعلومات.. الخ،

– تم تعزيز السلطة العليا لشفافية والوقاية من الفساد بسلطة قمعية تتلاءم مع مقتضيات النزاهة والمسائلة والمحاسبة، وتتمثل في علاقتها المتينة مع مجلس المحاسبة والأجهزة القضائية المختصة عن طرق سلطة الإخطار،

– النص الدستوري الجديد غير شكل الهيئة من سلطة إدارية إلى مؤسسة مستقلة ووضعها في باب المؤسسات الرقابة نظراً لكونها سلط استشارية وذات طابع إداري، وهو ما لم يتم النص عليه بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016،

– أحال المؤسس الدستوري في المادة 205 الفقرة الأخيرة من تعديل الدستوري 2020 للقانون بخصوص تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية وكّذا صلاحياتها الأخرى بدلاً عن التنظيم، وهو ما يعكس الإرادة السياسية في دعم استقلالية السلطة بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية.

ب– استحداث هيئة وسيط الجمهورية :

بهدف تدعيم آليات مراقبة أداء المرفق العمومي المحلي وتسهيل الوصول المواطنين للخدمات الذي يقدمها في كنف المساواة والحياد والشفافية تم استحداث منصب وسيط الجمهورية لأول مرة في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96–133 المؤسس لوسيط الجمهورية[3]، ثم ألغي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99–170[4]، ليعاد إحيائه من جديد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20–45[1]، وذلك من أجل التأكيد على أهمية

[1]– أحمد عميري، أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020 – السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجا–، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 07، العدد 2021/01، ص66 .

[2] – هنان مليكة، بواب بن عامر، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي البيض، العدد 08/جوان 2021، ص ص18– 19.

[3] – المرسوم الرئاسي رقم 96–113 المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 20، الصادر بتاريخ 31 مارس 1996.

[4] – المرسوم الرئاسي رقم 99–170 المؤرخ في 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 52، الصادر بتاريخ 04 أوت 1999.

تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وضمان حماية الحقوق والحريات في مواجهة تعسف الإدارة والحفاظ على أخلاقيات الخدمة العمومة، وتعزيز الآليات الوقائية الرامية لمكافحة الفساد الإداري كأحد المطالب الحراك الشعبي في الجزائر.

يندرج منصب وسيط الجمهورية ضمن نطاق الهيئات غير القضائية التي تعنى بمهمة الحفاظ على حقوق وحريات المواطنين حين اتصالهم مع مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية، وهو ما عبرت عنه المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45: " **وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارة العمومية** "، بناءاً على ما سبق فإن هيئة وسيط الجمهورية لا تعد هيئة قضائية فهي هيئة إدارية تمارس اختصاصات شبيهة بالوساطة الودية بين الإدارة والمواطن.

وكما هو الحال في فرنسا بموجب القانون الصادر في يناير 1973 يعد وسيط الجمهورية الفرنسية سلطة مستقلة يؤدي بشكل أساسي وظيفة التوفيق والمصالحة على غرار الوسطاء الذين تم تعيينهم في الخدمات العامة والإدارات المحلية أو الوطنية أو حتى في الشركات الخاصة، يتلقى وسيط الجمهورية الفرنسي شكاوى التي تندرج ضمن علاقة المواطنين مع الإدارة وبسير عمل هذه الأخيرة، ويقدم بشأنها جميع التوصيات التي يبدو له أن من شأنها تسوية الصعوبات التي تم إخطاره بها، كما ويوصي على وجه الخصوص المنظمة المعنية بأي حل يسمح بتسوية وضعية صاحب الشكوى بطريقة عادلة، وهكذا فإن وسيط الجمهورية الفرنسية يؤدي وظيفة المساعدة في إيجاد الحل غير القضائي للنزاعات[2]، هو بذلك هيئة معنية بالتسوية غير القضائية للمنازعات الإدارية تستقبل ما يقرب من 70000 طلب سنويًا، وتعتمد على موظفين دائمين يقدر بحوالي مائة شخص في مقرها الرئيسي في باريس، وعلى 286 مندوبًا متطوعًا موزعين في جميع أنحاء الإقليم والذين يتلقون الشكاوى على المستوى المحلي[3].

وفي الجزائر تم وضع وسيط الجمهورية كهيئة غير قضائية لدى رئيس الجمهورية يستمد منه سلطته[4]، وبالتالي فهي هيئة إدارية تابعة لرئاسة الجمهورية لا تتمتع بالإستقلال المالي أو الوظيفي، ويرى **الأستاذ عمار عوابدي** في هذا الخصوص أن إحداث منصب وسيط الجمهورية يدخل في نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وهو ما يمنح الفاعلية والقوة لتلك الهيئة لأن تبعيتها القانونية والتنظيمية لرئيس الجمهورية يمدها القوة ة والنفوذ والشرعية والوضوح في أدائها مهامها ووظائفها الرقابية على أعمال الإدارة العامة[5].

---

[1] – المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 09 الصادر بتاريخ 19 فبراير 2020.

[2] - Gilles Dumont , Op.cit, P 403.

[3]-Pierre-Yves Baudot, Anne Revillard, Le médiateur de la république : périmètre et autonomisation d'une institution, Revue française d'administration publique, Institut national du service public, 2011/3 (n° 139),P 340.

[4] – المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45،المرجع السابق.

[5] – عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، المجلد 07، العدد 02 / ديسمبر 1997، ص43.

وبالعودة إلى المرسوم رقم 45/20 نجد أن وسيط الجمهورية يمارسة صلاحيات المتابعة والمراقبة العامة التي تمكنه من تقييم حسن وجودة العلاقات الإدارة مع المواطنين عبر القطر الوطني، ولتفعيل ذلك الدور أجاز التنظيم لأي شخص طبيعي استنفد كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير في المرفق العمومي أن يخطر وسيط الجمهورية بذلك، والذي يخول له إجراء التحريات اللازمة التي تتيح له بمعية الإدارة والمؤسسات المعنية أن يقوم بإنجاز مهامه على أكمل وجه، وله أن يخطر أي مؤسسة أو إدارة لتقديم المساعدة لإنجاز ذلك، مع تمكينه من الاطلاع على أي وثيقة لها صلة بموضوع التحري ماعدا تلك المتعلقة بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسية الخارجية[1].

كما يتولى وسيط الجمهورية اقتراح التدابير والقرارات التي يجب اتخاذها ضد الإدارة أو موظفيها والذين ثبت في حقهم تقصير ما في حق المواطنين ضمن التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، حيث يعد حصيلة سنوية عن أعماله ويرسل تقريرا بشأنها إلى رئيس الجمهورية مرفق مع تقديراته فيما يخص جودة الخدمة التي تقدمها المرافق العمومية واقتراح توصيات مفيدة لحسن تسييرها[2]، كما تطرق المرسوم رقم 20-45 إلى واجب المرفق العمومي المخطر من طرف وسيط الجمهورية تقديم كل الأجوبة لهذا الأخير والذي يملك بدوره صلاحية إخطار رئيس الجمهورية إذا لم يتلقى أي أجوبة مرضية عن طلباته؛ ونظرا للطبيعة غير القضائية للهيئة لا يملك الوسيط صلاحية الفصل في الطعون القضائية بين المرافق العمومية وأعوانها أو تدخل في أي إجراء قضائي آخر، أو أن يعيد النظر في المقررات القضائية[3] .

لتعزيز فاعلية دور وسيط الجمهورية على صعيد مرافق الجماعات الإقليمية وضمان تحسين وتجويد الخدمة العمومية وتمكين المواطن المحلي من حقوق المواطنة الإدارية تم تعيين مندوبين محليين بموجب المرسوم المؤرخ في 16 يوليو 2020 والذين يمارسون صلاحياتهم تحت إشراف وسيط الجمهورية لأجل ضمان المساهمة المباشرة في حماية حقوق وحريات المواطنين وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية على المستوى الولائي[4]، كما هو معمول بفرنسا، فالمندوبين المحليين لوسيط الجمهورية الفرنسية يتم تعيينهم للقيام بمهام الوساطة في المقاطعات المنشأة في إطار سياسة المدينة، هدفها الأساسي هو تقديم المساعدة للمواطنين في علاقاتهم مع الإدارة وتمكينهم من الوصول إلى الخدمات الإدارية[5].

من خلال ما سبق يتضح جلياً أهمية الدور الذي يؤديه وسيط الجمهورية ومندوبيه المحليين في تعزيز أخلاقيات الخدمة العمومية وإرساء معايير الحكامة في تسيير المرافق العمومية، وذلك من خلال مساهمتهم في ضمان جودة وشفافية ونزاهة الخدمة العامة عبر آليات الحقيق والتحري وإفساح المجال للكل شخص طبيعي

[1] – المواد 03، 05، المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المرجع السابق.

[2] – المواد 06، 07، 08، من المرسوم الرئاسي رقم 60-45، المرجع السابق.

[3] – المواد 04 ،09، 10، من نفس المرسوم.

[4] – المرسوم الرئاسي المؤرخ في 16 يوليو 2020، يتضمن تعيين مندوبين محليين لوسيط الجمهورية في الولايات، ج.ر.ج.ج، العدد 43، الصادر بتاريخ 28 يوليو 2020.

[5]- Gilles Dumont , Op.cit, P 408.

لأن يشتكي من التصرفات غير الأخلاقية والتي قد ينتهجها موظفي ومسؤولي المرفق العمومي؛ ولتحقيق تلك المساعي لابد من توفير جملة من شروط لنجاح هيئة وسيط الجمهورية من بينها[1]:

– من مقتضيات عملية المراقبة أعمال الإدارة العامة في الدولة المعاصرة ونظراً لدرجة ودقة وخطورة تلك العملية، لابد من توفير موارد بشرية وإطارات على درجة عالية من المؤهلات والقدرات والصفات الأخلاقية العالية،

– ضرورة الاعتماد على أساليب ووسائل التوجيه والإرشاد والوقاية في الرقابة على أعمال الإدارة والمتعلقة بالمحافظة على أخلاقيات الوظيفة الإدارية وتحسين العلاقات الإنسانية بين الإدارة والمواطن،

– وجوب إيجاد نظام إداري قوي وفعّال وملائم فلسفتاً وسياستاً وإستراتيجيتاً في الأداء والتعامل مع المواطنين،

– تعزيز البنية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية وجعلها متجاوبة مع النظام الإداري ونظام رقابة هيئة وسيط الجمهورية، والعمل على تطوير رأي عام قوي ومتجاوب مع مهام الهيئة بما يدعم فاعليتها على أرض الميدان.

[1] – عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص ص44 وما يليها.

الفصل الثاني:

الحكامة المالية وضرورة عقلنة التسيير المالي للجماعات الإقليمية

يعتبر المجال المالي من ضمن المجالات الرئيسية التي يتداول فيها مفهوم الحكامة الجيدة بكثرة فلطالما عُد المال العام الوسيلة التي تنفد بها الأنشطة والسياسات المحلية وتترجم بها الهيئات المحلية برامجها[1]؛ حيث يتوقف استجابة التسيير المالي للجماعات الإقليمية لمقومات الحكامة الجيدة على درجة استيعابه لآليات ومناهج التسيير الذي يفضي لعقلنة استخدام الموارد وتجاوز الاختلالات الناجمة عن محدودية المردودية وضعف المشاركة الرقابة والشفافية المالية، وهو ما سوف ينعكس إيجاباً على النمط المعيشي وعلى نوعية البرامج التنموية خدمات المقدمة في مختلف المرافق المحلية.

إنّ الحكامة المالية (التدبير أو تسيير المالي الجيد) كمفهوم واسع يتجاوز التصور التقليدي الذي يحصرها في نطاق الوظيفة المحاسبية أو المالية فقط، لما تستطيع القيام به من تحصين المال العام، فمبادئها العامة على غرار الشفافية والمشاركة والمسائلة ضمانة جوهرية تؤمن الفاعلية وأداء الجيد للتسيير المالي؛ ويمكن اعتبار الحكامة المالية أنها تلك التعبئة الشاملة التي تعتمد الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة وفق إستراتيجية محكمة قائمة على تحديد الأهداف والتخطيط الذي من شأنه تحديد المسؤول في حالة حدوث انحرافات عن الأهداف التي تم رصدها في استخدام المال العام[2].

بالرجوع للواقع الذي تعيشه الجماعات الإقليمية ببلادنا اليوم كوحدات للامركزية نجده يفرض العملى على عقلنة تسييرها المالي من خلال عقلنة الاختيارات التي تنصب حول استخدام المال العام وترشيد النفقات ورفع مردودية الموارد الذاتية وتجاوز النظرة التقليدية الجامدة للميزانية المحلية، خصوصاً في ظل ندرة الموارد المحلية والإعتماد الشبه الكامل على إعانات الدولة وثقل الوصاية الإدارية، ولتجاوز تلك الوضعية لابد من تفعيل آليات الحكامة المالية بتحيين مستمر النصوص القانونية والتنظيمية لكي لا تكون بمعزل عن استيعابها للمتغيرات والتحولات الجيدة في التسيير المالي العمومي الحديث.

بناءاً على ما تقدم ارتأينا أن يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فيهما ما يلي:

- **المبحث الأول: الحكامة بين الطابع التقليدي للميزانية المحلية وضعف تحكم في مصادر التمويل.**
- **المبحث الثاني: مرتكزات إصلاح تسيير مالية الجماعات الإقليمية: نحو حكامة مالية جيدة.**

[1] - محمد الغالي، الحسن الراشدي، الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد124/أكتوبر2015، ص251.

[2] – محمد سكلى، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المغرب، السنة الجامعية: 2013/2012، ص310.

المبحث الأول:

الحكامة بين الطابع التقليدي للميزانية المحلية وضعف التحكم في مصادر التمويل

إنّ من الأهداف الأساسية التي تصبوا إليها الحكامة المالية وهو تحقيق التنمية وبإستطاعتها أن تلعب دورا أساسياً في الخروج من حالة التخلف والفقر عبر توظيف مختلف الموارد بشكل عقلاني ومحاربة كل أشكال الفساد المالي، ولما كانت الإدارة المالية الفعّالة دعامة أساسية للحكامة الشاملة[1]، برزت الحاجة لتطوير المناهج الإدارية المستخدمة في تسيير المال العام قصد تفعيل الحكامة المالية عبر إصلاحات عميقة في النظم المالية والتمويلية المتبعة وجعلها تتلاءم ومتطلبات الترشيد والجودة والفاعلية.

فرضت ضرورة تطوير التسيير المالي للجماعات الإقليمية التخلي عن النموذج التقليدي للميزانية المحلية من ميزانية يعتمد فيها على الوسائل إلى الميزانيات المرتكزات على النتائج والأهداف[2]، غير أن المشرع الجزائري أبقى على نمط التسيير التقليدي للميزانية الذي يتيح إعمال أوجه الرقابة المشددة على النفقات العمومية فهو وإن كان يتوخى حماية المال العام وتكريس مبدأ المشروعية إلا أنه يعيق بشكل كبير تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة من التسيير المالي بشكل عام الذي بات يُظهر تفاوتاً في ملائمة تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية لمقتضيات الحكامة المالية **(المطلب الأول)**.

اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة للجماعات الإقليمية وهو ما فرض عليها البحث عن السبل لتمويل ميزانيته المحلية خاصة أنها ملزمة من التأكد من توفر الموارد المالية للتكفل بالمهام المسندة لها[3]، فمن الضروري أن يتناسب تطور الموارد المالية المحلية مع التطور في الحاصل في المهام والأعباء الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية قصد تفعيل الحكامة المالية، لكن حين النظر للواقع المعاش لأغلب البلديات والولايات في الجزائر نجده يظهر محدودية نظامها التمويلي مع ضعف تحكم تلك الجماعات في تسيير مواردها المالية **(المطلب الثاني)**.

---

[1] – محمد سكلى،المرجع السابق، ص309.

[2] – ميلود إبراهيمي، تطوير النظام المالي المحلي من ميزانية البنود والاعتمادات إلى ميزانية البرامج والأداء، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، العدد 02/2017،03، ص ص250-251.

[3] – المواد 01، 169 من القانون رقم 11-10،المرجع السابق.

– المواد 01، 153 من قانون رقم 12-07، المرجع السابق.

المطلب الأول:

التفاوت في ملائمة تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية لمقتضيات الحكامة المالية

إن إتباع النهج التقليدي في إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية يطرح عدة إشكالات عميقة في التسيير المالي كغياب المرونة في تنفيذ الميزانية وتعدد محطات المراقبة وتعقد الإجراءات وطول أمدها ما يعرقل التدبير الجيد للمالية المحلية[1]، فالحكامة المالية للجماعات الإقليمية في ظل تشعب وتزايد أدوارها تقتضي إتاحة الفرصة أمام جميع الفاعلين المحليين للمشاركة في صياغة القرار المالي في إطار الشفافية والمساءلة وحُسن التنفيذ لتحقيق الجودة الكافية والسرعة في انجاز المشاريع التنموية.

إن عملية تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل الإصلاحات التي عرفها قانوني الولاية والبلدية لم تغير كثيراً في شكل أو مضمون ميزانية المحلية ومن شأن ذلك المساهمة في تعميق العجز المالي لعدم وجود آليات حديثة تتجاوب مع تطورات الواقع المعاش لتيسير مهمة التقدير المتزن لحجم النفقات وإرساء سياسة الترشيد والعقلة والتخطيط وتبسيط العمليات المالية، وهو ما ينم بدوره عن عدم الاهتمام بالظروف والأطراف المؤثر في اتخاذ القرار المالي المحلية الذي يظهر جلياً في الحدود المرسومة من المشرع لحرية تصرف المجالس المحلية المنتخبة ودرجة الاستقلالية المالية؛ وللإلمام بنواحي تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتفاوت الحاصل في تكريس الحكامة المالية لابد من التطرق لمضمون ميزانية الجماعات الإقليمية **(الفرع الأول)**، تم التعرف على مراحل الإعداد والتصويت على ميزانية الجماعات الإقليمية وتنفيذها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مضمون ميزانية الجماعات الإقليمية

اعترف المشرع للولاية والبلدية بالإستقلال الإداري والذمة المالية المستقلة ومن شأن ذلك الاعتراف أن يخول لأجهزتها القيام بمختلف العمليات المالية في إطار ما يعرف بميزانية الجماعات الإقليمية التي تعد وسيلة لتخصيص مواردها وإنفاقها في سبيل تجسيد البرامج التنموية والخدماتية على إقليمها؛ ومن أجل الإلمام بمضمون ميزانية الجماعات الإقليمية ارتأينا التطرق إلى تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية وبيان خصائصها **(أولاً)**، ثم تعرف على أقسام الميزانية **(ثانياً)**، وأخيراً المبادئ التي تحكم ميزانية الجماعات الإقليمية **(ثالثاً)**.

أولا – تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية وخصائصها:

حين تتبع أصل مفهوم الميزانية نجده يعبر عن الإرتباط الوثيق بالمفهوم المحاسبي، حيث تجسد الميزانية العمومية كوثيقة مجموعة الحسابات التي ترتبط بصورة مباشرة بالإيرادات والنفقات العمومية، وهي بهذا المعنى تمثل المبالغ المتحصل عليها وكيفيات صرفها[2]، ولقد عرفتها المادة 03 من قانون رقم 90-21 المتعلق

[1] – محمد الغالي، الحسن الراشدي، المرجع السابق، ص253.

[2] – يحيى دنيدني، المالية العمومية، ط02، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر،2014، ص52.

بالمحاسبة العمومية على أنها: " **الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها**"[1].

على المستوى البلدي فقد عرفت المادة 244 من الأمر رقم 67-24 الميزانية البلدية على أنها: " **جدول التقديرات الخاصة بمداخليها ونفقاتها السنوية؛ هي تشكل كذلك أمراً بالاذن والإدارة يمّكن من حسن سير المصالح العمومية؛ يحدد شكل وموضوع الميزانية البلدية بموجب مرسوم يتخذ بناءاً على تقرير وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية**"، وهو ذات التعريف الذي جاءت به المادة 146 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على أن يحدد شكل وموضوع الميزانية البلدية عن طريق التنظيم.

أما القانون رقم 11-10 فقد غيّر من طبيعة ميزانية البلدية واعتبرها بمثابة عقد ترخيص وليست من قبيل الأوامر التي تتضمن الأذن أو الإدارة كما كان عليه الحال في السابق، حيث عرفتها المادة 176 منه بأنها: "**جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار؛ يحدد شكل الميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم**".

عند استقراء نص المادة 157 من القانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يكرس الازدواجية في تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية كما أن عليه الحال في الأمر رقم67-24 والأمر رقم 69-38، حيث تم اعتبار ميزانية الولاية بدورها على أنها جدول تقديري وقرار بالترخيص وليست أمرا بالأذن والإدارة، حيث نصت المادة 157 من القانون رقم 12-07 على أن ميزانية الولاية هي: " **جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما في عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار**"، وهو ذات التعريف الذي اعتمده المشرع الجزائري في تعريف ميزانية البلدية بموجب القانون رقم 11-10، ومن شأن ذلك توحيد طبيعة ميزانية الجماعات الإقليمية ومدلول تسييرها المالي، فالولاية تعد بدورها جماعة إقليمية تتمتع بذمة المستقلة وتتكفل بأعباء التنمية على مستوى إقليم الولائية وتحتل فيها الميزانية المحلية أدواراً رئيسية وحيوية لكبر لحجم المهام الملقاة على عاتق الولاية، فهي علاوة على كونها تساهم إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية وترقية الإطار المعيشي للمواطن هي دائر إدارية غير ممركزة للدولة على إقليم الولاية.

الجدير بالإشارة أنه ينبغي التفرقة بين الميزانية العامة للدولة والتي تعد تلك الوثيقة المصادق عليها من البرلمان والتي تحدد الإطار الذي يتم فيه تحديد النفقات والإيرادات العمومية ذات البعد الوطني، والميزانية المتعلقة بالجماعات الإقليمية والتي تظهر في شكل وثيقة إحصائية للنفقات والإيرادات على مدار السنة وتستهدف تكريس التسيير الأمثل للموارد والنفقات المحلية[2]، فهي عمل قانوني تتولاه الولاية أو البلدية ويظهر

[1] – القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 35، الصادرة بتاريخ 15 غشت 1990.

[2] – أحمد يحياوي، الحوكمة المحلية وإعداد الميزانية في الجماعات الإقليمية الجزائرية دراسة حالة بلديات ولاية لبويرة، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، السنة الجامعية :2018/2017، ص80.

في شكل وثيقة خاضعة شكلاً ومضموناً للنصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول، أي أن الجماعات الإقليمية على الرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية وذمة المالية المستقلة لا تملك سلطة تحديد شكل ومضمون ميزانيتها دون الرجوع إلى الإطار القانوني المحدد لها سلفاً، والذي يعد ضماناً لعدم خروجها عن مبدأ المشروعية.

على العموم تحوز ميزانية الجماعات الإقليمية على مجموعة من الخصائص والمميزات استناداً إلى التعريفات التي تطرق لها في قانوني الولاية 12-07، والبلدية11-10 والتي يكمن لنا نوردها في النقاط التالية:

1- عمل إداري مرخص: كونه يستهدف ضمان السير الحسن لمصالح الجماعات الإقليمية وتنفيذ برامج التجهيز والاستثمار، علاوة على أن ميزانية المحلية عمل مصادق عليه بموجب مداولة من المجالس الشعبية المحلية يرخص بمقتضاه عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات المحلية خلال السنة[1].

2- عمل قانوني: غايته احترام مبدأ المشروعية، أي أن الميزانية المحلية تخضع للقانون والنصوص التنظيمية المؤطرة لها ابتداءاً من إعدادها وتصويت عليها، ووصولاً لمرحلة التنفيذ بغية ضمان حماية المال العام.

3- عمل دوري: فالميزانية ذات طابع متجدد، وهذه الخاصية نتيجة مباشرة لمبدأ سنوية الميزانية المحلية والذي يفترض تجددها بشكل دوري كل سنة مدنية.

4- عمل تقديري: فهي تتضمن مجموع الإيرادات وما يقابلها من نفقات محلية والتي تحدد بصفة تقريبية وتوقعية بالنسبة للمستقبل؛ يتبعها إعداد برامج عمل تحدد من خلالها نظام الأولويات لمجمل الأعمال المراد انجازها[2].

5- عمل علني: هي الميزة الأهم التي لابد من تجسيدها عملياً، فعنصر العلانية مهم لتحقيق مبدأ الشفافية والذي بدوره يتيح تفعيل المشاركة والرقابة الشعبية على الميزانية ومنه تفعيل الحكامة المالية الجيدة.

ثانيا- أقسام ميزانية الجماعات الإقليمية:

تشمل ميزانية الولاية والبلدية على قسمين رئيسيين قسم التجهيز والتسيير واللذان ينقسمان بدورهما إلى نفقات وإيرادات متوازنة كما يمكن اقتطاع مبلغ من إيرادات التسيير يتم تخصيصه لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، ولقد أحال المشرع الجزائري مسألة تحديد شكل ومضمون الميزانية الجماعات الإقليمية للتنظيم[3].

بالرجوع إلى نصوص مواد المرسوم التنفيذي 12-315 والذي يهدف إلى تحديد شكل ميزانية البلدية ومضمونها[1]، نجد أن المادة 02 منه نصت على أن الميزانية البلدية تشمل على قسمين قسم للتسيير وقسم

[1] - أحمد يحياوي المرجع السابق، ص82.

[2] - شريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية، (الاعتلال، العجز والتحكم الجدي في التسيير)، د ط، دار القصبة للنشر والتوزيع، الجزائر، د .س.ن، ص20.

[3] - المادة 179 من القانون رقم 11-10،المرجع السابق.

- المادة 158 من القانون رقم 12-07،المرجع السابق.

للتجهيز ويشمل كل قسم على النفقات والإيرادات التي يحتم أن تتوازن وجوباً، في حين نص ذات المرسوم على أن قسم التسيير للميزانية والحساب الإداري يشمل نفقات البلدية وإيراداتها للمصالح التالية[2]:

- المصالح غير المباشرة،
- المصالح الإدارية،
- المصالح الاجتماعية،
- المصالح الاقتصادية،
- المصالح الجبائية.

في حين أن قسم التجهيز والاستثمار للميزانية والحساب الإداري يشمل[3]:

- نفقات وإرادات التجهيز والاستثمار العمومي والجماعي،
- نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار لحساب الغير والتعاون ما بين البلديات،
- الحركات المالية بين البلدية ووحداتها الاقتصادية.

أما في ما يحض ترتيب النفقات والإرادات داخل المصالح المتعلقة بقسم التسيير وكذا البرامج والعمليات التي تندرج خارج البرامج بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار وطبقاً لنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، فهي ترتب حسب الأصناف المحاسبية تبعاً للعدد العشري وحسب الحسابات والمواد وفروعها.

وبحسب ما أورده القانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-10 يشمل قسم التسيير والتجهيز والاستثمار على مجموعة من النفقات والإيرادات والتي لابد أن تتوازن وجوباً لتجنب حالات العجز المالي، وتتمثل أساساً فيما يلي:

1 - نفقات قسم التسيير والتجهيز والاستثمار: يشمل قسم التسيير والتجهيز والاستثمار في باب النفقات بالنسبة لميزانية البلدية على مجموعة من المجالات محددة على سبيل الحصر كما يلي:

أ- في ما يخص قسم التسيير في باب نفقات فهو يشمل المجالات التالية[4]:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية،
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية،
- المساهمة المقررة على الأملاك مداخيل البلدية بموجب القوانين،
- نفقات صيانة طرق البلدية،
- المساهمة البلدية والأقساط المترتبة عليها،

---

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 غشت 2012 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج.ر.ج.ج، العدد49، الصادر بتاريخ 09 سبتمبر 2012.

[2]- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315، المرجع السابق.

[3] - المادة 04 من نفس المرسوم.

[4] - المادة 198 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار،
– فوائد القروض،
– أعباء التسيير المرتبط باستغلال تجهيزات جديدة،
– مصاريف تسيير المصالح البلدية،
– الأعباء السابقة .

ب – أما قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات يحتوى على[1]:
– نفقات التجهيز العمومي،
– نفقات المساهمة في رأس المال يعنون الاستثمار،
– تسديد رأسمال القروض،
– نفقات إعادة تهيئة المنشات البلدية.

2 – إيرادات قسم التسيير والتجهيز والاستثمار:

وعلى نفس الشكل المبين في نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار للبلدية فإن إيراداتهم كل منهم تصنف كما يلي[2]:

أ– في ما يخص إيرادات قسم التسيير فهي تتكون من:
– ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات ،
– المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجامعات المحلية والمؤسسات العمومية،
– رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات،
– ناتج مداخيل أملاك البلدية.

ب – أما التخصيص الذي يقدم " لتغطيت "نفقات التجهيز والاستثمار" يشمل على:
– الاقتطاع من إيرادات التسيير،
– ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية،
– الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري،
– ناتج المساهمات في رأس المال،
– إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية،
– ناتج التمليك،
– الهبات والوصايا المقبولة،

[1] – المادة 198 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.
[2] – المادة 195 من نفس القانون.

- كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية،
- ناتج القروض.

أما بالنسبة للولاية فأن موارد الميزانية الولاية والمالية على وجه الخصوص فيما يلي:

- التخصيصات،
- ناتج الجباية والرسوم،
- الإعانات وناتج الهبات والوصايا،
- مداخيل ممتلكاتها،
- مداخيل أملاك الولاية،
- القروض،
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية،
- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما في ذلك الاشهارية التابعة للملاك الخاصة للدولة،
- ناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

ما يستفاد من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري قد اعتمد في تحديد شكل ومضمون الميزانية المحلية على النموذج التقليدي والذي يبرز تبويب الميزانية في شكل أقسام، فصول، مواد، المبنية على الوسائل لا على الأهداف والنتائج؛ في حين أن الأسلوب الحديث الذي أقرته الكثير من الدول على غرار المغرب يقدم الميزانية العمومية في شكل برامج ومشاريع أو عماليات، وشأن ذلك أن يتيح الاستغلال الأمثل للموارد وتقديم الأولويات، وتحسين الخيارات المتاحة للجماعات المحلية في تدخلاتها من أجل التنمية المحلية[1]؛ فمن بين المساوئ الميزانية التقليدية عدم الوضوح الكافي للأهداف المزعم تحقيقها وعدم القدرة على قياس النتائج والأداء الفعلي للوحدات للامركزية، وهو ما يساهم في تفشي جرائم الفساد المالي والإداري ويحد من فاعلية التدبير والسير العمومي[2]، ويتنافى بطبيعة الحال مع الحكامة المالية الجيدة التي تدعوا لمزيد من النجاعة في تسيير المال العام.

ثالثا – المبادئ التي تحكم ميزانية الجماعات الإقليمية:

بما أن الجماعات الإقليمية هي جزء لا يتجزأ من كيان الدولة، فإن ميزانيتها المحلية تخضع لذات المبادئ التي تحكم الميزانية العامة مع بعض الخصوصية؛ وبالعودة إلى مجمل التعريفات المقدمة لميزانية الجماعات الإقليمية من خلال قانوني الولاية 12-07 والبلدية 11-10 يتضح أنها تقوم على مبادئ محددة ترتكز عليها من حيث الشكل والمضمون، ويكمن لنا أن نوردها كما يلي :

1 – مبدأ السنوية: ومفاد هذا المبدأ أن الميزانية الجماعات الإقليمية يُحدد إطارها الزمني بسنة واحدة فقط، فهي جدول لتقدير الإيرادات والنفقات في السنة المدنية الواحدة، غير أن عملية تنفيذ الميزانية قد تفوق المدة

[1] – محمد الغالي، الحسن الراشدي، المرجع السابق، ص256.

[2] – مليود إبراهيمي، المراجع السابق، ص252.

والمقدرة بسنة واحدة كعمليات التصفية والأمر بصرف النفقات والتي تمتد إلى غاية شهر مارس من السنة الموالية[1]، ووفق المبدأ السنوية لا يجوز إعداد ميزانية واحدة لعدة سنوات متتالية، حيث يقوم الأمين العام بالنسبة لميزانية البلدية كل سنة بإعداد مشروع الميزانية، في حين يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي عرضه على المجلس للمصادقة عليه، وهو ما أكد عليه المشرع الجزائري في المادة 177 من قانون البلدية11-10 حيث تم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية، هو ذات المبدأ المعمول به في المادة 164 من قانون الولاية رقم 12-07.

2 - مبدأ وحدة الميزانية: ومفاده أن الميزانية الأصل فيها أن يتم إدراج كل من النفقات والإيرادات السنوية في وثيقة واحدة، هو أمر بالغ الأهمية كونه يسهل عملية الرقابة والمتابعة ويبسط عملية تسيير المالية العمومية ككل، غير أن ما يمكن أن نلمسه بشأن ميزانية الجماعات الإقليمية وجود ميزانيات إضافية أو الحساب الإداري بشكل منفصل عن الميزانية الأولية، لكن يمكن اعتبار أن الارتباط الحاصل بين تلك الوثائق والميزانية الأصلية لا يعد خرقاً لمبدأ وحدة الميزانية[2]، كما أن الشبت بمبدأ وحدة الميزانية في حقيقة الأمر من غير استثناءات ترد عليه قد يعيق الجماعات الإقليمية من مسايرة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحاصلة حولها والتي قد تكون بحاجة لميزانية إضافية لتعديل أو تتميم الميزانية الأولية[3].

3- مبدأ التخصيص: يشير هذا المبدأ إلى أن ميزانية الجماعات الإقليمية وعلى خلاف ميزانية الدولة تتخللها إيرادات ذات طابع خاص، ومرد هذه الخصوصية أن هناك بعض الاقتطاعات التي تتم من موارد التسيير لتغطية نفقات أخرى في قسم التجهيز والاستثمار، أو الإيرادات التي تقيد بتخصيصها للفئات المعوزة أو المحرومة كالمكفوفين أو العجزة على سبيل المثال، أي أن مبدأ التخصيص مفاده وجود إيرادات خاصة لتغطية نفقات على نفس الخصوصية[4]، وهو ما أشارت إليه نص المادة 158 من قانون الولاية رقم 12-01 على أنه: ".. **يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار**"، وهو ذات المبدأ المنصوص عليه في المادة 179 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

4 - مبدأ التوازن بين النفقات والإيرادات: نص المشرع الجزائري على وجوب توازن الميزانية الجماعات الإقليمية قبل التصويت عليها من قبل المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، حيث نصت المادة 179 من قانون البلدية 11-10 على أنه:".. **وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوباً** "؛ وهو ما أكدت عليه أيضا المادة 158 من قانون الولاية 12-07.

---

[1] - يحيى دنيدني، المرجع السابق، ص142.

[2] - إبراهيم بن عيسى، الحكم الراشد في المالية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية:2011/2010، ص ص33- 34.

[3] - عبد الباسط بن الشيخ، إبراهيم يامة، النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد2021/01، ص169.

[4]- أحمد يحياوي، المرجع السابق، ص81.

إن مبدأ التوازن يقتضي في ظاهره تحقيق التساوي في قيمة نفقات الجماعات الإقليمية مع ما يقابلها من موارد مالية، غير أن التوازن في باطنه يدل على تحقيق المعادلة والانسجام بين الإمكانيات الفعلية للولاية والبلدية وما يقع على عاتقها من مهام تتطلب التسيير الأمثل للمرافق العمومية وتحقيق التنمية وتعبئة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية[1]، وهو ما يميز ميزانية الجماعات الإقليمية عن ميزانية الدولة، فهذه الأخيرة لا تقتضي بضرورة تحقيق التوازن الفعلي لها ذلك أن ميزانية الدولة يقتصر فيها مفهوم التوازن على ذكر الطرق والوسائل الكفيلة بتحقيقه، على خلاف المشرع الفرنسي والذي نص على هذا المبدأ في قوانين المالية والتي تتضمن في نهائيتها جدول يضم بنوداً للتوازن بين النفقات العمومية وما يقابلها من مجموع في الإيرادات[2]، ويجب التنويه إلى أن التوازن في ميزانية يخص ميزانية التسيير دون ميزانية التجهيز والتي تتحكم فيها الظروف الاقتصادية أو الظروف الطارئة والتي قد يتطلب مواجهتها لجوء الجماعات الإقليمية للمديونية والاقتراض لتجاوز العجز الحاصل في ميزانيتها، وهو ما يبرز شكلية وصورية مبدأ التوازن حين دخول الميزانية المحلية حيز التنفيذ.

5- مبدأ الفصل بين وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي:

يجد هذا المبدأ مصدره من خلال قانون المحاسبة العمومية في المادة 55 و56 منه، والذي بمقتضاه تتنافى وظيفتي الآمر بالصرف مع المحاسب العمومي، كما لا يجوز أيضا لأزواج الآمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين[3]، والحجة في ذلك أن الآمر بالصرف النفقات يعد الحساب الإداري، في حين أن المحاسب العمومي يتولى مهمة إعداد حساب التسيير، ويقتضي الأمر هنا أن تنطبق نتائج الحساب الإداري مع نتائج التسيير، فهي بهذا المعنى عملية تسمح بالرقابة المتبادلة[4]، وهو أمر بالغ الأهمية لتكريس والنزاهة والحياد في تسيير المال العمومي.

الفرع الثاني: مراحل الإعداد والتصويت على ميزانية الجماعات الإقليمية وتنفيذها

تمر ميزانية الجماعات الإقليمية حتى تتخذ شكلها النهائي وتصبح قابلة للتنفيذ كمثيلتها على المستوى الوطني بمراحل معينة تطرق إليها قانون البلدية 11-10 والولاية 12-07، والتي حُدد من خلالهما المسار القانوني الذي يشكل دورة الميزانية المحلية من مرحلة التحضير والإعداد إلى غاية مرحلة المصادقة وصولا لدخولها حيز التنفيذ؛ ووفقا لمنظور الحكامة المالية لابد من إرساء ما يتناسب مع منطق الشفافية والمساءلة والمشاركة وخضوع العمليات المالية للتدقيق في جميع المراحل التي تمر بها الميزانية من أجل تحقيق المساهمة الفعلية للحكامة المالية في حماية المال العام وحسن تدبيره[5]، لذا سوف نعرج على مرحلة إعدادا ميزانية

[1]- فهيم نعجية، الأسود الصادق، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 14، العدد02/2020، ص209.

[2] - يحيى دنيدني، المرجع السابق، ص77.

[3] - القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

[4] - شريف رحماني، المرجع السابق،ص ص100-101.

[5]- حميد ملاح، الحكامة المالية وربط المسؤولية بالمحاسبة، مجلة منازعات الأعمال، فاس، المغرب، العدد 33/يوليو 2018، ص95 .

الجماعات الإقليمية **(أولا)**، ثم مرحلة التصويت على ميزانية الجماعات الإقليمية وضبطها **(ثانيا)**، وصولاً لمرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية **(ثالثا)**.

أولا- مرحلة إعدادا ميزانية الجماعات الإقليمية:

على اعتبار أن عملية إعداد الميزانية المحلية هو عمل فني بالأساس[1]، فهو يتطلب الدراية الكافية من القائمين به بخبايا التسيير المالي والمحاسبي من أجل ضمان التوازن في الميزانية وصولاً لأفضل النتائج على أرض الميدان ومنه تحقيق الفاعلية كحجر أساس ومؤشر مهم من مؤشرات الحكامة المالية، لكن ذلك لا ينبغي أن يتخذ كسبب وجيه لإهمال ادوار المنتخبين المحليين على الرغم من ضعف مؤهلاتهم وإمكانياتهم العلمية والتقنية في إعداد الميزانية المحلية، فعنصر الانتخاب عنصر يظل عنصراً حاسماً في التعبير عن استقلالية الجماعات الإقليمية ودمقرطة تسييرها المالي.

1- إعداد ميزانية البلدية:

انطلاقاً من الالتزامات المفروضة على البلديات بإعتباره الجماعة القاعدية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية فهي ملزمة بإدارة مواردها المالية وتحصيل إيراداتها العمومية في إطار ميزانية البلدية، وعلاوة على ذلك يجب على البلدية وطبقاً لنص الماد 04 من القانون رقم 11-10: " .. **أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان..**"؛ وهو ما يتطلب قدراً كبيراً من الدراية والخبرة الكافية في القائمين على عملية إعداد للميزانية البلدية حتى تكون متوازنة وتستجيب للأغراض التي وجدت من أجلها.

إنّ مرحة إعداد الميزانية تتطلب جمع المعلومات اللازمة ودراسة نتائج التنفيذ للميزانيات السابقة من أجل الوقوف على أهم العوائق أو الصعوبات لتفاديها في المستقبل، ودراسة مختلف الخيارات المتاحة وتقدير النفقات والإيرادات على أسس ترتبط بالحجم والإمكانيات المتوافرة، خاصة وإنها ترتبط بتقدير المناسب للإيرادات والنفقات على مدار السنة والاطلاع على الحجم التقديري لمعدلات الضرائب والوقوف على أهم الأهداف والبرامج المزعم تنفيذها[2]، كالإطلاع على بطاقات حساب الضرائب والتي تتحصل عليها البلدية كل سنة من مصالح الضرائب بالولاية، والتي يمكن من خلالها التنبؤ بالمصادر الجبائية الناتجة عن الضرائب المباشرة أو غير المباشرة حتى يتم تسجيلها في الميزانية[3].

بالرجوع إلى قانون البلدية نجد أن المشرع الجزائري قد منح الأمين العام اختصاص إعداد الميزانية البلدية، حيث نصت المادة 180 من القانون رقم 11-10 على أنه: " **يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس**

[1] – رضا جنيح، المرجع السابق، ص106.

[2] – بلال عوالي، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية(دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط)، مذكرة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية،تخصص مالية وبنوك، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة2،السنة الجامعية :2018/2017، ص154.

[3] – زين العابدين جليل، تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 2012/02، ص173.

المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية ... "؛ حيث يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بداية السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب النتائج المتحصل عليها من السنة المالية التي تسبقها عن طريق الميزانية الإضافية[1].

وما يكن ملاحظته من خلال مضمون المادة 180 من القانون رقم 11-10 أن المشرع الجزائري قد اتبع طريقاً مغايراً لما كان معمول به في القوانين السابقة بخصوص الجهة التي لها السلطة في إعداد مشروع الميزانية البلدية، والتي كانت تمنح ذلك الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي أين نص الأمر رقم 67-24 في المادة 246 منه على أنه :" **يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويجرى التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي** .. "؛ كما أن القانون رقم 90-08 سار على نفس النهج في المادة 152 منه التي نصت على أنه: " **يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه** "، وهو ما يعزز من وظيفة الرقابة الذاتية التي يمارسها المنتخبين على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته منتخباً بدوره، غير أنه وفي ظل القانون رقم 11-10 يمارس المنتخبين رقابتهم بعد إعداد مشروع الميزانية وإحالته للمجلس المنتخب أثناء ضبطها[2]، ويبدو أن المشرع الجزائري في القانون رقم 11-10 قد سحب اختصاص إعداد الميزانية البلدية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا الإجراء قد يبدو من وجهة نظرنا أن الهدف من وراءه ترجيح كفة الكفاءة والمهارة الفنية التي يتمتع بها الأمين العام التي تعد ضرورة حتمية لفاعلية التسيير المالي على كفة رئيس المجلس الشعبي البلدي كجهاز منتخب، والذي كما أشرنا سابقا لم يشترط القانون في شاغله تمتعه بمؤهل علمي كافي سواء في جانب التسيير المالي وحتى الإداري.

فالأمين العام بإعتباره من المناصب السامية في الدولة والتي تتطلب قدراً كافياً من الاحترافية والكفاءة في صياغة مشروع الميزانية المحلية من شأنه تجنب حدوث عقبات في التسيير المالي في مراحل متقدمة، وهو ما يستجيب لمقتضيات الحكامة المالية، حيث عبر عن ذلك وزير الداخلية والجماعات المحلية في عرضه لمشروع قانون البلدية رقم 11-10 أمام مجلس الأمة بقوله :".. **يقوم الأمين العام للبلدية بإعداد ميزانية البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، سيمكن هذا المبدأ من متابعة أفضل لتنفيذ ميزانية البلدية..**"[3].

بناءاً عليه يجب على الأمين العام في إطار إعداده لمشروع الميزانية المحلية للبلدية أن يرعي عدة اعتبارات من بينها[4]:

- تبرير التقديرات بشأن النفقات والإيرادات التي يقترحها في ميزانية البلدية على أسس قاعدية تقييمية،
- تصنيف تقديرات النفقات وترتيبها، مع الأخذ بعين الاعتبار في التصنيف بين ما هو إجباري منها أو ضروري أو الاختياري،

---

[1]- المادة 177 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[2] - نسيمة قادري، المرجع السابق، ص106.

[3]- وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، الفترة التشريعية الخامسة، السنة الثانية، الدورة الربيعية 2011، العدد09، الجلستان العلنيتان العامتان المنعقدتان يوم 23 ماي 2011، ص06.

[4]- عبد الوهاب بن بوضياف، المرجع السابق، ص71.

– بناء التقديرات المتعلقة بالإيرادات البلدية على مرتكزات صحيحة ودقيقة كعقود الإيجار أو التقييم الإداري وغيرها،

– عدم استعمال الإعتمادات المرصودة لميزانية البلدية لتغطية النفقات الموظفة من قبل المصالح غير ممركزة للدولة من حيث الوسائل المادية والبشرية،

– التحلي بالعقلانية في التكفل بنفقات الأعياد والحفلات العمومية بمراعاة القدرات المادية والبشرية للبلدية، مع ضرورة أن تمنح جميع الإعانات للجمعيات أو المؤسسات في حدود ما يقتضيه القانون.

الواضح أن الميزانية المحلية وحسب ما يفرضه مبدأ التوازن الذي يمثل الجانب التقني في الميزانية أنه يستبعد كل عجز مالي محتمل وقوعه في المستقبل والذي من شأنه أن يؤثر بالسب على التسيير الأمثل للمالية المحلية، فعلى القائم بالإعداد توخي الدقة ومراعاة الجانب الضروري في النفقات والإيرادات، إلى جانب الإخلاص في العمل بحصر الإيرادات والنفقات بناءا على تقديرات مبنية على التوسط والموضوعية لا على المبالغة أو الانتقاص من أهمية الموالد المحلية أو النفقات[1].

في الأخير يجب على الأمين العام عند أعداده لمشروع الميزانية مراعاة أحكام ونصوص المواد التي تضمنها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 جانفي 2014 والذي يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم التقسيمات والأبواب والحسابات[2]، وهو ما يبرز وبدوره الجوانب الفنية لمرحة لإعداد الميزانية البلدية ويظهر الحاجة الملحة للمستوى تكويني والعلمي العالي في القائم بمختلف العمليات المالية والمحاسبية في تحضير وإعداد مشروعها وهو ما يضمن الحكامة المالية للجماعات الإقليمية.

2 – إعداد ميزانية الولاية:

تحتل الولاية مكانة متميزة في النظام الإداري الجزائري حيث تحوز بدورها على ميزانية خاصة بها بصفتها جماعة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة مثلها مثل الجماعات القاعدية، غير أنها قد تختلف عن هذه الأخيرة بالنظر لكبر حجم الأعباء والمهام الموكولة للولاية والتي تفترض بدورها حجما معينا من الإعتمادات المالية المرصودة في النفقات والإيرادات التي تتفوق على إمكانيات البلدية، فضلاً عن تميز الأطراف المتدخلة في إعداد ميزانية الولاية.

فالناظر للبناء التنظيمي والهيكلي لميزانية الولاية قد يجده لا يختلف كثيراً عن ميزانية البلدية سواء من حيث التبويب أو الترتيب، على خلاف المحتوى والذي قد يتضمن حسابات ذات طابع خاص ومتميز سواء بالنسبة للإيرادات أو النفقات المدرجة خلالها[3]، ولقد أولى القانون للوالي مكانة المتميزة في جانب تسيير مالية الولاية بإعتباره منصب سامي في الدولة، وهو ما نستشفه من خلال قانون الولاية رقم 12–07 والذي أوكل له مهمة

[1] – إبراهيم بن عيسى، المرجع السابق، ص36.

[2] – القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 جانفي 2014 يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم التقسيمات والأبواب والحسابات، ج.ر.ج.ج، العدد 23، الصادر بتاريخ 23 أبريل 2014.

[3] – كمال لحول، علي بوهنة، دراسة تحليلية لواقع النظام المالي والمحاسبي لمالية الجماعات المحلية (الولاية) في الجزائر دراسة حالة خزينة ولاية تلمسان، مجلة التنمية الاقتصادية،جامعة الشهيد حمد لخضر الوادي، المجلد 04، العدد 02/ديسمبر 2019، ص53.

إعداد مشروع الميزانية الولاية، حيث نصت في هذا الإطار المادة 160 من نفس القانون على أن: " **يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون**"؛ حيث يتولى الوالي إعداد مشروع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية ويجب أن تتم موازنة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية بناءا على نتائج السنة المالية السابقة من خلال إعداد ميزانية إضافية[1].

في حين نصت المادة 166 على أنه: " **عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس يعد الوالي الحساب الإداري للولاية ويعرض على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه..** "، وحسن فعل المشرع الجزائري حينما نص على ضرورة عرض الحساب الإداري للمصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الولائي بتمكين هذا الأخير من بسط رقابته الداخلية بإعتباره جهاز تداولي منتخب وأحد هيئات الولاية.

نظراً لأهمية ميزانية الولاية على الصعيد التنموي لابد من توخي الدقة في تقديرات النفقات والإيرادات التي تتخللها بمراعاة الحاجيات الأساسية والضرورية منها، فتلك العملية تتطلب العديد من الخطوات المهمة بتقدير نفقات كل هيئة من الهيئات العمومية المتواجدة على إقليم الولاية وإرسالها إلى مصلحة الميزانية لمديرية الإدارة المحلية، هذه الأخيرة والتي تقوم بمراجعتها وإدراجها في مشروع الميزانية[2]، كما أنه يتم التحضير لميزانية الولاية بناءاً على التعليمات التي يرسلها وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية بمساعدة الأمناء العاميين والمصالح الإدارية المختصة، ومن الضروري أيضا أن تتولى مديرية الضرائب للولاية عند كل سنة مالية إبلاغ البلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية عن التحصيلات المالية للمبالغ المتوقعة بالنسبة للضرائب والرسوم، أين يتم ضبط التقديرات في الميزانية بناءاً على النتائج الأخيرة لذلك التحصيل[3].

كما أنه وفي ذات الإطار تتطلب الميزانية الإضافية بدورها بعض الإجراءات الأولية عند إعدادها كتسجيل فائض الناتج في الحساب الإداري للسنة المالية التي تسبقها، وتسجيل الإيرادات التي تم إغفال تسجيلها في الميزانية الأولية وكل التعديلات الرامية للزيادة أو النقصان في الإيرادات، أما من حيث النفقات فيتم تسجيل الإعتمادات المالية الضرورية التي لتم تسجل في الميزانية الأولية وتسجيل ما تبقى من الإنجاز من السنة المالية ..الخ؛ في حين أن الحساب الإداري يتم خلاله حساب التقديرات من خلال حساب فوائض النفقات والإيرادات الميزانية الإضافية والترخيصات، مع حساب التحديدات بالنظر للعقود والفواتير وجميع الوثائق ذات الصلة بإثبات المبالغ المالية، وحساب الإنجازات وذلك من خلال النظر للتقارير التي تبزر قيمة المبالغ التي تم صرفها والمستحقة[4].

[1] – المادة 164 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق .

[2] – أحمد بوجلال، مالية الجماعات المحلية – ميزانية الولاية –، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، جامعة عمار ثلجي الأغواط، العدد 07، العدد 02/جوان2016، ص227.

[3] – كمال لحول، علي بوهنة، المرجع السابق، ص51.

[4]– أحمد بوجلال،المرجع السابق ص ص227– 228.

ويبدو من خلال ما سبق أن مهمة إعداد مشروع ميزانية الولاية أمر بالغ التعقيد فهو عملية فنية تحتاج لقدر كبير من الكفاءة والمهارة في صياغتها على النحو الذي يحقق الأهداف المرجوة منها على إقليم للولاية ويفعّل الحكامة المالية، وهو ما قد يشكل مبرراً لإسناد تلك المهمة للمعينين بدلاً من أعضاء المجالس الشعبية الولائية.

ثانيا- مرحلة التصويت على ميزانية الجماعات المحلية وضبطها:

حافظ المشرع الجزائري على اختصاص المجالس الشعبية المحلية في إجراء التصويت أو بمعنى أصح المصادقة على الميزانية المحلية كجهاز تداولي لتفعيل التسيير الجماعي للإختصاص المالي للجماعات الإقليمية، فمرحلة المصادقة وإجراء التعديلات الضرورية لضبط الميزانية المحلية من بين المراحل التي لابد وأن يظهر خلالها الدور المحوري المجالس المحلية في المشاركة في تسيير مالية الجماعات المحلية تكريساً للحكامة المالية الجيدة، لكن يبدو أن تلك المشاركة قد أرفقها المشرع الجزائري برقابة وصائبة مشددة تتجلى في ضرورة التصديق الصريح الجهة للوصية، فضلاً عن إمكانية حلولها محل المجالس الشعبية المحلية.

1- المصادقة على ميزانية البلدية وضبطها:

مبدئياً ونظراً لكون المصادقة على الميزانية من صميم الأعمال التي تندرج ضمن اختصاصات المجالس المنتخبة[1]، حافظ المشرع الجزائري على صلاحية المجالس الشعبية البلدية في التصويت على ميزانيتها وضبطها في القوانين البلدي استجابتاً لما يفرضه مبدأ الاستقلالية المالية ومتطلبات اللامركزية في التسيير الشؤون المحلية .

بالرجوع إلى القانون رقم 11-10 نجد أن المادة 181 منه تطرقت لإختصاص المجلس الشعبي البلدي في التصويت على ميزانية البلدية والتي نصت على أنه: " **يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون؛**

- يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها؛

- يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها".

فيما نصت المادة 182 من القانون رقم 11-10 بدورها على أنه :" **يصوت على الإعتمادات بأباً ومادة مادة، يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة؛ يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة، غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للإعتمادات المقيدة بتخصيص خاص**".

ما يستفاد من خلال من ما سبق أن القانون رقم 11-10 قد حافظ على المركز المجلس الشعبي البلدي في التصويت والمصادقة على ميزانية البلدية على الرغم من سحب اختصاص إعدادها من رئيسه وجعله في يد للامين العام للبلدية كما سبق وأن أشرنا، غير المركز المهم للمجلس الشعبي البلدي في ممارسة الاختصاص

[1]- رضا جنيح، المرجع السابق، ص108.

المالي في ضبط ومصادقة على بنود واعتمادات الميزانية البلدية مرهون بإستفتاء ضوابط قانونية معينة، والتي وإن كانت تعمد إلى ضبط مجال المصادقة الميزانية واعتمادها على نحو يحترم فيه مبدأ المشروعية، إلا أن عدم تضيق نطاقها قد يترك منفذاً للسلطة الوصية في حلول محل المجالس البلدية للقيام بما يفرضه ضروريات استمرارية التسيير المحلي.

ففي ذات السياق نجد أن مبدأ التوازن في الميزانية المحلية يفرض التصويت عليها وهي في حالة توازن وهي الحالة التي تظهر فيها الإيرادات والنفقات مقسمة بشكل منسجم لا يسمح بحدوث عجز في الميزانية في السنة التي تطبق خلالها، وهو ما نصت المادة 183 من القانون 11-10: " **لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة** ... "، غير أنه قد يرد وأن يصادق المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، ففي هذه الحالة يتطلب تدخل السلطة الوصية ممثلة في شخص الوالي، والذي يتولى إرجاعها في البداية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشرة (15) يوما التي تلي استلامها، والذي يخضعها بدوره لمداولة ثانية خلال (10) أيام[1].

كما أوجب القانون أن الوالي ملزم بإعذار المجلس الشعبي البلدي إذا صوت على الميزانية من دون توازن مرة ثانية بعد إرجاعها، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية خلال أجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإعذار تضبط تلقائيا من طرف الوالي، وهو ما يعبر عنه بسلطة الحلول محل المجلس المنتخب في تسيير المالي، وهو إجراء من شأنه الحفاظ على استمرارية عمل البلدية إذا ما تم ضبطه في نطاق محدود وفي إطاره الطبيعي لتحقيق الفاعلية والاستجابة السريعة والمستمرة لحاجيات المواطنين، إلا أنه إجراء خطير قد يهدف من وراءه توسيع نطاق تدخل السلطة الوصية للإنتقاص من استقلالية الهيئات المحلية وهو ما يتنافى أيضا وحكامة التسيير المالي للجماعات الإقليمية.

وعلاوة على ذلك يتدخل الوالي في الحلول محل المجالس الشعبية البلدية إذا تمت المصادقة على الميزانية التي لم تنص على النفقات الإجبارية، وهو شرط واجب مراعاته أثناء إجراء المداولة تحت طائلة تدخل الوالي، كما هو الحال في المصادقة على الميزانية وهي في حالة غير متوازنة[2]، وحسن فعل المشرع الجزائري حينما ربط مسألة تدخل الوالي لضبط الميزانية بضرورة توجيه اعذر للمجلس المنتخب وترك مهلة معينة له من أجل تدارك إغفال إدراج النفقات الإجبارية أو تحقيق التوازن الواجب للميزانية.

والجديرة بالإشارة وإضافة إلى ما سبق ذكره جعل المشرع الجزائري من مسألة عدم التصويت النهائي على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي والذي من شأنه أن يحول دون التصويت على الميزانية سبباً لتدخل الوالي في الحلول محلها لضمان المصادقة عليها وتنفيذها[3]، وهو ما يضيف حالة أخرى من حالات التي تمكن السلطة الوصية من الحلول حل المجالس الشعبية البلدية في تسييرها المالي، وهذا الإجراء نتفق معه

[1] – المادة 183 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[2] – المادة 183 من نفس القانون.

[3] – المادة 186 من نفس القانون.

مبدئياً كونه يجد ما يبرره خاصة في ظل حالات الانسداد الكثيرة التي تعرفها المجالس المحلية المنتخبة في ظل الاعتماد على النمط الاقتراع النسبي.

2- المصادقة على ميزانية الولاية وضبطها:

يتم التصويت على ميزانية الولاية وضبطها من طرف المجلس الشعبي الولائي كجهاز تداولي، وهو ما يتيح للمنتخب المشاركة في تسيير مالية الولاية، فبالرجوع لقانون الولاية رقم12-07 نجده نص على اختصاص المجلس الشعبي الولائي في التصويت على ميزانية الولاية التي يعدها الوالي في المادة 161 منه والتي جاء فيها: " **يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا**"، كما نصت المادة 162 من نفس القانون على أن يلتزم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية باباً باباً وتوزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد.

الجدير بالإشارة أن قانون الولاية منح صلاحية المصادقة على الحساب الإداري الذي يعده الوالي عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس للمجلس الشعبي الولائي تكريساً لمبدأ المشاركة الشعبية، كما منح القانون للوالي صلاحية نقل الإعتمادات داخل الباب الواحد، ويمكنه في الحالات الاستعجالية نقلها ممن باب إلى باب بالإتفاق مع المجلس الشعبي الولائي بعد إخطاره بذلك في الدورة القادمة، مع إضافة قيد على ذلك وهو عدم جواز نقل أي من الإعتمادات المقيدة بتخصيص خاص[1].

أما عن مواعيد إجراء المصادقة على الميزانية فقد نصت المادة 165من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية على أنه:" **يجب أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها؛ ويجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها**"[2]، وعند مقابلتها بنص المادة 181 من قانون رقم 11-10 نجد التطابق التام بين مواعيد إجراء ميزانية الولاية ومثيلتها على مستوى البلدية[3]، كما أوجب المشرع حين التصويت والمصادقة على الميزانية المجلس الشعبي الولائي على غرار مثيله على مستوى البلدية ضرورة استفاء شروط معينة في حال إجراءه المداولة بشأن ميزانية الولاية الأولية أو الإضافية، مع النص على إمكانية إعمال سلطة حلول السلطة الوصية محل المجلس الشعبي الولائي.

ففي ذات الإطار أكد المشرع الجزائري من خلال نصوص قانون الولائية رقم 12-07 على ضرورة احترام مبدأ توازن الميزانية والذي يترتب عليه حال عدم احترام قاعدة التوازن تلك من قبل المجلس الشعبي الولائي وهو حلول السلطة الوصية ممثلة في وزير الداخلية محلها تلقائياً لضبط الميزانية وإعادة التوازن وامتصاص العجز؛

[1] - المواد 166، 170 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[3]- نصت المادة 181 من القانون رقم 11-10 على أنه :" **يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون؛ يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها؛ يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها** ".

كما أنه وبدون اعذرا مسبق يحل الوزير المكلف بالداخلية تلقائياً محل المجلس الشعبي الولائي في تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها وفقا للتنظيم المعمول به[1]، وبما أن الاعذار إجراء ضروري يمنح الفرصة للمجلس المنتخب لإعادة إدراج النفقات الإجبارية وتصحيح الأوضاع التي قد تكون خارجة عن إرادته، كان من الضروري أن يتم النص عليه لعدم ترك الباب مفتوح للسلطة الوصية من التدخل المباشر الفوري والتلقائي في ضبط ميزانية الولاية.

الجدير بالإشارة في حال لم يتم احترام المواعيد الضرورية للمصادقة نهائياً على ميزانية الولاية لأي سبب آخر قبل بداية السنة المالية، يستمر العمل بالنفقات والإيرادات العادية والتي تم تقييدها في السنة المالية الأخيرة إلى حين المصادقة على الميزانية الجديدة وزوال الأسباب التي قد تكون ظروف طارئة أو حالات استثنائية خارجة عن إرادة المجلس قد تحول بينه وبين المصادقة عليها بصورة نهائية، مع عدم جواز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر 1/12 المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتمادات الستة المالية السابقة، وهو ما تطرقت إليه المادة 167 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

كما قد تكون الأسباب التي تحول دون المصادقة على ميزانية الولاية اختلالات داخل المجلس المنتخب هو أمر وراد كما أشرنا سابقاً لطبيعة النمط الانتخابي المعتمد (الاقتراع النسبي)، حيث يقوم الوالي على إثر ذلك في محاولة لتدارك الأمر استثناءاً بإستدعاء المجلس في دورة غير عادية لأجل المصادقة على الميزانية، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة مشروع الميزانية، ويعد الاستمرار في العمل بنفقات والإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة لضمان استمرارية التسيير المحلي، أما جزاء عدم توصل الدورة غير العادية إلى إجراء المصادقة على الميزانية هو إبلاغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية بذلك لأجل حلول هذا الأخير محل المجلس الشعبي الولائي لضبطها حسب ما جاء في نص المادة 168 من القانون الولاية رقم 12-07.

في الأخير يبدوا لنا أن المشرع الجزائري اخضع إجراء التصويت على الميزانية المحلية لرقابة وصائية مشددة من مبرراتها ضمان استمرارية التسيير المالي على مستوى الجماعات المحلية فضلاً عن احترام مبدأ المشروعية، غير أنه لم يترك هامشاً كبيرا لحرية المجالس المحلية المنتخبة في المساهمة الحقيقية في التصويت على الميزانية، والذي يتنافى والحكامة المالية التي تتطلب قدراً كبيرًا من استقلالية المجالس في تسييرها المالي بإعتبارها أدرى بمصالح وحاجيات المواطنين عن ممثلي السلطة المركزية.

ثالثا -مرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية:

بعد مرور الميزانية المحلية عبر مرحلة الإعداد والتصويت والتي سبق بيانها، تأتي مرحلة التنفيذ والتي تعني دخول الميزانية حيز التطبيق الفعلي، خلالها يتم جمع الإيرادات وصرف النفقات المدرجة في الميزانية، ونظراً لأهمية هذه المرحلة في المحافظ على مصداقية التسيير وجب الحفاظ على استقلالية ونزاهة القائمين بالتنفيذ، بما في ذلك ضمان شفافية وجودة الأعمال المكلفين بها؛ مع ما يمكن منحه من اختصاصات للمجالس

[1]- المواد 169،163 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

المحلية المنتخبة لضمان مشاركتها في تنفيذ ميزانيتها ومساءلة الجهات المعنية بذلك حتى تتحقق الحكامة المالية الجماعات الإقليمية بمدلولها الشامل.

1 – الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية:

يتم إعداد ميزانية الجماعات الإقليمية للسنة المدنية وتنفذ خلالها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات، وتمتد إلى تاريخ 31 مارس بالنسبة للعمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات[1]، وهي عملية بحاجة إلى مستوى عالي من الكفاءة العلمية والتنقية في القائمين بها من أجل ضمان الفاعلية صرف النفقات وتحصيل والإيرادات المحلية.

لقد أولى المشرع الجزائري مهمة تنفيذ الميزانية الجماعات الإقليمية كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي سواء فيما يتعلق بتنفيذ الإيرادات أو النفقات، وهو ما يستفاد من نص المادة 14 من قانون المحاسبة العمومية رقم 20–21 والتي تنص على أنه: "... **يتولى الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميين تنفيذ الميزانيات** .. "؛ وبالعودة إلى القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية نجد أن الآمر بالصرف على مستوى البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي فهو الجهاز تنفيذي المسؤول عن تنفيذ الميزانية البلدية[2]، أما على مستوى الولاية فالوالي هو الآمر بصرف الميزانية التي يعدها طبقاً لنص المادة 107 من القانون رقم 12– 07 المتعلق بالولاية، ويفهم من ذلك أن وظيفة الآمر بالصرف تندرج ضمن المهام المسندة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والوالي كممثلين عن جماعاتهم الإقليمية.

وهو ما أشار إليه قانون رقم 29–21 في كون الآمر بصرف كل شخص يخوله التعيين أو الانتخاب لوظيفة ذات العلاقة بجميع العمليات التي تخضع إليها صرف النفقات وتحصيل الإيرادات العمومية[3].

أما المحاسب العمومي فهو أمين الخزينة على المستوى خزينة البلدية أو الولاية وهو منصب معين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته الرئاسية، ويتولى أساساً القيام بعملية تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال أو السندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، وحركة حسابات الموجودات[4]، ولقد نصت المادة 206 من القانون رقم11–10 :" **يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصنيفه نفقات البلدية وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها**"؛ كما نصت المادة 173 من القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية على أنه :".. **تتولى الخزينة العمومية، من أجل تغطية حاجات خزينة الولاية تحصيل الإيرادات وتقدم تسبيقات على الإيرادات الجبائية.. ".**

---

[1] – المادة 187 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 172 من القانون رقم 12–07، المرجع السابق.

[2] – المادة 187 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[3] – المادة 23 من القانون رقم 29–21، المرجع السابق.

[4] – المادتين 34،33 من نفس القانون.

بناءاً على ذلك يخول للمحاسب العمومي بالتكفل في كتاباتهم بأوامر للإيرادات التي يصدرها الآمرون بالصرف وإرسال الإشعارات بإصدار الأمر بالإيراد الذين يتكفلون به للمدين وغيرها من المهام ذات العلاقة بصرف النفقات المدرجة في الميزانية المحلية[1]، فمرحلة تنفيذ الميزانية الجماعات الإقليمية إذن هي مرحلة يتكفل بها كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، إلى جانب كل من أمناء خزينتي البلدية والولاية كل حسب اختصاصه سواء في تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات.

2- مراحل تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية:

يمرّ تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية بمراحل عدة لابد أن تتخللها معايير الحكامة المالية كالشفافية والمساءلة واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها في صرف الإيرادات المحلية وتحصيها؛ يشترك في هذه المرحل كل من المحاسب العمومي والآمر بالصرف، هذا الأخير يتوجب عليه في إطار ممارسة دوره الرقابي أن يلتزم على وجه الخصوص بـ[2]:

"- **إثبات القيم بالخدمة وصحة حسابات التصفية؛**

- **إجراء عملية المراقبة التنظيمية المسبق وتقديم المبررات للازمة في هذا المجال؛**

- **القيام بحسم النفقات بدقة من الأبواب والمواد الخاصة بها وحسب طبيعتها وعرضها؛**

الطبيعة الإبرائية للتسديد "؛ وتبعاً لما سبق تمر عملية تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية بعدة خطوات كالآتي:

أ- بالنسبة لعملية تحصيل الإيرادات المحلية: تمر مرحلة تحصيل الإيرادات البلدية والولاية على حد سواء عبر أربعة مراحل نوردها كما يلي:

- **الإثبات:** هو إجراء إداري[3]، منوط بالآمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والوالي للولاية، حيث يقوم على أثره بإثبات حقوق الدائن العمومي وهي الجماعة الإقليمية لتمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، ويظهر الإثبات من خلال عملية تكريس حق الدين العمومي وإثباته قانوناً، وهو ما نصت عليه المادة 16 من قانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- **التصفية:** وهي تلك العملية التي يتم فيها تحديد المبلغ الصحيح للديون التي تقع على المدنين والتي هي لفائدة الدائن العمومي لأجل الأمر بتحصيلها[4]، وهي من مهام المنوطة بالآمرون بالصرف كتوليهم تحديد مبلغ الضريبة ونسبها بإصدار وثائق تبينها؛ فهي علمية لازمة وتمهيدية من أجل إصدار أوامر التحصيل كجداول

[1]- راجع لاسيما أحكام المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06 فبراير 1993، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيراد والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، ج.ر.ج.ج، العدد 09، الصادر بتاريخ 10 فبراير 1993.

[2] - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمرين بالصفر ومسؤولياتهم، ج.ر.ج.ج، العدد 48، الصادر بتاريخ 23 يوليو 1997.

[3] - أحمد يحياوي، المرجع السابق، ص ص97- 98.

[4] - المادة 17 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

التنفيذ وغيرها[1]، لذلك يجب توخي الدقة في تلك العمليات حيث يترتب على كل خطأ في تصفية الإيرادات التزام المدين بإصدار أمر بإلغاء الإيراد أو تخفيضه[2].

– **الأمر بالتحصيل:** يتولى الآمر بالصرف على مستوى البلدية أو الولاية إصدار أوامر التحصيل والتي يحدد من خلاله أسس التصفية والبيانات الضرورية للتعرف عن المدين واقتطاع الذين .. الخ، وفي هذا الإطار تصدر الأوامر بتحصيل الإيرادات المتعلقة بتحصيل الديون الخارجة عن الضرائب وأملاك الدولة في أجل أقصاه 30 يوما من إثباتها[3]، حيث يتوجب على القائمين بالتحصيل الإلتزام بمواعيد التحصيل وإجراءاته، فهم لا يمتلكون الحرية أو السلطة التقديرية في التقاعس عن القيام بذلك[4].

– **التحصيل:** وهو الإجراء الذي ينشأ عنه إبراء الديون العمومية، يتولى هذه المرحلة المحاسب العمومي، حيث يقوم بناءاً على صدور أمر التحصيل من قبل الآمر بالصرف تولي عملية تحصيل الإيرادات[5]، ولقد نصت المادة 206 من القانون رقم 11–10 على أن أمين خزينة البلدية ويتولى على أثر ذلك تحصيل الإيرادات وهو المكلف وحده دون غيريه وتحت مسؤوليته الكاملة بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية، كما منح القانون للجماعة الإقليمية الحق في تحصيل إيراداتها عند نشوء حقوقها عند الغير، ومنحها الحق في الامتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين الآخرين[6]؛ ولابد من الإشارة في الأخير أنه ينبغي في هذا الإطار أن نميز بين التحصيل الودي والذي من خلاله يتم إشعار المدنين من أجل تسديد قيمة الذين ومنحه مهلة للوفاء، لتليها عملية التحصيل الجبري والتي يصبح خلالها أمر التحصيل سنداً تنفيذي في مواجهة المدنين[7].

ب– بالنسبة لعملية صرف النفقات: يعد صرف النفقة الوسيلة المثلى لتحقيق البرامج والخطط والمشاريع التنمية لإرتباطها بإستخدام المال العمومي، التي لابد وأن تقوم بدورها على أطر عالية من الدقة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة؛ وتبعاً لذلك تمر عملية صرف نفقات الجماعات الإقليمية بأربعة مراحل نص عليها القانون وهي:

– **الإلتزام بالنفقة:** يطلق عليها في بعض الأحيان " **الالتزام**" وهو ما يترتب على الإدارة من التزامات تستهدف تحقيق المصلحة العمومية كإبرام صفقة عمومية والتي تتطلب التزاماً مالياً بإنفاق مبلغ معين؛ فهو مرتبط بواقعة إدارية أو مادية هذه الأخيرة والتي قد تحدث على سبيل المثال نتيجة تسبب أحد المركبات التابعة للدولة أو للجماعات المحلية في إحداث إصابات لأحد المواطنين فيقع عليها عبئ التعويض[8].

---

[1] – زين العابدين جليل، المرجع السابق، ص176.

[2] – المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 93–46،المرجع السابق.

[3]– المواد 06،07 من نفس المرسوم.

[4] – محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دط، دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة الجزائر، د .س.ن، ص108.

[5] – المواد 18،33 من القانون رقم 90–21، المرجع السابق.

[6] – إبراهيم بن عيسى، المرجع السابق، ص66.

[7] – فهيم نعجية، الأسود الصادق، المرجع السابق، ص221.

[8] – عقيلة خلوف، دور الحوكمة في ترشيد إدارة الميزانية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية: 2017/2016، ص103.

ونظراً لحساسية هذه المرحلة والتي تتطلب قدراً كبيراً من النزاهة والاستقامة في من يتولاها من الآمرين بالصرف يجب عليهم في كل الأحوال الاحترام وبدقة التنظيم الجاري العمل به بخصوص الالتزام المسبق بالنفقات، والتي يترتب على مخالفتها في إطار تكريس مبدأ ربط المسؤولية المحاسبة قيام مسؤولية الآمر بالصرف الشخصية والمالية طبقاً للتنظيم الجاري به العمل، والذي قد يتعرض للعقوبات المدنية والجزائية المنصوص عليها في المادتين 88-99 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بالمجلس المحاسبة[1]؛ وقد أجاز القانون للآمر بصرف عدم التزامه بالنفقات غير المطابقة للتشريع والتنظيم المعمول به والتي قد تأمر بها السلطة السلمية في الحالات التي تظهر حين عدم توافر الإعتمادات، أو عدم توافر المناصب المالية، أو عدم وجود باب تحسم منه النفقة ولا تتخذ في حقه أي عقوبة أدارية، وحين حدوث ذلك تعد تلك العقوبة باطلة ولا مفعول لها إذا تم إثبات أن الأوامر التي قام برفض تنفيذها كان يمكن أن تنتج عنها تحمله للمسؤولية والمالية[2].

- **التصفية:** وهي العملية التي تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقة العمومة[3]، حيث تقتضي التصفية في مجال النفقات التقويم النقدي الدقيق للمبلغ الواجب أدائه بناءاً على المستندات التي تثبت وجود الدين أو حلول أجله[4]، ويتولى الآمر بالصرف مهمة التحقق من أداء الخدمات ومطابقتها للشروع في الالتزام بالنفقة، فلا وجود لصرف نفقة معينة إلا بعد التثبت من صحة الإنجاز وتحديد المبلغ الدقيق، فهي بمثابة إقرار من الآمر بالصرف بالدين العمومي على سند إثبات النفقة[5].

- **الأمر بدفع:** وهو الإجراء الذي يتم فيه تحرير الحوالات التي يأمر بموجبها دفع النفقة العمومية[6]، وبما أنه كذلك فمن الطبيعي أن يسند هذا الاختصاص للآمرين بصرف على مستوى البلدية أو الولاية، فهو يعد من قبيل الأعمال الإدارية والتي يمنح فيها أمراً للمحاسب العمومي لدفع الدين العمومي الذي يقع على عاتق الإدارة، وبمراعاة نتائج التي أسفرت عنها مرحلة التصفية يصدر الأمر بدفع في شكل وثيقة تدعى أحياناً سند الدفع مؤشرة عليها من قبل المراقب المالي[7]، أو تصدر في شكل حوالة تتضمن كل المعلومات التي تخص النفقة الواجب دفعها بمراعاة الآجال المنصوص عليها قانوناً والتي يعد فيها تاريخ 15 مارس من السنة المالية الموالية آخر الآجال المسموح بها لإصدارها[8].

- **دفع النفقة:** وهي المرحلة التي تسند للمحاسب العمومي؛ والدفع هو ذلك الإجراء الذي تم بواسطته إبراء الدين العمومي[9]، والذي يقصد به الدفع الفعلي للمبالغ المستحقة لأصحابها بعد التأكد من السندات التي تخول

---

[1] - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268، المرجع السابق.

[2] - عبد الوهاب بن بوضياف، المرجع السابق، ص73.

[3] - المادة 20 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

[4] - عقيلة خلوف، المرجع السابق، ص103.

[5] - أحمد يحياوي، المرجع السابق، ص96.

[6] - المادة 21 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

[7] - يحيى دنيدني، المرجع السابق، ص118.

[8] - زين العابدين جليل، المرجع السابق، ص174.

[9] - المادة 22 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

له ذلك، وهذه العملية تبنى على أساس الفصل بين وظيفتي الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بإعتبارها مرحلة ذات طبيعة محاسبية[1]؛ فالمحاسب العمومي هنا مسؤول مسؤولية شخصية ومالية على جميع العمليات التي يتكلف بها في هذا الخصوص والتي تسلط عليه من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة[2]، وشأن ذلك تكريس المساءلة وربطها بالمحاسبة عن الأخطاء أو الأعمال غير المشروعة التي يمكن ارتكابها من طرف المحاسبون العموميون أثناء دفع النفقة.

وبناءاً عليه أوجب المشرع الجزائري المحاسبين العموميين قبل قبولهم لأية نفقة أن يتأكدوا من ما يلي[3]:

- مطابقة العمليات مع القوانين والأنظمة،
- التأكد من صفة الآمر بالصرف أو المفوض له ذلك،
- مدى شرعية عمليات التصفية،
- توافر الإعتمادات،
- مسألة تقادم الديون من حيث الآجال أو المعارضة،
- الطابع الإبرائي للدفع،
- تأشيرات عمليات الرقابة التي تخضع لها النفقة.

والجدير بالإشارة في ذات الإطار قد يرد وأن يرفض المحاسب العمومي الأمر بالصرف الموجه له وهي الحالة التي تتطلب من الآمرين بالصرف أن يطلبوا منه ذلك كتابياً وتحت مسؤوليتهم بأن يصرف النظر عن هذا الرفض، وفي حالة امتثاله يتبرأ المحاسب العمومي من أي مسؤولية شخصية ومالية، ولقد اوجب المسرع الجزائري عدم الامتثال لأوامر الصرف المعلل تبعاً للحالات التالية[4]:

- عدم توافر الإعتمادات المالية أو أموال الخزينة،
- انعدام إثبات أداء الخدمة والطابع الغير إبرائي للنفقة،
- عدم ووجود تأشيرة مراقب النفقات أو تأشيرات لجان الصفقات العمومية المؤهلة قانوناً.

وفي سبيل تعزيز مبدأ شفافية في التسيير المالي للجماعات الإقليمية أوجب المشرع كل من الآمرين بصرف والمحاسبيين العموميين بتقديم حساباتهم عند الانتهاء من العمليات التي يقومن بها سواء من حيث صرف النفقات أو تحصيهم للإيرادات المدرجة في الميزانية؛ وفي ذلك نجد أن الحساب الإداري الذي يتولى إعداده الآمرون بالصرف وهو تلك الوثيقة التي تفصح عن نوعية تسييرهم[5]، تحوي على الحساب المفصل لكل ما تم إنفاقه أو تحصيله خلال السنة المالية، وبالتالي فهو حوصلة وجرد للعمليات المالية المنجزة فعليا[6] ولقد نص

[1] – محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص111.

[2] – المواد 41، 46 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

[3] – المادة 36 من نفس القانون.

[4] – المواد 47، 48 من نفس القانون.

[5] – شريف رحماني، المرجع السابق، ص46.

[6] – أحمد يحياوي، المرجع السابق، ص84.

القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في المادة 188 منه على أن الحساب الإداري للبلدية يتم إعداده من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية بإعتباره الآمر بالصرف، ويستوجب عرضه على المجلس الشعبي البلدي من أجل المصادقة عليه؛ في حين أن الحساب الإداري للولاية يتولى إعداده الوالي عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس والذي يستوجب هو الآخر عرضه على المجلس الشعبي الولائي لبسط رقابته والمصادقة عليه طبقاً لنص المادة القانون رقم 12-07، وهو ما يدعم مبدأ الشفافية والمساءلة كأحد معايير الحكامة المالية.

أما حساب التسيير فهو ذالك الحساب الذي يعده المحاسب العمومي، وهو ذو طبيعة مالية نظراً لكونه يضم عمليات حسابية دقيقة للميزانية، مع خضوعه لرقابة المسبقة للإدارة الضرائب ومجلس المحاسبة[1]، حيث يتم إعداد حساب التسيير من طرف المحاسبين العموميين على مستوى الولاية والبلدية في نفس الفترة الزمنية التي يتم فيها إعداد الحساب الإداري، ويخضع بدوره لرقابة المصادقة من قبل المجلس الشعبي البلدي لميزانية البلدية[2]، والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة لحساب التسيير لميزانية الولاية[3]، وهو ما يضمن تكريس مبدأ المساءلة الشعبية عن عمليات صرف النفقة وتحصيل الإيرادات المحلية ومن ثم إضفاء الفاعلية على تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية.

من خلال ما سبق بيانه يبدو أن المشرع الجزائري قد أحاط مسألة عداد وتنفيذ النفقات الجماعات الإقليمية بضمانات عديدة للمحافظة على المال العمومي تعزيزا نزاهة التسيير المالي للميزانية المحلية هو أمر لازم للنهوض بالتنمية وتحقيق الاستجابات لحاجيات المواطنين المحليين، لكن وعلى الرغم من ذلك يظل اعتماد الأسلوب التقليدي في تسيير الميزانية عائقا أمام نجاعة النتائج المرجوة منها على المستوى العملي، آخذين بعين الاعتبار أن المشرع منح اختصاصات واسعة للسلطة المركزية وكذا للأجهزة المعينة في هذا المجال لتوخي تحقيق مبدأ الفاعلية والمشروعية، والذي كان على حساب أدوار باقي الفاعلين من مجالس منتخبة ومواطنين ومنظمات المجتمع المدني هو ما فتح الباب للعديدة من الانتقادات التي تمس مبدأ المشاركة في تسيير مالية الجماعات الإقليمية.

[1] – زين العابدين جليل، المرجع السابق، ص ص176- 177.

[2] – المادة 188 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[3] – المادة 166 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

المطلب الثاني:

ضعف تحكم الجماعات الإقليمية في تسيير مواردها المالية

تعد مسألة تمكين الجماعات الإقليمية من موارد مالية ذاتية كافية من متطلبات الاستقلالية والفاعلية في التسيير، فضلاً عن أن الموارد المالية وكفايتها تعمل على جذب الكفاءات البشرية وتحفيزها للعمل المحلي وتحقيق الاستجابة الأكيدة لحاجيات المواطنين[1]، ومتى كان أيضا النظام التمويلي للجماعات الإقليمية يراعي واقعها المعاش بغيت جعله أداة لتحقيق وتحديث وظائفها الأساسية وهو ما يساهم في تفعيل الحكامة المالية؛ ولتحقيق ذلك لابد لموارد الميزانية المحلية أن تكون[2]:

– **ذاتية:** أي أن للجماعات الإقليمية السلطة تقديرية في تحديد سعر المورد وتحصيله بكل حرية وهو ما يمكنها من الموازنة بين حاجياتها ومحاصيل مواردها،

– **كافية:** أي تحقق الإكتفاء والثبات والوضوح لضبط الميزانية وإقامة المشاريع التنموية بناءاً على حجم المورد،

– **سهولة إدارة المورد:** لذي يشمل ترشيد تكلفة الحصول على المورد أي تيسير وتسهيل تقدير وعاء المورد وخفض تكلفة تحصيله، مع الحرص على الحصول على أكبر الموارد المتاحة والممكنة[3].

لكن المتمعن في مسألة تموين المحلي في الجزائر يبرز له جملة من الاختلالات التي أبانها العجز المالي الحاصل في العديد من الميزانيات المحلية خصوصاً على مستوى البلدي نظراً لشح الموارد الجبائية وضيق أوعيتها، وهو ما ينم عن محدودية في نظام الجباية المحلية **(الفرع الأول)**، ولم يتوقف الأمر عند ذلك الحد بل إمتد أيضا لضعف مردودية المصادر غير الجبائية خاصة الذاتية منها التي فرضت على الجماعات الإقليمية اللجوء المستمر الاقتراض والاعتماد المفرط على الإعانات المالية **(الفرع الثاني)**.

أصبحت الجماعات الإقليمية في الجزائر مطالبة أكثر من ذي قبل بتوسيع نشاطها التنموي وتدخلها في ميادين الإستثمار المحلي وتوسيع نطاق الخدمات العمومية التي تؤديها، وهو ما جعل أزمة تسيير الموارد مواردها المالية لا تكمن فقد في الجانب التحصلي بل تمتد لتعدد وتشعب أوجه إنفاقها، فضلاً عن التراجع الحاصل في الأداء والجودة والعقلانية في الإنفاق ذاته، وهو ما يعبر عن ضعف قدرت الجماعات الإقليمية على التحكم في زيادة حجم النفقات وأعباءها المالية **(الفرع الثالث)**.

---

[1]– أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص166.

[2] – هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الذين، التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، المجلد 02، العدد03 /2018، ص492.

[3] – حنان عبد القادر محمد خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)،دط، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية،2016، ص57.

الفرع الأول: محدودية نظام الجباية المحلية في تمويل الجماعات الإقليمية

تعد الجباية المحلية من أهم المصادر الذاتية التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية في تمويل ميزانيتها التي تشكل نسبة تتراوح مابين 85% إلى 90% من إيراداتها بالأخص في البلديات ذات النشاط الاقتصادي والكثافة السكانية المرتفعة[1]، ما جعل منها مصدراً لاغناً عنه في نهوض بالتنمية المحلية وتقديم الخدمة العمومية، فكلما مُنح لتلك الجماعات قدراً كبيراً من الحرية في تحصيلها ورسم معالمها مع اتساع الأوعية والنسب المخصصة لها من إيراداتها تحقق جزء كبير من التمويل المالي لمشاريعها وبرامجها المحلية، وهو مالا نلمسه في النظام الجبائي المحلي في الجزائر والذي تميز ببعده عن أهداف وخصائص التمويل المحلي الذي من سيماته الأساسية الديمومة والثبات والكفاية التي ترمي للحفاظ على الاستقلالية الجماعات الإقليمية من جهة، وتحقيق الفاعلية والاستجابة من جهة ثانية، وهذا ما يدعونا للتعرف على أهم المصادر الجبائية للجماعات الإقليمية **(أولا)**، ثم الوقوف عن أهم المعوقات التي تحول دون تحقيق مردودية الجباية المحلية **(ثانيا)**.

أولا – مضمون أهم الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية:

تعتبر الموارد الجبائية نتاج عائدات الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً لميزانية الجماعات الإقليمية أو التي قد تتقاسمها البلديات مع ميزانية الدولة أو الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية(صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية حالياً)[2]، وبالتالي فالعائدات الجبائية تحمل وجهين كلاهما يصب في خانة المورد الجبائي الذي من شأنه تمويل الميزانية المحلية، إما بحصولها على كل إيراده أو أن يقتطع لها جزء معين منه في شكل نسب محددة سلفاً بموجب القانون، وهي تشمل ما يلي:

1- الإيرادات الجبائية ذات التحصيل الكلي لفائدة البلديات:

يعد التباين الحاصل بين مفهومي الضرائب ورسوم أحد الأسباب المهمة استوجبت وجود بعض إيرادات الجبائية التي تخصص عائداتها كلياً للبلديات، هذه الأخيرة والتي سمح لها القانون تحصيل إيرادات بعض الرسوم دوناً عن الضرائب، فالرسم يفرض أساساً مقابل الخدمات العمومية التي تؤديها الجماعات الإقليمية لمواطنيها على مستوى الإقليم، لذا كان من الطبيعي أن تتحصل البلديات على كل إيراداتها؛ حيث يعرف الرسم المحلي أنه: " **تلك المبالغ التي تتقاضاها الوحدات المحلية من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص**"[3]، ومن أمثلة هذه الرسوم ما يلي:

---

[1] – فاتح أحمية، إصلاح الجباية الملحية من أجل تدعيم المالية المحلية، مداخلة ألقيت ضمن فعليات المتقى الدولي الثاني حول: الحوكمة والتنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريريج، المنعقد يومي 08/07 ديسمبر 2015، ص05.

[2] – تم إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية كمؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية العمومية والاستقلال المالي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 05 نوفمبر 1986 يتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج.ر.ج.ج، العدد45، الصادر بتاريخ 05 نوفمبر 1986 (ملغى)، ليحل محله صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية المحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-166 المؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج، العدد19، الصادر بتاريخ 02 أبريل 2014.

[3] – حنان عبد القادر محمد خليفة،المرجع السابق، ص58.

أ- الرسم العقاري: يعرف الرسم العقاري على أنه ضريبة سنوية تصريحية تفرض على العقارات المبنية أو غير المبنية الموجودة على إقليم الدولة[1]، ولقد أسس المشرع الجزائري لهذه الضريبة بموجب الأمر رقم 67-83 والمتضمن القانون المعدل والمتمم لقانون المالية لسنة 1967 والمعدل أيضا بموجب القانون رقم 91-25 المتضمن قانون المالية لسنة 1992[2]، فهذا الرسم يصنف من الضرائب القديمة والتي تقع على العقارات المبنية وغير المبنية[3]، ويعد أحد أهم مصادر التمويل الذاتي للبلديات لسهولة تحديد أوعيته لكونه من الضرائب العينية التي تُفرض سنوياً على العقارات[4]؛ وينقسم إلى قسمين:

- **الرسم على العقارات المبنية:** تمتد فترة تطبيقه سنوياً على الملكية العقارية المبنية ويستثنى من ذلك العقارات المبنية المعفية صراحة بنص القانون، ويحدد بناءاً على تطبيق معدل 03 %على أساس القاعدة الخاضعة للضريبة نتاج القيمة الإيجارية الضريبة للمتر المربع بالنسبة للملكية العقارية المبنية، والجدير بالإشارة أن القيمة الإيجارية عرفت زيادة بنسبة 10% مع صدور قانون المالية 2002[5].

- **الرسم على العقارات غير المبنية:** والذي يشمل الأملاك غير المبنية أو الأراضي الزراعية، الأراضي الواقعة ضمن القطاع العمراني أو القابل لتعمير، مناجم، المحاجر والمرامل .. الخ؛ ويتم حساب قيمة هذا الرسم بناءاً على محاصيل القيمة الإيجارية الضريبية بالمتر المربع أو الهكتار مضروباً في المساحة التي تخضع لضريبة[6].

ب- رسم التطهير: يعتبر رسم التطهير من الرسوم المخصصة لفائدة البلديات كلياً ذلك أنه يتم تأسيسه بناءاً على مصالح رفع القمامات المنزلية المتواجدة في إقليم البلدية الذي يفرض سنوياً على كل العقارات المبنية، وهو ما يظهر الإرتباط بينه وبين الرسم العقاري كملحق له نظراً للإستفادة التي يتمتع بها أصحاب الممتلكات المبينة من أعمال التطهير، حيث يؤسس ذلك الرسم بإسم صاحب الأملاك أو المنتفع بها، وقد يتحمله المستأجر سنوياً بشكل تضامني مع المالك الأصلي[7]، ويتم تحديد مبلغ رسم التطهير عن طريق مداولة

---

[1] - عبد المؤمن بن صغير، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر: صعوبات الاقتطاع وآفاق التحصيل، مجلة الندوة للدراسات القانونية، الجزائر، العدد 01/أوت 2013، ص100.

[2] - الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 2 جوان 1967، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية ج.ر.ج.جالعدد 47، الصادر في 09 جانفي 1967، والمعدل أيضا بموجب القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج.ر.ج.ج، العدد 65 الصادر في 18 ديسمبر 1991.

[3] - الشريف رحماني، المرجع السابق، ص66.

[4] - وداد علو،المرجع السابق، ص16.

[5] - محمد عبدو بودربالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان2003، ص110.

[6]- - الشريف رحماني، المرجع السابق، ص68.

[7] - بدر الدين قدوج، الجباية المحلية في ظل النظام الجبائي الجزائري، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني حول: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر2018، ص06.

تجريها المجالس الشعبية البلدية بمراعاة الشروط الواردة في قانون المالية في تقديره للإطار العام للمبالغ التي يسمح بتحصيلها[1].

ج- رسوم الذبح: هي تلك الرسوم التي تتولى تحصيلها كلياً البلدية استناداً إلى مكان الذبح الواقع ضمن نطاقها الإقليمي[2]، وتحدد تعريفة رسم الذبح بـ 10 دج/كلغ الواحد من اللحم الصافي القابل للإستهلاك من اللحوم الطازجة أو المبردة أو المطبوخة .. الخ، ويخصص مبلغ 1.50 دج/كلغ منها لفائدة صندوق حماية الصحة الحيوانية[3].

د- رسم السكن: يمكن للبلديات مقرات الدوائر تحصيل هذا الرسم والذي يتم تطبيقه على جميع المحلات ذات الطابع السكني أو المهني مقر الدوائر، وهو ما نص عليه قانون المالية لسنة 2003، المحدد بـ 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، و1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع التجاري أو المهني، ويتم تحصيله عن طريق الفواتير التي تعدها مؤسسة سونلغاز من كهرباء أو غاز[4].

هـ- رسم الإقامة: أعيد إدراج هذا الرسم سنة 1996 لصالح البلديات التي تصنف على أنها مناطق ومحطات سياحية أو مناخية، أو مناطق بحرية، حيث يتم فرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلدية التي تندرج ضمن ذلك التصنيف، أو اللذين لا يمتلكون فيها إقامة تخضع للرسم العقاري الذي سبق بيانه، ولقد تم رفع نسبة هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2006 والذي حدد الحد الأدنى منه 20 دج لكل شخص، والحد أقصى 20 دج، من غير أن يتجاوز 50 دج للأسرة الواحدة، وترتفع تلك النسب تباعاً عند الإقامة في المنشآت المصنفة كالفنادق وغيرها[5].

و - رسوم أخرى مخصصة كلياً للبلدية: تتحصل البلدية كلياً بنسبة 100/100على مداخيل باقي الرسوم أخرى على خلاف عائداتها الجبائية[6]، فهي تتحصل على الرسم الرخص العقارية التي تصدرها كرخص البناء والتجزئة، والتي حددت بموجب قانون المالية لسنة 2000 بالنسبة لخص البناء من 1500 دج إلى 20000 دج، أما رخص التجزئة تتراوح مابين 800 دج إلى 8000 دج للسكنات[7]؛ وبموجب قانون المالية 2000 تم استحداث ما يعرف برسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية بإستثناء ما تعلق منها بالدولة والجماعات

[1] - محمد عبدو بودربالة، المرجع السابق، ص111.

[2] - بدر الدين قدوج، المرجع السابق، ص07 .

[3] - المادة 21 من القانون رقم 09-01 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.جعدد 44، الصادر في 26 يوليو 2009.

[4] - المادة 67 من القانون رقم 02- 11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج، العدد86، الصادرة في 25 ديسمبر 2002.

[5] - يوسف بناصر، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية (حالة البلديات)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، السنة الجامعية: 2015/2014، ص94.

[6] - المرجع نفسه، ص 98.

[7] - المادة 55 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.ج، العدد 92، الصادر في 25 ديسمبر 1999.

الإقليمية أو الحاملة للطابع الإنساني البحث، حيث يتم تأسيس هذا الرسم على الإعلانات الموضوعة على الأوراق العادية أو المطبوعة أو الإعلانات التي تعرضت لتجهيز.. الخ، ويحدد قيمة تلك الرسوم استناداً على حجم الإعلان بالمتر المربع وعددها[1]؛ كما يمكن للبلديات علاوة على ذلك تحصيل رسوم حقوق الحفلات أو المهرجانات التي تجرى على إقليمها والتي يتم تحصيلها من طرف أمين الخزينة البلدية، وتحدد قيمتها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة وموافقة السلطة الوصية تبعاً لما يقرره القانون والتنظيم المعمول به والتي تتراوح مابين 500 إلى 800 دج لليوم، وحين تجاوز مدة الحفلة أو المهرجان المقام الساعة 07 مساءاً ترتفع قيم الرسم مابين 1000 دج إلى 1500 دج لليوم الواحد[2].

2 – الموارد الجبائية ذات التحصيل المشترك: هي الضرائب أو الرسوم المحصلة إما لفائدة البليدة والولاية والصندوق المشترك الخاص بها أو التي تشترك في نسب عائداتها الجماعات الإقليمية والدولة بنسبة مختلفة، وهي كما يلي :

أ – الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات الإقليمية وصندوقها المشترك :

وهي تلك الموارد التي تعود حصيلتها للولاية والبلدية بنسبة متفاوتة فيما بينها، مع النسب التي تعود للصندوق المشرك بينها، فهي هذا المعنى تمتاز بطابعها المحلي أي أن الدولة لا يعود لها أي نسبة من العوائد المترتبة جراء تحصيلها، وتتمثل أساساً في الرسم على النشاط المهني والدفع الجزافي.

– **رسم النشاط المهني:** يتم تحصيل هذا الرسم بناءاً على النشاط المهني الممارسة من طرف الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية، ولقد تم التأسيس لهذا الرسم بموجب قانون المالية رقم 95–27 لسنة 1996[3]، والذي يؤسس من خلال الضريبة على الدخل الإجمالي أو للضريبة على أرباح الشركات، ويتم احتسابه كالآتي [4]:

– الحصة المخصصة لفائدة البلديات: 66 %.

– الحصة المخصصة لفائدة الولاية: 29 %.

– الحصة المخصصة لفائدة الضمان والتضامن للجماعات المحلية 05 % .

– **الدفع الجزافي:** ومفاده تكفل أصحاب الأعمال من أشخاص طبيعية أو اعتبارية بدفع ضريبة مسلطة على عليهم تبعاً لنشاطهم ودفعهم للرواتب والأجور والتعويضات وتعد من الضرائب المباشرة ،غير أنها ألغيت بموجب قانون المالية لسنة 2006 لتحفيز على الاستثمارات وجلبها على الرغم من العائد الكبير لهذه الضريبة[5]، والتي تكون مقسمة بين الجماعات المحلية والصندوق المشترك بنسب متفاوتة كما يلي[1]:

---

[1] – المادة 56 من القانون رقم 99–11، المرجع السابق.

[2] – عائشة خليف، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المنتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018، ص08.

[3] – علو وداد، المرجع السابق، ص22.

[4] – المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والمماثلة، مديرية الضرائب، نشرة 2021، متوافر على الموقع الرسمي للمديرية العامة للضرائب: https://www.mfdgi.gov.dz/ar/، تاريخ الحصول: 2022/07/12.

[5] – خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الدراسية: 2011/2010، ص109.

- الحصة المخصصة لفائدة البلديات: 60 %،
- الحصة المخصصة لفائدة الولاية: 20 %،
- الحصة المخصصة لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية 20 %.

ب - الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الدولة والجماعات الإقليمية :

وهي تلك الضرائب والرسوم التي تتوزع إما بنسب عادلة ومتساوية بين الدولة والجماعات الإقليمية والصندوق المشترك لها أو بنسبة متفاوتة، هذه الأخيرة والتي يبرز خلالها مدى تحكم الدولة في المصادر المحلية المدرة لدخل الجبائي، ويمكن إيجاز أهم تلك الموارد في النقاط التالية:

- **الرسم على القيمة المضافة:** تم إنشائه بموجب قانون المالية لسنة 1991 ليحل محل الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد على تأدية الخدمات، ويطبق هذا الرسم على كل العمليات المتعلقة بالمبيعات والخدمات أو ما هو مستورد منها والموجهة للاستهلاك العمومي[2]، حيث يشكل هذا الرسم أهمية كبيرة بالنسبة لإيرادات الدولة والتي تحوز فيه على نسب كبيرة مقارنة بتلك المخصصة للجماعات الإقليمية، حيث تحوز الدولة على ما نسبته 80 % من قيم الرسم و10% فقط لفائدة البلديات، كما يتحصل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية على 10 %وهي النسبة الباقية، أما عند الاستيراد لا تتحصل الجماعات الإقليمية على أي رصيد جبائي، حيث تسيطر الدولة على نسبة 85% في حين يذهب الباقي لصالح الصندوق المشترك[3].

- **الضريبة الجزافية الوحيدة:** هي التي عوضت النظام الجزافي للضرائب والرسوم موجب قانون المالية 2007[4]، وهو رسم موجه للذين يمارسون نشاطاً صناعية وتجاري أو غير تجاري وحرفي، حيث تتحصل ميزانية الدولة على ما نسبته 49 %، والبلديات 40,25 %، والولاية 5%، الصندوق المشترك 5%، غرفة التجارة والصناعة 0,5%، والغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0,01%، وغرفة الصناعة التقليدية والمهن 0,24، ويتم تطبيقها على الأشخاص الطبيعيين بناءاً على رقم أعمالهم السنوي[5].

- **الضريبة على الثروة (الأملاك):** هي الضريبة التي تفرض على الممتلكات التي يحوزها الأشخاص الطبيعيين ويوجد مقرهم الجبائي بالجزائر للأملاك المتواجدة فيها أو خارجها أو على الأشخاص الطبيعيين الذين

---

[1] - محمد عبدو بودربالة، الإصلاح الضريبي، ص110.

[2] - سليمة حمادو، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،جامعة الجزائر3، ديسمبر2012، ص81.

[3] - عبد الحليم شنوف، الجباية المحلية ودورها في تمويل التنمية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 05، العدد 2014/02، ص70.

[4] - القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج، العدد 85، الصادرة في 27 ديسمبر 2006.

[5] - المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة والمماثلة، المرجع السابق، والمعدلة بموجب المادة 13 من القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج، العدد 78، الصادر في 31 ديسمبر 2014 .

لا يحوزون مقراً جبائي بالجزائر بالنسبة لملاكهم المتواجدة على إقليمها[1]، وتوزع بين الدولة المتحصلة على ما نسبته 60%، ميزانية البلدية 20%، الصندوق الوطني للسكن 20 %[2].

الجدير بالذكر أن المشرع الجزائري بموجب قانون المالية لسنة 2021 أسس لما يعرف برسم الحدث على التخلص من مخزون النفايات الناجمة عن العلاج الطبي أو البيطري للمؤسسات الطبي والمستشفيات عن طريق القياس المباشر لوزنها، حيث تتحصل البلديات على 30 %من إيراداته، وتمنح ميزانية الدولة 30%، في حين يوجه الباقي للصندوق الوطني للبيئة والساحل[3].

ويمكن اختزال باقي الضرائب والرسوم التي تحوز فيها الجماعات الإقليمية على نسب متفاوت فيما بينها إلى جانب ما يحول لفائدة ميزانية الدولة منها كالآتي[4]:

- الرسم على الزيوت والشحوم ومستحضرات الشحوم،
- الرسم على الأطر المطاطية الجديدة أو المستوردة،
- الرسوم تكميلية على التلوث الجوي والمياه المستعملة ذات المصدر الصناعي،
- الضريبة على الأرباح المنجمية.

ثانيا- معوقات مردودية الجباية المحلية:

فرض واقع الجماعات الإقليمية في تمويل برامجها التنموية الذي يظهر اعتمادها الشبه كلي على المصادر الجبائية بنسبة 90 % لتعبئة إيراداتها حتمية التأثر بطبيعة النظام الجبائي الساري المفعول الذي يعاني بدوره جملة من الاختلالات والعيوب البنيوية والوظيفية انعكست سلباً على قدرة الجماعات الإقليمية في الاستجابة السريعة لحاجيات المواطنين، فضلاً عن أن النسب المخصصة للجماعات الإقليمية من عائدات الرسوم والضرائب المحلية عاجزة على تغطيت الأعباء الملقاة على عاتقها في ظل إضعاف قدرتها في تحصيل العائد الجبائي لإستحواذ الدولة على معظم المصادر الجبائية المدرة للدخل، ويمكن اختزال أهم معوقات مردودية الجباية المحلية فيما يلي:

1 – مركزية وتعقد نظام الجباية المحلية:

منح القانون للسلطة المركزية صلاحية توزيع الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية عن طريق استئثارها بإعداد الميزانية العامة للدولة[5]، كما أن مآل الاختصاص بإحداث أو تعديل الضرائب المحلية يعود السلطة

---

[1] – المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والمماثلة، المرجع السابق، والمعدلة بموجب المادة 13 من القانون رقم 20–07 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020 المؤرخ في 4 يونيو 2020، ج.ر.ج.ج، العدد 33، الصادر في 4 يونيو 2020.

[2] – وداد علو، المرجع السابق، ص28.

[3] – المادة 204 من القانون رقم 20–16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020 المتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 83 الصادر في 31 ديسمبر 2020.

[4] – علال بن ثابت، الجباية المحلية واقع وآفاق، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر2018، ص ص07–08.

[5]– شوقي جباري، بسمة عولمي، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 02 / جوان 2015، ص32.

التشريعية التي تحوز الاختصاص المطلق في ضبط نسبها وأوعيتها، وهذا ما يبرز تبعية الضريبة المحلية للسلطة المركزية ويجرد الجماعات الإقليمية من كل الوسائل التي تتيح لها المبادرة في خلق الضريبة المحلية[1]، حيث تأكد هذا التوجه حتى بصدور التعديل الدستوري الأخير لسنة 2021، فالضرائب لا تأسس ولا تحدد أوعيتها ونسب تحصيلها إلا بموجب القانون وتحديداً عن طريق التشريع الصادر من البرلمان[2]، وهو ما يكرس تناقض التشريع الضريبي الحالي مع مقتضيات اللامركزية والتي تستوجب منح المساحة القانونية الكافية لوجود سلطة جبائية محلية تعنى بمهمة ضبط أوعية الضريبة المحلية ونسبها[3].

كما أن الإستراتجية المتبعة في الجزائر تبرز تناقضات بخصوص تنبي النهج اللامركزي في تأسيس لضريبة فمن ناحية كرس التشريع ضريبة محلية بتحدد تعريفة رسم إزالة القمامة المنزلية وتصفيتها وتحصيلها ومنح البلديات الصلاحية تحديدها، في حين نجد أن موقفه يتغير نحو تركيز الضرائب الأكثر إنتاجية في يد الدولة كالضريبة على الأملاك والرسم على القيم المضافة[4]، فهذا الأخير إلى جانب رسم النشاط المهني والدفع الجزافي تشكل نسبة 95 %من مداخيل الجباية المحلية والموزعة بنسبة 65% بالنسبة للبلديات، 30% بالنسبة للولايات، و5 % بالنسبة للصندوق المشترك مابين الجماعات المحلية[5]، وهذا ما خلق عجز مالي واسع النطاق في ميزانية قرابة 92 % من مجموع 1541 بلدية المنتشرة عبر القطر الوطني واستوجب التعجيل في إيجاد تنظيم جديد للإدارة المحلية تكون فيه مسألة منح سلطة جبائية محلية للجماعات المحلية إحدى أهم محاورها، وتأخذ بعين الاعتبار الاختلاف الحاصل في الميدان الاقتصادي والنمو السكاني والمجال الجغرافي بين الوحدات المحلية[6]؛ فعدم مراعاة تلك المتغيرات تسبب في مشكلة اللاعدالة في توزيع الجباية المحلية وذلك من خلال جعل كل الولايات والبلديات في خانة واحدة عن طريق منحها إطار القانوني موحد للإستفادة من المورد الجبائي المحلي، والذي ساهم في خلق بلديات غنية وأخرى فقيرة [7]، فإذا كان الهدف المتوخاه من وراء أي إصلاح جبائي محتمل هو رفع مردودية الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية دون مراعاة لخصوصياتها فسيُظهر لا محالة عدم التوازن والتمايز التنموي بين الجماعات التي تتميز بطابعها الريفي أو ذات النشاط الاقتصادي والحضاري.

إلى جانب ذلك أفرزت مسألة عدم الاستقرار التشريع الضريبي وتعقد إجراءاته وعدم وضوحها آثارها السلبية على الصعيدين المحلي والوطني، فالتحكم في تطبيقات الضرائب والرسوم تستدعي عدم إجراء التغيرات

---

[1] – بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر (أسباب ضعف، معوقات وبدل تعبئة الجباية المحلية)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، الجزائر، المجلد 02، العدد 02/2008، ص311.

[2] – المادة 139 من دستور 1966 المعدل في 2020، المرجع السابق.

[3] – عبد الرحيم لحرش، المرجع السابق، ص307.

[4] – فاروق شرشاري، المرجع السابق، ص271.

[5] – دحو ولد قابلية، محاضرة حول: الإصلاحات المالية والجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثالث،جوان 2003،ص 103.

[6]– عبد المؤمن بن صغير،المرجع السابق، ص95.

[7] – عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 12، العدد 01/ ديسمبر 2019، ص12.

المستمرة في التشريعات الخاصة بها، ذلك أن تعدد معدلاتها واختلاف مواعيد تحصيلها يخلق نوعاً من الصعوبة والتعقيد في مهمة للمكلفين بها أو حتى للموظفين القائمين على تحصيلها، خاصة إذا ما كان ذلك التغيير دائم وفي فترات غير متباعدة[1]، هو ما يتعارض وفكرة الأمن القانوني التي تفترض استقرار نسبي في القوانين والتنظيمات من خلال تحقيق التوازن بين ما تفرضه ضرورة مواكبة التطورات والاقتصادية والاجتماعية وبين عدم التغيير المفاجئ والمستمر للقواعد القانونية بقدر الذي يضمن إليه المواطن ويوفر المناخ المناسب للاستثمار[2].

فالنظام الجبائي أن يجب يتسم بنوع من المرونة التي تجعله عنصراً متطوراً وذو فاعلية وأكثر دينامكية ويسر، ولا أن يكون في مظهر يتسم بالغموض والتعقيد وعدم الملائمة للواقع المعاش[3]، خاصة أن طول أمد إجراءات تحصيل الجباية وطابعها المرحلي المعقد لا يخدم أيضا الجهود التنموية، فهما يشكلان عاقاً أمام استفادة الجماعات الإقليمية من مداخليها والتي تم إدراجها مسبقاً في ميزانيتها المحلية[4].

2 –محدودية أداء المكلفين بالضريبة المحلية: (التهرب والغش الضريبي)

تبرز محدودية الأدوار الملقاة على عاتق المكلفين بأداء الضريبة والرسوم التي تفرضها الدولة والتي تتحصل منها الجماعات المحلية على كل أو بعض مداخيلها في جملة من المظاهر السلبية التي تصاحب عملية التحصيل الجبائي وتكون نابعة من الأشخاص الخاضعين لها، وتبرز في مظهرين أساسيين هما الغش والتهرب الضريبي، أين تؤدي تلك المظاهر إلى آثار سلبية تضر بالخزينة العمومية من خلال تفويت الفرصة أمامها بأن تصبح الضرائب المفروضة جزءاً من مواردها المالية، ومنه الإضرار بمستوى الإنفاق العمومي[5]، وهو ما يضطر الجماعات الإقليمية في النهاية للجوء إلى الإستعانة بالمصادر الخارجية كالإقتراض أو الإعانات المقدمة من الدولة، وما تحمله هذه الأخير من انعكاسات سلبية على استقلالية قراراتها المالية .

يظهر الغش الضريبي في حال امتناع المكلف عن دفع الضريبة أو في تخفيض قيمتها المستحقة بإستخدام طرق غير مشروعة وقد يظهر في صورة إخفاء أو محاولة إخفاء المبالغ أو طبيعة الأنشطة الخاضعة للرسوم، أو بعدم إجراء التقييد الصحيح للحسابات الخاصة بالتسجيل أو القيد في الدفاتر التجارية، أو تقديم

[1] – محمود جمام، النظام الضريبي وآثاره على التنمية الاقتصادية (دراسة حالة الجزائر)، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، السنة الجامعية: 2010/2009، صص 108/107.

[2] – عبد الله لعويجي، الأمن القانوني وعوائق تحقيه في الجزائر، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، جامعة منتوري قسنطينة، المجلد 06، العدد 2021/02، ص105.

[3] – عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية، المرجع السابق، ص13.

[4] – سناء حمرالراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب، السنة الجامعية: 2016|/2017، ص76.

[5] – ناصر مراد، أسباب التهرب الضريبي وأثاره على الاقتصاد الوطني، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات وخدمات التعلم، الجزائر العاصمة، الجزائر، العدد 14 /2010، ص13.

وثائق مزورة أو غير صحيحة حين طلب الحصول على تخفيض أو خصم في الرسوم أو غيرها[1]، وهو ما عبرت عنه المادة 303 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بإستخدام المكلف بالضريبة الطرق التدليسية؛ أما التهرب الضريبي يطهر في صورة التهرب الكلي أو الجزئي من الاقتطاع الضريبي، ويتم ذلك بتفادي المكلف بالضريبة إي مخالفة للنصوص ذات العلاقة من خلال استغلال الثغرات القانونية أو النقائص الموجودة في التشريع الجبائي، أو عن طريق سلوك مسلك التقييم الجزافي عمداً[2].

ولظاهرتي الغش والتهرب الضريبي عدة أسباب مباشرة وغير مباشرة قد تنبع من ضعف قيم المواطنة الفاعلة داخل المجتمع، إلى جانب ما تتحمله الإدارة الجبائية من مسؤولية تنجيد الوسائل المادية والبشرية المتوافرة لإنجاح مساعي تمويل ميزانية الدولة وجماعاتها المحلية من المداخيل الجبائية، ويمكن أن نوجز أهم الأسباب المؤدية لتفاقم ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي في نقطتين أساسيتين كالآتي:

أ- ضعف الإدارة الجبائية وقصور النظام الضريبي:

أن الحديث عن العوامل الإدارية المسببة لظاهرتي الغش والتهرب الضريبي يقودنا مباشرة نحو الإدارة الجبائية المنوط بها تطبيق القوانين الجبائية بتحصيلها للإيرادات الناجمة عن الضرائب والرسوم المختلفة وبالإعتماد على ما يتوفر لديها من وسائل مادية وبشرية التي تعمل إما على إنجاح أو إفشال النظام الجبائي ككل[3]، إذن فمسألة مرتبطة بمستوى حوكمة الإدارة الضريبة[4]، وهذه الأخيرة تستهدف إنجاح منظومة الجباية المحلية وتعزيز فرص الاستفادة المثلى الجماعات الإقليمية من النسب المذاخيل الجبائية المقررة لفائدتها.

تعاني الإدارة الجبائية في الجزائر العديد من المعوقات التي تحول بينها وبين التحصيل الفعّال للموارد الجبائية، فطرق التحصيل المعتمدة عبارة عن طرق تقليدية لا تخدم الفاعلية والكفاءة في الأداء التحصيلي، خاصة لو علما أن تلك الإجراءات والأساليب قديمة ومرتبطة بالمرحلة الاستعمارية والتي تظهر في حجم أو طبيعية الوثائق المستخدمة، بالإضافة تعقد الإجراءات المتعبة والنقص حاد في الإمكانيات المادية والبشرية، إذ يشتكي العديد من قابضي الضرائب قلة الأعوان متخصصين المكلفين بتحصيل الضريبة أو قلة وسائل النقل والحماية الأمنية المتوفرة لهم، فضلاً عن صعوبات أخرى كغياب ترقيم دقيق الطرقات، وعناوين المكلفين

---

[1] – رفيق نعامي، فوزي حاج أحمد، التدقيق الضريبي ودوره في تعزيز الموارد المالية للخزينة مع الإشارة إلى حالة الجزائر مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018، ص08.

[2] – بسمة عولمي، المرجع السابق، ص306.

[3] – سناء حمرالراس، المرجع السابق، صص 73 /74.

[4] – تعرف الحوكمة الضريبية على أنها: " **مجموعة القواعد والإجراءات التي تمارسها الإدارة الضريبية لضمان حسن سير العمل والارتقاء به، وزيادة الثقة بين المتعاملين معها لتحقيق العدالة وتوفير الشفافية وتفعيل الرقابة وتقرير المسائلة لجميع العاملين، وذلك لتحقيق أهداف التشريع الضريبي وزيادة الثقة في النظام الضريبي والاقتصادي للدولة** "، **راجع في ذلك:** – خديجة عوادية، دور الحوكمة الضريبية في الحد من التهرب الضريبي (دراسة ميدانية على مستوى مركز الضرائب سوق أهراس، مجلة المؤسسة، جامعة الجزائر 03، المجلد 10، العدد 01 /2021، ص145 .

بضريبة، وغياب اللجوء للأساليب الأكثر نجاعة كالحجر أو البيع بالمزاد العلني لتكلفتها المرتفعة مقارنة مع قيمة الضريبة الواجب تحصيلها[1].

كما يرد سبب ضعف الإدارة الجبائية لغياب التنسيق بين المصالح الضريبية ذاتها على المستويين المركزي والجهوية أو المحلي، والضعف الحاصل في التواصل بين مصالح مديرية الجمارك والخزينة العمومية والقابضات،[2]إلى جانب ما نلمسه أيضا من قلة استخدام تكنولوجيا الرقمية ووسائل المعلوماتية في تبادل المعلومات الجبائية أو الحصول عليها من المكلفين بالضريبة والتي من شانها الزيادة زيادة مردودية الناتج الجبائي ورفع مستوى كفاءة وفاعلية الإدارة الجبائية.

فالسياسات الضريبية الناجحة تعتمد بشكل حاسم على المعلومات حول الجهات الاقتصادية الفاعلة ومواردهم (مثل الدخل والثروة)، ومع ذلك فإن المعلومات ذات الصلة والموثوقة ليست متاحة دائمًا أو سهلة الاستخدام من قبل المكلفين بالضريبة والتي قد لا تتاح لهم عند التفاعل المباشر مع الإدارات العامة، مما يجعل من الصعب دفع الضرائب ويقلل من فعالية السياسة المالية، فالإدارة الضريبية غير الشفافة تؤذي لحالة من انعدام الثقة، وهو أمر يضر بالنمو الاقتصادي وتحقيق الرفاهية[3]، بالتالي فمحدودية أداء الإدارة الضريبية وعدم الاعتماد الكافي على الأساليب الحديثة والإستفادة من التطور التكنولوجي كعامل مساعد في التحصيل الجبائي تؤدي إلى زيادة من فرص التهرب والغش الضريبي.

لكن لابد من الإشارة أن الإدارة الضريبة لا تتحمل المسؤولية الكاملة في ذلك فهي تتقاسمها جبناً إلى جانب مع عوامل أخرى تنم عن قصور في النظام الضريبي أبرزها[4]:

- زيادة معدلات الضغط الضريبي ما يؤدي لإستنزاف القدرات المالية المواطنين،
- تعقيدات النظام الضريبي في مراحل التحصيل أو التنسيق،
- محدودية العقوبات المسلطة على المتهرب من أداء الضريبة،
- عدم استقرار التشريع الضريبي وقصور أوجه الرقابة المالية.

ب- ضعف الوعي الضريبي وتردي المواطنة الفاعلة:

تعتبر مسألة ضعف الوعي الضريبي من بين المظاهر السلبية المرتبطة بدرجة ووعي المكلفين بالضريبة بأهمية القيام بأدوارهم المجتمعية، وهو نتاج قصور في فهم الفرد لدوره في المشاركة في التنمية الاقتصادية

[1] – يوسف بناصر، المرجع السابق، ص116.

[2] – ناصر شارفي، سامي مباركي، الغش الضريبي في الجزائر وأشكاله وسبل مكافحته، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 48 /2017، ص282.

[3] - Fiscal Monitor Reports April 2018,World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, Cataloging-in-Publication Data , Joint Bank-Fund Library, P 43, Available at the following link; https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018, Received On Date: 11/11 / 2020.

[4] – ناصر مراد، المرجع السابق، ص11.

وبأهمية التضامن في إعادة توزيع المداخيل عن طريق سلوك مسلك الاقتطاع الضريبي[1]، وبالتالي يعد ضعف الوعي الضريبي انعكاساً للقيم الاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمع والتي تنم بدورها عن قصور في ممارسة حقوق وواجبات المواطنة على حد سواء، وهي من الأسباب غير المباشرة المؤدية لإنتشار ظاهرتي التهرب والغش الضريبي، فكلما تمكن الفرد المكلف بالضريبة من حقوق مواطنته كلما زاد حس الإنتماء لمحيطه وزادت فرص قيامه بما عليه من التزامات ضريبية.

كما أن قصور العدالة الجبائية غالباً ما تؤدي لنتائج عكسية تجعل المكلفين بأداء الضريبة يشعرون بثقل العبء جبائي المفروض عليهم، خاصة لو تمت مقارنتها مع نتائج السياسة الإنفاقية التي تكرس التفاوت ولا تخدم مسألة العدالة في التوزيع الثروات والدخول، وهو ما يقتضى رفع مستوى العدالة الجبائية وتكريس المساواة وإعلاء شعار المصلحة العامة[2]، وعلى العموم تتضافر جملة من العوامل النفسية والاجتماعية والاقتصادية في إضعاف مستوى الوعي الضريبي والمواطنة وتزايد معدلات الغش والتهرب الضريبي نذكرها في النقاط التالية:

– تردي الحالة الاقتصادية للمكلف بالضريبة والتي تدفعه إلى بحثه الذؤب على طرق احتيالية لتهرب من العبء الضريبي المفروض عليه، خصوصاً في ظل الأزمات المالية الراهنة وضعف مرودية المشاريع الاقتصادية والتنموية[3].

– تفاقم ظاهرة الفساد الإداري على مستوى الإدارات المنوط بها تقديم الخدمات العمومية، ما يتسبب في فقدان ثقة دافعي الضرائب والرسوم، والتي باتوا ينظرون إليها على أنها مجرد مساهمة منهم في بقاء منظومة الفساد المنتشرة، وهو ما يقود للبحث عن أساليب غير مشروعة لتملص منها[4].

– نقص الإعلام وشفافية، وهذا راجع لغياب إطار قانوني واضح يكرس حق الحصول على المعلومة الجبائية.

الفرع الثاني: ضعف مردودية المصادر غير الجبائية

إن ضعف الحاصل في مردودية الموارد الجبائية التي تشكل القسط الأكبر من مصادر تمويل الجماعات الإقليمية وعدم كفايتها، و تزايد أعباء الهيئات المحلية ومهامها التنموية أصبح يفرض عليها البحث عن مصادر أخرى غير جبائية لتمويل ميزانيتها ، إلا أن ذلك كثيراً ما يصطدم أيضا بضعف مرودية الموارد غير الجبائية عموماً وبالأخص مواردها الذاتية لسوء استغلالها وتسييرها من قبل الجماعات الإقليمية، ما يجعلها تضطر للجوء إلى مصادر خارجية غير جبائية لإخفاق مساعي التعبئة الذاتية والجباية لميزانيتها وما يحمل ذلك من خطورة على استقلالية تسيير ها الإداري والمالي، وهو ما يدعونا للتعرف على مضمون أهم المصادر غير

[1] – بسمة عولمي، المرجع السابق، ص209.

[2] – سناء حمرالراس، المرجع السابق، ص80.

[3] – شرشاري فاروق، المرجع السابق، ص278.

[4] – المرجع نفسه، 279.

الجبائية للجماعات الإقليمية **(أولا)**، تم دراسة أهم معوقات المصادر غير الجبائية التي تحول دون تحقيق المردودية الكافية **(ثانيا)**.

أولا- مضمون أهم المصادر غير الجبائية للجماعات الإقليمية:

يمكن تصنيف أهم المصادر غير الجبائية للجماعات الإقليمية والتي تمول بها ميزانيتها إلى المصادر الداخلية غير الجبائية وهي تمثل في الأساس في المداخيل الناجمة أملاكها الخاصة فهي نتاج موارد التي تعود ملكيتها لتلك الجماعات وتمتلك فيها حرية التصرف، ومصادر أخرى غير جبائية خارجية، وستتطرق إلى كلى المصدرين كما يلي:

1 - المصادر الداخلية غير الجبائية:

منح القانون الجزائري الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية كما نمحها الحق في التصرف في ممتلكاتها الخاصة كمصدر يُدر مداخيل مالية ناتجة عن ذلك التملك والمدرجة في ميزانيتها ضمن موارد التسيير، وهذا ما كذات عليه المادة 170 و195 من قانون البلدية 11-10 والمادة 151 من قانون الولاية 12-07؛ وبالرجوع إلى قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 المعدل والمتمم نجده يميز بين الأملاك العامة الوطنية والتي لا يجوز التصرف فيها والموجهة لصالح الجمهور كشواطئ، المجال الجوي، الثروات والموارد السطحية أو الجوفية، في حين أن الأملاك الخاصة هي مجموع الأملاك غير المصنفة أملاك عامة والتي تؤدي وظيفة تمليكية ومالية إما التابعة للدولة أو للجماعات الإقليمية[1].

بالنسبة الولاية تحوز أملاك من بينها جميع البنايات والأراضي المملوكة لها والمخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارة، المحالات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية المنجزة بأموالها الخاصة، الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها أو أنجزتها الولاية، الأملاك المتنازل عليها لصالحها[2]، أما البلدية فهي تحوز بدورها على أملاك خاصة بها أهمها الأملاك المتنازل عنها لصالح البلدية، الأراضي الجرداء والأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة، العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي، المساكن الوظيفية التي نقلت ملكيتها للبلدية.. الخ[3].

في هذا الإطار أوجب القانون المجالس الشعبية البلدية اتخاذ جميع التدابير للازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل بجعلها أكثر مردودية[4]؛ وفيما يلي بعض الأعمال والتصرفات التي يمكن ممارستها على ممتلكات الجماعات الإقليمية الخاصة والتي يمكن لها تمويل ميزانيتها المحلية:

أ- التصرف في الأملاك العقارية بالإيجار أو بالبيع :

---

[1] - المواد 02، 03 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 0 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد 52، الصادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-14، المؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، ج.ر.ج.ج، العدد 44، الصادر في 03 غشت 2008 .

[2] - المادة 19 من نفس القانون.

[3] - المادة 20 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

[4] - راجع لاسيما المادة 113 وما يليها من القانون رقم 11-10،المرجع السابق.

منح المشرع الجزائري الحق للجماعات الإقليمية في تأجير أملاكها العقارية ذات الإستعمال السكني عن طريق التراضي[1]، كما منح لها حرية تسيير المحلات التجارية المملوك لها ملكاً خاصاً وفق دفتر الشروط، حيث تستطيع تحديد مبلغ التعويض عن التسيير والذي يتم دفعه لصالح خزينة الولاية أو البلدية، وبدفتر الشروط نفسه تستطيع التنازل بعد استشارة مصالح التقنية لإدارة أملاك الدولة عن العناصر غير المادية في المجال التجاري والمستثمرات الحرفية [2]، وما يميز عقد الإيجار أنه من قبل العقود الإدارية التي تفترض لجوء الإدارة إلى دفاتر الشروط المحررة سلفاً، على أن يقتصر دور المستفيد على توقيع ما تم تحديده سلفاً من شروط من جانب الإدارة[3].

وفضلاً عن ما سبق أجاز المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية أيضا سلوك مسلك البيع لممتلكاتها العقارية الخاصة وتحصيل أثمانها[4]، غير أنه يجب في كل الأحوال أن تلتزم تلك الجماعات بإجراء عماليات البيع في حدود التطبيق الصارم لمبدأ المناقصة العلانية للعمليات الواردة عليها[5]، وهو ما من شأنه تكريس مبدأ الشفافية والمنافسة للازمين للحصول على أفضل سعر ممكن.

ب- نواتج الاستغلال: وهي المذاخيل التي غالباً ما تمتاز بمردوديتها الضعيفة، وتتمثل أساساً في المقابل المالي الناجمة عن تقديم بعض الخدمات من طرف المصالح المحلية للجمهور المنتفعين بها[6]، وشمل تلك المداخيل خصوصا ما يلي[7]:

- حقوق الدخول للملاعب والمتاحف البلدية،
- حقوق الوزن التي تُستحق عن طريق المكاتب البلدية للموازين والقياس والرقابة،
- حقوق استعمال الأرصفة وشغلها،
- حقوق التخزين والتفريغ،
- حقوق الفحص والدمغة المحصل عليها مقابل ضمان الرقابة الصحية للحوم.

ج- الحقوق الوقوف، الطرق، وشغل الأماكن العمومية:

تتمثل حقوق الوقوف والطرق في ذلك المقابل المالي الناجم عن حق استغلال ساحة من الطريق العمومي بعد الحصول على ترخيص مسبق[1]، وتؤسس بناءاً على الشغل الفعلي لمدة مؤقتة لمواقع الطرقات العمومية

---

[1] – المادة 110 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم،المرجع السابق.

[2] – رضوان عايلي، أملاك الجماعات المحلية ومبدأ للامركزية الإدارية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 09، العدد 2014/10، ص511.

[3] – برهان رزيق، عقد الإيجار الإداري، ط01، المكتبة القانونية، دمشق،2002، ص34 .

[4] – المادة 111 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

[5] – ياقوت قديد، محمد بوقناديل، دور الإيرادات غير الجبائية في تعبئة الموارد المحلية البلدية، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، جامعة المسيلة، الجزائر، العدد 03 / مارس 2018، ص338.

[6] – موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، بدائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 01، العدد 10 / 2014، ص33.

[7] – عادل بوعمران، نظام البلدية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلة الأمة، العدد 27/أفريل 2011، ص ص43-44.

لقاء استعمالها، وتحدد الأتاوى بالإستناد على تعداد السكاني للبلدية؛ أما حقوق شغل الأماكن العامة فتؤسس بناءاً على نواتج استغلال المساحات العمومية والأماكن العامة كالأسواق الأسبوعية، ويؤسس ذلك الرسم بمداولة مصادق عليها من الجهات الوصية، ويمكن للبلدية التكفل بعملية التسيير؛ ويحدد السعر بناءاً على المساحة المشغولة أو طبيعة وقيمة البضاعة المراد عرضها[2].

د- الناتج المالي: يتشكل الناتج المالي من المذاخيل المالية الناجمة عن الأسهم وما تحققه من مردودية أو السندات، ويشمل علاوة على ذلك فوائد القروض التي تمنحها الجماعات الإقليمية لغيرها من الوحدات أو المؤسسات الاقتصادية، وما يضاف إليه من إرباح المرافق التابعة لها ذات الطابع الصناعي أو التجاري[3].

الجدير بالإشارة أن المشرع علاوة على ما سبق ذكره أجاز للجماعات الإقليمية اقتطاع جزء من إيرادات التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار[4]، وهو ما يصطلح على تسميته بالتمويل الذاتي بمعناه الضيق، وتحدد نسب ذلك الاقتطاع بقرار وزاري مشترك بالنسبة للبلدية، وقرار وزراي في ما يتعلق بالولاية، وتتراوح تلك النسب مابين 10 % و20 % من مجموع الإيرادات، وتوجه لتمويل وصيانة الهيئات التابعة لها وكل ما يمس تحسين الظروف المعيشية للمواطنين أو الحفاظ على التوازن المالي للميزانية المحلية[5].

2 - المصادر الخارجية غير الجبائية:

تستعين الجماعات الإقليمية بالمصادر الخارجة غير الجبائية كسبيل لتجاوز العجز المالي الذي قد يرد في ميزانيتها حين عدم كفاية مواردها الداخلية المنوط بها تغطية أعباء النفقات المحلية، وتتمثل أساساً فيما يلي:

أ- القروض: يعرف القرض في المجال العمومي في العادة على أنه مبلغ من النقود تتحصل عليه الدولة من مصادر داخلية أو خارجية، وتتعهد بناءاً عليه برد ودفع فائدة عنه وفق شروط وضوابط معينة[6]، وعلى صعيد المحلي يتمثل القرض فيما تتحصل عليه الجماعات الإقليمية من مبالغ مالية من الجمهور أو البنوك أو المؤسسات الائتمانية، مع تعهدها برد قيمة المبلغ المتحصل عليه وفق شروط تحدد في العقد القرض المبرم بينهم، وتوجه قيمة القرص نحو تمويل المشروعات الإستثمارية التي تدر عائدات مالية[7].

---

[1] – يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق،جامعة الجزائر، السنة الجامعية :2011/ 2012، ص53.

[2] – ياقوت قديد، محمد بوقناديل، المرجع السابق، ص339.

[3] – ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة ثلاث بلديات)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان، السنة الجامعية : 2010 /2011، ص152.

[4] – المادة 179 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم،المرجع السابق.

– المادة 158 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[5] – يوسف سلاوي، المرجع السابق، ص52.

[6] – أعمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة (النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة)، دط، دار هومة، الجزائر، 2010، ص117.

[7] – مبارك لسلوس، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، الجزائر، العدد 40 /2010، ص24.

تعد القروض مصدر من المصادر الخارجية لتمويل الجماعات الإقليمية وهذا ما أقره قانوني البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية 12- 07 [1]، ويتم اللجوء إلى مثل هذا النوع من المصادر بموجب مداولة من قبل المجالس الشعبية المحلية، بناءاً عليها يتحدد شكل القرض ومدته مع ضرورة مصادقة السلطة الوصية عليها، حيث تشترط العديد من تشريعات الإدارة المحلية المقارنة ترخيصاً من المشرع قبل لجوء الهيئات المحلية إليها كوسيلة لتمويل المشروعات التنموية المحلية[2]، وبناءاً عليه فإن القروض المحلية يشرط فيها القانون توجيه مبالغها لتغطية المشاريع ذات النفع والمردودية والتي تعجز الميزانية على تغطيت أعباءها، من غير ورود استعمالها لتسديد الديون الأصلية أو نفقات التجهيز، وهذا من أجل زيادة فرص تسديد قيمة القرض في أجله المحدد[3].

ب- الهبات والوصايا: تشمل المداخيل الناجمة عن الهبات والوصايا تبرعات المواطنين أو الهيئات الوطنية أو الأجنبية، وقد تتحصل عليها الجماعات الإقليمية بصورة مباشرة أو بطريق غير مباشر من خلال مساهمة تلك الجهات في تمويل حد المشاريع التنموية قيد الإنشاء، أو قد يكون مصدرها الوصاية التي يتركها الأشخاص بعد وفاتهم، أو في شكل هبة مقدمة من أحد المغتربين في الخارج[4].

ولقد أجاز المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية إمكانية قبول أو رفض الهبات والوصايا المقدمة لها أو لمؤسساتها العمومية على أن يتم المصادقة عليها بموجب مداولة من مجلسها المنتخب، أما عن الهبات أو الوصاية الأجنبية فهي تندرج ضمن مواضيع المداولات التي تستوجب المصادقة الصريحة من قبل الجهة الوصية، ولا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي بالنسبة لمداولات للمجالس الشعبية البلدية، ووزير الداخلية بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية الولائية[5]، وعلى العموم يمكن اعتبار أن الهبات والوصايا أنها تعد بحق بمثابة التضامن الحقيقي من المواطنين في النهوض بقاطرة التنمية المحلية وشكلاً مغايراً من أشكال المشاركة الشعبية الناجعة لتمويل الميزانية المحلية[6].

ج- الإعانات: هي تلك المبالغ المالية المقدمة للجماعات الإقليمية لمساعدتها على تغطية جزء من نفقاتها وتوجه للوحدات المحلية ذات الموارد الضعيفة أو لمساعدتها في مواجهة الظروف الطارئة أو استثنائية كالكوارث الطبيعية، وتتفاوت نسب تلك الإعانات من دولة إلى أخرى[7]، ويمكن التميز الإعانات الموجهة للجماعات الإقليمية من خلال النظر إلى طبيعة الجهة التي تتولى تقديمها لها، وهي على النحو التالي:

---

[1] – المواد 174، 195، 198 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.
– المادة 156 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] – رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة ؟،المرجع السابق، ص102.

[3] – لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 2005/07، ص237.

[4] – جلول ياسين بن الحاج، المرجع السابق، ص156.

[5] – المواد، 166، 170، 171 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.
– المواد 133، 134 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[6] – مبارك لسلوس، المرجع السابق، ص24.

[7] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص ص157- 158.

– **الإعانات المقدمة من الدولة:** هي تلك المبالغ المالية المقدمة من طرف الدولة (السلطة المركزية) الموجهة لمساعدة الجماعات الإقليمية بغية انجاز مختلف البرامج أو المشاريع ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي على إقليمها، وتقدم في شكل مساعدات ومخصصات تسيير بمراعاة بعض الظروف التي قد تمر بها الجماعات الإقليمية كعدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها أو صلاحياتها بموجب القانون، أو عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية في حال التكفل بحالات القوة القاهرة لاسيما الكوارث الطبيعية... الخ[1]، حيث تقدم تلك الإعانات في إطار بعض المخططات والبرامج التنموية كالمخططات والبرامج القطاعية للتنمية **(PSD)** والمخططات البلدية للتمنية **(PCD)**، والتي يمكن لنا إيجازها في النقاط التالية:

* **إعانات مخططات البلدية للتنمية (PCD):** هي تلك الإعانات التي تتم في شكل التمويل الذي تقدمه الدولة للبلديات في إطار ميزانيتها للتجهيز من خلال الاستعانة بالمخطط البلدي للتنمية، وما يميزها أنها ذات طابع نهائي وغير قابلة للإسترجاع تسييرها البلديات في إطار المشاريع الغير مبرمجة وتوجه في مجالات أهمها التزويد بالمياه الصالحة للشرب، التهيئة الحضارية . التربية والتكوين والصحة والنظافة .. الخ[2].

فبرامج مخططات البلدية للتمنية قائمة في الأساس على برنامج الدولة في جانب التسيير اللامركزي يخول تسييرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي على اعتبار أنه الأمر بالصرف على مستوى البلدية[3].

* **إعانات البرامج القطاعية للتنمية (PSD):** وهي تلك الإعانات المالية المقدمة في إطار البرامج القطاعية الغير ممركزة والتي يعتمدها الولاة[4]، والموجهة أساساً لصالح الولايات بنسبة 3 % من الناتج الداخلي الخام الإجمالي، وتوجه لتمويل المجالات التنموية على غرار مجالات المتصلة بالتربية والري والطرق والتجهيز والتزويد بالمياه الصالحة لشرب والمساهمة في تلبية الحاجيات الأساسية لسكان الولاية[5]، وفي ذات الإطار منحت المادة 73 من قانون الولاية رقم 12-07 للمجالس المحلية المنتخبة الشعبية الولائية مهمة اقتراح قوائم المشاريع التي تسجل سنوياً في البرامج القطاعية العمومية.

– **الإعانات المقدمة للبلديات من ميزانية الولاية:** وهي تلك المبالغ المالية المقدمة بتخصيص خاص في شكل مساهمة من ميزانية الولاية بغرض تمويل المشاريع التنموية لفائدة البلديات، والذي يتم على أثر طلب تقدمه البلديات لمديرية الإدارة المحلية والذي يرفق بملف يثبت الأسباب الداعية له[6]، وبالتالي فهو بهذا المعنى يعبر عن مستوى التضامن المالي بين مستويات الوحدات المحلية.

---

[1] – المادة 172 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 154 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] – زبير بن عامر، دور مصادر التمويل الخارجية في تمويل ميزانية البلدية في الجزائر(دراسة حالة بلدية رأس الوادي للفترة 2018/2014)، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد 10، العدد2020/02، ص131.

[3] – موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، المرجع السابق، ص34 .

[4] – الشريف رحماني، المرجع السابق، ص81.

[5]– تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة ؟، المرجع السابق، ص104.

[6] – زبير بن عامر، المرجع السابق، ص132.

– **إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:** يعد هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية ويحدد مقره في مدينة الجزائر بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناءاً على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية، ويكلف هذا الصندوق على وجه الخصوص بإرساء التضامن المالي بين الجماعات المحلية وذلك من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، وبالأخص الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع المبالغ المقدرة في ميزانية الجماعات المحلية، حيث يتولى علاوة على ذلك دفع مخصصات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي تقدر بنسبة 60 % كتخصيص إجمالي للتسيير، و40% لتخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار[1].

وبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 11–10 نجد أن المشرع الجزائري في سبيل تجسيد التضامن المالي مابين البلديات وضمان المداخيل الجبائية استحدث صندوق البلدي للتضامن بموجب المادة 211 منه الذي يتولى دفع ما يلي[2]:

– مخصص مالي سنوي بالمعادلة موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية،

– إعانات التجهيز الموجهة لقيم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية،

– إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة، على أن يتم تقييد إعانات التجهيز للصندوق البلدي للتضامن بتخصيص خاص.

أما بالنسبة الصندوق التضامن للجماعات المحلية فقد تطرق إليه قانون الولاية12–07 بموجب المادة 176 منه حيث يستهدف بدوره تجسد التضامن المالي بين الولايات وضمان المداخيل الجبائية ويتولى دفع ما يلي[3]:

– تخصيص سنوي للمعادلة موجه لقسم التسيير في ميزانية الولاية،

– إعانات تجهيز موجهة لقسم التجهيز والاستثمار في الميزانية الولاية ،

– إعانات استثنائية للولايات التي تواجه وضعيات مالية صعبة أو أحداث كارثية ،

– إعانات تشجيع البحث والتكوين والاتصال أو تلك الموجهة لتتميه المناطق الواجب ترقيتها.

كما نص القانون البلدية رقم 11–10 على غرار قانون والولاية 12–07 على صندوق آخر وهو صندوق الضمان للجماعات المحلية المخصص لفائدة الولايات والبلديات ويوجه لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية للمبالغ المتوقع تحصيلها والممول أساساً من خلال المساهمات الإجبارية للجماعات المحلية[4]، وتحدد نسب تلك المساهمات كل سنة بقرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية والتي تخضع للتقديرات الجبائية للبلديات

[1] – المواد 02، 03، 05، 06 من المرسوم التنفيذي رقم 14–116، المرجع السابق.

[2] – المواد 211، 212 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[3] – المواد 176، 177 من القانون رقم 12–07، المرجع السابق.

[4] – المادتين 113، 114 من القانون رقم 11–10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

– المادة 178 من القانون رقم 12–07، المرجع السابق.

والولايات[1]، فهو بهذه الصورة يعتبر آلية حقيقة لإعادة التوازن الموارد ذات الطابع الجبائي والتي تعد أهم مورد من موارد الجماعات الإقليمية[2]، وبالتالي يساهم قدر الإمكان في تقليص الفوارق الجهوية وإنعاش مشاريع التنمية المحلية.

ثانيا – معوقات المصادر غير الجبائية:

تبرز الوضعية الصعبة لمردودية المصادر غير الجبائية للجماعات الإقليمية في أن لا تمثل في أحسن الأحوال سوى 10% من مجموع إيرادات ميزانية الجماعات الإقليمية، وهو ما جعلها هذه الأخيرة رهينة النسب المحددة لها سلفاً من عائدات الضرائب الرسوم، فموارد الأملاك كان من الممكن بكثير أن تعمد على الزيادة في حجم تعبئة مواردها وتحقيق الاكتفاء الذاتي، إلا أنها لا تخلو من عدة معوقات ساهمت في إضعاف حكامة تسييرها واستغلالها مع توجه الجماعات الإقليمية المفرط نحو الاعتماد الشبه الكلي على المصادر الخارجية التي تترك انعكاسات وآثار سلبية على استقلاليتها في تسيير فضلاً عن تراكم المديونية.

1 – ضعف مردودية تسيير أملاك الجماعات الإقليمية: يمكن إجمال الأسباب التي أدت إلى تدهور مرودية تسيير أملاك الولاية والبلدية الخاصة وجعلها من بين المصادر التمويلية التي تحتل المراتب الأخيرة في تمويل ميزانياتها المحلية مقارنة بالمصادر الجبائية أو الخارجية في النقاط التالية:

أ – النقص الكمي لأملاك الجماعات الإقليمية:

تحصلت بعض الولايات والبلديات عبر القطر الوطني من خلال تسيير أملاكها العقارية الخاصة على إيرادات معتبرة، والتي ساهمت بشكل كبير في تقليل حجم الاعتماد على نواتج الضرائب والرسوم المحصلة، إلا أن العديد من الوحدات المحلية الصغيرة من حيث الحجم وهي كُثر لازالت تعتمد على الصادر الجبائية بالدرجة الأولى[3]، والتي لا تتعدى في أحسن الأحوال نسبة 2% تعد نسب ضعيفة جداً تجعل البلديات في حالة عجز شبه دائم وفي حاجة ماسة للإعانات التي تقدمها الدولة[4]؛ ومرد ذلك يكمن في النقص الكمي الحاصل في أوعيتها العقارية وممتلكاتها خاصة خصوصاً الفقيرة منها، بإستثناء بعض البلديات والولايات عبر الوطن والتي قد تتوافر لها ممتلكات معتبرة بفضل موقعها الجغرافي المتميز أو إمكانياتها الاقتصادية والسكانية.

وما زاد الوضع تعقيدا صدور قانون سنة 1981 المتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة الذي ساهمت في جعل الإيرادات الناجمة عن الأملاك العقارية والمنقولات تتميز بالضعف الشديد إذا ما تم مقارنتها بالإيرادات

[1] – المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 14–116، المرجع السابق.

[2] – أمينة عديد، صندوق الضمان آلية لإعادة توازن الإيرادات الجبائية، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة 02، الجزائر المجلد 07، العدد 2020/13، ص93.

[3] – الطيب ماتو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص42.

[4] – زهية إعباسن، مساهمة أملاك البلدية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر (2012– 2017)، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، العدد 10 / ماي 2018، ص110.

الجبائية[1]، إلى جانب بعض التدابير المتخذة من سابقاً قبل الدولة والتي ساهمت في عرقلة التطور الاقتصادي والاجتماعي وعرقلة التسيير الناجع للموارد المتاحة، من بينها تطبيق مبادئ الثورة الزراعية التي أدت لإنتزاع عدد كبير من الأراضي الزراعية من ذمة الجماعات الإقليمية، إلى جانب التنازل عن الأملاك العقارية المحلية في إطار عمليات التنازل عن أملاك الدولة والتي حرمة العديد من البلديات من نواتج الإستغلال كالإيجار وغيرها، كما فرض عليها اللجوء إلى طرق التسيير المباشر وتكوين احتياطات عقارية بلدية تسييرها بنفسها وهو ما زاد من حجم الجرائم والفضائح المالية، فضلاً عن إجبار الجماعات الإقليمية على إنشاء وتسيير حظائر العتاد والوحدات الإنتاجية والخدمات بمقاولات بلدية وشركات ولائية تخضع لقواعد التسيير الاشتراكي[2].

ب – عدم الإحاطة بالقيمة الحقيقية لأملاك الجماعات الإقليمية ومحتوياتها:

تطرح مشكلة سوء تثمين ممتلكات الجماعات الإقليمية الخاصة عدة إشكالات في ميدان العملي، والذي قد يظهر في صورة عدم التقدير الواقعي والحقيقي لقيمة الملاك والذي ينجر عنه منحها في معظم الأحيان أثمان بخسة ورمزية لا تليق بها، فضلاً عن تهرب المستفيدين من دفع ما عليهم من مستحقات أو مجانية الخدمات التي تقدمها[3]، إلى جانب التدخل المتكرر في وضع وتحديد أسعار تأجير وكراء ممتلكات البلدية التي تتم بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي من دون الإعتماد على معلومات وبيانات دقيقة لذلك على غرار المعلومات التي توفرها المصالح التقنية والمالية، فضلاً عن عدم مراجعة أسعار الإيجار ما جعل العديد من ممتلكاتها المستأجرة تؤجر بأسعار رمزية لا تغطي تكاليف صيانتها، ناهيك عن أن الزيادة المعتبرة في حجم الإنفاق لم يصاحبها مراجعة الأسعار الإيجارية للممتلكات البلدية[4].

كما أن قطاع الخدمات العمومية التي تؤديها الجماعات الإقليمية يشوبه تردي في الوضعية المالية كون تلك الخدمات تقدم في الغالب بصورة مجانية دون مقابل، أو بمقابل لا يرقى للمستوى المطلوب، فالخدمات المجانية على سبيل المثال زيادة على أنها لا تدر مقابل مالي يوضع في خزينة البلدية فهي تكلفها مبالغ مالية معتبرة كمنح شهادات الميلاد أو عقود الزواج .. الخ[5]؛ إلى جانب ذلك نجد أنه غالباً ما يتميز مسيري الجماعات الإقليمية بإهمالهم لعمليتي الإحصاء أو تحيين سجلات الأملاك العقارية الخاصة أو حتى الإلمام بالطبيعة القانونية لها الشي الذي يؤدي إلى رفض العمليات التي تتطلبها عمليتي الصيانة أو الإصلاح من طرف المراقب المالي، ومثال ذلك إهمال إحصاءات السكنات الوظيفية وجرد الأملاك العقارية[6]، وبالتالي فإن واقع الجماعة الإقليمية والذي يظهر ضعف الإهتمام بممتلكاتها لعدم قدرتها على معرفة أملاكها أو إحصائها أو

---

[1] – سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية: 2008 / 2009، ص104.

[2] – الطيب ماتو، المرجع السابق، ص44.

[3] – زهية إعباسن ، المرجع السابق، ص111.

[4] – سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مجلة البدر، جامعة بشار، المجلد05، العدد2013/08، ص173.

[5] – سهيلة صالحي، المرجع السابق، صص 106/ 107.

[6] – محمد عبد الباسط لطفاوي، الأملاك الوطنية كمورد من موارد الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 01/ مارس 2020، ص ص811-812.

استغلالها ينم عن قصور في حكامة تسيير أملاكها المحلية والتي تعد أحد أهم مصادر التمويل الذاتية والتي من شأنها تعزيز قدرتها التمويلية لأنشطتها التنموية والخدماتية.

ج- تعدد أوجه وأسباب سوء تسيير واستغلال الأملاك المحلية:

أن الجماعات الإقليمية التي لا تتحصل على مردودية كافية من استغلالها لأملاكها مرد ذلك يرجع في الأساس لسوء تسييرها واستغلالها لهاته الأملاك بالدرجة الأولى، لأن قلة مردوديتها كثيراً ما لا تتناسب مع حجم ممتلكاتها، فمداخليها تظل ضعيفة جداً إذا ما تم مقارنتها بالحجم الإجمالي لمواردها المالية الذاتية، ومن هذا المنطلق يمكن أن نورد أهم مظاهر سوء الاستغلال وتسيير ممتلكات الجماعات الإقليمية والعوامل المساهمة في ذلك من خلال بعض النقاط التالية:

- العجز عن التصدي لظاهرة استعمال العشوائي للأماكن والطرق العمومية من طرف المواطنين لأغراض تجارية مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم الاستفادة الكاملة من عوائدها المالية[1].

- مساهمة ظاهرة غياب الأسواق اليومية القانونية في تردي مردودية ممتلكات البلدية بالموازاة مع انتشار الباعة الفوضويين الذين يستغلون الأرصفة والمساحات الشاغرة بدون ترخيص مسبق[2].

- إن الكثير من البلديات لا تمارس نظام المرائب التي توجب دفع مقابل مالي كناتج للاستعمال، فضلاً عن أن وضع السلع موارد البناء بمناسبة القيام بالأشغال العمومية لا تستفيد من وراءها البلديات والتي كان من الممكن بكثير أن تخضعها البلديات لحقوق مالية يومية لتمويل ميزانيتها[3].

- مساهمة الثغرات والفجوات قانونية في ترك المجال لمستأجري أملاك الجماعات الإقليمية للإحتيال والتلاعب المستمر على مستحقاتها منها، والذي كان ولا يزال مرده عدم التطبيق الصارم لمستلزمات التحصيل، والتنازع الدائم بينها وبين أملاك الدولة خصوصاً على مناطق الملكية والنفوذ[4].

- قدم النصوص والتنظيمات ذات العلاقة بتسيير الممتلكات المحلية وتشتتها وعدم مواكبتها لتطورات التي عرفتها الجماعات الإقليمية[5]، خاصة لو علمنا أن قانون البلدية 11- 10 وقانون الولاية رقم 12-07 نص في فصل خاص على الأملاك الجماعات الإقليمية إلا أن كل عمليات التسيير الأملاك العقارية ما تعلق منها بالإقتناء والعقود تعود إلى قوانين وتنظيمات مغايرة كقانون الأملاك الوطنية أو المرسوم التنفيذي رقم 91- 454 الذي يحدد الشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة تابعة للدولة وتسييرها[6].

---

[1] - سهيلة صالحي، المرجع السابق، ص105.

[2] - زهية إعباسن ، المرجع السابق، ص111.

[3] - سهيلة صالحي، المرجع السابق، ص106.

[4] - خيضر خنفري، المرجع السابق، ص137.

[5] - وداد علو، المرجع السابق، ص50.

[6]- رضوان عايلي، المرجع السابق، ص517.

2 – التأثير السلبي للإعتماد المفرط على مصادر التمويل الخارجية:

تلجأ تلك الجماعات الإقليمية لتعبئة مواردها وتحقيق التوازن المالي من الإعانات المقدمة من الدولة وصناديقها المشتركة، إلا أنه ونظراً لكونها عاجزة على الوصول إلى مراتب مهمة في تطوير مصادر تمويلها الذاتي أو المساهمة في فرض الضرائب والرسوم، بات اعتمادها المفرط على المصادر الخارجية كالإعانات والقروض يشكل عاقلاً أمام الحكامة المالية للجماعات الإقليمية، ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

أ– إضعاف استقلالية القرار المحلي: يقصد بالقرار المحلي كل قرار يصدر عن الجماعات الإقليمية ويحمل في طياته تعبيراً عن إرادتها الحرة في القيام بالإختصاصات المسندة إليها في إطار التنظيم والتشريع المعمول بهما[1]، والتأثير السلبي لتمويل المركزي يكمن في أنه يسمح بتدخل هذه الأخيرة في مضمون القرار المحلي وإضعاف حرية المجالس المحلية المنتخبة في تسيير برامجها ومشاريعها التنموية.

فلاشك أن استفادة البلديات من إعانات الدولة يكون مصحوباً بإطار قانوني محدد سلفاً يبزر الإجراءات التي ينبغي أن تمنح خلالها الإعانات وكيفيات إنفاقها وأشكال الرقابة الممارسة عليها نظرا لإحتفاظ الدولة بحق التوجيه والإشراف على صرف واستخدام هذه الأموال، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إضعاف استقلالية القرار المحلي، فتدخل الدولة هنا يعد من قبيل الوصاية الإضافية التي تخول لها تولي ممارسة حق اختيار الحاجيات المحلية، حتى تصبح في نهاية المطاف جل مجالات التنمية المحلية مسيرة كلياً بقرارات مركزية[2]، وخير ذليل على اتساع مجال تدخل السلطة المركزية وهو تقييدها المبالغ فيه لصرف نفقات الجماعات الإقليمية.

ب – قاعدة تخصيص الإعانات توجيه للقرار المحلي: تقتضي هذه القاعدة أن تكون الإعانات المقدمة من الدولة في شكل حصص يتم توجيهها لمشاريع محددة من طرفها، خلافاً للإعانات التي قد ترد في شكل مبلغ مالي يوجه للإستثمار دون تحديد المشاريع المراد تمويلها[3]، والملاحظ أن معظم الإعانات المقدمة من طرف الدولة مخصصة لمشاريع وقطاعات معينة حيث لا تمتلك الجماعات الإقليمية فيها حرية التصرف، وتبرز بكثرة من خلال البرامج القطاعية للتنمية والتي دائماً ما تكون محددة قطاع بقطاع من طرف السلطة المركزية في حال توزيعها[4]، وهو ما أكد عليه المشرع الجزائري على سبيل المثال في نص المادة 172 من قانون البلدية رقم 11–10 على أنه: ".. **توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحة من أجله** "؛ كما نص قانون الولاية أيضا في المادة 154 منه على أنه :" .. **وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله**".

---

[1] – أحمد حرير، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلاني ليابس سيدي بالعباس، السنة الجامعية 2021/2020، ص257.

[2] – هشام بن ورزق، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، المجلد 07 ،العدد 15/ديسمبر 2006، ص18.

[3] – رحمة شكلاط، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 01 / 2011، ص106.

[4] – تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة ؟، المرجع السابق، ص114.

إن الإعانات الممنوحة من الدولة توجه في الغالب للجوانب المرتبطة بالتسيير على اعتبار أنها الهاجس الأكبر للمجالس المنتخبة لعدم قدرتها على تغطية النفقات الإجبارية، وهي خاضعة لقاعدة تعرف "**بالتناسب العكسي**"، والتي مفادها هو أن الزيادة في قيمة تلك الإعانات تزداد بتناقص المداخيل المحلية وتقل بزيادة إيراداتها[1]، ونظراً لكون معظم البلديات عاجزة عن تغطيت نفقات التسيير ما بالك بنفقات التجهيز والإستثمار يزداد بالنتيجة حجم لجوءها لتمويل المركزي، وهو ما يؤدي للإنتقاص من الدور الايجابي الذي تؤديه المجالس المحلية في قيادة قاطرة التنمية المحلية جراء قاعدة التخصيص.

ج- انفراد السلطة المركزية بالتخطيط والرقابة على النشاط التنموي: لاشك أن عملية التخطيط تتيح استخدام الطرق العقلانية في تسيير من خلال تحديد الخيارات المتاحة واختيار أفضل السبل لتحقيق الأهداف، كما تساعد على التوظيف الرشيد للقدرات المالية والإقتصادية لتحقيق أفضل النتائج مستقبلاً[2]، وهو ما يتيح للجماعات الإقليمية بأن تكون لديها رؤية إستراتجية، وهي مؤشر هام من مؤشرات الحكامة الجيدة الذي يقتضي وضع الخطط والبرامج والإلمام بكل المتغيرات واتخاذ ما يلزم من أدوات لمواجهتها[3]، وبالتالي تحقيق الاستجابة السريعة والفاعلية في كل نواحي التسيير المحلي.

وفي هذا الإطار ونظراً لحجم الموارد التي خُصصت للإستثمارات المحلية لجأت الدولة إلى التخطيط للتنمية المحلية وإدراجها ضمن المخطط الوطني من حيث اختيار الاستثمارات الممكنة وتحيد دقيق للأولويات التنموية، غير أن ذلك يعني بالمقابل تقييد مشاركة الجماعات الإقليمية في العمليات التنموية على غرار التهيئة العمرانية، أين جعل المشرع الجزائري من السلطة الوصية المسؤولة على تنفيذ ومراقبة تنشيط مخططات البلدية للتنمية[4]، ورغم كبر حجم المبالغ المالية السنوية لتمويل مخططات التنمية للبلدية إلا أنها لا تسد كل حاجيات البلديات والتي يبقى لها سوء مبالغ ضئيلة والتي تجد نفسها أيضا أمام تدخلات مكثفة من قبل الدولة والولاية من جهة، وكذا المصالح الخارجية من جهة أخرى والتي تجبرها على إتباع السياسات التنموية المعتمدة من قبل الدولة حتى وإن كانت تتنافى وخصوصية حاجياتها الذاتية، وهو ما يفرز ضعف استجابة الهيئات المحلية للواقع الاقتصادي والاجتماعي المعاش على مستوى الإقليم الذي تتولى إدارته[5]، كما يجعل الجماعات الإقليمية مجردة من كل وسائل المبادرة والحرية في إدارة وتسيير المشاريع التي تسطرها لخدمة للمواطن المحلي.

د- الزيادة المفرطة في المديونية: تعد المديونية من الظواهر الاقتصادية والمالية والتي ترد في حالة وجود عجز مالي يصعب تداركه واستمراره لعدة سنوات متتالية بمبالغ ضخمة، ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى بروز

[1]- محمد بركات، أي دور للجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة التنمية المحلية ؟ بين طموح الأهداف ومحدودية الموارد حالة البلديات الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، العدد 2/ جانفي 2018، ص117.

[2] - محيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج،د ط، دار الكتب القطرية، مطبعة الريان، 2014، ص73.

[3] - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص142.

[4] - يوسف سلاوي، المرجع السابق ص89.

[5] - خنفري خيضر،المرجع السابق ص125.

ديون يصعب التخلص منها[1]، ونظراً لكون العديد من البلديات عبر القطر الوطني تعاني من مشكلة تراكم الديون والتي وصلة لدرجة جعلت من مسألة دفع إقساط الديون عبئاً إضافياً على الموازنة، مما جعل البلديات عاجزة عن تحريك برامجها التنموية[2]، فلاشك إذن أن ديون الجماعات الإقليمية لها العديد من الآثار السلبية على خصوصاً على استمرارية انجاز المشاريع التنموية وتقديم الخدمات المحلية، إلى جانب عرقلة النمو الاقتصادي واستنزاف قدرتها التمويلية.

خاصة لو علما أن الإصلاحات التي عرفها القطاع البنكي في الجزائر بتحوله إلى مؤسسات اقتصادية عمومية تخضع لقواعد المتاجرة والمنافسة انعكس سلباً على علاقتها بالجماعات الإقليمية، وذلك من خلال تعامله معها كأي متعامل آخر وإخضاعها للقواعد التي يفرضها الاقتصاد الحر وما تعلق منها بنسب الفوائد التي تقف حجرة عثرة أمام استفادة الجماعات الإقليمية من الاقتراض لان تراكمها يعني حتمية إثقال كاهل الميزانية زيادة عن قيمة المالية الأصلية للقرض نفسه[3].

فالتزام الجماعات الإقليمية بالنفقات العمومية من غير تغطية مالية يجعلها في وضعية المدين والتي من شأنها أن تتركها في حالة حرجة تحتم عليها الاقتراض والوصول إلى نسب مرتفعة من المديونية والمشرع الجزائري لا يسمح بأي التزام لأي نفقة دون مقابل إيرادي يغطيها، وبالتالي تحدث المديونية نتيجة التقديرات المنخفض للإيرادات المتوقع الحصول عليها كتقدير الإعانات المالية المخصصة لتمويل المشاريع المختلفة التي تمنحها الدولة[4]، لذلك فإن الإختلالات الحاصلة في البناء القانوني والتنظيمي المسيّر للميزانية المحلية ساهمت بشكل كبير في العجز المالي وصعب من مهمة التحكم في نسب المديونية.

والجدير بالإشارة أن نسبة ديون الجماعات الإقليمية بلغت قرابة 36 مليار دج في سنة لوحدها2011 أي بنسبة 08 من ميزانية تسيير الجماعات الإقليمية[5]؛ تلك الوضعية الصعبة وغيرها جعلت الدولة تلجأ الآونة الأخيرة لعملية مسح ديونها بالترخيص من أجل تسوية ديون البلديات غير المسددة برسم السنوات الماضية والمستحقة للمؤسسات العمومية على البلديات بعنوان ميزانيات التسيير للبلديات لسنة 2021[6].

---

[1] – علي عباية، وآخرون، مداخيل الجماعات المحلية بين إشكالية التحصيل وضرورة التنويع، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المنتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018، ص11.

[2] – موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، المرجع السابق، ص36.

[3] – خنفري خيضر، المرجع السابق، ص136.

[4] – صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر01، السنة الجامعية 2012، ص333.

[5]– عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية أدرار)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة ،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2013/2012، ص131.

[6] – جراد يرخص استثنائياً بتسوية ديون الجماعات المحلية، جريدة البلاد نت، منشور بتاريخ: 11/05/ 2021، عبر الموقع الالكتروني للجريدة: https://www.elbilad.net/، تاريخ الزيارة:2021/08/17.

هـ- عدم جدوى الإتكال على إعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية: تماشياً مع ما جاء به قانون البلدية رقم 11-10 والولاية 12-07 لجأت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى إنشاء صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية بموجب المرسوم رقم 14- 116، وذلك من أجل إصلاح مسألة التضامن المالي مابين البلديات والولايات عبر القطر الوطني.

بالرجوع إلى المرسوم رقم 14-116 نجد أنه تفعيل التضامن المالي بين الوحدات المحلية نص على أن صندوق المكلف بتسيير صندوقي التضامن والضمان للجماعات المحلية عملاً بأحكام المواد 211 من قانون البلدية رقم 11-10، والمادة 176 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[1]، إلا أنه وعند استقرا معظم نصوص مواده يظهر لنا أنه قد كرس الهيمنة العضوية والوظيفية للسلطة المركزية إلى جانب تهميشه لأدور المنتخبين المحليين، وهو ما من شأنه أن يضعف استجابة إعانات ذلك الصندوق للحاجيات المحلية.

فالناظر لكيفية تنظيم الصندوق وسيبره يجده يدار بواسطة مجلس التوجيه، ويسيره مدير عام مزود بلجنة تقنية ومجلس التوجيه، هذا الأخير يعد الهيئة المكلفة بإدارة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من منتخبين لمدة عضويتهم لا يتعدى عددهم 10 منتخبين موزعة بين المجالس الشعبية البلدية والولائية، إلى جانب 10 معيين من قبل الجهات الوصية[2]، ونظراً لكون الحاجات والشؤون المحلية ذات طبيعة متميزة عن الحاجيات الوطنية، كان لابد من رفع نسب تواجد الأعضاء المنتخبين بإعتبارهم الأدرى بالشؤون المحلية قصد تحقيق الاستجابة الأكيدة لحاجيات المواطنين[3].

ودعماً للإستقلال المالي للصندوق كان لابد من توخي الدقة في إقرار الموارد المالية التي يستفيد منها صندوقا التضامن والضمان للجماعات المحلية بأن يتم فصلها على مصادر تمويل الصندوق الذي يسيرهما، غير أن موقف المشرع جاء مغايراً تماماً لهذا النهج والذي اعتبر أن مصادر تمويل تلك الصناديق هي نفسها مصدر تمويل الصندوق الذي يسيرهما وهي: الهبات والوصايا والمصادر الجبائية والإعانات المقدمة الدولة[4]، كما أنه وعند استقرا نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يتضح لنا جلياً أنها قيدت المخصصات والإعانات الممنوحة من الدولة لفائدة الجماعات المحلية بتخصيصات خاصة والتي يتم تسجيلها في الصندوق بهذه الصفة، بالتالي لا حديث أن الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ولا على استقلالية الصندوق نظراً لمحدودية حرية استغلال أو صرف في تلك الأموال، خاصة حينما يتعلق الأمر بموارد مصادرها إعانات الدولة، فضلاً عن غياب الآليات القانونية والتنظيمية من خلالها يتم تحديد الإجراءات الواجب إتباعها لتحقيق الاستفادة الأكيدة من الإعانات والمساعدات

[1] – المواد 02، 03 من المرسوم رقم 14-116، المرجع السابق.

[2] – المادة 24 من نفس المرسوم.

[3]– أمينة عديد،المرجع السابق،ص 89 .

[4] – نسيمة قادري، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محلياً: وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 17، العدد 01 / 2018 ،ص558.

المقدمة وتخفيف من الفوارق الجهوية؛ فضلا عن تعليق نفاذ جميع مداولات مجلس التوجيه بإجراء المصادقة من خلال اشتراط إرسال المحاضر إلى السلطة الوصية التي تملك حق الاعتراض الصريح عليها في أجل 30 يوماً طبقا للمادة 28 من نفس المرسوم.

الفرع الثالث: عدم التحكم في زيادة حجم النفقات والأعباء المالية

تعرف النفقة العمومية على أنها :" **مبلغ نقدي يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام** "[1]، أما حجمها فهو تعبير عن الأثر الذي تتركه النفقات العمومية على الاقتصاد والتنمية والحدود التي يتاح للسلطة العمومية بلوغها للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فهي الوسيلة والتي من خلالها تم التعرف على الكميات المالية اللازمة للممارسة الأنشطة المالية أو التنموية[2]، أما الزيادة في حجم الإنفاق يراد به الزيادة المستمرة في معدل الإنفاق العمومي عن معدل الزيادة في الدخل الوطني أو الزيادة في معدل السكان، ولا يعني الزيادة في حجم الإنفاق بضرورة الزيادة في المنفعة أو الخدمات العمومية ونصيب فرد منها[3]، وهو ما يمكننا أن نستشفه بشأن الوتيرة المتزايدة لنفقات الجماعات الإقليمية على حساب ما تقدمه فعلياً من خدمات عمومية أو المشاريع التنموية المنجزة على الأرض، حيث كثيراً ما تظهر الجماعات الإقليمية خصوصاً البلديات وهي عاجزة عن التحكم في زيادة في نفقاتها أمام عدم قدرتها على خلق موارد مالية ذاتية إضافية لتغطيتها، ومردّ تلك الزيادة عدة أسباب جوهرية أهمها التوسع المفرط لمجالات تدخل الجماعات الإقليمية **(أولا)**، إلى جانب هيمنة نفقات المستخدمين على نفقات التسيير **(ثانيا)**.

أولا- التوسع المفرط لمجالات تدخل الجماعات الإقليمية:

يعد المبرر الوحيد لوجود نفقات المحلية وهو وجود حاجيات عامة محلية تتولى الجماعات الإقليمية إشباعها بهدف تحقيق المصلحة العامة، فإذا كان الإنفاق يهدف إلى تحقيق منافع خاصة فإنه لا يعد من قبيل النفقات المحلية، وذلك لتعارضه مع مبدأ المساواة والعدالة في الانتفاع بالنفقة من قبل المواطنين؛ أما عن مجالات الإنفاق المحلي فهي كثيرة ومتنوعة وتعد شكلاً مصغرا عن مجالات إنفاق الدولة تتم في إطار علاقة تكاملية تجعل من الوحدات المحلية شريكا حقيقيا في العملية التنموية[4].

أن زيادة في حجم النفقات العمومية أسفرت عنها تطور مفهوم الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة وتوسع أوجه نشاطاتها والتي أدت إلى زيادة محسوسة في حجم وتنوع النفقات العامة، وهذه الزيادة تم تصنيفها على أنها ظاهرة عامة وطويلة الأجل انتشرت في معظم دول العالم على خلاف مستويات تقدمها الاقتصادي

[1] – طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، كلية القانون جامعة بغداد، دط، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، بغداد، العراق، د .س.ن، ص18.

[2] – المرجع نفسه، ص30 .

[3] – ناجم وافي، عبد الجليل جلاية، ظاهرت تزايد النفقات العامة وواقعها في الجزائر خلال الفترة 1990-2019، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08، العدد 02/جوان 2020، ص111.

[4] – سناء حمرالراس، المرجع السابق، ص ص118- 119.

أو السياسي[1]، وهو وما جعل الدولة أمس الحاجة لإنشاء وحدات محلية اللامركزية تتيح خفيف العبء التسيير عليها والمساهمة إلى جانبها في تقديم الخدمات العمومية .

وذلك التطور في مهام الدولة سيؤكد الارتفاع الذي لا يرحم في الإنفاق المحلي ويؤدي تدريجياً إلى زيادة تدخل الهيئات المحلية والقطاع العام بشكل عام في المجال الاقتصادي والاجتماعي وبالتالي ظهور الإنفاق المحلي الذي يتميز بطبيعته الاقتصادية، وتبعاً لذلك أصبحت البلديات بشكل خاص تتولى مباشرة بعض الاحتياجات العامة التي لم يعد القطاع الخاص يلبيها، ففي السياق الذي تفوض فيه الدولة تدريجياً بحكم الأمر الواقع عددًا متزايدًا من المهام إلى الجماعات الإقليمية، فإن أوجه الإنفاق المحلي سيستمر في الزيادة إلى جانب اتساع الطلب على خدمات المرافق العامة نتيجة ظهور احتياجات جديدة مرتبطة بالتوسع الصناعي، مع بقاء أسلوب تمويل ذاته الغير فعّال[2].

وخير ذليل على توسع وتعدد مهام التنموية للجماعات الإقليمية هي طبيعة نفقات التجهيز والاستثمار التي تمس كل القطاعات النشطات تقريباً، والتي في الغالب ترتبط بالتزامات المرافق العامة المحلية التي تستدعي ضرورة ضمان تقديم الخدمات وفق شروط معية ورسوم تتفق مع طبيعة المرفق العمومي، والتي تؤدي في النهائية إلى تحمل البلديات أعباء إضافية أكثر من الأرباح التي تتحصل عليها جراء الاستغلال، فعملية شق الطرقات الجديدة ينتج عنها بضرورة نشاط اقتصادي مربح وتبادلات تجارية قد تدر مداخيل للبلدية، إلا أنها من ناحية أخرى يلزمها بأعباء أخرى كنفقات الصيانة[3]، فضلاً اللجوء إلى ربط العديد من الخدمات العمومية بأعباء ومهام أخرى للجماعات الإقليمية كالقضاء على الفقر؛ فاللامركزية المالية تفرض على الوحدات المحلية التكفل بالفئات المحرومة والفقيرة لقربها من المواطنين وتحديد استهلاكهم من السلع والخدمات الأساسية، والخروج بهم من طائفة الاعتمادية إلى دوائر الإنتاجية التي هي من أهم الشروط تحقيق التنمية المحلية[4].

وما زاد الأمر تعقيداً ما تعرفه معظم البلديات اليوم من تبديد للأموال العمومية الناتج عن تعدد قنوات الصرف، فكان حري بها توخي الإسراف والذي غالباً ما يتم دون أهداف موضوعية وعقلانية لضعف مسيريها ونقص الخبرة لديهم، واللذين جعلوا من البلديات أداة لتكفل بالعديد من المهام التي لا تعنيها وتفوق قدراتها المادية ودون مقابل مادي، فنجدها تتحمل تبعات بعض الأوضاع التي لم تتسبب فيها أو التي لا تدخل ضمن نطاقها الإقليمي، كما نجدها ترهق ميزانيتها بصيانة عمارات الغير وترميمها، إصلاح ما أفسده الغير، إنشاء مراكز للعلاج في مناطق لا يتزاوج عدد سكانها 20 عائلة، إنشاء العديد من مجمعات مدرسية لا يتعدى عدد التلاميذ في كل قسم مدرسي 06 تلاميذ، عشرات الأعمدة للإنارة العمومية في المناطق جبلية لا يتواجد فيها إلا

[1] – طاهر الجنابي، المرجع السابق، ص38.

[2]- Michel Bouvier, Les finances locales, 16e édition, LGDJ Lextenso éditions , France ,2015, p11.

[3] – مريم شبيل، النظام الجبائي وانعكاساته على استقلالية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، تخصص الإدارة العامة القانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري قسطنية، نوقشت في: 2016/06/21، ص87.

[4] – خالد زكريا أيمن، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر: المتطلبات وإشكاليات التطبيق، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد 07، العدد 2006/01، ص36.

عائلة واحدة...الخ[1]، وهو ما ينم عن ضعف الحكامة في تسيير النفقات العمومية التي تتطلب قدراً كبيراً من التسيير العقلاني للأموال والموارد المالية وتحسين توظيفها.

ثانيا – إرتفاع حجم نفقات المستخدمين في نفقات التسيير:

تشمل نفقات التسيير النفقات المخصصة لتسيير كل المصالح التابعة للجماعات الإقليمية والمتعلقة أساساً بأجور وأعباء المستخدمين، صيانة الأموال المنقولة والعقارية، صيانة الطرق الولائية أو البلدية، تسيير المصالح المحلية، فهي تعد نفقات ضرورية لا يمكن الإستغناء عنها في تسيير الشؤون المحلية وذات أولوية إذا ما تم مقارنتها بنفقات التجهيز والإستثمار لضمان تسيير الهياكل المحلية[2].

بناءاً عليه يمكن إدراج جميع نفقات قسم التسيير في خانة كل المصاريف التي تؤدي إلى استمرارية نشاط المرفق العمومي[3]، خاصة وأن معظمها نفقات إجبارية تستوجب إدراجها ضمن الميزانية المحلية في مراحل إعدادها وإلا كانت عرضة لعدم التصديق أو إدراجها جبراً من طرف السلطة الوصية[4].

إن وثيرة انجاز التجهيزات أو المشاريع العمومية على مستوى الجماعات الإقليمية غالباً ما تتسم بالبطء الشديد وهذا راجع للضعف الحاصل في نفقات التجهيز والإستثمار مقارنة بالتضخم نفقات التسيير،هذه الأخيرة تحوز نفقات إجبارية تؤدي لإستنزاف معظم الموارد المحلية[5]، فمثلاً تشكل مصاريف مستخدمي الإدارة البلدية نفقات إجبارية تندرج في لقسم التسيير وهي تعد أعباء إضافية ترهق كاهل الميزانية كونها تعرف تزايداً مستمراً وهو أمر مقبول إذا ما تم تفسير تلك الزيادة بإرتفاع النشاطات التي تقوم بها البلديات، إلا أن ذلك لا يعد مقبولاً إذا ما عبرت تلك الزيادة عن توظيف غير عقلاني ورشيد للمورد البشري، وعلى خلاف الأسباب المؤدية إليها فهي تشكل في مجموعها مصاريف وأعباء تثقل كاهل البلدية قد تؤدي بها إلى للجوء إلى الإعانات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[6].

حيث بلغت سنة 2014 المساهمة المالية لصندوق المشترك للجماعات المحلية (لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية حالياً) مِنح تخصيص تقدر بـ 65,97 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية لغرض التكفل بزيادات الأجور لما يتجاوز 285000 عون في الإدارة الإقليمية، 58,02 مليار دج منها لمستخدمي البلديات، و1,95 مليار دج للمستخدمين المسجلين في الميزانيات اللامركزية للولايات[7]، وهو ما يبرز عجز

---

[1] – سهام شباب، المرجع السابق، ص177.

[2] – إبراهيم بوخضرة، آليات الرقابة المالية على الإدارة المحلية (دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري)، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية: 2017/2016، ص85.

[3] – مريم شبيل، المرجع السابق، ص80.

[4] – المادة 183 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

[5] – سناء حمرالراس، المرجع السابق، ص144 .

[6] – محمد حاجي، رؤية إصلاحية من خلال تشخيص المالية المحلية للجماعات المحلية (حالة البلديات الجزائرية)، مجلة مصر المعاصرة، المجلد 100، العدد 490 /أبريل 2008، ص456.

[7] – تدخلات صندوق الجماعات المحلية المشترك خلال سنة 2014، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، منشورة على الموقع الالكتروني الرسمي لوزارة الداخلية: https://interieur.gov.dz/index.php/ar/، تاريخ الاطلاع: 22 أوت 2021.

الجماعات الإقليمية على التحكم في زيادة نفقات وأجور المستخدمين لديها؛ وتعرف الأجور عادة بأنها: " **المبالغ المالية النقدية التي تقدمها الدولة للإفراد العاملين في أجهزتها المختلفة فعلا ثمنا للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها والدين عملوا لديها فترة من الزمن .. "**[1]، وما يزيد في التضخم في كثلة تلك الأجور بالدرجة الأولى هي السياسة المعتمدة في التوظيف على المستوى المحلي، حيث تشير العديد من الدراسات إلى أن الطلب الحصول على عمل في القطاع العمومي بالدول النامية والتي منها الجزائر يتميز بضعف الاقتصاد في التكاليف، فسياسة التوظيف المعتمدة في معظم الأحيان يتم النظر إليها كونها ذات أبعاد سياسية كقيام الأحزاب السياسية بتسييس عملية التوظيف من أجل رفع درجة مشروعيتها السياسية، أو قد تحمل أبعاد اجتماعية كإمتصاص البطالة والغضب الاجتماعي والتي تتحمل تبعاتها الجماعات الإقليمية بالأخص البلديات لقربها من المواطنين[2].

إن نسب أجور المستخدمين في نفقات التسيير تظل نسب مرتفعة جداً والتي تصل لقرابة 65 % من النفقات الإجبارية والباقي يوجه لنفقات التسيير الأخرى حيث يستحيل على البلديات القيام بالمهام الموكلة إليها على أحسن وجه وهو ما يزيد من تبعيتها للسلطة المركزية، والأمر ذاته بالنسبة للولاية فمعظم نفقات تسيير مرافق الولاية موجهة في الأساس إلى التمويل الذاتي وأجور المستخدمين، وتلك الوضعية أصبحت تفرض عليها عملية تحويل نفقات تسيير المرافق ذات الطابع الوطني للسلطة المركزية[3]، وبالتالي بات لازماً في هذا السياق إيجاد إطار قانوني ملائم للحد من هيمنة نفقات وأعباء المستخدمين على باقي نفقات قسم التسيير للجماعات الإقليمية قصد تحقيق الإنسجام والتكامل مع نفقات التجهيز والاستثمار وبغيت تحقيق متطلبات التنمية والحكامة المالية.

المبحث الثاني: مرتكزات إصلاح تسيير مالية الجماعات الإقليمية: نحو حكامة مالية جيدة

عِرف مصطلح الحكامة المالية اهتماماً من جانب الفقه الإداري تنوع بين الاهتمام بجوانب التشارك والتنسيق والتفاوض أو في كونها صيرورة منطقية تعتمد على مقاربة التشاركية التي تتميز بالشفافية والمسؤولية والفاعلية والعدالة، فهي أداة لتحقيق التنمية المستدامة بإستعمال أمثل للموارد والإمكانيات لضمان أداء فعال وناجح وفق آليات التنسيق والتشارك والمساءلة الشفافية وبإعتماد مناهج التخطيط المالي[4]، لذلك لابد من توافر السبل الكفيلة بتفعيل آليات الحكامة في تسيير المال العام بالإستفادة من النجاحات والتجارب التي حققت نتائج جيدة في ميادين التسيير العمومي.

[1] – طاهر الجنابي، المرجع السابق، ص21.

[2] – بلال عوالي، المرجع السابق، ص ص107-108.

[3] – سهيلة صالحي، المرجع السابق، ص ص115-116.

[4] – سناء حمرالراس، المرجع السابق، ص176 .

يعد التسيير المالي عملية قابل للتطور والتأثر بالبيئة المؤسساتية والسياسية والقانونية التي يمكن لها أن تؤدي دوراً هاماً في تحسين نوعية التسيير[1]، وبالتالي فإن التحديث المستمر للنظام الميزانياتي والتمويلي للجماعات الإقليمية ضرورة تقتضيها التطورات والتغيرات الحاصلة من حولها لخدمة أهداف التنمية وتحسين الخدمة العمومية، وهو ما يعجل من الآليات والمناهج الرامية لإصلاح الميزانية والنظام الجبائي للجماعات الإقليمية مدخل أساسي للحكامة المالية **(المطلب الأول)**.

إن تكريس الحكامة المالية للجماعات الإقليمية يتطلب خلق ثقافة تسييرية عصرية للمال العام مع تحيين مستمر للأساليب والآليات المعتمدة في استغلال الموارد المالية الذاتية وجعلها أكثر مردودية لدعم قدرة الهيئات المحلية على الاستجابة للتطور المستمر في احتياجات المواطنين، والتي تبقى رهينة تثمين الموارد غير الجباية للجماعات الإقليمية وترشيد الإنفاق المحلي **(المطلب الثاني)**.

يُشكل تعدد الأجهزة المكلفة بالرقابة على مالية الجماعات الإقليمية أمراً لازماً للنهوض بالحكامة المالية فمن شأن ذلك تكريس مبدأ المساءلة وضمان جودة وكفاءة التسيير المالي متى كانت أداءها يتصف بالفاعلية والنجاعة والتنسيق بينها لخدمة السير الجيد المال العام، فتفعيل الحكامة المالية في الجزائر يظل رهينة تعدد الأجهزة الرقابية وحتمية تطوير أداءها الرقابي **(المطلب الثالث)**.

المطلب الأول:

إصلاح الميزانية المحلية والنظام الجبائي مدخل أساسي للحكامة المالية

يتوقف إرساء الحكامة في ميدان التسيير المالي على تجنيد كافة الوسائل والآليات التي تسمح بشكل أو بآخر بالإستعمال الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة أو المحتملة والأكثر انسجاماً مع حاجيات المواطنين ومتطلباتهم لتجاوز ضعف أداء الجماعات الإقليمية ومن تم فسح المجال لها كلي تضطلع بأدوارها الحيوية.

يعتمد نجاح الحكامة المالية كنهج عصري في تسيير على إيجاد نظام مالي محكم يرمي لتفعيل قواعدها وتطبيقها عملياً قصد توجيه الإمكانيات والموارد المالية للجماعات الإقليمية صوب خدمة حاجيات السكان وتحقيق التنمية الشاملة، وهو ما يقتضي تحديث أساليب تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية **(الفرع الأول)**، ثم تطوير النُظم التمويلية الجبائية للجماعات الإقليمية، ولكوّن الضرائب والرسوم أهم مواردها المالية يتطلب ذلك البحث عن مرتكزات وآفاق إصلاح نظام الجباية المحلية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تحديث أساليب تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

سعت الكثير من الدول في سبيل تحديث آليات وطرق تسيير ميزانية جماعاتها الإقليمية إلى جملة من التدابير التي فرضها التحول نحو تكريس الحكامة المالية في تدبير المال العمومي بحثاً عن كبر قدر من المردودية والجودة في المخرجات، ومن تلك التدابير اعتماد ميزانية البرامج والأداء كبديل عن الميزانية

[1] – محمد سكلى، المرجع السابق، ص310.

التقليدية **(أولا)**، واعتماد التخطيط التشاركي والبرمجة المتعددة السنوات للميزانية **(ثانيا)**، ثم تكريس الشفافية والوصول للمعلومة المالية في إطار الميزانية المفتوحة**(ثالثا)**.

أولا – اعتماد ميزانية البرامج والأداء كبديل عن الميزانية التقليدية:

يعكس التحول من نظام الميزانية التقليدية إلى ميزانية الأداء إعادة ترتيب الأولويات والأهداف المراد تحقيقها من وراء استخدام المال العام، ذلك أن ميزانية الإعتمادات والبنود غالباً ما ترتكز على احترام مبدأ المشروعية، في حين أن ميزانية البرامج والأداء تولي اهتماماً للغايات والأهداف التي ترصد بشأن استخدام الإعتمادات المالية مع إتاحة إمكانية قياس ما تم انجازه من أعمال في إطار كل برنامج، وهو ما من شأنه ترشيد نفقات العمومية من جهة وتطوير مؤشرات الانجاز من جهة أخرى[1]، حيث عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ميزانية البرامج والأداء على أنها :" **الأسلوب الذي تقدمه الإدارة لضمان أن تكون العمليات والمنتجات والخدمات مساهمة في تحقيق نتائج محددة بوضوح"[2].**

ومن تطبيقات ميزانية البرامج والأداء نجد ما أقره المشرع المغربي في القانون التنظيمي رقم 113.14 حيث يتم تقسيم ميزانية الجماعات داخل أبواب وفصول يتم تقسيمها إلى برامج ومشاريع أو عمليات، وجاء على تعريف البرنامج على أنه :" **مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات تقرن بها هداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقيام النتائج المتوخاه والتي ستخضع للتقييم، قصد التحقق من شروط الفاعلية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات"**[3]؛ في حين أن المشروع أو العملية هو: " **عبارة عن مجموعة الأنشطة والأوراش التي يتم انجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة** "[4].

فميزانية الأداء والبرامج بهذا المعنى تحقق الانتقال من ميزانية تستهدف بصورة أساسية حماية المال العام إلى ميزانية ترتكز على نجاعة توظيف الموارد والاعتمادات المرصودة من أجل تحقيق النتائج بناءاً على مؤشرات دقيقة، وبذلك التركيز على قياسي الكفاءة الإدارية وترشيد النفقات عند تنفيذ المشروعات[5]، فهي وسيلة لتحسين الكفاءة والمساءلة الإدارية وإطار يضبط بدقة للمهام التي يقوم بها المتدخلين في إعداد وتسيير الميزانية من خلال إشراك أصحابة المصلحة في تحديد النتائج المتوقعة وتقييم المخاطر والتقدم في تحقيق النتائج[6]، وهو ما يفعل الحكامة المالية كون ميزانية البرامج والأداء تحوز فضلاً عن ما سبق جملة من المميزات والخصائص أهمها[7]:

– تخصيص أفضل للموارد المالية للميزانية ربط مدخلات الميزانية مع نتائجها،

[1] – إبراهيم ميلود، المرجع السابق، ص254.

[2] – أحمد حنيش، ياسين العايب، الموازنة القائمة على النتائج كآلية لتعزيز الحوكمة ترشيد الإنفاق العام، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3 ، المجلد 23، العدد 01/ 2020، ص660.

[3] – المادة 158 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المرجع السابق.

[4] – المادة 159 من نفس القانون.

[5] – إبراهيم ميلود، المرجع السابق، ص254 .

[6] – أحمد حنيش، ياسين العايب، المرجع السابق، ص659.

[7] – إبراهيم ميلود، المرجع السابق، ص254.

– تحسين عمليات تنفيذ البرامج وتسهيل عمليات الرقابة،

– الوقاية من المخاطر المالية والاقتصادية،

– تسهيل تقديم المعلومة وتكريس الشفافية المالية.

ثانيا – اعتماد التخطيط التشاركي والبرمجة المتعددة السنوات للميزانية:

يعد التخطيط من مقومات الحكامة المالية ومن الأدوات المهمة التي تسهل تدخل الجماعات المحلية في الميدان التنمية عن طريق وضع تسلسل لأولوياتها الإستراتيجية والحيوية وكذا الوسائل الذاتية في إطار مدة محددة على أن يكون ذلك التخطيط لمدة طويلة، وهو ما يتسمى بالتخطيط الاستراتيجي يصاحبه تخطيط متوسط وقصير المدة كتخطيط تأسيسي لدعم التخطيط الاستراتيجي[1].

ويرتبط التخطيط الاستراتجي في ميدان إعداد الميزانية المحلية بما يعرف بالبرمجة المتعددة السنوات والتي تقوم الجماعات الإقليمية بناءاً عليها برصد مجموع مواردها برسم ثلاث سنوات قادمة بدلاً من سنة واحدة وبرمجتها في مشاريع ذات أولية، ويتم وضع التقديرات بالميزانية من المعطيات التي تقدمها البرمجة المتعددة تلك، على أن تتوافق مع التقديرات السنة الأولى من هذه البرمجة، حيث تضمن البرمجة المتعددة السنوات مبدأين في حكامة التسيير المالي المحلي تحسين الخدمة المقدمة وفاعلية التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية لفرضها وجود علاقة بين توزيع الموارد مردودية النتائج[2].

أما عن التخطيط وفق منظور التشاركي فهو آلية يراد بها في الأساس إتاحة الفرصة أمام جميع الفاعلين المحليين للمشاركة في وضع البرامج والخطط التنموية لزيادة نسب فاعليتها على المستوى العملي؛ والجدير بالإشارة هنا أن المشروع التمهيدي المتضمن القانون للجماعات المحلية تبنى المخطط التنموي الخماسي في ميدان التهيئة وتنمية الإقليمية والذي يتم بالانسجام مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية، ويعد بمثابة تقدير للوسائل الواجب تعبئتها ويحدد النتائج المنتظرة، ويعد هذا المخطط وفق مسعى تشاركي من خلال الهيئات التشاركية البلدية ويكون موضوع مصادقة من قبل المجلس عن طريق مداولة[3]، لذلك بات الضروري للمشرع الجزائري في ظل الإصلاحات المرتقبة لقانوني الولاية والبلدية التفكير في خلق ميكانزمات جديدة بتفعيل الديمقراطية التشاركية في صنع القرار المالي وتتبعه وتنفيذيه وتقييمه، والإبتعاد عن أساليب التسيير الاحتكارية بفتح أبواب النقاش العام أمام الجميع، وهو ما يدعم أسس الحكامة الجيدة في التسيير المالي للجماعات الإقليمية.

ثالثا– تكريس الشفافية والوصول للمعلومة المالية في إطار الميزانية المفتوحة:

تعرف الشفافية في المجال المالي على أنها وضوح المعاملات المالية إلى جانب سلامة أهدافها وطرق المتبعة في انجازها فهي تقتضي إجراء مختلف التصرفات المالية بصورة واضحة المعالم بشكل يسمح بمعرفة

[1] – محمد بكشوا، المرجع السابق، ص177.

[2] – محمد الغالي، الحسن الراشدي، المرجع السابق، ص257.

[3] – المواد 58،59، 60 من المشروع التمهيدي المتضمن قانون الجماعات المحلية 2018، المرجع السابق.

جميع تفاصيلها، وبالتالي فالشفافية المالية تنطوي على تفادي العمليات الضبابية وكمؤشر من مؤشرات الحكامة المحلية تساهم أيضا في التحكم في العمليات المحلية بالكيفيات التي تراعا فيها مردودية الميزانية وفاعليتها إلى جانب الجودة والتكلفة[1]، حيث بات يشكل انتهاج ما يعرف بالميزانية المفتوحة من ضمن الأولويات في العديد من التشريعات المقارنة كونها تهدف إلى تسهيل الوصول إلى المعلومات الخاصة بالميزانية وتقريبها من المواطن، وهو ما يمكّن أيضا أجهزة الرقابة من المساءلة والتدقيق من مزاولة مهامها بفاعلية ونجاعة، فضلاً عن تمكين الجمهور من تتبع مصادر التمويل ومجالات الإنفاق[2]، الأمر الذي يقتضي تبني إصلاحات عميقة بتحديث الأساليب المتبعة في تسيير المال العام والميزانية بشكل خاص.

وفي هذا الإطار انتهجت الكثير من دول بعض الأساليب الحديثة في التسيير المالي لإضفاء المزيد من الشفافية في تقديم الحسابات وتحسين إمكانية الوصول للمعلومة المرتبطة بالميزانية المحلية، ومن تلك التدابير نجد المشرع الفرنسي والذي أوجد ما يعرف بالإشهاد أو التصديق بالنسبة لحسابات الجماعات المحلية، وهي آلية تسعى في الأساس لتكوين آراء مكتوبة ومحفز الغرض منها مطابقة اللوائح المالية التي تعدها مختلف الهيئات بمرجع محاسبي محدد بدقة ووضوح، وهو ما تطرق إليه القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي**(LOLF)** وبناءاً عليه يرتكن التصديق على ثلاثة اعتبارات أساسية وهي قانونية الحسابات والمراد بها مطابقتها للقوانين والتنظيمات السارية المفعول، قدرة الحسابات على منح صورة دقيقة عن الوضعية المالية السائدة، صدق الحسابات والتي تعني التطبيق الأمين للقواعد والإجراءات المعمول بها[3].

في حين اعتبر المشرع المغربي "**الصدقية**" أحد المبادئ الرئيسية للميزانية المحلية والتي من شأنها ترسيخ الشفافية وتعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد الميزانية وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف بالأخذ من المعطيات المتوفرة أثناء مرحلة الإعداد وتوقعات التي يمكن أن تسفر عنها[4]، حيث نصت المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 على أنه " ... **تقدم ميزانية الجماعة بكل صادق مجموعة مواردها وتكليفها ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناءاً على المعطيات المتوفر أثناء إعداد والتوقعات التي يمنكن أن تنتج عنها** "[5]؛ فمن شأن ذلك إرساء الشفافية أكبر في تسيير المالي، كما يمكّن مسيري الميزانية والمكلفين بإعدادها والإشراف عليها من رصد الأخطاء المحتملة وتدارك النقائص التي قد تعتريها أثناء عملية التنفيذ وتقليل من مخاطر العجز، إلى جانب تقوية آليات مكافحة الفساد المالي خصوصاً وأن التعديل الدستوري لسنة 2020 يدعم التوجه نحو إرساء المزيد من الشفافية في الحياة للعمومية.

[1]– محمد بكشوا، المرجع السابق، ص175.

[2]– محمد سكلى، المرجع السابق، ص338.

[3] – حسين بومدني، وآخرون، تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية، المجلة الجزائرية للإقتصاد والإدارة، جامعة معسكر، العدد 07/جانفي،2016، ص24 .

[4] – محمد الغالي، الحسن الراشدي، المرجع السابق، ص258.

[5] – المادة 153 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المرجع السابق

ونظراً للإرتباط الوثيق بين مبدأ الشفافية وسهولة الحصول على المعلومة المالية وتطوير وإمكانية الوصول آن الأوان لمراجعة مسألة الفصل بين مهمة الأمر بصرف والمحاسب العمومي ومنه توحيد الحساب المالي التي تقدمه الجماعات الإقليمية بعرضه في وثيقة واحدة كل سنة[1]، فالحساب الإداري والتسيير يكمن اعتبارهما بمثابة رؤية متكاملة وترجمة لمبدأ قديم في تسيير الأموال العمومية والذي يقضي بضرورة فصل مهمة الأمر بصرف والمحاسب العمومي إلا أن الثنائية القامة على وجود حسابين مختلفين لم تعد موجودة بالنسبة للدولة أو المؤسسات الوطنية والعمومية والتي أصبحت تعد حساباً وحيداً [2]، وبالتالي فوضع حساب مالي وحيد بالنسبة للجماعات الإقليمية من شأنه تبسيط الإجراءات الإدارية وتسيل مهمة الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية المنتخبة على الميزانية ككل.

الفرع الثاني: مرتكزات وآفاق أصلاح نظام الجباية المحلية

بما أن الموارد الجبائية تنال النصيب الأكبر من الموارد التي تندرج ضمن ميزانية الجماعات الإقليمية لابد أن ترتكز جهود الإصلاح على تطوير نظام الجباية المحلية لكي يساهم بدوره في تفعيل تدخلات الجماعات الإقليمية في ميادين التنمية المحلية وتجنب العجز المالي بجعل الضرائب والرسوم أكثر مردودية، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال جملة من الخطوات أهمها إعادة الاعتبار لدور الجماعات المحلية في تأسيس ضرائبها **(أولا)**، تكريس المساواة في توزيع نسب الضرائب والرسوم**(ثانيا)**، حوكمة الجبائية المحلية كآلية لمكافحة الغش والتهرب الضريبي **(ثالثا)**.

أولا- إعادة الاعتبار لدور الجماعات الإقليمية في تأسيس ضرائبها:

قصد إنجاح مساعي إصلاح النظام الجبائي للجماعات الإقليمية لابد أن تمر تلك الجهود وفق منظور الحكامة المالية عبر أشراك الجماعات ذاتها في وضع الإطار القانوني والتشريعي الذي يحدد نسب الضرائب والرسوم المحصلة لفائدتها؛ بيد أنه وفي الجزائر وبالنظر إلى واقع الحال يتضح أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الوحيد في تحديث ووضع القواعد المتعلقة بالضريبة المحلية.

أن مسالة إشراك الجماعات الإقليمية في تأسيس الضرائب المحلية أمر بالغ الأهمية كونها الأقرب للمواطن والأدرى بشؤونها الاقتصادية والاجتماعية وإمكانيات الجباية المحلية لديها، فهي تعد الأكثر كفاءة في تحديد المجالات الخاضعة للضريبة المحلية، وشأن ذلك ضمان التحصيل الجيد إلى جانب محاربة ظاهرتي العش والتهرب الضريبي[3]، فإشراك البلديات على سبيل المثال في ميدان تحديد الضرائب والرسوم المحصلة لفائدتها يقوي شعور الإنتماء والمواطنة والمسؤولية لدى المواطن ويجعله أكثر تقبلاً واستجابة للواجبات المفروضة عليه لعمله بأن الوحدة المحلية اللامركزية التي تمثله قد تم إشراكها في تحديد الضريبة.

[1] – الشريف رحماني، المرجع السابق، ص ص116-117.

[2] – حسين بومدني، وآخرون، المرجع السابق، ص24.

[3] – وداد علو، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد5، العدد 02 / 2014، ص281.

ونظرا أهمية إشراك الجماعات الإقليمية في تطوير الضرائب المحلية وتحصيلها لجأت عدة أبحاث متخصصة والتي تدعو لإستبعاد أي إشراك محتمل الدولة في توزيع المنتوج الضريبي المحلي، إلى اقتراح جملة من تدابير أهمها[1]:

– أن يتم تحويل ناتج الرسم على القيمة المضافة TVA بكاملة لصالح البلديات،

– رفع قيمة الرسم على النشاط المهني PAT لصالح البلديات،

– وحتى تستطيع الإدارة الجبائية تفادي انخفاض الرسم على القيمة المضافة تنصح الدراسة بإتخاذ جميع التدابير الرامية لتجنب ارتفاع العبء الجبائي نتيجة ارتفاع الرسم على النشاط المعني المقترح.

والجدير بالإشارة أن المشرع الجزائري كان قد تراجع عن موقفه في ما يخص منح البلديات سلطة إنشاء ضرائب ورسوم والتي تم إقرارها بموجب القانون البلدي لسنة 1967 كسماح للبلديات تأسيس رسم الإقامة أو الرسوم المخصصة لبناء أو إصلاح الأرصفة[2]، وهو ما لا نستشفه من خلال نصوص قانون البلدية رقم 11-10 والذي أقر عدم إمكانية السماح للبلديات إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بها[3]، وبالتالي فإن عادة النظر في دور الذي تؤديه الجماعات الإقليمية في فرض الضرائب ورسوم لابد أن يؤخذ بعين الحسبان لتفعيل تدخلاتها ونشاطاتها التنموية، خاصة وأنها لازالت تعتمد بشكل شبه مطلق على العائدات الجبائية، ويقتضي الحال العمل على إزالة كل العوائق القانونية التنظيمية التي من شأنها أن تقيد الاعتراف بسلطة الجبائية الفعلية للجماعات الإقليمية على الأقل في بعض الرسوم أو الضرائب المحصلة كلياً فائدة للبلديات.

ثانيا – تكريس المساواة في توزيع نسب الضرائب والرسوم:

بما أن مكانة الضرائب والرسوم المحلية لا تزال تحتل حصص مهمة لتمويل الميزانيات المحلية خلافاً للمصادر الأخرى، كان لزاماً البحث في إمكانية إعادة النظر في نسب المخصصة لصالح الجماعات المحلية والتي لا تتعدى 10 % في أحسن الأحوال، إلى جانب تكريس المساواة والعدالة في توزيع الموارد بين الجماعات المحلية نفسها، هذه الأخيرة والتي تعرف تفاوتاً عميقاً في المنتوج الجبائي بين مختلف البلديات والولايات عبر القطر الوطني، نظرا للإمكانيات الجغرافية والبشرية التي تتمتع بها أو للأهمية التي توليها الدولة بصورة خاصة على حساب باقي الوحدات الإقليمية تلك التي لا تحوز على أي منها، كتلك التي تتواجد في بعض المناطق الجنوبية من الوطن.

فالناظر للحالة المالية للبلديات والولايات عبر القطر الوطني يتضح له جلياً التفاوت في الخيرات والثروات وهي ظاهرة تُترجم بصورة فعلية من الناحية المالية مسألة الفوارق الكبرى في مجال التنمية الاقتصادية بين

[1] – هشام أمجوج، يحي عبد اللاوي، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018،ص 06.

[2] – علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص281.

[3] – المواد 196،197 من القانون رقم 11-10 المعدّل والمتمّم، المرجع السابق.

مختلف الوحدات المحلية، ذلك أن الإستراتيجية التي تم اعتمادها في إنشاء الأقطاب الاقتصادية المرتبطة خصيصاً بالنشاط البترولي والصناعات الكبيرة مافتئت تحدث اختلال في التوازن في التوزيع المجالي للنشاطات المنشأة للموارد الضريبية، والحل يكمن في اعتماد سياسة شاملة للتهيئة العمرانية والإعمار وإعادة الاعتبار للسياسات القائمة خلال السبعينيات المعروفة بسياسة التوازن الجهوي[1].

كما يجب أن ترتكز عملية الإصلاح على معالجة الاختلال في النظام التوزيع الناتج الجبائي بين البلديات في حد ذاتها، والذي كان سبباً في خلق وحدات محلية غنية في حين تعاني الأخرى من عجز ميزانياتي وارتفاع نسب المديونية، فعل سبيل المثال نجد أن بلديات ولاية الجزائر قد استفادة من مبالغ مهمة من خلال منتوج الدفع الجزافي المقدر ب 30% لكون الوزارات والمؤسسات الكبرى مقرها المركزي على مستوى تلك البلديات[2]، كما تطرح مسألة البحث عن معيار بديل يعطي صورة دقيقة للوضعية المالية والاقتصادية للبلديات وحجم احتياجاتها في توزيع إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (صندوق الضمان والتضامن) أمراً بالغ الأهمية كون هذا الأخير يهدف إلى التقليل من التفاوت المالي، في حين أن توزيع مداخيله لا تسند على معايير اقتصادية بل يتم الأخذ بمعيار عدد السكان في حساب معدلات التوزيع المتساوي وهو مقياس يفتقر إلى الدقة والمصداقية[3].

وبالتالي لابد عند أي عملية يراد بها إصلاح نظام الجباية المحلية الأخذ بعين الاعتبار تقليص الفوارق الجهوية وتعزيز قدرات الجماعات المحلية بكل وسيلة متاحة لتحسين نواتجها من الضرائب والرسوم، إلى جانب العمل على رفع حصص الاستفادة من الإعانات بتركيز على البلديات ذات الوضعية المالية والاقتصادي الصعبة ورفع نصيبها من مرودية الضرائب والرسوم الأكثر إنتاجية، وذلك بالقدر الذي يعكس بحق المساواة في توزيع ويقلص الفوارق بين البلديات والولايات عبر القطر الوطني.

ثالثا – ضرورة حوكمة الجبائية المحلية:

يعد تطبيق معايير الحكامة في المجال الجبائي الأسلوب الأمثل في مكافحة الغش والتهرب الضريبي من خلال التركيز على زيادة شفافية ومساءلة وفاعلية الإدارة الجبائية، وهو ما يساهم في التحكم الجيد في التحصيل الجبائي وزيادة مردوديته التي تعود بالفائدة على المشاريع التنموية وميزانية الجماعات المحلية ككل.

يعد مفهوم الحوكمة الجبائية مفهوماً حديث النشأة ووليد التطور في مفهوم الحوكمة ذاته، حيث ظهر في أول مرة من خلال النتائج اللجنة الأوروبية التي قامت بتاريخ 28 أفريل 2009 بنشر توصياتها حول تحسين

[1] – محمد عبدو بودربالة، المرجع السابق، ص ص120–121.

[2] – هشام أمجوج، يحي عبد اللاوي، المرجع السابق، ص07.

[3] – علي دحمان، جمال زدون، اللامركزية الجبائية نحو إستراتيجية شاملة لتفعيل التنمية المحلية بالجزائر، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018،ص 15.

الفاعلية الجبائية لكل من المجلس والبرلمان الأوربي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية، كعملية تهدف إلى تطبيق القوانين الجبائية بمراعاة المبادئ الأساسية للحوكمة لتحقيق أهدافها، على غرار الشفافية والمسائلة[1].

وفي ذات الإطار تعد الشفافية والإفصاح الجبائي أحد الأساليب التي تمكّن من عرض القوانين والأنظمة والتعليمات الضريبية على المكلفين بها والذي يؤدي لزيادة قدراتهم في معرفة مقدار الضريبة المفروضة بعيداً عن ممارسات الإدارية التي غالباً ما تفضي للبس والغموض وتعقد الإجراءات، ذلك أن الإفصاح يبين أوجه التي تم صرف الحصيلة الضريبية خلالها لتمكين الخاضع لها من الوقوف على مساهمته في دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والفائدة التي تعود إليه بشكل أو بآخر من إنفاق حصيلة الضريبة سنوياً[2]، بالتالي زيادة ثقة المواطن في أداء الإدارة الجبائية وحسه بالمسؤولية وقابليته لدفع الضرائب والرسوم المفروضة عليه لدعم جهود التنمية والمشاريع التي تتولى إنشاءها جماعته المحلية.

كما أن تفعيل الرقابة الجبائية يعد أساساً للمحاسبة والمساءلة فهو من ناحية يوفر وفقاً للصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة لموظفي السلطة الجبائية القدرة على تحسين ثقة المكلفة بالضريبية بنزاهة الإدارة، ومن ناحية أخرى تعتبر الرقابة أداة لإسترجاع حقوق الخزينة العمومية من خلال الآليات الرقابية التي يتم استخدامها للتحقق من صحة تصريحات وسلامة المعلومات التي تم الأداء بها من طرف المكلفين بالضريبية ومنه الحد من التهرب الضريبي[3]؛ وهو ما يتطلب بدوره الحضور الفعال والأكيدة للإدارة الجبائية من خلال ترشيد مؤشرات أداها من خلال تكوين ورسكلة إطاراتها وتوفير كافة الوسائل المادية والتقنية اللازمة، ذلك أن كفاءة العنصر البشري تترجم كفاءة المؤسسة ككل بتوفير الإطارات ذات الكفاءة العالية والتكوين المناسب في تخصصات المحاسبة وتقنيات التحقيق والرقابة المعمقة، وهو ما يساهم علاوة على الحد من ظاهرتي الغش والتهرب الجبائي زيادة نسب التنسيق بين مختلف مصالح الإدارة الجبائية ومستوياته[4]، ومن بين مظاهر الرقابة المنصبة على المكلفين بالضريبة كأحد التدابير الهادفة لحوكمة منظومة الجباية المحلية نجد ما يلي[5]:

– **الرقابة في عين المكان:** وتتم خارج المكاتب، بخلاف الرقابة الشكلية أو الرقابة المنصبة على فحص الوثائق،

– **الرقابة الشكلية:** وفيها يتم فحص الأخطاء التي يرتكبها المكلفون أثنا كتابة التصريحات من المكلفين بضريبية كتحقق من الهوية والعنوان .. الخ،

[1] – الطيب عيدي، بوشيخي عائشة، دور معايير الحكومة الجبائية في مكافحة التهرب الضريبي، مجلة الاقتصاد والتنمية المستدامة، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 04، العدد 2021/02، ص397.

[2] – خديجة عوادية، دور الحوكمة الضريبية في الحد من التهرب الضريبي (دراسة ميدانية على مستوى مركز الضرائب سوق أهراس)، مجلة المؤسسة، جامعة الجزائر3، المجلد 10، العدد 2021/01، ص146.

[3] – الطيب عيدي، عائشة بوشيخي، المرجع السابق، ص404.

[4] – علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص283.

[5] – هشام أمجوج، يحي عبد اللاوي، المرجع السابق، ص08.

– **الرقابة على الوثائق:** وهي التي تطهر في شكل الإجراءات الهادفة لفحص نقدي وشامل على التصريحات الجبائية المكتتبة بمقارنتها بالوثائق التي تحوزها الإدارة عن الوضعية الحقيقية لكل مكلف بها.

ولن تكتمل من وجهة نظرنا مساعي الرقابة الجبائية كآلية مكافحة ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي وأداة لتفعيل معايير الحوكمة إلا من خلال ربطها بمحاسبة جدية للمتهربين ضريبياً تقررها التشريعات والقوانين ذات العلاقة، والتي لابد أن تتضمن عقوبات أكثر حزم وصرامة لكل الممارسات التي من شأنها المساس بالتحصيل الجبائي بإعتباره مصدراً أساسي لميزانية الجماعات الإقليمية والدولة ككل، على غرار الجزاءات التي تنصب حول التصريح المكتتب من قبل المكلفين بالضريبة نتيجة عدم التصريح السنوي أو لتأخره في ذلك أو لأي نقص قد يعتريه.

المطلب الثاني:

تثمين الموارد غير الجباية للجماعات الإقليمية وترشيد الإنفاق

إن الحل الأمثل لتطوير موارد الجماعات الإقليمية وتحقيق الاكتفاء الذاتي وهو التقليل التدريجي من الاعتماد على المصادر الجبائية والخارجية من خلال الاتجاه صوب التفكير في الطرق المثلى لتطوير الموارد الذاتية بفتح أبواب الاستثمار وتثمين الممتلكات المحلية بما يحقق أهداف التنمية المستدامة ويعزز بحق الدور الاقتصادي للوحدات للامركزية، وهو ما يدعونا للبحث حول سبل تطوير طرق إدارة واستغلال ممتلكات الجماعات الإقليمية **(الفرع الأول)**.

إن تطوير الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية وجعلها أداة حقيقية للتنمية وتقديم الخدمة العمومية الجيدة للمواطن المحلي لا يستقيم دون أن يصاحبه تنبي السياسات والمناهج الرامية التي للتقليل من حجم الإنفاق المحلي وتوجيهه صوب خدمة المصلحة العامة لتحقيق النتائج بأقل تكلفة ممكنة، وهو ما يجعل من عملية ترشيد الإنفاق المحلي مطلب رئيسي للحكامة المالية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تطوير طرق إدارة واستغلال ممتلكات الجماعات الإقليمية

لا يخفى على أحد أننا بأمس الحاجة لحكامة جيد في تسيير الأملاك المحلية لتطوير مردوديتها ودعم الاستقلالية في تسيير وتجاوز العجز الكمي للأملاك وتحديث إطارها القانوني والتنظيمي قصد تحفيز المسريين على استغلالها وصيانتها؛ ودرء كل ما من شأنه أن يؤدي للإستعمال غير العقلاني للممتلكات ولتحقيق الاستفادة الكاملة من ممتلكات البلديات بوجه خاص وزيادة مردوديتها لابد من إتباع خطوات مهمة لرفع مردودية نواتج استغلال الأملاك**(أولا)**، ثم تنويع مصادر إيرادات الممتلكات **(ثانياً)**، وأخيراً اعتماد نمط التدبير الاقتصادي للملاك البلدية والتأمين عن المخاطر**(ثالثا)**.

أولاً- رفع مردودية نواتج استغلال الأملاك:

يتطلب رفع مردودية نواتج الأملاك العمومية كخطوة أولى من البلديات القيام بإحصاء شامل ومضبوط ودقيق لكل ممتلكاتها، الأمر الذي يفرض علي مصالحها مسك فهرس المحتويات بحيث تسجل فيه كل الممتلكات المنتجة وغير المنتجة وجميع المعلومات المتعلقة بها كطبيعة الملك، عنوانه، مساحته، قيمته، طريقة الاستغلال ... الخ، ذلك أن المسك الصحيح لهذه الممتلكات وإدرجها بدقة يسمح للجماعات المحلية بالمحافظة على الحقوق المترتبة عنها عن طريق تحديد أو تحيين مختلف العقود ومتابعة تأصيل الموارد، فهي عملية تهدف إلى تسوية وضعية الأملاك المستغلة والتي قد تساهم في الكشف عن الأملاك التي تم استغلالها دون مقابل أو بقابل ضعيف يقتضي رفعه للحد المعقول[1].

وبالتالي فإن البلديات بشكل خاص مطالبة اليوم أكثر من أي وقت مضى برفع وتأهيل تسييرها الإداري لأملاكها الخاصة من مسك وتحيين كل الممتلكات العقارية والمنقولة بإحصائها وترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام، وهو ما يزيد فرض تسوية وضعيتها القانونية والنزاعات التي قد تنشأ عنها أما بسلوك مسلك القضاء أو عند طريق التسوية الودية، فالمجالس الشعبية البلدية حسب ما نصت عليه المادة 163 من قانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية مطالبة بالسهر وبصفة دورية بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاك البلدية المنتجة المداخيل وجعلها أكثر مرودية.

وبعد الإنتهاء من إحصاء وجرد الممتلكات البلدية وتحيين دفاتر المحتويات، على المجالس الشعبية البلدية التركيز على تثمين استغلال ورفع المرودية فعملية التثمين يمكن اعتبارها بمثابة إصلاح ذاتي يقع على عاتق الهيئات المحلية عن طرق ترميم وتهيئة استعمال أملاكها بصفة لائقة وتثمين أسعارها لتحسين وضعيتها المالية[2]، وفي هذا الإطار أكدت التعليمة رقم 1047 المتعلقة بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانية المحلية على ضرورة زيادة إيرادات البلديات وصيانة الأملاك دائمة بهدف تثمينها ورفع من مداخيلها، وأوجبت القيام بجملة من تدابير أهمها ما يلي[3]:

- ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالإعتماد على مؤشرات دواوين الترقية والتسيير العقاري،

- تسوية وتوثيق عقود الإيجار وتحديد حقوق وواجبات وتسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة وقانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ، خاصة في حالة الإيجار من الباطن،

[1] - عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، صص168/167.

[2] - محمد عبد الباسط شافي، وآخرون، الرؤية التنموية المحلية في الجزائر ومسألة إصلاحات قوانين الجماعات المحلية بين النص التشريعي وتحديات الواقع، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: سبل دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 نوفمبر 2021، ص09.

[3] - التعليمة رقم 1047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015 تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

– ضرورة تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة المداخيل على غرار الأسواق والمذابح واستخدام المزايدة التي تخضع لقواعد محددة سلفاً تسمح بمضاعفة العروض، والتي تحدد مصالح أملاك الدولة سعرها الافتتاحي،

– اعتماد رخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي،

– إعذار الهيئات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته ولم تباشر بإعادة الطريق إلى حالته من جراء ما أتلفته الأشغال المقامة، وفي حالة الإمتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها.

ثانيا – تنويع مصادر إيرادات الممتلكات المحلية:

لكي تكون البلديات قادرة عن الابتعاد عن الاعتماد الشبه المطلق عن المصادر الخارجية من قروض وإعانات فضلاً عن المصادر الجبائية لابد من الاهتمام بتنويع مصادرها الذاتية، والذي يساهم من دون شك في تقوية أدوارها التنموية ويضمن موازنة بين مداخيلها ومصاريفها ويجعلها أداة حقيقية تلبية مطالب المواطنين وتفعيل الحكامة المالية؛ ويمكن أن يأخذ تنويع إيرادات الممتلكات الأشكال التالية[1]:

– تثمين نواتج الاستثمار بما في ذلك مختلف المساهمات التي تقوم بها البلدية بواسطة الإدخار أو الشراكة مع هيئات عمومية أو خاصة في النشاطات دون تسييرها، أو فوائد المساهمة الناجمة عن نظام الأسهم والسندات في العمليات التجارية من غير التسيير،

– ضرورة تحصيل مقابل الخدمات العمومية خصوصاً ما تعلق منها بتسيير مختلف الشبكات كالمياه، التطهير والنظافة، محطات التفريغ العمومي، استعمال الأرصفة ورخص البناء، والأشغال...الخ،

– تحصيل رسوم التأثير على المحيط بتركيز على المؤسسات الأكثر الإنتاجية التي لنشاطاتها علاقة تأثير مباشر بالمحيط والأضرار التي يمكن أن تنجم عنها وتضر بالمحيط العمراني أو الجو،

– تحصيل رسم التعبئة الخاصة بالمرفق العام، وهي حقوق تقدمها الإدارات والمؤسسات في حالة شروعها في إنجاز مشاريعها فوق تراب البلدية ومقابل ما يلحق للبلدية من أضرار أو مساس سواء بنظافة المحيط أو العمران، زيادة على بعض النشاطات الخاصة كالأفراح وغيرها،

– تحصيل الموارد المتعلقة بمختلف المخالفات التي يقوم بها الأفراد أو الهيئات، التي تقوم بإثباتها هيئات الرقابة أو هيئات القوة العمومية، وتشمل كل ما يتعلق بالنظافة وممارسة الأشغال بدون ترخيص، وهي المخالفات التي يتم متابعتها من قبل لجان النظافة وحماية العمران وحتى قوات الشرطة إن لزم الأمر.

– التركيز على ترقية الثروات وتفعيل السياحة والأنشطة المحلية، خصوصاً وأن العديد من البلديات عبر التراب الوطني تحوي على عدد معتبر من الآثار والمناظر الطبيعية ذات الجدب السياحي غير مستغلة بالقدر

[1] – علي دحمان محمد، وآخرون، سبل واستراتيجيات تثمين ممتلكات الجماعات المحلية بالجزائر – البلديات نموذجاً –، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: سبل دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06–07 نوفمبر 2021، ص09.

الكافي بالرغم من أنها تعد من أحد مصادر الدخل المهمة، لذلك لابد من التركيز على تطوير السياحة والصناعات التقليد وتربية المائيات وعمليات تدوير النفايات وغيرها بهدف التقليل من حدة العجز المالي للبلديات وتولد مناصب شغل[1]، وبذلك فقط يمكن القول أن الجماعات الإقليمية باتت مهيأة للتسيير الأمثل لمواردها المالية في إطار الحكامة الجيدة.

ثالثا – ضرورة اعتماد نمط التدبير الاقتصادي لممتلكات البلدية والتأمين عن المخاطر:

تعد الطرق المتبعة في تدبير الأملاك الجماعات الإقليمية حالياً لا تساعد على المساهمة في رفع من موارد تلك الجماعات بسبب إخضاعها لمعايير المنطق الإداري على حساب المعايير الاقتصادية والتي من بينها النجاعة والفاعلية وبالتالي كان لابد من استحضار البعد الاقتصادي في تسيير الأملاك وتنبي طرق أكثر عقلانية وحداثة في هذا المجال[2]، فالتسيير الإداري التقليدي الممتلكات البلدية العامة والخاصة لم يعد يلاءم مساعي النهوض بأملاكها كالوسيلة لتكريس الاستقلالية المالية وتطوير مداخيلها منها لتتجاوز العجز المالي الذي غالباً ما يعتري ميزانيتها المحلية.

ولتحقيق التحول من الأسلوب التقليدي إلى أسلوب أكثر حداثة في التسيير لابد أن يمر أولاً من خلال تحديد دقيقة للأهداف المتوخاه من أملاك الجماعات الإقليمية هل الهدف هو مجرد المحافظة عليها أم هو مصدر لموارد مالية معينة، أو لها أهداف اجتماعية متعلقة بأداء الخدمة العمومية للمواطنين، فهذا التصنيف يحدد الوظائف المنتظر أدائها من استغلال الممتلكات على أن تكون جميع الأهداف قابلة لقياس والتحديد، ومعرفة حجم تكلفة التسيير وما يمكن أن تدره للجماعات المحلية، فهذه المقاربة الاقتصادية تنظر إلى الأملاك المحلية على أنها جزء من المال العمومية وكل تصرف يضر به يعد إضرار بالمال العمومي العائد ملكيته في الأساس لكافة المواطنين، وهو ما يفرض على الجماعات الإقليمية ضمان أكبر قدر من الشفافية في تسييره ومراقبة كيفيات إدارته[3].

ومن جانب أخر نرى أنه بات من الضروري الاهتمام بالتأمين ممتلكات البلدية عن المخاطر وهي مسالة أصبحت تطرح بشدة خاصة بعد الأزمات والكوارث التي عصفت بممتلكات الجماعات المحلية كالحوادث التي تحدث نتيجة أداء البلدية لمهامها أو في حالات القوة القاهرة والكوارث الطبيعية حرائق الغابات.. الخ.

فالتحول من النظام الموجه والذي تكون فيه الجماعات الإقليمية جزء من مكونات الدولة وهي بالضرورة محمية من طرفها لنظام آخر مفتوح تتجه فيه الهيئات بإختلاف وظائفها نحو الاستقلالية، يدفع مسير البلديات إلى تفكير وبجدية في حماية ممتلكات البلدية من الأخطار الممكنة الحدوث عن طريق إتباع نضم التأمين كأداة

[1] – خلود سماح، كمال طلحي، الموارد الذاتية للجماعات المحلية: مصادرها وسبل تعبئتها، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: سبل دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 نوفمبر 2021، ص13.

[2] – عبد الله كواعروس، المرجع السابق، ص306.

[3] – المرجع نفسه، ص307.

أساسية تمكن خلالها الجماعات الإقليمية من إدارة المخاطر[1]، وهذا النوع من التامين يهدف إلى إصلاح الخسائر التي تصيب ممتلكات البلدية مباشرة، وهو خاضع بكافة أنواعه إلى المبدأ التعويضي؛ ومن ذلك نجد ما يلي[2]:

– **التأمين ضد الحرائق:** ويعد خطر الحرائق أهم الأخطار التي يمكن أن تعترض ممتلكات البلدية ويرتبط تقدير خطر الحريق بالنسبة للممتلكات البلدية بنوع الأنشطة الممارسة داخل بنايات البلدية الإدارية، الصناعية، الرياضية، الثقافية .. الخ،

– **تأمين ممتلكات البلدية ضد الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية:** ونظرياً كل المخاطر الكوارث الطبيعية قابلة لأن تكون محل للتامين،

– **التأمين على الأخطار المرتبطة بممتلكات البلدية:** يمكن أن تستفيد البلديات من تأمين على أخطار أخرى يوفرها نظام التأمين في حد ذاته كتأمين على السيارات ومركبات البلدية، التأمين على أرشيف البلدية، حيث يمكن لهذه الأخيرة تجنب تكاليف إعادة تشكيل الأرشيف حال حدوث أضرار جسيمة قد تحمل ميزانية البلدية أعباء ومصاريف إضافية والتي يمكن تجنبها من خلال عملية التأمين عن المخاطر.

الفرع الثاني: ترشيد الإنفاق المحلي مطلب رئيسي للحكامة المالية

يعد ترشيد الأنفاق العمومي أحد الآليات والحلول المطروحة بقوة في ميادين إصلاح التسيير المالي عموماً نظراً لما تعانيه الإدارة العمومية والجماعات الإقليمية بشكل خاص من نقص في تعبئة مواردها وفشلها في التحكم في نفقاتها المتزايدة في ظل غياب العلانية في صرف المال العام، وهو ما يضعف لا محالة من أدوار وتدخلات الوحدات المحلية في مجالات التنمية وتقديم الخدمات العمومية لصالح المواطنين، لذلك سوف نتطرق إلى ترشيد نفقات الجماعات الإقليمية كشرط لازم للحكامة المالية **(أولاً)**، تم نعرج على متطلبات ترشيد النفقات الجماعات الإقليمية **(ثانياً)**.

أولا – ترشيد نفقات الجماعات الإقليمية شرط لازم للحكامة المالية:

بما أن الحكامة المالية تدعو على التدبير والتسيير الجيد للأموال العامة لابد وأنها تتفق مع الأساليب الرامية لتحسين الإنفاق والتي من بينها ترشيد الإنفاق العام الذي بات شرطاً لازماً للحكامة المالية، وهو ما يدعونا للتعرف على المقصود من ترشيد النفقات الجماعات الإقليمية تحديداً وأهميته ثم العناصر التي يقوم عليها كما يلي:

[1] – سليمة بوعوينة، حسيبة علمي، التأمين كآلية الإدارة المخاطر بالجماعات المحلية دراسة عقد تأمين مسؤولية مدنية لبلدية سطيف مع الشركة الجزائرية للتأمينات CAAT، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: سبل دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 نوفمبر 2021، ص10.

[2] – حسين حساني، التأمين كإستراتيجية لإدارة المخاطر المرتبطة بالجماعات المحلية: إشارة للتجربة الجزائرية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة، العدد الأول/2012، ص ص216 وما يليها.

1- المقصود من ترشيد النفقات: إن حقل المالية العمومية يزخر بالعديد من المصطلحات التي تدعو إلى ضرورة التحكم في النفقات وعقلتنها كأولوية الإنفاق، ضبط الإنفاق، تحسين كفاءة الإنفاق، إلا أن مصطلح الترشيد يعتبر أكثرها دقة إذ يحلينا إلى مرجعية لغوية تدل على الهداية والإعتدال والاهتداء إلى أوجه الصلاح وضبط السلوك[1].

بناءاً عليه يعرف ترشيد النفقات على أنه :" **تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق على أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة** "[2]، وبالتالي فهو مفهوم يرمز إلى حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة على أسس رشيدة تتوخى عدم الإسراف، ويتضمن مفهوم ترشيد الإنفاق ضبط النفقات وإحكام الرقابة عليها من أجل التحكم في التبذير وجعله في حدوده الدنيا، وهو ما يقتضي الإبتعاد عن الإنفاق الغير ضروري وزيادة الكلفة الإنتاجية، أي هو إدارة وتسيير جيد للإنفاق[3]، و يلتقي مفهوم الترشيد والحكامة في تسيير النفقات في أن كليهما يستهدفان تفعيل التسيير المالي بجعله يستجيب لمنطق الاستغلال العقلاني والتسيير الجيد للموارد المتاحة للوصول الأفضل النتائج وفق قواعد الشفافية والرقابة والمساءلة، وهو ما يجعل من ترشيد النفقات الجماعات الإقليمية مطلباً أساسياً وعنصراً مهماً في حكامة تسيير للشأن المحلي.

2- أهمية ترشيد نفقات الجماعات الإقليمية: أصبحت الأدوار التي تؤديها الجماعات الإقليمية بعد عدة سنوات من الممارسات المالية لا تنحصر في مجرد إدارة الخدمات والقيام بالأشغال ذات الطابع الإداري، بل توسعت لتشمل عدة ميادين كانت تخص في ما مضى الدولة والقطاع الخاص، وأصبحت تتدخل في عمليات التنمية الاقتصادية بما تقوم به من وظائف ذات أبعاد اقتصادية[4]، وبات ترشيد النفقات الجماعات الإقليمية مطلباً ضرورياً لإرساء معايير الحكامة المالية التي تدعو إلى التحكم الجيد في النفقات العمومية وعدم هدر المال العام والمحافظة عليه واستعماله الدائم لخدمات للصالح العام وبأقل تكلفة ممكنة، ومن بين أهداف التي يسعى عليها ترشيد النفقات نذكر ما يلي[5]:

- رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية للجماعات الإقليمية وذلك عند استخدامها للموارد والإمكانيات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس المدخلات وعلى نحو يقلل من المدخلات بنفس المخرجات،
- تحسين طرق تسويق الخدمات العمومية المحلية وتطوير نمط التسيير المحلي والرقابة المعتمدة في ذلك، مع السماح بإدخال الأساليب التنقية الحديثة في تدبير المحلي بشكل يستجيب للسرعة والفاعلية والجودة في الخدمات،

[1] – كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، ط03، مكتبة الرشاد سلطات، المغرب، 2017، ص133.

[2] – وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص253 .

[3] – المرجع نفسه، ص252.

[4] – يحيى دنيدني، المرجع السابق، ص156 .

[5] – كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، المرجع السابق، ص ص135-136 .

– التخفيف من حدة عجز الميزانية المحلية وتقليص من اتساع الفجوة بين الإرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والتحكم المستمر في الزيادة السريعة للنفقات المحلية ودعم وتحديد مشروعات الأساسية المطلوب انجازها، والمراجعة الدائمة للنفقة من أجل تقليص نوعية وحجم النفقات التي لا تحقق المردودية الكافية،

– محاربة جميع مظاهر الإسراف والتدبير وسوء استعمال السلطة والمال العام المحلي، مع المحافظة على التوازن بين عدد السكان والموارد المالية المتاحة في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة،

– تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية في تحقيق الإكتفاء الذاتي النسبي من الموارد المالية على فترات الطويلة، وهو ما من شأنه تقوية ودعم استقلاليتها الإدارية والمالية ومنه تجنيبها التبعية التامة للإدارة المركزية.

3– عناصر ترشيد الإنفاق المحلي: يرتكن ترشيد النفقات الجماعات الإقليمية كآلية تساهم في الحفاظ على مواردها المالية على جملة من العناصر الضرورية التي تضمن توظيف المورد في مسارات صحيحة بمراعاة معايير الفاعلية والكفاءة، ومن تلك العناصر نخص بذكر ما يلي:

– **التحديد الدقيق لحجم الإنفاق المحلي الأمثل:** إن عملية تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العمومي الحكومي يعكس النهج السياسي الذي تتبعه الدولة التي تهتم بتثمين متطلبات التنمية الاقتصادية فيها، أما عن مقتضيات ذلك التحديد فإنها تختلف بإختلاف الأولويات السياسية والاقتصادية والأمنية للدولة[1].

أما على المستوى المحلي يرتكز تحديد الإنفاق العام المحلي الأمثل على تحديد الأهداف بدقة، ذلك أن أهم الصعوبات التي تواجه أعداد الميزانية المحلية هي تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للإنفاق المحلي، وهو ما يتطلب مراجعة دقيقة للإختصاصات الجهاز الإداري المحلي وحصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها يتم طلب الأموال العمومية المحلية[2].

– **توجيه النفقات المحلية صوب تحقيق النفع العام:** يعتبر الكثيرون أن خروج النفقة عن تحقيق النفع العمومي هو خروج عن المبادئ المالية الرشيدة والقاضية بعدم تخصيص النفقات ذات الطابع العمومي لخدمة مصالح خاصة لبعض الأفراد دوناً عن البقية، وبالتالي من الضرورة عدم خروج الإنفاق المحلي عن تحقيق النفع العام وإلا عُد ذلك استنزافاً وهدراً للمال العمومي ومنافياً لسياسات الترشيد[3].

– **احترام مبدأ الأولوية في الإنفاق العمومي المحلي:** من بين العناصر الأساسية لترشيد نفقات الجماعات الإقليمية احترام مبدأ الأولوية، ذلك أنه يساعد مسيري الهيئات المحلية إلى عدم الإلتجاء لتوجيه الموارد المالية صوب مجالات ومشروعات أقل أهمية، في حين يتم حرمان مشروعات أكثر أهمية من عملية الإنفاق، وهو ما يؤدي إلى تشويه عمليات التنمية المحلية إضعاف الاستجابة لحاجيات المواطنين[4].

---

[1] – شرشاري فاروق، المرجع السابق، ص ص320– 321.

[2] – كريم لحرش، المرجع السابق، ص137.

[3] – شعبان فرج، المرجع السابق، ص ص90–91.

[4] – كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب،المرجع السابق، ص138.

وتقوم عملية تحديد الأولويات على الصعيد المحلي عادة على مجموعة من الأسس نذكر منها[1]: – وجوب تشخيص وتحديد درجة خطورة المشكل التنموي القائم وانعكاساته السلبية على أفراد المجتمع المحلي،

– مراعاة العامل الزمني، ويتم من خلال دراسة المدة الزمنية المطلوب لنجاح برنامج أو مشروع معين مراد تحقيقه فكلما كانت قصيرة كان مبرراً كافياً لمنحه الأولوية عن باقي المشاريع أو البرامج المطروحة للتداول،

– مراعاة درجة اهتمام المواطنين بحل المشكل القائم فكلما زاد ذلك الاهتمام كان لابد من منحه أولوية الإنفاق على حساب باقي المشاكل الأخرى تحقيقا لمساعي للإستجابة السريعة لحاجيات وانشغالات المواطنين.

– **الحرص على ضمان الجودة ورفع المردودية:** بطبيعة الحال لابد للنفقة المحلية أن تكون مردوديتها مرآة عاكسة لقيمة الأموال التي صرفتها الجماعات الإقليمية، وهي تعني إشباع مواطنيها من السلع أو الخدمات المراد تحقيقها من عملية الإنفاق، كما أن الحرص الدائم على الجودة يجنب الهيئات المحلية مصاريف إضافية تغنيها عن تحمل المستمر لمصاريف الترميم والمتابعة وتكاليفها[2]، وبالتالي لابد من التأكد بصورة مستمرة من الجودة المردودية الإنفاق العمومي لأنه يعد معياراً حاسماً للدلالة عن الحكامة في توظيف الموارد والتصرف في المال العام.

– **التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة المحلية:** ويتم تحديد الدقيقة بوقت ومقدار النفقة من خلال القياس الدائم ودوري لبرامج الإنفاق من حيث الكفاءة وفاعلية أداء الإدارة حال قيامها بتنفيذ البرامج والخدمات، مع سعيها إلى مراقبة برامج الإنفاق العام والحرص على أعلى مردودية، ولحوكمة عملية القياس الدوري للنفقة يتطلب الأمر توافر قدر كبير من المعلومات المالية عن حالة الموارد المتوقع تحصيلها، وعن أوجه الإنفاق المحتمل لها بإستخدام أساليب التنبؤ لمواكبة التغيرات التي قد تطرأ على البرامج الإنفاقية[3].

ثانيا– متطلبات ترشيد النفقات الجماعات الإقليمية:

للوصول إلى مصاف التسيير المالي الجيد والفعّال المبني على حسن استخدام المال العمومي لابد من توافر بعض المتطلبات الضرورية التي تدعم توجه الجماعات الإقليمية نحو ترشيد إنفاقها العام، والحد من العراقيل التي قد تجعل من مهمة الترشيد أمراً يصعب تحقيقه من الناحية العملية؛ ومن تلك المتطلبات نخص بذكر ما يلي:

1– الالتزام بمبادئ الحكامة المالية: أن التكامل الحاصل بين ترشيد النفقات والحكامة كأسلوب للتسيير يحتم على مسيري الجماعات الإقليمية لتسيير جيد للموارد المالية الالتزام مبادئ الحكامة المالية (المساءلة، الشفافية، المشاركة) الضرورية لنجاح عملية الترشيد، فالشفافية المالية تتحقق بتوفير كامل للمعلومات

[1] – وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص255 .

[2] – كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، المرجع السابق، ص139.

[3] – شرشاري فاروق، المرجع السابق ص322.

والبيانات والإحصاءات الحديثة اللازمة لإتخاذ القرارات الرشيدة في مجال الإنفاق العام، إلى جانب تعزيز الرقابة والمساءلة الجادة عن استخدام الموارد المالية سواء بالنسبة لعمليات التحصيل أو الصرف[1].

كما يجب السماح بمشاركة جميع المتدخلين في السياسات العامة المحلية في إقرار نفقاتها، على غرار منظمات المجتمع المدني التي يمكن لها أن تكون أداة حقيقية لمتابع ومراقبة أي تجاوزات من قبل المسيرين المحليين من شأنه الإخلال بنزاهة ومصداقية وكفاءة عمليات صرف النفقات[2]، فواقعنا المعاش لا يزال يظهر اهتمام الكثير من رؤساء البلديات في اقتناء كل ما هو من علامات الرفاهية حتى في البلديات التي تعاني من شح الموارد، والتي كثيراً ما يلاحظ مواطنوها تهرب مسئوليهم عن التكفل بإنشغالاتهم اليومية في مقابل الاهتمام بأمورهم الخاصة بعيدة كل البعد عن تلبية حاجياتهم، في وقت يتم استغلال مواردهم في اقتناء حاجات الترف أو اعتماد نفقات مرتفعة للمهرجانات والاحتفالات والملتقيات دون توجيه النفقة للأمور الأكثر أهمية والتي تندرج ضمن صميم صلاحيات البلدية[3].

2- تأهيل ورفع كفاءة المورد البشري في التسيير المالي: يمثل المورد البشري المنتخب المحرك الرئيسي لنجاح عملية التنموية فأي عملية لتحصيل الإيرادات أو إنفاق عمومي ينبغي أن تتم بمداولة من المجالس المحلية المنتخبة والتي باتت مطالبة بترشيد نفقاتها وجعلها أكثر عقلانية وتثمين مواردها المالية.

ومن هذا المنطلق كان لابد من إيلاء الأهمية لبرامج ومراكز تأهيل وتكوين المنتخبين المحليين خصوصا ورؤساء البلديات بإعتبارهم الأمرين بالصرف فهم مطالبين أن يتحلوا بخصائص رجل الإدارة الجيد واسع الأفق وذو سرعة في التسيير، وكذا التمييز والتفضيل بين الأمور الجوهرية المستعجلة والأمور الثانوية التي يمكن تأجيلها، بمعنى آخر أن القائد الإداري الكفء يقوم بترتيب المشاريع التنموية والنشاطات التي تعرض عليه يومياً حسب الاولولية وحاجة المواطنين وهو ما يحقق سياسة الترشيد في الإنفاق[4]، قد اثبت التجارب السابقة ضعف تكوين المنتخبين ونقص تجربتهم في المجالين المالي والمحاسبي، الأمر الذي كانت له نتائج سلبية عديدة على التدبير المالي الجيد للميزانية المحلية أهمها أن بعض الجماعات الإقليمية لم تتمكن من التحكم واستخدام طرق وتقنيات التسيير المالي، ما انعكس بسلب على تحضير ميزانيتها في المواعيد المناسبة أو على الأقل التنفيذ الفعلي للقوانين ذات الصلة بصورة التي تتوافق وتقنيات الحديثة في التدبير المالي، خصوصاً وأن الجهود في ميدان التكوين لم تطل المنتخبين ورؤساء البلديات فهي اقتصرت فقط على الموظفين المحليين على صعيد مراكز التكوين الإداري الموجودة في العاصمة[5].

إلى جانب ذلك نجد أن ترشيد النفقات على الصعيد المحلي يتطلب أن يرافق الهيئات المنتخبة جهاز إداري كفئ، فعملية البحث عن زيادة مرودية الإنفاق لا يمكن بأي حال فصلها عن الإصلاح الإداري، ذلك أن ضياع

[1] – كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، المرجع السابق، 141

[2] – المرجع نفسه، ص141.

[3] – عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص ص166-167.

[4] – جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، د ط، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص164.

[5] – يحيى دنيدني، المرجع السابق، ص ص158- 159.

جزء غير قليل من الأموال يرجع في النهاية المطاف لضعف كفاءة الجهاز الإداري والإسراف في النفقات وزيادة تكاليف الخدمات المحلية[1]، وبالتالي فإن غياب الكفاءة اللازمة التي تتولى مهمة الإشراف على سير المرافق المحلية لا يمكن أن يحقق عملية ترشيد، وفي كثير من الحالات لا تستطيع الجماعات الإقليمية مواجهة أصحاب النفوذ الذين غالباً ما يفتلون من واجباتهم الجبائية بكل سهولة، وهو ما يسبب ضعف كبير في عملية التحصيل، خاصة لو علما أيضا أن ترشيد الأنفاق بحاجة إلى تطبيق الجاد للمعارف العلمية المكتسبة والتي يتم توصل إليها عن طريق خبرة القائمين بالتسيير على ترشيد نفقات الجماعات الإقليمية وإقامة سياسة اقتصادية حكيمة قادرة على مواجهة التحديات المالية المحتملة[2].

3- إتاحة فرص للتعاون مع القطاع الخاص: يعد القطاع الخاص بإعتباره أحد أطراف الحكامة المحلية دعامة وشريك أساسي لا غنى عنه لدعم العملية التنموية عن طريق الاستثمار وانجاز المشروعات المشتركة التي تعود بالفائدة بشكل أو بآخر على ميزانية الجماعات الإقليمية.

ولتنمية التعاون المثمر بين القطاع الخاص والجماعات الإقليمية يتطلب من هذه الأخيرة الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص بضمانها عدم إقامة المزيد من المشروعات العامة التي تمتلكها وفتح باب الاستثمار فيها[3]، بما يحقق ترشيد النفقات كعدم تحمل تكلفة انجاز المشاريع وضمان دفع عجلة التنمية وتحسين الخدمات العمومية ؛ فتوسع المشاريع من قبل الجماعات الإقليمية قد يسبب عجز في الميزانية جزاء الإكثار من الإنفاق، ولقد اثبت العديد من التجارب في ضل التوجهات العالمية نحو التوجه اقتصاد السوق أنه بالإمكان الإعتماد على القطاع الخاص في انجاز والاستثمار في المشاريع التي كانت حكراً على الأشخاص المعنوية العامة وربما بتكلفة أقل مما تنجزه ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصا أكثر على الأموال من أجل تحقيق الربح[4].

4- عقلنة الوظائف الإدارية للجماعات الإقليمية: إن غلبت الأنشطة الإدارية للجماعات الإقليمية على باقي المهام التنموية أضحت تشكل عبئاً مالياً ضخماً على الميزانية خاصة وأن نفقاتها ما هي إلا من قبيل النفقات استهلاكية لا يرجى منها أي مداخيل على المدى القصير أو المتوسط وهي تعرف تزايداً مستمراً، فالجانب الإداري من وظائف الجماعات الإقليمية يغطي جزءاً كبيراً من مجموع النفقات المحلية في حين يتم ترك حصص صغيرة جداً من الإنفاق لقسم التجهيز والاستثمار[5]، وبالتالي يعد ترشيد قسم التسيير مطلب أساسي لحوكمة الإنفاق المحلي خصوصاً أن ما يميز معظم نفقات الجماعات الإقليمية هو التوسع في نفقات التسيير بمعدلات تفوق نسب الزيادة في مواردها والذي خلق حالة العجز والتبعية المعروفة اتجاه السلطة

[1] – يوسف فندي شباط، أهمية ترشيد الإنفاق لعام ودوروه في حماية الأموال العامة للدولة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد08، العدد 01/ 2000، ص30.

[2] – كريم لحرش، المرجع السابق، ص ص141- 142.

[3] – شعبان فرج، المرجع السابق، ص93

[4] – كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، المرجع السابق، ص ص142- 143.

[5] – دنيدني يحيى، المرجع السابق، ص157.

المركزية وهو ما بات يستدعي منها التوجه نحو تمويل استثمارات محلية تضمن استقلاليتها وتقوي دورها الاقتصادي[1].

إن عقلنة الوظائف الإدارية تستلزم تعزيز الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية هذه الأخيرة والتي بات ينظر إليها نظرة اقتصادية لا إدارية لأن الدولة والقطاع الخاص لم يعودا لديهم القدرة الكافية للنهوض بالمجالات الاقتصادية بشكل جيد إما لعدم الجدوى أو لضعف المردودية، فتلك الأوضاع أعطت منظوراً جديد لدور للجماعات الإقليمية لتطوير مفهوم النفقات المحلية ليشمل مجالات وميادين استثمارية تعود عليها المردودية[2]، ولدعم توجهات الجماعات الإقليمية نحو عقلنة نشاطاتها الإدارية كآلية لترشيد إنفاقها العمومي المحلي لابد من التركيز على ما يلي[3]:

– تقنين طرق ومناهج حديثة لتسيير الإدارة المحلية لرفع مستوى مردوديتها من جهة وخفض تكاليفها من جهة أخرى،

– اعتماد أساليب التي ثبت بالتجربة درجة فاعليتها سواء في مجال تدبير المرافق العمومية أو الشركات الخاصة كالإدارة بالأهداف والنتائج،

– تشجيع الجماعات الإقليمية على ضبط مرافقها وفق برامج تحدد أهدافها ومسؤولياتها بصورة دقيقة وتمكن المسؤولين المحليين من تتبع انجاز العمليات التنموية وتقويمها في الوقت المناسب.

المطلب الثالث:

الحكامة المالية بين تعدد الأجهزة الرقابية ضرورة تطوير الأداء الرقابي

تُشير العديد من الدراسات التي تعنى بتطبيقات الشفافية والمساءلة أن هنالك علاقة تأثير وتأثر ذات طبيعة جدلية بينها وأوجه الرقابة بصفة عامة والرقابة المالية بصفة خاصة، هذه الأخيرة التي من شأنها أن تعمل على خلق البيئية المناسبة للحكامة الرشيدة[4]، فكلما كان هناك أجهزة رقابية فعّالة تتكفل بمراقبة الالتزام بعناصر الشفافية والحياد وحسن استخدام وتوظيف المال العام ساهم ذلك دعم الحكامة الجيدة.

من ذلك المنطلق يتضح أنه لضمان الحكامة المالية للجماعات الإقليمية يقتضي الحال وجود أجهزة رقابة مالية تعنى بصورة مباشرة الحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد المالي، فتمتع الجماعات الإقليمية بالذمة المالية المستقلة يستوجب أن يتزامن مع رقابة ناجعة خصوصاً في مراحل تنفيذ النفقات المحلية، لكن يبقى تعدد أجهزة الرقابة المالية التي لا تحوز على مقومات نجاحها والمسلطة على جانب التسيير المالي لتلك الجماعات فضلاً عن غياب التنسيق بينها عامل يحد من فاعلية التسيير المالي لكونه يولد تقعد الإجراءات وبطئ عمل

[1]– شرشاري فاروق، المرجع السابق، ص ص323– 324.

[2] – دنيدني يحيى، المرجع السابق، ص156.

[3] – المرجع نفسه، ص158.

[4] – محمد براو، الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة (المقومات، الفاعلون، التفاعلات، دراسة مقارنة مركزة)، ط01، مطبعة دار القلم للنشر والتوزيع، دمشق سوريا، 2010، ص50.

الجهاز الإداري وهو ما لا يتفق بدوره مع الحكامة المالية، لذلك ارتأينا تسليط الضوء على بعض الأجهزة المكلفة بالرقابة على مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتقييم أدائها، والتي يمكن تصنيفها إلى رقابة الداخلية على مالية الجماعات الإقليمية **(الفرع الأول)**، ورقابة الخارجية على مالية الجماعات الإقليمية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات الإقليمية

تُعرف الرقابة المالية الداخلية أنها :" **نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة**"[1]؛ وبهذا المعنى ينصرف هذا النوع للرقابة الممارسة من طرف أجهزة التابعة للإدارة العامة ذاتها التي تستهدف البحث عن الأخطاء أو المخالفات التي قد تنجم عن مختلف العمليات المالية التي تقوم بها وتنصب حول استخدام المال العام، لذلك ارتأينا التعرف على أجهزة الرقابة الداخلية لمالية الجماعات الإقليمية **(أولا)**، ثم الوقوف على تقييم أداءها **(ثانيا)**.

أولاً – تعدد أجهزة الرقابة الداخلية:

أوكل المشع الجزائري للعديد من الأجهزة الداخلية مهمة الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية لضمان شفافية ونزاهة العمليات الرامية لإستخدام المال العام، ومن تلك الأجهزة ما قد يكون تابع في الأصل لوزارة المالية لكن معين على مستوى الجماعات الإقليمية كالمراقبين الماليين والمحاسبين العموميين، أوقد تظهر في شكل لجان داخلية تتولى مهام الرقابة على جانب معين من التسيير المالي للجماعات الإقليمية محدد بذاته كالجان الصفقات التي تمارس مهام الرقاب القبلية على إبرام الصفقات العمومية.

1- رقابة المراقب المالي: يعد المراقب المالي من بين الأعوان التابعين للدولة ومكلفين بالرقابة السابقة على النفقات العمومية والخاضعين في ذلك لوزير المالية[2]، ويتم تعيين المراقب المالي بقرار من وزير المكلف بالمالية[3]، ويقوم بمهمة مراقبة ميزانية الجماعات الإقليمية قبل عملية التنفيذ وبعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، وتمتد مراقبته تلك إلى ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة وميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات طابع الإداري[4]، وبالتالي فإنه من الواضح أن وظيفة المراقب المالي تحمل بعداً وقائياً كونها تتم قبل تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية والتي تسلط للحيلولة دون وقوع الأخطاء أو تفادي وقوعها

---

[1] – أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري،الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية،2016، ص328.

[2] – دحمان سمراني، هشام بن حميدة، الرقابة القبلية لنفقات البلدية وترشيد الإنفاق العام، مجلة معارف، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة البويرة، العدد 23/ديسمبر 2017، ص254.

[3] – المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 64، الصادر في 27 نوفمبر 2011.

[4] – محمد لعيرج، محمد المهدي بن السيحمو، ميزانية الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 05، العدد 01 /2021، ص119.

وفي ذات الإطار الجدير بالذكر أن لمراقبة الالتزام بالنفقات يتم في العادة تشكيل جهاز إداري (المراقبين الماليين) يختص بمراقبة تنفيذ النفقات في مرحلة الالتزام والذي يرتبط بأول خطوة إدارية يقوم بها الآمرون بالصرف المشرفين على تنفيذ النفقات العمومية، وتعد بذلك من أوجه الرقابة الفعالة والتي تتيح مواجهة واستدراك الأخطاء قبل وقوعها في بداية إحداث النفقات العمومية على مستوى الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، من أجل التأكد أن جميع النفقات العمومية خاضعة للرقابة القبلية، وبالتي فهي عبارة عن أخذ الموافقة الصريحة من طرف الجهات المخول لها ذلك على كل المعاملات المالية السابقة على صرف النفقة[1]، ومن بين المشاريع والالتزامات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي ما يلي[2]:

– مشاريع قرارات التعيين والترسيم وكل القرارات ذات العلاقة بالحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين بإستثناء الترقية في الدرجة،

– مشاريع الجداول الإسمية التي يتم إعدادها عن قبل كل سنة مالية،

– مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية،

– مشاريع الصفقات العمومية اللاحقة،

– كل التزام مدعم بسندات الطلبات والفواتير الشكلية والكشوف أو المشاريع والتي لا تتعدى المبلغ المحدد من قبل التنظيم المرتبط بالصفقات العمومية،

– كل مشروع يتضمن مخصصات ميزانية أو تلك المتعلقة بتفويض وتعديل الإعتمادات المالية،

– كل التزام مرتبط بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة أو النفقات التي يتم صرفها بطريق الوكالة والمثبتة بموجب فواتير نهائية.

وبالتالي فإن الهدف الأساسي من تلك الرقابة هو منع الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الآمرون بالصرف على مستوى الإدارة المحلية وهي تندرج ضمن سياسة عدم التركيز الإداري، ويقوم المراقب المالي بهذه الصفة عند نهاية كل سنة مالية بإرسال تقارير وعرضها على الوزير المكلف بالمالية وإعلامها للآمرين بصرف، حيث يستعرض خلالها الشروط التي قام عليها التنفيذ والصعوبات التي تلقاها أثناء تأديته مهامه والمخالفات المرصودة في تسيير الأملاك العمومية[3]، وقصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفاعليتها يتولى المراقب المالي مهمة تقديم النصائح والإرشادات الضرورية للآمرين بالصرف وكل التدابير الأخرى التي من شأنها

[1] – نجيب جبري، نظام الرقابة المالية سؤال الوظيفة ورهان البحث عن الحكامة المالية المفقودة، دط، سلسلة دراسات وأبحاث مجلة القضاء المدني، دار نشر المعرفة، الرباط، المغرب، 2017، صص 17/16.

[2] – المواد 05، 06 من المرسوم التنفيذي رقم 09-347 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

[3] – محمد لعيرج، محمد المهدي بن السيحمو، المرجع السابق .، ص120.

تعزيز التسيير الناجح والفعال في مجال النفقات العمومية[1]، فوظائفه تلك من شأنها دعم الحكامة المالية الجيدة في تسيير نفقات الجماعات الإقليمية.

تختتم وظيفة المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الإلتزام والوثائق الثبوتية في حال اقتناعه بسلامتها ومشروعيتها ومطابقتها للشروط القانونية على أن تكون الالتزامات غير المطابقة للتنظيم موضوع رفض مؤقت أو نهائي من طرف المراقب المالي طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 09-347[2].

2- رقابة المحاسب العمومي: يتم تعيين المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته وهو كل شخص معين قانوناً لضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم وكل الأشياء الأخر التي يكلف بها بموجب القانون[3]، وتعتبر الرقابة التي يمارسها المحاسبين العموميين على مستوى الجماعات الإقليمية رقابة ترتكز على مدى شرعية تصفية النفقة الملتزم بها بإعتبارهم أمنان للخزينة البلدية أو الولاية، وبالتالي فهي وظيفة مكملة للرقابة التي يباشر المراقب المالي[4].

ومن خلال قيام المحاسب العمومي بالتأكد من شرعية النفقات المزعم تنفيذها يخول له علاوة على ذلك القيام بجميع التحقيقات والفحوصات المناسبة لها، ليقوم بعدها بوضع التأشيرة القابلة للدفع وفي حال رفض القيام بالدفع يلتزم بإبلاغ الأمر بالصرف بمذكرة خطية يبين فيها الأسباب الداعية لرفض التأشير عليها وبضرورة إجراء التسوية اللازمة بذلك، أما في حالة رفض الآمر بالصرف تلك التسوية يمكن للمحاسب العمومي رفض وضع التأشيرة بصفة نهائية[5]، ومن بين المهام الرقابية للمحاسب العمومي والتي من شأنها أن تساهم في ضمان الحكامة المالية للجماعات الإقليمية ما يلي[6]:

- مراقبة مطابقة العمليات المالية للقانون والتنظيم الساري المفعول قبل قبول إي نفقة،
- مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقة بما فيها صفة الأمر بالصرف أو المفوض له،
- التأكد من مدى تواجد الإعتمادات المالية وبأنها لم تتجاوز الحدود المقرر في الميزانية،
- التأكد من عدم وجود الديون التي لم تسقط أجالها أو هي محل معارضة،
- التأكد من صحة المكسب الإبرائي والطابع الإبرائي للدفع.

أما في ميدان مراقبة النفقات المستعملة يسهر المحاسب العمومي خصوصاً على[7]:

- التأكد من صحت توظيف النفقات بمراعاة التشريع المعمول به،
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في مجال التسيير المالي،

---

[1] – المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المرجع السابق.

[2] – المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-347، المرجع السابق.

[3] – المادة 33، 34 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

[4] – وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص97.

[5] – كمال رزيق، بلال عولي، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة القبلية على النفقات وترشيد الإنفاق العام، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 01، العدد 01/ أكتوبر 2017، ص62 .

[6] – المادة 36 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

[7] – المادة 58 من نفس القانون.

– القيام بإعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا حول صحة توظيف النفقات المستعملة وبالوضعية الكاملة للإعتمادات المفتوحة .

3– رقابة لجان الصفقات العمومية: تعد الرقابة الداخلية المسلطة في مجال الصفقات العمومية من أبرز المهام التي توكل لإدارة الجماعات الإقليمية بإعتبارها صاحبة المشروع وهي نتاج التحول الحاصل في توزيع الأدوار والمهام داخل الإدارة المحلية نفسها من أجل تمكينها من التحكم الجديد في محيطها واستغلال جيد لمواردها المالية [1]، وهو ما يدعم حكامة التسيير المالي من خلال التأكيد داخلياً على مبدأ شفافية والنزاهة في جميع المراحل التي تمر بها الصفقات العمومية المحلية هذه الأخيرة والتي مافتئت تعد مجالاً خصباً لإنتشار أوجه الفساد المالي.

من هذا المنطلق اخضع المشرع الجزائري الصفقات العمومية لرقابة للجان الصفقات العمومية وهي جهاز ذو طبيعة إدارية يعنى بمهمة الرقابة القبلية الخارجية على الصفقات التي تبرمها الجماعات المحلية، وتمارس رقابتها على مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق المعدة، وتختتم مهمة الرقابية للجنة بمنح أو رفض التأشير خلال أجل أقصاه 20 يوماً من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابتها[2].

لقد ميّز المشرع الجزائري بين لجان الصفقات العمومية التي تخص الولاية والبلدية فلجنة هذه الأخيرة تتولى أساساً مهمة دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية ضمن حدود ومستويات المنصوص عليها في المادة 139 و173 من المرسوم الرئاسي رقم 15–247 وهي المشكلة من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيساً، إلى جانب ممثل عن المصلحة المتعاقدة ومنتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ومعيين اثنين يمثلون وزير المكلف بالمالية، وممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة في الولاية بحسب موضوع الصفقة أكانت بناء أشغال عمومية أو الري[3] .

أما اللجنة الولائية للصفقات فهي تتشكل من الوالي رئيساً، وممثلاً عن المصلحة المتعاقدة، وثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي، إلى جانب مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة في الولاية، ومدير التجارة بالولاية وممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية، وتختص بدراسة المشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية ودفاتر الشروط التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية التي يساوي مبلغها أو يساوي الإداري للحاجات أو الصفقات 200.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم، و50.000.000 دج لصفقات الخدمات، و20.000.000 دج لصفقات الدراسات[4].

---

[1]– سعاد توريون، نظام الرقابة الداخلية ومطلب إرقاء تدبير الصفقات المحلية، مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، العدد 27/ماي 2015، ص116.

[2] – المادة 165 من المرسوم الرئاسي رقم 15–247، المرجع السابق.

[3] – المادة 174 من نفس المرسوم.

[4] – المادة 173 من نفس المرسوم.

ثانيا- تقييم أداء الرقابة الداخلية على مالية الجماعات الإقليمية:

على الرغم من أهمية الرقابة الداخلية المفروضة على نفقات الجماعات المحلية وتعددها للوقاية من أوجه الفساد المالي وتعزيز حكامة التسيير إلا أنها لا تخلو من صعوبات تحد من فاعليتها وتزيد من تعقد الإجراءات وبطئ اتخاذ القرارات المالية وتضعف من استقلالية المالية للوحدات المحلية، ومن ذلك نجد ما يلي:

1- بالنسبة للرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي :

تتميز الرقابة القبلية للإلتزام بالنفقة الممارسة من طرف المراقب المالي بأهمية بالغة كونها تهدف الحيلولة دون حدوث تجاوزات مالية وتكشف عن الأخطاء قبل وقوعها بصورة وقائية، غير أن ما يمكن ملاحظته بشأن تلك الرقابة هي اقتصارها على الجانب الشكلي للنفقة دون إمكانية البحث عن ملائمتها وتفحص مختلف العمليات المالية من أولها وحتى آخرها، فضلاً على أن حق التغاضي الممنوح للآمر بالصرف الذي يعد من أهم من النقائص التي تحد من فاعلية الرقابة الممارسة من المراقب المالي[1]، حيث منحت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09- 349 للآمر بالصرف في حال الرفض النهائي للإلتزام بالنفقات إمكانية أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل على أن يعلم الوزير المكلف بالميزانية ويرسل الملف إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بحسب كل حالة، ومن شأن ذلك إضعاف فاعلية هذه الرقابة؛ ولقد يكون المبرر لذلك من وجهة نظرنا هو عدم تعطيل مسار التسيير المالي للجماعات الإقليمية في حال إصرار الآمرون بصرف على صحة عمليات المالية التي يتكفلون بها، وهو أمر مستحب متى تحمل الآمرون بصرف مسؤولية المدنية والشخصية عن ذلك التغاضي.

على العموم يعد تجاوز قرارات المراقب المالي أو تغاضي عنها من طرف الآمرين بالصرف يعد بمثابة إعدام للنشاط الرقابي فهو يوصف بأنه تشكيك في فعالية قرارات الرفض النهائي للمراقب المالي، خاصة في ظل غياب النصوص القانونية والتنظيمية التي تفصل في أسباب اللجوء إلى إجراء التغاضي، كما يعاب على وظيفة المراقب المالي كونه مجبراً في الكثير مرات على منح التأشيرة الموافقة على الصفقات الحائزة على تأشيرة من طرف لجنة الصفقات العمومية، وهو ما يحد أيضا من فاعلية دوره الرقابي[2].

إن تبعية المفرطة للمراقب المالي للهيئات المركزية لا تتوافق مع فكرة الاستقلالية اللازمة للأجهزة القامة بالمراقبة، فهي تبعية تتضح بصورة كبيرة من خلال الدور الإعلامي الذي يقوم به المراقب المالي لصالحها[3]،

[1]- سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية: 2010 / 2011، ص58.

[2] - محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مجلة العوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 2/ جوان 2020، ص119.

[3] - نجيب جيري، المرجع السابق، ص22.

في حين أيضا لا يزال الكثير من الباحثين يرون أن مهمة الرقابة على النفقات الملتزم بها عموماً تحد من فاعلية تسيير المالي للجماعات المحلية لعدة أسباب نذكر منها[1]:

– إعاقة سير عمل الجماعات المحلية بكثرة التحفظات التي يرفعها المراقب المالي وتدخله في ميادين عدة،

– مهام الرقابة القبلية تعد خطوة نحو البيروقراطية والتي تؤدي إلى التدخل المستمر في تسيير المالي للجماعات الإقليمية فضلاً عن التداخل الحاصل لمهام المراقب المالي في اختصاصات هيئات رقابية أخرى،

– عدم اكتراث الكثير من المراقبين الماليين بالحالات المستعجلة والاستثنائية التي تتطلب نفقات غير مدرجة في الميزانية،

– العجز الكمي والنوعي للمراقبين الماليين يفرض تكليف مراقب واحد لتغطيت العديد من البلديات إلى جانب ضعف تأهيل للمراقبين الماليين في الإحاطة بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، وارتكاز رقابتهم على الحسابات دون النظر إلى مردودية النفقات وبالتالي عدم ضمان كفاءة وفاعلية الأموال والنفقات،

– غياب ضوابط قانونية لتحديد المهام والصلاحيات وبالتالي غياب التنسيق وعدم تحديد الدقيق للمهام من طرف وزيري الداخلية والمالية الذي ينبغي عليهما رسم خارطة طريق واضحة للمراقب المالي في أدائه لمهامه الحيوية.

2- بالنسبة للرقابة الممارسة من قبل المحاسب العمومي:

على الرغم من أهمية الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي إلا أن إجراء التسخير المنصوص عليه في المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية يقف عائقاً أمام فاعلية الرقابة الممارسة من طرف المحاسبين العموميين[2]، كما منح التنظيم أيضا للآمر بالصرف إمكانية تجاوز الرفض النهائي الذي يصدره المحاسب العمومي لإعتبارات قد تتعلق بضمان استمرارية تسيير عمل المصالح المحلية وتعزيز فرص الاستجابة لحاجيات المواطنين، وهو ما تطرقت إليه نص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314 والتي نصت على أنه: "**يمكن للآمر بالصرف إذا ما قام المحاسب العمومي بإيقاف عملية الدفع أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته دفعها**".

غير أن ذلك ومن ناحية مغايرة يعطل من فاعلية تلك الرقابة فضلاً عن وصفها بأنها رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة، أين يقتصر دور المحاسب العمومي فيها على مراعاة التطابق التام للعمليات المحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، والتي يفترض في قراراتهم بهذا الخصوص أن تكون ذات طبيعة نهائية في مواجهة الآمرين بالصرف، فإجراء التسخير بهذا المعنى يكون قد أعدم الدور الرقابي للمحاسب العمومي في ظل غياب

[1] – عوالي بلال، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية، المرجع السابق، ص234.

[2] – نصت المادة 47 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق، على ما يلي: " **إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن الآمر بالصرف أن يطلب كتابيا وتحت مسؤوليته في أن يصر النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 48 أدناه** "، في ما أضافت المادة 48 من ذات القانون على أنه: " **إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية، وعليه أن يرسل حينئذ تقريراً حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم** ..".

نص قانوني واضح يمكنه من اتخاذ التدابير اللازمة حال عدم مطابقة الحساب الإداري الذي يعده الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي لحساب التسيير[1].

والجدير بالإشارة في هذا الخصوص أن القواعد المعمول بها في إطار المحاسبة العمومية لا تزال تتصف بضعف حيادها خصوصاً وأنها تمثل نظام ذو نزعة بيروقراطية وشكلية وهو ما يفرض نظاماً غير محفز على المبادرة، فالمسير كثيراً ما يركز جهوده حول الإتقان الشكلي للتسيير المالي وهو تحت مضلة الخوف من الفروقات التي قد تظهر بين تقدير الإيرادات والنفقات وانجازها، وينجر عنه التضحية بالتسيير المرتكز على الأهداف والمردودية ونوعية الخدمة العمومية[2]، وهو ما لا يخدم أهداف الرقابة الداخلية الممارسة على ميزانية الجماعات الإقليمية والتي يقتضي تحديث آليات ونظم الرقابة والمساءلة المالية حتى تكون دعامة حقيقية للحكامة الجيدة.

4- بالنسبة رقابة للجان الصفقات العمومية:

تعد الاختصاصات الممنوحة للجان الصفقات العمومية في إطار مراقبة مدى مطابقة مشاريع الصفقات والملاحق للتنظيم والتشريع المعمول من الأهمية قصوى بمكان كونها تضمان حكامة تسيير الأموال العمومية عن طريق بسط رقابتها في مجال الصفقات العمومية، والتي تتوج في الأخير برفض أو بمنح التأشيرة الخاصة بها[3].

غير أن التنظيم نص على أنه يحق للوالي وبناءاً على تقرير من المصلحة المتعاقدة أن يتجاوز رفض التأشيرة بمقرر معلل ويعلم وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية بذلك، ونفس الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الذي بناءاً على تقرير المصلحة المتعاقدة يمكن له أن يتجاوز ذلك بقرار معلل ويعلم الوالي المختص بذلك[4]، وبالتالي فهو حق ممنوح للسلطة الإدارية المكلفة بالمصادقة واعتماد الصفقة يعدم رقابة اللجنة، كما هو الحال لمقرر التغاضي الذي يصدره الأمر بالصرف في حالة رفض المراقب المالي منح التأشيرة على الالتزام بالنفقة أو إمكانية إجراء التسخير في مواجهة رقابة المحاسب العمومي، وهو ما يقف حجر عثرة أمام فاعلية وجدوى الرقابة التي تمارسها لجان الصفقات العمومية على مستوى الجماعات الإقليمية.

فإجراء مقرر التجاوز الممنوح لرئيس المصلحة المتعاقدة بمثابة إعدام وإبطال قرار الرفض لجان الصفقات العمومية الشي الذي يمكن رئيس البلدية أو الوالي من تجاوز رفض منح التأشيرة وذلك في ظرف 90 يوماً من تاريخ التبليغ، غير أنهم ملزمون بإرسال نسخة من مقرر التجاوز إلى هيئات رقابية أخرى كمجلس المحاسبة الوزير المكلف بالمالية والمفتشية العامة للمالية ... الخ، فسؤل الذي يطرح نفسه ما الجدوى إذن من هذه الرقابة الغير ملزمة[5]، خاصة لو عملنا أن مجال الصفقات العمومية يزخر بكثرة الأجهزة الرقابية داخلية خارجية

[1]- محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، المرجع السابق، ص122.

[2] - الشريف رحماني، المرجع السابق، ص166.

[3] - المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

[4] - المادة 200 من نفس المرسوم.

[5] - نسيمة قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص ص128-129.

وصائية في كافة مراحل العمل الإداري ما يولد بدوره كثرة الإجراءات من ذي غير فاعلية على المستوى العملي وهو ما يفسر الفهم الخاطئ لتطبيق مبدأ المساءلة الذي لا بد أن لا يؤدي في كل الأحوال إلى تعطيل سير المرافق العامة من جهة[1]، ومن جهة ثانية ويقتضي تطبيق ذلك المبدأ وجود آليات رقابية تتمتع بإستقلالية فعلية تعمل على ضمان الشفافية والنزاهة واحترامها في جميع التصرفات والأعمال الإدارية والمالية .

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات الإقليمية

تعرف الرقابة الخارجية بأنها: " **نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفاعلية أداء الأجهزة الحكومية في انجاز أهدفها وبرامجها ومشاريعها** "[2]؛ وبالتالي فالرقابة الخارجية هي رقابة لاحقة تمارسها هيئات يقترض تمتعها بالإستقلالية الكافية لمباشرة مهامها في رصد الأخطاء أو المخالفات المالية التي وقعت فعلاً خلال عملية تنفيذ الميزانية المحلية، لذلك سوف نتطرق لأهم أوجه الرقابة الخارجية على مالية الجماعات الإقليمية (**أولاً**)، ثم سنحاول تقييم ورصد أداء أجهزة الرقابة الخارجية (**ثانياً**).

أولا– تعدد أجهزة الرقابة الخارجية:

سعى المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى إنشاء عدد من الأجهزة الرقابية تمارس مهام الرقابة البعيدة على مالية الجماعات الإقليمية في إطار مساعي المحافظة على المال العام ومكافحة جرائم الفساد المالي وفي سبيل ضمان الحكامة المالية الجيدة أيضا لكل الإدارات والمؤسسات العمومية، أهمها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وسوف نتطرق إليهما كما يلي:

1– رقابة مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية مكلفة بالرقابة اللاحقة أو البعدية على مالية الجماعات الإقليمية[3]، وهذا النوع من الرقابة يتم بعد التنفيذ أو انجاز العمل كله أو في كل مرحلة من مراحله واكتمال النتائج المترتبة عليه ومقارنتها بالمعايير الموضوعية المحددة مسبقاً قصد تحديد الاختلافات، أي نشاطه عبارة عن عملية مراجعة ما تم انجازه وتعرف على الأخطاء والانحرافات أن وجدت[4].

ولقد أشار التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 199 منه على أن: " **مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذالك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة؛ يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في الأموال العمومية وإيداع الحسابات**"، وبهذا المعنى يعد مجلس المحاسبة من

[1] – عبد العالي وحيد، المرجع السابق، ص119

[2] – أحمد مصطفى صبيح، المرجع السبق، ص330.

[3] – المادة 02 من الأمر 95–20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، العدد 39، الصادر في 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10–02 المؤرخ 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

[4] – سناء محمد سليم الصغير، رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن، 2017، ص93.

المؤسسات الدستورية التي تمارس وظائف رقابية، وفي سبيل ذلك منحها المؤسس الدستوري الاستقلالية قصد مباشرة مهامها المرتبطة أساساً بالرقابة البعدية على الأموال العمومية والسهر على الاستخدام الأمثل لها لكونها من مؤسسات الحكامة (الحكم الراشد) التي تستهدف الإرتقاء بمبدأ شفافية والمساءلة في تسيير أموال الدولة والجماعات الإقليمية.

يتمتع مجلس المحاسبة بإختصاص إداري وقضائية رقابية على كل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات والمرافق مهما كانت طبيعتها، ويتم علاوة على ذلك استشارته في المشاريع التمهيدية للقوانين التي تتضمن ضبط الميزانية ومشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالميزانية[1]؛ ومن أولوياته الإستراتيجية ما يلي[2]:

- تحقيق استدامة الميزانية وترشيد النفقات العمومية،
- تحسين أداء التسيير العمومي،
- المساهمة في ترقية التنمية المستدامة.

وللقيام بمهامه في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية مكنه القانون من اختصاصات عديدة نتناول أهمها كما يلي:

أ- اختصاصات إدارية(الرقابة على نوعية التسيير): يتولى مجلس المحاسب مراقبة نوعية تسيير الجماعات الإقليمية والتي تظهر في صورة تقييمه لشروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها بناءاً على معايير الفاعلية والنجاعة والإقتصاد بالعودة للمهام والأهداف والوسائل التي تم استعمالها من جانب الجماعات الإقليمية، وإلى جانب ذلك يتولى أيضا مهام تقييم القواعد التنظيمية وعمل الهيئات الخاضعة تحت رقابته بالتأكد من وجود الآليات والإجراءات الضرورية التي تضمن تسيير مواردها واستخدامها وحماية ممتلكاتها والقيام بتتبع مجريات العمليات المالية والمحاسبية والممتلكية المنجزة، مع تقديم التوصيات بخصوص الآليات الكفيلة بحماية التسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية[3]، وفي مجال النفقات العمومية فإن هذا النوع من الرقابة يستهدف التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها مع الموارد المالية التي تم تحصيلها ومدى تحقيقها للأهداف المعلنة[4].

أن الرقابة على نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية، وعليه فالنتائج المترتبة عنها ليست ملزمة للهيئات المعنية بها، كما لا يملك فيها مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل

---

[1] – التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2020، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس المحاسبة بتاريخ 21 ديسمبر 2020، متوافر على الرابط التالي: https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2020/12/RA.2020-AR-1.pdf، تاريخ الحصول: 2022/11/12، ص05.

[2] – المرجع نفسه، ص07.

[3] – المادة 69 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

[4] – أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، العدد 14 / أكتوبر 2016، ص170.

تصحيح الوضع بواسطة مذكرات التقييم[1]، حيث تنصب هذه الرقابة حول إعداد تقارير نوعية التسيير وكذا تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية، ويحرر بعد الانتهاء من تلك العمليات تقرير تدون فيه النتائج والوقائع من قبل المقرر على أن يتولى مراسلة الجهة المختصة لدراسته والمصادقة عليه[2]، وهذا النوع من الرقابة يتطلب من قضاة مجلس المحاسبة ليس فقط الإلمام بالجوانب القانونية والمالية وإنما يتعين عليهم كذلك التحكم في جوانب تقنية وفنية حتى يتمكنوا من تحديد وتقييم نوعية الخدمة أو السلعة المطلوبة وتحديد آجالها بدقة وتقدير كلفتها الحقيقية[3].

ويقوم هذا النوع من الرقابة على عناصر أو أنماط أساسية تنبأ بظهور تصور جديد لكيفية تسيير الشؤون العمومية بالإعتماد على معايير ذات طبيعة اقتصادية والتي تتجلى في ثلاثة عناصر رئيسية وهي[4]:

- **الفعالية:** يقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة،
- **النجاعة في الأداء:** وتتمثل في الاستعمال الأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها، الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة،
- **الاقتصاد في التسيير:** ويتمحور حول تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد والوسائل العمومية.

ب- اختصاصات قضائية: وهي أهم الاختصاصات الممنوحة لمجلس المحاسبة والمنصبة أساساً على حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهي كما يلي:

- **مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين** : بالرجوع إلى قانون البلدية 11-10 نجد أنه تطرق لهذا النوع من الرقابة حيث نصت المادة على أن " **تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع الساري المفعول** "وذات التوجه سار عليه قانون الولاية في المادة 175 منه ونصت على أن :" **يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب التسيير المحاسب وتطهيرهما طبقاً للتشريع المعمول به**"؛ وبهذا المعنى يتولى مجلس المحاسبة فحص مدى شرعية كل من الحسابات الإدارية التي يعدها الآمرون بالصرف، وحساب التسيير الخاص بالمحاسبين العموميين، فهو بذلك يمارس مهام الرقابة على حسابات ميزانية الجماعات الإقليمية، إلى جانب الرقابة التي تباشرها المجالس المحلية المنتخبة في إطار التداول بشأن الميزانية بعد مرحلة التنفيذ.

من أجل تسهيل المهام الرقابية لمجلس المحاسبة على الحسابات الإدارية والحسابات التسيير تكريساً مبدأ المساءلة أوجبت المادة 16 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم كل الهيئات المعنية بما فيها الجماعات الإقليمية

[1] – المادة 73 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

[2] – نوار أمجوج، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية: 2007/2006، ص56.

[3] – محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص114.

[4] – إبراهيم بوخضرة، المرجع السابق، ص226.

أن ترسل إلى مجلس المحاسبة وبطلب منه كل الحسابات والوثائق الضرورية لممارسة المهام المخولة له[1]، وبالتالي فهي تعد رقابة ملزمة على جميع الهيئات والمؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية وكل الهيئات الأخرى التي تخضع للمحاسبة العمومية، وفي هذا الإطار يخول لمجلس المحاسبة توقيع الغرامات المالية ضد أمناء الخزانة العمومية (المحاسبين العموميين) حال عدم إيداع حسابات التسيير في الآجال القانونية أو عدم إرسالهم للوثائق والمستندات الثبوتية[2].

الملاحظ أنه وعلى خلاف المشرع الفرنسي الذي حدد اختصاصات مجلس المحاسبة في تولي مراقبة حسابات التسيير للمحاسبين العموميين فقط دون غيرهم، منح المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة صلاحية النظر الحساب الإداري الذي يعده الآمرون بالصرف حيث يوكل للمقررين المعنيين بأمر من رئيس الغرفة مهمة تدقيق في صحة العمليات المادية التي تتضمنها ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية، على أن يتضمن هذا الأمر طبيعة المراقبة ونطاقها وهدفها والسنوات المالية المعنية بذلك والآجال وغيرها، وبعد الإنتهاء من ذلك يدون المقرر تقرير كتابي للناظر العام والذي يتولى عرض الملف على تشكيلة المداولة للبث فيها بقرار نهائي أو مؤقت[3].

– **رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** يقصد برقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية تلك الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة الرقابة على كل الأعمال التي يقوم بها القائمون على تسيير وإدارة الأموال العمومية أو أن يتدخلوا فيها من غير أن تكون لهم الصفة القانونية، فهو إذن يقوم معاينة مدى احترامهم للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تنظم استعمال وتسيير الأموال العمومية والوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم، ويملك فيها مجلس المحاسبة سلطة توقيع الجزاءات حالة ارتكابهم لأخطاء تلحق أضراراً بالخزينة العمومية[4].

ولقد خول المشرع الجزائري بإنشائه لغرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية على مستوى مجلس المحاسبة صلاحية هذا الأخير في ممارسة اختصاصات قضائية في رقابته على التسيير المالي لكل عون أو مسؤول في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية بما في ذلك الآمرين بالصرف على المستوى المحلي[5]، ولقد أراد المشرع من وراء ذلك تحميل تلك الفئات المسؤولية المالية الشخصية عن الأخطاء المرتكبة، كالمسؤولية المقررة على عاتق المحاسبين العموميين[6]، وتقوم هذه المسؤولية حال ارتكابهم لمخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي نذكر منها[7]:

---

[1]– المادة 16 من الأمر 95–20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

[2] – إبراهيم بوخضرة، المرجع السابق، ص223.

[3] – أحمد سويقات، المرجع السابق، ص171.

[4] – عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة باجي مختار عنابة، العدد 32/ديسمبر2012، ص159.

[5] – المادة 87 من الأمر 95–20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

[6] – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص225.

[7] – المادة 88 من الأمر 95–20 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

– خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات العلاقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية،

– استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الجماعات الإقليمية لأهداف مغايرة لتلك التي منحت من أجلها بصفة صريحة،

– تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية،

– عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات والسجلات أو عدم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية، أو تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه،

– التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العمومية، وكل تهاون من شأنه أن يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية والتي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط المحددة قانوناً،

– أعمال التسيير التي تتم بإختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية، وعدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية .. الخ.

في الأخير ينتج على هذا النوع من الرقابة في حال التثبت من وقوع الأخطاء والمخالفات السالفة الذكر فرض غرامات مالية في حق مرتكبيها لا تتعدى قيمتها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون، وإذا تعددت الغرامات فإنه لا يمكن الجمع بينهما إلا في حدود المبلغ الأقصى المذكور آنفاً من دون الإخلال بالعقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء وهو ما تطرقت إليه نص المادة 89 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة.

2- رقابة المفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية العامة للمالية مهامها كرقابة خارجية وبعدية على مالية الجماعات الإقليمية، حيث تعد من الأجهزة الرقابية الدائمة التي تم إنشاءها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53، وتضطلع بمهام الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل المؤسسات والهيئات الأخرى التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، وتمارس رقابتها على كل كيان معنوي يستفيد من المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية[1].

وفي إطار تعزيز مبدأ المساءلة كأحد دعائم الحكامة المالية، يحتم على كل المسؤولين في المصالح والهيئات العمومية الخاضعة للرقابة المفتشية العامة أن يقدموا كشوفاً عن الأموال والقيم التي يحوزونها للمفتشين العموميين ومدهم بكل السجلات الضرورية والأوراق والإثباتات لذلك، وكذا الإجابة عن الطلبات

[1] – المواد 01، 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-372 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر في 07 سبتمبر 2008.

المقدمة في شأن المعلومات ذات العلاقة دون تأخير حيث لا يمكن لهم التحجج بإحترام التدرج السلمي والسر المهني والطابع السري للوثائق المطلوبة الاطلاع عليها[1].

تتولى المفتشية العامة في إطار مهامها الرقابية مراقبة تنفيذ الميزانيات المحلية بعد التحقق من المصادقة عليها من كل الهيئات التي لها الصلاحية في ذلك، والتدخل في مجال تقييم التسيير المالي والمحاسبي عن طريق[2]:

- تقييم الأداء في نظم الميزانية،
- تقييم في المجالات الاقتصادية والمالية للأنشطة،
- إجراء التدقيق والدراسات أو التحقيقات والخبرات الضرورية في المجال المالي والمحاسبي،
- تقييم شروط التسيير والاستغلال وشروط تنفيذ السياسات العمومية ونتائجها.

وانطلاقاً من كونها أحد الأجهزة الخارجية للرقابة البعدية على ميزانية الجماعات المحلية يخول للمفشية العامة للمالية على الصعيد تسيير الجماعات الإقليمية علاوة على ذلك وتنفيذاً للمهام المذكورة سابقاً ما يلي[3]:

- مراقبة سير الرقابة الداخلية وكذا تقييم فاعلية الهياكل المنوط بها التدقيق الداخلي،
- التأكد من شروط التطبيق الصحيح للتشريع المالي والمحاسبي ومطابقته للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وكذا صحة المحاسبات صدقها وانتظامها،
- مراقبة كيفيات إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية والطلبات العمومية،
- التأكد من مطابقة الأعمال المنجزة للوثائق التقديرية وشروط استعمال الإعتمادات ووسائل التسيير وكذا سير الرقابة الداخلية للمصالح والهيئات التي تعنيها تدخلاتها،
- مراقبة الشروط تعبئة الموارد المالية وتسيير الأملاك العمومية،
- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة كل الأموال أو القيم والسندات ومراقبة النفقات والإيرادات والموارد المالية على خلاف أنواعها التي يحوزها كل المسيرين والآمرين بالصرف أو المحاسبين العموميين على مستوى الجماعات الإقليمية،
- القيام بمهام البحث والتحقيق في الأمكنة لأغراض تفعيل الرقابة على مختلف التصرفات والعمليات المالية التي تم تسجيلها، والقيام بالفحوصات الضرورية للتأكد من صحة واستكمال التقييد المحاسبي لإعمال التسيير التي لها تأثير مالي، مع القيام بمعاينة حقيقة الخدمة التي تم انجازها.

تختتم المهام الرقابية التي تباشرها المفتشية العامة بإنجاز تقريرين تندون فيهما جميع المعاينات والتقديرات والاقتراحات والتدابير التي من شأنها المساهمة في تحسين التسيير المالي وآلياته، إحداها يتم إرسالها إلى

[1] – المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992، المحدد لإختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر في 26 فبراير 1992.

[2] – المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-372، المرجع السابق.

[3] – المواد 05، 06 من نفس المرسوم.

الجهات الوصية أو السلمية مدون عليه مدى الإستجابة للمعاينات التي باشرها المفتشين العموميين في تقريرهم الأساسي، أما الثاني فهو تقرير النهائي تعده المفتشية يتضمن كل المعاينات والأجوبة ذات العلاقة بها ويتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالمالية[1].

ثانيا – تقييم أداء الرقابة الخارجية على مالية الجماعات الإقليمية:

إن مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية من دون شك يؤديان أدوارا هامة في تكريس الرقابة والمساءلة في التسيير المالي للجماعات الإقليمية، لكن الواقع يظهر العديد من النقائص والصعوبات البنيوية والوظيفية التي تحد من فاعلية رصدهم للأخطاء والمخالفات المرتكبة وتطويق جرائم الفساد المالي على الصعيد المحلي أو الوطني، وهو ما بات يستوجب إصلاحات قانونية عميقة تستهدف إعادة الاعتبار لمكانة تلك المؤسسات كدعامة حقيقية تضمن الحكامة المالية في الحياة العمومية.

1- بالنسبة رقابة مجلس المحاسبة:

إن الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة كهيئة تمارس اختصاصات مزدوجة إدارية وأخرى قضائية من الأهمية بما كان في ضمان الحكامة المالية للجماعات الإقليمية؛ فعلى المستوى العملي تضمن برنامجه سنة 2018 مباشرة 874 عملية رقابية من بين 889 عملية مسجلة أي بنسبة التزام تقدر بـ 98%[2]، وإن دّل ذلك يدل على تطور أداء مجلس المحاسبة في مراجعة الحسابات والرقابة على نوعية التسيير الوحدات المحلية.

لأجل تعزيز فاعلية المهام الموكلة لمجلس المحاسبة من الضروري ايلاء أهمية أكثر لتعزيز الآليات القانونية الكفيلة بتفعيل تلك المهام من حيث الممارسة العملية؛ فالهدف الأساسي من الحكامة المالية هو تحسين التدبير وترشيد الأداء المالي والتي يجب أن تعمل على محاربة الفساد بربط المسؤولية بالمحاسبة هذه الأخيرة التي تقتضي ضرب على يد كل مهدر أو نهب للأموال العمومية[3]؛ لكن كثيراً ما نلمس عدة معوقات تعتري عمل مجلس المحاسبة تحول بين نجاعته كمؤسسة فاعلة ومجدية لرقابة البعدية على تسيير الأموال العمومية نظراً لإفتقاره بعض مقومات النجاح خصوصاً تلك التي يفرضها مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، فالقانون رقم 95- 20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة يعاب عليه أنه لم يمنح هذا الأخير آليات ردعية لتفعيل اختصاصاته سواء تعلق الأمر بتوقيع عقوبات جزائية أو تأديبية في مواجهة الأشخاص المتابعين من قبله، وكل ما يستطيع فعله في هذا الشأن هو في إحالة الملف إلى النائب العام المختص إقليميا إذا كان وصف الوقائع جزائياً وهو ما تطرقت إليه نص المادة 27 من نفس القانون.

وبالتالي لا يجوز لمجلس المحاسبة تحريك الدعوى العمومية التي هي اختصاص أصيل للنيابة العمومية ولا توقيع عقوبات جزائية فهي من اختصاص القضاء العادي، أما إذا كان شأن الوقائع المعروضة أمامه أن تشكل

[1] – رمزي حوحو، ضمانات وآليات حماية المال العام من الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية،، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 02/ مارس2016، ص445.

[2] – التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2020، المرجع السابق، ص07.

[3] – حميد ملاح، المرجع السابق، ص164.

مخالفات تلحق أضرار بالخزينة العمومية أو أموال الهيئات والمؤسسات التي تخضع لرقابته يتولى مجلس المحاسبة إعلام مسؤوليها وسلطاتها السلمية أو الوصية قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها تسيير الأموال العمومية تسييراً سليماً، وهو ما تطرقت إليه المادة 24 من القانون رقم 95- 20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة.

الملاحظ في هذا الشأن اقتصار معظم اختصاصات مجلس المحاسبة على إعداد التقارير وإرسالها للجهات المعنية والتي غالباً ما يتم السكوت عنها ولا تجد سبيلاً لتوقيع المتابعات للازمة بشأنها، فكثيراً هي التقارير التي ترفع من غير أن تتبعها أية قرارات أو إجراءات ردعية خصوصاً حينما ترسل إلى قطاع العدالة وهي تتضمن بعض التجاوزات من غير أن يتم تحريك دعوى ومتابعة مرتكبيها[1]، وعلى الرغم من اعتبار قرارات مجلس المحاسبة قرارات قضائية إلا أنها لا تحوز قوة الشي المقضي فيه ذلك أن تنفيذها يتوقف على وزير المالية صاحب السلطة التقديرية التي تمكنه من إعفاء الأشخاص الذين تمت إدانتهم[2].

كما أنه ومن ناحية أخرى نلاحظ أنه حتى وإذا كانت رقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة بعدية إلا أن البعض منها ذو طبيعة وقائية كالرقابة على نوعية التسيير، وبما أنها كذلك فهي لا ترقى لأن تكون مصحوبة بإجراءات ردعية في حال اكتشاف تجاوزات أو مخالفات أو المتعلقة بإهمال في التسيير المالي والمحاسبي، وبالتالي فالرقابة التي يمارسها على المسؤولين المحليين تظل حبيسة إرادة ورغب السلطة السلمية أو الوصية لا من اختصاص الممنوحة لمجلس المحاسبة[3]، و فيما يلي أهم أسباب ومظاهر القصور في رقابة مجلس المحاسبة التي تستوجب إعادة النظر فيها حتى يكون ذلك الأخير دعامة حقيقية للحكامة الجيدة، نوجزها في النقاط التالية[4]:

- فقدان مجلس المحاسبة للإستقلالية الوظيفية والعضوية وطغيان تأثير السلبي للسلطة التنفيذية على قراراته،

- تهميش الدور الإستشاري لمجلس المحاسبة من طرف رئاسة الجمهورية أو الهيئة التشريعية،

- عدم توافر التعداد الكافي للقضاة والمدققين الكافيين لتغطية كافة الهيئات والمؤسسات العمومية، إلى جانب عدم توافر مقرات مناسبة لبعض الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة فضلاً أن قضاة المجلس لا يتمتعون بالتشريفات المناسبة والحصانة الكافية أثناء تأدية مهامهم، وهذا على الرغم من أن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ينص على استفادتهم من الامتياز القضائي الممنوح لقضاء المحكمة العليا[5].

---

[1] - سهيلة صالحي، المرجع السابق ص ص64-65.

[2] - سليمة بن حسين، دور مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 06، العدد 2011/02، ص89.

[3] - نسيمة قادري، المرجع السابق، ص184.

[4] - راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، العدد 11/ سبتمبر 2018، ص ص576-577.

[5]- سليمة بن حسين، المرجع السابق، ص89.

– عدم مسايرة مجلس المحاسبة للتطور والتقدم الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير الدولية التي تخص مجالات مكافحة التبديد والغش والفساد المالي، وذلك بإنطوائه على نفسه دون البحث الاستفادة من التجارب السابقة[1]، ومن شأن ذلك إضعاف قدرة مجلس المحاسبة على ضمان حكامة مالية الجيدة للجماعات الإقليمية.

2- بالنسبة المفتشية العامة للمالية:

إن الناظر لإختصاصات المفتشية العامة للمالية يجدها تتشابه إلى حد كبير مع اختصاصات الإدارية الممنوحة لمجلس المحاسبة، فهي أيضا من الأجهزة التي تعمل على مراقبة وتقييم تسيير كل العمليات المالية التي تستهدف تنفيذ الميزانيات العمومية، غير أننا نرى أنه ما يمكن أن يقال على رقابة مجلس المحاسبة من نقائص وصعوبات يقال أيضا على رقابة المفتشية العامة للمالية.

فعلى الرغم من ما يمكن أن توصف به رقابة المفتشية العامة من مزايا عديدة كونها رقابة ديناميكية وسريعة فهي رقابة مفاجئة تتم في عين المكان وعلى الوثائق والفحوصات والتحقيقات ذات طابع سريع وفجائي خاصة لما يمكن أن تخلقه من هواجس للقائمين على تسيير الأموال العامة ومصدر قلق لهم، والذي يؤدي في النهائية لزيادة الحرص في التسيير الأموال العمومية[2]، إلا أنها لا تتمتع بدورها بالإختصاص الردعي وفاعلية التقارير التي تعدها تبقى منقوصة كونها لا تتمتع بسلطة توقيع الجزاءات والعقوبات، ويقتصر عملها فقط على الإعلام وتبليغ عن طريق التقارير التي تعدها للسلطات الرئاسية أو الوصية.

كما أن المفتشية العامة للمالية على غرار مجلس المحاسبة تعد هيئة رقابية تعد تقارير المعاينة والتدبير والاقتراحات والتي في الحقيقة تعد غير ملزمة للهيئات التي تراقبها، وعلاوة على ذلك هي هيئة مجردة من سلطة إخطار الهيئات القضائية ولا تتمتع بالإستقلالية الكافية لممارسة مهامها، كونها خاضعة بصورة مباشرة لسلطة وزير المالية ولها سلطة الرقابة للاحقة على تنفيذ العمليات المالية وتهدف الكشف عن الأخطاء التي حدثت فعلاً، وهو ما ينم عن ضعف فاعلية اختصاصها من الناحية العملية[3]، كما أن معظم الإجراءات والتحقيقات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية وتطبيقاً لقاعدة الفجائية لا تتم بصورة منتظمة بالضرورة فغالباً ما تكون الهيئات التي تحت رقابتها على مسبق قبل إجراء عملية المراقبة بطرق شتى الأمر الذي يفقد الفجائية قيمتها القانونية[4].

نظراً لكون معظم اختصاصاتها شبيهة باختصاصات مجلس المحاسبة كان من الممكن بكثير الاستغناء عنها كهيئة رقابية مستقلة، أو ضمها على شكل غرفة من الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة ومن شأن ذلك

[1] – سامية لاشويخي، المرجع السابق، ص97

[2] – سهيلة صالحي، المرجع السابق، ص69.

[3] – رقية جبار، آمال بن بريح، دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة02، المجلد 09، العدد الأول/2019، ص183.

[4] – منصف عبد العزيز لعرابة، إبرام الصفقات العمومية والحكم الراشد في القانونين الجزائري والتونسي (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة صفاقص، تونس، السنة الجامعية 2018/2017، ص224.

زيادة نجاعتها؛ أما بوجود رقابة مجلس المحاسبة فذلك يقضي على رقابة المفتشية العامة للمالية عملياً، خاصة وأن قرارات مجلس المحاسبة نهائية لا يمكن التراجع فيها[1]، وبالتالي فإن وجودها إلى جانب مجلس المحاسبة يؤدي فقط إلى زياد المصاريف والأعباء على عاتق الدولة إلى جانب تعقد الإجراءات الناتج عن التعدد المفرط للأجهزة الرقابية المتدخلة في تسيير المالية العمومية، وهو ما يتنافى ومتطلبات الحكامة المالية التي تتطلب قدراً كبيرا من المساءلة عن أوجه تسيير المال العمومي مع إرفاقها بمحاسبة جدية وحقيقية، ودون الإكثار من الأجهزة الرقابية مع استبعاد تلك التي لا تحوز على مقومات نجاحها حتى أن تكون حجر عثرة أمام السير العادي للهيئات المحلية.

الجدير بالإشارة في الأخير لابد من أن نثمن الدور الجديد المرتقب للمفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية التي هي عبارة عن جهاز للتفتيش والرقابة الاستعجالية في تمارس في كل الأوقات، كما قد تكون فجائية أو معلناً عنها تنصب على سير مصالح الدولة لاسيما الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية والجماعات المحلية والرقابة على مدى تنفيذ السياسات العمومية وتقييمها، وهي سلطة موضوعة لدى رئيس الجمهورية محدثة بموجب نص المادة 09 من المرسوم رقم 20-07 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها[2]، ومن شأنها ضمان الحكامة الجيدة في تسيير الجماعات الإقليمية لاسيما من خلال تأدية مهام التفتيش والرقابة التالية[3]:

" – **تطبيق التشريع والتنظيم اللذان يحكمان سير مصالح الدولة لاسيما المؤسسات والهيئات لعمومية وكذا الجماعات المحلية والهياكل التابعة لها،**

– **تطبيق تعليمات الرئيس الجمهورية وتوجيهاته وتنفيذها في مجال تنظيم وتحسين نوعية تسيير مصالح الدولة والجماعات المحلية،**

– **سير المؤسسات والهيئات العمومية المفوض لها مهمة المرافق العام، وكذا كل هيئة مستفيدة من المساهمة المالية لدولة،**

– **شروط انجاز المشاريع الاستثمارية ذات الأهمية الوطنية ووضعها قيد التنفيذ والاستغلال،**

– **نوعية الخدمات المقدمة من مختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية بالنظر إلى احتياجات وتطلعات المرتفقين المواطنين".**

[1] – سهيلة صالحي، المرجع السابق 70.

[2] – المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر.ج.ج، العدد 05، الصادر بتاريخ 29 جانفي 2020.

[3] – المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 21-540 المؤرخ في 28 ديسمبر 2020، يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج، العدد 98، الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2020.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة خلصنا أن الجزائر قد قطعت شوطاً كبيراً في التوجه صوب تكريس الحكامة عموماً والحكامة المحلية بشكل خاص، فلا يسعنا إنكار الدور البارز للمشرع الجزائري منذ الاستقلال في إصلاح نظام اللامركزية الإقليمية الذي بدأ يسير قدمها نحو استجابته للتطورات الحاصلة من حوله خصوصاً ما تعلق منها بتمكين مشاركة المواطن بمعية المجتمع المدني في التسيير الشأن المحلي والتوجه الواضح نحو ضمان شفافية أكبر في تسيير الشؤون العمومية والإرتقاء بأخلاقيات الخدمات العمومية لاسيما بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي سوف يفرض لا محالة إعادة النظر من جديد في قانوني الولاية رقم 12-07 والبلدية رقم 11-10.

تعد استجابة الإصلاحات المنتظرة في المنظومة القانونية التي تؤطر نشاط الجماعات الإقليمية وهياكلها للحكامة الجيدة ضرورة تمليها التحولات التي عرفتها الدولة الجزائرية في الآونة الأخيرة، وهو ما يفرض عليها إعادة النظر في أساليب تعاطي المشرع مع نظام اللامركزية والبحث عن سبل لبناء جماعات إقليمية لها من وسائل القانونية والمادية والبشرية ما يؤهلها لتولي اختصاصاتها الإدارية والمالية مشبعة بالقدرة التحكم في خياراتها التنموية وفق معايير الحكامة المحلية، هذه الأخيرة التي أظهرت لنا الدراسة عدم توافقها مع التسيير العمومي التقليدي الجامد ذو النزعة المركزية الذي بات غير قادر احتواء المفاهيم الحديثة في التسيير الجيد للمشاريع التنموية وتقديم الخدمات العمومية بصورة فعّالة تستجيب لحاجيات المواطنين في ظل الشفافية والمساءلة والمشاركة؛ فالمغزى الأساسي من وجود الحكامة المحلية هو إعادة بناء تصور جديد لأسلوب التنظيم والتسيير اللامركزي ووضعه كمعيار حاسم لضبط العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، قائمة على التعاون لا على التنافر أو التداخل للوصول لمخرجات حقيقية ترضي احتياجات المواطنين التي تتحقق بخلو العملية التسييرية من مظاهره السلبية كالفساد والتهرب من تولي المسؤوليات.. وغيرها.

إنّ من أبرز التحديات التي تواجه الجماعات الإقليمية في الجزائر لكي ترتقي بعملها من مصاف التسيير التقليدي للتسيير الحديث وفق منظور الحكامة هو إعادة النظر في السياسات التي تنتهجها الدولة اتجاه الوحدات اللامركزية والقيام بإصلاحات قانونية تتناسب مع أهميتها وما تمتلكه من مكامن للنهوض بالمستوى التنموي والخدماتي للبلاد، فصحيح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 جاء ليرفع التحديات الكبرى بتبني إصلاحات هامة تمس جواب عديدة كتأكيد على الديمقراطية التشاركية ودور منظمات المجتمع المدني فيها والشفافية والجودة في تقديم الخدمات وهو ما يتفق مبدئياً مع الحكامة الجيدة، إلا أنه بتحليل باقي النصوص القانونية كقانون الولاية والبلدية تظهر عاجزة على احتواء كل مظاهر ومعالم الحكامة الجيدة وفي أقصى تقدير يمكن لها أن تضمن الحد الأدنى من متطلباتها وشروطها الضرورية فقط، وبالتالي فقد آن الأوان ليتم تداركها وتحيينها لرفع من مستوى النجاعة والفاعلية في تسيير الجماعات الإقليمية تحت مظلة الحكامة الجيدة .

من خلال دراستنا لموضوع حكامة تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر توصلنا لمجموعة كثيرة ومتنوعة من النتائج التي يمكن إدراج أهمها في النقاط التالية وذلك تبعاً لترتيب الوارد في الدارسة كما يلي:

بالنسبة للباب الأول الذي تناولنا فيه الآليات التنظيمية لتفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية خلصنا فيه للنتائج التالية:

1- تعد اللامركزية وعدم التركيز الإداري أكثر الأساليب التنظيمية دعماً للحكامة الجيدة في تسيير الجماعات الإقليمية فهي فضلاً عن أنها تعمد لتوزيع وتفتيت الوظائف الإدارية في الدولة تساهم في تقريب الإدارة من المواطن وتكريس مبدأ المشاركة وسرعة الإستجابة لحاجيات المواطنين.

2- أن تكريس مقومات النظام اللامركزي في الجزائر لا يزال في نطاق محدود أمام التوسع الحاصل في مظاهر عدم التركيز الإداري وهو ما أفرز عدم التجانس والتكامل بين النظامين وأعاق السير الحسن للجماعات الإقليمية.

3- ظل الاعتراف القانوني باللامركزية الإقليمية حبيس قصور المعالجة الدستورية لمقوماته الأساسية واستمر ذلك حتى في ظل التعديل الدستوري 2020 بإقتصاره على معالجة بعض الأمور الشكلية ذات الصلة عوض الاهتمام ببيان الركائز الأساسية لنجاح ذلك النظام كدعامة أساسية للحكامة الجيدة.

4- إن حكامة تسيير الجماعات الإقليمية ترتبط بتقسيم واضح ودقيق لسلطات ومسؤوليات ووظائف المستويات المحلية والوطنية، ومعيار الاختصاص العام كأسلوب لتوزيع الاختصاصات الذي تم تطبيقه في الجزائر بنزعته التقليدية الجامدة ساهم في إضعاف فاعلية تسيير الجماعات الإقليمية وفي التحديد الدقيق لمسؤوليات كل الأطراف المتدخلة وفي تقاسم حقيقي ومجدي للأدوار التنموية بينها.

5- تم الإبقاء على النمط التقليدي المتشدد للوصاية الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر الذي أعاق حريتها وحركيتها في تولي زمام المبادرة خصوصاً الرقابة القبلية منها عوض الإهتمام بتقويم النشاط المحلي وتعزيز المراقبة البعدية الممارسة من قبل القضاء، أمام ازدواجية التعامل بين مستويات التنظيم اللامركزي أيضا التي تنم عن غياب النظرة شاملة لمفهوم التسيير المحلي بشكل عام.

6- تعد عملية التقسيم الإقليمي للبلاد من الآليات التنظيمية الناجحة لتفعيل مقومات اللامركزية الإقليمية والحكامة الجيدة معاً فهي تعمل على تكثيف تواجد الوحدات اللامركزية وتوسيع نطاق ممارسة الديمقراطية المحلية وتقريب الإدارة من المواطنين وتقليص الفوارق الجهوية، وبمكانها خلق جماعات الإقليمية جديدة تحوز الإمكانيات المادية والبشرية ما يؤهلها على دفع عجلة التنمية.

7- إن التعاون بين الجماعات الإقليمية يعد أحد الركائز الأساسية الحكامة الجيدة وهو ما كرسه المشرع الجزائري مبدئياً في القانون رقم 11 -10 المتعلق بالبلدية لكن رافقته جملة من القيود القانونية والذاتية ساهمت بشكل أكبير تقليص مستوياته في ظل غياب هيئات مكلفة بالتنسيق الأعمال المشترك للجماعات الإقليمية.

8- يعد مبدأ التفريغ الأسلوب التنظيمي الأنجع لتكريس الحكامة الجيدة في تسيير الجماعات الإقليمية فهو يضمن عدم تداخل اختصاصاتها إلى جانب ترتيب مسؤوليات كل طرف بشكل دقيق وشأن ذلك التقليل من النتائج السلبية للمعيار العام في توزيع الاختصاصات.

9- يشكل مبدأ التدبير الحر أحد أهم الآليات الضرورية للحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية وتقوية اللامركزية الإدارية فهو يضمن الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية ويمنحها قدراً كبيراً من الحركية والحرية في المبادرة بالقرارات والمشايع التنموية دون تعطيل من طرف للسلطة المركزية.

10- تعد الرقابة القضائية على تسيير الجماعات الإقليمية من الآليات المتاحة لتجاوز ثقل الوصاية الإدارية فهي تضمن أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للهيئات المحلية إلى جانب إرساء دولة القانون وكإستجابة لذلك كرس المشرع الجزائري أحقية تدخل القاضي الإداري في الرقابة على الجماعات الإقليمية والسلطة الوصية معاً لضمان احترام المشروعية والحياد فضلاً عن دعمها بوسائل أخرى تجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية وهو ما يفعّل المساءلة القضائية للهيئات المحلية.

11- تقتضي الحكامة ربط المساءلة القضائية بالمحاسبة وهو ما تم تجسيده من خلال تكريس نظام المسؤولية الإدارية عن أعمال الجماعات الإقليمية وذلك بإلزامها بتعويض كافة الأضرار التي قد تلحقها بالغير أو التي يلحقها الغير بموظفيها سواء أكانت مسؤولية قائمة على أساس الخطأ أو المخاطر.

12- جاءت معظم القوانين الانتخابية في الجزائر لتؤكد على فتح أبواب التصويت والترشح في انتخابات المحلية كخيار لا محيد عنه لإشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي، حيث أقر الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي الانتخابات بأن الإنتخاب هو الوسيلة الوحيدة التي يختار بها الشعب ممثليه على الصعيد المحلي وهو ما يستجيب للحكامة الجيدة التي تدعو لتوسيع نطاق المشاركة ضمن الهيئات المحلية.

13- إنّ الإصلاح الذي شهده النظام الانتخابي بموجب الأمر رقم 21-01 عرف قفزة نوعية في تفعيل مبدأ المشاركة عبر آلية انتخاب بتركيزه على إشراك العنصر الشاب في تكوين المجالس الشعبية المحلية مع التخلي عن نظام الحصص الإجبارية للمرأة واستبداله بشرط المناصفة في تحت طائلة رفض القائمة، وهو ما يشجع مبدئياً مشاركة المرأة الجزائرية في تشكيل المجالس الشعبية المحلية.

14- أبقى المشرع على نمط الإقتراع النسبي الذي يعد الأكثر انسجاماً مع متطلبات توسيع نطاق المشاركة كونه يضمن تمثيلاً أوسع للأقليات والأحزاب الصغيرة الذي تم دعمه بنظام القائم المفتوحة، وهو ما يعد خطوة إيجابية لضمان احترام أصوات الناخبين وتعزيز مصداقية العملية الانتخابية.

15- تم إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات من أجل ضمان احترام معايير الحكامة في سير العملية الانتخابية كالشفافية والحياد في جميع مراحل العملية الانتخابية من بدايتها إلى غاية الإعلان عن النتائج مع تكريس حق طعن القضائي على درجتين أمام القضاء الإداري، وهو ما سيساهم من دون شك في خدمة أهداف المشاركة الشعبية في الاستحقاقات الانتخابية المحلية.

16- أظهرت الدراسة أن حكامة تسيير الجماعات الإقليمية لابد أن تمر عبر فتح المجال أمام منظمات المجتمع المدني حتى يساهموا في ترقية تسيير الشؤون المحلية إلى جانب القطاع الخاص كشركاء في العملية التنموية.

17- تعمل الحكامة الجيدة على بناء تصور جديد للإطار التنظيمي والعضوي للجماعات الإقليمية يتم فيه السماح بولوج أطراف غير رسمية في تسيير الشؤون المحلية بجانب الهيئات الرسمية في إطار التعاون والشراكة من أجل النهوض بالمشروع التنموي والخدماتي على الصعيد المحلي.

18- إنّ الديمقراطية التشاركية كآلية للحكامة الجيدة تسمح بتنظيم مساحات أوسع لمشاركة المواطن والأجهزة غير الرسمية في تسيير الشؤون المحلية خارج النظم الانتخابية ما يجعلها أداة مثلى لسد نقائصه وتفعيل مبدأ المشاركة فضلاً عن توجيه الموارد نحو المشاريع الأكثر إنتاجية بفعل المشاركة والرقابة الشعبية.

19- إن قصور الديمقراطية التشاركية على الصعيد الجماعات الإقليمية في الجزائر يكمّن في التكريس محتشم وغير الواضح لبعض آليات إشراك المواطنين والجمعيات في تسيير الشأن المحلي في قانوني الولاية والبلدية، فضلاً عن طابعها الاستشاري غير الملزم إلى جانب القيود الواردة في التنظيم في ظل غياب الرغبة من جانب الإدارة على تبني سياسة الانفتاح أمام مقترحات وآراء المواطنين.

20- شكلت الإصلاحات الدستورية لسنة 2020 ذات الصلة بتعزيز الممارسة التشاركية على غرار ضمان حرية النشاط الجمعوي وإنشاء المرصد الوطني للمجتمع المدني والمجلس الاقتصادي والبيئي واستحداث آلية الملتمسات نقطة إنطلاقة قوية وهامة لإعادة ترتيب وبناء المنظومة القانونية والتنظيمية بشكل متكامل ينسجم مع الرغبة في تعزيز قدرات المجتمع المدني وتوسيع نطاق الديمقراطية.

أما في ما يخص الباب الثاني الذي تناولنا فيه الآليات الوظيفية لتفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية، خلصنا فيه لجملة من النتائج أهمها:

1- إنّ الحكامة الإدارية للجماعات الإقليمية تكمن في شفافية وجودة وسرعة تلك الأخيرة على انجاز المشاريع التنموية وتقديم الخدمات العمومية مع توسيع نطاق مساءلة أجهزتها الإدارية والتزامها بالمشروعية، وهو ما يتطلب بدوره تطوير أساليب تسييرها الإداري للمهام والأعباء الموكلة إليها بموجب القانون.

2- يعد التسيير الإداري الجماعي في إطار المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر عماد التسيير الديمقراطي المرتكز على نظام دورات ومداولات وكذا اللجان التي تشكل في مجموعها أدوات رئيسية لدعم الحكامة الإدارية الجيدة.

3- اقتصرت العضوية في لجان المجالس المحلية على الأعضاء المنتخبين كما أن نتائج التقارير التي تعدها غير ملزمة وهو ما جعلها تعاني القصور في الأداء وبات عملها يتسم بعدم الفاعلية في ظل غياب الشفافية والمساءلة.

4- تضافرت جملة من العوامل أدت لتراجع مردودية المشاريع التنموية للجماعات الإقليمية أهمها ضعف آليات اتخاذ القرار الجماعي وغياب عنصر الكفاءة في المنتخبين المحليين صاحبه التهرب المستمر من تولي المسؤوليات لغياب إطار قانوني محفز لأخذ زمام المبادرة وفي التولي الفعلي للأعباء النيابية.

5- يعد التكوين على مستوى الجماعات الإقليمية أحد الأدوات المهمة لرفع مستوى فاعلية المورد البشري المنتخب في التسيير المحلي لكن أظهرت الدراسة غياب تكوين فعلي المنتخبين المحليين في الجزائر في ظل عدم وجود مؤسسات متخصصة بذلك مع إبقاء مسألة تنظيم الدورات التكوينية لصالح المنتخبين في يد السلطة المركزية وهو ما ساهم في رداءة جودة القرارات وضعف انسجامها مع الواقع المعاش.

6- يعتبر عقد تفويض مرافق الجماعات الإقليمية حلاً بديلاً لتجاوز عقبات التسيير الجماعي عبر المجالس المحلية المنتخبة وأداة لتطور الشراكة والتعاون مع القطاع الخاص بغية تنمية مواردها المالية والتخلص من العقبات والنقائص المسجلة في تسريع وتيرة تقديم الخدمة العمومية.

7- تم الاعتراف للجماعات الإقليمية في الجزائر بإمكانية تفويض بعض مرافقها المحلية وهو ما ينسجم مع الحكامة الإدارية التي تدعو إلى إشراك القطاع الخاص والاستفادة من قدراته المادية لإضفاء معايير الجودة والنجاعة في تقديم الخدمات بما يحقق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة عبر التأسيس لفكرتي الشراكة التعاقدية وتقاسم المسؤوليات.

8- يتخذ عقد تفويض عدة صورة نص عليها التنظيم الجزائري الذي منح للجماعات الإقليمية علاوة على ذلك السلطة التقديرية في اللجوء لتفويض مرافقها وإجراء المفاضلة بين صوره مع تقييدها بمعايير الشفافية والمساواة والمنافسة في إجراءات إبرام ومنح عقد تفويض وهو أمر مهم لضمان تحقيق الأهداف.

9- تعد الإدارة الالكترونية أداة وأسلوب عصري يكرس أسس الحكامة الإدارية من خلال دعمها للشفافية وتبسيط الإجراءات الإدارية والسرعة والجودة في الخدمات فضلاً عن تثمينها للمبادئ التي تحكم تسيير المرافق العمومية.

10- إن الإدارة المحلية في الجزائر لا تزل تواجه صعوبات في التحول الفعلي نحو الإدارة الالكترونية فمشروع الجزائر الإلكترونية 2013 كان له الأثر الايجابي في عصرنة بعض وظائف البلديات الجزائرية لكن تميزه بالعمومية والغموض وعدم مراعاة خصوصية الإدارة المحلية أعاق جهود التطوير الشامل للخدمات المحلية وسط ارتفاع التكاليف تكنولوجيا المعلومات والاتصال وضعف البنية التحتية.

11- إنّ الحكامة الإدارية للجماعات الإقليمية تقتضي توسيع دائرة المسؤولية الأخلاقية لمن يتولى تسيير مرافقها أين تعد عملية دمج المعايير الأخلاقية في صلب تسيير الشأن المحلي من بين الأساليب المهمة لترقية الخدمات وترقية التعامل مع المرتفقين في بيئة إدارية خالية من الفساد هو السبيل الأمثل للتخلص من الممارسات غير الأخلاقية للموظفين المحليين وتمكين حقوق المواطنة الإدارية.

12- أظهر واقع المعاش في الجزائر انتشار جرائم الفساد على المستوى المحلي المقترن بغياب معايير ومقتضيات الحكامة الجيدة أهمها التضخم الإداري وغياب الشفافية في توظيف وضعف تحفيز المورد البشري

مع غياب مدونة سلوك واضحة تعنى بتخليق الخدمة المحلية تحديداً فضلاً عن قصور فاعلية آلية التصريح بممتلكات.

13- إنّ الحكامة المالية للجماعات الإقليمية تقوم على مبادئ الشفافية والمشاركة والمسائلة في التسيير المالي وهي بذلك تبني تصوراً جديداً لكيفية الاستغلال للموارد المالية المتاحة في ظل التخطيط وتحديد الأهداف والمسؤوليات بدقة بالإستعانة بأساليب ومناهج التسيير العقلاني للمال العام المفضي لحسن التسيير.

14- إنّ المشرع الجزائري بإبقائه على نمط التسيير التقليدي للميزانية الجماعات الإقليمية أظهر تفاوتاً في تكريس معايير الحكامة المالية في وقت لم تمس الإصلاحات التي عرفها قانوني الولاية والبلدية سنتي 2011 و2012 شكل أو مضمون ميزانية المحلية التي لطالما تميزت بتركيزها على الوسائل لا على الأهداف والنتائج، وأصبحت لا تلائم تطورات الواقع المعاش الذي يفرض تحديث أساليب تسيير الميزانية المحلية وفق تصور جديد قائم على القياس الدقيق للنتائج والأداء.

15- حافظ المشرع الجزائري على اختصاص المجالس الشعبية المحلية في إجراء المصادقة على الميزانية المحلية كجهاز تداولي وهو ما يستجيب لمقتضيات الحكامة المالية بتزامن مع تسليط الرقابة الوصائية التي تستهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية، لكن يظل توسيع نطاق ممارسة تلك الرقابة عاملاً يفقد المجالس المحلية حرية المبادرة والإبداع وينتقص من جدوى المشاركة الشعبية.

16- لم يرعي النظام التمويلي مكانة الجماعات الإقليمية كفاعل رئيسي للتنمية المحلية في ظل سيطرة الدولة على نسب المداخيل الجبائية ووسط عدم الاعتراف لها بإحداث أو تعديل الضرائب المحلية وضعف حوكمة الإدارة الضريبة نتيجة تقادم أساليب وطرق التحصيل المتبعة ما عجل في تعميق عجزها المالي.

17- أن غياب معايير الحكامة الجيدة في استغلال وتسيير الأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية وتثمينها عجل في الزيادة المفرطة في المديونية والإعتماد على إعانات الدولة التي تعمل إضعاف استقلالية القرار المحلي وتوجيه نحو المشاريع لتخدم سياسات الجهة المانحة نظراً لإخفاق مساعي التعبئة الذاتية للميزانية.

18- بات ارتفاع وتيرة النفقات المحلية بالمقارنة بما هو موجود من خدمات ومشاريع منجزة على أرض الميدان من سيمات الإدارة المحلية في الجزائر فهي تظهر عاجزة عن التحكم في الزيادة في نفقاتها أمام التوسع المفرط لمجالات تدخلها فضلاً عن هيمنة نفقات قسم التسيير عن نفقات التجهيز والاستثمار.

19- أظهرت الدراسة وجود علاقة بين تعدد أوجه الرقابة المالية الداخلية وضمان حكامة مالية جيدة للجماعات الإقليمية، لكن يعد غياب الإطار القانوني الملائم لتحديد مهام وصلاحيات الجهات الرقابية فضلا عن التنسيق بينها عاملاً يفقدها ميّزت الفاعلية المطلوبة في الأداء الرقابي، وهو ما تم ملامسته في كل من مهام المراقب المالي والمحاسب العمومي ولجان الصفقات العمومية.

20- خص المشرع الجزائري مالية الجماعات الإقليمية ببعض أجهزة الرقابة البعدية كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية لكن في ظل غياب الطابع الردعي لمهامها فضلاً عن التداخل الحاصل في اختصاصاتها قلص من فاعلية رصدها للأخطاء والمخالفات ومنه التصدي الفعلي لجرائم الفساد المالي.

بعد العرض السابق والمفصل لأهم النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة ننتقل إلى إبراز **أهم التوصيات والاقتراحات التي نراها تدعم الحكامة الجيدة في تسيير الجماعات الإقليمية بالجزائر وهي كما يلي:**

* بالنسبة للتوصيات والاقتراحات التي نراها ضرورية لتفعيل الآليات التنظيمية للحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية تتمثل في ما يلي:

1- ضرورة الاعتراف الدستوري الصريح بالحكامة والمقومات الضرورية للنهوض باللامركزية الإقليمية الذي يشكل ضمانة فعّلية للحد من تدخلات السلطة المركزية وبداية لعملية طويلة من الإصلاحات تتطلب إرادة والتزام مستمر من المشرع الجزائري لتحديث نظام الجماعات الإقليمية.

2- لابد من إعادة ترتيب البناء التنظيمي للجماعات الإقليمية من خلال تنبي رؤية جديدة للإختصاصات والمهام التي تباشرها قائمة على أساس التفرقة بين المصالح المحلية والوطنية والتي تأكد على أن تلك الجماعات تتولى تسيير الشؤون المحلية بدلاً من الشؤون العمومية.

3- ضرورة اعتماد مبدأ التفريغ والتدبير الحر كأساليب أثبت نجاعتها في تفعيل الحكامة الجيدة بضمان توزيع واضح ودقيق للإختصاصات وتحديد المسؤوليات بين الدولة والجماعات الإقليمية مع ضمان الاستقلالية الوظيفية لهذه الأخيرة التي لن تتأتى إلا من خلال الإعتراف بالسلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية.

4- ضرورة منح الاختصاص التمثيلي والتنفيذي لرئيس المجلس الشعبي الولائي بدلاً من الوالي قصد تحقيق الحد الأدنى من التوازن في الاختصاصات بين أجهزة عدم التركيز واللامركزية على مستوى الولاية، مع تقييد اختصاصات أجهزة عدم التركيز الإداري على المستوى البلدي والولائي بمنحها مهام تمارس فقط في إطار الشراكة والتعاون مع الهيئات المحلية المنتخبة قصد الارتقاء بالحكامة تسيير الشأن المحلي وبما يضمن الفاعلية والنجاعة في تقديم الخدمات العمومية ودفع عجلة التنمية المحلية.

5- عقلنة تطبيق قواعد الوصاية الإدارية بإلغاء الرقابة الوصائية القبلية واستبدالها بالرقابة القضائية كرقابة بعدية مع إقرار حق الجهة الوصية بالطعن في كل الأعمال التي يتخذها المجالس المحلية بهدف ضمان الإتزان في معايير الحكامة التي تفترض العمل على ضمان مشروعية أعمال الهيئات المحلية فضلاً عن ضمان عدم إمكانية تعطيل قراراتها والحدّ من استقلاليتها في التسيير.

6- وجوب أن تقترن كل عملية ترمي لإنشاء وحدات لامركزية جديدة التحقق من قدرتها المالية والبشرية أولاً لضمان فاعلية تسييرها وبتبني التخطيط البعيد والمتوسط المدى الذي يراعي إمكانيات المجال الجغرافي والزيادة في معدل النمو السكاني.

7- تبني نظام التعاون المفتوح الذي يسمح بزيادة مساحة التعاون بين البلديات مع جميع الفاعلين المحليين، مع توفير آليات جديدة للتعاون التي أثبت نجاحها في عديد دول كشركات التنمية ومجالس الخدمات، مع الإسراع في إنشاء جهاز أو للجنة ما بين الجماعات الإقليمية تكلف بالإشراف وتقييم نشاطات التعاون بينها بما في ذلك التعاون مع باقي الفاعلين المحليين.

8- بهدف تحقيق الإنتقال الحاسم لمفهوم الشراكة على الصعيد المحلي لابد من تطوير آليات الشراكة مع القطاع الخاص الذي يتأتى من خلال إقرار واضح للحرية التعاقدية للجماعات الإقليمية والتخفيف من ثقل الوصاية ذات الصلة ودعم حرية الاستثمار وتحقيق الأمن القانوني في التشريع الضريبي.

9- وجوب اطلاع البرلمان والإعلام ومنظمات المجتمع المدني بدورهم الرقابي الذي يساهم في دعم مساءلة الهيئات المحلية وبدوره يؤدي لزيادة نسب الكفاءة والفاعلية لديها ويحقق أهدافها التنموية.

10- قصد توسيع نطاق المشاركة في انتخابات المجالس الشعبية المحلية لابد من تنبي الأسلوب الذي يجمع بين الأسلوب التلقائي للتسجيل في القوائم الانتخابية مع إمكانية من السماح أيضا للمواطنين أن يطلبوا تسجيلهم حال استقائهم الشروط القانونية المطلوبة درءاً لإحتمالية تعسف الإدارة الانتخابية.

11- ضرورة العمل على تجاوز ثقافة الإقصاء والتميز ضد المرأة للترشح وللفوز بمقاعد في المجالس المحلية المنتخبة وهي عملية تبدأ من الناخب أولاً بإقناعه بمقدرتها على تمثيله في أحسن وجه، فهو من بات يملك الإرادة الحرة لذلك بعد إقرار نظام القائمة المفتوحة الذي أصبح يجسد فعلياً مبدأ الإدارة الشعبية والذي نقترح بأن يتم دعمه بنظام التصويت التفصيلي مع إمكانية المجز بين القوائم حتى نضمن فعلياً حرية ممارسة حق التصويت وزيادة شرعية المجالس المحلية المنتخبة.

12- ضرورة تنبي النظام المختلط الذي يجمع بين نظام التمثيل النسبي والمطلق كنمط للاقتراع فهو فضلاً عن أنه يضمن استقرار المجالس المحلية المنتخبة يلاءم مقتضيات إشراك المواطن في تسيير الجماعات الإقليمية.

13- نقترح إعادة النظر في شرط المؤهل العلمي الوارد ضمن شروط الترشح لإنتخابات المجالس المحلية المنتخبة باشتراط مستوى التعليم الثانوي لجميع المترشحين مع تخصيص المستوى الجامعي فقط لرؤساء المجالس المحلية وهو ما يوازن بين ضرورة توسيع نطاق المشاركة وتحقيق الفاعلية المرجوة في التسيير.

14- ضرورة حوكمة العملية الانتخابية بتشديد الرقابة على نظام الحملة الإنتخابية بالموازاة مع تكريس جدي وحاسم لمبدأ المنافسة في إطار الشفافية قصد محاربة المال الفاسد الذي قد يستخدم لتشويه العملية الانتخابية وتأثير على إرادة الناخبين، مع إقرار حق التقاضي على درجتين أمام القضاء العادي في قرارات اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية بإعتباره حقاً مكفولاً بموجب نصوص الدستور.

15- ضرورة مراجعة التعديل الدستوري لسنة 2020 من أجل التنصيص على الآليات التي تكرس الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية حتى نظمن للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني تيسير ولوجهم كشريك أساسي في التسيير.

16- إحداث هيئة تشاركية ضمن هياكل الجماعات الإقليمية التي يمكن أن تتضمن عدداً من ممثلي الجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين من أجل ضمان تمرير القرارات التشاركية ودمجها في جداول أعمال المجالس المحلية المنتخبة مع النص على إلزامية الأخذ بالنتائج المسفرة عن اللجوء لآليات الديمقراطية التشاركية وحصر نطاق السلطة التقديرية للهيئات المحلية.

17- ضرورة العمل على تطوير أساليب اتصال وتواصل الجماعات الإقليمية ومجالسها المنتخبة بالمواطن المحلي مع تبني نظام قانوني جديد يرتكز على توسيع نطاق تطبيق مبدأ الشفافية وحق الحصول على المعلومة.

18- ضرورة تنبي الآليات الحديثة للديمقراطية التشاركية كالميزانية التشاركية و جلسات الاستماع والنقاش العام مع ضمان قدر كبير من التنظيم والتأطير المناسب لها لتؤتي ثمراها على الصعيد العملي وإلزام الجمعيات المحلية بالقيام بمسؤولياتها إزاء المواطنين والاحتكام لطرق الديمقراطية في إدارة خلافاتها في ظل الرقابة والإشراف المباشر من المرصد الوطني للمجتمع المدني.

* بالنسبة للتوصيات والاقتراحات التي نراها ضرورية لتفعيل الآليات الوظيفية للحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية والتي يمكن أن تشمل ما يلي:

ا- على صعيد الحكامة الإدارية للجماعات الإقليمية:

1- الأسرع في تبني إستراتجية واضحة ومحددة في غاياتها لتكوين المنتخبين المحليين وضبط مصادر تمويلها على أن يتم توزيع المسؤولية في تطبيقها بين الدولة والجماعات الإقليمية مع الأخذ بين الاعتبار مستوى المنتخبين ووضعيتهم في بداية العهدة الانتخابية، يضاف إليه ضمان التكوين الذي يهدف لدعم قدرات الفاعلين المحليين الآخرين على غرار منظمات المجتمع المدني.

3- ضرورة النص على مسألة استخلاف رؤساء اللجان في حالة استقالتهم أو وفاتهم أو حدوث مانع لهم لعدم تعطيل سير الأعمال، مع النص على أن تحل جميع تلك اللجان عند انتهاء أشغالها بعد أن تثبت إيداع تقريرها وعرضه أمام المجلس المنتخبة بهدف إضفاء الشفافية والرقابة الشعبية على مهامها.

4- ضرورة منح الأولوية في تشكيل اللجان لفئة الشباب والمرأة وذوي التعليم الجامعي لتحقيق أكبر قدر ممكن من الفاعلية والمشاركة في أعمالها، مع تعميم إمكانية إنشاء لجان التحقيق لتشمل المجالس الشعبية البلدية أيضا ومنحهم حق توجيه السؤال الكتابي لجميع الإدارات والمؤسسات العامة والخاصة دون استثناء.

5- لابد من الاهتمام بتطوير تواصل المنتخبين مع ناخبيهم بتنظيم حلقات أو ندوات دورية حبذا لو تكون كل ثلاثة أو ستة أشهر من أجل تبادل الآراء حول انشغالاتهم ومشاكلهم مع ضرورة إرفاقها بجداول أعمال المجالس المنتخبة.

6- ضرورة مراجعة مسألة مجانية العضوية في المجالس المحلية من خلال النص على دفع رواتب مناسبة للأعضاء لتتمكن المجالس المحلية من استقطاب النوعي للمترشح وتفادي ظاهرة الغياب على أن تتلاءم الرواتب مع القدرة المادية للجماعة الإقليمية وأن تختلف بإختلاف المهام المنوطة بالعضو المنتخب.

7- لابد من رفع التجريم عن التسيير أن يوازن بين فاعلية التسيير ومحاربة الفساد من خلال منح منتخب المحلي الحصانة القانونية بالنسبة للأعمال المتصلة بوظيفة التمثيل فقط على أن يكون العضو المنتخب محل متابعة جزائية عن الأفعال الأخرى غير المتصلة بوظيفة التمثيل بعد إشعار الجهات الوصية.

8- الالتزام بوضع إطار قانوني مناسب لتوسيع نطاق استخدام الإدارة الإلكترونية بتركيز أولاً على تكريس شامل لحق الوصول للخدمة العمومية تم البحث في إمكانية تأمين التعامل الالكتروني وتطوير البنية التحتية للإعلام والاتصال، ودعم مشاريع المدن الذكية بالتعاون مع القطاع الخاص.

9- ضرورة إرساء تشريعات وتدابير ضامنة للسلوك الأخلاقي للعون أو الموظف العمومي من أجل أخلقة الخدمة العامة ومحاربة الفساد والتي تبدأ بإنشاء مدونة تعنى بشكل مباشر بأخلقة سلوك موظفي إدارة الجماعات الإقليمية للوفاء بحاجيات المواطنين وتحقيق الاستجابة المطلوبة لها وتفعيل المواطنة الإدارية.

10- ضرورة أخلقة توظيف المورد البشري للجماعات الإقليمية من خلال الإلتزام الكامل بمبادئ المساواة والشفافية وتكافئ الفرص والذي لن يتأتى إلا من خلال وضع إطار قانوني يجعل عملية الإختيار والتعيين تتم بناءاً على قواعد واضحة وموحدة تحت رقابة صارمة من الجهات واللجان المختصة.

11- ضرورة توفير غطاء قانوني شامل يدعم صلاحيات وسيط الجمهورية والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد مع إنشاء لجان متخصصة تعنى بمراقبة الالتزام بأخلاقيات الخدمة على مستوى الجماعات الإقليمية.

II- على صعيد الحكامة المالية للجماعات الإقليمية:

1- نقترح منح رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاص إعداد الميزانية من جديد وسحب الاختصاص من الأمين العام وهو ما يعزز من فرص ملائمة الميزانية لمتطلبات واحتياجات الإقليم فضلاً عن تفعيل مبدأ المشاركة والرقابة الذاتية التي يمارسها المنتخبين على الرئيس كجهاز منتخب.

2- ضرورة الاعتراف للجماعات الإقليمية بسلطتها في تأسيس بعض الضرائب المحلية على أن يراعا في ذلك الطبيعة الاقتصادي والنمو السكاني والمجال الجغرافي للوحدات المحلية.

3- ضرورة إصلاح مسألة التضامن المالي بين الجماعات الإقليمية بإعادة النظر في مهام صندوق التضامن والضمان بتوفير إطار قانوني شامل يحدد الإجراءات الواجب إتباعها بدقة لتحقيق الاستفادة من الإعانات والمساعدات للوحدات المحلية الأكثر احتياجاً وفق معايير شفافة تولي الأهمية لإزالة الفوارق الجهوية.

4- ضرورة تحديث أساليب تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية بالإسراع في تبني ميزانية البرامج والأداء كبديل عن الميزانية التقليدية، والبرمجة المتعددة السنوات كبديل عن سنوية الميزانية لخلق ثقافة تسييرية عصرية للمال العام في ظل الحكامة الجيدة.

5- ضرورة التحيين المستمر للأساليب المعتمدة في استغلال الموارد الذاتية خاصة عوائد الأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية وجعلها أكثر مردودية بإحصاء شامل ومضبوط ودقيق لكل ممتلكاتها والتقدير الجيد لأسعارها والفائدة التي ترجى من استغلالها، مع التركيز على البعد الاقتصادي لها والتأمين عن المخاطر قصد ترسيخ متطلبات الحكامة الجيدة في تسيير الأملاك المحلية.

6- ضرورة العمل على ترشيد نفقات الجماعات الإقليمية من خلال وضع إطار قانوني ملزم يجبرها على التقيد بمعايير الحكامة المالية وعقلانية في صرف النفقات، مع رفع تأهيل وكفاءة المورد البشري وإتاحة الفرص للتعاون مع القطاع الخاص وحصر نطاق الوظائف الإدارية للجماعات الإقليمية.

7- إعادة الاعتبار لمكانة مجلس المحاسبة كمؤسسة ضامنة للحكامة المالية الجيدة للجماعات الإقليمية ومكافحة الفساد بمنحها اختصاصات أكثر فاعلية وردعية لربط المسؤولية بالمحاسبة الجدية والسريعة لمرتكبي جرائم الفساد وتبديد المال العمومي، مع وضع إطار قانوني شامل يخدم الدور المرتقب المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية حتى تكون دعامة حقيقية للحكامة المالية.

تمت الأطروحة بعون الله وتوفيقه.

قائمة المصادر المراجع

I – باللغة العربية:

أولا: قائمة المصادر

❖ **النصوص القانونية:**

أ- الدّساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج، العدد 64 الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج، العدد 94، الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 -المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989 ، ج.ر.ج.ج، العدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج، العدد 76، الصادر 08 ديسمبر 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج.ج، العدد 25، الصادر بتاريخ 14 أفريل 2002، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، العدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج، العدد 02، الصادر في 07 مارس 2016، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، العدد 82، الصادر في 30 ديسمبر سنة 2020.

5- دستور المملكة المغربية 2011، ظهير شريف 1.11.91 المؤرخ في 29 جويلية 2011 المتضمن تنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5964 مكرر، الصادر في 30 جويلية 2011

6- دستور الجمهورية التونسية 2014، قرار المجلس الوطني التأسيسي 31 يناير 2014 المتعلق بالإذن بنشر دستور الجمهورية التونسية، ر.ر.ج.ت، العدد 10، الصادر في 04 فبراير 2014.

ب-المواثيق والاتفاقيات:

1- **ميثاق البلدية**، كتيب صادر عن جبهة التحرير الوطني، 1966.

2- **ميثاق الولاية المؤرخ في 22 مايو 1969**، ج.ر.ج.ج، العدد 44 الصادر في 23 مايو 1969.

3- **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 218 (د-3) المؤرخ في 01 ديسمبر 1948، منشور على الموقع الرسمي للأمم المتحدة على الرابط التالي : https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/ ، تاريخ الزيارة 2021/10/12.

4- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، معتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003، متوافرة على الرابط الالكتروني التالي: https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html، تاريخ الحصول: 2019/11/22 صادقة عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004، ج.ر.ج.ج، العدد 26، الصادر بتاريخ 25 أبريل 2004.

5- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد في أديسا باب بتاريخ 31 جانفي2011، 2020، صادقة عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-415 الصادر في 11ديسمبر 2012، ج.ر.ج.ج، العدد 68، الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 2012.

6- برتوكول حول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي: والمعتمد في دروبان في 09 يوليو سنة 2002، صادقة عليه الجزائر في 09 يوليو 2002، بموجب المرسوم الرئاسي 03-48 المؤرخ في 29 يناير2003، ج.ر.ج.ج، العدد 06، الصادر بتاريخ 29 يناير 2003.

7- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته: تم اعتمادها في مابورتو بتاريخ 11 يوليو 2003، صادقة عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06- 137 مؤرخ في 10 ابريل 2006، ج.ر.ج.ج العدد 24، الصادر بتاريخ 2006.

ج- النصوص التشريعية والتنظيمية:

القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن نظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 12، الصادر في 06 مارس 1997

2- القانون العضوي رقم 08-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادر بتاريخ 01 أوت 1998 .

3- القانون العضوي رقم 08-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادر بتاريخ 1 أوت 1998.

4- القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ج، عدد 02، الصادر بتاريخ 15 يناير 2012.

5- القانون العضوي رقم 12-02، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر.ج.ج، العدد 01، الصادر في 14 جانفي 2012.

6-القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

7- القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في12 يناير 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

8- القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد50، الصادر بتاريخ 28 غشت 2016.

9- القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام لانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 55، الصادر بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

10- القانون العضوي رقم 19-07 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 55، الصادر بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

الأوامر:

1- الأمر رقم 63- 42 المؤرخ في 28 أكتوبر1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج العدد 82 الصادر في 05 نوفمبر 1963.

2- الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج، العدد 49، الصادر بتاريخ 11 يونيو 1966، معدّل ومتمّم.

3- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 06 الصادر في 18 يناير 1967.

4- الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 2 جوان 1967، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-368 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية ج.ر.ج.ج العدد 47، الصادر في 09 جانفي 1967.

5- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 44، الصادر في 23 مايو 1969

6- الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية، ج.ر.ج.ج، العدد 105 الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1970 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فبراير 2005، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر بتاريخ 27 فبراير 2005 .

7- الأمر رقم 74- 69 المؤرخ في 02 جويلية 1974، المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج.ر.ج.ج، العدد 55 الصادرة في 9 جويلية 1974.

8- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج، عدد 78 الصادر بتاريخ 30 سبتمبر سنة 1975، معدّل ومتمّم.

9- الأمر رقم 75-59 المؤرخ 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون التجاري، ج.ر.ج.ج، العدد 101 الصادر بتاريخ 19 ديسمبر سنة 1975، معدّل ومتمّم .

10- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، العدد 39، الصادر في 23 يوليو 1995، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، العدد 50، الصادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

11- الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1996، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، العدد 48 الصادر في 17 فيفري 1966، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 15-02 المؤرخ في 2015، ج.ر.ج.ج، العدد 04 الصادر في 13 جويلية 2015 .

12- الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997، يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، عدد 38 الصادر في 04 جوان 1997

13- الأمر رقم 01/2000 المؤرخ في 01 مارس 2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق. أ / م د / 2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97 / 15 المؤرخ في 31 مايو 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، العدد 09 الصادر بتاريخ 02 مارس 2000.

14- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006،يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006، المتمم بموجب القانون رقم22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، ج.ر.ج.ج، العدد 85، الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 2022.

15- الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 عشت 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادر بتاريخ 31 غشت 2021.

16- الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد ، الصادر بتاريخ 10 مارس 2021.

17- الأمر رقم 4030 لسنة 2014، المؤرخ في 03 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات العون العمومي، ر.ر.ج.ت، العدد 90 الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 2014.

القوانين العادية:

1- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، العدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.

2- القانون رقم 89-13 المؤرخ في7غشت 1989 يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 32، الصادر بتاريخ 07 غشت 1989.

3- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر في 11 أفريل 1990.

4- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 15 الصادر بتاريخ 11 أفريل 1990.

5- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 35، الصادرة بتاريخ 15 غشت 1990.

6- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 0 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد 52، الصادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-14، المؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر في 03 غشت 2008.

7- القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج.ر.ج.ج، العدد 65 الصادر في 18 ديسمبر 1991.

8- القانون رقم 99-08 المؤرخ في 13 يوليو 1999،يتعلق باستعادة الوئام المدني، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادر بتاريخ 13 يوليو 1999.

9- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.ج.ج، العدد 92، الصادر في 25 ديسمبر 1999.

10- القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر ،2001 يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، العدد 77 الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 2001.

11- القانون رقم 02- 11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج، العدد86، الصادرة في 25 ديسمبر 2002.

12- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج .، العدد 43، الصادر بتاريخ 20 يوليو 2003 .

14- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 جويلية 2003 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج، العدد 52، الصادر في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-04 المؤرخ في 2004/08/14، ج.ر.ج.ج، العدد 51، الصادر في 15أوت 2004.

15- القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدنية، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر بتاريخ 12 مارس 2006 .

16- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، العدد 14، الصادر بتاريخ 08 مارس 2006.

17- القانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.06.15 المؤرخ في 14 فبراير 2006، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية،عدد 5404، الصادر بتاريخ 16 مارس 2006.

18- القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج، العدد 85، الصادرة في 27 ديسمبر 2006.

19- القانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21 الصادر في 23 أفريل 2008

20- القانون رقم 06-54، المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف الجهوية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.07.202 المؤرخ في 20 أكتوبر 2008، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 5679، الصادر بتاريخ 03 نوفمبر 2008.

21- القانون رقم 09-01 المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج.ج عدد 44، الصادر في 26 يوليو 2009.

22- القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 يونيو 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ،الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 61 الصادرة في 21 أكتوبر 2010.

23- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادر في 03 جويلية 2011، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 عشت 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادر بتاريخ 31 غشت 2021.

24- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

25- القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادر بتاريخ 15 يناير 2012.

26- القانون رقم 14-03 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بسندات ووثائق السفر، ج.ر.ج.ج، العدد 16 الصادر بتاريخ 23 مارس 2014.

27- القانون رقم 14- 08 المؤرخ في 9 أوت 2014 يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المتعلق بالحالة المدنية، ج.ر.ج.ج، العدد 49، الصادر بتاريخ 20 أوت 2014

28- القانون رقم 14-06 المؤرخ في 9 غشت 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد 48، الصادر بتاريخ 10 غشت 2014.

29- القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج، العدد 78، الصادر في 31 ديسمبر 2014.

30- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.15.85 المؤرخ في 07 يوليو 2015، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 6380 الصادر بتاريخ 23 يوليو 2015.

31- القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.16.108 المؤرخ في 28 يوليو 2016، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 6492، الصادر بتاريخ 18 أغسطس 2016 .

32- القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.16.107 المؤرخ في 28 يوليو 2016، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 6492، الصادر بتاريخ 18 أغسطس 2016 .

33- القانون رقم 17-05 المؤرخ في 16 فيفري 2017 المعدل والمتمم للقانون رقم 01- 14 المؤرخ في 19 جويلية2001 المنظم لحركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وأمنها، ج.ر.ج.ج، العدد 12، الصادر في 22 فيفري 2017 .

34- القانون رقم 13-31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.18.15 المؤرخ في 22 فيفري 2018، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 6658، الصادر في 12 مارس 2018.

35- القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 09 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر.ر.ج.ت ، عدد 39، الصادر بتاريخ 15 ماي 2018.

36- القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، العدد 78 الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2019 .

37- القانون رقم 20-07 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020 المؤرخ في 4 يونيو 2020، ج.ر.ج.ج، العدد 33، الصادر في 4 يونيو 2020

38- القانون رقم 20-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020 المتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 83 الصادر في 31 ديسمبر 2020.

39- قانون الضرائب المباشرة والمماثلة، مديرية الضرائب، نشرة 2021، متوافر على الموقع الرسمي للمديرية العامة للضرائب: https://www.mfdgi.gov.dz/ar/، تاريخ الحصول: 2022/07/12.

40-القانون رقم 22-07 المؤرخ في 5 مايو 2022 المتضمن التقسيم القضائي ج.ر.ج.ج، العدد 32، الصادر بتاريخ 14 مايو 2022 .

النصوص التنظيمية:

1- المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16مايو 1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج، العدد 35 الصادر في 31 مارس 1963.

2- المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 20، الصادر بتاريخ 31 مارس 1996.

4- المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 52، الصادر بتاريخ 04 أوت 1999.

5- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج.ر.ج.ج، العدد 76 الصادر في 27 أكتوبر 1999.

6- المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01 مارس 2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02أوت 1997، يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، العدد 09 الصادر 02 مارس 2000 .

7- المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.ج، العدد 74، الصادر في 22 نوفمبر 2006.

8- المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ 27 مايو 2015، يتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج، العدد 29 الصادر في 31 مايو 2015.

9- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، العدد 50 الصادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015 .

10- المرسوم الرئاسي رقم 17- 143 المؤرخ في 18 أبريل 2017، الذي يحدد كيفيات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها، ج.ر.ج.ج، العدد 25 الصادر بتاريخ 19 أبريل 2017 .

11- المرسوم الرئاسي رقم 18-303 المؤرخ في 5 ديسمبر 2018 الذي يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 15-140 الصادر بتاريخ 27 مايو 2015 المتضمن أحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج، العدد 72 الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 2018.

12- المرسوم الرئاسي رقم 20-07 المؤرخ في 25 جانفي ّ2020، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر.ج.ج، العدد 05، الصادر بتاريخ 29 جانفي 2020.

13- المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 2 فبراير 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج، العدد 06 الصادر بتاريخ 2 فبراير 2020.

14- المرسوم الرئاسي رقم 60-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 09 الصادر بتاريخ 19 فبراير 2020.

15- المرسوم الرئاسي رقم 21-540 المؤرخ في 28 ديسمبر 2020، يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج، العدد 98، الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2020.

16- المرسوم الرئاسي رقم 21-336 المؤرخ في 28 غشت 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لإجراء انتخابات مسبقة للمجالس الشعبية البلدية الولائية، ج.ر.ج.ج، العدد 66، الصادر في 29 غشت 2021.

17- المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 أبريل 2021 المتعلقة بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج.ر.ج.ج، العدد 29 الصادر في 18 أبريل 2021.

2- المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم رقم 74-124 المتعلق بتعيين الحدود الإقليمية وتكوين ولاية أدرار المؤرخ في 12 يوليو 1974، ج.ر.ج.ج، العدد 57 المؤرخة في 12 يوليو 1974 .

2- المرسوم رقم 74-126 المتعلق بتعيين الحدود الإقليمية وتكوين ولاية الأغواط، المؤرخ في 12 يوليو 1974، ج.ر.ج.ج، العدد 57 المؤرخة في 12 يوليو 1974 .

3- المرسوم رقم 74-129 المتعلق بتعيين الحدود الإقليمية وتكوين ولاية بجاية، المؤرخ في 12 يوليو 1974، ج.ر.ج.ج، العدد 57 المؤرخة في 12 يوليو 1974 .

4- المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة ج.ر.ج.ج، العدد 04 الصادر بتاريخ 26 جانفي 1982 .

5- المرسوم رقم 82-199 المؤرخ في 05 جوان 1982، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري، ج.ر.ج.ج، العدد 23، الصادر بتاريخ 08 جوان 1982 .

6- المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج، العدد 27، الصادر بتاريخ 06 يوليو 1988 .

7- المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج، العدد 31 الصادر28 يوليو 1990 .

8- المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية ج.ر.ج.ج، العدد 31 الصادر في 28 جويليا 1990

9- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج، العدد 31 الصادر في 28 جويليا 1990 .

10- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادر في 26 فبراير 1992 .

11- المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 06 فبراير 1993، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيراد والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، ج.ر.ج.ج، العدد 09، الصادر بتاريخ 10 فبراير 1993.

12- المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 16 فبراير 1993، الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 11، الصادر بتاريخ 17 فبراير 1993.

13- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج، العدد 48 الصادر بتاريخ 27 يوليو 1994 .

14- المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمرين بالصفر ومسؤولياتهم، ج.ر.ج.ج، العدد 48، الصادر بتاريخ 23 يوليو 1997.

15- المرسوم تنفيذي رقم 03 - 324 مؤرخ في5 أكتوبر سنة 2003، يتضمن كيفيات إعداد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادرة بتاريخ 8 أكتوبر سنة 2003 .

16- المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007، الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية العدد 34، الصادر في 22 ماي 2007، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 18-255 المؤرخ في 19 أكتوبر 2018، الجريدة الرسمية العدد 62، الصادر في 17 أكتوبر 2007 .

17- المرسوم التنفيذي رقم 08-372 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادر في 07 سبتمبر 2008.

18- المرسوم التنفيذي رقم 09-347 المؤرخ في 16 نوفمر2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.ج، العدد 67، الصادرة في 19 نوفمر2009.

19- المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.ج، العدد 53، الصادر بتاريخ 28 سبتمبر 2011.

20- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 64، الصادر في 27 نوفمبر 2011.

21- المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 غشت 2012 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج.ر.ج.ج، العدد49، الصادر بتاريخ 9 سبتمبر2012.

22- المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المؤرخ في 25 فبراير 2013 يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج.ر.ج.ج، العدد 12 الصادر بتاريخ 27 فبراير 2013.

23- المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج، العدد 15 الصادر في 17 مارس 2013 .

24- المرسوم التنفيذي رقم 13-137 المؤرخ في 10 أبريل 2013، يتضمن إنشاء وتنظيم وسير المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين بالغرب العربي (سيفال – المغرب العربي)، ج.ر.ج.ج، العدد 21 الصادر بتاريخ 23 أبريل 2013

25- المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 18 يونيو 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج.ج، العدد 32 الصادر بتاريخ 23 يونيو 2013.

26- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج، العدد19، الصادر بتاريخ 02 أبريل 2014 .

27- المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ في 28 مايو 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج، العدد 29 الصادر في 31 مايو 2015

28- المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 41، الصادر بتاريخ 12 يوليو 2016

29- المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبق على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية والجزائرية، العدد الصادر بتاريخ 15 ديسمبر2016.

30- المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج.ج، العدد 68 الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2017

31- المرسوم التنفيذي رقم 18-86 المؤرخ في 5 مارس 2018 ، يتضمن آلية متابعة التدابير والإصلاحات الهيكلية في إطار تنفيذ التمويل غير التقليدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15 الصادر بتاريخ 7 مارس 2018.

32- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، العدد 48، الصادر بتاريخ 5 غشت 2018 .

33- المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته، ج.ر.ج.ج، العدد 16، الصادر بتاريخ 24 مارس 2020.

34- المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 يوليو 2020 يتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 43، الصادر بتاريخ 28 يوليو 2020 .

35- المرسوم التنفيذي رقم 21- 190 المؤرخ في 05 مايو 2021 يحدد كيفيات التكفل الدولة بنفقات الحملة الانتخابية للشباب المترشحين ضمن قوائم الأحرار، ج.ر.ج.ج، العدد 33، الصادرة بتاريخ 05 مايو 2021

د- القـــرارات:

1- القرار رقم 02/ ق.أ / م د / 200 المؤرخ في 27 فبراير 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997، يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، العدد 07 الصادر بتاريخ 28 فبراير 2000.

2- قرار مجلس الدولة رقم: 11086 الغرفة الثالثة الصادر بتاريخ 22 جويلية 2003 ، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 05 /2004.

3- قرار مجلس الدولة رقم 013551، الصادر بتاريخ 15 جوان 2004، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد05، 2004.

4- القرار المؤرخ في 26 ديسمبر 2011، يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني، ج.ر.ج.ج، العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

5- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 جانفي 2014 يحدد إطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم التقسيمات والأبواب والحسابات،الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 23، الصادر بتاريخ 23 أبريل 2014.

6- القرار رقم 16/ق.م د / 21 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 17، الصادر بتاريخ 10 مارس 2021.

7- القرار رقم 06 مؤرخ في 21 محرم عام 1442 الموافق 30 غشت سنة 2021، يجدد قواعد سير لجان مراجعة القوائم الانتخابية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للانتخابات، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

8- القرار رقم 08 مؤرخ في 21 محرم عام 1443 الموافق 30 غشت سنة 2021، يتعلق باستمارة التصريح بالترشح لقوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي الولائي الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للانتخابات، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: : https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

9- القرار رقم 07 مؤرخ في 21 محرم عام 1443 الموافق 30 غشت سنة 2021، يتعلق باستمارة اكتتاب التوقيعات الفردية في صالح قوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجلي الشعبي البلدي الولائي والتصديق عليها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للانتخابات، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: : https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

10- القرار رقم 121 مؤرخ في 15 صفر عام 1443 الموافق 22 سبتمبر سنة 2021، يحدد قواعد تنظيم مركز ومكتب التصويت وسيرها، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للانتخابات، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: : https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/19.

11- القرار رقم 123 مؤرخ في 16 صفر عام 1443 الموافق 23 سبتمبر سنة 2021، يحدد كيفيات إشهار الترشيحات لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي الولائي الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة المستقلة للانتخابات، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: : https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/19 .

12- القرار رقم 273 مؤرخ في 15 ربيع الثاني عام 1443 الموافق 20 نوفمبر سنة 2021، يحدد إجراءات البت في الاعتراضات على صحة عمليات التصويت وإعلان النتائج المؤقتة وكيفيات نشر النتائج النهائية لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية ليوم 27 نوفمبر 2021، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية

الشعبية، السلطة المستقلة للانتخابات، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: : https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/21.

هـ- التعليمات:

1- التعليمة رقم 842/03.94 المؤرخة في 1994/12/07 المتعلقة بإمتياز وإيجار المرافق العمومية المحلية، صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري.

2- التعليمة الوزارية رقم 1599 مؤرخة في 25 ماي 2011، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارة والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية،الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

3- التعليمة الوزارية رقم 1435 مؤرخة في 13 فيفري 2014، الشروع في بداية العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

4- التعليمة رقم 1047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015 تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

5- التعليمة رقم 006 المؤرخة في 2019/06/09، المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

6- التعليمة رقم 128 / ر. س.و - إ /2021 الصادرة بتاريخ 03 أفريل 2021، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص02/01، الموقع الرسمي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، على متوافرة على الرابط التالي:. https://ina-elections.dz/wp-content/uploads/2021/04/parite04-04-2021.pdf، تاريخ الحصول: 2022/04/07.

7- التعليمة الرئاسية رقم 05-2020 مؤرخة في 19 أوت 2020 تتعلق بمعالجة التبليغ عبر الرسائل المجهولة. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

8- التعليمة الرئاسية رقم 02-2021 مؤرخة في 28 أوت 2021، المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

9- التعليمة الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2021، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص02، الموقع الرسمي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، متوافرة على الرابط التالي: https://ina-elections.dz/wp-content/uploads/2021/09/note_09092021.pdf، تاريخ الحصول: 07/04/ 2022.

11- التعليمة الصادرة بتاريخ 02 نوفمبر 2021، بخصوص التحضير لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

12- تعليمة تتعلق بإلتزام التواجد بمقرات المندوبيات الولائية والبلدية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: : https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/07.

13- التعليمة الصادرة عن السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات بخصوص تنظيم وسير الحملة الانتخابية لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، متوافر على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة : https://ina-elections.dz/، تاريخ الحصول: 2022/06/08 .

و- مناشير، برقيات، إرساليات:

1- المنشور الوزاري رقم: 2102 المؤرخ في 14 نوفمبر 2012، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

2- الإرسالية رقم 1587 المؤرخة في 23 أكتوبر 2013، إلى السادة الولاة، بخصوص استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وانشغالاتهم، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

3- برقية عاجلة رقم: 3139 /2013 المؤرخة في 31 أكتوبر 2013، إلى السادة الولاة مع تبليغ: السادة الولاة المنتدبين، ورؤساء الدوائر، مدراء التنظيم والشؤون العامة، مدراء الإدارة المحلية، المفتشون العامون ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ؛ الجمهورية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية .

4- برقية عاجلة رقم 2013/3138 بتاريخ 31 أكتوبر 2013، إلى السادة الولاة، في طار تنفيذ البرامج المسطرة لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارة المحلية التابعة للقطاع، الجهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

5- الإرسالية رقم 82 .. وم.إ.خ.ع/وإ، المؤرخة في 11 نوفمبر 2013، إلى السيدات والسادة أعضاء الحكومة للتبليغ إلى السيدة والسادة الولاة، في إطار تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

6- الإرسالية رقم 489/ع/م ت/ 14، من طرف والي ولاية بسكرة إلى السادة رؤساء الدوائر لتبليغ السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، بخصوص إعادة تأهيل وتحسين وعصرنة المرافق العمومية الإدارية المحلية عبر تراب الولاية، تذكيراً بمحتوى البرقية الوزارية رقم 659 المؤرخة في 2013/11/18.

7- برقية عاجلة رقم 49/ أع/2014، المؤرخة في 13 جانفي 2014، إلى السادة الولاة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزير الدولة ووزير الداخلية والجماعات المحلية.

8- برقية مستعجلة رقم 1141 مؤرخة في 08 سبتمبر 2014 مرفقة ببلاغ، إلى السادة الولاة، الجهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

9- المنشور الوزاري رقم 6400 المؤرخ في 2017/07/10 يتعلق كيفيات وتطبيق المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المؤرخ في 2016/12/13 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

10- المنشور رقم 01/2019 المؤرخ في 8 يناير 2019، المتعلق بتحديد التصريح الإجباري بالممتلكات للموظفين والأعوان العموميين، المملكة المغربية، رئاسة الحكومة، متوفر على الموقع الرسمي للحكومة المغربية: https://cg.gov.ma/ar، تاريخ الزيارة: 2020/09/12.

ز - التقارير وإحصائيات:

1- التقرير المرحلي الأول حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، الجزائر، نوفمبر 2009.

2- التقرير المرحلي الثاني حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء، نقطة الارتكاز الوطنية، الجزائر، جويلية 2012.

3- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2020، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس المحاسبة بتاريخ 21 ديسمبر 2020، متوافر على الرابط التالي: https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2020/12/RA.2020-AR-1.pdf، تاريخ الحصول: 2022/11/12.

4- دليل الممارسات السليمة لتحسين المشاركة السياسية للشباب على امتداد الدورة الانتخابية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، يناير 2013، ، الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة، متوافر على الرابط التالي: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/AR_UN-Youth_Guide-LR.pdf، تاريخ الحصول: 2022/05/07 .

5- مؤشر مدركات الفساد لسنتين (2020 -2021)، منظمة الشفافية الدولية، تقارير منشورة على الموقع الالكتروني الرسمي للمنظمة على الرابط التالي : https://www.transparency.org/، تاريخ الزيارة: 2022/10/22 .

6- مسح الحكومة الإلكترونية لسنة 2020، الأمم المتحدة، ص 97، متوافر على الرابط التالي: https://u.ae/-/media/Resources/UN-EGV-TRN-20-FINAL.ashx، تاريخ الحصول: 2021/01/20.

7- اللجنة الاستشارية للجهوية للمملكة المغربية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، ص 40، متوافر على الموقع الرسمي للجنة الاستشارية الجهوية: : http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Ar/L1_ConceptionGenerale_ar.pdf تاريخ الاطلاع: 2022/04/12 .

8- حصيلة برامج التكوين المخصص لفائدة المنتخبين المحليين ومستخدمي البلديات خلال العهدة الانتخابية السابقة، مديرية التكوين، المديرية العامة للموارد البشرية التكوين والقوانين الأساسية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: متوافر على الموقع الرسمي للوزارة: https://interieur.gov.dz: تاريخ الحصول: 2022/09/08 .

9- تدخلات صندوق الجماعات المحلية المشترك خلال سنة 2014، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، منشورة على الموقع الالكتروني الرسمي لوزارة الداخلية: https://interieur.gov.dz/index.php/ar/، تاريخ الاطلاع: 22 أوت 2021.

10- النتائج النهائية لإنتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية 27 نوفمبر 2021، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، منشورة على الموقع الرسمي للسلطة المستقلة: https://ina-elections.dz/results/، تاريخ الزيارة: 2022/02/01.

ح- الجرائد الرسمية للمناقشات:

1- وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 23 يونيو 2005، السنة الرابعة رقم 159، 27 يونيو 2005.

2- وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 13 مارس 2011، السنة الرابعة رقم 205، 28 مارس 2011.

3- وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، الفترة التشريعية الخامسة، السنة الثانية، الدورة الربيعية 2011، العدد09، الجلستان العلنيتان العامتان المنعقدتان يوم 23 ماي 2011.

4- مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون العضوي رقم 12-03 المحدد لكيفيات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة رقم 249، الفترة التشريعية السادسة الدورة العادية التاسعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 13 أكتوبر 2011.

5- وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية التاسعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 27 نوفمبر 2011، السنة الخامسة رقم 269، 16 يناير 2012.

6- مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تلاوة مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية التاسعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 03 يناير 2012، السنة الخامسة رقم 2015 ،14 مارس 2012.

7- مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، عرض التقرير التمهيدي عن مشروع قانون يعدل ويتمتم القانون رقم 84-09 بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية لمناقشة القانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المنعقد يوم الأحد 8 ديسمبر 2019 ص 04، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان العادية (2019-2020)، السنة الثالثة رقم 158، 7 يناير 2020.

8- وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تقديم مشروع قانون يعدل ويتمتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني الجلسة، العلنية لمناقشة القانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المنعقد يوم الأحد 8 ديسمبر 2019 ص 04، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان العادية (2019-2020)، السنة الثالثة رقم 158، 07 يناير 2020.

ط- مشاريع القوانين والمدونات :

1- المشروع التمهيدي المتضمن قانون الجماعات الإقليمية الجزائري، عرضته وزارة الداخلية والجماعات المحلية في أوت 2018 على الفاعلين والمسؤولين المعنيين من أجل الإثراء قبل عرضه على البرلمان، الأمانة العامة للحكومة، ص 12.

2- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، مشروع مدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين، متوفر على الموقع الالكتروني التالي: http://www.onplc.org.dz/images/ONPLC/fran%C3%A7ais/code%20de%20conduite.pdf، تاريخ الحصول: 01 /09/ 2020.

ي- أراء، إعلانات، بيانات:

1 - رأي حول ملف "إ - الجزائر 2013 "، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ج.ر.ج.ج، العدد 54، الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2009.

2- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/إ. م د /21 المؤرخ في 23 يونيو 2021، يتضمن النتائج النهائية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 12 يونيو 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 51 الصادرة بتاريخ 29 يونيو 2021.

3- بيان لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بتاريخ 22 جوان 2021، متوافر على الرابط التالي: www.interieur.gov.dz، تاريخ الاطلاع: 2021/01/13 .

ثانيا: المراجع باللغة العربية

❖ **- الكتب والمؤلفات:**

1-ابتسام بولقواس، تأثير العتبات الانتخابية في تشكيل المجالس المحلية الجزائرية، الطبعة الأولى، كتاب جماعي حول: الانتخابات المحلية ودورها في ترسيخ الديمقراطية بالدول المغاربية، إشراف وتنسيق: سامي الوافي، المركز الديمقراطي العربي، 2019.

2-إبراهيم الشهاوي، عقد امتياز المرفق العام (B.O.T دراسة مقارنة)، دط، دار الكتب للطباعة والنشر، 2003.

3-أحمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، الطبعة الأولى، سلسلة أطروحات الدكتوراه (37)، مركز دراسات الوحدة العربية، ، بيروت أكتوبر 2000.

4-أحمد طلال عبد الحميد البدري، إستراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، 2022.

5-أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري،الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية،2016.

6-أعمر يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة (النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة)، د ط، دار هومة، الجزائر، 2010،

7-أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2013.

8-برهان رزيق، عقد الإيجار الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، دمشق،2002.

9-بشير عباس العلاق، الإدارة الرقمية المجالات والتطبيقات، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبوظبي الإمارات العربية المتحدة، 2005.

10-بوزيان مكلكل، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس الجزائر، د .س.ن.

11- بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات (دراسة حالة الجزائر)، د ط، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، د .س.ن.

12- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، سلسلة دروس العلوم القانونية، معهد العلوم القانونية والإدارية . ديوان المطبوعات الجامعة، 1988.

13-جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، د ط، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014.

14-الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الأولى،دار الأيام، عمان، الأردن، 2017.

15-حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، شركة الأصالة للنشر، الجزائر، 2021.

16-حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1983.

17-حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، الطبعة الأولى، كلية الحقوق جامعة دمشق، 2014.

18-حسن مظفر الرزو، الجاهزية الالكترونية للبلدان العربية وانعكاساتها المحتملة على فرص تفعيل بيئية اقتصاد المعرفة، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، يناير 2012.

19-حسين زاوش، الديمقراطية التشاركية وحماية البيئة: حالة الجزائر، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية الطبعة الثانية، دار حامد لنشر والتوزيع، عمان، 2018.

20-حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية (دراسة مقارنة)، دط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2015.

21-حميد سرهنك البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2015.

22-حنان عبد القادر محمد خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)،دط، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية،2016.

23-خالد بن عبد الرحمان الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر،المملكة العربية السعودية، يوليو 2012.

24-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، دط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

25-رضا جنيح، قانون الجماعات المحلية، الطبعة الأولى ، دار Fondation Hanns Seidel ، المغرب، 2019.

26-رفافة فافة، الفساد والحوكمة دراسة مسحية للتقارير الدولية (دراسة حالة الجزائر)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016.

27-زهدي يكنٌ، القانون الإداري، د ط، منشورات المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، د .س.ن.

28-سمار نصير، رشيد تلمساني، المرأة والسياسة في الجزائر، المرأة العربية من العنف والتميز غالى المشاركة السياسية، الطبعة الأولى، سلسلة كتب المستقبل العربي (80)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، يناير 2014.

29-شريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية، (الاعتلال، العجز والتحكم الجدي في التسيير)، د ط، دار القصبة للنشر والتوزيع، الجزائر، د .س.ن.

30-صفوان المبيضين، وآخرون ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الطبعة العربية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع،عمان، الأردن، 2011.

31-طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، د ط، الدار الجامعية، بيروت، سوريا، 2000.

32-طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، كلية القانون جامعة بغداد، د ط، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، العراق، د .س.ن.

33-عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية (دروس مستفادة من التجربة المصرية)، الطبعة الأولى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، 2014.

34-عبد الله بوقفة، الأنظمة الانتخابية (تعبير السيادة من قبل الشعب) دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، دط، دار الهدى عين مليلة الجزائر، 2013.

35- عبد الله حارسي، الحكامة التشاركية المحلية: القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية، ، المديرية العامة للجماعات الترابية بالمغرب، يولو2017 .

36-عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، د ط، دار الهدى للطباعة ونشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، د .س.ن.

37-علي خليفة الكواري، الديمقراطية والأحزاب في البلدان العربية (المواقف ولمخاوف المتبادلة)، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، بيروت، مارس 1999.

38-علي خليفة الكواري، مفهوم الديمقراطية المعاصرة، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، الطبعة الثانية، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية 19، مايو2002.

39-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، أكتوبر 2010.

40-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

41-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

42-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

43-عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الأول النظام الإداري)، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2017.

44-عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998 .

45-عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، المعهد الوطني للتعليم العالي والعلوم القانونية والإدارية، ديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، د. س. ن.

46-عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

47-فاطمة الزهراء علام، الحكامة الإدارية دعامة أساسية لتحديث الإدارة العمومية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، 2020.

48-فتحي محمد محمد الأحول، مكافحة الفساد الإداري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، د ط، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2019.

49-قوي بوحنية، عبد المجيد رمضان، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر، حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، تأليف عدد من الباحثين، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2017.

50-كامل بربر، نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دط، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.

كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية (شرح وتحليل)، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3 /2012.

51-كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، الطبعة الثالثة، مكتبة الرشاد سلطات، المغرب، 2017.

كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.

52-كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، د ط، دار بالقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر د .س.ن.

53-مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، د.م، د .س.ن.

54-محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انجلترا (أسطورة الحكم المحلي)، د ط، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2013.

55-محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية (اللامركزية على الطريقة الفرنسية)، الطبعة الأولى، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، مصر، 2015.

56-محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2012.

57-محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر2012.

58-محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، طبعة مزيدة ومنقحة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

59-محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، د .س.ن.

60-محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دط، دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة الجزائر، د .س.ن.

61-محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر (الولاية، البلدية 1962/1516)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.

62-محمد براو، الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة (المقومات، الفاعلون، التفاعلات، دراسة مقارنة مركزة)، الطبعة الأولى، مطبعة دار القلم للنشر والتوزيع، دمشق سوريا، 2010.

63-محمد بن براك الفوزان، المفاهيم والأبعاد في الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة و مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، مكتبة القانون و الاقتصاد، الرياض، السعودية، 2012.

64-محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب، الآثار، الإصلاح، د ط منشورات الشهاب، باب الوادي، الجزائر،2008.

65-محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية محينة، تونس ،2010.

66-محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، 2003.

67-محمد سامر دغمش، استراتيجيات مواجهة الفساد المالي و الإداري و المواجهة الجنائية و الآثار المترتبة على الفساد المالي، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر و التوزيع، الجيزة، مصر، 2018.

68-محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، د ط، كلية الحقوق جامعة الفيوم، مطبعة الإسراء، مصر، د .س.ن.

69-محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دط، در النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996.

70-محمد مدحت، الحكومة الإلكترونية، د ط، المجموعة العربية للتدريب والنشر، مصر، 2016.

71-محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، د ط، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، العراق، 1989.

72-محيد الكرخي، التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج،د ط، دار الكتب القطرية، مطبعة الريان، 2014.

73-مصطفى يوسف كافي ،الإدارة الإلكترونية (إدارة بلا أوراق – بلا مكان – إدارة بلا زمان – إدارة لا تنظيمات جامدة)، دط، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2011.

74-مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية و التطبيق، دط، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق سوريا، 2018.

75-ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر والتوزيع، اليمن، 2010.

76-نجار الويزة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2018.

77-نجيب جبري، نظام الرقابة المالية سؤال الوظيفة ورهان البحث عن الحكامة المالية المفقودة، د ط، سلسلة دراسات وأبحاث مجلة القضاء المدني، دار نشر المعرفة، الرباط، المغرب، 2017.

78-هاني عبد الرحمان غانم، أساليب التعاقد الإداري (دراسة مقارنة)، دط، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 2007.

79-يحيى دنيدني، المالية العمومية،الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر ،2014.

❖ **- الأطروحات والمذكرات الجامعية:**

أ- أطروحات الدكتوراه:

1- إبراهيم بوخضرة، آليات الرقابة المالية على الإدارة المحلية (دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الجزائري)، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية: 2017/2016.

2- أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2006/2005.

3- أحمد حرير، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلاني ليابس سيدي بالعباس، السنة الجامعية 2021/2020.

4- أحمد يحياوي، الحوكمة المحلية وإعداد الميزانية في الجماعات الإقليمية الجزائرية دراسة حالة بلديات ولاية لبويرة، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، السنة الجامعية :2018/2017.

5- أمال قصير، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، السنة الجامعية 2020/2019.

6- بثينة قروي، السياسة ا1لانتخابية في المغرب (دراسة في الأنساق والوظائف)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال، المغرب، السنة الجامعية 2011/2010.

7- بلال عوالي، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية(دراسة حالة المراقبة المالية لأقطاب بعض ولايات الوسط)، مذكرة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية،تخصص مالية وبنوك، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة2،السنة الجامعية :2018/2017.

8- بوطيب بن ناصر، المجالس المحلية المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية تونس – الجزائر – المغرب، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية، 2015/2014.

9- حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012.

10- حسين كمون، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة 24 أفريل 2018.

11- حليمة الهادف، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية، 2011/ 2012.

12- حمودي محمد بن هاشمي، الضمانات القانونية لحق الانتخاب في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2016/2015.

13- حنان علاوة، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، تاريخ المناقشة 18 ديسمبر 2019.

14- خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الدراسية: 2011/2010.

15- دليلة بوراي، المشاركة صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، الميدان: الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، تاريخ المناقشة: 18 جانفي 2020.

16- رضا بوشقورة، تفويضات الهيئات المرفقية للجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة1 الحاج لخضر، السنة الجامعية: 2019/ 2020 .

17- سمير كيم، دور حوكمة إدارة العملية الانتخابية في تفعيل المشاركة الانتخابية (حالة الجزائر)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص: سياسة مقارنة، جامعة باتنة 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015.

18- سناء حمرالراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب، السنة الجامعية: 2016|/2017.

19- سناء محمد سليم الصغير، رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن، 2017.

20- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، قسم العلوم الاقتصادية،، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3،السنة الجامعية 2012/2011.

21- شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2013 /2014.

22- شويح بن عثمان، حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017 / 2018.

23- صباح حمايتي، الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية: 2020/2019.

24- صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2012.

25- عبد الرحيم لحرش، دور الجماعات المحلية في التنمية في دول المغرب العربي – دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس–، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المنار، تونس السنة الجامعية: 2018/2017.

26- عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية: 2012 / 2013.

27- عبد الله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير، جامعة ابن زهر، المغرب، السنة الجامعية: 2018/2017 .

28- عقيلة خلوف، دور الحوكمة في ترشيد إدارة الميزانية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية: 2017/2016.

29- فاروق شرشاري، مقتضيات الحكم الراشد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، تاريخ المناقشة :10 جويلية 2019.

30- فريد ابرادشة، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، جوان2014.

31- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعديدية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة متنوري قسنطينة .

32- لرقم رشيد، نظم الانتخابات ودورها في عملية التحول الديمقراطي (الجزائر، مصر) دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية، 2016، 2017.

33- لمياء خزار، الحكومة الإلكترونية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، السنة الجامعية: 2018/2017.

34- ليدية عليم، المجالس المحلية في القانون الجزائري: بين الانتخاب والاستقلالية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، فرع حقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، تاريخ المناقشة: 2018/07/03.

35- محمد الصالح زراولية، التنظيم الإقليمي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2014 / 2015.

36- محمد سكلى، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المغرب، السنة الجامعية: 2013/2012.

37- منال بن شناف، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، شعبة حقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، السنة الجامعية، 2019 / 2020.

38- منصف عبد العزيز لعرابة، إبرام الصفقات العمومية والحكم الراشد في القانونين الجزائري والتونسي (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة صفاقص، تونس، السنة الجامعية 2018/2017.

39- نسيمة قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة: 22 ماي 2017.

40- هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، السنة الجامعية: 2014/2013.

41- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، تاريخ المناقشة: 2016/05/12

42- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري – تيزي وزو –، تاريخ المناقشة: 2017/10/11.

43- يوسف بناصر، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية (حالة البلديات)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، السنة الجامعية: 2015/2014.

ب –مذكرات الماجستير:

1- إبراهيم بن عيسى، الحكم الراشد في المالية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية:2011/2010.

2- أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة: 2013/05/15 .

3- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2014/2013.

4- أمينة يونس، اختصاصات الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير المهني، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، السنة الجامعية 2017 2018.

5- باديس بوسعيود، مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر(1999-2012)،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة،قسم علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة: جوان 2015.

6- بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية – الولاية في إطار القانون رقم 12-07 –، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2013/2012.

7- حورية سعايدية، حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية – المشاركة والشفافية –، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، فرع: تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة ،الجزائر، السنة الجامعية 2013 /2014.

8- دليلة بوراي، المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، تاريخ المناقشة: 18 جانفي 2020.

9- رشيد فلاح، دور التقسيم الإقليمي الإداري في التنمية المحلية بالجزائر (1962- 200)، رسالة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2013.

10- رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير، تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.

11- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية: 2017/2016.

12- سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية: 2010 / 2011.

13- سليمة حمادو، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،جامعة الجزائر3، ديسمبر2012.

14- سمية بهلول، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر،أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص إدارة محلية، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، السنة الجامعية: 2018/2017.

15- سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية: 2008 / 2009.

16- سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلاني اليابس سيدي بالعباس، السنة الجامعية 2017/2016.

17- صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي '(الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2015 /2016.

18- عبد الرزاق حميدان، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري تخصص(قانون إداري: إدارة عامة، القانون وتسيير الإقليم)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2015/2014.

19- عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2013 /2014.

20- عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية: 2009 /2010.

21- عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية أدرار)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة ،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2013/2012.

22- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية (مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2007/2006.

23- عبد الناصر صالحي، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية: 2010/2009 ,

24- عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة) ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2011/2010 .

25- عزيزي ليلى، صلاحيات البلدية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع: الإدارة العامة، قانون وتسير الإقليم، كلية الحقوق جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية: 2016/2015.

26- فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012 / 2013.

27- فايزة مجبور، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسة العامة، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة :15 جوان 2015.

28- قاسم رملة، نجاعة المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، السنة الجامعية 2017/2016.

29- مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، السنة الجامعية 2015/2014.

30- مريم شبيل، النظام الجبائي وانعكاساته على استقلالية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، تخصص الإدارة العامة القانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري قسطنية، تاريخ المناقشة: 2016/06/21.

31- مريم قيزاني، تدعيم مركز التكوين ودعم اللامركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير المهني في قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة، تونس، السنة الجامعية 2018/2017.

32- مولاي محمد بلكرشة، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية الجزائرية (دراسة حالة بلدية وهران)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية والإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، السنة الجامعية 2008/2007.

33- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية: 2007/2006.

34- ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة ثلاث بلديات)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان، السنة الجامعية: 2010 /2011 .

35- يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق،جامعة الجزائر، السنة الجامعية :2011/ 2012 .

❖ **المقالات العلمية:**

1- أبو بكر أحمد عثمان، إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية، مجلة قانون والأعمال، جامعة الشارقة، 06 أفريل2017.

2- أحمد بن جابو، السياسة الاستعمارية حول إستراتيجية التقسيم الإقليمي في الجزائر مابين 1948-1962، مجلة حوليات التاريخ والجغرافيا، مدرسة البوزرية العادية، المجلد 02، العدد 03 / ديسمبر 2007.

3- أحمد بوجلال، مالية الجماعات المحلية – ميزانية الولاية –، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، جامعة عمار ثلجي الأغواط، العدد 07، العدد 02/جوان2016.

4- أحمد بوسيدي، الوسائل القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، المغرب، العدد 04 / أبريل 2013.

5- أحمد حنيش، ياسين العايب، الموازنة القائمة على النتائج كآلية لتعزيز الحوكمة ترشيد الإنفاق العام، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، المجلد 23، العدد 2020/01.

6- أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، العدد 14/ أكتوبر2016.

7- أحمد شريفي، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر وتأثيره على أدائها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة، العدد 09 /2016.

8- أحمد عميري، أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 – السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجاً-، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 07، العدد 2021/01.

9- أحمد مفيد، معيقات الحكامة المحلية وسبل تجاوزها: قراءة في تجربة نظام وحدة المدنية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، العدد 2009/04.

10- أديب محمد جاسم، سحر محمد نجيب، دور مؤسسات المجتمع المدني في متابعة الفساد السياسي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد 05، العدد18.

11- إبراهيم طوماش، زينب عمارة، الآليات القانونية للتصدي لظاهرة الفساد في الجزائر بين واقع النص وفاعلية التطبيق، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين- ألمانيا، المجلد03 ،العدد 13/يناير2019.

12- إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، العدد 12/جانفي 2016.

13- إسماعيل فريجات، قراءة في نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية على ضوء الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 12، العدد 02 / سبتمبر 2021.

14- إسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10، العدد 2018/18.

15- الأزهر لعبيدي، استحداث مقاطعات إدارية في الجزائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير مناسب (دراسة تحليلية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 140/ 15)، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 01، العدد 03 /2017.

16- الرزقي كتاف، الإدارة الإلكترونية وفعالية التنظيم في الإدارات العمومية الجزائرية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 01، العدد 04/ديسمبر2016.

17- المختار حميود، الحكامة الإدارية: أسسها وعوائقها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 92 / 2010.

18- المصطفى قريشي، الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 32/31، 2015.

19- المهدي الفحصي، قراءة في بعض مظاهر اختلالات التدبير الإداري ومعيقات التنمية الترابية والحكامة الجيدة، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، المغرب، عدد مزدوج 2-2017/3.

20- أمال قصير ،النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 09، العدد 03 / ديسمبر 2018.

21- آمنة الخلوقي، تدبير الشأن الترابي بالمغرب بين أزمة الديمقراطية المحلية ورهان المشاركة، مجلة المنبر القانوني، المغرب، العدد 2018/15.

22- أمين بن سعيد، نادية عبد الحميد، إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية واقع التطبيق في المغرب وآفاقه في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، المجلد 21، العدد 01 /2018.

23- أمين شريط، بومقورة مبزاجي سلوى، مخافة مبدأ المنافسة في مجال الصفقات العمومية (دراسة مقارنة)، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد رحمان ميرة، بجاية الجزائر، المجلد 15، العدد 2017/01 .

24- أمينة عديد، صندوق الضمان آلية لإعادة توازن الإيرادات الجبائية، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة 02، الجزائر المجلد 07، العدد 2020/13.

25- إيمان داودي، تخليق المرفق العام: بين السلوك البشري و التأطير القانوني، المجلة المغربية للإدارة المحلية التنمية، المغرب، عدد 119 /2014.

26- أيوب الشيكر، الإدارة الإلكترونية في الجزائر تطبيقات وتحديات، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة 02، المجلد 08، العدد 2019/01.

27- باديس بن حدة، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة1 لحاج لخضر، العدد العاشر /جانفي2017.

28- باديس بن حدة، دور الديمقراطية التشاركية في تطوير تسيير الجماعات المحلية: دراسة في المفهوم والآليات، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 10 العدد 13/ جوان 2017.

29- بسمة بوبشطولة، آليات مكافحة جرائم الفساد ومدى فاعليها في التشريع الجزائري،مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة بانتة 01 الحاج لخضر، المجلد 08،العدد2021/02 .

30- بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر (أسباب ضعف، معوقات وبيل تعبئة الجباية المحلية)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، الجزائر، المجلد 02، العدد 02/2008 .

31- بلال فؤاد، التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية و الأجنبية في التشريع الجزائري الضوابط و المعوقات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 16/ مارس2018.

32- بلال فؤاد، محدودية الوسائل القانونية المكرسة لحرية تسيير الجماعات المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 17، العدد 2018/01.

33- بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 55، العدد 01 / مارس 2018.

34- بوحنية قوي، هبة لعوادي، إصلاح قانون الأحزاب السياسية الجزائري، مجلة دفتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 12/ جانفي2015.

35- بوطيب بن ناصر، النظام القانوني للجمعيات في الجزائر ،مجلة الدفاتر السياسية والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة العدد 10 / جانفي 2014.

36- جلول ياسين بن الحاج، أهمية تفعيل الإيرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية (حالة الجزائر)، مجلة البديل الاقتصادي، جامعة الجلفة، العدد 08/ ديسمبر 2017.

37- جمال داودي، مكانة الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الثاني، جوان 2018.

38- حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 14/جانفي 2019 .

39- حسام الدين بركبية، حدود حرية الرأي والتعبير: في المجال السياسي (إنشاء الأحزاب السياسية، والحق في الانتخاب)، مجلة الحقوق والحريات، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 2015/02.

40- حسان حضري، إسماعيل طواهري، الآليات القانونية لأخلقة الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، العدد 28/نوفمبر 2021.

41- حسان حضري، إسماعيل طواهري، آليات تعزيز المواطنة المحلية في الجزائر: البلدية نموذجاً، مجلة العلوم القانوني والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 11، العدد 03 / ديسمبر 2020 .

42- حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، سوريا، المجلد 08، العدد الأول/2002.

43- حسين بومدني، وآخرون، تحديث نظام الميزانية المحلية كأساس لتفعيل الرقابة على النفقات العمومية المحلية، المجلة الجزائرية للإقتصاد والإدارة، جامعة معسكر، العدد 07/جانفي،2016.

44- حسين حساني، التأمين كإستراتيجية لإدارة المخاطر المرتبطة بالجماعات المحلية: إشارة للتجربة الجزائرية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة، العدد الأول/2012.

45- حكيم تبينة، تطبيقات مشروع البلدية الإلكترونية (قراءة في بعض نماذج الخدمة العمومية)، مجلة العلوم القانوني والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 05، العدد 03 / سبتمبر 2020.

46- حميد ملاح، الحكامة المالية وربط المسؤولية بالمحاسبة، مجلة منازعات الأعمال، فاس، المغرب، العدد 33/يوليو 2018.

47- حنان بنقاسم، التدبير المفوض بين التنظير والتطبيق: دراسة مقارنة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 61/ أبريل 2005.

48- حنان علاوة، توفيق زيد الحيل، نحو تفعيل رقابة القاضي الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 04، العدد الأول /2020.

49- حنان علاوة، دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، المجلد 07، العدد 06 / 2018.

50- حورية سعايدية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العلمية (1999-2016)، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 03، العدد 01/جوان2016.

51- خالد البهاني، الحكامة التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 101/ 2011.

52- خالد زكريا أيمن، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر: المتطلبات وإشكاليات التطبيق، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد 07، العدد 2006/01.

53- خديجة عوادية، دور الحوكمة الضريبية في الحد من التهرب الضريبي (دراسة ميدانية على مستوى مركز الضرائب سوق أهراس)، مجلة المؤسسة، جامعة الجزائر 03، المجلد 10، العدد 01 /2021.

54- خليد المرابط، الحرية التعاقدية والفعلية للسلطة التنظيمية للجماعات الترابية في ضل القوانين التنظيمية لسنة 2015، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 2018/143.

55- خليل الفاهي، المجالس الجماعية والتنمية: نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل بلورة دور جديد للسلطة ،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2000/35.

56- دحمان سمراني، هشام بن حميدة، الرقابة القبلية لنفقات البلدية وترشيد الإنفاق العام، مجلة معارف، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة البويرة، العدد 23/ديسمبر 2017.

57- دحو ولد قابلية، محاضرة حول: الإصلاحات المالية والجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003.

58- رابح الوافي، صلاح الدين شريط، استخدام الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، مجلة معارف، جامعة لبويرة، العدد 23 /ديسمبر 2017.

59- راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، العدد 11/ سبتمبر 2018.

60- رانية هدار، دور الإدارة الإلكترونية في مكافحة ظاهر الفساد الإداري، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة الحاج لخضر باتنة 01،العدد 09 /جويلية 2016 .

61- رحمة شكلاط، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 01/ 2011.

62- رشيد أجلاب، اللاتمركز مدخل أساسي لتقوية الجهوية المتقدمة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 15/نوفمبر 2016.

63- رشيد باجي، تحديث الإدارة المغربية بين رصد الاختلالات وتطبيق أسس الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125 / 2015.

64- رشيد زوايمية، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 2008/01.

65- رضوان زهرو، أنماط الاقتراع، محلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 2016/42،41.

66- رضوان عايلي، أملاك الجماعات المحلية ومبدأ للامركزية الإدارية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 09، العدد 2014/10.

67- رقية جبار، آمال بن بريح، دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدةّ02، المجلد 09، العدد الأول/2019.

68- رمزي حوحو، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد04، العدد 05 /2009.

69- رمزي حوحو، ضمانات وآليات حماية المال العام من الفساد في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية،، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 02/ مارس2016.

70- رمضان تيسمبال، قراءة قانونية في علاقة الدولة بالجماعات المحلية على ضوء المادة 18 من دستور 2020، مجلة معارف، جامعة لبويرة، المجلد 16، العدد 02 / ديسمبر 2021.

71- رمضان غناي، عن موفق مجلس الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/04/08 ملف رقم :014989)، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 04 /2003.

72- زبير بن عامر، دور مصادر التمويل الخارجية في تمويل ميزانية البلدية في الجزائر(دراسة حالة بلدية رأس الوادي للفترة 2018/2014)، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد 10، العدد2020/02.

73- زرزار العياشي، من الحوكمة المحلية إلى الحوكمة الإلكترونية للإدارة المحلية، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 03،العدد01/جوان2015.

74- زهرة بالة، مجال صلاحيات الوالي في ضل قانون الولاية الجديد 12-07، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الأول أفريل 2020.

75- زهية إعباسن، مساهمة أملاك البلدية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر (2012- 2017)، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، العدد 10 / ماي 2018 .

76- زهير لخيار، الحكامة والديمقراطية التشاركية: أيهما يشكل وعاء للأخر، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، العدد 14 /2015.

77- زين العابدين جليل، تحضير وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والإجراءات المتخذة لتحسين الموارد المالية لها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 2012/02.

78- زينب خلوط، تفويض المرفق العام، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 05 /2017.

79- سامي الوافي، تطبيقات مبدأ المشاركة بالمجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، الجزائر، المجلد 04، العدد 07 / ماي2016.

80- سعاد توريون، نظام الرقابة الداخلية ومطلب إرقاء تدبير الصفقات المحلية، مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، العدد 27/ماي2015.

81- سعاد طيبي عمروش، المبادئ العامة لعقد تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 247/15، دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 11، العدد 02/جوان 2019 .

82- سعاد ميمونة، علي محمد، طبيعة العلاقة بين نظام الجماعات المحلية والديمقراطية التشاركية: علاقة تكامل أم مجرد مفهوم واسع ومتجدد للديمقراطية ؟، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية ،جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 20، العدد 02 /2021.

83- سعيد بجو، أضواء نقدية حول طريقة انتخاب مكاتب الجماعات الترابية، المجلة المغربية للحكامة القانونية والقضائية، المغرب، العدد 01 /2016.

84- سعيدة خلفاوي، نصر الذين الأخضري، مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 18/جانفي 2018.

85- سعيدي الدحماني، حمزة الزروالي، التدبير العمومي الترابي: من التدبير المقيد إلى التدبير الحر، مجلة الشؤون القانونية والقضائية، المغرب، العدد 02/ يناير 2017.

86- سليم قيرع، تطور النظام الانتخابي في الجزائر وانعكاسه على بناء المؤسسات، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 05 / 2014.

87- سليمان بوفاسة، بن ناصر جبارة، أثار الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته – حالة الجزائر-، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، المجلد 105، العدد 513/ 2014.

88- سليمة بن حسين، دور مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 06، العدد 2011/02.

89- سليمة قزلان، التكريس الدستوري للمرصد الوطني للمجتمع المدني على ضوء تعديل 2020 كآلية للإرتقاء بدور ومكانة المجتمع المدني، مجلة السياسة العالمية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، المجلد 05، العدد 2121/02.

90- سميحة لعقابي، مبدأ التميز الايجابي لصالح المرأة كإجراء استثنائي لتفعيل حقوقها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 09 جانفي2018.

91- سمير بوعيسى، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسداداها، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 03، العدد 05 / أكتوبر 2014 .

92- سهام العيداني، دور الوالي في تطوير عدم التركيز الإداري، مجلة قضايا معرفية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 01، العدد 04 / جانفي 2020.

93- سهام سليمان، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس بالمدية، المجلد 03، العدد 02 /جوان 2017.

94- سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مجلة البدر، جامعة بشار، المجلد05، العدد2013/08.

95- شريفة رفاع، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معاجلة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد 2008/06.

96- شوقي جباري، بسمة عولمي، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 02 / جوان2015.

97- صالح جزول، مدى فاعلية آلية التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد ومكافحته، المجلة المتوسطية للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، المجلد 03، العدد 02 /2013.

98- صالح زمال، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الأول / 2018 .

99- صالح عبد عايد صالح، أهمية دور الحكومة الإلكترونية (الإدارة المحلية) في عملية صناعة القرار الإداري مستقبلاً، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، العراق، المجلد 02، العدد 28/ 2015.

100- صباح حمايتي، الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 09، العدد 02 / جوان2018.

101- صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة تيزي وزو، العدد 05 / ديسمبر 2017.

102- عبد الباسط بن الشيخ، إبراهيم يامة، النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد2021/01.

103- عبد الحليم بن مشري، سياسة التجريم في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 04،العدد 02/مارس 2016.

104- عبد الرحمان الماضي، حكامة المجتمع المدني العمل الجمعوي نموذجا، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 09/ 10، 2009.

105- عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المجلد 12، العدد 01/ ديسمبر2019.

106- عبد الرزاق براهمي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأساليب السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق ومدى فاعليتها في الحد من الفساد الإداري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي آفلو، المجلد 02، العدد 02 / جوان 2019.

107- عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة باجي مختار عنابة، العدد 32/ديسمبر2012.

108- عبد الغني السليماني، جدلية الحكامة والتنظيمية مسارات اللامركزية الإدارية الجهوية بالمغرب، مجلة عالم التربية، العدد 2017/28.

109- عبد اللطيف الهلالي، تدبير السياسات العامة المحلية، مجلة المنبر القانوني، المغرب، العدد 10 / أبريل 2016 .

110- عبد الله حاج سعيد، تقييم نظام الحكومة الإلكترونية في الجزائر، مجلة الإنسان والمجال، معهد العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، العدد 02/أكتوبر2015.

111- عبد الله غالم، مسعودة رداس، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية، مجلة الناقد للدراسات السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 01 / أفريل 2019.

112- عبد الله لعويجي، الأمن القانوني وعوائق تحقيه في الجزائر، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، جامعة متنوري قسنطينة، المجلد 06، العدد 2021/02.

113- عبد الله نوح، مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري، مجلة بحوث، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، العدد 12 الجزء الأول/ 2018.

114- عبد الحليم شنوف، الجباية المحلية ودورها في تمويل التنمية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 05، العدد 2014/02.

115- عبد المؤمن بن صغير، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر: صعوبات الاقتطاع وآفاق التحصيل، مجلة الندوة للدراسات القانونية، الجزائر، العدد 01/أوت 2013.

116- عبد الواحد القريشي، اللامركزية الترابية ومسار بناء دولة الحق والقانون، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 08/07، 2019 .

117- عز الدين عيساوي، الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 12، العدد 2015/02.

118- عزاوي حمزة، الحركة الجمعوية في الجزائر بين الفاعلية وصورية الأداء التنموي، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 03/ديسمبر 2015.

119- عطاالله خضرون، وآخرين، قراءة في مداولات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي بالأغواط، المجلد01، العدد 04/ 2018 .

120- علاء الدين بختي، عبد العزيز راجي، تكريس مبدأ التفريغ: نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 02 / أكتوبر 2020.

121- علاء عبد الحسن كريم العنزي، عامر إبراهيم أحمد الشمري، أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، جامعة بابل، العراق، المجلد 5، العدد 02.

122- علي بن ترجا الله، مستويات التنظيم الإداري الجزائري، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 01، العدد 02/مارس 2016.

123- علي خطار، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت مجلس النشر العملي، المجلد 13، العدد 02/ يونيو1989.

124- عمار برق، حنان بن زغبي، الاستقبال والتوجيه في الجماعات المحلية الخطوة الأولى في تحسين الخدمة العمومية، مجلة آفاق، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 08، الجزء 01/جوان2017.

125- عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية واليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 27/أفريل 2011.

126- عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، المجلد 07، العدد 02 / ديسمبر 1997.

127- عمر معمر خرشي، وضعية عدمي الجنسية بين التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 05/ 2018.

128- عيسى لحاق، الفساد الإداري كحاجز لعلاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون بتيارات، الجزائر، العدد 01 /مارس 2015 .

129- غانية ايططاحين، الفساد الإداري " الجزائر نموذجاً "، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، مركز الحكمة، الجرائر، المجلد 04، العدد 07/ماي 2016 .

130- غنية نزلي، دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، العدد 12/ جانفي 2012 .

131- فاطمة بن يحيى، عمر طعام، واقع الحركة الجمعوية في المجتمع الجزائري، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة حمه لخضر، الوادي، العدد 11 / جوان 2015.

132- فايزة زروقي، عبد القادر بوراس، السياسة الجنائية المعاصرة بين أنسنة العقوبة وتطوير قواعد العدالة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 14، العدد 2021/03.

133- فايزة يوسفي، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 04، العدد 01 /2013.

134- فتيحة بشطاوي، الحكامة والتنمية مثال منظومة الرقابة والتدقيق على الصعيد المحلي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 13، 2010/14.

135- فدوى بوعشرية، أثر الانسداد السياسي للمجالس الشعبية المحلية على التنمية في الجزائر – دراسة حالة بلدية سعيدة –، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد خاص جوان / 2018.

136- فريد دبوشة، اللجان البلدية كآلية لمساهمة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة يوسف بن خدمة الجزائر، المجلد 54، العدد 2017/04 .

137- فريدة مزياني، الإطار القانوني للجماعات المحلية: واقع وآفاق، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 24 / ديسمبر 2005.

138- فهيم نعجية، الأسود الصادق، النظام الميزانياتي للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 14، العدد2020/02.

139- فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد 08، العدد 1 / يناير 1966.

140- فوزي زراعي، التقسيم البلدي ورهانات التصرف العمراني بتونس الكبرى، مجلة إنسانيات، مركز البحث في الإنتروبولجيا (وهران، الجزائر)، عدد مزدوج 80-81، أفريل/ ديسمبر 2018.

141- فوزية هوشات، هيئة المجلس الشعبي البلدي: ما مدى انتشار الآليات التشاركية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1 المجلد 31، العدد 14 / ديسمبر 2020.

142- قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 05/جوان2011.

143- قدور بن عيسى، التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 05، العدد 01 /2012.

144- كاهنة أرزيل، عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، العدد 03 / جوان 2017.

145- كريمة رابحي، جحيقة سعيداني، التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية رقم 10/11، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 06، العدد 04 / ديسمبر 2021.

146- كمال رزيق، بلال عولي، حوكمة الجماعات المحلية كآلية لتفعيل الرقابة القبلية على النفقات وترشيد الإنفاق العام، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية المتقدمة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 01، العدد 01/ أكتوبر2017.

147- كمال لحول، علي بوهنة، دراسة تحليلية لواقع النظام المالي والمحاسبي لمالية الجماعات المحلية (الولاية) في الجزائر دراسة حالة خزينة ولاية تلمسان، مجلة التنمية الاقتصادية، جامعة الشهيد حمد لخضر الوادي، المجلد 04، العدد 02/ديسمبر2019.

148- لحسن بن أمزال، الدائرة وتحولاتها في القانون، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، الجزائر، المجلد 25، العدد 2018/02.

149- لحول عبد القادر، مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 01 /2016.

150- ليلة بوشنة، مشاركة المواطن في صنع القرار ضمن الإعلام والاستشارة، مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، المجلد 03، العدد 2021/02.

151- ليلى بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 14/ديسمبر2013.

152- مازن ليلو راضي، سرى كريم الجبوري، إصلاح التشريعات الضامنة للاختيار الأمثل للنظام الانتخابي، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 04، العدد02/ 2020.

153- مأمون مؤدن، أمينة بن يسوف، رفع التجريم عن أعمال التسيير وأثره على المنظومة القانونية والاقتصادية في القطاع العام دراسة تحليلية للتعليمة الرئاسية رقم (02-2021)، مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، المجلد 03، العدد 02/ ديسمبر 2021.

154- مبارك لسلوس، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، الجزائر، العدد 40 /2010.

155- مبروكة محرز، ياسين حجاب، الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرافق العام في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مسيلة، العدد 02 /جوان 2016.

156- محمد أحجام، الشراكة الترابية ورهان التدبير التعاقدي للشأن العام الترابي، منشورات مجلة العلوم القانونية (سلسلة فقه القضاء الإداري)، المغرب، العدد 2018/06.

157- محمد أحجام، الشراكة الترابية ورهان التدبير التعاقدي للشأن العام الترابي، منشورات مجلة العلوم القانونية سلسلة فقه القضاء الإداري، المغرب، العدد 2018/06.

158- محمد اشركي، المجالس واللجان في الإدارة المغربية، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المجلد 10، العدد 04/ 1986.

159- محمد الأمين نويري، الترشح للانتخابات المحلية دراسة في ظل الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (دارسة تطبيقية)، مجلة معارف للعلوم القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي بريكة، المجلد 03، العدد 01 /2022.

160- محمد البرج، النظام القانوني للإستفتاء في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الجزائر، المجلد 06، العدد 02 /2020.

161- محمد البرج، تأثير نظام الاقتراع على عملية الترشح للانتخابات وعلاقته بالنظام السياسي في الجزائر وتونس، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 17/جوان 2017.

162- محمد البكوري، تخليق المرفق العمومي ورهانات الحكامة الإدارية بالمغرب على ضوء دستور 2011، مجلة القفة والقانون، العدد 34/ أوت2015.

163- محمد الغالي، الحسن الراشدي، الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد124/أكتوبر 2015.

164- محمد أمين أوكيل، حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 2019/01 .

165- محمد أمين أوكيل، عن دور الحركة الجمعوية في تكريس المقاربة التشاركية في الجزائر: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة بغليزان، العدد 09 / ديسمبر 2017.

166- محمد أمين تيرواي، إيمان بلعياضي، أية فاعلية لإجراء التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة ،المجلد 05، العدد 2021/01.

167- محمد براو، الإطار الدستوري الجديد والحكامة الديمقراطية الرشيدة ، مجلة العلوم القانونية، سلسة الدراسات الدستورية والسياسية، المغرب، العدد 2014/02.

168- محمد بركات، أي دور للجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة التنمية المحلية ؟ بين طموح الأهداف ومحدودية الموارد حالة البلديات الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، العدد 2/ جانفي 2018.

169- محمد بكشوا، الحكامة المالية، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد 07 / ماي 2013.

170- محمد بنيحي، المجال والتقسيم الترابي بالمغرب، مجلة البحث العلمي، جامعة محمد الخامس، المعهد الجامعي للبحث العلمي، العدد 43- 44 /1997.

171- محمد بوجيدة، طرق توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية في القانون المقارن، المجلة العربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 46/أكتوبر ،2002.

172- محمد بوكطب، الحكامة: المبادئ والأسس، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية ،العدد 15 / نوفمبر 2016.

173- محمد حاجي، رؤية إصلاحية من خلال تشخيص المالية المحلية للجماعات المحلية (حالة البلديات الجزائرية)، مجلة مصر المعاصرة، المجلد 100، العدد 490 /أبريل 2008.

174- محمد حركات، ميثاق حسن التدبير، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 11 / يونيو 2000.

175- محمد رحموني، مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئية في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 07، العدد 2018/02.

176- محمد رفيق العايب، الديمقراطية التشاركية وآليات تطبيقاتها في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة1 الحاج لخضر، المجلد 05، العدد 01 /جانفي2020 .

177- محمد صدوق، التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية ؟ أية علاقة، مجلة المنبر القانوني، المغرب، العدد 11/أكتوبر 2016.

178- محمد عبد الباسط لطفاوي، الأملاك الوطنية كمورد من موارد الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 01/ مارس 2020 .

179- محمد عبدو بودربالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان2003.

180- محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مجلة العوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 2/ جوان2020.

181- محمد لعمري، الآليات المستحدثة في تسيير الخدمة العمومية وتفعيل الدور الاقتصادي للبلدية كوحدة إقليمية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي تسمسيلت، المجلد 03، العدد 05/جوان2018.

182- محمد لعيرج، محمد المهدي بن السيحمو، ميزانية الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 05، العدد 01 /2021.

183- مراد بوطبة، قراءة في نص المادة 88 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 01، الجزائر، العدد 32، الجزء الثالث/سبتمبر 2018.

184- مسعود كيسرى، انعكاسات تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية على أداء المرافق العمومية، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، جامعة الأغواط المجلد 04، العدد 01/ جانفي 2013 .

185- منى عطيه خزام خليل، معوقات التخطيط التشاركي على المستوى المحلي، مجلة دراسات في الخدمة الاجتماعية والعلوم الإنسانية، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، العدد 28، جزء 02، أبريل 2010 .

186- منية بنلمليح، إدارة القرب في المغرب بين إكراهات الواقع ومتطلبات الإصلاح، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 134/135، أوت 2017 .

187- موسى بن منصور، عبد الفتاح علاوي، بدائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 01، العدد 10 / 2014.

188- مولاي إدريس الحلابي الكتاني، أية وضيفة للتخليق في إصلاح الإدارة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2001/41 .

189- مولود عقوبي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة بغليزان، العدد 06/جوان2016.

190- ميلود إبراهيمي، تطوير النظام المالي المحلي من ميزانية البنود والاعتمادات إلى ميزانية البرامج والأداء، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، العدد 2017/02.

191- ميمونة سعاد، الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي تيسمسيلت، الجزائر، العدد 04 / ديسمبر 2017.

192- ناجم وافي، عبد الجليل جلاية، ظاهرت تزايد النفقات العامة وواقعها في الجزائر خلال الفترة 1990-2019، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 08، العدد 02/جوان2020.

193- ناصر شارفي، سامي مباركي، الغش الضريبي في الجزائر وأشكاله وسبل مكافحته، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 48 /2017.

194- ناصر لباد، دور الأمين العام للبلدية مقارنة من منطق التسيير العمومي، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، حيدرة الجزائر، المجلد 26، العدد 2019/01.

195- ناصر مراد، أسباب التهرب الضريبي وأثاره على الاقتصاد الوطني، مجلة دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات وخدمات التعلم، الجزائر العاصمة، الجزائر، العدد 14 /2010.

196- نبيلة اقوجيل، القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 2008/04.

197- نبيلة مزواغي، نحو تكريس شفافية العملية الانتخابية من خلال السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 06، العدد 2020/02.

198- نجيب جيري، الحكامة وسؤال المدلول: مقاربة ابستمولوجية في المفهوم والسياق المرجعي قراءة نقدية، مجلة القضاء الإداري، المغرب، المجلد 02، العدد2014/04.

199- ندير حاجي، جمال درويش، أثر تكوين المنتخبين المحليين في الأداء التنموي للبلديات في الجزائر، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 07، العدد 2021/03.

200- نسيمة قادري، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محلياً: وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 17، العدد 01 / 2018.

201- نصر الذين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10، العدد 10/ جوان 2012.

202- نعيمة جعفري، التقسيمات الإدارية وأثرها على الجماعات الإقليمية (البلديات) في الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد 03، العدد 02/ديسمبر 2016.

203- نوال لصلح، النظام القانوني الدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، العدد 07 / سبتمبر 2017.

204- نوفيل حديد، حنان كريبط، الخدمات العمومية في ضوء تطبيق الإدارة الإلكترونية (دراسة تقييمية للخدمات الإلكترونية بموقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية)، مجلة المؤسسة، جامعة الجزائر 03، العدد 06 /2017.

205- هاشم محمد سامي، أوجه الرقابة المختلفة على الوحدات المحلية، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئة، جامعة قناة السويس كلية التجارة بالإسماعيلية، المجلد 09، العدد 2018/02.

206- هاشمي مولاي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 12/جانفي 2015.

207- هشام بن ورزق، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، المجلد 07، العدد 15/ديسمبر2006.

208- هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، المجلد 02، العدد03 /2018.

209- هنان مليكة، بواب بن عامر، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي البيض، العدد 08/جوان 2021 .

210- وداد علو، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد5، العدد 2014/02.

211- ياسمينة بوجريو، أخلقة عقد تفويض المرفق العام، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 16، العدد 2021/02.

212- ياقوت قديد، محمد بوقناديل، دور الإيرادات غير الجبائية في تعبئة الموارد المحلية البلدية، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، جامعة المسيلة، الجزائر، العدد 03 / مارس 2018.

213- يمينة حناش، عبد الكريم كبش، دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية " الميزانية التشاركية كالآلية"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 06، العدد 01/ جوان 2019.

214- يوسف النصري، التعاون والشراكة أداة لتطوير اللامركزية، منشورات مجلة العلوم القانونية (سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية)، المغرب، العدد 2016/04.

215- يوسف فندي شباط، أهمية ترشيد الإنفاق لعام ودوروه في حماية الأموال العامة للدولة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد08، العدد 01/ 2000.

❖ **المؤتمرات، الملتقيات والندوات العلمية:**

1- أحمد عبد الوهاب السليمان صباح، نمو التجمعات السكانية ومشروعات التنمية وأثارها على البصمة الايكولوجية للمدن العربية: نمو وتكاثر التلوث، التجمعات السكانية ومشروعات التنمية ، بحوث وأوراق عمل المؤتمر السابع للإدارة البيئية حول نمو التجمعات السكانية ومشروعات التنمية وأثارها على البصمة الايكولوجية للمدن العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ديسمبر2008 .

2- الطيب ماتو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002.

3- إيمان عبد الفتاح، إنحصار ممارسات الفساد الإداري في ظل تطبيقات الإدارة الإلكترونية الحكومية، بحوث وأوراق عمل المؤتمر السنوي العام حول :نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، بالتعاون مع وزارة التنمية الإدارية، ومنظمة الشفافية الدولية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والمنظمة العربية لمكافحة الفساد، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة مصر، يوليو2010.

4- بدر الدين قدوج، الجباية المحلية في ظل النظام الجبائي الجزائري، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني حول: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر2018.

5- بلال شنايت، نوال ضريفي، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل آليات الجباية المحلية، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم

الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018.

6- بوجمعة بوعزاوي، تدخلات الجماعات المحلية في ميدان البيئة، التجمعات السكانية ومشروعات التنمية، بحوث وأوراق عمل المؤتمر السابع للإدارة البيئية حول نمو التجمعات السكانية ومشروعات التنمية وأثارها على البصمة الايكولوجية للمدن العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ديسمبر 2008.

7- حاتم مولود، آليات تدخل القاضي الإداري ضد الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكامه، مجموعة أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 مارس 2018.

8- خالد بالجيلالي، الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية لتطوير البنية التحتية على المستوى الإقليمي، أعمال المتقى الدولي الافتراضي حول: " الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة "، المنعقد أيام 08/07 مارس 2021، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، الجزء الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2021.

9- خلود سماح، كمال طلحي، الموارد الذاتية للجماعات المحلية: مصادرها وسبل تعبئتها، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: سبل دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 نوفمبر 2021.

10- دحو ولد قابلية، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.

11- رحيمة لدغش، سليمة لدغش، الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء، مجموعة أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 مارس 2018.

12- رفيق نعامي، فوزي حاج أحمد، التدقيق الضريبي ودوره في تعزيز الموارد المالية للخزينة مع الإشارة إلى حالة الجزائر مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018.

13- سعيد محمد عبد الرحمان، توزيع الاختصاصات بين الدولة والبلديات كآلية لتطوير الخدمة العمومية " دراسة الحالة الموريتانية"، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية تحديات ورهانات، كلية الحقوق والعموم السياسية، جامعة الوادي، مارس 2016.

14- سمير محمد عبد الوهاب، الحكومة المحلية الإلكترونية، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس حول: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي المنعقد في الشارقة دولة الإمارات المتحدة، ماي 2017، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر الجديدة القاهرة، مصر، 2007.

15- شوقي يعيش تمام، سفيان عبدلي، تمويل الحملات الانتخابية في أحكام الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بين أسس التمكين ومتطلبات الرقابة ، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي الثاني عشر حول الإشراف والرقابة على الانتخابات في الدول المغاربية، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي يومي 07 /08 أفريل 2021.

16- عائشة خليف، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018.

17- عبد الكريم الطيف، نسيم شتوان، أثر حوكمة تكنولوجيا المعلومات في تطوير التفاعل ما بين الحكومة والمواطن في الدول النامية – مع عرض لتجربة الجمهورية التونسية –، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى العلمي الدولي حول: جودة الخدمة العمومية في ظل الحوكمة الإلكترونية (حالة البلدان العربية)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقره بومرداس، الجزائر، المنعقد يومي 29/30 أكتوبر 2014.

18- عبد المالك مزيان، المقاربة الجزائرية لتكوين المورد البشري المحلي، أعمال المتقى الوطني الافتراض حول: دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، المنعقد يوم 03 جانفي 2022، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، مارس 2022.

19- علال بن ثابت، الجباية المحلية واقع وآفاق، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018.

20- علي بن حفاف، إستراتيجية التكوين الإداري للمورد البشري المحلي في الجزائر، أعمال المتقى الوطني الافتراض حول: دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، المنعقد يوم 03 جانفي 2022، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، مارس 2022.

21- علي دحمان محمد، وآخرون، سبل واستراتيجيات تثمين ممتلكات الجماعات المحلية بالجزائر – البلديات نموذجا –، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: سبل دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 نوفمبر 2021.

22- علي دحمان، جمال زدون، اللامركزية الجبائية نحو إستراتيجية شاملة لتفعيل التنمية المحلية بالجزائر، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018.

23- علي عباية، وآخرون، مداخيل الجماعات المحلية بين إشكالية التحصيل وضرورة التنويع، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018.

24- علي عيسي، الإدارة الرقمية والخدمة العمومية أي إدارة ؟، وأي خدمة ؟، أي مجتمع؟، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المؤتمر العلمي الدولي حول: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع – تحديات – آفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة، المنعقد أيام 26، 27 نوفمبر 2018.

25- علي محمد منصور، آليات نقل التكنولوجيا إلى هياكل الأجهزة الإدارية ودورها في إدارة التغيير من منظور الجودة الشاملة، بحوث وأوراق عمل ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارة المحلية والبلديات – خيارات وتوجهات–، اسطنبول تركيا، يوليو 2010، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2011.

26- عنتر حديدي، أثر الإدارة الإلكترونية في ترقية وتعزيز مبادئ المرفق العام، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المؤتمر العلمي الدولي حول: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع – تحديات – آفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة، المنعقد أيام 26/ 27 نوفمبر 2018 .

27- فاتح أحمية، إصلاح الجباية الملحية من أجل تدعيم المالية المحلية، مداخلة ألقيت ضمن فعليات المتقى الدولي الثاني حول: الحوكمة والتنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريريج، المنعقد يومي 08/07 ديسمبر 2015.

28- فاروق خلف، مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة، أعمال المتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ، يومي 01/ 02 ديسمبر 2015 .

29- فايزة يوسفي، مشاركة المرأة الجزائرية في تسيير المجالس المحلية المنتخبة: بين الثغرات القانونية والحدود التطبيقية، مداخلة مقدمة ضمن أعمال المؤتمر الدولي السابع حول المرأة والسلم الأهلي، المنعقد في طرابلس لبنان يومي 21/19 مارس 2015.

30- لوناسي جحيقة سعيداني، أثر التمثيل السياسي على الحكامة المحلية في الجزائر، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: المواطنة الحكامة المحلية في بلدان شمال إفريقيا، المنظم من طرف كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، يومي 04 و05 أفريل 2012، مجلة المحكمة الدستورية، الجزائر، العدد 2015/05.

31- محمد العزازي أحمد، دور المجتمع المدني والإعلام في ترشيد القطاع الحكومي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، منتدى المائدة للمستديرة: الأدوار الجديدة للحكومة، اسطنبول – تركيا 16-18، يونيو 2008.

32- محمد أمين لعجال أعجال، مبروكة محرز، تكريس مبدأ التشاركية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية، أعمال المتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، ، الجزء الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 01و02 ديسمبر 2015.

33- محمد ضيف، الضمانات الدستورية والتشريعية للمشاركة السياسية للمرأة في الجزائر، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الندوة الدولية حول: ترقية المشاركة السياسية للمرأة كدعامة أساسية لمسارات الإصلاح السياسية والتنمية المستدامة، المنظمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، قصر الأمم بنادي الصنوبر، الجزائر، يومي 17 و18 مارس 2018.

34- محمد عبد الباسط شافي، وآخرون، الرؤية التنموية المحلية في الجزائر ومسألة إصلاحات قوانين الجماعات المحلية بين النص التشريعي وتحديات الواقع، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول: سبل دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية بين الواقع والمأمول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 06-07 نوفمبر 2021.

35- مراد بوطبة، مدى توافق مستوى تأهيل رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي مع متطلبات التمنية المحلية، أعمال المتقى الوطني الافتراض حول: دور المورد البشري في تحقيق التنمية المحلية، المنعقد يوم 03 جانفي 2022، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، مارس 2022 .

36- مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.

37- ناصر محمد الصائغ، القضية الرئيسية: الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الواقع والطموح، ورقة بحثية ألقيت في مؤتمر حول: الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المنعقد في عمان الأردن، 1986.

38- هشام أمجوج، يحي عبد اللاوي، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات المتقى الوطني: سبل تنويع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حمه لخضر الوادي، المنعقد يومي 25 /26 نوفمبر 2018.

❖ **المواقع الالكترونية:**

1- البوابة الوطنية للجماعات الترابية المغربية، المديرية العامة للجماعات الترابية بالمغرب، على الرابط التالي: https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/accueil تاريخ الزيارة 2022/11/06.

2- الموقع الالكتروني الرسمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، على الرابط التالي https://www.undp.org/ar/arab-states، تاريخ الزيارة :2022/08/06.

3- الموقع الالكتروني الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الرابط التالي: www.interieur.gov.dz، تاريخ أول زيارة: 2019/01/13 .

4- الموقع الرسمي السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، على الرابط التالي : https://ina-elections.dz ، تاريخ الزيارة 2022/06/06.

5- الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية ، على الرابط التالي : https://www.transparency.org/ar/press، تاريخ أول الزيارة : 2019/11/12.

6- بلقاسم حوام، ضوابط وندوة وطنية لرفع التجريم عن التسيير، جريدة الشروق اليومي، 2021/12/08، الموقع الالكتروني للجريدة: https://www.echoroukonline.com، تاريخ الزيارة 2022/08/11.

7- بوابة الجماعات المحلية التونسية، الموقع الرسمي للبوابة: http://glossaire.collectiviteslocales.gov.tn، تاريخ الزيارة: 2022/09/22.

8- جراد يرخص استثنائياً بتسوية ديون الجماعات المحلية، جريدة البلاد نت، منشور بتاريخ 05/11/ 2021، عبر الموقع الالكتروني للجريدة: https://www.elbilad.net/، تاريخ الزيارة: 17 أوت2021.

9- جريدة أخبار اليوم الجزائرية، هذا عدد الجمعيات في الجزائر، عن مدير متابعة وترقية الحركة الجمعوية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية تاريخ النشر: 23 يونيو 2020، الرابط الالكتروني للجريدة : https://www.akhbarelyoum.dz/ar/، تاريخ الزيارة: 2022/06/06.

10- شريف عابد، القائمة المفتوحة ... من أجل مجالس منتخبة بلا فساد، منشور في جريدة المساء (يومية إخبارية وطنية) يوم 27 نوفمبر 2021، الموقع الالكتروني للجريدة: https://www.el-massa.com/dz، تاريخ الزيارة 2022/06/03

11- عبد الحميد فرج، ضعف تكوين المنتخبين سبب مشكلات المجالس، حوار منشور في جريدة الشعب أونلاين (جريدة الكترونية تصدر عن مؤسسة الشعب)، 05 أكتوبر 2021، الموقع الرسمي للجريدة : http://www.ech-chaab.com/ar/، تاريخ الزيارة: 2022/08/04 .

12- لقاء الوطني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية: رسالة رئيس الجمهورية، منشورة ضمن موقع الالكتروني الرسمي لوكالة الأنباء الجزائرية بتاريخ 02 جانفي 2018 على الرابط التالي: http://www.aps.dz/ar/algerie/52285-2018-01-18-18-14-00، تاريخ الزيارة 2019/19/11.

II- باللغة الأجنبية:

❖ **Sources:**

A-Textes Et Les Décisions Juridiques :

1- La constitution française de 1958 révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 Publié sur le site : https://www.conseil-constitutionnel.fr, Date de visite : 22/09 / 2022

2- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002, disponible sur le site: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000593100, Date de visite : 10/ 06 /2020.

3- Code électorale français , Version en vigueur depuis le 01 décembre 2015, Disponible sur le lien : https://www.legifrance.gouv.fr, Date de visite :11/08/2022

B-Décisions Et Avis Judiciaires:

1 -Décision du Conseil d'État français n 79-104 DC du 23 mai 1979 Publié sur: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1979/79104DC.htm**,** Date de visite : 27/ 09/2022**.**

2-Décision du Conseil d'État français n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 Publié sur: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1979/79104DC.htm**,** Date de visite : 27/ 09/2022**.**

3- Conseil d'Etat, Avis 7/5 SSR, 8 novembre 2000, 222208, publié au Lebon, Publié sur le site: https://www.legifrance.gouv.fr/, Date de visite : 11/10/2020.

❖ **Référence:**

A-Les Ouvrages:

1- Anwarshah with Sanashah, The New Vision of Local Governance Evolving Roles of Local
Local Governance In Developing Countries , :Governments, Collective book entitled Public Sector Governance And Accountability Series , Edited by ANWAR SHAH , The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank , 2006.

2-B. P. Mathur, Ethics for Governance Reinventing Public Services, First published in India by Routledge, Routledge Taylor And fancies group, 2014.

3- Bachir Mazouz, Jean Leclerc Avec la collaboration de Marcel J.B. Tardif ,La GESTION INTÉGRÉE PAR RÉSULTATS ,Presses de l'Université du Québec, Canada, 2008.

4-Eduardo Wills Herrera,Governance and Development: The Importance of Legitimacy and Institutional Change,Collective book about: Local Governance, Economic Development and Institutions, The EADI Global Development series, Edited by Georgina M. Gómez And Peter Knorringa, Palgrave Macmillan,US, 2016.

5-Edward Mugabi, Decentralization for Good Governance: Policies, Legal Frameworks and Implementation Strategies, Collective author under the title : Decentralized Governance for Democracy, peace, Development and Effective Service Delivery, United Nations Department of Economics and Social Affairs, Available on: https://digitallibrary.un.org, Published in: 2005, Date of visit : 2021/12/11.

6-IDI BOINA, Gouvernance Electorate En Union Des Comores: Analyse Et Perspectives, A Thesis Presented in Partial Completion of The Requirement of The Certificate-of-Training in United Nations Peace Support Operations, United Nations, printemps 2013 p 14, Date of visit 2022/06|/07 :, Available at the link : http://cdn.peaceopstraining.org/theses/boina.pdf .

7- Laurence Bherer, La démocratie participative fonctionne-t-elle ?, La politique questions, Par les professeurs de science politique de l'Université de Montréal Pascale Dufour, Philippe Faucher, André Blais and Denis Saint-Martin (ed.), Presses de l'Université de Montréal, Montréal 2008, Publisher Open Edition Books : 08 août 2018.

8-Haroon A. Khan, Globalization and the Challenges of Public Administration, ,Henderson State University Arkadelphia, Arkansas, USA, 2018.

9- Michel Bouvier, Les finances locales, 16e édition, LGDJ Lextenso éditions, France ,2015.

10-Michel Verpeaux et d'autres, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA DÉCENTRALISATION, Découverte de la vie publique, La documentation Française, 9e édition, février 2016.

11-R. N. Ghosh And M. A. B. Siddique, Chapter 2 : Some Quantitative Measures of Corruption, Collective author under Title : Corruption, Good Governance and Economic Development: Contemporary analysis and case studies , Editors R.N.Ghosh and M.A.B.Siddique, Published by

12-Theodore R. Lyman, And others, Prevention Detection and correction of corruption in local government, the National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, U.S. Department of Justice, p 20, Available On the following link : https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/50199NCJRS.pdf, Received date : 20 March 2020 .

World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, Singapore, 2015.

B-Thèses:

1-Jean-Baptiste Bouet, L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République, THÈSE DE DOCTORAT Spécialité : Droit public, Présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2006, A la Faculté de droit d'économie et de gestion d'Angers, Université D'ANGERS, Année 2006.

2- Gilles Dumont, La citoyenneté administrative. Thése pour Obtenir le grade de Docteur, Droit-Économie-Sciences social, UNIVERSITÉ Panthéon-Assas (PARIS II), Discipline : Droit public, 20 décembre 2002.

3- Grégori Puydebois, La transparence de la vie publique en France, Thése Présentée Pour Obtenir Le Grade De Docteur, Spécialité Droit Public, École Doctorale De Droit (ED 41), L'université De Bordeaux, Soutenue le 15 novembre 2019.

4- Khaoula Ben Salem, La bonne gouvernance locale, Mémoire en vue l'obtention du diplôme de mastère de recherche en Droit public, Faculté de Droit et des

Sciences politiques de Sousse, Université de Sousse, Tunisie, Année universitaire 2014-2015.
5- Nasser LEBAD , L'exercice de la tutelle sur les commines de la daïra d'Oued Zenâti, Mémoire de Magistère de droit, Faculté de droit, Université d'Alger, 1993.
6-OUSMANE BA, La Prise De Décisions Locales : Les Procedes Pour De Democratie, Thèse de Doctorat de Droit Public nouveau régime, Ecole Doctorale Des Sciences De La Homme Et De La Societe, Université De Reimse Champagne – Ardenne ,2012.
7-Pathe Marame Niang ,Les processus participatifs dans la gestion des écosystèmes en Afrique de l'Ouest : une contribution à la démocratie environnementale, THÈSE Pour l'obtention du grade de Docteur de l'Université de La Rochelle, ÉCOLE DOCTORALE Pierre COUVRAT, Discipline: DROIT PUBLIC, Présentée et soutenue publiquement le 01 juin 2015.

C- Articles:

1- Anne Querrien, Éric Maigret, Le budget participatif est-il une bonne idée ?, Revue Hermès, 2000/1 n° 26-27.
- Cécile Blatrix, A démocratie Participative En Représentation, Revues Sociétés contemporaines, 2009/2 n° 74.
2- Edwin Lau, Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE, Revue française d'administration publique, Institut national du service public, 2004/2 (no110).
3 - Jacques-Henri Stahl, Le principe De Libre Administration A-t-il Une Portée Normative ?, Revue « Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel », 2014/1 N° 42
4- Jean-Noël Chauvey, Pour une définition de la « publicitude » par la capacité effective de contrôle : l'exemple des délégations de service public, Revue française d'administration publique 2008/3 (n° 127).
5- Jean-Pierre Charbonneau, De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple, La revue Éthique Publique ,vol. 7, n° 1 | 200**5,N**ouvelles formes de la démocratie, pra 17, Link de l'article : https://journals.openedition.org/ethiquepublique/1969 .
6 - Lamia Kratou, Jacques Poirot, Les perspectives de la coopération économique décentralisée en Tunisie dans le cadre du développement durable, De Boeck Supérieur « Mondes en développement », Revue Mondes en Développement, 2016/3 n° 175.
7- Noureddine BERRI, Azedine AISSAOUI, "Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien", Revue Académique de la Recherche Juridique, Université Abderrahmane Mira de Béjaia ,Vol 10, n°02 (Numéro Spécial), 2019.
8 - Patricia Silva et d'autres, Coopération intercommunale : vers plus de capacité de gouvernance?, Revue Internationale des Sciences Administratives, 2018/4 (Vol.84).
9- Rémi Lefebvre ,La démocratie participative absorbée par le système politique local, Revue Internationale Métropolitiques, Posté sur: 29/10/2012, Disponible sur

le lien: https://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html : Date de visite:102020 /11/

10 -Arezki Akerkar, La coopération économique décentralisée franco-algérienne : expression d'une nouvelle solidarité ou réaffirmation de la logique marchande ?, De Boeck Supérieur « Mondes en développement », Revue Mondes en développement 2016/3 n° 175.

11-Pierre-Yves Baudot, Anne Revillard, Le médiateur de la république : périmètre et autonomisation d'une institution, Revue française d'administration publique, Institut national du service public, 2011/3 (n° 139).

D- Rapports, Les Guide, Documents:

1- A Guide to Meetings, for elected members to support their effective participation in council and committee meetings, The Department of Local Government and Communities, Western Australia, The State of Queensland, 2013, Available at the link: https://www.dlgsc.wa.gov.au/, Date of the visit 06/22/2022.

2- A Users' Guide to Measuring Local Governance, United Nations Development Programme, EDITOR Joachim Nahem, UNDP Oslo Governance Centre, Published on: November 12, 2015, p 05, Available at the following link: https://www.undp.org/publications/users-guide-measuring-local-governance-0, Obtained on date: 11/10/2020.

3 - Report: Local participatory Democracy (Dec. 2017), Democracy Reporting International, Bureau Tunis, Posté le 22 mars 2018, Disponible sur le Lienk : https://democracy-reporting.org/fr/index-of-publications-on-tunisia/: Date de réception : 09/10/ 2019.

4-Fiscal Monitor Reports April 2018,World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, Cataloging-in-Publication Data, Joint Bank-Fund Library, Available at the following link; https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018, Received On Date : 11/11 / 2020.

5-Hans Bjorn Olsen, Décentralisation Et Gouvernance Locale, Module 1 : Définitions Et Concepts, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, Ressources thématiques, section Gouvernance, la Suisse, Novembre 2007, Disponible sur: https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae.html, Date de visite:. 2023/01|/02

فهرس المحتويات

إهداء

شكر وعرفان

قائمة المختصرات

مقدمة	**أ- ط**
الباب الأول: الآليات التنظيمية لتفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية	10
الفصل الأول: حكامة الجماعات الإقليمية بين نظام اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري	11
المبحث الأول: محدودية توافق نظام اللامركزية وعدم التركيز في الجزائر مع مقتضيات الحكامة 10	**12**
المطلب الأول: تباين أسس ومقومات تجسيد نظام اللامركزية الإقليمية	12
الفرع الأول: التفاوت في تكريس أهم مقومات الوجود المادي للجماعات الإقليمية	13
أولاً- قصور الاعتراف الدستوري بالولاية والبلدية كجماعة إقليمية	13
ثانيا- الإقرار التشريعي بالولاية والبلدية كجماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية	19
الفرع الثاني: تكريس مقومات الحكامة المرتبطة بلامركزية نشاط الجماعات الإقليمية	26
أولا- صعوبة التجسيد العملي لفكرة التميّز بين المصالح المحلية والوطنية	26
ثانيا- المعيار العام كأساس لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية	30
ثالثا- تأثير تطبيق المعيار العام المعتمد في توزيع الاختصاصات على مقتضيات الحكامة	32
المطلب الثاني: تشديد مظاهر عدم التركيز الإداري والوصاية الإدارية عائق للحكامة الجيدة	38
الفرع الأول: تعزيز تواجد أجهزت عدم التركيز الإداري على مستوى الجماعات الإقليمية	38
أولا- أجهزة عدم التركيز على مستوى الولاية	39
ثانيا- أجهزة عدم التركيز على مستوى البلدية	48
الفرع الثاني: تشديد الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات الإقليمية	54
أولا- التصديق على المداولات المجالس المحلية	55
ثانيا- إلغاء (إبطال) مداولات المجالس الشعبية المحلية	60
ثالثا: الحلول محل المجالس الشعبية المحلية	65
المبحث الثاني: آفاق تفعيل مرتكزات اللامركزية الإقليمية كمدخل أساسي للحكامة المحلية	69

المطلب الأول: الآليات الكفيلة بتجاوز العقبات التنظيمية للجماعات الإقليمية	69
الفرع الأول: التقسيم الإداري الإقليمي للبلاد أداة لدعم حكامة التسيير المحلي	70
أولا– المعايير المعتمدة في التقسيم الإداري الإقليمي ومقتضيات الحكامة	70
ثانيا– تقييم الجهود المبذولة لإصلاح التقسيم الإقليمي في الفترة مابين (1962 إلى 2015)	73
ثالثا– التقسيم الإداري الإقليمي الجديد: نحو حكامة تنظيمية للجماعات الإقليمية	78
الفرع الثاني: التعاون مابين الجماعات الإقليمية مدخل لإصلاح العقبات التنظيمية	82
أولا– مفهوم التعاون المشترك بين البلديات وأهدافه	83
ثانيا– تكريس التعاون بين البلديات في القانون رقم 11-10	85
ثالثا – سبل دعم آلية التعاون المشترك بين البلديات	87
الفرع الثالث: ضرورة تبني الآليات الحديثة للحكامة في تنظيم الجماعات الإقليمية	91
أولا– مبدأ التفريغ في توزيع الاختصاصات	92
ثانيا– مبدأ التدبير الحر	96
المطلب الثاني: تحقيق التوازن بين متطلبات استقلالية الجماعات الإقليمية وضرورات الرقابة	102
الفرع الأول: ترشيد نظام الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية	102
أولا – حصر نطاق الرقابة الوصائية بإلغاء رقابة الملائمة	102
ثانيا– استبدال نظام الرقابة الوصائية بالرقابة القضائية	104
الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على الجماعات الإقليمية: نحو ضمان حكامة جيدة	106
أولا– رقابة القضاء الإداري ضمان لإستقلالية ومشروعية أعمال الجماعات الإقليمية	107
ثانيا– قيام المسؤولية الإدارية للجماعات الإقليمية خطوة لربط المسؤولية بالمحاسبة	112
الفرع الثالث: الرقابة غير القضائية على الجماعات الإقليمية آلية إضافية لتفعيل مبدأ المساءلة	118
أولا – الرقابة البرلمانية	118
ثانيا – رقابة الإعلام	119
ثالثا – رقابة الأحزاب السياسية والمجتمع المدني	119
الفصل الثاني: حكامة نظام الجماعات الإقليمية يقتضي إدراج أجهزة وهيئات جديدة في التسيير	122

المبحث الأول: الخيار الانتخابي آلية لإشراك المواطن في تسيير الجماعات الإقليمية	**124**
المطلب الأول: تبني الأسلوب الانتخابي لتشكيل المجالس المحلية	124
الفرع الأول: مدى تكريس مقومات مبدأ المشاركة أثناء تشكيل المجالس المحلية	125
أولا– طريقة تشكيل المجالس المحلية المنتخبة تجسيداً لمبدأ المشاركة	125
ثانيا– ملائمة شروط ممارسة حقي الانتخاب والترشح لمتطلبات المشاركة الشعبية	128
الفرع الثاني: تقييد مبدأ المشاركة بحرمان بعض الطوائف من الترشح للإنتخابات المحلية	139
أولا– حالات عدم القابلية للانتخاب	139
ثانيا– الحالات التي تتنافى مع عضوية المجالس الشعبية المحلية	142
المطلب الثاني: إصلاح النظام الانتخابي خطوة لتعزيز فاعلية المشاركة الشعبية	144
الفرع الأول: تحديث نظام الاقتراع والترشح لعضوية المجالس المحلية	145
أولا– اعتماد نمط الاقتراع النسبي بالقائمة المفتوحة وبتصويت تفصيلي دون مجز	145
ثانياً– تحديث شروط إعداد قوائم الترشح لعضوية المجالس المحلية	151
الفرع الثاني: الضمانات الرقابية المستحدثة لحوكمة العملية الانتخابية للمجالس المحلية	158
أولا – الرقابة على المرحلة التمهيدية للعملية الانتخابية	159
ثانيا– الرقابة على المرحلة المعاصرة واللاحقة للعملية الانتخابية	165
المبحث الثاني: الديمقراطية التشاركية ضمان لمشاركة المواطن والمجتمع المدني في التسيير المحلي	169
المطلب الأول: الديمقراطية التشاركية بين قصور المعالجة القانونية وضرورة التفعيل	169
الفرع الأول: انسجام مفهوم الديمقراطية التشاركية مع متطلبات الحكامة	170
أولا – مدلول الديمقراطية التشاركية	170
ثانيا– أهداف الديمقراطية التشاركية وعلاقتها بالحكامة والتنمية المحلية	173
الفرع الثاني: قصور النص القانوني على احتواء آليات الديمقراطية التشاركية	177
أولا– محدودية الاعتراف الدستوري بالديمقراطية التشاركية	177
ثانيا– تكريس بعض معالم الديمقراطية التشاركية في قانوني الولاية والبلدية	182
المطلب الثاني: آفاق تفعيل الديمقراطية التشاركية وتحسين الممارسة العملية	187

الفرع الأول: ضرورة تعزيز مقومات الشفافية الإدارية	188
أولا- تكريس حق المواطنين في الإعلام	188
ثانيا – تعزيز ضمانات علانية جلسات المجالس المحلية	191
ثالثا- تكريس الحق في الاطلاع والحصول على مستخرجات المداولات	193
الفرع الثاني: ضرورة تطوير آليات الديمقراطية التشاركية والإرتقاء بدور المجتمع المدني	195
أولا- تثمين الآليات التقليدية والانفتاح على الآليات الحديثة للديمقراطية التشاركية	196
ثانيا- تركيز الجهود صوب تعزيز مكانة منظمات المجتمع المدني	203
الباب الثاني: الآليات الوظيفية لتفعيل الحكامة في تسيير الجماعات الإقليمية	210
الفصل الأول: تفعيل الحكامة الإدارية بتحديث أساليب التسيير الإداري للجماعات الإقليمية	211
المبحث الأول: الحكامة بين ضرورة تطوير التسيير الجماعي وتفويض مرافق الجماعات الإقليمية	212
المطلب الأول: التسيير الإداري الجماعي للمجالس المحلية مدخل للحكامة الجيدة	213
الفرع الأول: نظام عمل المجالس الشعبية ولجانها آلية فعّالة لتكريس جماعية التسيير	213
أولا- دورات ومداولات المجالس الشعبية المحلية	214
ثانيا- اللجان الدائمة والمؤقتة للمجالس الشعبية المحلية	220
الفرع الثاني: محدودية فاعلية تسيير المجالس المحلية في الجزائر وآفاق الإصلاح وفق منظور الحكامة الإدارية	229
أولا – ضعف مردودية الهيئات المنتخبة في تسييرها الجماعي للتنمية والخدمة العامة	230
ثانيا- تفشي مظاهر سلبية في التسيير الجماعي المحلي وسبل معالجتها	239
المطلب الثاني: تفويض المرافق الجماعات الإقليمية آلية لإشراك القطاع الخاص وتعزيز مردودية الخدمات	247
الفرع الأول: تفويض المرافق المحلية تقنية تلاءم متطلبات الحكامة في التسيير	248
أولا – مفهوم تفويض مرافق الجماعات الإقليمية	248
ثانيا- صور إشراك القطاع الخاص في تسيير مرافق الجماعات الإقليمية من خلال عقد التفويض	255
ثالثا – نتائج اللجوء إلى إبرام اتفاقية تفويض مرافق الجماعات الإقليمية	258
الفرع الثاني: حوكمة إجراءات إبرام عقد التفويض ضمان للشراكة الناجحة في التسيير المحلي	261

أولا– مبادئ التي تحكم مراحل إبرام عقد تفويض مرفق الجماعات الإقليمية	261
ثانيا – مراحل إبرام عقد تفويض مرفق الجماعات الإقليمية	264
المبحث الثاني: عصرنة وأخلقة التسيير الإداري الجماعات الإقليمية	268
المطلب الأول: الإدارة الإلكترونية أسلوب عصري يدعم أسس الحكامة الإدارية	268
الفرع الأول: دواعي التحول من الإدارة المحلية التقليدية للإدارة الإلكترونية	269
أولا– مدلول الإدارة الإلكترونية ومميزاتها	269
ثانيا– مساهمة الإدارة الإلكترونية في ترقية معايير الحكامة الإدارية	273
الفرع الثاني: نحو إدارة الكترونية فعّالة على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر	278
أولا – جهود تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى خدمات الجماعات الإقليمية	279
ثانيا– تحديات ومتطلبات التحول الرقمي الناجح لإدارة الجماعات الإقليمية	286
المطلب الثاني: أخلقة تسيير الجماعات الإقليمية آلية لمكافحة الفساد وتفعيل الحكامة الإدارية	293
الفرع الأول: تفشي جرائم الفساد الإداري في تسيير الجماعات الإقليمية	294
أولاً– تعدد مسببات الفساد على المستوى المحلي في غياب مقتضيات الحكامة الإدارية	294
ثانيا – انعكاسات الفساد الإداري على مرودية التسيير المحلي	303
الفرع الثاني: سبل وآفاق أخلقة تسيير الجماعات الإقليمية كرهان لمكافحة الفساد الإداري	306
أولاً– الإلتزام بأخلاقيات الإدارة العامة مدخل أساسي للحكامة والمواطنة الإدارية	307
ثانيا– نحو ضمان أخلقة جيدة للحياة العامة وترقية خدمات الجماعات الإقليمية	314
الفصل الثاني: الحكامة المالية وضرورة عقلنة التسيير المالي للجماعات الإقليمية	326
المبحث الأول: الحكامة بين الطابع التقليدي للميزانية المحلية وضعف التحكم في مصادر التمويل	327
المطلب الأول: التفاوت في ملائمة تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية لمقتضيات الحكامة المالية	328
الفرع الأول: مضمون ميزانية الجماعات الإقليمية	328
أولا – تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية وخصائصها	328
ثانيا– أقسام ميزانية الجماعات الإقليمية	330
ثالثا – المبادئ التي تحكم ميزانية الجماعات الإقليمية	333
الفرع الثاني: مراحل الإعداد والتصويت على ميزانية الجماعات الإقليمية وتنفيذها	335

أولا– مرحلة إعدادا ميزانية الجماعات الإقليمية	336
ثانيا– مرحلة التصويت على ميزانية الجماعات المحلية وضبطها	340
ثالثا – مرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية	343
المطلب الثاني: ضعف تحكم الجماعات الإقليمية في تسيير مواردها المالية	350
الفرع الأول: محدودية نظام الجباية المحلية في تمويل الجماعات الاقليمية	351
أولا – مضمون أهم الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية	351
ثانيا– معوقات مردودية الجباية المحلية	356
الفرع الثاني: ضعف مردودية المصادر غير الجبائية	361
أولا– مضمون أهم المصادر غير الجبائية للجماعات الإقليمية	362
ثانيا – معوقات المصادر غير الجبائية	368
الفرع الثالث: عدم التحكم في زيادة حجم النفقات والأعباء المالية	375
أولا– التوسع المفرط لمجالات تدخل الجماعات الإقليمية	375
ثانيا – إرتفاع حجم نفقات المستخدمين في نفقات التسيير	377
المبحث الثاني: مرتكزات إصلاح تسيير مالية الجماعات الإقليمية: نحو حكامة مالية جيدة	378
المطلب الأول: إصلاح الميزانية المحلية والنظام الجبائي مدخل أساسي للحكامة المالية	379
الفرع الأول: تحديث أساليب تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية	379
أولا – اعتماد ميزانية البرامج والأداء كبديل عن الميزانية التقليدية	380
ثانيا – اعتماد التخطيط التشاركي والبرمجة المتعددة السنوات للميزانية	381
ثالثا– تكريس الشفافية والوصول للمعلومة المالية في إطار الميزانية المفتوحة	381
الفرع الثاني: مرتكزات وآفاق أصلاح نظام الجباية المحلية	383
أولا– إعادة الاعتبار لدور الجماعات الإقليمية في تأسيس ضرائبها	383
ثانيا – تكريس المساواة في توزيع نسب الضرائب والرسوم	384
ثالثا – ضرورة حوكمة نظام الجبائية المحلية	385
المطلب الثاني: تثمين الموارد غير الجباية للجماعات الإقليمية وترشيد الإنفاق	387

الفرع الأول: تطوير طرق إدارة واستغلال ممتلكات الجماعات الإقليمية	387
أولاً– رفع مردودية نواتج استغلال الأملاك	388
ثانيا – تنويع مصادر إيرادات الممتلكات المحلية	389
ثالثا – ضرورة اعتماد نمط التدبير الاقتصادي لممتلكات البلدية والتأمين عن المخاطر	390
الفرع الثاني: ترشيد الإنفاق المحلي مطلب رئيسي للحكامة المالية	391
أولا – ترشيد نفقات الجماعات الإقليمية شرط لازم للحكامة المالية	391
ثانيا– متطلبات ترشيد النفقات الجماعات الإقليمية	394
المطلب الثالث: الحكامة المالية بين تعدد الأجهزة الرقابية ضرورة تطوير الأداء الرقابي	397
الفرع الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات الإقليمية	398
أولاً – تعدد أجهزة الرقابة الداخلية	398
ثانيا– تقييم أداء الرقابة الداخلية على مالية الجماعات الإقليمية	402
الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات الإقليمية	405
أولا– تعدد أجهزة الرقابة الخارجية	405
ثانيا – تقييم أداء الرقابة الخارجية على مالية الجماعات الإقليمية	411
الخاتمة	415
قائمة المصادر المراجع	426
فهرس المحتويات	481

الملخص

يعد إرساء آليات الحكامة المحلية من أهم الحلول المطروحة لتجاوز سوء تسيير وتنظيم الجماعات الإقليمية وسط تضخم معدلات الفساد الإداري وضعف مردودية المجالس المنتخبة، وهو ما يستدعي استحضار مجموعة من الدعامات قصد تفعيل الحكامة الجيدة وفق منظور إصلاحي جديد قائم على ترسيخ معايير المشاركة والشفافية والمساءلة في التسيير بغرض تحسين أداء الهيئات المحلية، مع إعادة ترتيب الأدوار والمسؤوليات بينها وبين الدولة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني من أجل تحقيق التنمية الشاملة وتطوير الخدمات المحلية.

إنّ الانتقال إلى الحكامة الجيدة في تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر يظل رهين تفعيل الآليات والميكانزمات التنظيمية والوظيفية التي تهم تسيير مجالها الإداري والمالي وتتجاوز الاختلالات والعراقيل التي مافتئ يعكسها الواقع المعاش، لذلك أصبح من الضروري تحسين طرق تسيير البلدية والولاية كجماعات إقليمية وفاعل رئيسي في تسيير الشأن المحلي في إطار الحكامة المحلية من خلال التحيين المستمر للنصوص القانونية قصد تطوير نظام اللامركزية وتوسيع نطاق مشاركة المواطن رفقة المجتمع المدني في اتخاذ القرار المحلي وتنفيذه ومتابعته في إطار الشفافية، مع تفعيل الحكامة الإدارية بأخلقة وعصرنة التسيير الإداري للجماعات الإقليمية، وكذا الحكامة المالية بعقلنة تسييرها المالي وتطوير مواردها الذاتية وتفعيل أداء الرقابة المالية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، الحكامة المحلية، التسيير المحلي، أخلقة الادارة المحلية، الحكامة المالية، الحكامة الإدارية .

Abstract

The establishment of local governance mechanisms is one of the most important solutions proposed to overcome the mismanagement and organization of local authorities Amidst the inflated levels of administrative corruption and the weak efficiency of the elected councils, which necessitates bringing in a set of pillars in order to activate good governance according to a new reform perspective based on establishing standards of participation, transparency and accountability in management in order to improve the performance of local bodies, while rearranging roles and responsibilities between them and the state and the sector private and civil society organizations in order to achieve comprehensive development and develop local services.

The transition to good governance in the management of local authorities in Algeria remains dependent on the activation of the organizational and functional mechanisms and mechanisms that concern the management of its administrative and financial sphere and overcome the imbalances and obstacles that have always been reflected in the lived reality, therefore it has become necessary to improve the management methods of the municipality and the state as local authorities and a major actor in the conduct of local affairs in the framework of local governance through the continuous updating of legal texts in order to develop the decentralization system and expand the scope of citizen participation, along with civil society, in local decision-making, implementation and follow-up within the framework of transparency, with activating administrative governance by moralizing and modernizing the administrative management of local authorities, as well as financial governance by rationalizing its financial management, developing its own resources and activating the performance of financial control.

Keywords: local authorities, local governance, local management, ethics of local administration, financial governance, administrative governance.