جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

سياسات إصلاح نظام البلديات في الجزائر

(دراسة تقييمية لقانون البلدية 11-10)

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

في العلوم السياسية – تخصص: **سياسة عامة**

إعداد الطلبة:

- بالصحراوي عبدالله
- شناف حسين
- بن حمزة عادل

إشراف الأستاذ:

– د. عبد الفتاح حلواجي

السنة الجامعية: 2022/2021

جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

سياسات إصلاح نظام البلديات في الجزائر

(دراسة تقييمية لقانون البلدية 11-10)

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

في العلوم السياسية – تخصص: **سياسة عامة**

إعداد الطلبة:

- بالصحراوي عبدالله
- شناف حسين
- بن حمزة عادل

إشراف الأستاذ:

– د. عبد الفتاح حلواجي

السنة الجامعية: 2022/2021

بسم الله الرحمن الرحيم

"... إني رأيت أنه لا يكتب إنسانا كتابا في يومه إلا قال في غده: لو غيرت هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر..."

العماد الأصفهاني

إهـداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهم الله ورعاهم وأطال في أعمارهم

إلى كل الأصدقاء

إلى كل من ساعدنا ولو بكلمة طيبة

إليهم جميعاً نهدي هذا العمل

بالصحراوي عبدالله

شناف حسين

بن حمزة عادل

شكــر وتقديــر

الحمد لله الذي هدانا إلى نور العلم وميزنا بالعقل ويسر لنا الطريق أولا وأخرا؛

الحمد لله الذي أعطانا من موجبات رحمته الإرادة والعزيمة على إتمام هذا العمل المتواضع؛

نحمد الله سبحانه وتعالى حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه حمدا يليق بمقامه وجلاله العظيم؛

تكاد لا تخلو البحوث العلمية من أشخاص يساهمون بالعون والنصح والتوجيه، قال رسول الله (ص): "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"، ومن باب الجميل نتقدم بجزيل شكرنا إلى الأستاذ المشرف **الدكتور عبد الفتاح حلواجي** الذي كان لنا سندا في سبيل إتمام عملنا هذا؛

حيث لم يبخل علينا بالنصائح القيمة والإرشادات طيلة فترة إعداد المذكرة؛

كما لا يفوتنا أن نقدم شكرنا أيضا إلى **الدكتور عبد الحميد فرج**، الذي قدم لنا بدوره الكثير من الإرشادات القيمة، والشكر موصول أيضا إلى كافة أساتذة وعمال وموظفي قسم العلوم السياسية خاصة وكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي عامة.

مقدمـــة

مقدمــة

تبنت الجزائر على غرار العديد من الدول النّظام الإداري اللامركزي، واعتبرته كوسيلة للنشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية، وبالنظر إلى المراحل التي تطورت فيها إدارة الجماعات الإقليمية في الجزائر، يظهر أن هناك اختلالات واضحة في تجسيد معالم اللامركزية الإدارية وتنفيذ المهام والصلاحيات المنوطة بالجماعات المحلية، خاصة ما تعلق منها بالجانب المالي، ذلك أنَ بلديات الجزائر لا تتواجد في مستوى واحد من الارتياح والتوازن المالي، وبالنظر لمحدودية الصلاحيات الممنوحة للهيئات المنتخبة المحلية، تضطر الدولة إلى تدعيم البلديات العاجزة ماليا، بالإعانات سنويا عن طريق صناديق مالية مخصصة لهذا الغرض مثل (الصندوق المشترك للجماعات المحلية).

خولت الدولة سلطات إلى البلديات بإتباع نظام اللامركزية، كونها النواة الرئيسية للتنمية المحلية، وقد وُضِعت أساسا بهدف تسيير شؤون الأشخاص وتحسين حياتهم اليومية، لذلك سخرت ووضعت في متناولها الآليات القانونية التي تسيرها، وكلفت الوصاية الإدارية (الولاية) بمراقبة مدى التزامها بالقوانين وتنفيذها للسياسات التنموية على أحسن وجه، وحق المواطن في معرفة طبيعة نتائج إنجاز تلك المشاريع، والتي تعكس تطلعاتها المعبر عنها.

إنَّ تلكم الرقابة المفروضة على البلدية من طرف الوصاية، ما فتأت تزيد من وطأتها وتثقل كاهل البلديات بمزيد من الصرامة، وتدفع بها في كثير من الأحيان إلى إلغاء أو تعديل برامجها المسطرة مسبقا، وتجعل من رؤساء البلديات مجرد موظفين عموميون لديها ينفذون الأوامر التي تأتيهم من طرفها، فعلى الرغم من إتباع أسلوب اللامركزية الإدارية والذي بمقتضاه تمنح السلطة جزءا من صلاحياتها إلى الجماعات المحلية للتخفيف من الأعباء على الحكومة المركزية تجاه المجتمع المحلي ومن كونها على دراية أكثر بمتطلباتها، فاقتصر دورها على تقديم الخدمات التقليدية للمواطنين بعيدا عن القيام بدورها الاقتصادي، حتى أصبحت بدلا من أن تقدّم حلولا للمواطنين، تواجه صعوبات في التسيير وعجزا ماليا وهو ما يفترض من السياسات المتراكمة لإصلاح لنظام الجماعات المحلية والبلديات خصوصا تداركه.

وقد عرفت الجزائر منذ استقلالها العديد من سياسات الإصلاح لنظام البلديات، تضمنها القوانين الأساسية للمنظومة المعنية، بدءا بميثاق البلدية الصادر في أوت 1966م، والذي أعاد صياغة نظام البلدية الموروث عن العهد الاستعماري، وتطبيقا له تم إصدار قانون البلدية في 1967م إلى أن جاء قانون البلدية في سنة 1990م، والذي واكب التغيرات السياسية التي عرفتها الجزائر بدخولها التعددية السياسية بموجب دستور 1989م والذي تم إلغاؤه بعد ذلك بموجب القانون 11-10، باعتبار أن فاعلية وكفاءة الجماعات المحلية تبرز من خلال قدرة الأشخاص على قيادة المجالس المحلية في كنف القوانين والنصوص التنظيمية والهيكلية، وذلك بتفعيل الأجهزة وتحويل الموارد المتاحة إلى برامج ومشاريع تلبي حاجيات المواطن وتعبر عن أولوياتهم وطموحاتهم.

أهمية الدارسة:

نظرا لأهمية البلدية كجهاز إداري محلي، فإن موضوع إصلاح نظام البلديات من المواضيع التي أسالت الكثير من الحبر من طرف المختصين والسياسيينوحتى رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية البلدية أنفسهم، خاصة في ظل تطبيق القانون 11-10، وهذا راجع لأهمية البلدية بحكم قربها من المواطن واعتبارها النواة الأولى في تسيير المجتمع المحلي، ودورها الأساسي الذي لا مناص منه في تحقيق التنمية المحلية وتلبية احتياجات المواطنين، وبالرغم من عدم حداثة الموضوع إلا أنه أخذ أهمية بالغة في الدراسة والتمحيص وأصبح الحديث عن البلدية والمجالس المحلية يكتسي أهمية بالغة في ظل التحولات والمعطيات الوطنية والدولية الراهنة، وقد زاد تركيز الدولة على دور البلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي وأصبح هدفا من طرف الحكومة في مجال الإصلاحات الإدارية، فنجاح السياسات العامة للدولة منوط بنجاح إدارتها المحلية ومجالسها المنتخبة، من أجل القيام بدورها وصلاحياتها على أكمل وجه، والنهوض بالتنمية المحلية وتحقيق الآمال التي ينشدها المواطن الذي اختار ممثليه عن طريق الانتخاب.

دوافع اختيار الموضوع:

إن اهتمام أي باحث ورغبته في دراسة موضوع ما، يكون مبنيا على اعتبارات ذاتية مرتبطة بشخص الباحث وتتحكم في اهتماماته وميوله نحو مواضيع معينة، واعتبارات أخرى موضوعية ترتبط بمحتوى موضوع الدراسة من حيث قيمته العلمية أو حداثته في التناول وجدوى البحث والتعمق فيه، وتقف وراء اختيار هذا الموضوع للبحث والدراسة نوعين من المبررات، أحدهما ذاتية وأخرى موضوعية، أما **الاعتبارات الذاتية** فهي رغبة الباحثين في دراسة موضوع البلدية كونها اللبنة الأساسية الأولى في بناء الدولة، وهي الهيئة التي يعبر المواطنون من خلالها عن رغبتهم المتنامية في إرساء معالم التنمية المحلية والمشاركة في الحكم عن طريق الانتخاب المكفول لهم قانونا.

أمَّا **الاعتبارات الموضوعية** للدراسة فتأتي من كون ما يشكله البحث حول "البلدية" من قيمة علمية، وذلك من خلال التركيز على دور المؤسسة البلدية ودراسة القوانين الخاصة بها، والبحث عن دور أكثر فعالية في التنمية المحلية والذي سينعكس عن تطوير البلد بصفة عامة، إضافة إلى ارتباط موضوع قانون 11-10 بالكثير من النقد الذي تلقاه في ظل تحولات عديدة على كافة الأصعدة، وهو ما فتح المجال لمزيد من الاجتهاد ومحاولة تسليط الضوء على هذا الموضوع والإحاطة به من مختلف الجوانب.

أدبيات الدراسة:

نظرا لأهمية البلدية كمرفق حيوي دوره تلبية متطلبات المجتمع على المستوى المحلي، وكذا دور رئيس المجلس الشعبي البلدي وقدرته على تسيير هذا المرفق رفقة مجلسه، ومن أجل تفعيل الديمقراطية التشاركية التي تتبني على أسس اشراك المواطن في الحكم المحلي تحت لواء القوانين والنصوص القانونية الواردة على هذه الهيئة، فقد حظي الموضوع بعديد الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع البلدية كجماعة اقليمية قاعدية وجدوى عمليات اصلاح هذه المنظومة على ضوء القوانين الجزائرية، ومن بين هذه الدراسات:

- كتاب الدكتور بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، والتي شرح فيها بإسهاب قانون البلدية واليات تسييرها والقوانين الواردة عليها، ويعتبر هذا الكتاب أهم مصدر يمكن الاعتماد عليه في دراسة قانون الجماعات المحلية لتوفره على كافة المعلومات اللازمة للإلمام بموضوع البلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي.
- الدراسة الأكاديمية في مذكرة فوزية شاكي:- الإصلاح الإداري لنظام البلدية في الجزائر- دراسة في قانون البلدية 11-10، المقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة سنة 2016، وقد تناولت فيها موضوع الإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية، محاولة إبراز أهم التعديلات التي طرأت عليها.
- دراسة محمد زكرياء لشلاش، النظام القانوني للبلدية من 1990 إلى 2011، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الجماعات المحلية، جامعة مولاي الطاهر،سعيدة، الجزائر، سنة 2017، والتي تناول فيها تسيير البلدية على ضوء تحليل القانونين 90-08 و 11-10 في الفترة الممتدة من 1990 إلى غاية 2011.

إشكالية الدراسة:

في إطـار الدور الذي أقـره المشرع الجزائـري للجماعـات المحليـة ممثلة في البلديـة والمجـلس الشعبي البلـدي، ما هو التقييم الذي تقدمه تطبيقات نظام البلدية المتضمن في القانون 11-10 ؟، وما آفاق الإصلاح المنتظرة إثر ذلك؟.

التساؤلات الفرعية:

يبرز لدينا من خلال هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- ما مدى نجاعة الصلاحيات الممنوحة للبلدية من أجل ممارسة أدوارها في ظل القانون 11-10، وتفعيل دور رئيس المجلس الشعبي البلدي فيها؟
- هل الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القانون 11-10 قادرة على مواجهة التحديات الراهنة للجماعات المحلية؟

- ما هي أهم برامج الإصلاح التي انتهجتها الدولة على الصعيد المحلي من أجل تحقيق التنمية المحلية؟

الفرضيات:

- ✓ نظام البلديات يعكس أفق المنتظم السياسي تجاه البلديات وحدود دورها ضمنه.
- ✓ مكانة البلدية في الجزائر تؤدي وظيفة تنفيذ جزئي للسياسات العمومية الممركزة.
- ✓ يتحكم في طبيعة واتجاهات إصلاح نظام البلديات محدودية أفق دمقرطتها لدى المنتظم السياسي.

أهداف الدراسة:

الهدف من دراستنا هذه، هو توضيح أهم سياسات إصلاح نظام البلدية في الجزائر وإبراز واقع تسيير منظومة الجماعات المحلية وفقا للنصوص القانونية السارية والتعديلات التي طرأت عليها، ومدى نجاعة القانون البلدي 11-10 وتقييم تطبيقاته وتحديد ايجابياته وسلبياته، استنادا على دراسة وتحليل مختلف المواد المكونة له، وكذا المواقف والآراء التي اهتمت بهذا الجانب، كما قمنا بدراسة وتقييم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون 11-10 وتطبيقاتها على أرض الواقع، لتوضيح مدى توفيق هذه الهيئة في تحقيق الأهداف المرجوة منها في ظل هذا القانون باعتبار أن هذا الأخير ألغى القانون السابق 90-08، الذي لقي بدوره انتقادات لاذعة على مدار عشرين سنة من تطبيقه في الجزائر.

الإطار المنهجي:

بإعتبار أن المنهجية هي العلم الذي يبحث في الطرق التي يستخدمها الباحثون لدراسة المشكلة البحثية والوصول إلى الحقيقة، وعلى إعتبار أن الفصل بين المناهج العلمية غير ممكن في البحث العلمي لأن لجميع المناهج خطوات مختلفة ، ولذلك ارتأينا الإعتماد على مجموعة من المناهج نعتقد أنها كفيلة بإيصالنا إلى درجة من الدقة والحياد العلمي ومن ثم إلى دراسة موضوعية، حيث سوف نستخدم المناهج التالية:

- **المنهج الوصفي التحليلي:** فرضت علينا طبيعة الموضوع دراسته بإتباع المنهج الوصفي التحليلي، والذي استخدمناه من أجل تحليل ووصف مختلف مواد القانون 11-10، وفحص مضامينه ومحتوياته، وكذا بعض القوانين والتشريعات والدساتير ذات الصلة بموضوع البلدية كظاهرة أو كموضوع للدراسة، من خلال وصف هذا الجهاز الإداري وما يحتويه وكيفية تسييره والعوامل المؤثرة فيه والنصوص القانونية الواردة فيه.

- **أداة تحليل المضمون:** وهي إحدى أدوات البحث الملائمة للدراسة، وتتضمن وصفا دقيقا ومنظما لمحتوى الوثائق والنصوص المكتوبة خاصة ذات الطابع الرسمي، إذ يكون استخدام هذه الأداة بصدد هذه الدراسة من حلال تحليل مضمون مختلف التشريعات والقوانين ذات العلاقة بموضوع الدراسة، وهي على وجه التحديد قانون البلدية 11-10 المتعلق بالبلدية.

الإطار النظري:

بالنسبة للإطار النظري فلقد رأينا أن البحث في موضوع البلدية يتطلب الإحاطة به من الجوانب القانونية وتأطيره من خلال مجموعة من النظريات الأصيلة في العلوم والدراسات السياسية، وعليه اعتمدنا على الإقتراب القانوني، حيث يعتبر الإقتراب القانوني من أعرق الإقترابات في دراسة النظم السياسية والإدارية، فهو يمكننا من دراسة الأحداث والمواقف والعلاقات من الجوانب القانونية، أي على مدى إلتزام تلك الظواهر، ومنها مدى تطبيق قوانين الإصلاح على المستوى المحلي وأداء المنتخبين المحليين ودورهم في تحقيق التنمية المحلية، فهو اقتراب يصف الظواهر من خلال معيار المشروعية القانونية مفاهيم الحقوق، الصلاحيات، الواجبات، المسموحات، والممنوعات، الإجراءات التمويل، العلاقات بين مكونات المؤسسات وحدود التداخل والإستقلالية.

هيكلة الدراسة:

لمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث إلى ثلاثة فصول:

خصصنا الفصل الأول لدراسة الإطار العام والمفاهيمي للإدارة المحلية، حيث تطرقنا إلى تعريفها ومقوماتها وأهميتها في المبحث الأول، ثم تناولنا في المبحث الثاني اللامركزية الإدارية، التعريف بها ومعايير التفرقة بينها وبين عدم التركيز الإداري، وأحطنا بالبلدية كوحدة من وحدات الإدارة المحلية في المبحث الثالث.

أما الفصل الثاني، فخصصناه لدراسة البلدية على ضوء القانون 11-10، حيث ذكرنا في المبحث الأول مشروع قانون البلدية لسنة 2011، ثم تطرقنا إلى مضمون هذا القانون في المبحث الثاني.

في الفصل الثالث، قمنا بدراسة تقييمية لنظام البلدية في واقع الممارسة الميدانية ودوافع وآليات إصلاح نظام البلديات في الجزائر، حيث تناولنا في المبحث الأول تقييم قانون البلدية 11-10، وفي الختام تطرقنا في المبحث الثاني إلى إصلاح نظام البلدية وذكرنا فيه الآليات الكفيلة بعملية الإصلاح.

صعوبات البحث:

يواجه الباحث أثناء جمع وترتيب المعلومات اللازمة والعناصر المتعلقة بالموضوع، بعض الصعوبات من بينها قلة المراجع المرتبطة بموضوع البحث والتي تعود أساسا إلى جوهره الأساسي، وهي عملية تقييم سياسات إصلاح نظام البلديات من منظور سياسي، كما أن هذا النوع من البحوث يقتضي دراسته وفق منهج دراسة الحالة حتى يمكن استقاء المواقف والآراء حول الموضوع من طرف فئة معينة (سياسيين، أساتذة، طلبة في الاختصاص، رؤساء مجالس شعبية بلدية...)، للوقوف الفعلي على الظاهرة المدروسة، بيد أن دراستنا هذه جاءت دراسة تقييمية نظرية، فأغلب ما أتيح لنا من مراجع تطرقت إلى موضوع البلدية في إطاره العام المفاهيمي والهيكلي والتنظيمي.

الفصل الأول:

الإطـار المفاهيـمي لنظـام البلديـــات

تمهيد

تحتل الإدارة المحلية مكانا هاما وبارزا في منظومة الدول، نظرا لما لها من أثار بعيدة المدى على مستويات عدة، في الجزائر يعتمد التنظيم الإداري المحلي جانبين أساسيين هما المركزية واللامركزية، والانتخابات كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية البلدية و الولائية، وتُعتبر اللامركزية الأسلوب الذي تسير عليه إدارة الجماعات المحلية، كما أنَّ المقصود بالمركزية أنها جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة وتأخذ في الواقع شكلين أساسيين هما: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، وهي الصورة اتسعت في مجالات النشاط الإداري حيث تقوم على أساس فكرة التفويض، ومن هنا يمكن تصنيف التفويض الإداري إلى تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

من خلال هذا الفصل سنقوم بتسليط الضوء على المفاهيم الأساسية التي تندرج في سياق الإدارة المحلية وكذا اللامركزية الإدارية، بغية فهم مختلف الجوانب التي يعتمد عليها التنظيم الإداري المحلي، حيث نتناول في هذا الفصل الأول الإطار النظري والمفاهيمي للإدارة المحلية وبعض المفاهيم المرتبطة به.

قسمنا الفصل الأول إلى ثلاثة مباحث، جاء المبحث الأول ليعالج مفهوم الإدارة المحلية، أما المبحث الثاني تناولنا فيه ماهية اللامركزية الإدارية، أما المبحث الثالث نتطرق فيه إلى البلدية كنموذج ووحدة من وحدات الإدارة المحلية والحكم المحلي.

المبحث الأول: الإدارة المحلية كنطاق لنظام البلديات

في هذا المبحث سنتناول الإطار العام للإدارة المحلية باعتبارها نطاقا عاما لنظام البلديات، وهو التطبيق الذي تعتمده الأنظمة المقارنة لمبدأ اللامركزية الإدارية ومنها الجزائر.

المطلب الأول: في مفهوم الإدارة المحلية.

تعددت وتنوعت التّعريفات المتناولة للإدارة المحلية تبعا لوجهات نظر الفقهاء، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة السياسية والقانونية التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب، ومن بين هذه التعريفات:

يقول الأستاذ الدكتور"**عمار بوضياف**" أن الفقهاء والمختصين في علم الإدارة أو القانون الإداري ينظرون إلى الإدارة المحلية أنها صورة من صور التضامن الاجتماعي أو تركيبة اجتماعية أو منظمة اجتماعية[1]، وتقوم على فكرة تقسيم العمل، أما من زاوية سياسية – وهذا ما يهمنا في بحثنا هذا–، فينظر إليها أن المجالس المنتخبة تمثل قاعدة للامركزية يمكن من خلالها المنتخبين على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد بحق فكرة الديمقراطية.

أما الأستاذ "**فؤاد العطار**" فعرفها بأنها: توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها[2]، وهو بذلك يركز على الجانب الانتخابي وعلى رقابة الحكومة المركزية وإشرافها باعتبارها تدخل في البناء الفقهي للإدارة المحلية.

1- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 55.

2- فؤاد العطار، **مبادئ في القانون الإداري**، ط 1، القاهرة، 1957، ص 176.

كما عرفها الكاتب البريطاني **مودي قرام (Modie Grame)**، أنها مجلس منتخب ترتكز فيه الوحدة المحلية، و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين لسكان الوحدة المحلية و يعتبر مكملا للأجهزة الحكومية[1].

كما تعرف بأنها طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية[2].

كما هنالك أيضا اتجاهات تعرف الإدارة المحلية حسب مفهومها وحسب نظرتها لدرجة استقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية.

فالاتجاه الانجليزي يعرفها على أنها: مجلس منتخب تتركز فيه السلطات المحلية ويكون مسؤول سياسيا أمام الناخبين المحليين ويعتبر مكملا من الأجهزة الحكومية، كما يعرفها على أنها ذلك الجزء من الحكومة الذي يختص أساسا بالموضوعات التي تخص سكان منطقة معينة، بالإضافة إلى المسائل التي ينظر إليها البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات منتخبة تكمل الحكومة المركزية، أما الاتجاه الفرنسي فيعرفها على أنها عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها وتضطلع بتصريف شؤونها المحلية بشرط توفر عناصرها وعدم خضوع هذه الهيئات لرقابة صارمة من جانب السلطات المركزية [3].

من خلال التعريفات السابقة، نخلص إلى التعريف العام الذي يشتمل على قواسم مشتركة في مختلف تعريفات المختصين للإدارة المحلية بأنها: جزء من النظام العام للدولة منحها القانون الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلالية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

1- محمد محمود الطعامنة، **الملتقى العربي الأول نظم الإدارة في الوطن العربي**، عمان، الأردن، 2003، ص 7.

2- ناصر لباد، **القانون الإداري**، ج 1، التنظيم الإداري، (الجزائر: د.د.ن، ط3، 2005)، ص 170.

3- محسن يخلف، **دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية:** دراسة حالة بسكرة ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية (جامعة بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013)، ص 14.

المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية.

اعتمدت الجزائر منذ الاستقلال على نظام الإدارة المحلية كنمط للحكم، ولهذا النظام العديد من المزايا على كافة الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

من الناحية السياسية، تكمن أهمية الإدارة المحلية في أن التعاون بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي يؤدي إلى قرب الحكومة من المواطنين وإخراج سلبياتهم ودفعهم نحو العمل الصالح ووحدتهم المحلية، كما تقوم الإدارة المحلية بحل المشكلات التي تقابل الدول المتعددة الأجناس والديانات والقوميات، إذ تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية للأقليات بها فيتحقق لهم بالمقابل نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة[1].

أما من الجانب الإداري، فإن للإدارة المحلية أثر بالغ الأهمية، فقد أدى التقدم التكنولوجي في ميادين الحياة المختلفة والواقع الاقتصادي والاجتماعي إلى ضرورة البحث عن أكفل الوسائل لتحسين الأداء الوظيفي، فنظام الإدارة المحلية يساهم في الرفع من كفاءة المستخدمين وفعالية الوظيفة الإدارية مما يؤدي بدوره إلى زيادة سرعة وانجاز الخدمات والتعرف على مكامن الضعف ومواجهتها في الأوقات المناسبة، والقضاء على البيروقراطية الإدارية التي تعد أحد أهم مميزات الإدارة الحكومية التي تسعى الإدارة المحلية إلى القضاء عليها بنقل صلاحية الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون المطالب الشعبية المحلية[2]، كما تعتبر الوحدات المحلية مجالا خصبا لتجربة النظم الجديدة فإذا ما نجحت اعتمدتها الحكومة المركزية[3].

1- حسين الطراونة وأخرون، **المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية**، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2012، الأردن، ص 43.

2- محمد محمود الطعامنة، **مرجع سابق**، ص 16.

3- محمد بدران، **الإدارة المحلية (دراسة في المفاهيم، المبادئ العلمية)**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986، ص 24.

تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم وتعمل غالبا على إدارة مصالحهم مما يؤدي إلى إشباع رغباتهم، ويهدف نظام الإدارة المحلية إلى تقوية البناء الاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع القوى الإيجابية بها بدلا من تركيزها في العاصمة.

يتيح نظام الإدارة المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعات المحلية مما يؤدي إلى النهوض في جميع المجالات الثقافية و الفنية و الفكرية [1]، كما يعمل على تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويا في مجالات العمل المحلي ويزيد من الشعور بالانتماء إلى المجتمع ويكرس المشاركة الشعبية للأفراد في عملية اتخاذ القرار.

فمن منطلق فكرة تكريس المشاركة الشعبية فالمواطن مساهم بدرجات متفاوتة في التصميم والإشراف على سياسات التنمية المحلية سواء بمجهوداته الذاتية أو التعاون مع الأجهزة المركزية والمحلية، ومن جهة أخرى فعلى اعتبارها كنمط حياة فالإدارة المحلية تسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية وتساهم في إرسائها من خلال توزيع الأعباء المحلية وتحصيلها[2].

أما اقتصاديا، ينتج عن تطبيق هذا النظام مردودا أفضل على المستوى الإقتصادي فإنّ وجود الهيئات المحلية هو ضرورة مطلقة من أجل تنفيذ الخطة العامة للدولة، ممثلة في سياستها التنموية فالجماعة المحلية القاعدة الأساسية لتحقيق التنمية بمفهومها الشامل على مستوى الجماعة المحلية وهذا من خلال توحيد جهود المواطن وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الإقتصادية والثقافية والإجتماعية للمجتمعات المحلية وإستجابة أسرع للإحتياجات المحلية خاصة في الظروف الإستثنائية كالكوارث الكبرى والحروب[3].

1- حسين الطراونة وأخرون، **مرجع سابق**، ص 44.

2- سمير محمد عبد الوهاب، **الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة**، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، مصر، 2006، ص 19.

3 - عبد الفتاح حلواجي، **التمثيل السياسي المحلي في الجزائر: الإطار الدال والممارسة الميدانية، دراسة ميدانية للعهدة الانتخابية 2007-2012 بولاية الوادي**، (مذكرة ماجيستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03)، الجزائر،ص 90، 2013/07.

فالأخذ بنظام الإدارة المحلية يؤدي إلى كثير من المزايا الاقتصادية:

- يؤدي إلى جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي[1].
- يؤدي إلى لامركزية التصنيع مما يتيح الفرصة للمناطق المحرومة النهوض صناعيا.
- يعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية المراد تحقيقها.
- إن الوحدات المحلية أكثر دراية بمعرفة حاجات ومشاكل المجتمع المحلي مما يساعد في وضع خطط تنموية فعالة[2].
- تأسيس مشروعات اقتصادية تلاءم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح المشاريع الاقتصادية التي تحتاجها الوحدات المحلية.
- تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي[3].

- **مقومات الإدارة المحلية:**

تقوم الإدارة المحلية على أسس ومقومات[4]، وهي:

الشخصية المعنوية: مجموعة من الأشخاص أو الأموال، تتمتع بالشخصية القانونية؛ أي تمنح الإدارة المحلية الاستقلال القانوني عن الحكومة أو الإدارة المركزية مع احتفاظ الحكومة أو السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية .

مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية: وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن

1- محمد بدران، **مرجع سابق**، ص 53.

2- طعيمة الجرف، **مبادئ في نظم الإدارة المحلية**، د.د.ن، القاهرة، 1962، ص 25.

3- **المرجع نفسه**، ص 26.

4- فؤاد العطار، **مرجع سابق**، ص 147.

السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف المشرع بها، وتتكون هذه الهيئات من ثلاثة أجهزة أو ثلاث سلطات هي: السلطة التقريرية، السلطة التنفيذية، والسلطة الرقابية.
تتمثل السلطة التقريرية في المجالس الشعبية المحلية، والتي تمثل سلطة التشريع على المستوى المحلي.
أما السلطة التنفيذية فهي مجموع الموظفين الإداريين والفنيين والماليين العاملين في الإدارة المحلية.
أما السلطة الرقابية فتتمثل في رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية.

- **الاستقلال الإداري:** حيث لا يكفي وجود مصالح محلية متميزة ومنح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية لقيام نظام الإدارة المحلية، إذ لابد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية[1].

إن الإدارة المحلية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالا عن السلطة المركزية وهي لا تعني أيضا الخضوع والتبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة و تتجلى هذه الرقابة في ثلاثة مجالات، رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئات ورقابة على الأعمال[2].

1- محمد بدران، **مرجع سابق**، ص 31.
2- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر**، ط 1، جسور للتوزيع، الجزائر، 2003، ص39 .

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية كمبدأ إداري لنظام البلديات.

نظرا للارتباط الوثيق بين الإدارة المحلية التي قمنا بتعريفها سابقا واللامركزية الإدارية، لابد من معرفة مدلول هذه الأخيرة كونها النمط التي تنتهجه الدولة في تسيير المرافق التابعة لها.

المطلب الأول: اللامركزية الإدارية: المفهوم والأشكال.

اللامركزية عبارة عن أسلوب في التنظيم الإداري، يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونا، واللامركزية بهذا المعنى تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية [1]، فالأولى في معناها تقضي بتوزيع الوظائف الحكومية المختلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، أما اللامركزية من منظور إداري فتعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد من المركز إلى وحدات محلية في الميدان؛ وبمعنى أخر فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا بينهما، على أن تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والإشراف[2]. كما قد تكون اللامركزية واسعة "عريضة" أو ضيقة أي محدودة المجال وفي جميع الحالات فإن ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للهيئات المحلية المختلفة والتي تختلف نسبتها عمليا من بلد لأخر،طبقا لخصوصية وظروف كل دولة وخصائصها، كما أنها تقوم في الوقت ذاته على مبدأ المشاركة المواطن في تسيير شؤونه وهذا هو العنصر الرئيسي الذي يميزها.

1- شعبان شلبي، **المجالس الشعبية المحلية**، جمعية النهضة الريفية للنشر، القاهرة، د س ن، ص190.

2- أيمن طه حسن أحمد، **المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية**، مذكرة ماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين 2008، ص32.

إن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالي وإداري لممارسة صلاحياتها، لكن هذه الاستقلالية لا تعني إعفاء تلك الكيانات ولا بأي صورة من الصور عن ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها.

إنَّ للامركزية أشكال فمنها الإدارية والسياسية كما توجد الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية، سنوجزها كما يلي:

اللامركزية الإقليمية:

طبقا لها تقوم على وحدات إقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية لإقليم أو منطقة من الدولة، ما يقتضي أن تكون هناك مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، يعهد الإشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة، ويعتبر هذا النوع من الإدارة مرادفا لنظام الإدارة المحلية، وهذه اللامركزية تفترض وجود وحدات إدارية محلية مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية منتخبة كانت أو معينة، وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية، وفي هذا المجال ينبغي التمييز بين اللامركزية محل الدارسة ووحدات عدم التركيز الإداري، الأولى تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطات طبيعية محلية، ولها اختصاصات أصلية يكفلها القانون بحيث لا تخضع بصورة مطلقة للسلطة المركزية في العاصمة، في حين أن الوحدات الفرعية للإدارة المركزية (وهو ما يمثل عدم التركيز) ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية[1].

1- بوجمعة بوعزاوي، **الديمقراطية المحلية (دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب)**، محاضرة ملقاة بكلية الحقوق، سلا، المغرب، 2006.

اللامركزية المصلحية أو المرفقية:

هي قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحدودة في منطقة واحدة أو عدة مناطق في الدولة، وهي ما تعرف بالمؤسسات العامة، وإتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الحكومة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيدا عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها، وذلك بهدف تقديم خدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفعالية أكبر، كما أن لها ذمة مالية مستقلة وتتمتع بحقها في اللجوء إلى القضاء على أن تتولى مسؤولياتها ضمن الاختصاصات المسندة إليها[1].

المطلب الثاني: معايير التفرقة بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري

أصبح التقارب بين مصطلحّي اللامركزية وعدم التركيز الإداري محلاً للوقوع في اللبس والخلط بينهما خاّصة أن كلاهما ينبثق عن إحدى الوظائف الإدارية، ويكمن الاختلاف بينهما من حيث مدى التخويل باتخاذ القرارات، حيث يعرف عدم التركيز الإداري أو المركزية المعتدلة أنها الصورة المخففة للمركزية والذي يقضي بمنح ممثل السلطة المركزية مجموعة من الصلاحيات لاتخاذ بعض القرارات دون الرجوع للسلطة المركزية الأم، ويتسم هذا الأسلوب بالمرونة والمواكبة للتطوّرات والأحداث التي قد تشهدها الساحة في أي وقت، وتعد هذه الصورة سائدة في هذا العصر لقدرتها على مواجهة متطلبات إدارية متطورة، فمهما تعددت صور المركزية الإدارية واختلفت أشكالها تبقى محكومة بالأصل العام، وهو سلطة البت النهائي في الوظيفة الإدارية بيد السلطة مركزية، لذلك قال "odillon Barrot": إننا دائما أمام نفس المطرقة التي تضرب، ولكن مع تقصير في اليد الضاربة[2]".

1- حسن عواضة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، ط 1، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر، بيروت، 1983، ص 31.

2- فريجات إسماعيل، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الجزائري**، مذكرة ماجستير في القانون العام-تخصص: تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 12.

أمّا اللامركزية فهي طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية ومصلحية تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة[1]، فهي ترمي إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والهيئات الأخرى سواء كانت منتخبة كالبلديات أو المؤسسات العامة[2]، فبخلاف المركزية القائمة على احتكار الوظيفة الإدارية في الدولة حصرا وقصرا على الحكومة المركزية، تسعى اللامركزية إلى تقسيم وتفتيت هذه الوظيفة بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص الإدارية الأخرى سواء على أساس إقليمي أو فني تخصصي، مما ينتج عنه تعدد الأشخاص الإدارية إلى جانب الدولة، في حين لا تسمح الأولى بالحياة لأية هيئة أخرى دون الدولة، وتأخذ إحدى الصورتين التي سبق وأن أشرنا إليهما سابقا[3] (اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية).

1- الباحثين، مقال بعنوان "مفهوم الاللامركزية الإدارية" عن موضوع المركزية واللامركزية ومعايير التفرقة بين المركزية وعدم التركيز الاداري، متاح عبر الرابط: **https://mawdoo3.com/** متصفح بتاريخ: 2022/04/09.

2- عثمان خليل عثمان، **التنظيم الإداري في الدول العربية**، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 1956، ص13 .

3 - **المرجع نفسه**، ص14.

المبحث الثالث: البلدية كوحدة من وحدات الإدارة المحلية

تتعدد المصطلحات المرادفة للإدارة المحلية، فنجد مصطلح الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية، وعلى الرغم من الاختلاف في التسمية إلا أن لها معنى واحد ويفيد التنظيم الإداري المحلي، وما استعمال هذه المصطلحات راجع بالدرجة الأولى إلى مصدرها بحيث نجد أن الجماعات الإقليمية عبارة عن التسمية الدستورية لسنة 1996 في المادة 15: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية..."[1]، وهي ذاتها التسمية غير المستعملة بكثرة؛ أما مصطلح "الجماعات المحلية" فهي التسمية المتداولة بكثرة على المستوى الرسمي من خلال الخطابات السياسية الرسمية أو من خلال التسمية المطلقة على الجهة الوصية المشرفة على الجماعات المحلية، والتي تسمى في صلب الموضوع بـ"وزارة الداخلية والجماعات المحلية"[2]، ومن ثم فان استعمال هذه المصطلحات جاء تفاديا للبس الذي قد يحدثه مع بعض المصطلحات الأخرى الشائعة في التعابير القانونية.

نصت المادة 16 من الدستور على التالي: « إن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية».

إذا، ومن أجل دراسة الإدارة المحلية في الجزائر وجب التطرق إلى نظام البلدية، وسنسلط الضوء على القانون 11-10 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011 الصادر في الجريدة الرسمية العد 37 بتاريخ 22 جويلية 2011 المتضمن قانون البلدية.

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 15من المرسوم الرئاسي رقم (96-438) مؤرخ في 1996/12/07 **المتضمن دستور 1996**، الصادر بالجريدة الرسمية ، العدد 76.

2- بوحانة تابتي ، **محاضرات في مقياس الجماعات المحلية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، ص 14.

المطلب الأول: البلدية: الإحاطة بالمفهوم

تعتبر البلدية الإدارة الأولى القريبة من كل المواطنين، فالكل ينتمي إلى بلدية على الأقل من حيث المولد أو المسكن، والبلدية مؤسسة دستورية وهي مجموعة إقليمية لامركزية أنشئت وفقا للقانون الذي منحها الشخصية المعنوية يقطنها مواطنون لهم مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية، كما أهنا تأخذ شكل دولة مصغرة وهي أحد التنظيمات الهيكلية الأساسية للدولة، مكلفة بتطبيق القوانين والأنظمة كما تضمن السير الحسن لمرافقها العمومية وليست كيان إداري مستقل عن الدولة.

تتوفر البلاد على 1541 بلدية من أحجام مختلفة حسب التقسيم الإداري لسنة 1984، المعيار القانوني الوحيد للتمييز بينها هو عدد السكان، فبناء عليه يتحدد عدد المنتخبين ويتحدد ما يسمى الهيكل التنظيمي L'organigramme.

إن الطبيعة الإقليمية الجغرافية للجزائر متنوعة، فهناك البلدية الساحلية، البلدية التلية، البلدية السهلية، البلدية الجبلية، البلدية السهبية والبلدية الصحراوية دون أن ننسى البلدية الحدودية.

أشار المشرع الجزائري في مختلف الدساتير الجزائرية إلى الجماعات الإقليمية و ذكر من بينها البلدية واختلفت إشارته لها بحسب الدستور المنتهج آنذاك، بدأ بدستور 1963 مرورا إلى التعديلات الدستورية التي أتت بعد ذلك* (1989، 1996، 2002، 2008، 2016،2020).

* – شهد الدستور الجزائري عدة تحولات في مختلف المراحل التي استدعت فيها الظروف القيام بتعديلا، وذلك بغرض مسايرة الأوضاع الداخلية والخارجية حيث كانت وهي دساتير: (1976، 1988، 1989، 1996، 2002، 2008، 2016، 2020).

تعريفات البلدية حسب القوانين والنصوص التنظيمية:

نص دستور 1963 المؤرخ في 10 ديسمبر 1963 في المادة 09 منه إلى البلدية بقوله:"الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية وإدارية واقتصادية و اجتماعية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية و الإدارية و الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية القاعدية.

ودستور 1976 المؤرخ في 22-11-1976 فقد كان ذكرها في المادة 36: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية[1]".

أما بالنسبة إلى دستور 1989 أشار إليها بأن:"الجماعة الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة الإقليمية وهو ما أبقى عليه تعديل 1996[2].

كما أشار القانون المدني إلى البلدية في المادة 49 منه في الفقرة الأولى قائلا:"الأشخاص الاعتبارية هي الدولة الولاية و البلدية[3]".

وعرفتها المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 1990/04/11 بأنها:

"البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون[4]"، بمعنى أن البلدية هي وحدة لامركزية أساسية و منحها القانون الشخصية المعنوية باعتبارها مرفق عمومي، لها حقوق كما عليها من التزامات مما

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم (76-97) مؤرخ في 1976/11/22، **المتضمن الدستور الجزائري** ، الجريدة الرسمية، العدد 94 الصادرة بتاريخ 1976/11/24، المادة 36.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي96 – 438 المؤرخ في1996/12/07 **المتضمن الدستور الجزائري**، الجريدة الرسمية، العدد 76.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **القانون المدني الجزائري**، الجريدة الرسمية، العدد 44، 2007، المادة 49 (معدلة)، ص 21.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-08 المؤرخ 1990/04/07 **المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية رقم 49 الصادرة بتاريخ 1990/04/07، المادة 01.

يجعلها متميزة عن الأفراد المسيرين لها من جهة، و لها ذمة مالية خاص، من جهة أخرى، أي أنها تتمتع باستقلال مالي عن الأشخاص المسيرين لها و كذا باعتبار أن الاستقلال المالي من خصائص الشخصية المعنوية.

من خلال تعاريف الدساتير الجزائرية للبلدية، يتجلى لنا المكانة الهامة لها ودورها الهام في الدولة الحديثة، وعليه فإن التنظيم البلدي في الجزائر ذو مكانة خاصة لما يتمتع به من خصائص، حيث مر بمراحل تاريخية عديدة منذ الوجود الاستعماري، كما عرف هذا التنظيم بعض الأزمات فرضت عليه أوضاعا استثنائية.

إن القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، هو التشريع الساري حاليا على البلدية، ونظرا لأهمية هذا القانون فإنه احتوى على قائمة طويلة من المراجع القانونية غطت ثلاثة صفحات ونصف من الجريدة الرسمية.

نصت المادة الأولى منه على التالي:« البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون[1]».

كما جاءت المادة الثانية من نفس القانون لتنص: «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية[2]».

تقول المادة السادسة من نفس القانون: «للبلدية إقليم، اسم و مقر رئيسي3».

و طبقا للمادة الثالثة منه: « يدير البلدية مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية4 ».

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22 **المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/22، المادة 01، ص 07.

2- **المرجع نفسه**، المادة 02، ص 07.

3- **المرجع نفسه**، المادة 06، ص 07.

4- **المرجع نفسه**، المادة 03، ص 07.

كما نصت المادة 15 أيضا، تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]».

يستوقفنا خلال تعريف البلدية في المادة الأولى، عبارة " تسيير الشؤون العمومية"، حيث يقودنا هذا المصطلح إلى مدلولين اثنين، فالمدلول الأول القول بـ "العمومية"، أي أن البلدية باعتبارها إحدى عناصر الجماعات المحلية تقوم بأعمالها مثلها مثل أي هيئة إدارية ذات طابع عمومي خاضعة لقواعد القانون العام لا تتمتع بالاستقلالية التامة، وهذا يقودنا للتساؤل حول مدى نجاعة العملية الانتخابية وإرساء مجالس منتخبة لها شخصيتها المعنوية وذمتها المالية في السير نحو تجسيد التنمية المحلية اجتماعيا واقتصاديا وثقافيا والتي ينشدها المواطن الذي قام باختيار ممثليه في هذه المجالس، أي أن هامش الحرية مقيد ومحدد قانونا طالما أن هذه الهيئة (عمومية) خاضعة للسلطة المركزية تعود إليها في كل كبيرة وصغيرة وهذا مخالف لخصوصية البلدية؛ هذا المدلول في محتواه نراه بأنه يصنف مبدأ الانتخاب كوسيلة أو أسلوب من أساليب تسيير المجالس المنتخبة وليس ركنا أساسيا من أركان اللامركزية الإدارية.

أما المدلول الثاني، فيفهم منه أن المواطن هو من يسير الشؤون العمومية، وأن القانون كرس المواد والآليات التي تسمح له بالمشاركة في الشأن المحلي ممثلا في المجلس البلدي المنتخب وهذا قصد تحقيق التنمية المحلية لبلديته أو منطقته وهذا ما نصت عليه كل الدساتير الجزائرية بقولها، أن الشعب أو المواطن هو مصدر كل سلطة، وأن مبدأ اللامركزية يقوم على المشاركة الفعلية للجماهير في تسيير الشؤون العمومية، أي مساهمة الفرد في كل

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المادة 15، ص 08.

الأعمال، وفي كل المستويات في مختلف مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لكن الواقع يقول غير ذلك، إذ يظهر لنا أن مصطلح تسيير الشؤون العمومية له بعد سياسي أكثر منه اجتماعي أو اقتصادي، لأن أغلب السياسات العمومية المنتهجة هي أحادية الجانب*، تستثني المواطن من حقه الدستوري في التمكين من تسيير شؤونه المحلية ونصنفها ضمن احتكار السلطة باسم المواطن، وهذا راجع إلى غيابه عن الساحة المحلية واقتصار دوره على المشاركة الموسمية في الانتخاب وانصرافه إلى شؤونه الخاصة، ضف إلى ذلك غياب الإطار القانوني الواضح الذي يعترف وينظم هذه العملية التي يصعب على المشرع تطبيقها وتكريسها في مجالات أو ميادين عمومية أخرى.

المطلب الثاني: البلدية: الأجهزة والهيئات.

- **مفهوم المجلس الشعبي البلدي:**

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة تداولية، يشرف على تسيير شؤون البلدية وإدارة الشؤون المحلية، كما يعتبر الجهاز الأساسي في البلدية وهو مظهر من مظاهر الممارسة الديمقراطية (الانتخاب وحق منح حرية اختيار الشعب لممثليه)، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.

فطبقا للمادة 15 من قانون البلدية المشار إليه سابقا، "تتوفر البلدية على: –هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة

*– لأنه (حسب رؤيتنا) أغلب السياسات والبرامج التي تطبقها الدولة برامج صادرة عن السلطات التنفيذية المركزية العليا، وأن أغلبها مقيد بسلطة وصائية وتخضع لرقابة مشددة، كرس المشرع حق الانتخاب ومنح صلاحيات هلامية لا تكاد تكون واضحة المعالم، تتميز بكثرة التعقيد وعدم الوضوح وكثرة النصوص التنظيمية، ما يؤثر على السير الحسن لأعمال المجالس المنتخبة.

ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، تمارس الهيئات أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به[1].

- **تشكيلة المجلس الشعبي البلدي:**

المجلس الشعبي البلدي هو الجهاز المنتخب الذي يعبر عن احتياجات السكان[2] ويتكون من أعضاء يتناسب و عدد سكان البلدية حيث يتراوح من عددها من 07 إلى 43 عضوا، ينتخب المجلس الشعبي البلدي لعهدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع العام والسري من طرف مواطني البلدية، يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة حسب تعداد السكان قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية.

نص قانون البلدية على اللجان الدائمة التي تتمثل في:

- لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار،
- الصحة والنظافة وحماية البيئة،
- لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية[3]،
- الري و الفلاحة والصيد البحري،
- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

- **رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

كما ذكرنا سابقا فإن القانون يقر بأن للبلدية هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المادة 15، ص 08.

2- **المرجع نفسه**، المادة 31، ص 09-10.

3- فريدة قصير مزياني، **القانون الإداري**، ج 1، مطبعة صخري، الجزائر، 2011، ص 215.

يجدر بنا التنويه إلى أن بين أهم النقاط الجديدة والايجابية التي تم إدراجها في هذا القانون، هو الفصل بين القانون الأساسي الذي يحكم المنتخبين عن القانون الخاص برئيس المجلس الشعبي البلدي ويسمى إداريا كمصطلح متداول في البلدية بـ (Un statut)[1]، يتكون المجلس التنفيذي من الرئيس ونواب الذين يتراوح عددهم من 2 إلى 6 نواب للرئيس[2].

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين[3].

تنص المادة 15 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، تتوفر البلدية على:

هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما[4].

فضلا عن المواد 64،65،66 التي تحدثت عن تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، فقد نص القانون العضوي 21-01 المتعلق بالانتخابات وتناول بالتفصيل الإجراءات المتعلقة بكيفيات تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي[5].

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المواد من 64 إلى 76، ص 13-14.

2- **المرجع نفسه**، المادة 69، ص 13.

3- **المرجع نفسه**، المادة 65، ص 13.

4- **المرجع نفسه**، المادة 15، ص 08.

5- بوحانة تابتي، **مرجع سابق**، ص62.

صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

لرئيس المجلس الشعبي البلدي مهام متعددة منها ما يقوم به باعتباره ممثلا للدولة، ومنها ما يقوم به باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي ومنها ما يقوم به باعتباره ممثلا للبلدية.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة:

- يتمتع رئيس البلدية المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات بصفته ممثلا للبلدية طبقا لنصوص المواد 85 إلى 95 أي (11) مادة.
- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ويقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات على مستوى تراب إقليم البلدية، له صفة ضابط الحالة المدنية.
- يسهر على حسن النظام العام والنظافة العمومية وحتى يتمكن من ذلك يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسخر الأشخاص والممتلكات في حالة الكوارث بإخطار الوالي.
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، ويعتمد على الشرطة البلدية[1]، هذه الهيئة التي تم إحداثها بموجب المرسوم التنفيذي 96-265 (الجريدة الرسمية عدد 47)، في ممارسته لصلاحياته في مجال الشرطة الإدارية.
- كما يمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا في ممارسة سلطاته الضبطية، إلا أن رئيس البلدية عند ممارسته للصلاحيات التي يمثل فيها الدولة يكون خاضعا لرقابة الوالي.

---

1 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 96–265 المؤرخ في 1996/08/03، **المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي وتحديد مهامه وتنظيمه**، الجريدة الرسمية، عدد 47، المادة 01، ص 06.

أقر قانون البلدية 11-10 بسلطة حلول الوالي وذلك في نصوص المواد من 100 إلى 1102، التي تمنح الوالي صلاحية اتخاذ (لجميع بلديات الولاية أو بعضها) كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كذلك عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، أعطى هذا القانون السلطة للوالي بأن يقوم بإعذار الرئيس تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحدد بموجب الاعذار[2].

- رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل ا للبلدية:

يشرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على مجموعة من الأعمال الموكلة إليه تمثل صلاحيات مخولة له بموجب القانون، بصفته ممثلا للبلدية طبقا لنصوص المواد 77 إلى 84 أي ثمانية مواد[3].

يكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، في هذا الإطار يقوم بعدة وظائف:

- يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية في الحياة المدنية والإدارية،
- يقوم بجميع الأعمال الخاصة بأموال البلدية المنقولات والعقارات،
- يبرم العقود من كل نوع (الصفقات – الإيجارات) يوظف عمال البلدية، يرفع الدعوات أمام القضاء.
- يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف الوالي.

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المادة 100، ص 17.

2- **المرجع نفسه**، المادة 101، ص 08.

3- **المرجع نفسه**، المواد 77 إلى 84، ص 14.

- يسهر على حسن سير مصالح والمؤسسات البلدية ويعد الرئيس السلمي لكل مستخدمي البلدية.

الأمين العام للبلدية:

يجسد الأمين العام الهيئة الثالثة في البلدية حيث ينشط الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي كما جاء في (المادة 15) السابقة الذكر، فهو يمارس أمانة المجلس البلدي و ذلك تحت إشراف رئيس المجلس طبقا للمادة 29 من قانون البلدية و من بين أهم مهامه حسب ما نصت عليه (المادة 129[1]) ما يلي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس البلدي
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات .
- إعداد محضر تسليم و استلام المهام بين رئيس البلدية المنتخب حديثا و المنتهية مهامه كما جاء في المادة 68.
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس م.ش.ب قصد إمضاء كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني باستثناء القرارات.
- تسيير أرشيف البلدية (المادة 139) تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إعداد مشروع الميزانية البلدية(المادة 180).
- العضوية في اللجنة البلدية للصفقات[2].

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المادة 129، ص 19.

2 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المادة 129، ص 19.

خلاصة

يتبين لنا من خلال ما تعرضنا له في هذا الفصل، أن التنظيم الإداري في الجزائر كيان متكامل يتكون من أجزاء متعاونة ومتفاعلة فيما بينها، يمثل الإطار العام للعمل الإداري في المجتمع، له قواعده وإجراءاته وعملياته ويستمد قوته من النظم الاجتماعية والاقتصادية السائدة في المجتمع، من أجل تحقيق أهداف الجماعة، وأن البلدية هي إحدى هذه الكيانات تكتسي أهمية بالغة وتقوم بأدوار هامة، فجوهر الإدارة المحلية هو تنفيذ السياسات العامة على مستويات محلية تتولى السلطات المحلية مسؤولية تسييره وإدارته لأنها صاحبة الاختصاص، يمثلها في ذلك مجلس شعبي محلي منتخب يمثل الإرادة العامة للمجتمع المحلي، حيث تضطلع هذه الهيئة بصلاحيات تمارسها في إطار اختصاصاتها وفي الرقعة الجغرافية.

رغم التحفضات المسجلة على فكرة الجماعات المحلية كمدرسة لتعليم مبادئ الديمقراطية السياسية إلاَّ أنها لن يقلل من قيمة تلك الجماعات وإعتبارها مدرسة أساسية وضرورية للمواطن العادي أو للمجموعات فهي مدرسة لتحمل المسؤولية والشعور بالجماعية زيادة الوعي على المستوى المحلي ليبني نظرة أفضل على المستوى القومي، وإنَّ نظام الجماعات المحلية خير ضمان لتدعيم النظام الديمقراطية للدولة ذاتها.

الفصـل الثاني:

قانون البلدية 11-10

من المناقشة إلى المصادقة

تمهيد

بعد أكثر من عشرين سنة من تطبيق القانون البلدي 90-08، وبعد انتقادات شديدة طالت النصوص القانونية التي أتى بها، والتي من أهمها عملية اختيار رئيس المجلس كما تحدثنا عنها سابقا وآلية حل المجلس و سحب الثقة من رئيسه، أثبت تلك المنظومة القانونية محدوديتها وعدم قدرتها على التحكم في الكم الهائل من الاختلالات، وعدم تمكنها من تسوية المشكلات الاجتماعية والإدارية ومواكبة التطور الديمقراطي والاقتصادي، بالإضافة إلى تدهور قدرات التسيير للجماعات المحلية التي أصبحت ضحية في حد ذاتها، بسبب تضارب المصالح الحزبية بين الأغلبية المتعاقبة، كل هذه المتناقضات أدت إلى عواقب وخيمة في السير الحسن للبلدية بالدرجة الأولى كجماعة إقليمية قاعدية، مما أدى بدوره إلى التدني المستمر في نوعية المرفق العام، وتدهور الإطار المعيشي للمواطن وامتعاضه وسخطه الدائم والمتنامي على البلدية بالرغم من التطورات المتعددة والإنجازات التي تم تسجيلها في هذا الميدان.

سنتناول في هذا الفصل إقرار القانون البلدي 11-10، الذي أتى على أنقاض القانون 90-08 بدءا بطرحه للمناقشة على المجلس الشعبي الوطني إلى غاية المصادقة عليه ونشره بالجريدة الرسمية.

المبحث الأول: أطروحة الحكومة حول إصلاح نظام البلدية.

عرفت الجزائر تجربة صعبة في ميدان المجالس المحلية المنتخبة، خاصة مع إقرار التعددية الحزبية في دستور 23 فيفري 1989، حيث وبعد مرور سنة واحدة فقط تم تنظيم أول انتخابات تعددية[1]، نتج عنها سيطرة حزب معارض (الجبهة الإسلامية للإنقاذ)(*) على أغلب المجالس الولائية والبلدية، لم تكن السلطة تنتظر هذه النتيجة وهذا المشهد الجديد غير المتوقع، سبب ذلك السيناريو الجديد اختلافا سياسيا حادا في تطبيق قانوني البلدية والولاية، فتطور الأمر إلى صراع سياسي هدد حتى مقومات الدولة الأساسية، ألغت السلطة حينئذ العمل بنظام الحزب الواحد وبدأ اعتماد نظام التعددية الحزبية والخروج عن مبادئ الاشتراكية.

في هذا المبحث سنتطرق إلى الخطوات التي مر بها قانون البلدية 11-10، بدءا بالظروف التي أتى على إثرها انتقالا إلى مناقشة مشروع هذا القانون بالمجلس الشعبي الوطني في الدورة الربيعية العادية الثامنة للمجلس التي امتدت في الفترة (من 02-03-2011 إلى 17-07-2011)، في 10 جلسات تدخل فيها 174 نائبا.

المطلب الأول: ظروف صدور قانون البلدية 11-10

لقد استغرق إعداد القانون البلدي رقم 11-10 خمس سنوات كاملة ، فنص هذا القانون الذي يحتوي على 220 مادة يأتي ليحل محل القانون رقم 90-08، حيث أظهرت التحولات التي عرفتها الإدارة المحلية أنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل من أحكامه لا تستجيب إلى التحولات والتحديات التي تواجهها الجماعات المحلية و لم يعد بإمكانه

1- سمير بوعيسى، **مشاكل المجالس الشعبية البلدية وأسباب انسدادها**، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2014، الجزائر، ص27.

(*)- الجبهة الإسلامية للإنقاذ: حزب سياسي ذو توجه إسلامي، أُنشئ في 18 فبراير 1989 بعد التعديل الدستوري وإدخال التعددية الحزبية في عهد الرئيس السابق "الشاذلي بن جديد"، حُلّ بعدها بقرار من السلطات الجزائرية في مارس 1992، موقع ويكيبيديا الرابط: **(https://ar.wikipedia.org/wiki/.**

معالجة الاختلالات و المشاكل الجديدة الناجمة خاصة عن التعددية الحزبية بالإضافة إلى ظهور متطلبات مشروعة ومختلفة متعلقة بالعصرنة.

طرحت الحكومة مشروع القانون المتعلق بالبلدية على البرلمان بغرفتيه من اجل المناقشة المصادقة، أسهب مشروع القانون المذكور في ذكر الأسباب والعوامل التي دعت إلى ضرورة التغيير وإصلاح نظام البلديات وإلغاء القانون القديم 90-08، حيث أشار إلى أن التجربة المعاشة لمدة عشرين سنة من تطبيقه، أظهرت بعض الحالات الاستثنائية بل والقصوى، كالأزمة المؤسساتية لسنوات التسعينات أو الحالات العادية لسنوات 2000، وأن هذه المنظمة غير قادرة على تفكيك التوترات[1]، وعن عدم تمكنها من تسوية المشاكل ذات النمط الجديد المتولدة خاصة عن التعددية منها بروز جماعات و مصالح تحاول الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق لعبة التحالفات على حساب منطق حزبي وهو ما ساهم في زعزعة استقرار رئيس البلدية و اللجوء السريع و غير المؤسس إلى سحب الثقة و إلى وجود حالات الانسداد[2].

جاء القانون بمبدأ حرية المجالس المحلية البلدية هي المبادرة التي يمكنها توفير مداخيل البلديات و منح حق التصرف في ميزانياتها ومخططات التنمية المحلية بالإضافة إلى تعزيز دورها في الاختيارات التنموية المحلية وموافقتها بشأن بعض أنواع المشاريع التي تقام على إقليم البلديات، فترقية دور و مكانة المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تجسيد التنمية المحلية هو ضمان لاستمرارية و فعالية المرفق العام المحلي.

شمل هذا القانون حلولا لمشاكل التسيير في البلديات حيث تفرض أحكامه ضرورة إشراك

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، **مشروع القانون المتعلق بالبلدية**، ماي 2011، ص 2.

2- سهام شباب، **إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية**، رسالة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة (جامعة تلمسان: كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير 2012/2011)، ص 56.

المواطن في اتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية وتفعيل أدوار لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لنقل انشغالات المواطنين ووضع المواطن في صميم اهتماماته.

كما يسمح هذا القانون للجمعيات المحلية و البلدية على وجه التحديد القدرة على إنشاء مؤسسات بمقاييس اقتصادية حقيقية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات تسمح لها بتغطية جزء من أعبائها الاجتماعية و المشاركة بفعالية في جيد التنمية الوطنية.

يضيف القانون الجديد مجموعة من النقاط الإيجابية التي تسمح بدعم التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، تظهر من خلال تمكين البلديات من خلق مؤسسات اقتصادية في العديد من قطاعات النشاطات كالصناعية والخدماتية فهذا القانون يهدف إلى تمكين المجالس الشعبية من القدرات التي تتوفر عليها كل بلدية حسب طبيعتها كموقعها الجغرافي[1].

هذا ما يبين أن السلطة السياسية تسعى إلى الانتقال لمرحلة نوعية إصلاحية في تنظيم سير الجماعات المحلية وأن تجعلها تستوعب الحركية التي تضفيها هذه الإصلاحات على تطور المجتمع والمواطن، كما يندرج ضمن إطار إصلاح الجماعات المحلية الأشمل و المتمثلة في إصلاح هياكل الدولة وإرساء دولة الحق والقانون، لذا جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية، وكذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حضوضها في تمثيل المجالس المنتخبة[2].

كما يمكن القول أن من بين الأسباب التي عجلت في طرح هذا القانون ما يعرف بالربيع العربي[3]، لما خرج آلاف الجزائريين في مظاهرات شعبية في عدة ولايات في جانفي

1- سهام شباب، **مرجع سابق**، ص 56.

2- محمد زكرياء لشلاش، **النظام القانوني للبلدية من 1990 إلى 2011**، مذكرة ماستر في الجماعات المحلية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2017، ص 16.

3- الربيع العربي: نسبة إلى الثورات العربية التي بدأت أولاها في تونس سنة 2010، وأطاحت بنظام الرئيس السابق 'بن علي'، لتمتد تلك الثورات الى الدول المجاورة مصر وليبيا والتي أطاحت أيضا بالأنظمة القائمة فيا آنذاك.

2011، محتجين على ارتفاع أسعار المواد وعُرفت تلك الأحداث بـ"احتجاجات السكر والزيت"، تطورت الأحداث وأقدم عدة محتجين على إضرام النيران في أجسادهم؛ احتجاجاً على أوضاعهم المعيشية.

وفي ظل موجة الاحتجاجات والإضرابات التي شملت عدة مدن، أعلنت السلطة السياسية خلال الخطاب الذي ألقاه الرئيس السابق "ع.ع.ب" البدء تطبيق جملة من الإصلاحات في جانفي 2011 كانت بدايتها إلغاء حالة الطوارئ للمرة الأولى(*).

المطلب الثاني: قانون البلدية 11-10_ تحليل للمضمون

من خلال دراسة مضامين قانون البلدية 11-10، يمكن الملاحظة بأنه يؤكد بروز طبقة جديدة في المجتمع ومواطنا أكثر تعلما واطلاعا تغيرت دوائر اهتماماته، أصبح يملك شخصية وقوة تؤهله لأن يكون عنصرا فعالا داخل مجتمعه ويساهم في القيادة، فالمواطن أصبح يبحث عن استقرار هيئات المؤسسة البلدية، و تدعيم نتائج الاقتراع الشعبي والسهر على تماسك المجلس الشعبي البلدي و تفادي استحواذ جماعات المصالح على هيئات البلدية لأغراض شخصية.

وقد جاء هذا القانون ليحاول دعم البلديةٌ بأفكار تجعلها ترق إلى مستوى طموحات الشعب، حيث استفرد القانون بجملة من الإصلاحات، مست المجال التنظيميً، المتعلق بسير المجلس الشعبي البلدي و صلاحياًته، كما مست الجانب المالي المتعلق بتحسينٌ سياسات الجباية المحليةٌ، و جعلها أكثر فاعلية.

---

*- إلغاء حالة الطوارئ: فرضت حالة الطوارئ في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1992، ألغيت بعد 19 سنة بتاريخ 22-02-2011 وفي 24-02-2011 تم العمل بهذا القرار على الفور.

حظي هذا القانون باهتمام مستفيض من المشرع الجزائري، بإدخال 242 تعديل تم من خلالها تعديل 117 مادة من أصل 225 قدمت في المشروع التمهيدي، لترتفع بذلك مواده من 186 إلى 220 مادة مقارنة بالقانون الملغي، كما اتسم بالترتيب والصياغة المتناسقة، بالمقابل طبعته كثرة الإحالة على التنظيم، وارتباطه بعدد كبير من النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية[1]، فهاذين عاملين فارقين في تفعيل وتنشيط البلدية والعكس، ويمكن إبراز أهم ماجاء فيه أيضا،على أن نتولى دارسة جوانبه الجديدة الأخرى في حينها، كما يلي:

جاء تعريف البلدية في هذا القانون منسجما مع أحكام الدستور[2]، لاسيما في المادة الأولى منه بالقول : " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون، وتحدث بموجب قانون.

يظهر بأن هذا التعريف جاء أكثر ملائمة، فالقصد بالجماعة إبراز الجانب الاجتماعي الموجود بين السكان أو التضامن المحلي، فيما تشير الإقليمية أن تمارس اختصاصاتها على إقليم محدد، أما القاعدية اعتبرها بمثابة الخلية القاعدية وأساس التنظيم الإداري اللامركزي،فالبلدية تعتبر أهم إدارة جواريه وحجر الأساس في التنظيم الإداري اللامركزي.

كما ازداد عدد الهيئات المشكلة للبلدية إلى (03) ثلاث، والتي وردت في المادة 15 من القانون تحت عنوان "هيئات البلدية وهياكلها" كالآتي: تتوفر البلدية على: هيئة مداولة:

1- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، **مرجع سابق**، ص 114-115.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المادة 01، ص 07.

المجلس الشعبي البلدي – هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي– إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما[1].

كما يلاحظ أيضا، أن عدد مواد قانون البلدية 11-10 بالمقارنة مع نظيره 90-08 يبين لنا مدى الاستفاضة في شرح النصوص التي تم إدخالها بموجب هذا القانون الجديد، ففي الوقت الذي جاء القانون الأول بـ 186 مادة، زاد القانون الثاني إلى حدود 220 مادة.

كما قدم هذا القانون التفاصيل الإجرائية لطريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، من طرف جميع أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة في حالة تواجد قائمة محصلة على الأغلبية المطلقة على المقاعد أو بأغلبية ثلثي 2/3 الحالات الأخرى، كما تم التنويه إلى أنه قد تم إدخال مبدأ الترشيح لفائدة ترشيحات النساء والشباب[2].

من جانب أخر جاء تعريف إدارة البلدية كالأتي: "إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي" هذه الهيئة الأخيرة المتمثلة في شخص الأمين العام، لم تكن لها مكانة في القوانين السابقة، لكنها في هذا القانون أحذت مكانة مميزة وأصبح الأمين العام للبلدية سلطة موازية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث أوكلت له مهام وصلاحيات تكاد تجعل منه ندا لرئيس المجلس الشعبي البلدي كتحضير اجتماعات المجلس، وتنشيط الإدارة، وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية بنص المادة 129، ونص المادة 29في ضمان أمانة جلسات المجلس، والمادة 180 التي مكنته من إعداد الميزانية وعرضها على المجلس الشعبي البلدي، وفي مواد أخرى 125 و 126 و 134 و190، مما يعكس حجم

1– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11–10 المؤرخ 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المادة 15، ص 08.

2– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مشروع القانون المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، ص 7.

الرقابة المفروضة على شخص رئيس المجلس وتكبيله وتجريده من صلاحيات هو الأجدر بها كونه منتخب من طرف المواطنين.

استحدث المشرع ضمن إدارة البلدية نظام المندوبيات والملحقات البلدية، المواد 133 إلى 138.

إلغاء المادة (55) من قانون 90-08[1]، والمتعلقة بسحب الثقة والتي طالما كانت بمثابة اللغم الذي يهدد استقرار المجلس، حين أُسيء استخدامها (كما تؤكد الحكومة) بالرغم من اقتراحها لها في المشروع المقدم من طرفها[2].

إن عملية سحب الثقة من رئيس البلدية لا تحكمه أية قواعد أو أحكام قانونية حسب القانون 10-11 المتعلق بالبلدية[3].

فبالرجوع إلى أحكام المادة 71 من القانون 10-11 فإنه يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي، المتوفي أو المستقيل أو المتخلي على المنصب أو محل مانع قانوني خلال 10 أيام على الأكثر حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 أعلاه، و بالتالي فإن حالات الاستخلاف محددة على سبيل الحصر في 04 حالات لا غير ة هي: الوفاة، الاستقالة، التخلي عن المنصب، وجود مانع قانوني.

وقد نظمت المادة 72 من نفس القانون حالات الاستخلاف في حالة حدوث مانع مؤقت و نظمت المادة 73 حالة الاستقالة وكيفياتها أما حالة التخلي عن المنصب فقد نظمته المادتين 74 و 75 .

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-08 المؤرخ 1990/04/11، **المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1990، المادة 55.

2- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، **مرجع سابق**، ص221، 222، 265.

3- فريد بوقطة، مقال بجريدة الشروق، حول موضوع عملية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بنص المدة 55 من القانون 90-08، والتي ألغاها القانون الجديد للبلدية 11-10، متاح عبر الموقع الالكتروني: www.echouroukonline.com.

وبالتالي فإن المشرع من خلال النصوص السابقة اتجه إلى إنهاء حالات سحب الثقة و الانسداد في سير المجالس الشعبية البلدية، التي عانت حالات كثيرة خلال السنوات السابقة في ظل القانون القديم 90/08 التي كانت تنص المادة 51 منه على أن يعوض المجلس الشعبي البلدي الرئيس المتوفى، أو المستقيل، أو المقصى، أو المقال بمنتخب من بين أعضاء قائمته وفقا للكيفيات المحددة في المادة 48 من هذا القانون.

ومنه تتضح نية المشرع من خلال إسقاط حالة واحدة فقط، وهي حالة الإقصاء بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين احتفظ بها بالنسبة للمنتخبين كما جاء في المادة 40 من القانون 11-10 والتي تتطابق مع النص القديم وهو المادة 29 من القانون 90-08 أين جاء في المادة 40 بأنه تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني و يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة[1].

الإشكال المطروح هو المعنى الحقيقي لسحب الثقة من الرئيس؟.

فهل سحب الثقة يعني مقاطعة كافة النشاطات التي يقوم بها الرئيس بمناسبة أداء مهامه ؟، أم أن سحب الثقة هو الحضور لجلسات المداولات والتصويت بـ "لا" على جدول أعمال الاجتماعات؟.

هناك اتجاه من طرف بعض المختصين يفسر سحب الثقة على أنه مقاطعة المنتخب لمن سحبت منه الثقة، وذلك يعني التخلي عن ممارسة المهام المنوطة به وعدم الاستجابة حتى لاستدعاءات الحضور للاجتماعات و المداولات لأن الحضور والتصويت بالسلب هو في حد ذاته استجابة لاستدعاء الرئيس الذي تم سحب الثقة منه و هو ما لا يستقيم[2].

---

1 – سهام شباب، **مرجع سابق**، ص 61.

2– فريد بوقطة، (الموقع الالكتروني لجريدة الشروق)، **مرجع سابق**.

وفي هذه الحالة يمكن الجزم بأن سحب الثقة غير مجدي من الناحية القانونية بالرجوع إلى أحكام المادة 23 من قانون البلدية التي تنص على أنه لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين ، و إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني ، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 05 أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين .

وبالتالي فإنه حتى في حالة عدم حضور الأعضاء و عدم اكتمال النصاب القانوني فإن المشرع الجزائري ضمن مرور المداولات و اعتبرها صحيحة و هو ما يعني أن سحب الثقة من الرئيس هو رهان خاسر بنص المادة 23 من القانون 11-10.

بالإضافة إلى ماتم تقديمه حول القانون و التعديلات التي جاء بها مقارنة بالقانون السابق، إلا أن المتتبعين ابرزوا جملة من الثغرات التي لا يمكن تجاهلها، والتي تمس بمضامين هذا القانون و قيمته.

وقد وضعت أزمة انتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنبثقة عن العديد من الاستحقاقات الانتخابية المحلية مصداقية الكثير من مواد قانون البلدية الجديد، بسبب التضارب بين القانون العضوي المتعلق بالانتخابات و المادة 65 من قانون البلدية فرغم صدور القانون منذ جويلية 2011، و صدور القانون العضوي المتعلق بالانتخابات منذ جانفي 2012، إلا أن المؤسسات المعنية لم تتفطن للتضارب الحاصل بين بعض نصوص القانونين السالفي الذكر، و يرى متتبعون أن تأويل مكامن الغموض في هذه النصوص يعتبر سلوكا يحاكي إلى حد كبير سلوكات الأنظمة الأقل ديمقراطية[1]، حيث تترك تفسير مثل هذا الغموض حسب ما يخدم مصلحتها.

1 – فريد بوقطة، (الموقع الالكتروني لجريدة الشروق)، **مرجع سابق**.

خلاصة

إن البلدية كوحدة أساسية للحكم والإدارة في الجزائر، تشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية ، لمدة 20 سنة من تطبيقه، وصف القانون البلدي 90-08 بأنه لم يستطع تفكيك الانشقاقات والتصادمات التي تحدث على المستوى المحلي، كما وصف بأنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل أحكامه لا تستجيب للتحديات التي تجابهها الجماعات المحلية، ولا الاختلالات والمشاكل الجديدة والناجمة عن التعددية، وقد وردت عديد الأسباب التي تعتبر هامة في سبيل إصلاحه لتكون أكثر فاعلية وكفاءة، من أجل مع تعزيز صلاحيات المجلس المنتخب، وتكامل الدور بينه وبين الدولة.

المبحث الثاني: الكتل البرلمانية واتجاهات النقاش حول مشروع قانون البلدية 11-10.

المطلب الأول: جلسات مناقشة مشروع قانون البلدية 11-10.

خلال مناقشة مشروع هذا القانون بالمجلس الشعبي الوطني، كانت هناك عديد المداخلات من طرف النواب، ومن أجل معرفة التوجه العام لهاته الهيئة الهامة داخل الدولة بصفتها كمشرع في وضع هذا القانون سنتطرق لبعض المداخلات التي كان لها أثر هام وواضح في سن هذا القانون.

أشار النائب محمد محمودي في مداخلته أن قانون البلدية الموضوع للمناقشة جاء مخيبا للآمال، ويجعل من المنتخبين مجرد أعوان للإدارة، لا يقدرون على اتخاذ أي شيء"، كما أشار أيضا إلى أن رئيس البلدية الذي يمارس سلطته التي يستمدها من الشعب (كما هو الحال في الأنظمة الديمقراطية)، لكنه يخضع لسلطة الوالي في كل كبيرة وصغيرة[1].

كما أشار ذات المتدخل عن امتعاضه الشديد من دور رئيس الدائرة، الذي قال بأنه بمثابة غرفة تسجيل بالنسبة لرؤساء البلديات على اعتبار أن كل القرارات و الإجراءات يجب أن تمر عليه أولا قبل أن تجد طريقها للتنفيذ، والممارسات الملاحظة في التماطل ورفض المداولات بدون سبب.

أما النائب محمد علاق قال في كلمته أنه من المفروض أن يقدم مشروع هذا القانون بعد تعديل الدستور وقانون الانتخابات[2]، لأنه بهذه الصيغة يصعب تطبيقه في الميدان ولا

1- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب محمد محمودي في مناقشة قانون البلدية 2011، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، جلسة علنية يوم 2011/03/14، متاحة على الرابط : www.apn.dz/fr/.

2- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب محمد علاق في مناقشة قانون البلدية 2011، **المرجع نفسه**.

يمكن به ممارسة سلطة الشعب من قبل ممثليه المنتخبين وتبقى أغلب الصلاحيات خاضعة للسلطة الوصية.

وأشار ذات المتدخل، إلى نقطة هامة جدا وهي المادة 79 المتعلقة بسحب الثقة من ر.م.ش.ب، (مادة ملغاة بنص القانون الجديد) لتفادي النوايا السيئة لبعض الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي ذوي الأغراض المصلحية الضيقة أو تجاوزات السلطة الوصية، وحفاظا على ديمومة السير الحسن والاستقرار فيه، وأقترح صياغتها كما يأتي: "لا يمكن بأي حال من الأحوال سحب الثقة من ر.م.ش.ب أو توقيفه بقرار من السلطة الوصية إلا بعد إدانته من السلطة الوصية".

أما النائب أحمد معوش فقال في تدخله حول قانون البلدية، أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل بلدية، فهناك بلديات غنية وأخرى فقيرة وما أكثرها، أما في ميدان التحصيل الجبائي، فقال أنه لابد من إعادة النظر في استفادة البلدية من المؤسسات الناشطة بإقليمها والتي غالبا ما يكون مقرها الاجتماعي خارج إقليم البلدية، وبالتالي تحرم من مزايا الجباية[1]؛ كما اقترح تأطير البلدية بإطارات كفأة تسهم في تحسين تسيير شؤونها طبقا لمتطلبات العصر.

وفي مداخلة للنائب السيدة هوارية بوسماحة، طرحت تساؤلا هاما حول إحالة أكثر من 50 مادة على التنظيم في مشروع قانون بالغ الأهمية لأن سوء ترجمة النصوص التطبيقية والمراسيم أو فهمها يؤدي إلى تغيير محتوى القانون في بعض الأحيان.

كما تكلمت عن عدم توضيح صلاحيات الأمين العام للبلدية، الذي أصبح يمثل سلطة موازية لرئيس البلدية المنتخب واقترحت وضع آلية لحصانة المنتخب البلدي الذي يواجه غضب

1- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب أحمد معوش في مناقشة قانون البلدية 2011، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، جلسة علنية يوم 2011/03/14، متاحة على الرابط : www.apn.dz/fr/

واحتجاجات المواطنين التي أصبحت كمسلسل يومي تعيشه كل بلدياتنا[1]، كما أنه مراقب من قبل الوالي، ورئيس الدائرة والدرك الوطني والقابض البلدي والأمين العام حسب قولها.

أما مداخلة النائب منصور عبد العزيز فتمحورت حول المطالبة بسحب هذا القانون وإعادة طرحة للنقاش مرة أخرى[2]، لأنه (حسب النائب) يخالف روح الدستور الذي يكرس السلطة الشعبية المتمثلة في مشاركة المواطن في التسيير المحلي لشؤونه من خلال منتخبيه. كما بين أنه يحد من صلاحيات المجلس المنتخب ويضع جل الصلاحيات في يد الإدارة لأنه في حدود 90 % هو صورة طبق الأصل لقانون سنة 1990، بل أسوا منه (حسب ذات النائب) ويزيد من مهام وأشغال وأعباء رئيس البلدية مع تقليص صلاحياته، فالظروف التي جاء فيها قانون سنة 1990 تغيرت.

واقترح في ختام مداخلته أنه في حال تمت المصادقة على هذا القانون أن يمنح رئيس البلدية صلاحية توزيع السكنات الاجتماعية والريفية من خلال لجان تتكون من منتخبين وتحميلهم المسؤولية أما فيما يخص إلية الانتخاب اقترح أن يكون رأس القائمة الفائزة هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وليس من تختاره القائمة أو من يختاره الحزب حتى لا نخل بالعهد المعنوي المبرم بين رأس القائمة والمواطنين.

في مداخلة النائب محفوظ غرابة[3] فقد أشار إلى 04 نقاط وهي:

- توضيح صلاحيات البلدية على المستوى المحلي.
- توسيع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- توضيح العلاقة بين البلدية والولاية.

1- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب هوارية بوسماحة في مناقشة قانون البلدية 2011، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، جلسة علنية يوم 2011/03/14، متاحة على الرابط : www.apn.dz/fr/.

2- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب منصور عبد العزيز في مناقشة قانون البلدية 2011، **المرجع نفسه**.

3- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب محفوظ غرابة في مناقشة قانون البلدية 2011، **المرجع نفسه**.

- تحديد شروط ممارسة الرقابة على الهيئات المنتخبة.

النائب رابح بن حومار اقترح في مداخلته، انتخاب رئيس البلدية من طرف المجلس كله كسبا لثقته وتفاديا للصراع، ووضع حد للانسداد وسحب الثقة وطلب أيضا التقليص من تدخل السلطة الوصية في مهام المجلس ومنح المجلس الشعبي البلدي التسيير المطلق لبرامج التنمية المحلية[1].

وفي مداخلة أخرى للنائب رمضان تعزيبت، قال أنه من المفروض أن يسبق دراسة مشروع قانون الانتخابات مشروع قانون البلدية وليس العكس[2].

النائب عماد جعفري أشار في كلمته إلى ضرورة **م**راجعة النصوص التي تضبط علاقة رئيس المجلس البلدي بالإدارة الوصية[3]، والتي من شأنها تكفل له العمل بحرية أكبر واقترح إعادة النظر في أجور الرئيس والمنتخبين وأجور كل موظفي وعمال البلديات.

أما النائب محمد السعيد بوبكر اقترح حذف المصادقة على المداولات قبل نفاذها وجعل المراقبة عليها قضائية بعد طعن الوالي في حالة خرق الدستور أو القانون[4] ونقاط أخرى أيضا تكلم عنها النائب وهي:

- ترجيح المؤهل العلمي كمعيار لانتخاب رئيس البلدية.
- توضيح صلاحيات الأمين العام (أعطاه القانون سلطة موازية لرئيس البلدية).
- اقتراح رفع نسبة عائدات الجباية لفائدة البلدية.
- مراجعة تعويضات المنتخبين بما يتناسب والمهام الموكلة إليهم.

1- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب رابح بن حومار في مناقشة قانون البلدية 2011، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، جلسة علنية يوم 2011/03/20، متاحة على الرابط : www.apn.dz/fr/.

2- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب رمضان تعزيبت في مناقشة قانون البلدية 2011، **المرجع نفسه**.

3- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب عماد جعفري في مناقشة قانون البلدية 2011، **المرجع نفسه**.

4- المجلس الشعبي الوطني، مداخلة النائب محمد السعيد بوبكر في مناقشة قانون البلدية 2011، **المرجع نفسه**.

من خلال ما سبق، يتضح لنا جليا أن أغلب مداخلات النواب تمحورت حول نقاط هامة ومشتركة، يمكن إيجازها فيما يلي:

- الإسراع في دراسة قانون الانتخابات (صدر فيما بعد تحت رقم 12-10 المؤرخ في 12-01-2012 التضمن نظام الانتخابات).
- إلغاء عملية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي الآلية التي كانت مشرعة في القانون السابق 90-08 (*).
- ضعف صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وعدم وضوح الصلاحيات المخولة له في ظل الرقابة والوصاية المركزية عليه.
- ضعف الموارد المنتجة المحلية مما ينعكس على التنمية المحلية وهي كبرى الإشكاليات التي تعاني منها أغلب البلديات الجزائرية.
- التبعية المالية والمركزية في اتخاذ القرار.
- كثرة الإحالة على التنظيم[1].
- إشكالية الزيادة في سلطة الأمين العام للبلدية على حساب رئيس المجلس مما يقوض صلاحيات هذا الأخير وقد يسبب صراعات بين الإدارة والمجلس المنتخب.

المتتبع لمختلف مداخلات نواب المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية (2007-2012)، خلال جلسات مناقشة مشروع قانون البلدية، يلاحظ القدر الهام الذي حظي به هذا القانون والمشاركة القوية والدراسة المعمقة والمسؤولة من طرف نواب المجلس من مختلف

*- طرحت هذه المادة للنقاش ولكن تم رفضها وإلغاؤها فيما بعد بموجب القانون الجديد.

1- الإحالة على التنظيم: وهو ما نلاحظه من خلال قراءة مختلف مواد هذا القانون باستعمال مصطلح " وفق الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما." و " عن طريق التنظيم"، وتعرف على أنها طريقة يلزم المشرع من خلالها الحكومة بإعداد النصوص التطبيقية للقوانين التي يقرها، وهو ما أعيب على قانون البلدية 11-10 الذي تضمن الكثير من الإحالة على التنظيم، ما سبب تداخلا بين السلطتين التشريعية والتنظيمية حول اختصاص كل منهما وضبط المجال الممنوح عند إعداد التنظيم التنفيذي.

الأحزاب والتشكيلات السياسية في مناقشة مختلف المواد المكونة لهذا المشروع، فقد تم اقتراح عديد المواد سواء بتعديلها أو حذفها، ومن خلال تلك الاقتراحات والتوصيات فقد قدمت لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات للمجلس الوطني الشعبي 67 تعديلا، تم إثراؤها بـ 240 تعديلا من اقتراح النواب، وهذا يدل على أن هذا المشروع يحضى بأهمية بالغة.

المطلب الثاني: قانون البلدية_ صدوره والمصادقة عليه وتطبيقه

بين مؤيد ومعارض وممتنع، لمختلف نصوص مشروع قانون البلدية، والذي من خلاله توضح بأن السلطة تبدي نيتها في إحداث إصلاحات عميقة في مختلف المجالات، سياسيا واجتماعيا وثقافيا بدءا بطرح مشروع القانون على هيئة تشريعية رسمية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني (المنتخب من طرف الشعب) من أجل دراسته وإثرائه قبل المصادقة عليه.

تم التصويت والمصادقة على قانون البلدية سنة 2011[1] في الجلسة العلنية بالمجلس الوطني الشعبي يوم 24 أفريل 2011 [2] بـ 274 صوتا، وتم إقراره بموجب القانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011، والمنشور بالجريدة الرسمية في العدد 37 ليوم 01 شعبان 1432 الموافق لـ 22 جويلية 2011.

إن الصلاحيات الممنوحة لهيئتي البلدية بموجب القانون 11-10 تنوعت وشملت جميع الميادين المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي، فقد حمل القانون توضيح أدق لصلاحيات المجلس بموجب مداولات تخضع لإجراءات وقواعد أكثر شفافية، غير أن هذه الصلاحيات تبقى مكسبا منقوصا بدون الوسائل الكافية لتحويلها إلى واقع ملموس[3]، ولعل من أهم

1- تم إلغاء القانون رقم 90-08 بموجب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 الصادر بالجريدة الرسمية لـ ج ج د ش رقم 37 بتاريخ 22-07-2011.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الوطني الشعبي، **الجريدة الرسمية للمناقشات**، الجلسة العلنية يوم 24 أفريل 2011.

3- فوزي بن عبد الحق، **قراءة سياسية في القانون 11-10 (إصلاح بلدي أم احتواء للتحول الديمقراطي)**، مجلة البحوث والدراسات القانونية جامعة البليدة 02، الجزائر، 2018، ص 98.

العيوب هي عدم استقرار الموارد المالية للبلدية وكذا افتقارها إلى الكفاءات العليا والثقافية لدى موظفيها.

أدت الأزمات السياسية والتراكمات والممارسات السلبية السابقة إلى كثرة المشاكل داخل المجالس الشعبية البلدية، خاصة في الجانب المتعلق باختيار رئيس المجلس البلدي، فبعد طرحه للمناقشة في البرلمان والمصادقة عليه، أتى القانون 11-10 ليسد تلك الفراغات القانونية التي كرسها سابقه، ويمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات أكثر، لكن المتمعن لواقع الحال داخل المجالس الشعبية البلدية في الجزائر سيجد أن أكثر ما يفتقده المجلس البلدي ورئيسه هو الصلاحيات الممنوحة له، حيث أصبحت مهامه خاضعة لأوامر الوصاية بالإضافة إلى الرقابة المفروضة عليه من طرف الوالي و رئيس الدائرة، كونهما السلطة الوصية التي فرضت التبعية وعدم التحرك إلا بأمر منها.

رغم الكم الهائل من القوانين، إلا أن الكثير من المجالس الشعبية المنتخبة عرفت ما يسمى بظاهرة الانسداد، بسبب إما عدم التوافق على تشكيل هياكل البلدية المتمثلة في نواب الرئيس ورؤساء اللجان ورؤساء المندوبيات، وهي الهياكل التي تخضع إلى اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، على أن تتم المصادقة عليها وجوبا من أغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي تطبيقا لأحكام قانون البلدية، رغم التغييرات التي حصلت على قانون الانتخابات رقم 12-10 الذي عدل بموجب القانون العضوي للانتخابات رقم 16-10 بعد تغيير طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، من ترشيح القوائم التي تحصلت على الأغلبية لمرشح الرئاسة، على أن ينتخب من كافة الأعضاء وهذا ما كان يؤدي إلى التناقض بين قانون البلدية رقم 11-10 والقانون السابق الانتخابات رقم 12-10، إذ كان هذا الأخير ينص على انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفس طريقة انتخاب رئيس الشعبي الولائي حاليا، إلا في حالة الحصول على الأغلبية المطلقة للأصوات هذا ما كان متناقضا

بين المادة 80 من قانون الانتخابات 12-10[1] والمادة 65 من قانون البلدية، غير أن قانون الانتخابات رقم 16-10 أزال ذلك الغموض والتناقض حول انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث أصبح يختار من متصدر القائمة التي تحصلت على أكبر عدد من الأصوات[2] حسب المادة 65 من قانون البلدية 11-10.

لقد سعت الحكومة إلى إحداث تعديلات على قانون الجماعات المحلية من أجل مجانسته مع قانون الانتخابات الجديد، وذلك تفاديا للوقوع في المشاكل التي كانت تعاني منها البلديات والتي من أهمها ظاهرة الانسداد.

عرضت الحكومة في أكتوبر2021، على لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات للمجلس الشعبي الوطني، مشروع القانون المتعلق بالبلدية، ناقشت مع أعضاء اللجنة القانونية محتوى مشروع القانون وأكدت أن التعديل المقترح على قانون البلدية يأتي في إطار مسعى مجانسة وتكييف بعض أحكام هذا القانون من خلال إعادة النظر في تلك المتعلقة برئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالنظر إلى القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجديد الذي ألغى نظام متصدر القائمة معتمدا نظام القائمة المفتوحة المبنية على طريقة الاقتراع النسبي و بالتصويت التفضيلي دون مزج[3].

تضمن مشروع قانون البلدية حلولا وآليات من شأنها الحيلولة دون وقوع انسدادات في المجالس الشعبية المنتخبة مستقبلا، من خلال ضبط عملية انتخاب رؤساء البلديات

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12-10 المؤرخ في 12 جانفي 2012، **يتعلق بنظام الانتخابات**، الجريدة الرسمية، العدد 50 ، الجزائر،2016 ، المادة 80، ص 17.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11-10 المؤرخ 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/22، **مرجع سابق**، المادة 65، ص 13.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 2021/08/31، **المتضمن تعديل القانون 11-10 المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية، العدد 67، 2021.

والإسراع في تنصيب المنتخبين من قبل ولاة الجمهورية، وضمان السير الطبيعي لهذا المرفق العام وعدم المساس بمصالح المواطنين.

حيث تنص المادة 65 المعدلة من الأمر رقم 21-13 المؤرخ في أوت 2021 على أن" يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، أما في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد[1]، وفق ما جاء في الأمر ذاته – فيمكن لجميع القوائم تقديم مرشح وإعلان فوز المترشح الأكبر سنا في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها.

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 2021/08/31، المتضمن تعديل القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، **المرجع نفسه**.

خلاصة

تقتضي التغييرات التي تشهدها المجتمعات إعادة تكييف دور الدولة بما يلاءم أولويات ومتطلبات التنمية، يعني هذا السير نحو تسيير مثالي للمؤسسات العمومية ذات المنفعة العامة إضافة إلى الاهتمام بمشاكل الإدارة المحلية وبمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية والبشرية والاجتماعية على المستوى المحلي وتطبيق القوانين والنصوص التنظيمية بشكل واضح، تمر حاليا 12 سنة على صدور قانون البلدية 11-10، قانون إن صح التعبير لم يعد يواكب المتطلبات الراهنة والتطورات المتسارعة للمنظومة الإدارية المحلية، في ظل تنامي المطالب الشعبية التي ترى أن البلدية هي الخلية الأولى التي تمثل الدولة والحكومة من أجل طرح انشغالاتها وفرض مطالبها، تبقى البلدية رهينة محدودية الصلاحيات والتضارب في القوانين والنصوص التنظيمية والتبعية في المداخيل المالية.

الفصـل الثالث:

نظام البلدية الجزائرية في واقع الممارسة ودوافع الإصلاح

تمهيد

إن البلدية من خلال تطبيق القوانين، لاسيما القانون 11-10 يبين لنا النتائج التي حصلها عن طريق تثبيت المزيد من البيروقراطية، ما أثر بالسلب على المردود العام للمنتخبين كأطراف فاعلين على المستوى المحلي، و التبعية الكاملة للسلطة المركزية في تسيير شؤونها سواء المالية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، تولد عن ذلك تفاقم واختلاف كبير في إبراز دور البلدية والمنتخبين في التسيير الأمثل والنهوض بها وتطبيق البرامج الانتخابية إذا كانت كل القوانين تصدر عن المركز لا يستطيع المنتخب المحلي تطبيقها فعليا على أرض الواقع.

من هذا المنطلق، سنعالج في هذا الفصل المواقف المختلفة حول قانون البلدية 11-10 من طرف مختلف الفاعلين على الساحة السياسية في المبحث الأول، ثم نعرج بعدها في المبحث الثاني إلى الآليات الكفيلة بإصلاح نظام البلديات في الجزائر.

المبحث الأول: تقييم قانون البلدية 11-10

نتكلم في هذا المبحث عن المواقف المختلفة للسلطة والحكومة الجزائرية وكذا مواقف مختلف التشكيلات السياسية إزاء وضع قانون جديد للبلدية، والذي جاء 19 سنة من تطبيق قانون 90-08 في ظل ظروف خاصة تغيرت فيها الكثير من المعطيات على جميع المستويات.

المطلب الأول: تقييمات السلطة و الأحزاب السياسية.

خلال اختتام دورة الربيع للمجلس الوطني الشعبي لسنة 2011، والتي ناقش وصادق فيها على قانون البلدية الجديد، وخلال الكلمة الختامية التي ألقاها رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك [1]، أشاد كثيرا بالنشاط التشريعي للنواب خلال هذه الدورة وقال أن قانون البلدية يأتي في صدارة القوانين ذات العلاقة بالإصلاحات التي ناقشها النواب وثمن دورهم في الخروج بعصارة هذا القانون الذي وصفه على أنه الوسيلة الأساسية التي تمكن المنتخبين من أداء مهامهم في إطار الصلاحيات المخولة وبما يخدم مصالح المواطنين.

وزير الداخلية والجماعات المحلية ممثلا للحكومة، تحدث في الكلمة الختامية وعبر عن رضاه التام بهذا القانون وقال أن هذا القانون يعتبر نص مصيري بالنسبة إلى تسيير شؤون المواطنين على المستوى المحلي ويعتبر مكسبا قانونيا وحجر زاوية لإصلاح المؤسسات المحلية وعصرنتها، وأن هناك إرادة سياسية من خلاله لتكريس الديمقراطية المحلية وتطوير اللامركزية وتعزيز التوازن.

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، جلسة علنية يوم 2011/04/14، **مرجع سابق**، الرابط: **/www.apn.dz/fr.**

وزير الداخلية والجماعات المحلية كممثل للسلطة المركزية، بعد عرضها لمشروع هذا القانون للنقاش قبل المصادقة، وهو أيضا يمثل الحكومة هذا القانون يدخل في إطار صلاحيات دائرته الوزارية، فإن هذا التصريح يعتبر موقفا ايجابيا مرادفا لموقف السلطة أو الرئاسة من قانون البلدية 11-10.

خلال التصويت على هذا القانون يوم 24-04-2011 كانت نتائج التصويت[1] كالأتي:

المصوتون بـ"نعم": الأغلبية (حزب جبهة التحرير الوطني-التجمع الوطني الديمقراطي-الأحرار).

- المصوتون بـ "لا": لا يوجد.
- الممتنعون: حزب العمال.
- الغائبون: حركة مجتمع السلم – التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية – الجبهة الوطنية الجزائرية.

ما لوحظ خلال جلسة التصويت أن الأغلبية وافقت على مشروع هذا القانون، ما يفسر أنه اتسم بالقبول من طرف الأحزاب السياسية بغض النظر عن وجود بعض الأحزاب الغائبة عن هذه الجلسة وعدم وضوح موقفها منه.

كما أشاد رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني* بهذا القانون، حيت قال في جلسة الاختتام بأن هذا القانون أداة جديدة تكفل الديمقراطية للمجالس البلدية وتعمق توجه الدولة في المضي في مسار الإصلاحات وتمكين المجالس من النهوض بالتنمية اللازمة.

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، **مرجع سابق**،الرابط: **www.apn.dz/fr/.**

*- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالـ م، ش، و: لجنة برلمانية دائمة تختص بالمسائل المتعلقة بتعديل الدستور وبتنظيم السلطات العمومية وبنظام الحريات وبنظام حقوق الإنسان وبنظام الانتخابات وبعض القوانين الأساسية وبالتنظيم الإقليمي للبلاد وبقانون الأحزاب السياسية (موقع المجلس الشعبي الوطني، الرابط :**www.apn.dz/fr** .

فيما أجمع خبراء ومختصون في القانون، ومنتخبون محليون على أن هذا القانون لا يزال مثبطا لدور المنتخب المحلي، وأن ضمان مشاركة فعالة للمنتخبين في التنمية المحلية يتطلب تمكينا أكبر لهم من حيث الصلاحيات وفق مقاربة متعددة أطرافها السلطة والأحزاب السياسية والمواطن.

عقد يوم 23 مارس 2022 يوم برلماني نظم من طرف المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم بالمجلس الشعبي الوطني تحت عنوان "قانون الجماعات المحلية...نحو تمكين أكبر للمنتخبين المحليين[1]"، أثار خلاله المتدخلون مسألة الصلاحيات الممنوحة للمنتخب المحلي وعلاقتها بدوره المنتظر في بعث التنمية المحلية، حيث أجمع الكل على أن المنتخب المحلي بحاجة إلى صلاحيات واسعة وواضحة قانونا حتى يتمكن من أداء دوره في التنمية المحلية.

خلال تدخله، أشار السيد بشير فريك*، بأن هذا القانون لم يعد بإمكانه الاستجابة لمتطلبات المنظومة الإدارية المحلية الجزائرية، وبأن أطراف التنمية المحلية هم الإدارة والمنتخبين، وقال بأن دستور 2020 ساوى في مفهوم اللامركزية بين الإدارة والمنتخبين، وأن جوهر اللامركزية هنا هم المنتخبين و اللاتركيز هم الإداريين الذين تعينهم السلطة.

كما أشار أيضا إلى ضرورة استبدال مفهوم الوصاية بمفهوم الرقابة، والتي بمقتضاها يتم التخفيف من وصاية السلطة المركزية في نشاط المجالس المنتخبة وجعل الرقابة على نشاطها هي الوسيلة التي من خلالها يتم متابعة نشاطاتها وذلك إحقاقا لمبدأ اللامركزية الإدارية، وتمكين المجالس البلدية من مصالح تقنية خاصة بها، ومنحها صلاحيات تشجيع الاستثمار العمومي

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، **يوم برلماني من تنظيم الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم** يوم: 23-03-2022، متاح على الرابط :**www.apn.dz/fr/** .

*-بشير فريك: إطار سابق بالجماعات المحلية، شغل منب رئيس دائرة، ووالي ولاية خلال فترة الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، وله العديد من المؤلفات التي تشخص واقع ورهانات الجماعات المحلية في الجزائر.

والخاص من خلال فرض رأي الموافقة، كما قال أيضا أنه على الدولة دعم الميزانيات المحلية بالتنازل عن بعض الأملاك بها لصالح البلديات، والإفراج عن الجباية المحلية والسماح للبلديات بفرض رسوم محلية وتقنينها لدعم ميزانياتها، ودعم الإدارات البلدية بالكفاءات وضبط برامج لتكوين المنتخبين، وأن على قانون الانتخابات أن يعمل وفق رؤية استباقية واستشرافية وذلك بفرض التشدد في اختيار المنتخبين.

كما أشار الأستاذ الجامعي "رمضان تسيمبال" خلال تدخله إلى جملة من النقاط، كان أهمها موضوع صلاحيات المنتخب المحلي وكيفيات اختيار رؤساء البلديات وغيرها من الإشكالات في القوانين المنظمة لعمل الجماعات المحلية على غرار قانون الانتخابات، فدعا إلى تقليص عدد البلديات وعدد المنتخبين لضمان أداء فعال لهم واقترح العمل بنظام الجهات المعمول به في عديد الدول [1*].

لقد دارت أغلب المداخلات في هذا اليوم البرلماني حول التساؤل هل المنتخب المحلي ممثل للشعب أم مجرد موظف في ظل أحكام القوانين الحالية؟ وكيف يمكن إعطاؤه صلاحيات حقيقية تجعله يشارك في التنمية المحلية؟، وكيف يمكن إشراك المنتخبين في وضع السياسة العامة للدولة، فيما يقول آخرون بضرورة احترام خصوصيات كل منطقة.

وفي سعيها لتتماشى والتغييرات الراهنة التي تشهدها الجزائر، فقد تم تعديل قانوني الانتخابات وبعض نصوص قانون البلدية 11-10 للتوافق مع الاستحقاقات الانتخابية المستقبلية، صدر في الجريدة الرسمية العدد رقم67 المؤرخ في 31 أوت 2021، الأمر رقم 13/21[2]

---

* – رمضان تسيمبال: أستاذ وباحث أكاديمي بجامعة البويرة، مداخلة في اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم بالمجلس الشعبي الوطني تحت عنوان "قانون الجماعات المحلية...نحو تمكين أكبر للمنتخبين المحليين حول موضوع ، متاح على الرابط WWW.APN.DZ/FR.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 2021/08/31، المتضمن تعديل القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، العدد 67، 2021.

المتضمن تعديل القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والمتعلق بتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو الأمر الذي تضمن نصه 03 مواد تحت رقم 64 و 64 مكرر و 65 وهي كالأتي:

- في حالة حصول قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد فلها وحدها حق ترشيح أحد مرشحيها لرئاسة المجلس الشعبي البلدي.
- وفي حال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.
- أما في حال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة، ولا على 35% من المقاعد، فيحق لكل منتخب الترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي.

استنادا إلى ما تناولناه من مواقف مختلف الفعاليات السياسية، نستنتج أن هناك إجماعا على وجود عدم توافق وفقدان للثقة في القانون 11-10 وأن هناك ضرورة قصوى لتدارك الوضع، ومن خلال دراستنا لمختلف حيثيات الموضوع يظهر لنا فعلا مشكلا معقدا خاصة من حيث كيفية الانتخاب والصلاحيات ومن حيث العلاقة بين السلطة التنفيذية المتمثلة في الوالي وممثله ومنتخبيه، كما نرى أن هناك تناقضا في تطبيق قانون الانتخاب وانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: تقييم المختصين والباحثين الأكاديميين

يرى أغلبية الباحثين المشتغلين على موضوع البلدية في الجزائر على ضوء القانون 11-10، بأن أكثر ما يمكن اعتباره عيبا ونقطة سلبية في هذا القانون، أنه قد تجاوزه الزمن وقيد هامش التحرك والاستقلالية وحق التصرف لدى الأعضاء والمنتخبين المحليين، حيث أصبح تعديله بما يتماشى والواقع الحالي أكثر من ضرورة خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، كما يعتبرونه معطلا للمشاريع محليا وذلك لشدة البيروقراطية وجعل الأمير والمنتخبين يقبعون في أروقة المحاكم وحتى خلف القضبان، حيث يتلقى المنتخبون الرسائل المجهولة والقرارات الفوقية حولت المنتخب إلى إداري أكثر من ممثل للشعب، كما يمكن القول بأن الجباية المحلية من العيوب التي تكتنف واقع البلديات، حيث يصعب على البلديات تحصيل

جبايتها المحلية لأن هناك جبايات تفرض على بعض الاستثمارات المحلية داخل البلديات ولكن عائداتها تذهب إلى الخزينة العمومية ولا تستفيد منها البلدية.

يتوقع من الجماعات المحلية دورا مهما في عملية دمقرطة النظام السياسي ، وذلك إبتداءا من قاعدته الأساسية وهي الجماعات المحلية وإنخراط الشعب في عملية إختيار ممثليه بمناسبة الإنتخابات المحلية عند ذلك الحين يزداد الإهتمام والإنغماس في الشأن المحلي ، ويرسخ الوعي والإحساس بالمسؤولية[1].

ومن جهة أخرى فإن الممثلين حينما يتولون زمام إدارة الأجهزة التمثيلية المحلية فانَّ ذلك فرصة للتدريب على أعمال الحكومة داخل البيئة المحلية مما يؤهلهم للقيام بأدوار أكبر ضمن جدول أعمال السياسة العامة، وهي للشعب أيضا تدريب عملي على مراقبة الحكام لمحليين ومساءلتهم ومحاسبتهم أيضا؛ لكن السؤال المطروح حول مدى جدية هذا الدور والمتمثل في دور الجماعات المحلية في التدريب على الديمقراطية[2].

1 – عبد الفتاح حلواجي، التمثيل السياسي المحلي في الجزائر: الإطار الدال والممارسة الميدانية، دراسة ميدانية للعهدة الانتخابية 2007–2012 بولاية الوادي، **مرجع سابق**، ص 94.

2 – عبد الفتاح حلواجي، التمثيل السياسي المحلي في الجزائر: الإطار الدال والممارسة الميدانية، دراسة ميدانية للعهدة الانتخابية 2007–2012 بولاية الوادي، **مرجع سابق**، ص 95.

المبحث الثاني: إصلاح نظام البلديات في الجزائر.

خلال هذا المبحث سنتطرق إلى عملية إصلاح نظام البلديات في الجزائر، حيث سنوضح مفهوم الإصلاح ونتكلم حول واقع البلديات الجزائرية والسبل التي من شأنها تحسين وضعها والاقتراحات التي نراها أصبحت ضرورية لتحقيق الأهداف المرجوة من البلدية.

المطلب الأول: في أدبيات الإصلاح ومتطلباته.

جاء في لسان العرب: الإصلاح نقيض الإفساد، وأصلح الشيء بعد فساده :أقامه، وفي المحيط :الصلاح، الاستقامة، الخلو من الفساد والعيب، والإصلاح: التقويم والتغيير نحو الأحسن والأرقى[1].

يتبين إذن من هذا التعريف اللغوي اقتران الإصلاح والصلاح بنقيضيهما اللذين هما الإفساد والفساد، والتأكيد على أن الإصلاح هو تقويم نحو الأحسن، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار الإصلاح بمثابة إرادة وفعل تحويليين من وضع معين إلى وضع مغاير أفضل من سابقه، من جهة تثبيت أكبر قدر من المصالح العامة ودفع أكبر قدر من المفاسد ، بما يعود بالنفع على المجتمع ويحقق نهضته.

إن الإصلاح الإداري يمثل الأداة القوية لأية حكومة أو منظومة تسعى لتطوير عملياتها وسياساتها بما يحقق أهدافها وفي نفس الوقت يساعدها في التخلص من سياسات قديمة أو سلوكيات معطلة للتطوير المهني وحتى تطوير القوى العاملة.

إذ هي عملية ترتكز على التغيير الحقيقي الفعلي لا على الشعارات، فالحاجة لإجراء إصلاح

1- الباحثين، الموقع الالكتروني (عربي بوست): حول موضوع الإصلاح، مقالة بالموقع بعنوان "**مفهوم الإصلاح وأنواعه**" متاح على الرابط: **https://www.bipa.gov.bh/wp-content/uploads/2021/02/Info**، تم الاطلاع يوم: 21-05-2022.

لابد وأن تكون مبنية على تقييم شامل للأداء وقياس نسبة تحقق الأهداف، وأيضا الرصد والاعتراف بالظواهر السلبية وأوجه الخلل والأخطاء التي تحتاج لإقصاء وإبعاد، لأن هذه الأخيرة تُعد من العوامل المؤثرة في تعطيل عمل المنظومة وتحقيق أهدافها[1].

وهنا لابد من الإجابة أولا على السؤال المحوري: ماذا نريد من وراء عملية الإصلاح ؟.

من خلال طرح هذا التساؤل أمكننا أن ربط عملية الإصلاح الإداري بعملية إصلاح نظام الجماعات المحلية، إذا كيف لعملية الإصلاح أن تؤثر على نظام البلديات في الجزائر؟ وهل هناك إصلاحات أجريت؟ وفي حال وجودها هل حققت التغيير المطلوب، أم مازالت هناك سلبيات ومعيقات مشابهة لما كانت عليه سابقا؟.

قد تواجه عملية الإصلاح معيقات تعرقل تحققها بالتصور المطلوب، على رأسها عدم توافر الظروف المناسبة لبدء التغيير، سواء من ناحية مالية أو تشريعية أو اجتماعية أو تقنية أو بيئية أو سياسية، إضافة إلى إمكانية وجود عناصر تعمل بشكل معاكس ومضاد لعمليات الإصلاح هذه، وغالبا ما يكون السبب هو الخوف من التغيير الذي قد يؤثر على مزايا بعض العناصر.

عمليات الإصلاح ممارسة مستمرة ومطلوبة في المجتمعات التي تسعى بشكل دائم لتطوير أدائها وتعزيز كفاءة مؤسساتها وتحسين مخرجاتها، لأنها الأداة التي تحول مواقع العمل إلى مواقع شعارها الابتكار والإنتاجية وتحقيق الإنجازات خدمة لجماهيرها المستهدفة، لما يسودها من أجواء تنظيم و عدالة وثبات باتجاه تحقيق الأهداف.

1- الموقع الإلكتروني عربي بوست، **مرجع سابق**.

المطلب الثاني: البلدية في الجزائر_ واقع الإصلاحات والتحديات الراهنة.

الملاحظ أن مشكلة الجماعات الإقليمية في الوقت الحاضر هي في عدم كفاية مواردها المالية للقيام بكافة الاختصاصات الممنوحة لها، خاصة ما تعلق منها في جانب التنمية والاستثمار ولإنشاء المرافق لأداء الخدمات اللازمة لإشباع حاجات مواطنيها.

إن اعتماد البلدية على التمويل المركزي من طرف الدولة يزيد من حدة الوصاية الممارسة عليها ويزيد من حدة التوجيه المركزي للتنمية المحلية مما لا يتماشى مع مصالحها العامة المتعلقة بها، هذا إلى جانب الوصاية الإدارية الممارسة على البلدية بموجب القانون 11-10 من خلال الرقابة على المجلس ككل كهيئة، حيث وسع هذا القانون من حالات حل المجلس الشعبي البلدي وأعطى للوصاية سلطة تقديرية واسعة في ذلك، بالإضافة إلى الرقابة على الأشخاص المنتخبين[1]، ومن خلال الرقابة على الأعمال عن طريق المصادقة على المداولات من طرف الوالي أو رئيس الدائرة، كما أن اعتماد البلدية على التمويل المركزي يحد من الحرية المحلية في التسيير، خاصة في حالة الإعانات التخصيصية.

فهناك عدة أسباب ساهمت في الركود الذي تعاني منه جل البلديات الجزائرية وهي:

- عدم تمكن المجلس البلدي من الاستفادة من اللامركزية المعطاة للبلدية.
- قصور الإمكانيات المتوفرة.
- عجز وخمول وتقاعس المسؤولين في القاعدة، وعدم إدراك المندوبين لدورهم بصفتهم مفوضين من الشعب ومناضلين في الأحزاب[2].
- قلة التجربة التقنية والخبرة والمهارة.
- عدم استعمال المجلس الشعبي البلدي لسلطاته كما ينبغي.

1- أحمد بورزق، **أهم الموارد المالية البلدية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11-10 ودورها في التنمية المحلية**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، 2016 ، ص 64.

2- أحمد بورزوق، **المرجع نفسه**، ص 63.

- وجود الكتل الانتخابية والانقسامات القبلية بما يوفر الجو الملائم للعمل المفيد، فالشعبية والعروشية تحل محل البرامج، والإخلاص يحل محل العلم والأخلاق، وكأن المجالس المحلية منصة يصل إليها من هو أكثر الناس شعبية وإخلاصا وأخلاقا وليس من هو أقدرهم وأعلمهم واملكهم لاستيعاب البعد الحقيقي لوظيفة الجماعات المحلية.
- عدم إشراك المواطنين في مداولات المجالس الشعبية.
- انعزال هيئات الأحزاب والدولة، وانعدام التنسيق بين أجهزة المجلس الشعبي البلدي والولائي.

والنتيجة أن البلدية قد فشلت في مهمتها التنشيطية في المرحلة السابقة، وإن كانت قد نجحت فقط، في وظيفتها الإدارية، وهنا نقول: ما هي الحلول المثلى والسبل الناجعة للخروج من هذه الأزمات التي تعانيها الإدارة المحلية عموما والبلدية خصوصا في الجزائر؟. وطبعا فإنه من أجل قيام البلدية بدورها الفعال في التنمية والتطور على المستوى المحلي في الشق المالي والاقتصادي، ومن أجل إعطاءها فرصة في إطار التنمية المستدامة، فإنه وجب تفعيل دور المؤسسات العمومية، وفعاليات المجتمع المدني وإشراك البلديات و الولايات في الجباية المحلية[1]، والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي وعدم الاكتفاء بإعانات الدولة من مختلف الصناديق المخصصة لهدا الغرض كـ: FCCL،PSD،PCD.

1 – عبد النور ناجي ، **نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة**، قسم العلوم السياسية –جامعة عنابة –الجزائر، 2013، ص 12–13.

المطلب الثالث: سبل إصلاح نظام البلديات

إن تطبيق اللامركزية يفرض استقلالية الجماعات المحلية إداريا وماليا، فهي من جهة مستقلة قانونا في أداء مهامها، ومن جهة أخرى تتمتع باستقلالية مالية للاضطلاع بهذه المهام؛ ولكنها استقلالية وهمية وصلاحيات تكاد تكون منعدمة، طبعا نتكلم هنا عن استقلالية في كنف الدولة أي أن هذا لا يعني مطلقا قطع الصلة بينهما، وتلكم هي أهم الجوانب السلبية التي يجب إصلاحها في نظام البلدية، فنرى أن إشكالية محدودية الصلاحيات والتبعية المالية أثرا كثيرا على قيام النظام المحلي الذي يعتمد على تلبية الحاجيات ذات الطابع المحلي، لأن البلديات تحصل على الأموال من الدولة عن طريق الإعانات وهذا ما يؤثر على استقلالها المالي حيث يجب أن يلازم كل توسيع في الصلاحيات، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدي (رئيس البلدية، الأمين العام، الوالي) وبين الإدارة و المجالس المنتخبة[1] وزيادة في الموارد المالية المخصصة للبلدية، ففي الواقع معظم البلديات في الجزائر غير قادرة على إدارة شؤونها المالية.

نظرا للتحديات التي تواجه الدولة في كافة المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وزيادة أعباء الحكومة المركزية وسلطاتها الممركزة، بشكل تعجز عن تنفيذها لوحدها وصعود الفئات الجديدة من المجتمع ذات القدر العالي من المسؤولية والتعلم، وتنامي دور الفرد في الاضطلاع بمسؤوليات نحو مجتمعه والبيئة المحيطة به، وجب التوجه نحو تقليص أدوار الدولة وتدخلها في الأمور ذات الشأن المحلي، ما يستدعى بالضرورة إعادة النظر في تطبيق البيروقراطية والتخفيف من وطأتها على الأفراد في معاملاته المختلفة مع المصالح والإدارات المحلية خاصة البلدية، وإخضاع أساليب الإدارة العامة للمعايير الموضوعية في تقديم الخدمات.

1- عبد النور ناجي ، **مرجع سابق**، ص13.

كما أن التطورات السريعة التي يشهدها العالم في جميع مجالات الحياة، تفرض ضرورة تحديث القوانين القديمة وإرساء قوانين جديدة تتماشى مع الوقت الحاضر[1]، حيث نرى أن أغلب القوانين الجزائرية على غرار قانون الجماعات المحلية وقانون البلدية 11-10 المعمول به حاليا، هي قوانين قديمة لا يزال معمولا بها حاليا على الرغم صعوبة تطبيقها أحيانا وغموضها أحيانا أخرى، وهذا ما يدعو إلى ضرورة إرساء قوانين جديدة واضحة المعالم لا يكتنفها الغموض.

وجب كذلك تفعيل الوظيفة الاقتصادية للبلدية باشراك كافة القطاعات المعنية، والتسريع في جلب البلديات للاستثمارات الاقتصادية المنتجة الخلاقة للثروة وتحرير المبادرات وتعبئة الجماعات في حقل التنمية المحلية وخلق الوعي البلدي المحلي[2]، وذلك بحث المواطنين على المشاركة والتعريف بمشاكل البلدية، وهنا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي.

1- رشيد جلود، "**إصلاح الإدارة المحلية بين الدوافع والتحديات**"، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017، ص 33.

2- عبد النور ناجي، **مرجع سابق**، ص 12.

خلاصة

لقد أظهر تطبيق قانون البلدية 11-10 عبر السنوات الفارطة عدم جدواه، حيث تشوبه اختلالات في الاختصاصات ونقص في الصلاحيات وتداخل في القرارات قزّمت من دور المنتخب المحلي، وعطّلت مسارات التنمية طيلة أكثر من 10 سنوات على تطبيقه، إذ ينتظر من الإصلاحات التي أعلنت قبل وبعد صدوره أن يتم بموجبها منح صلاحيات أوسع لرؤساء وأعضاء المجالس، ويُرجى منها تحقيق التّكامل بين القطاعات، وتجاوز تراكمات الأخطاء السابقة، واستعادة الثّقة المفقودة بين السلطات والمواطن.

البلدية هي المؤسسة المنتخبة التي تحقق الديمقراطية على المستوى المحلي، وتكرس مبدأ الاختيار للشعب، على أساس أن الانتخابات المحلية عنصر أساسي من عناصر الديمقراطية المحلية التي تعطي المواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين والحكم على مصداقيتهم في المستقبل لكنها لا تزال تتخبط عمليا في مجموعة أزمات لم يتمكن القانون الجديد للبلدية من تجاوزها ، منها واقع التنظيم الإقليمي للبلديات في الجزائر، والعلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، حيث يتضح لنا مدى اتساع اختصاصات البلدية الجزائرية، ومدى تدخلها في كل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أن هذه الاختصاصات مقيدة إلى حد كبير بتدخل سلطة الرقابة، حيث أن الرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر مشددة، مما أدى إلى ارتباط القادة برباط وثيق بالأجهزة المركزية التي توجهها كيفما اتجهت إرادتها، من خلال ممثليها في الإدارة المحلية، وهذه الضغوط الرقابية تعتبر من أهم أسباب أزمة الإدارة المحلية بالجزائر، بالإضافة لذلك فإن هناك انعكاسات بيروقراطية شديدة أدت إلى عرقلة نشاط الإدارة المحلية في مباشرة أعمالها الملقاة على عاتقها وجب التأكيد أن إصلاح منظومة الإدارة المحلية يجب أن تكون من خلال تطبيق اللامركزية، لما تحققه من تشارك واضح في الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية، بما يفرغ الأولى للمهام الإستراتيجية والكبرى، ويجعل الثانية تتحمل أعباء دورها التنموي.

خاتمـــة

خاتمة

للإجابة عن الإشكالية المطروحة في المقدمة والتساؤلات الأخرى، نستطيع القول بأن هناك نقص وضعف في أداء البلديات في الجزائر بنسب متفاوتة وذلك مقارنة بمثيلاتها في الدول المتقدمة، وذلك راجع إلى عدة عوامل سياسية وإدارية واقتصادية، هذه العوامل أثرت سلبا على مسار التنمية المحلية والتطوير الإداري بالجزائر بسبب عدم إقرار الهوية الحقيقية للبلدية ومنطق المركزية الطاغي على الجماعات المحلية.

إن الدور الكبير المسند إلى البلدية دور كبير جدا إذ تمثل جهازا حاسما في التنمية والتعمير ودفع عجلة الترقية، ولكن الواقع العملي غير ذلك تماما، مما يفقد تلك النصوص قيمتها، لأنه لا يتاح للقانون التطبيق الفعلي بتحويله لحقائق عملية فعالة، ولا يحتاج لأي نظام محلي إلا بوصول خدماته للمواطن العادي وتحقيق الرفاهية الاجتماعية، بسبب التباين في السياسات التنموية، واختلاف توجهاتها وتعاملها في هذا المجال.

ومن خلال النتائج المتوصل إليها وبالنظر إلى واقع تسيير البلديات المعاش في الجزائر، من منطلق تسيير المجالس المحلية، في إطار أهداف السياسة المحلية المرجوة التي تنتهجها الدولة والتي سطرت من أولوياتها إحداث تنمية محلية في حدود ما خول لها القانون وأجاز لها العمل في إطاره، وبالنظر إلى المنظومة القانونية التي عرفتها الإدارة المحلية في الجزائر والتي تبرز تطور أسلوب التنظيم الإداري لها في إطار اللامركزية الإدارية، فإننا نجد أن هناك آليات قانونية اتبعتها الدولة الجزائرية لإرساء دعائم نظام إداري لامركزي يكون في مستوى تطلعات الأفراد، وأهم تساؤل جوهري يمكن طرحه هنا هو:

ماذا تبحث وماذا تريد الدولة من البلدية ؟.

بالنظر لما جاء به التعديل القانوني الذي مس الجماعات المحلية بالجزائر، والمتمثل قانون البلدية 11-10 الذي ينص أساسا على تحسين مستوى التسيير المحلي نظرا لما عرفته الفترة السابقة في ظل قانون البلدية لسنة 1990 والذي عرف العديد من السلبيات في ظل العقليات القبلية التي طغت على الحقائق الاجتماعية للبلاد، وأدت إلى تدهور قدرات البلديات نظرا لسوء التسيير وتضارب للمصالح داخل الوحدة المحلية الواحدة، الأمر الذي نجم عنه تذبذب مستمر لنوعية الخدمات العامة، وتدهور للإطار المعيشي للمواطن.

أمام المسؤوليات المتزايدة وحاجات الأفراد التي لا تكاد تنتهي جعلت الدولة من الجماعات المحلية شريكا أساسيا في إدارة شؤون المجتمع المحلي، وممثلا لها في الأقاليم المحلية حيث تم التوسيع من صلاحيتها خاصة في المجال التنموي وذلك من خلال إحداث إصلاحات واسعة في منظومة الجماعات المحلية بداية التسعينات، والتي مست مختلف المجالات خاصة مجال التنمية المستدامة، حيث كان لهذه الإصلاحات الأثر الكبير على مجالات التنمية، فقد صدرت جملة من القوانين التي تعزز دور الجماعات المحلية، كما تعتبر البلدية والولاية المحرك الأساسي لعجلة التنمية في المجتمع المحلي.

قامت الدولة بعدة إصلاحات على منظومة الجماعات المحلية، والتي مست العديد من الجوانب على رأسها الإصلاحات السياسية، الإدارية، المالية والاقتصادية من أجل تطوير الجماعات المحلية حيث شهدت هذه الإصلاحات عدة انجازات تتماشى مع التغيرات الواسعة لهذه الجماعات ، إلا أن هذه الانجازات تبقى محدودة مقارنة بحجم الإصلاحات المكرسة وبالنتيجة لا يمكنها الاضطلاع بالدور المحدد لها بسبب تراكم النقائص وتعدد الإخفاقات.

الملخص

ملخص:

تعتبر الإدارة المحلية وليدة بيئتها وإنها سابقة لنشوء الدولة المعاصرة، ومع تعقيدات وظائف ومهام الدولة ظهرت الحاجة الملحة للأخذ باستراتيجيات توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمؤسسات المحلية، من خلال اللامركزية بشقيها التفويضي والتخويلي كأداة من أدوات الإصلاح الإداري لتوصيل الخدمات وتأكيد الكفاءة والفعالية والمساءلة حيث تختلف مبررات الأخذ بنظام الحكم المحلي من دولة إلى أخرى.

تهتم هذه الدراسة بتوضيح سياسات إصلاح منظومة البلدية في الجزائر، والدور الذي تلعبه، وتبيين واقع تسييرها وفقا للقوانين والتعديلات التي طرأت عليها، ويعتبر القانون البلدي 11-10 هو القانون الساري عليها حاليا.

Abstract:

Local Administration is considered the result of their environment and it is a precedent for the emergence of the modern state, With the complexities of the functions and tasks of the state the urgent need to adopt strategies to the distribution of powers between the central government and local institutions, through decentralization, both appeared justification for the introduction of local government from the state system to another.

This study aims to clarify the policy of reforming the municipal system in Algeria and the role it plays, as well as to clarify the reality of its work in accordance with the laws and the changes that have occurred, the municipal law 11-10 is the law currently applied to it.

قائمة المراجع

أولا – الكتب:

1. الطراونة، (حسين) وأخرون، **المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية**، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
2. العطار، (فؤاد)، **مبادئ في القانون الإداري**، ط 1، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، (مصر)، 1957.
3. بدران، (محمد)، **الإدارة المحلية (دراسة في المفاهيم، المبادئ العلمية)**، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، (مصر)، 1986.
4. بوضياف، (عمار)، **شرح قانون البلدية**، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، (الجزائر)، 2012.
5. (ـــــــ،ـــــــ)، **التنظيم الإداري في الجزائر**، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، (الجزائر) 2003.
6. شلبي، (شعبان)، **المجالس الشعبية المحلية**،جمعية النهضة الريفية للنشر، القاهرة، (مصر)، د.س.ن.
7. طعيمة، (الجرف)، **مبادئ في نظم الإدارة المحلية**، د.د.ن، القاهرة، (مصر)، 1962.
8. عثمان، (خليل عثمان)، **التنظيم الإداري في الدول العربية**، جامعة الدول العربية، القاهرة، (مصر)، 1956.
9. عواضة، (حسن)، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، ط 1، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر، بيروت، (لبنان)، 1983.
10. قصير مزياني، (فريدة)، **القانون الإداري**، ج 1، مطبعة صخري، (الجزائر)، 2011.
11. لباد، (ناصر)، **القانون الإداري**، ج1: التنظيم الإداري، ط3، د.د.ن، (الجزائر)، 2005.
12. محمد، (عبد الوهاب سمير)، **الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة**، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة،القاهرة، (مصر)،2006.

ثانيا- المذكرات:

1. حلواجي، (عبد الفتاح)، **التمثيل السياسي المحلي في الجزائر: الإطار الدال والممارسة الميدانية، دراسة ميدانية للعهدة الانتخابية 2007-2012 بولاية الوادي**، (مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03)، (الجزائر)، ص 94، 2013/07.
2. شباب، (سهام)، **إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية**، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، (الجزائر)، 2011-2012.
3. طه حسن أحمد، (أيمن)، **المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية**، مذكرة ماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، (فلسطين)، 2008.
4. فريجات، (اسماعيل)، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الجزائري**، مذكرة ماجستير في القانون العام-تخصص: تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي، (الجزائر)، 2014/2013.
5. لشلاش، (محمد زكرياء)، **النظام القانوني للبلدية من 1990 إلى 2011**، مذكرة ماستر في الجماعات المحلية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، (الجزائر)، 2017.
6. يخلف، (محسن)، **دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة بسكرة**، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، (الجزائر)، 2014/2013.

ثالثا – القوانين والوثائق الرسمية:

1. الجمهورية الجزارية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 2021/08/31، المتضمن تعديل القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 67.
2. الجمهورية الجزارية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، مؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 1990/04/11.
3. الجمهورية الجزارية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية (06)، مداخلات نواب المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشروع قانون البلدية سنة 2011، الدورة العادية (08)، 2011.
4. الجمهورية الجزارية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي96–438 المؤرخ في1996/12/07 المتضمن الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد 76.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 مؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 22 جويلية 2011.
6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 92–44 المؤرخ في 09–02–1992، المتضمن فرض حالة الطوارئ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 12،1992.
7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية" مشروع القانون المتعلق بالبلدية" ، ماي 2011.
8. المادة 15 من دستور 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم (96–438) المؤرخ في 1996/12/07، الجريدة الرسمية العدد 76.
9. المادة 36 من دستور 1976 الصادر بالأمر رقم (76–97) المؤرخ في 1976/11/22، الجريدة الرسمية العدد 94 المؤرخ في 1976/11/24.
10. المادة 36 من دستور 1976 الصادر بالأمر رقم (76–97) المؤرخ في 1976/11/22، الجريدة الرسمية العدد 94 الصادرة في 1976/11/24.
11. المادة 49 (معدلة) من الأمر رقم 75–58 مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني معدل ومتمم، المتضمن القانون المدني الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد 44، 2007.

12.المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-10 المؤرخ في 12 جانفي 2012، **يتعلق بنظام الانتخابات**، ج ر ج ج، العدد 50، 2016.

رابعا – المجلات العلمية:

1. بن عبد الحق، (فوزي)، **قراءة سياسية في القانون 11-10 (إصلاح بلدي أم احتواء للتحول الديمقراطي)**، مجلة البحوث والدراسات القانونية، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2018.
2. بورزق، (أحمد)، **أهم الموارد المالية البلدية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11-10 ودورها في التنمية المحلية**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، الجزائر، 2016.
3. بوعيسى، (سمير)، **مشاكل المجالس الشعبية البلدية وأسباب انسدادها**، المجلة الجزائرية للسياسة العامة، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2014.
4. طه حسن أحمد، (أيمن)، **فن التخطيط الحضري والإقليمي**، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين 2008.جلود، (رشيد)، **إصلاح الإدارة المحلية بين الدوافع والتحديات**، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017.
5. ناجي، (عبد النور)، **نحو تفعيل دورا الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائري لتحقيق التنمية الشاملة**، مجلة أكاديميا، العدد 1، قسم العلوم السياسية –جامعة عنابة –الجزائر، 2013.

خامسا – المحاضرات والملتقيات:

1. الطعامنة، (محمد محمود)، **الملتقى العربي الأول نظم الإدارة في الوطن العربي**، صلالة، (سلطنة عمان)، 2003/08.
2. بوعزاوي، (بوجمعة)، **الديمقراطية المحلية–دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب**، محاضرة ملقاة بكلية الحقوق سلا، (المغرب)، 2006.
3. تابتي، (بوحانة)، **محاضرات في مقياس الجماعات المحلية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، (الجزائر)، ب.س.ن.

سادسا – المراجع الإلكترونية:

1. الشروق أون لاين، بوقطة فريد، الجريدة الالكترونية الشروق أونلاين، الموقع الالكتروني للجريدة، الرابط:www.echouroukonline.com.
2. المجلس الشعبي الوطني، اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم بالمجلس الشعبي الوطني تحت عنوان "قانون الجماعات المحلية...نحو تمكين أكبر للمنتخبين المحليين"، متاح على الرابط: www.apn.dz/fr.
3. المجلس الشعبي الوطني، مداخلات النواب في مناقشة قانون البلدية 2011، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، جلسة علنية يوم: 2011/03/14، الرابط: www.apn.dz/fr/
4. جزايرس، أحمد تامر، مقال يوم:2010/10/02 بعنوان "الأفافاس يعارض مشروع قانون البلدية، جريدة ألجيريا برس أونلاين، الرابط: http://www.djazairess.com/algeriapress/2772
5. عربي بوست، الرابط:https://www.bipa.gov.bh/wp-content/uploads/2021/02/Info .
6. موضوع، الرابط:https://Mawdoo3.Com تم الاطلاع يوم: 2022/04/09.
7. ويكيبيديا، الرابط: https://ar.wikipedia.org/wiki تم الاطلاع يوم: 2022/06/12.

الفهـرس

الفهرس

الإهداء..... 6
شكر وعرفان..... 7
مقدمة 9

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام البلديات

تمهيد..... 15
المبحث الأول: الإدارة المحلية كنطاق لنظام البلديات 16
المطلب الأول: في مفهوم الإدارة المحلية. 16
المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية. 18
المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية كمبدأ إداري لنظام البلديات. 22
المطلب الأول: اللامركزية الإدارية: المفهوم والأشكال. 22
المطلب الثاني: معايير التفرقة بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري 24
المبحث الثالث: البلدية كوحدة من وحدات الإدارة المحلية..... 26
المطلب الأول: البلدية: الإحاطة بالمفهوم 27
المطلب الثاني: البلدية: الأجهزة والهيئات. 31
خلاصة 37

الفصل الثاني: قانون البلدية 11-10_ من المناقشة إلى المصادقة

تمهيد..... 39
المبحث الأول: أطروحة الحكومة حول إصلاح نظام البلدية. 40
المطلب الأول: ظروف صدور قانون البلدية 11-10 40
المطلب الثاني: قانون البلدية 11-10_ تحليل للمضمون..... 43

خلاصة 49
المبحث الثاني: الكتل البرلمانية واتجاهات النقاش حول مشروع قانون البلدية 11-10... 50
المطلب الأول: جلسات مناقشة مشروع قانون البلدية 11-10. 50
المطلب الثاني: قانون البلدية_ صدوره والمصادقة عليه وتطبيقه 55
خلاصة 59

الفصل الثالث: نظام البلدية الجزائرية في واقع الممارسة ودوافع الإصلاح

تمهيد..... 60
المبحث الأول: تقييم قانون البلدية 11-10 61
المطلب الأول: تقييمات السلطة السياسية و الأحزاب..... 61
المطلب الثاني: تقييم المختصين والباحثين الأكاديميين 65
المبحث الثاني: إصلاح نظام البلديات في الجزائر. 67
المطلب الأول: في أدبيات الإصلاح ومتطلباته. 67
المطلب الثاني: البلدية في الجزائر_ واقع الإصلاحات والتحديات الراهنة..... 69
المطلب الثالث: سبل إصلاح نظام البلديات..... 71
خلاصة 73
خاتمة 75
الملخص..... 78
قائمة المراجع 80
الفهرس 84