



جامعة محمد خيضر - بسكرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق

تخصص: تنظيم إداري

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:

آمال يعيش تمام

إعداد الطالب:

إسماعيل فريجات

أمام لجنة المناقشة المتكونة من السادة الأساتذة:

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
أ.د. جلول شيتور	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	رئيساً
أ.د. آمال يعيش تمام	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	مشرفاً ومقرراً
د. بلجبل عتيقة	أستاذ محاضر - أ-	جامعة بسكرة	ممتحناً
أ.د. حاج عزام سليمان	أستاذ التعليم العالي	جامعة المسيلة	ممتحناً
د. دحية عبد اللطيف	أستاذ محاضر - أ-	جامعة المسيلة	ممتحناً
د. جروني فايزة	أستاذ محاضر - أ-	جامعة الوادي	ممتحناً

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقُلْ اعْلَمُوا

فَسِيرَ اللَّهِ عَظِيمًا، وَرَسُولِهِ وَالْمُؤْمِنِينَ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمَ،

الإهداء

أهدي هذا العمل:

- إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله... دوماً.
- إلى زوجتي وأولادي؛ ثابت سيف الدين، سعد الدين، أحمد ياسين، إبراهيم الخليل.
- إلى كل إخوتي وأخواتي وكل العائلة صغيراً وكبيراً.
- إلى كل من علمني حرفاً في مشواري الدراسي.
- إلى كل محب للعلم، شغوف بالبحث عن الحقيقة.
- إلى كل مخلصين في وطني، صنّاع التنمية والاستقرار.
- إلى جميع أصدقائي، زملائي، طلبتي، ولكل من يعرفنا.

شُكْرٌ وَعِرْفَانٌ

الحمد لله أولاً وأخيراً

أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذة الدكتورة "آمال يعيش تمام" التي تفضّلت بالإشراف على هذه الأطروحة، وذلك لمساهمتها الفعالة في إعدادها، ولنصائحها القيمة، لصبرها وتفهمها وحسن إدارتها لها، فلها مني كل الشكر والعرفان.

لا يفوتني كذلك أن أتقدّم بشكري وامتناني العظيمين للأستاذ الدكتور الفاضل "حاجة عبد العالي"، لمساعدته ومرافقته لنا، وبكل ما تفضل به من جهد، فجزاك الله عنّا كل خير.

كما أشكر الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة شكراً خاصاً لقبولهم مناقشة هذه الأطروحة في ظل هذه الظروف الخاصة، فلم مني تحية تقدير واحترام.

الشكر موصول أيضاً لكل من كان لنا عوناً في عملنا هذا، ووقف جانبنا بمساعداته وتشجيعه وقوة صبره، أولئك الذين كانوا لنا أملاً متجدداً، ونوراً أضاء دربنا، وسنداً قوى عزيزمتنا.

وصل الله على معلم الأمة وحبیبها محمد صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وصحبه أجمعين.

«إسماعيل فرجاس»

مقدمة

تعتبر مسألة التحول نحو اللامركزية الإقليمية لدى الدول أمراً أساسياً وضرورياً، حيث تسعى لحسن تطبيقها وترقيتها بغية تحديثها بتكييفها مع ظروفها ومحيطها، حتى تتمكن من القيام بالمهام الموكلة لها بكل فعالية ونجاعة، وذلك لما تشهده من تطورات وتغييرات مستمرة على أدوارها وأداء خدماتها، فضلاً عن أهمية ما تحقّقه من أهداف سياسية وإدارية محلياً ووطنياً، لذا تعد إدارة وتسيير الجماعات الإقليمية من أهم القضايا القانونية، السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية، التي تشغل هذه الدول وتحتل حيزاً مهماً ومعتبراً من اهتمامها، ذلك لكونها ذات تأثير مباشر على تطبيق الديمقراطية وتحقيق التنمية المحلية، علاوة عن كونها إطاراً لتكريس المشاركة الشعبية ومنطلقاً لكل عمل تنموي على مستواها، بما يتحقق معه الرقابة الشعبية ويؤدي إلى التأثير في القرار المحلي.

يعتبر نظام الجماعات الإقليمية تطبيقاً لفكرة اللامركزية الإدارية، باعتبارها أسلوباً للتنظيم الإداري على المستوى الإقليمي، فهي بمثابة قاعدة متينة تُبنى عليها الديمقراطية السياسية والإدارية، ومعياراً لقياس الحكم الراشد في الدول، بمعنى أنه لا يمكننا الحديث عن نظام سياسي فعال وناجح دون ارتباطه باللامركزية، لذا فإن الأدوار الكبرى التي تقوم بها الجماعات الإقليمية في شتى المجالات لا سيما التنموية منها، جعلت منها نظاماً يحتل مكانة رفيعة وممتازة ضمن الأنظمة السياسية والإدارية للدول.

هذا وتتعدد مزايا اللامركزية الإقليمية في كونها تُساهم في التخفيف من العبء على الإدارة المركزية وجعلها تنفرغ لرسم السياسات العمومية، وتحول أيضاً دون الانفراد والاستئثار بالسلطة لجهة واحدة، وتعمل على تعظيم قدرات الجماعات الإقليمية للاستجابة للمصالح المحلية المتميزة، وزيادة فرص المشاركة السياسية للمواطن المحلي، مما ينعكس إيجاباً على زيادة الوعي لدى المواطنين بأهمية مشاركتهم، وأهمية الأدوار التي يقومون بها، هذا فضلاً عن ما تحقّقه من سرعة في إنجاز المهام الإدارية وتحقيق الكفاءة في العمل الإداري.

غير أن عدم توفر البيئة المناسبة لتطبيق اللامركزية الإقليمية، ستؤدي حتماً إلى إفشال هذا النظام في تحقيق أهدافه وفق الشكل اللازم والمطلوب، فتتجر عنه جملة من الاختلالات والعواقب كنتيجة لذلك، تظهر في عدم المساواة بين الوحدات المحلية والمناطق تبعاً لاختلاف القدرات على مستوى الجماعات الإقليمية، وتؤدي بالتالي إلى تقليل الكفاءة وعدم ظهور الأطارات المحلية، والافتقار للقدرة على إدارة التمويل المحلي، مما يوفر مناخاً يساهم في انتشار مظاهر الفساد كالرشوة والمحسوبية.

إن التحديات القانونية والإدارية التي تواجه الجماعات الإقليمية، والإكراهات التي تحتم عليها أن تأخذ موقعا ريادياً في خلق الثروة وقيادة التنمية المحلية المستدامة، والتي تؤسس لنظام لا مركزي إقليمي يحقق أبعاده السياسية والإدارية، بالنظر للبواعث التي تدعم وتشجع الأخذ به، وعليه فقد فرضت الظروف والتحديات المعاصرة على الدول إعادة التفكير في أدوارها، وصلاحياتها، وتنظيمها، وكيفية تعزيز المشاركة الشعبية في صناعة القرارات ذات الصلة بأنشطتها.

ونظراً لما يعترى الأنظمة الإدارية من ظواهر تصيبها بالضعف والعجز في بنيتها وتنظيمها وأدوات عملها، مما يجعلها غير قادرة على تحقيق أهدافها أو تتلاءم مع محيطها، لذا فقد بات من الضروري خضوعها لعمليات تحديث وتطوير تجعل من نظام الجماعات الإقليمية قادراً على الاستجابة لما أنشئ لأجله وتبرر شرعية وجوده واستمراره، لذا فقد تضاعفت الحاجة إلى تطوير الجماعات الإقليمية لعدة أسباب أوجدتها المتغيرات المحيطة بها، منها تنامي حاجيات السكان بسبب التزايد المستمر في مهام وواجبات الدولة، وكذا رغبة المواطنين في المشاركة وعدم تقبلهم للاستمرار في فرض مركزية إضافية للإدارة، هذا فضلاً عن تعاظم شعور المجتمع المحلي بتميز مصالحه واحتياجاته، مع شيوع الظواهر السلبية في التسيير الإداري والمالي وانتشار الفساد الإداري والمالي.

يأتي الاهتمام بالجماعات الإقليمية المستمر والمتجدد بغية ملاءمة أهدافها وأدوارها مع الوسائل التي تمكنها من ذلك والتأقلم معها، هذا باعتبارها تمثل قاعدة لتوسيع المشاركة الشعبية المجتمعية في إدارة الشؤون المحلية، وكذا تقريب مؤسسات صنع القرار إلى المستوى المحلي وزيادة أهمية الرقابة والمساءلة الشعبية، الأمر الذي يسهم في رفع كفاءة المرافق المحلية لتحسين مستوى الخدمات المحلية لتبليتها بالشكل المناسب، ضمن أطر المشاركة التي من خلالها يساهم في تعزيز التحول الديمقراطي.

إن التحولات التي تشهدها الساحة السياسية والقانونية، الاقتصادية والاجتماعية، تنعكس على كل المؤسسات المركزية واللامركزية في الدولة، الأمر الذي يفرض إيجاد أوضاع تتلاءم مع هذه التطورات وتجاريها، لذا فمن الطبيعي أن تشهد الأنظمة الإدارية والأشخاص القانونية تغييرات على مستوى هيكلها، وأهدافها، ووسائلها، حتى تستجيب وتتماشى مع المتغيرات.

تبنت الجزائر فكرة اللامركزية الإقليمية مبكراً وتجسد ذلك في نظام الجماعات الإقليمية، لكنه مازال لم يحظى بالاهتمام المتكامل والبحث فعليا في كيفية سبل إنقاذه وتأهيله، مع أنه وبشكل مستمر يأخذ حيزاً من المناقشات منذ الاستقلال إلى أيامنا هذه، وصدرت وتصدر بخصوصه نصوص قانونية عديدة

تستهدف تحسين إطارها القانوني وتقوية عناصر وجود هذه الجماعات لتسهيل تحقيق أهدافها التنموية، والتي تسعى لتحسين الإطار المعيشي للمواطنين المحليين.

يمكن إذا القول أن الجماعات الإقليمية لم تغب يوماً عن فضاءات النقاش العام، وهي في محور اهتمام الدولة وقلب سياساتها العمومية، حيث تعتبر مسألة تطويرها ومعالجة نقائصها ومشكلاتها واحدة من أهم المسائل التي تشغل بال مؤسسات الدولة، تماماً كما تعطي لها الأحزاب السياسية وتنظيمات المجتمع المدني ذات الصلة بالحريات المحلية وكذا التنمية المحلية أولوية في نشاطاتها واستراتيجيات عملها، هذا فضلاً عن اهتمام الدراسات الأكاديمية المتخصصة في الجامعات ومخابر البحث العلمي بها.

إن ما يعتبر تحدياً لتطوير الإدارة الإقليمية هو واقعها الذي يحول دون تحقيق أهدافها، مما يستوجب معه التدخل بتغييره والحد من أثاره، من خلال جملة تدابير إصلاحية تشمل عدة مستويات وتتخذ مظاهر مختلفة، بين الإصلاح الإداري، المالي، السياسي، والتشريعي، مما يؤدي بالمحصلة إلى إيجاد الإطار التشريعي والمؤسسي الذي يضمن هذا الانتقال، من خلال النصوص القانونية الملائمة لنظام الجماعات الإقليمية والعناصر الجوهرية التي يقوم عليها، لذا فإن تطوير الجماعات الإقليمية وإصلاحها يتحدد بمعالجة أهم نقائص وعيوب هذا النظام، التي يجب أن تتخذ ضمن رؤية شاملة ومستديمة، تتجه صوب تقوية ركائزه وتصويب المسارات الموروثة، والقدرة على ملاءمتها مع الأوضاع والحالات المستحدثة من مبادئ وأهداف تمليها قواعد وأسس الحكم الراشد، وكذا موجبات الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان.

أولت الجزائر نظام الجماعات الإقليمية أهمية نظرية كبرى في الأخذ به عموماً، من خلال الاعتراف الدستوري بها، وتم ترجمة ذلك في منظوماتها القانونية المتعاقبة في ثلاث محطات متباينة، تتواءم ومميزات المراحل التي عاشتها البلاد حينها، لذلك فقد تم اعتبارها من القضايا الأساسية لها، ومُنحت صلاحيات متعددة ومتنوعة أملاً في تحقيق أهدافها، ولبلوغ ذلك فقد تمثل تطبيقها في البلدية والولاية منذ الاستقلال دون سواهما، ما يجعلنا نرى أن كيفية تنظيمها وإدارتها مؤشر مركزي وأمر بالغ الأهمية في إنجاح مهامها وتحقيق فعاليتها، ومدى تكريسها لقواعد التسيير الحديثة من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بها (الإطار القانوني) وقدرتها على الاستجابة لذلك.

إن التحول فعلياً نحو اللامركزية الإقليمية يعني تطوير نظام الجماعات الإقليمية، الذي أصبح حتمية أولى على جدول أولويات المواطنين، على اعتبار أنه يستهدف خلق إدارة إنمائية مقتدرة لبلوغ حد تلبية حاجياتهم ومصالحهم، لذا فإن التفكير حولها سيبقى مستمراً بشأن التحول التدريجي نحو لامركزية القرار وتوسيع لقاعدة المشاركة الشعبية، والجدير بالذكر مما تقدم أن موضوع إصلاح الجماعات الإقليمية حظي

باهتمامات مكثفة خلال السنوات الأخيرة، وباتت فكرة التجسيد الفعلي للمركزية حقيقية هي محور النقاشات على كافة الأصعدة، بغية تمكينها من كافة الوسائل والإمكانيات التي تؤهلها للقيام بأدوارها بكفاءة وفاعلية، لا سيما وأن الجزائر لها تجربة عريضة يمكن الاستفادة منها والبناء عليها، لذا فالاتجاه الغالب لحل مشاكل جماعتنا الإقليمية هو إصلاح العيوب والنقائص التي تشوبها، ولابد أيضاً من تقوية مرتكزات وجودها، مع المحافظة في الوقت نفسه على حرية قرارها واستقلال وحداتها.

عطفاً على ما تقدم فإن مسألة الإصلاح الذي شهدته الجماعات الإقليمية في الجزائر عبر كافة مراحلها لم ينعكس بالإيجاب عليها، نظراً لكونها لم تكن خياراً وطنياً ضمن استراتيجية شاملة ومتكاملة لتحديثها، بل جاءت باعتبارها حتمية فرضتها الظروف السياسية والاجتماعية على وجه الخصوص، لذا فقد مر إصلاحه وتحسينه في الجزائر بعدة مراحل أساسية منذ الاستقلال وصولاً إلى النظام القائم حالياً.

نقصد بالتطوير الإداري المعنى الذي ينصرف إلى مدلول الإصلاح الإداري ويؤدي ذات المفهوم، دون الخوض في تفاصيل ودقائق الاختلاف بينها، فهو بذلك أي التطوير تلك الجهود الموجهة إلى معالجة العيوب والنقائص، وإجراءات التعديلات اللازمة على الهياكل والنظم، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف المنتظرة منها على كافة الأصعدة والمجالات، ويتحقق معه تحسين مستمر ومطرد في الأداء ويساهم بالعمل على ترقيته.

- أهداف الدراسة:

للجماعات الإقليمية أهمية خاصة، ما جعل الدولة الجزائرية توليها اهتمامها وحاولت إعطائها مكانة مرموقة، نظير الخدمات التي تقدمها على المستوى المحلي والأهداف التي تحققها على المستوى الوطني، لذا فقد عهدت لها السلطة بصلاحيات متعددة ومتنوعة في كافة القوانين الصادرة بشأنها، بيد أن النتائج ظلت محدودة الأثر لعجزها وعدم قدرتها على حل مشاكلها المستعصية، لذا فترمي هذه الدراسة للكشف عنها وسبل تجاوزها، بإيجاد حلول وفق رؤية علمية شاملة لتطويرها وترقيتها، من خلال:

- المساهمة بالبحث عن الكيفيات والأساليب التي تؤدي إلى إيجاد حلول تعيد لهذا النظام مركزه، وتجعل منه فاعلاً حقيقياً إلى جانب الدولة، من خلال إيقاظ الاهتمام واستدامة النقاش بشأنه، وجعله في محور اهتمام الرأي العام.
- التركيز على إيجاد مقارنة متكاملة فعلية لهذا النظام بالتشخيص وإعادة التصويب، في إطار المبادئ المعززة للإدارة الحديثة الديمقراطية وأسس الحوكمة المحلية.

- الحث على تزايد مسايرة التطورات التكنولوجية والإعلامية في المرفق المحلي، ببيان دورها ومساهمتها بشكل فاعل في تحسين الخدمة العمومية المحلية.
 - البحث في سبل التحديث الذي يمس أطر التسيير العمومي الجديد، وخلق إدارة إقليمية إبداعية مبتكرة في الوسائل والأهداف، من خلال إعادة النظر في طرق الاستفادة من إمكانياتها المتاحة لها، ودعم الوسائل الخاصة بالجماعات الإقليمية في معالجة مصالحها المحلية.
 - المساهمة في تشجيع المشاركة الشعبية واستقطاب المواطنين للانخراط في العمل المحلي، من خلال جملة محفزات، ضمن مقاربة تشاركية توفر الضمانات الكافية لتحقيقها.
 - تعزيز الوسائل وإيجاد الآليات الكفيلة بخلق نظام مثالي محلي نموذجي، يستجيب للظروف المحيطة به ويستفيد من القدرات المتوفرة له قدر الإمكان، وتجربته مبدئياً بشكل جزئي وتعميمه لاحقاً.
 - أسباب اختيار الموضوع:
- حقيقة هناك عدة أسباب ومبررات جعلتنا نلجأ إلى استكمال البحث في هذا الموضوع والسعي نحو التخصص فيه، منها ما هو موضوعي وما يتعلق بالرغبة الشخصية الذاتية.
- أسباب موضوعية: تتعلق هذه الأسباب بموضوع الدراسة وما يفرزه من تبعات تؤكد لها خصوصياته وأهميته الكبيرة، فدون مبالغة يعتبر الخوض في مسائل التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية أمراً ذو قيمة علمية بالغة، ويساهم في الجزائر بإثراء التجربة المحلية فيها، ليقوم هذا النظام سليماً وعلى أسس متينة يحترم حقوق الأفراد، ويقاوم بذاتيته كل المؤثرات المتعلقة بالعمولة ويُسْتَفاد من مخرجاتها الإيجابية.
 - الاهتمام المتزايد بموضوع إصلاح الجماعات الإقليمية وسبل تطويرها، ما يرمي بالأساس من خلال التقييم والتقويم إلى جعلها فاعلة في القيام بصلاحياتها، الذي يستلزم أن تخضع له الأنظمة الإدارية المحلية لكل محطات التطوير السابقة والاستفادة من تطبيقاتها مستقبلاً.
 - اعتبار نظام الجماعات الإقليمية خياراً لا بديل عنه ولا رجعة فيه، لذا فإما أن يكون فعالاً من خلال دعمه وتحسينه، أو يبقى مجرد تقسيم إداري ضمن تنظيم شكلي.
 - الضعف والعجز الذي تعانيه في أدوارها وأدائها، انعكاساً لمستوى تنظيمها، وهياكلها، صلاحياتها، ووسائل ممارستها، وعلاقتها مع محيطها.
 - تعثر الإدارة المحلية في أداء مهامها المنوطة بها، وعدم تحقيق الرضا لدى المواطن المحلي، لا سيما في تشكيل مجالسها وشرعية تمثيلها وكذا مستويات الفساد الذي بلغته.

■ أسباب شخصية: لا نُخفي رغبتنا الشخصية الكبيرة والملحة لمواصلة البحث في هذا الموضوع، وذلك لجملة أسباب، تمثلت في:

- لما شهدناه من خصوبة للبحث في هذا الموضوع، ورأينا أنه من الأهمية للتعلم فيه لما يعود به من نفع على المواطن المحلي ورشادة للإدارة الإقليمية، كلما تم النظر بالبحث وإعادة النظر في واقعه وسبل تطويره وجعله مُتكيفاً مع بيئته.
- اعتقادنا أن فكرة المشاركة الشعبية وتعدد أساليبها كأساس للديمقراطية المحلية، تُساهم في الانتقال إلى الديمقراطية التشاركية، في ظل التحولات التي تشهدها الدولة وأدوارها المستحدثة.
- اهتمامنا الشخصي بتسيير الجماعات الإقليمية لا سيما البلدية منها، بالمشاركة الفعلية في أعمال وأشغال هيئاتها وهيكلها، بما يُسهم في الوقوف عليها ونقل التجربة العملية مع جوانبها النظرية.
- المساهمة في نشر الوعي بأهمية المشاركة المحلية والتأسيس لفكرة الرقابة الشعبية وتوسيع تطبيقاتها، فيحقق بالمحصلة النجاعة والكفاءة الإداريتين من جهة، ويساعد على مكافحة والحد من الفساد الإداري والمالي المحليين من جهة أخرى.
- الخبرة العملية المتواضعة من خلال الممارسة الفعلية التي بفضلها تدعّم الجانب النظري بالعملية منه، واستطعنا من خلالها أن نقف عند مكامن النقص والخلل بين ما هو نظري أو قانوني وما هو عملي، وما ينبغي أن يكون على ضوء كل منهما كنظرة استشرافية للإدارة الإقليمية.
- أهمية الموضوع:

لا شك أن موضوع الخدمة العمومية لا سيما المحلية منها تتال حيزاً معتبراً من الاهتمام لترقيتها وتجويدها، إلى جانب تطوير الجماعات الإقليمية التي تقوم عليها، نظراً لأدوارها المتزايدة المحورية في التنمية المحلية، لذا سنبين أهمية الدراسة العلمية ثم العملية.

■ الأهمية العلمية: تظهر أهمية موضوع تطوير الجماعات الإقليمية من الناحية النظرية، في تسليط الضوء على إحدى نظريات القانون الإداري المتمثلة في التنظيم الإداري، وتتعلق بالخصوص في اللامركزية الإقليمية كإحدى أساليب تقديم الخدمة العمومية في الدولة، وما تثيره من إشكاليات قديمة متجددة على الدوام بخصوص استقلاليتها وقدرتها على أداء مهامها، بالنظر إلى هيئاتها، مالياتها، وعلاقتها مع الدولة وباقي الجماعات الإقليمية.

لذا فنحن لسنا بصدد إيجاد نظرية خاصة بالجماعات الإقليمية في الجزائر، بل نتوخى البحث عن الآليات التنظيمية والوظيفية الكفيلة بالإصلاح والتحسين والتطوير لبلوغ أهدافها، ذلك بالنظر في كفاءات تطويرها وترقيتها وجعلها تتماشى ومتطلبات الواقع الإداري المعاصر، وهذا من خلال الكشف عن نقائصها ومواقع عجزها، والتدخل على هذه المستويات لإصلاحها وتحسين كفاءتها ومردوديتها.

■ **الأهمية العملية:** تسعى الدراسة من الجوانب التطبيقية للمساهمة في تغيير واقع الجماعات الإقليمية، والانطلاق الفعلي في إحداث التغيير اللازم تجاهها، من خلال:

- وجوبية إشراك الجماعات الإقليمية في التغيير وعدم تغييبها في كل عملية إصلاحية، ذلك لما أثبتته الواقع أن التغيير يبدأ من القاعدة إلى القمة وليس العكس.

- قيام الإصلاحات والمتطلبات الواجب إدخالها على نظام الجماعات الإقليمية، وفق أسس علمية من شأنها أن تجعل من مسألة تنظيمه شأنًا تقنيًا بحثًا، بالاستفادة تطبيقيا من التجربة الخاصة والمقارنة.

- المساعدة في تشخيص واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية الفعلي، والوقوف على حقيقته وإيجاد الحلول الملائمة له، من خلال:

- إبراز المظاهر الضرورية لقيام هذا النظام، بغرض تجاوز العراقيل التي تحول دون تجسيده بتحليل وتفكيك عناصره على نحو دقيق.

- مدى تمكن نظام الجماعات الإقليمية من مسايرة التطورات الحاصلة في الجوانب القانونية والإدارية والسياسية والتقنية، وقدرته على التكيف والتعايش معها.

- حتى يتسنى لنا تقديم حلول تتلاءم وخصوصية هذا النظام في الجزائر ومستويات تطبيقه، على اعتبار أنه في تطور وتبدل مستمر من جهة، وأن كل تقدم في الأداء مرتبط بما يُحرز من تحسينات وإصلاحات تواكبها من جهة أخرى.

- **إشكالية البحث:**

إن تحديث النظام الإقليمي الجزائري يطرح إشكاليات نظرية وأخرى عملية، تتعلق بمسألة هياكله وصلاحياته وأساليب العمل فيه، وكذا مدى حيازته الوسائل الضرورية لمواكبة تزايد وتنوع وظائف وحداته، ما يكسبه القدرة على ضمان تحقيق أهدافه، لذا وباعتبار الجماعات الإقليمية بين شريك أساسي وفعال في تجسيد الديمقراطية وتحقيق التنمية المحلية، فما هي الآليات والمتطلبات التي تستلزمها من أجل تطويرها وتمكينها من تجسيد وأداء هذا الدور؟

- منهج الدراسة:

اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج التحليلي بشكل أساسي فيها، وكما قد تمت الاستعانة بمنهج أخرى مساعدة له، تم اتخاذها جميعاً لمناقشة فصول هذه الدراسة وفق بيداغوجيا منهجية، لاستعمالها بما تقتضيه ضرورات البحث ومتطلبات تامه، لذا فقد اعتمدنا على المناهج التالية:

■ **المنهج التحليلي:** الذي يتماشى وطبيعة الدراسة ويخدمها حيث اعتمدنا عليه في تحليل النصوص القانونية، والتطرق للمفاهيم الأساسية والظواهر المرتبطة بالجماعات الإقليمية، هذا لأنها تحتاج إلى التحليل والشرح لتشخيص هذا النظام، وبيان الحلول الكفيلة للنهوض به ضمن الأطر القانونية والإدارية ومبادئ الإدارة الحديثة.

■ **المنهج الوصفي:** إن الجماعات الإقليمية كنظام وكيان إداري، يحتاج إلى حسن وصف وتقديم لوحده المحلية وما تشابه معها، مع التركيز على أجهزتها وهياكلها، من خلال مقارنتها مع المعايير المعتمدة في الأنظمة المقارنة، وكذا التطرق للصلاحيات والوسائل المتاحة لها، وقد ساعدنا أيضاً في القدرة على تحديد وتمييز أهم مداخل وركائز هذا النظام، مما ساهم بشكل منطقي في إيجاد حلول دقيقة متلائمة مع طبيعتها ومتكيفة مع بيئتها.

■ **المنهج التاريخي:** لقد ساهم إلى حد ما في إلقاء الضوء على التطور عبر المراحل الزمنية قانونيا وإداريا، التي عاصرتها الجماعات الإقليمية الجزائرية منذ الاستقلال ولو بنوع من التعميم، كان عوناً لنا في تتبع مكامن الضعف ومرامي الإصلاحات حينها ومدى قدرتها على ترقيتها.

■ **المنهج المقارن:** كان له دور مهم في التطرق للنظم المحلية المختلفة، ومقارنتها مع النظام المحلي الجزائري لتحديد معالمه وأسسها منها، فضلاً عن إيجاد وانتقاء ما يصلح له من التجارب والنماذج المقارنة، من حلول وآليات تصلح لأن تكون سنداً علمياً وعوناً عملياً في تطويره وترقية أدائه، من خلال إدخال التعديلات والتحسينات اللازمة عليه، نتاج ما يواجهه من نقد يستفاد منه في إصلاح وتعديل النصوص القانونية الناظمة له.

- صعوبات الدراسة:

لا تخلو دراسة ما من صعوبات وعراقيل تواجه الباحث، وهو ما تأكد لدينا في بعض جوانبها، من خلال:

- تعذر الحصول على تقارير وإحصاءات حديثة، وتوضيحات حول كل تدخلات الجماعات الإقليمية وإن كنا سجلنا بعض التحسن عن السابق، هذا نظراً لتعلقه بالظواهر السلبية لتسيير الإدارة وما يكتنف

- فكر مستخدميها من التحفظ يصل لدرجة الخوف، بالخلط بين ما هو سر مهني أو هكذا ينظر إليه، وما تعلق بالحق في الحصول على المعلومات والنفوذ إليها على نحو ميسر.
- غياب الكتب المتخصصة على المستوى المحلي الجزائري، التي تتناول بالتفصيل موضوعات اللامركزية الإقليمية، على نحو مركز وحديث يواكب التغيرات الحاصلة بشأنها.
- التداخل والتشابك الذي يُواجهه الباحث في هذا الموضوع من اشتراكه في عديد جوانبه بعلوم وتخصصات أخرى، كالعلوم السياسية، الاقتصادية وعلوم التسيير، الإدارة العامة، علم الاجتماع إلى جانب الدراسات القانونية.
- إعادة تحيين في كل مرة للموضوع في جزئيات مهمة منه، بسبب الحركية التشريعية حيث تأثرت الدراسة بالتعدلات والتقلبات على مستوى النصوص القانونية ذات الصلة بالجماعات الإقليمية، بما حدث من تعديل في: الدستور، قانون الانتخابات، قوانين المالية، هذا فضلاً عن صدور التنظيم، وكذلك الاستمرار في تقديم مشاريع قوانين وطرحها للنقاش، مما أحدث معه بعض الاهتزاز على مستواها، كما أن الظروف السياسية وتطورها لعبت دوراً إضافياً في ذلك.
- **حدود الدراسة:**
- يفترض حسن تقديم الموضوع منا رسم حدود لهذه الدراسة، والتي تركز وفق الأطر التالية:
- الإطار الزمني: يتمثل في الإطار القانوني لنظام الجماعات الإقليمية الجزائري السابقة الملغاة، والتركيز على الساري به العمل أي قانون البلدية (10/11) وقانون الولاية (07/12)، وكذا كل النصوص القانونية ذات الصلة، وأيضاً التطرق للمشروع المتعلق بقانون الجماعات الإقليمية الذي هو بصدد المناقشة والإثراء منذ (2018) بغرض تبيين ومعرفة التوجهات والرؤى بخصوص مستقبلها.
- الإطار المكاني: تنصب على الوحدات الإقليمية المُعدة كتطبيق لنظام الجماعات الإقليمية في الجزائر، والمتمثلة في البلدية والولاية.
- الإطار الموضوعي: تقتصر الدراسة موضوعياً على سبل وكيفيات تطوير دور وأداء الجماعات الإقليمية في الجزائر، بالتركيز على مجمل مداخل الإصلاح ومكانه لكافة الجوانب المتعلقة بها.
- **الدراسات السابقة:**

بما أن دراستنا تغطي كافة جوانب الجماعات الإقليمية لتقدم رؤية متكاملة في هذا الموضوع ترمي لتطويرها وترقية أدائها، لذا فقد اعتمدنا فيها على دراسات عديدة خدمتها بشكل أو بآخر لأنها تتناولها

بشكل مختلف، لتعذر وجود دراسات شاملة تأخذها بذات الأهمية والأهداف والظروف أيضاً، بحيث أنها أتت على جزئيات من الدراسة أو نقاط مهمة فيها، استفدنا منها على وجه الخصوص حسب التخصص الموضوعي لكل منها، ولذلك نورد أهمها كما يلي:

أولاً: أطروحة دكتوراه بعنوان: "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، للباحثة: براءة وهيبة، سنة (2017)، تناولت في بابها الأول البحث في مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، من خلال المظاهر المكرسة لاستقلالية هذه الجماعات في جوانبها العضوية والوظيفية، بينما تطرقت في الباب الثاني منها إلى حدود استقلالية الجماعات المحلية، ركزت من خلاله على القيود التي تؤثر في استقلالية البلديات والولايات، العائد حسبها للقصور في نظام الانتخاب وتعثره في إيجاد منتخب محلي كفاء، وكذا شدة الوصاية الإدارية المطبقة عليها، إلى جانب ضعف المالية المحلية لها التي تعرقل تقدمها وتحول دون تحقيقها للأهداف المرجوة من إنشائها، لتصل إلى نتيجة مفادها أن عدم حسم المشرع من خلال نظامها القانوني في أمر استقلاليتها يكون قد وضع بعض العراقيل أمامها لتحقيقه، مما جعلها في تبعية إدارية ومالية للسلطة المركزية.

ثانياً: أطروحة دكتوراه بعنوان: "حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا"، للباحث: شويح بن عثمان، سنة (2018)، التي قسّمها إلى بابين بعد فصل تمهيدي تطرق من خلاله إلى الجماعات المحلية بين النظرية والحقيقة، بعدها قدم في الباب الأول حقوق الجماعات المحلية وضماناتها، وناقش من خلاله مسألة حقوقها بين الاستقلالية والتبعية، ثم حاول بيان ضمانات هذه الحقوق وممارستها، بينما تناول في الباب الثاني حرية الجماعات المحلية في الجزائر وفرنسا، من خلال التعرض لمبادئها وتطبيقاتها، ثم أوضح تأثير الوصاية الإدارية على ممارسة هذه الحريات، وتوصل في الأخير إلى اعتبار حقوق وحرية الجماعات الإقليمية مرهونة بمدى قدرة وحرص المشرع على خلق نوع من التوازن والانسجام والتكامل بين الحق والحرية، والذي يظهر من خلال مضمون قانون الجماعات الإقليمية في الجزائر وفرنسا.

ثالثاً: أطروحة دكتوراه بعنوان: "تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، للباحثة: سوهيلة فوناس، سنة (2018)، تعرضت في بابها الأول إلى الإطار القانوني لتقنية تفويض المرفق العام توضيحاً لعناصره المشكلة له، وأتت على مجالات تطبيق تقنية تفويض المرفق العام في الباب الثاني منها، هذا وقد ثمنت بالنهاية هذه التقنية ودعت إلى إدخال مزيد من إصلاحات عليه بالاعتماد على جملة معايير

لإنجاحه كأسلوب حديث، وبناءً على مجموعة معطيات واعتبارات تؤدي إلى عصرنة التسيير المحلي وتحقيق أكبر استفادة منه.

رابعاً: أطروحة دكتوراه بعنوان: "الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية"، للباحث: عبد الصديق شيخ، سنة (2011)، ركزت هذه الدراسة على الجوانب المالية لإيجاد الاستقلال المحلي اللازم لقيام الجماعات الإقليمية بمهامها، فقام بدراسة تأثير التمويل المحلي على الاستقلال المحلي في بابها الأول، ثم تطرق في الباب الثاني منها إلى البحث في جملة الآليات التي تدعم هذا الاستقلال، والذي خلص بالنهاية إلى أنه محدود ولدعمه يستوجب مراجعة شاملة لنظام التمويل المحلي.

خامساً: أطروحة دكتوراه بعنوان: "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، للباحث: هشام بن ورزق، سنة (2013)، تناولت هذه الدراسة الإطار البشري في تقديم الخدمة العمومية المحلية البلدية، وعلى الدور الذي تلعبه في صناعة التنمية المحلية، حيث تطرق في بابها الأول لقصور الإطار القانوني البلدي عن الاستجابة لمقاربة الموارد البشرية، ثم انتقل بعدها في الباب الثاني إلى معرفة الانعكاسات التي سببها سوء التأطير القانوني للمورد البشري على دورها في التنمية المحلية، بالنهاية يتبين له أن العجز في تحقيق التنمية المحلية الذي تعانيه البلدية، مرده بدرجة أولى لقصور الإطار القانوني لمواردها البشرية، الذي لا يتماشى مع متطلبات التسيير العمومي الحديث.

سادساً: كتاب بعنوان: "الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا"، للدكتور: كمال جعلاب، صادر سنة (2017)، تناول من خلاله الإدارة المحلية نظرياً، ثم تطبيقاتها في كل من الجزائر والأنظمة المقارنة متمثلة في بريطانيا وفرنسا في فصول أربعة، كان في الأول والثاني منه لأساليب التنظيم الإداري، وكذا الإطار النظري للإدارة المحلية، وركز في الفصل الثالث على الإدارة المحلية في الجزائر، وفي الأخير منه إلى الإدارة المحلية في الأنظمة المقارنة، بالنهاية بان له أن نظام الإدارة المحلية في فرنسا وبريطانيا كنموذجين شائعين يشهدان تطوراً وديناميكية بهدف الوصول إلى إشباع الحاجات المحلية بالجودة والفعالية اللازمة، مع التركيز خصوصاً على العنصر الديمقراطي باعتباره عنصراً جوهرياً فيها، وهذا ما ينبغي الاتجاه نحوه والأخذ به في الجزائر وتعميقه.

سابعاً: كتاب بعنوان: "إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، للدكتور جمال زيدان، الصادر في سنة (2014)، تناول الكاتب مسألة التنمية المحلية خاصة على مستوى البلدية، في محاور خمسة تنطلق من واقع النصوص لتبليغ المتطلبات اللازمة لتحقيقها، حيث قدم دراسة مفاهيمية لها أولاً، ثم تحول نحو

وسائلها ثانيا، وبين في المحور الثالث منه دور البلدية في التنمية المحلية، وتطرق رابعاً إلى دوافع الإصلاح البلدي، ثم قدم في الخامس منه عرضاً يتمثل في أبعاد التنمية المحلية المتوازنة المستدامة، ليتجلى له كحوصلة أن التنمية المحلية عملية متواصلة تستلزم تكاتف الجهود وتتطلب مجموعة من الوسائل لتجسيدها وفق استراتيجية جديدة لها، حيث أنه لا يمكن تحقيقها إلا بمراجعة شاملة للإطار التنظيمي والبشري وإصلاح للمالية المحلية مع تبني سياسة اقتصادية محلية جديدة.

ثامنا: مقال علمي بعنوان: "المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟"، للدكتور محمد زغداوي، سنة (2011)، ركز من خلاله على جملة الإصلاحات الواجب إدخالها على منظومة الجماعات الإقليمية، التي تمثلت بالمحور الأول منها في الإصلاحات الدستورية والتشريعية التي يقتضيتها تعميق مفهوم اللامركزية من جهة، وكذا الهادفة إلى ضمان صدور التشريعات الخاصة بها وفقاً لأحكام الدستور من جهة أخرى، وفي محورها الثاني جمعت الإصلاحات الواجب إدخالها على الجانب الوظيفي التي تتمحور حول تلك التي تهدف إلى توضيح وتحديد صلاحيات الجماعات الإقليمية أولاً، وكذا التي ترمي إلى تحسين وتطوير ماليتها ثانياً، وأيضاً على تأثيرات الوصاية الإدارية ثالثاً، ليؤكد على أن مسألة إصلاحها عميقاً تستوجب إرادة سياسية حقيقية تفتح من خلالها ورشات لتطوير أحكامها الدستورية والتشريعية، بغرض ضمان تكييفها مع البيئة المحيطة بها حتى تتمكن من لعب أدوارها المكلفة بها قانونياً.

- خطة الدراسة:

لقد انصبت هذه الدراسة على جملة الآليات التي تؤدي إلى معالجة كافة أوجه القصور ومكامن الضعف الذي يعتري نظام الجماعات الإقليمية، وذلك بإدخال التعديلات والإصلاحات اللازمة والضرورية الرامية إلى تطويرها وترقية أدائها، مما يتحقق معه حرياتها واستقلالها في ممارسة وظائفها، وفقاً لما تقرره النصوص القانونية ومبادئ التسيير المعاصر.

لذلك رأينا أنه يستحسن عرض خطة هذه الدراسة التي تناولناها ضمن التقسيم الثنائي، تطرقنا في الباب الأول منه إلى الآليات التنظيمية لتطوير دور الجماعات الإقليمية، الذي تم التعرض في فصله الأول لتعزيز مكانتها في النظام القانوني الجزائري، ثم عقبناه بفصل ثانٍ يتعرض لتفعيل المشاركة الشعبية وتمثين الديمقراطية التشاركية، بينما تولينا في الباب الثاني منها إلى بيان الآليات الوظيفية لتطوير أداء الجماعات الإقليمية، في فصلين اثنين كذلك، قدمنا في الأول منه إصلاح المالية كآلية لتحسين تعبئة الموارد المالية المحلية، ثم في الفصل الثاني إلى عصرنة المرافق المحلية وتعزيز الموارد البشرية كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية.

الباب الأول

الآليات التنظيمية لتطوير دور الجماعات الإقليمية

إن تنوع وتشعب الحاجيات المحلية لدى المواطن بحكم التطورات التي تعرفها في كل المجالات والبياديين، فرضت على الإدارة بصفة عامة التدخل لإشباعها على النحو الأنسب والأليق، ولأنها الأقرب إلى المواطن وبحكم تخصصها في كل ما يهم الشأن المحلي، فإن الجماعات الإقليمية هي المعنية بذلك وتتأثر أيما تأثر بذلك، الأمر الذي حتم عليها التحديث والتطوير في أجهزتها وهياكلها وأسلوب تعاملها وتفاعلها مع المواطن المحلي.

بداية من نواحي قانونية نجد أن نظام الجماعات الإقليمية لقي اعترافاً بموجب الدستور وخصّ بقانون لكل من البلدية والولاية، إضافة إلى أنه محور نقاش عام مستمر ومستفيض، بغية تحسينه بما يعود بالنفع على أدائه وفعاليتيه، لذا فنظريا يحوز مكانة لائقة تُساهم في اعتباره ركيزة في التنظيم الإداري الجزائري، وشريكاً مهماً مع الدولة في تحقيق التنمية المحلية.

لا محالة أن حسن التنظيم القانوني للجماعات الإقليمية في ظل مبادئ اللامركزية الإدارية، ينتج عنه وحدات إقليمية فعلية قادرة على الأداء بحرية واستقلال، وعليه فالاعتراف لها بالوجود القانوني يفرض تمكينها بأدوات ووسائل إضافية تساعدها في تحقيق أهدافها، وتمارس حرياتهما بعيداً عن كل تدخل وإزعاج، هذا الاستقلال يُوجبهُ حُسن التمثيل الذي يكتسب شرعيته من نظام انتخابي عادل، وصلاحيات متلائمة مع إمكانياتها بالإضافة إلى تحجيم وتضييق التدخل من خلال الوصاية التي يمارسها عليها المركز، فالبدايات في غاية من الأهمية وتمثل مؤشراً صادقاً على الممارسة العملية، وكذا مدى تقبل الإدارة المركزية للإيمان بحقوق هذه الجماعات وترك لها الحرية في ممارسة حرياتها.

غالباً ما يثور النقاش حول المطبّات والعراقيل التي ترهن تقدم الجماعات الإقليمية، والتي يتقدمها شرعية التمثيل للمجالس المحلية المنتخبة، وكذا الإمكانيات المتاحة لإشراك المواطن والمجتمع المدني في التأثير في القرار المحلي، يأتي هذا في ظل وجود ضمانات لاستقلاليتها، لذا فإننا نعتبر أن التنظيم القانوني المحكم لها كمقدمة لإصلاحها، يؤدي بالرفع من مكانتها والاعتراف لها بالمبادئ على غرار الأنظمة المحلية المقارنة، لذا سنبيين مجمل هذه النقاط في الإجراءات الواجب اتخاذها، ضمن الفصلين التاليين:

- الفصل الأول: تعزيز مكانة الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري.
- الفصل الثاني: تفعيل المشاركة الشعبية وتنميين الديمقراطية التشاركية.

الفصل الأول

تعزيز مكانة الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري

لم يعد مطروحًا حاليًا أمام الدول مسألة الأخذ باللامركزية الإدارية من عدمها، بل بات النقاش ينصب حول كفاءات تطبيقها ومستويات الاختصاصات والإمكانيات التي تحوزها وعلاقتها بالسلطة المركزية، لذا فتعزيز اللامركزية الإقليمية والتمكين لها خيار لا رجعة فيه يعتبر تأكيدًا للحريات الفردية والجماعية، وكرجمة للديمقراطية المحلية وتمدن التشاركية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

باتت الجماعات الإقليمية في قلب التحولات السياسية والتنموية، مما يحتم الانتقال بها من الاعتراف القانوني النظري إلى البحث في كفاءات التجسيد الميداني، من خلال رؤية إصلاحية متكاملة تشمل كل الجوانب المساهمة فيها، فيتم الأمر في جوانبها التنظيمية بتحديث أجهزتها وهيئاتها وتحديد صلاحياتها، التي تستلزم تنظيمًا قانونيًا ونظامًا انتخابيًا صارمًا وتمثيليًا، وفق مقاربة تشاركية ضمن مبادئ وأسس الحكم الراشد واحترام حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية.

يتجسد تطبيق النظام اللامركزي الإقليمي في الأخذ بأركانه ومبادئه وتوفير الوسائل الملائمة لإنجاح أدواره وتفعيل أدائه، وهو ما حاولت الجزائر الأخذ والقيام به منذ استقلالها، فاعتمدت هذا النظام اعترافًا منها بدوره في حكم المواطنين بأنفسهم وتحسين مستويات معيشتهم، إلا أنه تفاوتت درجة تطبيق هذه الأسس من مرحلة لأخرى ومن قانون لآخر، محاولة من المشرع مواكبة التغيرات وفق الأنساق القائمة حينها، التي على ضوءها يتم تحديد هذه الأسس ودرجة الأخذ بها، ليتبين معها النطاق الجديد لأنشطتها ولعملها، بما يؤدي إلى تحديث أنظمتها ويتوافق مع التغيير الحاصل في التوجهات والأهداف.

تطرح فكرة تطوير النظام القانوني للجماعات الإقليمية، كمرجعية لتعزيز وتكريس مبدأ اللامركزية الإقليمية إضافة لكونه ضامنًا أساسيًا لحمايتها، يجب أن تشمل وتتدخل كل العوامل المساهمة في تحقيق ذلك، ضمن أطر التسيير الحديثة وفي كنف المقاربة التشاركية ومكافحة الفساد وتعزيز الديمقراطية.

لذا سنعالج إشكالية كفاءات تعميق تطبيق مفهوم اللامركزية الإقليمية بالنظر لمدى توافق مبادئها وأركانها مع المنظومة القانونية الجزائرية، على أن يتم النظر إلى إصلاح النظام القانوني لهذه الجماعات الإقليمية بما يتيح تكريس متطلبات اللامركزية الإقليمية وإرسائها، على النحو التالي:

- المبحث الأول: تعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية.
- المبحث الثاني: سبل ومتطلبات إصلاح مرتكزات اللامركزية الإقليمية.

المبحث الأول

تعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية

نظام الجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري الجزائري ليس شأنًا مستحدثًا أو أمرًا جديدًا عليها، بل أخذت به الجزائر منذ الاستقلال وعرفته حتى قبله من خلال الإدارة الفرنسية، بمعنى أنه تراكمت لديها تجربة في تطبيق هذا النظام، وتعززت أيضا من خلال التطورات والتحويلات التي شهدتها ومرت بها البلاد بحسب مراحلها وظروفها، الأمر الذي جعلها تتأثر بمقتضياتها وبالأحوال المحيطة بها، ويحتم عليها التكيف معها كيفما تنعكس عليها سلبًا أو إيجابًا بطبيعة الحال.

إن التحويلات التي شهدتها اللامركزية الإقليمية في الجزائر كانت نتاج الإصلاحات المتتالية في الدولة، عرف من خلالها مسارها تغييرات عديدة ومهمة، تباينت بين التكريس الجدي لها والتراجع عن مكتسبات سبق تحقيقها، مما عرفت معه اللامركزية تذبذبًا في تنظيمها عمقًا وهشاشة، ما جعل الجميع يتفق على ضرورة إجراء إصلاحات حقيقية، تؤدي بها إلى تعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية.

إن تعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية يعني الانتقال التدريجي من نظام ممرز معيق لها نحو إيجاد بديل له، يرتقي بمكانتها ويعزز وجودها وذاتيتها ويحقق استقلاليتها، من خلال إزالة وتذليل العقبات السياسية والقانونية والاقتصادية، ليُسمح لها أو يُقبل بها كشريك جدي مع الدولة في إدارة العملية التنموية على المستوى المحلي، وتحقيق المصلحة العامة بتلبية الحاجيات المحلية في كافة أوجه التدخل المحلية.

إن إيجاد نظام قانوني يتكفل بإبراز أهم مبادئها ويضمن لها ممارسة حرياتهما، لهو الضمان الوحيد للقول بوجود لامركزية إقليمية فعلية وحقيقية، حيث يتبنّى خطة واضحة ومكتملة قادرة على تحديد وإبراز معالمها الخاصة بها، فالمشهود عندنا هو أنها خضعت لعملية إصلاحات مستمرة، أظهرت أنها لم ترتق بها بعد إلى المستوى المطلوب، ويظل التفكير جاريًا في إعادة النظر فيها مجددًا كل مرة، وهي دليل على عدم جدية السلطات في الارتقاء بها كذلك، والإبقاء عليه كنظام محلي يفتقد إلى معالم واضحة، نظير التحامها واتحادها الشديدين بالإدارة المركزية، مما يبرز أنها تعاني مشكلة وجود فعلي بالأساس.

لذا يتوجب علينا تحليل النصوص القانونية المتعلقة بتنظيمها، ومقارنتها بمبادئ وأركان اللامركزية الإقليمية وتطبيقاتها في النظم المحلية المعاصرة، بغية تجاوز المعالجة الهشة لقصور إطارها القانوني، وإيجاد التوافق المفقود في تطبيقها من خلال النظام القانوني للجماعات الإقليمية، في المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: المعالجة الجدية للامركزية الإقليمية

- المطلب الثاني: توافق النظام القانوني للجماعات الإقليمية مع مبادئ اللامركزية الإقليمية.

المطلب الأول

المعالجة الجديدة للامركزية الإقليمية

تعتبر اللامركزية الإقليمية كركيزة أساسية في التنظيم الإداري للدول، نظير الأدوار التي تضطلع بها في ممارسة الحريات وصناعة التنمية المحلية، لذا وعلى غرارها سيظل الاهتمام بتطوير نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر وترقية أدائها أمراً مستمراً ومتجدداً، على اعتبار أنه شهد ويشهد الكثير من التحولات والتغيرات من خلال العمليات الإصلاحية المتتالية، التي تهدف كلها إلى النهوض به بغية تحقيق أهدافه، من خلال ما يطلق عليه بالتحديث أو إعادة الهيكلة، التبدل، التغيير، التنمية الإدارية، التطوير الإداري⁽¹⁾. من المعلوم أن اللامركزية الإدارية ترتبط بالتنظيم السياسي والإداري للدولة، وتتأثر بتاريخها ورصيدها السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، والثقافي، فكل هذه العوامل تساهم في تشكيل تصور عنها أي اللامركزية الإقليمية وتطبيقاتها كوحدات مستقلة، ومعرفة مدى نجاعتها وقدرتها على تحقيق أهدافها، كما أن حسن تنظيمها وضبط قواعدها وكذا مسايرة تطور مبادئها له الدور الفعال في الانفتاح على محيطها وتمكين قدراتها وإنجاح مخططاتها، ويتجلى ذلك في مدى تطبيقها من خلال النص عليها وترفيغها في النظام القانوني للدولة كضمانة للأخذ بها وتكريسها، فهل وفقت معالجتها في النظام القانوني الجزائري.

الفرع الأول

محدودية التكريس الدستوري للامركزية الإقليمية

عقب الاستقلال حرصت الدولة الجزائرية على تبني مسار جديد، يحدث القطيعة مع ممارسات الإدارة الاستعمارية من جهة، ويحقق أهداف الثورة بتمكين المواطنين من حكم أنفسهم بأنفسهم من جهة أخرى، وعلى ضوء ذلك فقد أخذت كل الدساتير المتعاقبة بنظام اللامركزية الإقليمية كأسلوب للإدارة والتسيير،

(1) تحمل هذه المصطلحات بُعداً دلاليًا متشابهًا لكنه متميزًا على وجه الدقة، حيث يقصد بالتنمية الإدارية الرفع من قدرة الجهاز الإداري على التطور والتغيير، في حين ينظر للتطوير الإداري على أنه يعني التحسين في جزئيات الجهاز الإداري ويُرَكز على البعد التقني والفني في الجهاز الإداري، ليفهم الإصلاح من زاويته أنه يقتصر على تطوير العلاقات الإدارية الداخلية للجهاز الإداري وتتجه معظم جهوده إلى إصلاح الهياكل الإدارية والنظم المستخدمة والعلاقات التنظيمية البيروقراطية...

أنظر في ذلك: عمر عبد السلام أحرشان، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي وإكراهات الحاضر وأفاق المستقبل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2016، ص 96-98.

وقد تم تناولها بموجب دستور (1963) بتكريس البلدية كقاعدة للجماعة الإقليمية⁽¹⁾، واعترفت جميع الدساتير الأخرى بالبلدية والولاية كتطبيق لفكرة اللامركزية الإقليمية من خلال نظام الجماعات الإقليمية، في دستور (1976)، (1989)، (1996)، وكذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾، فكيف تعرض الدستور لهذا النظام وترجمه انطلاقاً من احترام مبادئه وضمن حماية ممارسة أدواره.

أولاً: الاعتراف الدستوري باللامركزية الإقليمية

اعتبر المؤسس الدستوري نظام الجماعات الإقليمية من القضايا الأساسية للدولة، فأصبغت عليه كل الدساتير المتعاقبة اعترافاً وأعطتها أهمية قصوى، نظراً لما تحوزه من مكانة متميزة في دولة القانون وما تمثله من مؤشر على رشادة الحكم في الدولة كذلك، لذا سنتعرض إلى الضمانات التي وفرها الدستور للاعتراف بالوجود المادي للجماعات الإقليمية.

1- ضمان الوجود المادي للجماعات الإقليمية: بداية يعتبر النص على الجماعات الإقليمية في الدستور هو التأسيس لحقها في الوجود، ومظهرًا من مظاهر استقلاليتها، ومحاولة لإقاعها مكانة مرموقة ترفعها إلى مصاف القضايا ذات الاهتمام الكبير للدولة، فمنذ أول دستور للجزائر تم الاعتراف بوجودها دستورياً، إلا أنه ولما عرفته الدساتير الجزائرية من مراجعات وتعديلات متتالية ومستمرة، - ما يفهم منها أن هناك مصاعب عديدة تعاني منها السلطة لإيجاد حلول مناسبة لحكم وتسيير الدولة-، كونه لم ينعكس أثره إيجاباً على نظام الجماعات الإقليمية بتطويره وترقيته، من خلال إعادة النظر في صياغة نصوص المواد المعالجة لفكرة اللامركزية فيه، لاسيما بعد اعتماد التعددية السياسية من خلال دستور (1989)⁽³⁾، تجسد من خلالها رغبة المسؤولين في استقرارها وتمكينها من أداء مهامها على أحسن الوجوه، لا الاكتفاء بوصفها أو التنصيص عليها في القانون الأساسي للدولة.

(1) ظهرت كلمة (بلدية) في فرنسا منذ القرن الثاني عشر، وكانت باللاتينية: "Communia"، وتعني حشد صغير من الناس يتشاركون في الحياة المشتركة، وقد بدأ اعتماد مصطلح "الكيمون" في فرنسا عام (1789).

أنظر في ذلك: مساعد حمد الصالحي، "إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا"، <http://www.elsyasi.com/article/1414>، تاريخ الزيارة: 2017/06/12، على الساعة: 10:28.

(2) القانون رقم (01/16) المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (14)، المؤرخة في 2016/03/07.

(3) يعتبر إقرار التعددية السياسية ومشاركة الأحزاب السياسية في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، مظهرًا مدعماً لاستقلالية الجماعات الإقليمية في دستور (1989)، وقد تم تبنيها والاستمرار في الأخذ بها بموجب دستور (1996) وتعديله لسنة (2016)، فهو بذلك قد أنهى احتكار الحزب الواحد عليها وسيطرته على هذه المجالس، ويعتبر ذلك أساساً متيناً مُمهداً لإيجاد نظام للجماعات الإقليمية قوياً ومستقلاً.

إن تطرقنا للمعالجة الدستورية لنظام الجماعات الإقليمية يأتي متماشياً مع النقاش الذي يطرح دوماً حول استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية، ومدى الأخذ بمبادئ اللامركزية خصوصاً عند الأزمات والسعي للقيام بإصلاحات سياسية التي ترمي إلى تحديث الدولة.

تكفلت المواد (15)، (16)، و(17) من التعديل الدستوري لسنة 2016، بمعالجة مسألة الجماعات الإقليمية بشكل مقتضب ضمن فصل الدولة في إطار المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، فهذا من الناحية الشكلية بداية لم يخصها بتقسيم خاص بها يتضمن الأحكام المتعلقة بها، وقد اكتفى كالسابق بهذه المواد الثلاثة دون غيرها بشكل أساسي⁽¹⁾، مما يُعطي الانطباع على استمرار نظرة التردد والخوف حيالها، بالرغم من مرور أكثر من نصف قرن على استقلال البلاد، نتاج تصور بُني على أساس التوجس من تقسيم وتفتيت الدولة، مما يمكن اعتباره يدخل في زاوية التشكيك، ولا بدّ لها إلا أن تكون تابعة ويُعامل معها على هذا الأساس⁽²⁾، لذا فكيف له أن يُرتقي بها إلى كيان قانوني مستقل مفيد للدولة يمارس حقوقه وحياته، ممّا يمكننا القول أن هذا مؤشر على شكلية وصورية وجودها، وما الاعتراف القانوني بها

(1) إن تجسيد معالم النظم المحلية في الدساتير يختلف من دولة لأخرى، حيث تكنفي بعضها بالمعالجة العابرة دون النص على أركانها وقواعدها العامة وترك التفاصيل للقانون، حيث يُمنح للمشرع سلطات واسعة في توجيه الجماعات الإقليمية ويصبح بقاؤها مرهون بإرادته، الأمر الذي يعرض هذا النظام للانهايار، وهذا ما أخذت به الجزائر، في حين تنتهج دول أخرى ضبط قواعدها دستورياً بشكل تفصيلي، ويعتبر هذا النمط أفضل وأكثر ملاءمة لواقع الدول المتخلفة، حيث تعتمد تونس والمغرب عليه، فتفرد لها في دساتيرها أبواباً كاملة تتولّى من خلالها تنظيم مظاهر ومبادئ الجماعات المحلية بشكل مفصل وبالتالي يعتبران أكثر تجسيدا لاستقلاليتها. أنظر في ذلك: وهيبة برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص 39-40.

(2) إن تطور نظرة المؤسس الدستوري تجاه الجماعات الإقليمية في الدساتير المتعاقبة، لا زالت تعرف نوعاً من التردد والتدرج والتوجس، وتُتسم بالجمود، مما رهن في نفس الوقت الضمانات الدستورية الخاصة بها، أنظر: شويح بن عثمان، "حقوق وحيات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017/2018، ص 234.

ما يلخص ذلك هذا القول: "إن اللامركزية التي يكرسها النظام القانوني الجزائري، هي التي تصور هذه الهيئات في شكل إدارات تابعة للمركز، ومجسدة للقرارات المركزية في الجانب التنفيذي الإداري المبسط، دون أن ترتقي إلى تكتلات سياسية تعنتي بالشأن المحلي مع مشاركتها في الشؤون الوطنية الشاملة للدولة". أنظر: سعيداني، لوناسي جقيقة، "أثر التمثيل السياسي على الحكامة المحلية في الجزائر"، الملتقى الدولي بعنوان: المواطنة والحكامة المحلية في بلدان شمال إفريقيا، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، يومي 4-5 أفريل 2012، ص 12.

الذي لا يعكسه الواقع إلا ضرورة تفرضا التزامات أخرى داخلية وخارجية، وعطفاً على ذلك نعتقد أنه يجب إعادة التمكين لها في الدستور بشكل واضح، منظم، ومتكامل كما سيتم التطرق له لاحقاً. إلا أنه أي الدستور حمل بعضاً من الإيجابيات التي تعزز مكانة الجماعات الإقليمية، كحق الجماعات الإقليمية الجزائرية في التمثيل القانوني في البرلمان، فوفقاً للمادة (2/118) من التعديل الدستوري تم تمثيل مركز المنتخبين المحليين وإمكانية ترفيعهم إلى مناصب برلمانية في مجلس الأمة، بإقرارها أن ينتخب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، مما يجسد حقيقة أن الجماعات الإقليمية بمثابة مدارس ابتدائية لتعليم الديمقراطية وتكوين القادة والمسؤولين، ويعود بالنفع على هذه الجماعات بنقل اهتماماتها وترجمة متطلبات تطويرها وتقديمها، لا سيما وأن المادة (137) الجديدة في هذا الدستور المعدل قد أعطت أولوية إيداع المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة قبل المجلس الشعبي الوطني، على خلاف القاعدة العامة التي يسبق بها المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة كمغايرة لأول مرة، كما أنه في ذات المسعى يجوز لـ(20) عضواً من مجلس الأمة اقتراح قوانين تتعلق بذات المواضيع حسب نص المادة (2/136) من ذات التعديل الدستوري.

2- تحليل نصوص المواد المتعلقة باللامركزية الإقليمية في الدستور: لقد نصت المادة (2/15) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية".

يعتبر المجلس المنتخب هو إطار للمشاركة في تعبير الشعب عن إرادته، ولو أننا نلاحظ أنه كان من الأفضل التعبير عنه بالمجلس المنتخب المحلي لو قصد بها المجلس الشعبي البلدي والولائي، هذا لتجاوز فكرة التداخل مع المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، لاشتراكها معها في كونها مجالس شعبية ينتخبها الشعب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فضلاً عن هذه الفقرة من المادة وردت بعد الفقرة الأولى التي تتناول قيام الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، وما يوجد بهذه المادة يشير لنظام اللامركزية هو الجماعات المحلية، إلا أنه قصد بها كمحل لتشجيع الديمقراطية التشاركية على مستواها، مع أنها تطرح مشكل المصطلح المستخدم مجدداً وما المقصود به⁽¹⁾،

(1) استخدم المؤسس الدستوري مصطلح "الجماعات المحلية" في المادة (3/15) ومصطلح "الجماعات الإقليمية" في المادة (16) من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهما يفيدان التباين والاختلاف بينما ينظر إليهما البعض أيضاً أنهما مترادفتان، حيث يرى الدكتور "محمد الناصر بوغزالة" أن استخدامه لمصطلح الجماعات الإقليمية في غير محله وقد =

لذا نرجح أن كلامه ينصرف إلى اعتبار الجماعات المحلية بوصفها جهات لامركزية، بل يتعداها إلى كل الأجهزة التنفيذية العاملة على المستوى المحلي التي تمثل المركزية، أي الجهات غير الممركزة للدولة كالمصالح الخارجية للوزارة، إضافة إلى البلدية والولاية كجهات لامركزية⁽¹⁾.

لذا وإزالة لكل غموض ولبس قد يعتري تفسير هذا النص، فنرى أنه يمكن استبعاد هذه المادة كونها لا تعالج فكرة اللامركزية الإقليمية ولا تختص بها وحدها، فهي جاءت لبيان المبادئ التي تقوم عليها الدولة، وخطبت المجالس المنتخبة مجتمعة على مختلف أنواعها، وأكدت على دور الدولة في تشجيع الديمقراطية التشاركية.

لقد تم التعرّض كذلك في المادة (16) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"، فهي بذلك قد حدّدت هذه المادة بل حصرت تطبيق الجماعات الإقليمية وقصرته على البلدية والولاية دون سواهما، بما يؤدي إلى أنه لا يمكن إضافة وحدات إقليمية أخرى جديدة إلا باللجوء إلى تعديل دستوري لهذا الغرض حين تدعوا الحاجة لذلك ولتوفير هذه المقتضيات⁽²⁾، عليه فيمكن وصف هذه المادة بأنها جامدة ولا تتسم بالمرونة الكافية واللازمة

=جانب الصواب، بناءً على استعمال الدستور الفرنسي الجماعات الإقليمية في المواد (24) و(72) وهو يقصد بها البلديات والمحافظات وأقاليم ما وراء البحار، بينما استخدم الجماعات المحلية في المادة (74) من الدستور الفرنسي وهو يريد بها البلديات والمحافظات، بذلك فإن مصطلح الجماعات الإقليمية أوسع نطاقاً من الجماعات المحلية. أنظر في ذلك: محمد الناصر بوغزالة، "الجماعات المحلية في الدساتير"، أعمال الملتقى الدولي الثالث، الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2015، ص31. وكذلك: خيرة مقطف، "تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا: دراسة نظرية تحليلية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001، ص20-21. وأيضاً: رمضان تيسمبال، "استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟"، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2009، ص48.

-Voir aussi: Chabane Benakzouh, Le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales en Algérie_A propos du Gouvernorat du Grand Alger, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques, vol(45), N°(2), Université Benyoucef Benkhedda, Alger, Algérie, 2008, p30-32.

⁽¹⁾ للمزيد حول المصطلحات المتداولة بهذا الشأن يمكن العودة ل: إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014/2013، ص13.

⁽²⁾ عملياً تم تجاوز أحكام المادة (15) سابقاً بموجب دستور 1996، حين تم إنشاء ما سُمّي بـ"محافظة الجزائر الكبرى" وكذا "الدائرة الحضرية"، إلا أن المجلس الدستوري تصدى لها بناءً عليها حين قرر عدم دستوريته، بالقرار رقم (02/ق.أ/م د/2000) المؤرخ في 2000/02/27، بعد إخطار من رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/02/23 بناءً على صلاحيته=

الواجب إضافتها على البرلمان الذي يجسد التعبير عن إرادة الأمة، كما أنها تكبح تطبيق المادة (10/140) من هذا الدستور المتعلقة بالتقسيم الإقليمي للبلاد، وتظهر أن هنالك تناقض مع المادة (16) منه أيضا، فضلا عن أنه بناءً عليها لا يمكن إنشاء مستويات أخرى للإدارة الإقليمية اللامركزية⁽¹⁾، بمعنى عدم القدرة على إنشاء تصنيفات أخرى عن طريق القانون مثلما هو موجود في دول أخرى مثل فرنسا⁽²⁾. بيد أنه وبالمقابل فهذا الإقرار في الدستور بتكريس البلدية والولاية كجماعتين إقليميتين، واعتبار البلدية هي الجماعة القاعدية للبناء التنظيمي الإقليمي⁽³⁾، يمثل ضمانا كافية للاستقلالية المرتبطة بالوجود المادي للجماعات الإقليمية، فلا تبقى عرضة لتدخل الحكومات المتعاقبة، سواء بالزيادة أو النقصان خدمة لأغراضها السياسية في المقام الأول لا التنمية⁽⁴⁾، كما أن إسناد إنشائها للقانون يغلق الباب نهائيا أمام الإدارة المركزية عن طريق التنظيم للقيام بذلك، ويوفر حماية لنظام الجماعات الإقليمية من العبث الذي قد

=طبقاً لنص المادة (166) من دستور 1996، وقد استند المجلس الدستوري في قراره إلى أن تأسيس جماعتين إقليميتين تُدعيان محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية، مخالف لأحكام الدستور لا سيما المادة (15) منه التي اعترفت بالوجود القانوني للولاية والبلدية دون غيرهما.

أنظر: القرار رقم (02/ق.أ.م/د/2000) المؤرخ في 2000/02/27 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم (15/97) المؤرخ في 1997/05/31 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (07)، المؤرخة في 2000/02/28. وللمزيد من التفاصيل أيضا، راجع: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص342-345.

Voir: Chabane Benakzouh, Le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales en Algérie_A propos du Gouvernorat du Grand Alger, op.cit. p34 et après.

⁽¹⁾ للمزيد أنظر: محمد زغداوي، "المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (35)، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص195.

⁽²⁾ زين الدين لعماري، "الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري"، ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016/2017، ص34.

⁽³⁾ الولاية لا تجسد مثل هذا الطموح لكونها أُعتبرت منذ البداية ولا تزال الإطار المفضل لإنجاز السياسات العمومية المركزية الذي يشكل الجانب اللامركزي، وهاجس خلق إدارة عقلانية تتميز بأطر موحدة تسمح بضمان ومراقبة تطبيق القوانين والسياسات الممركزة على المستوى المحلي الجانب غير الممركز. أنظر: محمد زغداوي، المرجع السابق، ص195. وكذلك فقد اعترف قانون الولاية بالطابع المختلط بين كونها هيئة لامركزية وكدائرة إدارية غير ممرضة للدولة صراحة، وما لذلك من أثر على لا مركزيتها ومركز أعضائها المنتخبين. أنظر: المادة (2،3/01) من القانون (07/12) المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 2012/02/29.

⁽⁴⁾ نصر الدين بن طيفور، "أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية"، مجلة إدارة، العدد (22)، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2001، ص08.

يلحق به، لأن قواعد الدستور تُقدم ضمانات أكثر من أن تطاله في كل مرة رغبة السياسيين في إلغائه أو تعديله⁽¹⁾.

تطرق الدستور أيضا في المادة (17) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه⁽²⁾: "يمثل المجلس الشعبي المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، حيث ربطت هذه المادة بين المجلس المنتخب واللامركزية، واعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية والمكان الذي يفضل به يشارك المواطنون في تسيير الشؤون العمومية التي تخصهم محليا من جهة، وأبرزت البعد السياسي للجماعات الإقليمية من خلال انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية من جهة ثانية.

يتبادر لنا في بادئ الأمر أن المادة (17) سألقة الذكر تعبر بصدق عن اللامركزية الإقليمية، وتظهر أن الانتخاب كطريقة لتشكيل المجالس الشعبية المحلية كمبدأ من مبادئ تكريس اللامركزية الإقليمية، إلا أنها في حقيقة الأمر تلحق الكثير من الأضرار بهذه الفكرة المجسدة في نظام الجماعات الإقليمية، وذلك من حيث أنها تفتح الباب واسعاً على إيجاد أطراف أخرى إلى جانبها لكن بطريقة التعيين، يحدث هذا لوجود ثغرات قانونية تجعل التنظيم القانوني لهذه الجماعات يعاني هشاشة، من خلال سوء صياغة هذه المادة التي تجنح نحو مزيد من المركزية منه إلى اللامركزية الإقليمية، فهي تؤسس للازدواج الوظيفي وتبرره لعدم التطرق لانتخاب الهيئة التنفيذية إلى جانب انتخاب الهيئة التداولية واقتضاره بالنص على المجلس المنتخب فقط، نتج عنه استئثار جهات أخرى بتسيير الشؤون العمومية المحلية⁽³⁾، الأمر الذي وجد له

(1) Voir: Chabane Benakzouh, Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques, N°(04), Université Benyoucef Benkhedda, Alger, Algérie, 2003, P53.

(2) ويقابلها في الدستور الفرنسي المادة (72) التي نصت صراحة على حرية المجالس المنتخبة في الإدارة والتسيير، وكذا مدها بسلطة تنظيمية تساهم في ممارسة صلاحياتها، فكانت كما يلي: "تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون".

- Art.(72) de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, dispose: "Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences".

(3) نستعمل مصطلح "الشؤون العمومية المحلية" كبديل للشؤون العمومية الواردة في المادة (17) من الدستور، وذلك لاعتقادنا أن المصالح المحلية تنسب للهيئات اللامركزية وضمن اختصاصاتها، وتتوافق مع فكرتها وفلسفتها أساساً، وتفرقاً لها عن تدخلات الدولة كإدارة مركزية، لذا نقرن "الشؤون العمومية" بإضافة مصطلح "المحلية"، ونرى أنه مبرر إضافي لتعديل هذه المادة واعتماد هذه التسمية.

تطبيقا واضحا على مستوى الولاية بتعيين الوالي، الذي يحوز على مكانة رفيعة كممثل للحكومة ويقوم بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، زيادة على ذلك فإنه بموجب المادة (15) من قانون البلدية تم إضافة هيئة جديدة تتمثل في الأمين العام في البلدية، ليجعل منه هيئة موازية للمنتخبين يمكن أن تسحب البساط في التنفيذ من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهيئة التنفيذية، بما يعني أن المادة (17) من الدستور كانت سببا في تقوية مركز المعينين ممثلي المركزية الإدارية على المستوى المحلي وزيادة نفوذهم على حساب الهيئات اللامركزية وبالتالي إضعافها⁽¹⁾، كما أنه من خلالها كذلك لا تمنع مستقبلا إضافة هيئات أخرى بالتعيين باستعمال القانون، مما يعد انتكاسة إضافية في مفهوم اللامركزية الإقليمية.

ما يمكن التوصل إليه هو أن اللامركزية الإقليمية لم تلق معالجة دستورية تليق بمكانتها، بل كانت متواضعة وناقصة ومقصرة لدرجة كبيرة بهذا الموضوع⁽²⁾، حيث تناولها المؤسس الدستوري الجزائري بشكل عابر، من خلال ذكره لكليات هذا النظام دون الخوض في جزئياته وتفاصيله، التي تعد ركائز أساسية وضمائنا مهما لتجسيد وتكريس استقلالية هذه الجماعات فاكتفى بالنص عليها باقتضاب، تاركًا أمرها بل متنازلاً للمشرع في تنظيمها وتحديد اختصاصاتها ومبادئها، مما جعل نظام اللامركزية في الجزائر يتسم

= لكن بالمقابل فيه من يذهب إلى اعتبار أن مصطلح "الشؤون المحلية" هو المناسب، لأنه من أسس الاستقلالية وهو وجود شؤون محلية، تتميز عن الشؤون العمومية وهي التي يتولى ممثلو سكان الجماعة المحلية إدارتها. أنظر: رمضان تيسمبال، المرجع السابق، ص 49.

بينما هناك من يرى أن الشؤون العمومية مقصود بها أن المجالس المنتخبة لا تطبق السياسة المحلية فقط، بل تطبق إلى جانبها تكليفا سياسة الدولة أيضا، كرئيس المجلس الشعبي البلدي فهو يمثل البلدية ويمثل الدولة كذلك. أنظر في ذلك: محمد الناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص 32.

في حين تفسر أيضا على أن تسيير الشؤون المحلية وظيفة ذات نفع عام حتى ولو كانت تسييرا للمصالح الخاصة للبلدية، لأنه من الناحية الجغرافية لا يمكن اعتبار كل الوظائف الممارسة على إقليم البلدية مصالح محلية، إذ هناك ما يعتبر برنامجا وطنيا أهمية وتمويلا، ويضيف أن استخدام مصطلح الشؤون العمومية لاقتناعه بأن فكرة المصالح المحلية مجرد مفهوم مصطنع. أنظر: بوحميده عطاء الله، "معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (01)، المجلد (42)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، ص 70.

⁽¹⁾ للمزيد أنظر: محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 196.

⁽²⁾ لم تمنح الدساتير الجزائرية من دستور (1963) إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، موضوع اللامركزية الإقليمية حقها الكامل من الاهتمام والتكريس والتطرق لمختلف جوانبه، بالتالي افتقارها للضمانات الدستورية، فهي معالجة متواضعة وناقصة ومقصرة لدرجة كبيرة بموضوع اللامركزية، باعتبارها سلطة من سلطات التنظيم الإداري إلى جانب السلطة المركزية، ولأنها المحرك الأساسي والفعال لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى المحلي والوطني. أنظر: زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 37.

بالهشاشة⁽¹⁾، فيمكن القول أن فكرة اللامركزية في الدستور الجزائري بقيت مبهمة وغير واضحة⁽²⁾، كما أنها لم ترق المعالجة الدستورية للامركزية الإقليمية إلى مستوى تفعيل استقلالها، فلم يسعى الدستور إلى تكريس الترقية المعيارية من خلال النص على مقوماتها التي تجسد استقلالها، والنتيجة فهي لم تحظى بأي اهتمام رغم أنها تمثل إحدى أهم المؤسسات الإدارية البالغة الأهمية في الدولة، ويظهر ذلك بجلاء خاصة عند المقارنة بدساتير دول الجوار المستحدثة⁽³⁾، لذا يمكننا اعتبارها رمزية ومحتشمة، لا تتناسب والأدوار الهامة التي تضطلع بها في تلبية رغبات المواطنين وتحقيق التنمية المحلية المستدامة⁽⁴⁾.

بالمحصلة فتبقى الأحكام المكرسة في الدساتير الجزائرية لاسيما آخر تعديل دستوري مجرد "رغبات وأمني" لا ترقى لمستوى تطلعات الشعب، طالما لم تتجسد بإصلاحات تعيد الاستقلال المنشود للجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها ومساعدتها على مواكبة التطور الحاصل في البلدان المجاورة، وهو ما أدى في الأخير إلى نوع من التناقض بين الأحكام الدستورية والأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم سير المؤسسات الإدارية مما يشكك في مصداقية هذه الأحكام⁽⁵⁾.

ثانيا: الإصلاحات الدستورية لمعالجة مفهوم اللامركزية الإقليمية

نظم الدستور الجزائري اللامركزية الإقليمية بشكل عابر وغير كاف وعالجها بشكل غامض ومبهم، فغيّب فيه مقوماتها تماما باستثناء مساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعد فراغاً قانونياً كبيراً في مجال تنظيم هذه الجماعات ليبقيه متخلفاً رغم التعديلات الكثيرة⁽⁶⁾.

بداية وبعد تحليلنا للنصوص الواردة في الدستور المتعلقة بالجماعات الإقليمية، بدت وظهرت بشكل ملح أنها في حاجة لإصلاح عميق، لذا فنرى التدخل من خلال ضرورة تخصيص فصل كامل في الدستور، يشمل كافة قواعدها وجميع مبادئها و ضمانات استقلاليتها، بشكل مفصل ومرتب يحمل كل أحكامها

(1) وهيبه برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 40.

(2) تماما كما وصفها الأستاذ "بن أكزوح شعبان" بذلك، عندما يؤكد على ذلك بالقول:

"dans la constitution, la décentralisation visée, apparait comme une notion floue....".

Voir: Chabane Benakzouh, Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales, Op.cit. p62.

(3) وحيدة قدومة، "الجماعات الإقليمية بين التكريس الدستوري ومحدودية الترقية المعيارية لها"، مجلة القانون، العدد(09)، المجلد(06)، المركز الجامعي أحمد زبانه، غليزان، الجزائر، 2017، ص 225.

(4) جمال داودي، "مكانة الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري"، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد(32)، الجزء(02)، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2018، ص 660.

(5) خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 27.

(6) محمد الناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص 32.

ومقتضياتها، مع وجوبية توحيد المصطلح المستعمل بشأنها، وأن تتوافق هذه القواعد مع باقي أحكام مواد الدستور⁽¹⁾، لذا كخطوة أولى وباعتبار المادتين (16) و(17) النواة الصلبة لمفهوم اللامركزية الإقليمية، ينبغي أن يُعاد النظر فيهما كشرط مسبق قبل أي عملية إصلاحية، تمس إعادة النظر في هياكل وأجهزة أشخاص اللامركزية الإقليمية، من خلال النص بوضوح على التسيير الحر كمبدأ تؤسس عليه كل مقتضيات ومستلزمات التطوير، ويتم تضمينه للنصوص الخاصة بها ويتطابق معها⁽²⁾، في رؤية شاملة وضمن مساعي تحديث الدولة على ضوء أدوارها الجديدة⁽³⁾.

معلوم أن تطبيق اللامركزية الإقليمية يرمي إلى تطبيق الديمقراطية المحلية، وأن الديمقراطية واللامركزية مرتبطان بشكل وثيق، حيث أن الديمقراطية ضرورية للامركزية لأنها كانت السبب في الاعتراف بها، غير أنه بتطبيق اللامركزية لا يعني بالضرورة الوصول للديمقراطية وإن وجدت فهي شعارات فقط⁽⁴⁾، على هذا الأساس يجب تحسين التمثيلية على مستوى الهيئات التداولية، لبلوغ الهدف المؤدي إلى تشكيل مجالس حقيقية تعبر بصدق عن اختيارات المواطنين، بتقديم ضمانات إضافية في عملية انتخابهم عن طريق إيجاد سلطة مستقلة فعليا لتنظيم الانتخابات كبديل للإدارة التي تولت ذلك لعقود كثيرة.

لكي تكتسب الجماعات الإقليمية مشروعية تدخلاتها وتنال رضا مواطنيها، باتت إدارتها مطالبة بمطابقة العمل الإداري لرغبات وطموح المواطنين، فيجب أن تخدم السلطة المحلية المواطن وليس العكس⁽⁵⁾، ويتحقق ببذل جهود إضافية من كل الفواعل على المستوى المحلي، الأمر الذي ينبغي ترقيقه دستورياً، وكذا سد الفراغات في المادة (17) من آخر تعديل دستوري، التي تتيح للإدارة المركزية بالتموضع على مستوى الجماعات الإقليمية، وذلك بالنص صراحة على أن تتولى المجالس المنتخبة التقرير والتنفيذ دون

(1) يجب أن يفرض إصلاح الجماعات الإقليمية إلى تقوية اللامركزية الإقليمية، من خلال: تقسيم سلطة التقرير، تقوية قدرة المبادرة للمسيرين المحليين ومسؤولية المنتخبين تجاه الناخبين، تسهيل المبادرات الاقتصادية المحلية وتوسيع إمكانيات تدخلات المجتمع المدني. أنظر: محمد اليعكوبي، "الخصوصيات الكبرى للمفهوم الجديد للسلطة والنظام الانتخابي للجماعات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد(41)، المغرب، 2001، ص26.

(2) محمد زغداوي، المرجع السابق، ص196.

(3) إن المفهوم الجديد للسلطة يقتضي منطقياً حذف أو التخفيف مُهمّاً على الأقل من وصاية الملاءمة، كما يعني يجب أن تتمتع باستقلال إداري ومالي كبير، يؤدي إلى ميلاد استقلال حقيقي وفعلي، كما يجب أن يتم تقوية اختصاصات الجماعات الإقليمية وبالتالي الزيادة في مسؤولياتها. أنظر: محمد اليعكوبي، المرجع السابق، ص25.

(4) محمد الناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص13.

(5) إذ يجب عليها وهي كوسيلة بين أيدي مسيرها ممثلي المواطنين والدولة، ولأنها لا تشكل هدفاً في حد ذاتها بل خدمة للمصلحة العامة، كما أنها لا تشكل سلطة فوق المواطنين. أنظر: محمد اليعكوبي، المرجع السابق، ص26.

غيرها، وإزالة الغموض الذي يتيح للمركز العودة بكيفيات وأساليب متنوعة، وتتصدى لكل ما من شأنه إضعاف مكانتها وبنال من استقلالها، هذا فضلاً عن ضرورة أن ينص الدستور بأن قانون الجماعات الإقليمية يدخل في مجالات القانون العضوي، ولتحقيق ذلك ينبغي القيام بإصلاحات تجسد وتحقق أهدافه، كما يأتي:

1- تعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية بالاعتراف بمبادئها: الاعتراف بالوجود القانوني للجماعات الإقليمية في الدستور غير كافٍ لوحده حتى تتمكن من استقلاليتها، ما لم يتضمن أي إصلاح دستوري يمس هذا المفهوم من خلال النص على مبادئها والضمانات التي توفر لها الحماية وتسعى إلى تفعيلها، لذا سنتطرق إلى بعض أهم المبادئ التي تمثل القاعدة المتينة التي تؤدي إلى إيجاد جماعات إقليمية حقيقية مستقلة. بالرغم من أهمية هذه المبادئ والأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية، فهناك من الدول لم تأخذ بها وتؤكددها في دساتيرها، على أساس أنها مفترضة وليس بحاجة إلى تأكيدها أو أنها لتتخلص من التزامات نحوها وليست مستعدة للقيام بذلك، على خلاف أغلبية الدساتير التي تضمنتها واعترفت بها، بعضها يجمع عليه الفقه، وأخرى حديثة وردت في دساتير الدول على غرار المغرب.

على مستوى دول الجوار في المغرب وتونس عرفت الجماعات الترابية والسلطات المحلية على التوالي بهما تطوراً وتقدماً غير مسبوق، لا سيما في إقرار دساتيرها مجموعة مبادئ حديثة وإنسانية، ترمي إلى تمكين هذه الجماعات من الاضطلاع بأدوارها وتحقيق استقلالها وكذا الضمانات التي توفر الحماية القانونية لذلك، لا سيما بما تعلق بمبدأ حرية التدبير أو التسيير والإدارة، وكذلك في العلاقة بينية مع الدولة في توزيع الاختصاص (مبدأ التفريع) أو فيما يتعلق بالرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية عليها.

حيث أنه في ظل الدستور المغربي⁽¹⁾ تتمتع الجماعات الإقليمية بثلاث ضمانات رئيسية، فيؤسس الدستور حق هذه الجماعات في الوجود، مع ضمانه الاستقلال المحلي، ويؤكد على أن الجماعات المحلية

(1) خصص الدستور المغربي الباب التاسع للجماعات المحلية تحت عنوان "الجهات والجماعات الترابية الأخرى"، به (12) فصلاً، وذلك من الفصل (135) إلى الفصل (146). أنظر: دستور المملكة المغربية لسنة (2011)، الصادر بتنفيذ الظهير رقم (1.11.91) المؤرخ في 2011/07/29، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد (5964 مكرر)، المؤرخة في 2011/07/30.

كما هذا الدستور التونسي حذوه بتخصيص الباب السابع كاملاً لها، من الفصل (131) إلى الفصل (142)، أي بعدد (12) فصلاً. أنظر: دستور الجمهورية التونسية لسنة (2014)، الرائد الرسمي، العدد (10)، المؤرخة في 2014/02/04.

تنتخب مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تديبيراً ديمقراطياً، ويضمن الاستقلال السياسي مادام أن الدستور يعترف لها بتمثيلية خاصة أمام البرلمان⁽¹⁾.

بينما تصدى الدستور التونسي لما أطلق عليه بالتدبير الحر في الفصل (132) منه، حيث أكد على أن الجماعات المحلية تُدير المصالح المحلية وفقاً لمبدأ التدبير الحر، وربطه بأدوات ووسائل استقلاليتها حسب ما نص عليه الفصل (131)، تمثلت في مجموعة عناصر من خلال تمتعها بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وذلك في إطار الدولة الواحدة، باحترام مبدأ عدم تجزئة الدولة كقيد عليها ومن مستلزمات تطبيقه هو حماية وحدة الجمهورية وعدم تجزئتها⁽²⁾، وهذا ما ورد بموجب الفصل (14) من الدستور التونسي لسنة (2014) الذي ينص على أن: "تلتزم الدولة بدعم اللامركزية بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة".

عطفاً على ما تقدم سُنحاول التطرق إلى مبدأ التدبير الحر، كإحدى أهم هذه المبادئ بل هو على قمتها وتتعلق به الكثير منها، ويجب معه توفير له بعض المستلزمات والمقتضيات، بإعطائه أولاً قيمة دستورية تحصنه من أي تحجيم قانوني، ويمنع عنه تدخل الدولة كذلك.

2- ضرورة دسترة مبدأ التسيير (التدبير) الحر: يعتبر هذا المبدأ أحد أهم مقومات نظام الجماعات الإقليمية، حيث يتمثل في الاعتراف بالحقوق لهذه الجماعات بتسيير شؤونها المحلية، من خلال إعطاء حرية لها قصد ممارسة اختصاصاتها، ووضع التدابير اللازمة لتحقيق ذلك⁽³⁾، تتجلى أهميته في كونه أضحى مرجعاً أساسياً في تعميق اللامركزية وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية وتفاذي مسألة تنازع الاختصاص، وكذلك في توسيع وتدقيق صلاحيات الجماعات الترابية وجعلها شريكاً حقيقياً وأساسياً

(1) محمد اليعكوبي، المرجع السابق، ص 25.

(2) سهير الفراتي، "السلطة المحلية في دستور الجمهورية الثانية"، مجلة دراسات قانونية، العدد (23)، جامعة صفاقس، تونس، 2016، ص 54.

كذلك لقد تعرض المؤسس الدستوري الجزائري إلى هذا المبدأ من خلال نصه في مادته الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أن: "الجزائر جمهورية جزائرية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ"، وباعترافه باللامركزية الإقليمية في المواد (16) و(17) كذلك، فهو على غرار الدساتير المقارنة فقد اعتمد المزج من خلال الاعتراف بوجود اللامركزية أي نظام الجماعات الإقليمية كتطبيقاً له (التنوع)، وبين عدم قابلية التراب الوطني للتجزئة (الوحدة)، ما يُسمى فقهيًا بالجمع بين الوحدة والتنوع. أنظر في ذلك: يحي وناس، عصام نجاح، "حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة"، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد (38)، جامعة أحمد درارية، أدرار، الجزائر، 2016، ص 23.

(3) علي قاسمي التمساني، "البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهوية المتقدمة"، مجلة العلوم القانونية، العدد (4/5)، طنجة، المغرب، 2012، ص 15.

في عملية التنمية⁽¹⁾، فضلاً عن كونه ضروري للتنظيم الديمقراطي الجيد للدولة الجزائرية، ويساهم في ترقية القانون الإداري الجزائري من خلال مواصلة دمج المعايير القانونية على غرار القانون الإداري المقارن⁽²⁾.

يقتضي تطبيق مبدأ حرية التسيير والإدارة في نظام الجماعات الإقليمية أن تكون للهيئة التداولية والتنفيذية مهمة تسيير الشؤون العمومية من طرف المنتخبين ممثلي المواطنين، مما يُعد وجود أطراف معينة من المركز مساساً بحرياتها وتقليلاً من استقلاليتها، الذي يتحدد في القانون المقارن بعنصره القانوني والمادي، حيث أنه من الناحية القانونية يحق للجماعات الإقليمية الاستقلالية في تسيير الشأن العام بممارسة صلاحياتها التنظيمية، وأما من النواحي المادية فتتضمن في القدرة الفعلية أي مجموعة الوسائل البشرية والمالية الخاصة والكافية⁽³⁾.

في ذات الإطار فإن مؤداه يتمثل في أن يكون للجماعات الإقليمية كامل الصلاحيات والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام تام للمقتضيات القانونية والتنظيمية بمراعاة الإمكانيات التمويلية المتاحة⁽⁴⁾، حيث يقتضي لها حين تمارس صلاحياتها دون رقابة إدارية من الجهات المركزية كأصل عام لتضاربه مع مبدأ التدبير الحر، إلا في حدود ضيقة لضمان مشروعية أعمالها فهي تخضع لرقابة لاحقة دون ملاءمة من جهة، ومن جهة أخرى لا يجب أن تتضمن أي تعليمات أو توجيه أو أوامر بما يتنافى ولا يتوافق مع استقلاليتها.

إلى جانب الدستور الفرنسي فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن التدبير الحر يُعد حرية جوهرية وأساسية للجماعات المحلية، ويكون بذلك اعترف لأشخاص القانون العام بحريات أساسية على غرار الأشخاص الطبيعيين⁽⁵⁾، باعتبارها جماعات مشخصة تمارس حرياتها وفقاً للقانون، لذا فإن الإقرار

(1) عبد الرفيق زنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد(02)، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، 2019، ص33.

(2) Hamid Hamidi, La Relation Problématique Entre élections Locales, Décentralisation Et Promotion De La Gouvernance Locale En Algérie, revue droit, société et pouvoir, Vol(3), N°(1), Université Oran2, Mohamed Ben Ahmed, Oran, Algérie, 2014, p23.

(3) يحي وناس، عصام نجاح، المرجع السابق، ص32-33.

(4) علي قاسمي التسماني، المرجع السابق، ص13.

(5) سهير الفراتي، المرجع السابق، ص53.

Voir aussi: Hamid Hamidi, op.cit. p23.

وقد تناوله الدستور الفرنسي في المادة (3/34) منه، باعتباره أي التدبير الحر كحرية من الحريات الأساسية، كما يلي: =

للجماعات الإقليمية بالحقوق والحريات ليس مجرد تأكيد شكلي، بل يجب على السلطات المختصة أن تعمل على توطيدها في اتجاهين متكاملين، أولاً في طبيعة علاقة الدولة بالجماعات الإقليمية، وثانياً يجب اعتبار مساعدة الدولة بشرياً ومالياً وتقنياً أمراً ضرورياً لضعف وسائلها في ذلك، لأنها لا تتحكم في مواردها ولا تملك المقدرة الكافية لإنجاز قراراتها⁽¹⁾.

يأتي مبدأ التدبير الحر كأثر وتطبيقاً لمبدأ المساواة المقرر في النصوص القانونية الأساسية والتشريعية والتنظيمية الساري بها العمل، فيتم التعامل بين الأفراد في الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ينبغي أن يأخذ في الحسبان حقوق وحريات الجماعات الإقليمية، على اعتبار أنها أشخاص قانونية شأنها شأن المواطنين⁽²⁾، بمعنى أنه يجب أن يوفر لها نفس المستوى من المعاملة والحماية، فالجماعات الإقليمية تتمتع بحقوق تقتضي معها إعطائها نفس الحماية التي تعطى لحقوق وحريات الأفراد⁽³⁾.

الفرع الثاني

المعالجة القانونية للامركزية الإقليمية

وإن خلا الدستور كما تقدم من أي إضافات تذكر بخصوص تعزيز مبادئ واستقلال الجماعات الإقليمية، لربما أدت الإصلاحات السياسية المعلن عنها منذ سنة (2011) إلى تحقيق جملة من الأهداف التي عملت على ترقية وتعزيز مكانتها على الأقل قانونياً، بتحديث المنظومة القانونية والسياسية والإدارية التي وسعت وعمقت من الممارسة الديمقراطية المحلية، بتحقيقها المزيد من عوامل وظروف هذه الممارسة وفق مقاربة تشاركية محفزة، من خلال تطبيق سياسة اللامركزية الإدارية وتفعيلها لدور المواطن في المشاركة بعمليات رسم السياسات واتخاذ القرارات والمراقبة على تنفيذها.

على مستوى قانون الجماعات الإقليمية والقوانين ذات الصلة كقانون الانتخاب، الأحزاب السياسية، الإعلام، والتي عرفت تعديلات لصالح تكريس الديمقراطية وترقية التشاركية في إطار أسس الحكم الراشد واحترام مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، غير أنه كما يبدو أنها لم تحقق المطلوب منها على النحو

= - Art.(34/3) de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, dispose: "La loi détermine les principes fondamentaux:- de la libre administration des collectivités territoriales , de leurs compétences et de leurs ressources...".

(1) محمد اليعكوبي، المرجع السابق، ص 25.

(2) المادة (49) من الأمر (58/75) المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (78)، المؤرخة في 1975/09/30، المعدل والمتمم بالقانون (10/05) المؤرخ في 2005/06/20، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (44)، المؤرخة في 2005/06/26.

(3) محمد اليعكوبي، المرجع السابق، ص 25.

اللازم ولم تجد تطبيقاً فعلياً على أرض الواقع، ولعله قد ساهمت كذلك الظروف الداخلية والخارجية في إجهاض هذه الإصلاحات، فانعكست بالسلب على نظام الجماعات الإقليمية واستمر عدم رضا المواطنين بأدائها، نتيجة نقص وتعثر التنمية المحلية وشيوع الفساد على المستوى المحلي والوطني، فضلاً عن نقص الاعتمادات المالية المخصصة لها، نظراً لانخفاض مداخيل الدولة بسبب تهاوي أسعار النفط، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع موجة الاحتجاجات منذ 22 فيفري 2019 بعد عزم رئيس الجمهورية الترشح مجدداً للانتخابات الرئاسية ولعهدة خامسة بعد انقضاء عهده الرابعة.

لذا سنتولى بيان كيفية معالجة المشرع لنظام الجماعات الإقليمية في إطار مبادئ اللامركزية، من حيث الإقرار حقوقها وحرّياتها، وتمكينها من الوسائل اللازمة والكافية لممارسة اختصاصاتها، وتقييم مدى انعكاس وتطابق هذه النصوص القانونية مع وجودها الدستوري، وكذا أثرها على ترقية أدائها والمساهمة في تطويرها.

أولاً: مدى دستورية تنظيم قانون الجماعات الإقليمية بقانون عادي

يتمثل تطبيق نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر حصراً في البلدية والولاية، التي يعود إنشاء كل وحدة منها إلى القانون، فهو بذلك اختصاص مكفول للمشرع بناء على الدستور حين يحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بغرفتيه سواءً بقانون عادي أو قانون عضوي، ويضم قانون الجماعات الإقليمية الحالي قانون خاص بالبلدية منفصل عن قانون الولاية، وتتجه الإرادة مستقبلاً إلى ضمهما في قانون واحد يضم كافة النصوص المتعلقة بهما مجتمعين⁽¹⁾، ويصاغ عليهما أحكاماً موحدة في الغالب تزيل الغموض والنّضاد الذي لا مبرر له في تنظيم وحدتين إقليميتين، يستندان إلى نفس النصوص المرجعية التي تتأثّر تطبيقاً لذات الفكرة القانونية وهي اللامركزية الإقليمية.

تنص المادة الأولى في الفقرة الثالثة منها من قانون البلدية (10/11) على أن البلدية تحدث بموجب القانون⁽²⁾، تماماً كالمادة الأولى في فقرتها السابعة أيضاً من قانون الولاية (07/12) والتي تؤكد ذلك، وإذا اعتبرنا أن البلدية والولاية جزء من النظام الإداري للدولة التي هي كسلطة تنفيذية، وإحدى السلطات العامة

(1) أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مشروع تمهيدى لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية، 2018.

(2) القانون (10/11) المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37)، المؤرخة في 2011/07/03.

لها إلى جانب السلطات الأخرى⁽¹⁾، ممّا يدعنا نتساءل عن دستورية تنظيمها وإنشائها بموجب قانون عادي وليس قانون عضوي.

بالعودة للدستور فإن مجالات القانون العادي بينتها مادته (140) وتطرقت في الفقرة (10) منها للتقسيم الإقليمي للبلاد، في حين تكفلت المادة (141) منه بالمجالات المخصصة للقانون العضوي وفي الفقرة الأولى منها خصصت لتنظيم السلطات العمومية وعملها⁽²⁾، وفي نفس الإطار فقد بنيت حيثيات قانون البلدية والولاية على المادة (122) دون (123) المعاد ترتيبهما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى المواد (140) و(141) المنوه بهما سابقًا واستندت عليهما⁽³⁾، ممّا يعني اعتباره مشروعية تنظيم قانون البلدية والولاية بقانون عادي، ما يجعلهما في نظرنا أكثر عرضة للتدخل بالتعديل وكذا التفلّت من الرقابة الدستورية الإلزامية، وذلك بما يتسم به القانون العادي من إجراءات وترتيبات أقل تعقيدًا من القانون العضوي، الذي يتطلب رقابة المجلس الدستوري كإجراء إلزامي قبل إصداره، ونصاب يتمثل في أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني والأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة، مما يطرح السؤال لماذا لا يتم الاستناد إلى المادة (141) من الدستور التي يستلزم معها تنظيمها بقانون عضوي، الأمر الذي يعبر عن تدهور معيار تدرج القواعد القانونية ويُعد انتقاصا من مكانة نظام الجماعات الإقليمية، نتيجة قصور المعالجة الدستورية له بالنقص والغموض الذي أدى إلى ضعف في تنظيمها القانوني، لذا يجب توفير الحماية اللازمة والضمانات الكافية فيه تفصيلاً كافياً، لمنع التجاوزات الناتجة عن اختلاف التفسيرات والآراء.

(1) في هذا الشأن يقول الدكتور "محمد زغداوي": ولعلّ هذا الأمر يحتاج إلى اجتهاد دستوري للفصل فيه. أنظر: محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 197-198.

(2) أنظر المادة (10/140) والمادة (1/141) من التعديل الدستور لسنة 2016. في حين كانت قبل التعديل مرتبة على أساس المادة (10/122) والمادة (1/123) في دستور 1996.

(3) لا يوجد أي بند ينص على مسألة تنظيم الجماعات الإقليمية في المادة (10/122) سابقا، والمادة (10/140) حالياً في التعديل الدستور لسنة 2016، بل تعرضت هاته المادة للتقسيم الإقليمي للبلاد الذي يختلف عنها ولا يمكن اعتباره تنظيماً لهذه الجماعات الإقليمية، بل يعتبر التقسيم الإقليمي قانون مستقل عن قانوني البلدية والولاية، وهو يتولى تحديد الحدود الإقليمية للبلديات والولايات، دون أن يتعداه إلى تبيان العلاقات بين الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية (السلطات المحلية) ومع بعضها البعض في مجال الاختصاصات والصلاحيات. أنظر: فايزة يوسف، "تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2016/2015، ص 310.

يُوفر القانون العضوي حماية أكبر للجماعات الإقليمية في ممارسة حقوقها وحرّياتها لتعلق موضوعاته بالمجالات الحيوية للحقوق والحرّيات الأساسية، كما تعتبر قواعده ترجمة للمبادئ الدستورية وإلحاقاً بها، وبموجب التعديل الدستوري الأخير فقد سعى المؤسس الدستوري إلى تخفيف التعقيدات الإجرائية حوله بخصوص الأنصبة اللازمة للتصويت وأبقى على مطابقة النص قبل صدوره من قبل المجلس الدستوري^(*)، إضافة إلى ذلك وما يعتبر إيجابياً ويمكن استخدامه بما يعزز حماية الجماعات الإقليمية هو توسيع تقنية الإخطار للمجلس الدستوري لتمتد إلى (50) نائباً من المجلس الشعبي الوطني، أو (30) عضواً في مجلس الأمة في المادة (2/187) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

على ضوء ما تقدم فإن صدور تنظيم قانون الجماعات الإقليمية بشكله الحالي أي بقانون عادي يعدّ غير دستوري⁽¹⁾، وبحسب نية الإرادة السياسية من خلال المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية المعد للمناقشة والإثراء حالياً تتجه إلى الاستمرار في الأخذ بذلك، الأمر الذي يطرح غموضاً يجب إزالته بالتعديل المشار إليها سابقاً لتجاوز مسألة عدم الدستورية، ونعتقد أن هشاشة التنظيم القانوني للجماعات الإقليمية مرده يعود في المقام الأول إلى هشاشة في تنظيمها الدستوري.

ثانياً: المعالجة التشريعية لنظام الجماعات الإقليمية

إن تطبيق نظام الجماعات الإقليمية ليس شيئاً مستحدثاً عن التشريع الجزائري الذي انبرى لها كأساس للتنظيم الإقليمي اللامركزي، ولأهمية هذا النظام استوجب تأطيره بنص قانوني خاص للوحدات المشكلة له كما يشير الأستاذ "رشيد خلوفي"⁽²⁾ والتي تتجسد في قانوني البلدية والولاية، لذا سيتم التطرق للنظام القانوني المحلي للوقوف على معالجة المشرع لها، وهذا قبل الإصلاحات الأخيرة التي شهدتها الجماعات

(*) بحسب المادة (3،2/141) من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي تنص على: "تتمّ المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

قبل التعديل الدستوري 2016 كان يصوت مجلس الأمة في كل الحالات بنصاب (4/3) وهو ما كان مصدر قلق بالنظر لتركيبته التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية بنسبة (3/1) من أعضائه، بمعنى أن هذا النصاب معطل ويعتبر عقبة لإرادة أغلبية الأعضاء.

(1) أحمد سي يوسف، "تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق"، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص118.

(2) "la décentralisation pas uniquement une technique juridique administrative elle est également est sur tout un enjeux de société, elle mérite d'être encadrée dans une loi spécial". Voir: Rachid Khelloufi, Réflexion sur la décentralisation à travers l'avant-projet de code de la wilaya, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques, volume (42), N°(1), Université Benyoucef Benkhedda, Alger, Algérie, 2005, p101.

الإقليمية وبعدها التي عاصرت الإصلاحات السياسية التي قامت بها الدولة منذ 2011، بغية تحقيق جُملة من الأهداف لتحديث الدولة ولتلافي مخرجات ما سمي بالربيع العربي حينها.

1- التطور القانوني لنظام الجماعات الإقليمية: عرفت المنظومة القانونية للتنظيم المحلي أي الجماعات الإقليمية ثلاث قوانين في مرحلتين مختلفتين⁽¹⁾ في عهد الأحادية الحزبية وكذا التعددية السياسية، فقد كان الأمر (24/67)⁽²⁾ أول قانون للبلدية عرفته الجماعة المحلية، وعقبه صدور قانون الولاية (38/69)⁽³⁾، وبموجب دستور (1989) واعتناق التعددية فقد تم إقرار قانون الجماعات المحلية المحلية لسنة (1990)⁽⁴⁾، المتمثلين في القانون (08/90) للبلدية والقانون (09/90) للولاية، اللذين واجها صعوبات كبيرة في بدايات تطبيقهما، بما يمكن القول أنه انتقلت معها اللامركزية لدخول البلاد في اضطرابات مؤسسية وأمنية، لجأت السلطة الوصية أثناءها لحل أغلبية المجالس الشعبية المحلية المنتخبة البلدية والولاية وبات أمر وجودها الفعلي تحت رحمتها وسيطرتها الكاملة، وارتبط مصيرها بيد وزير الداخلية والولاية، ليتم تعويض هذه المجالس المحلية المنتخبة بمندوبيات تنفيذية معينة، مما يمكن القول أن هذا الوضع أدى إلى تلاشي بوادر اللامركزية الناشئة، بتحول البلدية والولاية بوصفها جماعات إقليمية إلى مندوبيات إدارية تمثل السلطة المركزية في الولاية⁽⁵⁾.

بعد أن ظهرت محدودية قانون الجماعات المحلية لسنة (1990) للتصدي لمشاكل التنمية المحلية وتجاوز عقبات التسيير لا سيما بعد استعادة الأمن وبداية العودة للمؤسسات الدستورية، ونظرًا للإشكاليات التي تولدت عنها فقد باتت في حد ذاتها وإصلاح قانونها إشكالا يسبب وجعًا مؤسسيًا ينبغي معالجته، وبدأ التفكير في إصلاحه وتعديله منذ تم طرح مشروع لذلك سنة (1999)، إلا لأنه ولدواعٍ سياسية تم

(1) للمزيد حول تطور المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية، يمكن العودة ل: إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص 44-49.

(2) الأمر (24/67) المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06)، المؤرخة في 18/01/1967.

(3) الأمر (38/69) المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (44)، المؤرخة في 23/05/1969.

(4) القانون (08/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 11/04/1990. وكذلك: القانون (09/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 11/04/1990.

(5) عبد المجيد جبار، "التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد (03)، المجلد (34)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1998، ص 649.

التماطل بشأنه وإخضاعه للتوظيف السياسي لمدة فاقت العشر سنوات⁽¹⁾، مما يؤكد الارتباط الوثيق بين النظام السياسي والنظم الإدارية وخاصة التنظيم المحلي من جهة، وعلو مكانة الإرادة السياسية في التغيير ومدى رغبتها في اللجوء للقيام بما تراه ويتوافق واستراتيجيتها وسياساتها من جهة ثانية⁽²⁾، على حساب كل المقننات الديمقراطية، التنموية، السياسية وحقوق الإنسان، ليتأخر صدوره إلى سنة 2011 وسنة 2012، بالقانون (10/11) للبلدية والقانون (07/12) المتعلق بالولاية على التوالي.

2- المعالجة القانونية لنظام الجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات: عالج المشرع في قانوني البلدية والولاية الحاليين، مسألة اللامركزية الإقليمية في الاعتراف بالوجود المادي للجماعات الإقليمية، وأيضاً من خلال إكسابها الشخصية المعنوية وما ينتج عنها من آثار للاستقلال الإداري والمالي، كما كرّس الانتخاب كطريقة وحيدة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية ورؤسائها، بينما كان للتعيين نصيب في هيئات كل من البلدية والولاية.

أ- البلدية والولاية كجماعتين إقليميتين: بناءً على الدستور الساري به العمل كرّس المشرع البلدية والولاية باعتبارهما كجماعتين إقليميتين وأن أداة إنشائهما هي القانون، مما يعد ذلك أول ضمانة هامة لتجسيد استقلالها ومظهرًا من مظاهر التعبير عنه، كما توفر حماية في مواجهة السلطة التنفيذية لكي لا تخضع للتأثيرات بالإلغاء أو الضغط لإخضاعها لرغبتها وتوجيهاتها، فضلاً عن إبعادها من كل أشكال التدخل سواء بالزيادة أو النقصان خدمة لأغراض سياسية وأهواء شخصية أكثر منها تنموية⁽³⁾.

حيث تنص المادة الأولى من قانون البلدية على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"، بالنسبة للولاية أيضاً فقد أكدت المادة الأولى من قانونها، أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية

(1) أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية، السيد "دحو ولد قابلية" على جاهزية قانون البلدية منذ سبتمبر (2001)، لكن ظروف اللأستقرار التي عاشتها بعض مناطق الوطن حالت دون تقديمه للبرلمان. أنظر في ذلك: دحو ولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع قانون الإدارة المحليّة الجديد"، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص 103.

(2) في هذا الإطار يترجم ذلك بالقول إن الارتباط شديد بين الطابع العام للنظام السياسي الموجود في الدولة ونظام الإدارة المحلية، وأن النظام السياسي يترك آثاره على نظم الدولة الإدارية بأسرها، وبصفة خاصة نظام الإدارة المحلية، فالحريات المحلية لا توجد حيث لا حرية سياسية...". أنظر في ذلك: مصطفى أبو زيد فهمي، "نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن"، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1961، ص 140.

(3) نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 04.

وبالذمة المالية المستقلة،.....، وتحدث بموجب القانون"، إضافة إلى ذلك فقد دعم وجودها المادي من خلال المادة (06) من قانون البلدية، والمادة (09) من قانون الولاية بالنص على أنه للبلدية وللولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي.

ما يجب الإشارة إليه أن المشرع يعتبر الولاية وحدة لامركزية وفي نفس الوقت دائرة إدارية غير مركزية للدولة، بمعنى أنها ذات طابع مزدوج فهذا ما يقلل من استقلالها وشأنها كجماعة إقليمية، كونها تنزع نحو المركزية وتغليبها على حساب لا مركزيتها، فهي بذلك تمثل الإدارة المركزية على المستوى المحلي⁽¹⁾، على خلاف البلدية التي تمثل جماعة إقليمية صرفة والنموذج الصادق عن تطبيق اللامركزية مقارنة بالولاية، فيما لم يتعرض المشرع في هذه المواد لذكر الاختصاصات ولا الإشارة إلى حرية التسيير والإدارة أيضاً، مكتفياً فقط بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية، فيما نوه بأحقيتها في الذمة المالية المستقلة التي في الحقيقة من آثار اكتسابها للشخصية المعنوية ولا فائدة من النص عليها.

ب- تتمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية: وجود لامركزية إقليمية يعني الاعتراف بوجود هيئات مستقلة عن الدولة وشريكة معها في التنمية والقيام بالوظائف الإدارية من خلال تقاسم معها السلطة في القيام ببعض الوظائف الإدارية، ولن يتأتى ذلك إلا بالسماح بتعدد الأشخاص الإدارية في الدولة الواحدة، لذا فتعتبر الشخصية المعنوية هي الأساس القانوني الذي يميز الجماعات الإقليمية عن الإدارة المركزية⁽²⁾، علاوة على اعتبارها نتيجة طبيعية للامركزية طالما أنها خلاصة منطقية للاعتراف بمركز مصالح محمية قانوناً⁽³⁾.

ج- الانتخاب كطريق وحيد لتشكيل المجالس الشعبية المحلية: ربط الدستور بين المجلس المنتخب واللامركزية، لذا فقد اعتمد الانتخاب الطريقة الوحيدة لتشكيل المجالس الشعبية المحلية، بما يفيد أنه لا وجود لطريقة أخرى في نيل عضوية هذه المجالس، مما يقطع الطريق أمام المنادين بتعيين الأعضاء بها لبعض المقاعد داخلها، بحجة تحسين مستوى هذه المجالس من خلال تطعيمها بكفاءات محلية بطريقة التعيين، بغية تجاوز مساوئ الاقتراع العام المعتمد في نظام الانتخاب حسبهم، وهو ما يعد في نظرنا

(1) يقصد بها الوالي ممثل الدولة ومفوض الحكومة كهيئة عدم تركيز ممثل المركزية في الولاية. أنظر: خيرة مقطف، المرجع السابق، ص74.

(2) فريدة مزباني، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص15.

(3) جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2008، ص302.

مساساً بفكرة اللامركزية واستقلال الجماعات الإقليمية، لأنه ووفقاً لذلك فإن البلديات والولايات ليست بحاجة لمتخصصين وتقنيين فقط، بل لممثلين يعبرون بصدق عن حاجيات مناطقهم ويسعون لإشباعها، بمعنى أن ممارسة الديمقراطية المحلية تأتي تجسيداً للحريات المحلية وتحقيق البعد السياسي لنظام الجماعات الإقليمية، دون الاكتفاء والتركيز عن الأداء الإداري فقط، زيادة عن كون الانتخاب تعد الوسيلة الأفضل لتحقيق الاستقلالية هذه الجماعات، باعتباره إطاراً لترسيخ مشاركة المواطنين بفعالية في إدارة الشأن العام المحلي، وتؤدي إلى تحرير أعضائها وعدم خضوعهم إلى أي وصاية غير تلك المحددة قانونياً⁽¹⁾.

خلت التعاريف السابقة للبلدية والولاية من البعد الإيديولوجي كتعريف سياسي فكان تقنياً بامتياز غير سياسي في قانونيهما، وكما أنهما لم يتطرقا لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، بينما تطرقت المادة (15) من قانون البلدية، والمادة (02) من قانون الولاية لهيئات البلدية والولاية على التوالي، والتي ضمت المجلس الشعبي البلدي والولائي على مستواهما، حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالانتخاب العام المباشر والسري بنظام التمثيل النسبي، في حين ولأول مرة أيضاً يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بطريقة مباشرة بشكل ضمنى، حيث يكون رئيساً له متصدر القائمة التي حازت على أغلبية أصوات الناخبين حسب المادة (65) من قانون البلدية، بينما يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالاقتراع العام السري والمباشر بنظام التمثيل النسبي، ويُنتخب رئيسه من بين أعضائه حسب المادة (59) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

للانتخابات مكانة مهمة في تشكيل الهيئات التداولية للوحدات المحلية، ويُعد مبدأً مهماً في استقلالية الجماعات الإقليمية ومن ثم حرية التسيير والإدارة وتصبح تملك أمرها وسيادة قرارها، تم تكريسه في قانون البلدية والولاية مما يقوي من قدرتها على مواجهة الإدارة المركزية، غير أنه في حاجة إلى آليات لتجسيدها فعلياً متسمة بالنزاهة والشفافية⁽²⁾، بضمان حرية الترشح والانتخاب في ظل المساواة، وكذا حتمية توفر الرقابة الكافية عليها لحمايتها من كل أشكال التضليل والتزوير.

(1) Hamid Hamidi, op.cit. p20.

(2) لبلوغ انتخابات نزيهة وشفافة تُعبر عن طموحات الأفراد، لا بدأً من تنظيم الحياة السياسية ضمن أطر دستورية واضحة، تضمن المشاركة الشعبية الفاعلة في صنع القرار السياسي، لأن النزاهة ترتبط أيضاً بمدى علاقة أهدافها ونشاطاتها الموجهة لمكافحة الفساد، لأن فساد العملية الانتخابية يؤدي إلى تعييب المشاركة الشعبية الفاعلة في صنع القرار، وبالتالي غياب الديمقراطية الحقيقية. أنظر: فاطمة بن سنوسي، "المنازعات الانتخابية"، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2012/2011، ص01.

د- الاستقلال المالي: الجماعات الإقليمية كيانات مشخصة تحوز على ذمة مالية مستقلة، يجوز لها التصرف فيها بحرية وتوجهها حسب أولوياتها التنموية، كما يحق لها في الأساس أن يكون لها مصادرها المالية الخاصة بها وسلطات واسعة في تدبير مداخيلها وبدائل أخرى إضافية لتحقيق التناسب مع أداء مهامها، بعيداً عن التمويل المركزي في أي شكل من أشكاله، بما يؤدي إلى ضمان عدم التأثير على استقلاليتها في التسيير والإدارة.

يستتبع الاستقلال المالي تمتع هذه الجماعات بالشخصية المعنوية بتوفرها على ذمة مالية مستقلة، الذي جاءت بها المادة الأولى لقانوني البلدية والولاية، مما يستوجب حذفها وإعادة صياغتها من خلال الاكتفاء بـ: "تتمتع بالشخصية المعنوية" دون أي إضافة وإطناب، لذا فيتمظهر الاستقلال المالي من خلال إعداد البلدية لميزانيتها والتصويت عليها، بينما في الولاية يتم التصويت فقط للمجلس الشعبي الولائي على الميزانية، إضافة إلى ذلك وجوبية تمتعها بموارد مالية ذاتية متميزة عن الدولة.

يمكن القول أن أطراف عدة تتدخل في معالجة التنظيم القانوني للجماعات الإقليمية وتؤثر في جودته، بداية من المؤسس الدستوري ومدى قدرته على تأمين المبادئ الجوهرية لقيامها نظاماً سليماً، بأن يقلل دور القانون إلى أبعد الحدود وبضيق تدخلاته، ولا يتنازل له بخصوص الاعتراف بوجودها وممارسة حرياتها، كما لمجلس الدولة دور مهم حين يمارس اختصاصه الاستشاري بشأن مشاريع قوانين التنظيم المحلي، فضلاً عن دور البرلمان في صياغة قواعده بناءً على الدستور وتطبيقه بشأنها، كما للنواب أو أعضاء مجلس الأمة زيادة على دورهم في اقتراحات قوانين تتعلق بهذا الخصوص⁽¹⁾، فلهم أن يستعملوا صلاحياتهم في الإخطار أمام المجلس الدستوري للتأكد من مطابقة النصوص المحلية للدستور⁽²⁾، هذا الأخير لا يقل شأنًا في المساهمة بالارتقاء لمعالجة اللامركزية الإقليمية، علاوة على ذلك فقد بات الحق في الدفع بعدم الدستورية أمام المجلس الدستوري بناءً على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة مكنة إضافية وأداة فعالة تساهم في تجويد النص التشريعي المحلي، والتي وردت بالنص عليه في المادة (188) من التعديل الدستوري لسنة 2016، وبالمحصلة فكل هذه الأطراف تُساهم مجتمعة من خلال

(1) يمكن لـ(20) عضواً من مجلس الأمة أن يقدموا اقتراح قانون يتعلق بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد، بحسب المادة (2/136) وكذلك المادة (1/137) من التعديل الدستوري لسنة 2016، هذه الأحكام حملها التعديل الأخير للدستور وهي إضافة لدور مجلس الأمة في تعزيز مكانة الجماعات الإقليمية.

(2) حيث ورد في المادة (2/187) منه أنه بإمكان (50) نائباً، أو (30) عضواً في مجلس الأمة أن يخطر المجلس الدستوري، بما نراه أيضاً ضماناً إضافية لتحسين قواعد تنظيم الجماعات الإقليمية.

صلاحياتها في صناعة النص القانوني للبلدية والولاية، والذي يستوجب أن يضمن مبادئ وعناصر استقلالهما، بسعيها لإبعاد السلطة التنفيذية من التحكم في مصيرها وجعل استقلالها مرتبط برغباتها، إلا أنه وبالرغم من كل هذه الضمانات المستحدثة والتي تحتاج إلى تفعيل دائم، ما يزال البناء القانوني للجماعات الإقليمية هشاً، يستوجب معه بذلك سد كل الثغرات بالتوضيح والتفصيل لعدم منح المركز مجدداً فرصة الاستئثار باستباحة استقلالها.

ثالثاً: إشكالية المصطلح في معالجة اللامركزية الإقليمية

ما يميز النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم اللامركزي الإقليمي بخصوص استعماله للمصطلح المرتبط بالجماعات الإقليمية⁽¹⁾، أنه يأخذها بصيغ لفظية مختلفة ومتعددة، حتى وإن اشتركت في ذات الفكرة والموضوع إلا أنه يعوزها الدقة والوضوح، على اعتبار أنها تنصرف إلى معاني دلالية غير متطابقة، بما تكثر معها الآراء والتفسيرات حولها لغموضها من جهة، وتظهر عدم الحرص على تلافي ذلك لتوحيدها في كل المنظومة القانونية الساري بها العمل من جهة أخرى، فهي تساهم بلا ريب أيضاً في هشاشة المعالجة القانونية لها لعدم تبني رؤية موحدة وشاملة حولها، وما يحمل ذلك من آثار على استقلالها وسيادة قراراتها.

تأسيساً على ما تقدم فإنها تطرح على مستوى المفهوم إشكالاً من حيث المصطلح المستخدم للتعبير عن الجماعات الإقليمية، بالنظر للنصوص القانونية فإن أول ما يصادفنا هي المادة (15) والمادة (16) من الدستور باعتماده لفظين مختلفين، حيث أطلق عليها في الثانية بـ"الجماعات الإقليمية" وتبنى في الأولى "الجماعات المحلية"، فهل انصرفت إرادة المؤسس إلى شيئين مختلفين أم سقطت سهواً منه، وسوء استعمال للمصطلح فقط أو يعتبرهما ذي معنى واحد لهما، لكن بالعودة للنص باللغة الفرنسية فيظهر أنه كان مدرجاً ما قام به، حيث عبر عن الجماعات الإقليمية بـ"collectivité territoriale"، بينما اعتمد مصطلح الجماعات المحلية "collectivité locales" في المادة (15) منه، لذا وبالرغم من تقارب

(1) يستعمل في الأنظمة المقارنة مرادفات عدة للتعبير عن نظام الجماعات الإقليمية، حيث أنه يطلق عليها في: تونس: "السلطة المحلية" بموجب دستور (2014) في الفصل (131) منه، المغرب: "الجهات والجماعات الترابية" من خلال دستور (2011) في الفصل (135)، موريتانيا: "المجموعات الإقليمية": في دستور (1991) في الباب (10)، بالإضافة إلى تسميات أخرى كثيرة في الفقه والقانون إلى جانب الجماعات الإقليمية من قبيل، الجماعات المحلية، الإدارة المحلية، الإدارة الإقليمية، المجموعات الإقليمية، التنظيم الترابي، الوحدات الإدارية، المجموعات الإدارية، الحكم المحلي. لمزيد من التفاصيل حولها، أنظر: محمد الناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص15.

المصطلحين في الجزائر ويستعمل كثيرا للدلالة على البلدية والولاية⁽¹⁾، إلا أنه كما يبدو أراد التمييز بينهما من خلال اعتبار الجماعات المحلية كل الأجهزة الإدارية العاملة على المستوى المحلي سواء التابعة للمركزية أو اللامركزية وهذا يعتبر خلافا ينبغي تداركه سريعا، كما اعتمد مصطلحات وتعابير أخرى في الدستور باستعمال "اللامركزية" وقبله "المجموعات الإقليمية" في دستور (1976)⁽²⁾.

واستعمل كذلك سواء المشرع أو المنظم مصطلح "الجماعات الإقليمية" في المادة الأولى من الأمر (24/67)، والأمر (38/69)، والقانونين (08/90) و (09/90) المتعلقين بالبلدية والولاية على الترتيب، وكذلك في المرسوم التنفيذي (334/11) المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، وأتى بمصطلح "الإدارة المحلية" في المرسوم التنفيذي (230/90) المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا والوظائف العليا في الإدارة المحلية، كما عبر عنها بـ "الجماعات المحلية" في المرسوم التنفيذي (216/94) المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، واتخذ أيضا مصطلح "الإدارة الإقليمية" في المرسوم الرئاسي (240/99) المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ومازال إلى اليوم يستخدم مصطلح "الجماعات المحلية" حين يسمي الوزارة المشرفة عليها بـ "وزارة الداخلية والجماعات المحلية"⁽³⁾ والتهيئة العمرانية".

يعتبر المصطلح الأنسب وهو المنصوص عليه دستورياً والمتمثل في "الجماعات الإقليمية"، حيث تشير عبارة الجماعة ويفهم منها الوحدة والرابطة والنظام والتشاور فهي رباط روحي بينهم، أما الإقليمية تعني

Art.(15). de la Constitution algérien, dispose: L'Etat est fondé sur les principes d'organisation démocratique, de séparation des pouvoirs et de justice sociale.

L'Assemblée élue constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté du peuple et s'exerce le contrôle de l'action des pouvoirs publics.

L'Etat encourage la démocratie participative au niveau des collectivités locales.

Art.(16). de la Constitution algérien, dispose: Les collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya. La commune est la collectivité de base.

⁽²⁾ تنص المادة (1/36) من دستور (1976)، على أن: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية".

⁽³⁾ - بخصوص مصطلح "الجماعات المحلية" فإن سبب اعتقادنا أن تسمية "الجماعات الإقليمية" هي القانونية والصحيحة، راجع إلى أن الجماعات المحلية تُعد في الأصل إلى كونها تسمية سياسية اعتمدها الخطاب السياسي الجزائري، كما هو واضح في التسمية. أنظر: بوحانة ثابتي، "الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والأفاق-"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014، ص 03.

- إن مصطلح "الجماعات المحلية" لهي تسمية سياسية أكثر منها قانونية، وشاع استعمالها في الخطابات السياسية، وتداولها رجال السياسة ورؤساء الأحزاب. أنظر: شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 33.

ممارسة الاختصاص على مستوى رقعة جغرافية محددة وهي أحسن من مصطلح المحلية التي توحى بالاستقلال الكلي⁽¹⁾، ولغموضا يتسع استخدامها لتشمل جميع القوى التنفيذية التي تقدم الخدمة العمومية على المستوى المحلي، بما يستلزم إعادة النظر بهذا الخصوص سريعا بما يقوي تنظيمها القانوني ويُعلي مكانتها.

نخلص إلى أنه لتعميق مفهوم اللامركزية ومن حيث المصطلح دائماً، فلم يولي المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري أهمية كبيرة للجماعات الإقليمية بهذا الشأن، فكل منهما لا يفرق ولا يميز بين المصطلحات ويخلط بين المفاهيم بين ما هو (إقليمي، محلي،.....)⁽²⁾، ليعزز ما تم التوصل إليه بخصوص الغموض الذي يعتري فكرة اللامركزية من حيث المعالجة القانونية الهشة والمفاهيمية واستعمال المصطلح كذلك، بما يجعل منها كياناً مميزاً مستقلاً ويمارس مهامه التي أنشئ لأجلها لتحقيق الديمقراطية والتنمية المحليتين.

المطلب الثاني

توافق النظام القانوني للجماعات الإقليمية مع مبادئ اللامركزية الإقليمية

غني عن البيان أن الدول تأخذ بالأنظمة الإدارية بحسب ظروفها السياسية، الاقتصادية، الثقافية والاجتماعية وكذا إمكانياتها المتاحة على كل الأصعدة، بيد أنه وبالنظر إلى المرتكزات التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية وتطبيقاتها المختلفة في هذه الدول، فمن خلالها منظومتها القانونية يمكن النظر إلى مدى تجسيد هذه الأركان والمبادئ فيها، ويصدق حينها القول مدى وجود لا مركزية إقليمية بالاعتماد على ذلك طبعاً.

الاعتراف بالوجود المادي لا يعني في كل الأحوال توفر هذا النظام على كامل أسسه، بل باتت الدول تتسابق للأخذ بهذا النظام باعتباره ينفي عنها صفة الديكتاتورية من ناحية، وتجيبيراً لإدارة الحكم بالرشادة والصلاح من ناحية أخرى، لذا يجب تبين ذلك في أنظمتها القانونية وكيفية معالجتها، ومقاربتها إلى الأركان والمبادئ التي تضبطها في الأنظمة الديمقراطية، من خلال ما توصلت إليه الدراسات العلمية الحديثة، وكذا المنظمات والمؤسسات المتخصصة المهتمة بالحكم المحلي والأنظمة المحلية.

(1) بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 67. وفي ذات المسألة وتفرقة بين المصطلحين فقد حسم المشرع الفرنسي أمر ذلك حين أتى بتسمية جديدة للمصالح الخارجية غير الممركزة، التي أطلق عليها المصالح المحلية التنفيذية. أنظر: بوحميده عطاء الله، نفس المرجع، ص 77.

(2) خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 70.

الفرع الأول

النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر

لتحقيق الاستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية لا بدّ من وجود نظام قانوني يتكفل بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها ووسائلها، ضمن المبادئ التي تقوم عليها فكرة اللامركزية، تتسبب لها نتائج أنشطتها وتصرفاتها وتتحمل كامل مسؤولياتها القانونية والسياسية، لذا وضماناً لكل هذا يستلزم إيجاد وحدات إدارية محلية قابلة للحياة تتوفر فيها الظروف الملائمة لقيامها وممارسة مهامها، ولتبني ذلك يتم عن طريق تقسيم إقليم الدولة إلى هذه الوحدات بحسب مستويات التنظيم اللامركزي في كل دولة، وبمدها بالشخصية المعنوية كأساس قانوني لوجودها.

أولاً: مستويات التنظيم اللامركزي في الجزائر

يقصد بالتنظيم الإقليمي للجماعات المحلية، ذلك التوزيع للوحدات الإدارية المحلية وفق تنظيم إداري وسياسي معين، لها من السلطة ما يمكنها من اتخاذ القرارات في نطاق إقليمي محلي، في حدود ما تتمتع به من استقلالية إدارية ومالية وتحت رقابة جهات الوصاية في نفس الوقت⁽¹⁾.

يتمثل تطبيق نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر في البلدية والولاية، والمحددتين بنص الدستور في المادة (1/16) منه، والتي نصت على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، لتخضع بذلك المشروعية على أية جماعة تُقام في هذا الإطار باعتبارها تنظيمًا لا مركزيًا إقليميًا، تمامًا كما سبق وأن حدثت مع محافظة الجزائر الكبرى.

للإشارة فقط فقد عاصر ميلاد قانوني البلدية والولاية الجديدين الإصلاحات السياسية التي باشرتتها الدولة سنة 2011، هذا مع أن أمر تعديلها وإصلاحهما كان هدفًا منذ بداية الألفية الثالثة، وقد تأخر لعدم توفر الظروف الملائمة لذلك بحسب وزير الداخلية والمشار إليه سابقًا، وعليه يجدر بنا التساؤل عن إمكانية إيجاد قانون تقني فني بحت للجماعات الإقليمية، تُستبعد فيه لمسة السياسي ورغباته على حساب ذلك. يقوم نظام الإدارة المحليّة وفق مبادئ ديمقراطية إدارية وعلى أسس الحكم الراشد، وبالتالي فقد سادت الاعتبارات الديمقراطية في تنظيمهما وتسييرهما تحقيقًا للديمقراطية وجماعية التسيير⁽²⁾.

(1) شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 55.

(2) فريدة مزنياني، "المجالس الشّعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 59.

على ضوء ما سبق سنتولى التطرق للبلدية تعريفاً وتشكيلاً، ثم نأتي على الولاية لبيان نفس العناصر، ونعرج بعد ذلك لنتبين مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، وأي علاقة تربطه بنظام الجماعات الإقليمية.

1- تنظيم البلدية: تعتبر البلدية المستوى الأول للجماعة الإقليمية في الجزائر وقاعدته الأساسية، ويعتبر تنظيمها على قدر كبير من الأهمية، ويعتبر محددًا في نجاحها وتوليها مهامها بكل فعالية ونجاعة.

أ- تعريف البلدية: هي وحدة محلية أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدة سياسياً، إدارياً، اجتماعياً وثقافياً⁽¹⁾، وعرفت المادة الأولى من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"، فهي تعتبر أهم إدارة جواريه، والمواطن كثير الاحتكاك بها دائم الاتصال بمصالحها بغرض تلبية سائر احتياجاته⁽²⁾، وأهم ما ميز قانون البلدية الساري العمل به:

- اعتبار الأمين العام هيئة من هيئات البلدية: وفقاً للمادة (15) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، الأمر الذي يعد إعلاء لمكانة ممثل المركزية على مستوى البلدية، وهو تدخل لا يخدم اللامركزية بمزاحمته رئيس المجلس الشعبي البلدي في المهام، مما يشكل تراجعاً واضحاً في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الإقليمية⁽³⁾.

- إلغاء تقنية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يخل بالتوازن لكونه يقلل من التأثير المتبادل بين المجلس الشعبي البلدي ورئيسه الذي تزيد في تعزيز موقعه تجاهه.

- استحداث ضمن إدارة البلدية نظامي المندوبيات البلدية والملحقات البلدية بحسب الحاجة والأهمية لهما⁽⁴⁾، وذلك في قانون البلدية من المادة (133) إلى المادة (138) منه.

(1) ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحليّة في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (01)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2009، ص 103.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 116.

(3) محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 196

(4) في هذا الخصوص صدر التنظيم المجسد لذلك من خلال المرسوم التنفيذي (258/16) المؤرخ في 2016/10/10 المحدد لكيفيات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (61)، المؤرخة في 2016/10/19. هذا وقد تم إنشاء مندوبيات بلدية في كل من بلديات قسنطينة ووهران وباتنة.

- تجاوز غموض الكيفية التي يختار بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والإشكالات المتعلقة باختياره كل مرة، فقد تكفل بها قانون البلدية وتم تبسيطها وبطريقة أكثر ديمقراطية، بعد إلغاء المادة (80) من القانون العضوي (01/12) المتضمن نظام الانتخاب السابق⁽¹⁾، مما فوّت على الإدارة في هذا الموضوع فرصة التأثير في النتائج.

- تثمين دور الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية، بسن مجموعة آليات تضبط العمل في هذا الإطار، وتجعل منه فضاءً للمشاركة وتشجع عليها.

ب- هيئات البلدية: تتمثل هيئات البلدية في المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والهيئة المستحدثة المتمثلة في الأمين العام للبلدية، كما يلي:

▪ المجلس الشعبي البلدي: المجلس المحلي أو المجلس الشعبي المنتخب هو جهاز مكون من منتخبين يتم اختيارهم من سكان البلدية، بالاقتراع العام السري والمباشر بنظام التمثيل النسبي، لمدة عضوية خمس (05) سنوات كاملة، ويتناسب عدد أعضائه بحسب عدد ساكني البلدية، وما نلاحظه في هذا القانون أنه قد رفع من عدد أعضاء المجالس إلى (13) كحد أدنى بعد أن كان سبعة (07) في سابقه، ليزيد من فرص المشاركة للمواطنين المحليين في التسيير المحلي من جهة، وكذا يمكن من توزيع العمل بداخله بشكل أفضل وأكثر عدلا من جهة أخرى، وعليه فقد نصت المادة (80) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم على تشكيل المجلس الشعبي البلدي ونصيب كل مجلس من المقاعد الذي يتراوح ما بين (13) و(43) عضواً⁽²⁾.

= ففي ولاية باتنة على سبيل المثال تم إيجاد إحدى عشرة (11) مندوبية بلدية لبلدية باتنة، بموجب المرسوم التنفيذي (306/19) المؤرخ في 2019/11/13 المحدد لعدد المندوبيات البلدية لبلدية باتنة- ولاية باتنة- وحدودها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(71)، المؤرخة في 2019/11/20.

⁽¹⁾ شهد قانون الانتخابات تغييرات عديدة منذ إصلاحات سنة (2011)، فعلى إثرها تم إصدار القانون العضوي (01/12) ثم تلاه القانون العضوي (10/16) الساري به العمل حالياً، وأدخلت عليه تعديلات مجدداً في سنة (2019) بموجب القانون العضوي (08/19)، مما يؤثر على استقرار نظام الجماعات الإقليمية وترسيخ الممارسة المحلية، فضلاً عن تأثر هذه الدراسة والتي عاصرتها جميعاً.

⁽²⁾ القانون العضوي (10/16) المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(50)، المؤرخة في 2016/08/28.

▪ رئيس المجلس الشعبي البلدي: من خلال استقراء المادة (65) من قانون البلدية والمنظمة لكيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، نجد أنها نزعَت كل غموض وأعطت الحق لمتصدر القائمة الحائزة على أغلبية أصوات الناخبين، بأن يعلن كرئيس للمجلس الشعبي البلدي وفي حال تساوي الأصوات يتم تعيين المرشحة أو المرشح الأصغر سنًا منهم^(*).

▪ الأمين العام للبلدية: أُستحدثت كهيئة جديدة إلى جانب الهيئات التقليدية في البلدية، وتطبيقا المادة (127) و(128) من قانون البلدية تم صدور التنظيم الذي حدّد نظامه القانوني⁽¹⁾، وقد أوكلت له صلاحيات عديدة، تم تناولها في قانون البلدية وكذا في المرسوم التنفيذي (320/16) المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة عليه.

2- تنظيم الولاية: الولاية هي المستوى الثاني للجماعات الإقليمية وهو أيضا المستوى الأعلى من البلدية، ويعتبر محيطها الإداري الذي يضم مجموعة منها، تضطلع بأداء أدوار ومهام متعددة، وحسن تنظيمها يساهم في تحقيق أغراض إيجادها ضمن النظام الإداري الجزائري.

أ- تعريف الولاية: هي الوحدة الإدارية الإقليمية الثانية في الدولة والتي تعلق البلدية، ذات طبيعة مزدوجة كونها تمثل الدولة من جهة باعتبارها هيئة غير ممرّكة للدولة وامتدادًا لها، وهي جماعة إقليمية ومجالا لمشاركة المواطنين من جهة ثانية، كما تُعد فضاءً ومجالاً لتنفيذ السياسات العمومية المختلفة التي تنفذها الدولة، وقد عرفتها المادة الأولى من القانون (07/12) المتعلق بالولاية على أنها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممرّكة للدولة...."، لتعزز الولاية ارتباطها بالدولة من خلال الوالي ممثلها على مستوى الولاية، وكما أنها معتمدة كجهة لامرّكية أيضًا، تعمل على المساهمة في التنمية المحلية إلى جانب الدولة وتعتبر أيضا كواصلة بين الإدارة الممرّكية واللامرّكية.

ب- هيئات الولاية: حدّدت المادة (02) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية هيئات الولاية، والمتمثلة في هيئتي المجلس الشعبي الولائي للتداول، والوالي للتنفيذ، كما يلي:

(*) تطرح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي وما ينتج عنها من آثار، فتثير إشكالية احتفاظه بعضويته داخل المجلس وكذا مسألة استخلافه، فكما هو معلوم يتم تعيينه على اعتبار أنه متصدر القائمة التي نالت أغلبية أصوات الناخبين، فمن خلالها هل يفقد الرئيس المستقبل منصبه كرئيس فقط أو تتسحب لئتم تجريده من العضوية أيضا؟.

(1) المرسوم التنفيذي رقم (320/16) المؤرخ في 2016/12/13 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (73)، المؤرخة في 2016/12/15.

■ المجلس الشعبي الولائي: هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية⁽¹⁾، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، والصورة الحقيقية التي بموجبها يُمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه، يختارهم سكان الولاية بالاقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي لمدة خمس (05) سنوات، ويتراوح عدد أعضائه بحسب المادة (82) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم بين (35) و (55) عضواً بما يتناسب وعدد سكان الولاية.

■ الوالي: يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية، أي ممثل المركز على مستوى الإقليم وامتداد لها، وهو الوساطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية⁽²⁾، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية بها، كما يعد من المناصب السامية أو العليا للدولة، يحظى بمكانة مرموقة وممتازة عند السلطة الإدارية المركزية نظراً للمركز المشغول والوظائف المناطة به، وقد كرست المادة (110) من قانون الولاية ذلك بالقول: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة".

يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية دون استشارة أو توجيه من أية جهة أخرى، هذا طبقاً للمادة (10/92) من التعديل الدستوري لسنة 2016 حين أكدت: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:..... 10- الولاية".

تُنتهى مهامه بذات الطريقة التي تم تعيينه بها، أي بمرسوم رئاسي من سلطة التعيين، ومما يجب التنويه به هو عدم وجود قانون أساسي خاص بالولاية يضبط مركزهم القانوني، لذا فإنه لا يحق لهم الطعن في قرارات إلغاء وظائفهم وإنهاء مهامهم، لكن المادة (123) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية نصت على أن مرسوم سيحدد القانون الأساسي لسلك الولاية، لينتهي الجدل القائم حول بيان النظام القانوني المنظم لهم والذي مازال لم يصدر بعد.

ثانياً: مقومات الوحدة المحلية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية

شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع الوحدات المحلية، وذلك في إطار الاتجاه نحو توسيع مشاركة المواطنين والدور الذي يلعبونه في الحكم الراشد المحلي، باعتبار هذه الوحدات كأطر وفضاءات

(1) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني - مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، 1983، ص 237.

(2) نظير ذلك وزيادة عليه، فإن الولاية معنية أكثر من البلدية بإصلاح يرمي إلى تدعيم صفتها اللامركزية. أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص 159.

تساهم في تطبيق الديمقراطية المحلية وتساوم في تحقيق الكفاءة الإدارية، لذا فإن مقومات الوحدات المحلية التي تقوم عليها، ومعايير التقسيم تلعب دوراً مهماً في إنجاح مهامها، وتحقيق مقتضيات اللامركزية الإقليمية وكذا التنمية المحلية المستدامة.

1- تعريف الوحدة المحلية: هي منطقة جغرافية معينة ذات استقلال مالي وإداري، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتقدم الخدمات العامة، ويقوم على إدارتها مجلس شعبي محلي إما عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما، وتمارس اختصاصاتها وواجباتها المنوطة بها، تحت رقابة السلطة المركزية وتحت رقابة الدولة⁽¹⁾.

2- مدة العهدة المحلية وحجم الوحدات المحلية: حتى تضمن صدق تمثيلها للناخبين وولاء الأعضاء لهم، يجب أن تؤقت المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وتحدد مدة عهدها الانتخابية، حيث تتفاوت هذه المدد بين طويلة وقصيرة، إضافة إلى ذلك يمكن اللجوء إلى وضع قيود على عدد المرات التي تتيح إعادة انتخاب هؤلاء الأعضاء من دولة لأخرى بحسب معطياتها وظروفها.

كما يؤثر حجم المجالس المحلية المنتخبة على فعالية أداء الجماعات الإقليمية وكفاءتها في تلبية الحاجيات العمومية، نظراً لما ينتج عن العناصر المساهمة في تحديده والضوابط المعتمدة في ذلك.

أ- مدة العهدة المحلية: إن ضوابط تحديد مدة المجلس الشعبي المنتخب المحلي تتأثر بفترة مواجهة الناخبين كرقابة سياسية والصلة بهم قريباً وبعداً زمنياً، لذا فيجب أن تكون متوسطة لا هي بالطويلة فنقطع هذه العلاقة وإلى درجة يهمل معها الشؤون المحلية، ولا قصيرة متجددة لا يحظى فيها العضو الإلمام بأعمال المجلس المحلي المنتخب، أو إلى درجة قصر عمله على الإشراف على تنفيذ السياسات الموروثة عن المجلس السابق⁽²⁾.

■ مدة العضوية في المجلس الشعبي البلدي: طبقاً للمادة (65) من القانون العضوي (10/16) المتضمن نظام الانتخاب المعدل والمتمم، فقد حددت مدة العهدة الانتخابية بخمس (05) سنوات، على أن تجرى

(1) صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص11.

(2) ويذهب الدكتور "خالد علي سمارة" في اقتراحه لتصنيف المدد الملائمة لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، حيث اعتبر مدة العضوية بثلاث (03) سنوات في الدول المتقدمة، ومدة أربعة (04) سنوات للدول النامية على أن لا يتم تجديد العضوية لأكثر من ثلاث مرات متتالية لاعتبارات عديدة. للتوضيح أكثر، أنظر: خالد علي سمارة، "تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها: دراسة مقارنة مع التطبيق في المملكة الأردنية الهاشمية"، مطبعة أطلس، القاهرة، مصر، 1984، ص138.

الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء العهدة الجارية، غير أنه يمكن تمديدتها تلقائياً في الحالات المتعلقة بحصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته لحين شروع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه، وفي حالة تقرير الحالة الاستثنائية وحالة الحرب⁽¹⁾.

تعتبر مدة خمس (05) سنوات معقولة ومقبولة، ومدة وسطية لا هي طويلة تجسد فكرة احتكار السلطة والاستئثار بها لجهة معينة، بعدم تمكين الغير من المشاركة في التسيير المحلي، كما أنها ليست بمدة قصيرة ينجر عنها تجديد هياكل التسيير على مستواها في فترات وجيزة، تصرف فيها مبالغ ضخمة كل مرة من أجل إجراء العملية الانتخابية، وتصبح تنظيم هذه العملية شغلها الشاغل على حساب التنمية المحلية، وإلى جانب ذلك تعتبر هذه المدة ملائمة لتطبيق البرامج وتجسيد أفكار المنتخبين تجاه ناخبهم، بالتالي يحدث معها استقرار المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، ويتمكن الأعضاء المنتخبين من فرصهم في الممارسة والمشاركة في صناعة القرار المحلي⁽²⁾.

■ مدة العضوية في المجلس الشعبي الولائي: تتمثل مدة حياة المجلس الشعبي الولائي بخمس (05) سنوات، أي أن عهدة أعضائه محددة بنفس المدة دون أي مانع قانوني يضبط عدد مراتها أي لتجديدها، وذلك من خلال المادة (65) من القانون العضوي (10/16) المتضمن نظام الانتخابات، وتجرى انتخابات تجديده خلال الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء العهدة الانتخابية، غير أنه يجب تمديدتها احتكاماً للمواد (104)، (107)، (110) من الدستور، وهي فترة ملائمة ووسطية لا هي بالمدة الطويلة ولا القصيرة وحسناً فعل المشرع، واختيار نباركه حسب قول الدكتور "عمار بوضياف"⁽³⁾.

ب- حجم الوحدة المحلية: حتى تؤكد قدرتها على استقلالها في الإدارة والتسيير وتمارس حرياتها، يجب أن تتوفر في الوحدات المحلية بعض الشروط الأساسية المرتبطة بحجمها وحجم مجالسها المحلية المنتخبة وعناصر أخرى كعدد السكان، حتى تتفق ومتطلبات وجودها وطبيعتها من جهة، وتستجيب للجماهير وتكون قادرة على أداء الخدمات المتطورة المطلوبة من جهة أخرى، وهي⁽⁴⁾:

- مساحة جغرافية كافية لكي تستوعب ما ينشأ عليها من مرافق عامة، تمكنها من أداء خدماتها بكفاءة.

(1) تم النص عليها بموجب المواد (104)، (107)، (110) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 183.

(3) أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 206-207.

(4) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص 199-200.

- أن تتوفر على حد أدنى من السكان، كي تتمكن المرافق المنشأة من تقديم خدماتها، فضلاً عن أن هذا العدد المناسب من السكان هو الذي سيمكّن الوحدة المحلية من موارد مالية كافية، تُمكنها من إقامة مشاريع استثمارية لتهيئة أسباب المعيشة لهم، كما أنه يُساهم في ترقية إدارتها ويُطورها من خلال تواجد بها كفاءات وخبرات تساهم في الأداء الحسن لها.

■ علاقة حجم المجلس الشعبي المحلي بحجم الوحدة المحلية: أعضاء المجالس الشعبية المحلية هم ممثلي سكان الوحدة المحلية المنتخبين من طرفهم والذين يدافعون عن مصالحهم، كما أنهم يعكسون التنوع بداخلها، وبما أن حجم الوحدات الإقليمية تختلف من حيث ظروف نشأتها من دولة لأخرى، قد تعود أسبابها تاريخية أو سياسية أو اجتماعية وثقافية، أي غياب وعدم وجود معايير تقسيم واضحة ومحددة بدقة، مما يستتبع أثارها من حيث عدد سكانها وكذا إمكاناتها المتاحة لتطويرها ومدى قدرتها على الاستمرار وتهيئة سبل العيش داخلها.

على ضوء ذلك يتأثر حجم المجالس المحلية بالكبير والصغير بحجم عدد سكان الوحدات الإقليمية وعناصر تكوينها ويرتبطان بشكل وثيق، وبالتالي فعالية مداولاته وقراراته وتنشيطه اقتصاديا وتنميته كذلك، لذلك تتباين أحجام المجالس وفقا لذلك كبراً وصغراً.

لحجم المجلس كبيراً كان أو صغيراً مزايا وعيوب⁽¹⁾، فمن مزايا الأول أنه يسمح بتمثيل الاتجاهات المحلية المختلفة، ويوفر العدد الكافي للجان المجالس المحلية المنتخبة، ويوفر فرص وجود كفاءات به أكبر، كما يؤدي إلى ربط الجماهير بمجالسها بشكل أكبر، إلا أن ما يعاب عليه هو يؤدي للتقليل من فعالية المناقشات والمداولات كجهاز مداولات واهتمام الأعضاء بها، مما يؤثر على الأداء المحلي بحكم صعوبة الحصول على النصاب القانوني لنفاد المداولات، فيعطل المصالح المحلية ويفتح المجال لتدخل السلطة المركزية، وإعمال سلطة الحلول بما لها من تأثيرات سلبية على استقلالية الجماعات الإقليمية⁽²⁾.

بينما تتمثل مزايا المجلس المصغر في تحقيق الكفاءة الإدارية لبلوغه فعالية وجدية المناقشات، ومادام يكلف بمهام بقدر حجمه مما يؤدي إلى إصدار قرارات رشيدة ومعبرة، وتظهر عيوبه في أنه لا يتيح الفرصة الكافية للتعبير عن الرأي العام المحلي وأراء الجماعات المختلفة المكونة له، كما لا يمكن تشكيل عدة لجان والمساهمة فيها لقلّة عدد الأعضاء داخله، كما أنه صغر الحجم يعد قيوداً على ديمقراطيته وطابعه الشخصي والتمثيلي.

(1) خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 187.

(2) وهيبه بزازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 67.

رفع المشرع الجزائري الحد الأدنى في تشكيلة المجلس الشعبي البلدي من (07) إلى (13) عضواً، وأكبر مجلس وصل عدد أعضائه إلى (43) عضواً، وأبقى على تعداد أعضاء المجالس الشعبية الولائية الذي يبلغ بين (35) و(55) عضواً⁽¹⁾، وتم هذا التقسيم بناء على عدد السكان ومتناسب معه في المادة (80) والمادة (82) من القانون (10/16) المتضمن نظام الانتخابات المعدل والمتمم، مما يجعل تنوع في عدد الأعضاء بين المجالس المحلية البلدية والولائية، ويترتب عنه تباين أيضاً على سبيل المثال في التنظيم الهيكلي الداخلي للإدارة البلدية والولائية، وكذا الجهة المشرفة عن الوصاية الإدارية، وكذا إعداد ميزانياتها. تختلف المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر من حيث عدد أعضائها، يرجع ذلك إلى اعتماد معيار عدد السكان في كل وحدة إقليمية، فتنشأ مجالس متناسبة إلى حد ما مع قدرتها على القيام بمهامها في هذا الشأن، كما يساهم أيضاً في تفعيل الديمقراطية التشاركية من خلال إتاحة فرص المشاركة وتوسيعها في تسيير الشأن المحلي، ويسهل على المجلس الشعبي المحلي من تكوين لجانته بمساعدته على تقسيم الأعمال والأشغال داخله ومحاربة الإقصاء، وهو يدعم أيضاً نظام التعددية الحزبية⁽²⁾.

ثالثاً: معايير تقسيم الوحدات المحلية

إن الاعتراف بالجماعات الإقليمية يؤدي حتماً إلى تعدد الأشخاص المعنوية العامة إلى جانب الدولة على المستوى الإقليمي، ويتحقق ذلك بتقسيم الدولة إلى مجموعة وحدات إقليمية عمودياً وأفقياً وفقاً للقانون عن طريق التقسيم الإقليمي للبلاد.

يعتبر التقسيم الإداري عملية فنية وقانونية، فهو يعد أساس إدارة الوحدات وتحديد مصالحها ومسؤولية ممثليها مكاناً وزماناً وموضوعاً، لذا نجد الدول المعاصرة يتم تقسيمها الإداري على مبررات كافية ومقنعة، فتتباين مستويات التقسيم وحجم الوحدات، وما يستتبعه من آثار من مدى توفيرها للاستقلالية للوحدات المحلية المنشأة⁽³⁾.

1- لا وجود لمعايير دقيقة في التقسيم الإداري: لا توجد معايير ثابتة أو محددة يتم على ضوئها التقسيم الإداري، وقد تشكلت معظم الوحدات الإدارية إثر عوامل اجتماعية، ثقافية، وتاريخية التي أثبتت

(1) تم اعتماد عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي منذ سنة (1969)، وذلك بموجب المادة (12) من الأمر (38/69) المتضمن قانون الولاية.

(2) أنظر في ذلك: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص172-173. وأيضاً: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص198.

(3) وهيبة برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص13.

الاكتشافات العلمية الحديثة أنها قليلة الجدوى كأساس للتقسيم، وللوصول إلى الوحدات الأفضل يجب أن يضمن تقسيم الوحدة المحلية القدرة، على⁽¹⁾:

- الوفاء بالخدمات الرئيسية التي يحتاج إليها المواطن المحلي بكفاءة واقتدار.
- ضمان ولاء ومساندة المواطن المحلي لوحدته المحلية فلا ينصرف عنها.
- ضمان تنمية القدرة الذاتية للوحدة المحلية، حتى يمكنها مشاركة الحكومة المركزية مشاركة حقيقية في تقديم الخدمات.

- ضمان قدرة الوحدة المحلية على التغيير والتطور في مجتمع سريع الحركة.

2- نماذج التنظيم الإقليمي المقارن: يتميز النموذج البريطاني للتقسيم الإداري للحكم المحلي فيها، ويعتمد على تقسيم الأقاليم إلى وحدات إدارية غير متماثلة تتمتع بالشخصية المعنوية، لكنها تختلف في تشكيلها واختصاصاتها وسلطاتها والرقابة عليها باختلاف أهميتها وعدد سكانها ومواردها، وباختلاف ظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، كما يأخذ أيضاً بمبدأ تطور الوحدات المحلية⁽²⁾.

بينما يقوم النظام الفرنسي على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى نماذج موحدة تتماثل وحدات كل منهما في عموم أقاليم الدولة⁽³⁾، ويقوم على مبدأ وحدة النمط إذ يقسم الإقليم إدارياً إلى وحدات متماثلة في اختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية، بمعنى أنه يتميز بوحدة الأسلوب في تنظيم وإدارة كل نوع من الوحدات الإدارية، سواءً في تحديد التقسيمات الإدارية وبيان سلطاتها وتقرير اختصاصاتها، أو علاقتها بالحكومة المركزية، دون اعتبار لحجمها أو لأهميتها الاقتصادية، ويتكون من ثلاث مستويات للتقسيم الإقليمي يتمثل في البلدية والمحافظات والأقاليم (الجهات)⁽⁴⁾.

(1) صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص 40.

(2) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 233.

(3) خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 72.

(4) للمزيد حول التنظيم الإقليمي الفرنسي، أنظر: محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية: دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 79-84. وكذلك: كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة، الجزائر، 2017، ص 229-241.

يُسنَد التقسيم الإقليمي للبلاد في الجزائر إلى المشرع بحسب المادة (10/140) من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يتم إيجاد البلديات والولايات بموجب القانون⁽¹⁾، ويعد ذلك ضماناً هاماً تكرس الوجود المادي للجماعات الإقليمية، مما يبعد عنها تدخل السلطة التنفيذية في العبث بها وباستقلالها، إلى جانب ذلك فإن نظامنا الإقليمي متمثل مع النظام الفرنسي الإقليمي من حيث وحدة النمط الإداري للوحدات المحلية واعتبار البلدية كقاعدة للتنظيم الإداري، حيث تتماثل في صلاحياتها وطرق تشكيلها وعلاقتها بالإدارة المركزية، دون الأخذ بالاعتبار طبيعة البلدية جغرافياً، ونموذجها الاقتصادي، والإمكانات المتوفرة لديها لكي تقوم بمهامها بشكل سليم⁽²⁾، بمعنى آخر يجب أن تتوفر على الشروط الملائمة لتجعل منها قابلة للحياة والتطور، وبمعاينة واقع البلديات والولايات نجد أنها مصطنعة⁽³⁾، ولم تقم على أسس علمية

(1) قبل نهاية سنة (2019) كان التقسيم الإقليمي للجزائر يضم (48) ولاية و(1541) بلدية، ذلك بموجب المادة (03) من القانون رقم (09/84) المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(06)، المؤرخة في 1984/02/07، حيث من خلاله تم إيجاد (48) ولاية و(1540) بلدية فقط، غير أنه تم استدراك الأمر سريعاً ليصبح بعد فصل بلدية قننة المأمونية إلى بلديتي قننة والمأمونية ليصبح عددها الموجود حالياً أي (1541). أنظر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(19)، المؤرخة في 1984/05/08.

خضع التنظيم الإقليمي للبلاد للتعديل مؤخرًا حيث تم إضافة (10) ولايات جديدة في عملية سريعة بترقية المقاطعات الإدارية المنشأة أول مرة سنة (2015) إلى ولايات كاملة، في حين تم الإبقاء على نفس العدد من البلديات، من خلال تعديل قانون التنظيم الإقليمي للبلاد سابق الذكر، لتصبح بذلك تتوفر على (58) ولاية و(1541) بلدية، وذلك بالقانون (12/19) المؤرخ في 2019/12/11، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(78)، المؤرخة في 2019/12/18.

(2) إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أنه مهما تماثلت مختلف أجزاء إقليم الدولة الواحدة في مسألة معينة أو مجموعة وسائل، فإنها تظل تختلف في مسائل أخرى كثيرة وهذه الظاهرة مسّت كل الدول، فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية، من حيث أنها ساحلية، صحراوية، وهنالك البعيدة والقرية عن العاصمة، كما تختلف من حيث التعداد السكاني فنجد مناطق مكتظة وأخرى قليلة السكان، واقتصاديا هناك مناطق سياحية وأخرى زراعية وهنالك الصناعية والتجارية، مما يحتم وجود إدارة إقليمية لتسيير شؤون هذه المناطق وتعرف أولوياتها، التي تعمل على تجاوز الفوارق والتفاوت بين أجزاء الدولة الواحدة، الأمر الذي لا يمكن تسييره من العاصمة طبعاً. أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص62.

(3) اعتمد المشرع في تقسيمه للإقليم خاصة البلديات العديد من المعايير، فتارة على الكثافة السكانية كميّار، وتارة أخرى يعتمد على مساحة الولاية، واكتفى مرات أخرى بتقسيم تاريخي موروث عن المستعمر، واعتمد أحيانا في داخل الولاية الواحدة تقسيماً على أساس عشائري، وقام بترقية مداشر وقرى لذات المعيار، لذا يمكن اعتبار هذا التقسيم عشوائياً ولم يستند إلى معايير علمية وموضوعية، دون التعاضّي على أن العامل السياسي الذي يُخفي ذلك، وبالمحصلة فقد أثر هذا التقسيم بشكل كبير ومباشر على أداء هذه البلديات للخدمات المكلفة بها من حيث جودتها ومدى استمراريتها، مما ينذر بآثار خطيرة على المستوى الاجتماعي وثقة المواطنين بالدولة، لغياب العدالة في توزيع الموارد والاستفادة من الخدمات، ما ينبغي تداركه لتحقيق تنمية متوازنة. أنظر: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص118-119.

مدروسة تضع في الاعتبار كل عوامل نجاحها في ممارسة مهامها، وقدرتها على تبوأ مرتبة الشريك مع الدولة في التنمية المحلية.

رابعاً: تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية

تؤمّن الشخصية المعنوية⁽¹⁾ وجود كيان قانوني جديد يوفر له كافة الحقوق ويتمتع بممارسة حرياته على أساس من المساواة مع باقي الأشخاص الأخرى، يحظى باستقلال إداري ومالي تمكنه من الاستمرارية وتبرير أعمال موظفيه وممثليه الذين يعملون باسمه ولصالحه، ويبقى قائماً لا ينتهي بزوال ممثليه، فبالنالي فهي تُضفى على المصالح أو الخدمات المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، والتي تهم مجموعة من المواطنين يرتبطون بروابط متميزة التي يستوجب الاعتراف بها، بمعنى أن وجود مجموعات بشرية تجمعها مصالح مشتركة على الصعيد المحلي، يحتاج إلى إرادة موحدة تنطق باسم هذه المجموعات، ونتيجة لذلك قامت إلى جانب الدولة أشخاص معنوية عامة إقليمية ترعى هذه المصالح وتباشر اختصاصاتها في حدود مكانية وجغرافية معينة⁽²⁾.

- أهمية الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية: تلعب الشخصية المعنوية دوراً حاسماً ومهماً في تفعيل وتدعيم الجماعات الإقليمية، وأهميتها تكمن في جانبين قانوني وفني⁽³⁾:

تتمثل الأهمية القانونية للشخصية المعنوية في تنظيم أعمال السلطة والهيئات الإدارية، حيث يتسنى لها القيام بمهامها بواسطة أشخاص طبيعيين يباشرونها باسم ولحساب الشخص المعنوي لا يزول بزوالهم باعتبارها وسيلة قانونية، كما تعد وسيلة فنية ناجعة في عملية تقسيم الأجهزة والهيئات الإدارية التي يتشكل منها النظام الإداري، وكذا توزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليمياً وإدارياً وتحديد علاقاتها.

- نتائج الشخصية المعنوية على الجماعات الإقليمية: تُعد الشخصية المعنوية إحدى وسائل تحقيق اللامركزية الإقليمية وبدونها لا يمكننا اعتبار وجود ما يسمى باللامركزية، ومن ثم يثبت للجماعات

(1) استعمل المشرع مصطلح الشخصية المعنوية في قانون البلدية والولاية بالمادة الأولى منهما، في حين أطلق عليها الشخصية الاعتبارية في المادة (1/49) من القانون المدني، والتي تنص على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية...".

(2) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت-باريس، 1981، ص 85.

(3) فريدة مزباني، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 18.

الإقليمية الوجود بفضلها وتتأسس لها جملة حقوق وحريات تمارسها في كنف القانون ووفق مبدأ المساواة كأى شخص قانوني.

بمجرد اكتساب الجماعات الإقليمية للشخصية المعنوية فإنه يترتب عليها نتائج تتوزع بين عامة تثبت لجميع الأشخاص القانونية وأخرى خاصة بها، وتتمثل إجمالاً فيما يقره القانون⁽¹⁾:

1- الأهلية: يكون الشخص المعنوي أهلاً للقيام بأعمال وتصرفات تنتج أثارها القانونية في الحدود التي يقرها القانون، فلا يجوز للبلدية تجاوز صلاحياتها المحددة في قانون البلدية وذات الأمر للولاية، والآء عملها غير مشروع، كما تتمكن البلدية والولاية من ممارسة حقها في التقاضي كمدعية أو مدعى عليها والقيام بالتعاقد في إبرام العقود والصفقات⁽²⁾.

2- نائب يعبر عن إرادتها: وهو ممثلها الذي يتصرف باسمها ولصالحها، يرفع شؤونها ويتولى الدفاع عن مصالحها، لذا له أن يبرم العقود ويصدر القرارات المتعلقة بذلك، فضلاً عن تمثيلها أمام القضاء للمطالبة بحقوقها أو التصدي للدعاوى التي ترفع ضدها.

3- الذمة المالية المستقلة: تكون لها أى الجماعات الإقليمية مالية مستقلة عن الدولة والهيئات الأخرى، فيجوز لها صرفها والتصرف فيها دون غيرها، وإيراداتها الخاصة وتوجيهها بحسب أولوياتها التنموية الخاصة بها، وتظهر في حقها بوضع ميزانية خاصة بها ومستقلة عن ميزانية الدولة ولها مواردها ونفقاتها الخاصة، مع إمكانية تلقيها مساعدات من الدولة⁽³⁾.

4- الاستقلال الإداري والمالي: كأهم نتائج الشخصية المعنوية وتؤدي إلى إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، وتكلف بالتصويت على مالىتها، وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها، وتحمل مسؤولية أعمالها⁽⁴⁾، أما فيما يتعلق بالاستقلال المالي فيعني أن ما تتوفر عليه من الأموال

(1) تنص المادة (50) من الأمر (58/75) المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، على أنه: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان ملازماً لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون.

- يكون لها خصوصاً: - ذمة مالية، - أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، - الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط بالجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي بالجزائر، - موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، - نائب يعبر عن إرادتها، - حق التقاضي".

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص146.

(3) كمال جعلاب، المرجع السابق، ص66.

(4) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص96-97.

المخصصة لها أو ما تكتسبه لاحقاً التي تشكل الذمة المالية الخاصة بها، وما يترتب عنها من حقوق⁽¹⁾.

- 5- إن موظفي الجماعات الإقليمية هم موظفون عموميون وتحكمهم علاقة لائحية تنظيمية مع الدولة، كما تعد ماليتها مالية عامة تدار بأسلوب القانون العام وتوفر لها الحماية القانونية.
- 6- تمارس الجماعات الإقليمية جانباً من سلطات الدولة باعتبارها من أشخاص القانون العام، فتتمتع بامتيازات السلطة العامة فقراراتها إدارية وواجبة النفاذ جبراً، كما تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر.

الفرع الثاني

مدى استجابة قواعد نظام الجماعات الإقليمية لمقومات اللامركزية الإقليمية

حتى يقوم نظام الجماعات الإقليمية سليماً مكتمل البناء، لا بدأً من توفر مجموعة أسس ومقومات يتبين من خلالها مدى قدرته على الاستجابة لمتطلبات تطبيقه، في ظل احترام المقاربة النظرية والقانونية لفكرة اللامركزية، التي تؤثر إلى المدى الذي يُمكن أن يطبعه عملياً في التطبيق.

معلوم أن كل دولة تأخذ بهذه الأسس والمركبات لنظام الجماعات الإقليمية بما يتماشى وظروفها الخاصة بها في كل الميادين والمجالات، وكما سبق لنا التطرق للمعالجة الدستورية والتشريعية لها التي أبانت عن هشاشة في تنظيمها وتكريسها، ما يستوجب معها التقوية والتمكين لها لتجاوز كافة مصاعبها وعراقيلها، لذا فنظام الجماعات الإقليمية الجزائري يتراوح بين تكريس هذه الأسس والتراجع عنها.

أولاً: مفهوم الجماعات الإقليمية

بدايةً تأتي الجماعات الإقليمية كتطبيق ممتاز لفكرة اللامركزية الإقليمية كتنظيم لامركزي، والذي يوجد حينما يُعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية مستقلة، سلطة إصدار قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحليّة لتلك الهيئات⁽²⁾.

لا يعد نظام الجماعات الإقليمية أو الحكم المحلي ابتكاراً جديداً أو حديثاً للإنسان بل لازمه منذ القديم، بذلك فهي كحقيقة اجتماعية تولى القانون الاعتراف بوجودها لاحقاً، ولقد عرف هذا النظام قبولا وانتشارا كبيرين من طرف الدول، نظراً للأهمية التي بات يمثلها في تطبيق الديمقراطية التشاركية وتحسين الأطر

⁽¹⁾ ناصر إباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010، ص 86.

⁽²⁾ Jean Rivero, Droit Administratif, Dalloz, Paris, France, 1965, p280.

المعيشية للأفراد، لذلك فهو يحتل موقع الصدارة ويعد خط الدفاع الأول في تحقيق التنمية والاستقرار، كعاملين رئيسيين في جذب الاستثمار وإقامة وتمتين العلاقات مع الدول في شتى المجالات من جهة، بالإضافة إلى اعتباره خير تطبيق للديمقراطية المحلية من جهة ثانية، مما جعل كثير من الدول تُوليها اهتمامها وتقعدها مكانة مرموقة، نظير الخدمات التي تقدمها على المستوى المحلي والأهداف التي تحققها على المستوى الوطني، لذا ومنذ الاستقلال عهدت الجزائر للجماعات الإقليمية صلاحيات متعددة ومتنوعة في كافة القوانين الصادرة بشأنها، مما جعلها مطلقة التدخل في كل ما يهم الشأن المحلي، لتغطي بذلك كافة الجوانب الخدماتية مستجيبة للمطالب والحاجيات المحلية للمواطنين.

تعرف الإدارة المحلية أو الجماعات الإقليمية بأنها: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، وتمارس هذه الهيئات المحليّة الوظائف تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية⁽¹⁾، وهو كذلك النظام الذي يقوم على أساس جغرافي، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحليّة في شكل مجلس منتخب⁽²⁾، ونرى أنه أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، بين السلطة المركزية وسلطات إدارية محلية منتخبة ومستقلة، تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة⁽³⁾.

على ضوء التعريفات السابقة وباستخلاص النقاط المشتركة بينها، يستفاد من خلالها أن الجماعات الإقليمية لا تقوم إلا بتوفير كل أركانها المتمثلة في الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، وأن يُعهد بالإشراف على هذه المصالح المحليّة إلى مجالس محلية منتخبة ومستقلة، وتخضع هذه الأخيرة لرقابة السُلطة المركزية وإشرافها، والمعلوم كذلك أن نظام الإدارة المحليّة لا يقوم على اعتبارات جغرافية فحسب، وإنما هنالك مقومات ضرورية أخرى لقيام هذا النظام ووجوده، كما أن مما تجدر ملاحظته أن الاعتبارات الجغرافية وحدها لا تغير في طبيعة أو ماهية الأعمال ولا تؤثر على جوهرها⁽⁴⁾، ويرمي تطبيق نظام الجماعات الإقليمية إلى عدة أهداف متعددة ومتنوعة بين السياسية والإدارية⁽⁵⁾.

(1) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 25.

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 04.

(3) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحليّة في النظام الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص 16.

(4) للمزيد أنظر: عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحليّة في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977، ص 17 وما بعدها.

(5) تتمثل هذه الأهداف، في:

ثانيا: مقومات نظام الجماعات الإقليمية الجزائرية بين التكريس والتراجع

إن تطبيق اللامركزية الإدارية يعني ترك الشؤون المحلية للسلطات المنبثقة عن الشعب في وحدات الإدارة المحلية، حيث يجمع الفقه على أن الجماعات الإقليمية تقوم على مجموعة أركان، تتمثل في وجود مصالح محلية يرهاها مجلس يمثل السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية، ومن خلال تبني المشرع الجزائري لهذا النظام والاعتراف بوجوده⁽¹⁾، فكيف هو واقع هذه الجماعات الإقليمية في الجزائر من هذه المقومات أو الأركان ومدى استجابته لها؟، لذا فهي تتميز بـ:

1- اتساع مجالات التدخل وفق نظام الاختصاص العام: وجود جماعات إقليمية يعني الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، ويقتضي حسن إدارتها لسكان المنطقة لمعرفةهم الفعلية بحاجياتهم وأولويات تنمية مناطقهم، ويعد هذا الركن الأول في هذا النظام الذي يجسد فلسفته، والتي

= - تحقيق الديمقراطية والمشاركة الشعبية في الحكم.

- النهوض الاقتصادي والاجتماعي والسياسي على مستوى الأقاليم.

- توزيع الأعباء والمسؤوليات بين الدولة والجماعات الإقليمية.

- الابتعاد عن التمييز الإداري في الأداء باحترام الخصوصيات المحلية.

- تحقيق عدالة توزيع الأعباء المالية بين الأقاليم.

أنظر: إسماعيل فريجات، "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد(12)، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2016، ص196.

(1) تتمثل مقومات الجماعات الإقليمية في:

1. وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح العمومية.

2. وجود هيئات محلية منتخبة تدير المصالح المحلية.

3. رقابة السلطات المركزية للجماعات الإقليمية.

4. الاعتراف بالشخصية المعنوية.

5. عدم ممارسة جماعة إقليمية على جماعة أخرى الوصاية.

6. دعم الدولة للجماعات الإقليمية.

7. مشاركة السكان المحليين في تسيير شؤونهم.

8. إحداث مشاريع مشتركة بين الجماعات.

حيث تلقى المقومات الثلاث الأولى إجماعا فقهيًا تقليديًا، بينما النقاط الأخرى أغلبيتها حديثة نسبيًا، ظهرت مع الدساتير الحديثة كالمغرب في(2011)، ومهما كان الأمر فإن النقاط المشار إليها تعبر عن تطور علاقة الدولة بالجماعات المحلية. أنظر في ذلك: محمد الناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص13.

تتطلب من ضرورة مشاركتها بإدارة مصالح خاصة بإقليم معين، باعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم⁽¹⁾.

إن النصوص القانونية الضابطة لاختصاصات الجماعات الإقليمية الجزائرية، جعلت لها القدرة أن تتدخل في كل ما هو شأن محلي، بمعنى أنه لها الصلاحيات في كافة المجالات التي تهم البلدية والولاية سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو سياسية، فانتهج المشرع عندما وسع من نطاق تدخلاتها النظام العام للاختصاص وبالضبط الأسلوب الفرنسي المطلق⁽²⁾، كونه لم يحدد صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة حصراً، والأكثر من ذلك هو أنه خاصة في البلدية يمارس رئيس هيئتها التنفيذية مهام مزدوجة يمثل من خلالها البلدية وكذلك الدولة.

اعتنق المشرع الجزائري الطريقة الفرنسية وذلك من خلال ربطه اختصاص هذه الجماعات بالشؤون المحلية، فنصت المادة (52) من قانون البلدية (10/11) على أن: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"، كما نصت المادة (1/51) من قانون الولاية (07/12) على أن: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته"، هذه الطريقة أو الوسيلة اتبعتها التشريعات الجزائرية المختلفة التي صدرت في هذا الخصوص كقانون الولاية وقانون البلدية، مما يتضح أنه مازال متأثراً بالنظام الفرنسي في هذا الأمر⁽³⁾.

2- الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس الشعبية المحلية: لا يكفي الاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة إنما ينبغي إيجاد مجالس محلية حقيقية تديرها وتسهر على تسييرها، وتمثل المواطنين المحليين في تلبية حاجياتهم وشؤونهم المحلية بشكل مستقل في مواجهة السلطة المركزية، هذا الاستقلال العضوي اختلف بشأنه وكذا الضمانات المقررة لتحقيقه، بين اعتبار الانتخاب ركن من أركان اللامركزية الإقليمية من عدمه، أو أن الأساس في ذلك هو تحقيق الاستقلال بغض النظر عن الطريقة التي يتم بها تشكيل المجالس المحلية.

يعتبر البعض أن الانتخاب هو الضامن الوحيد لاستقلالها ولإبعاد تدخلات الجهات المركزية فيها، بينما يرى آخرون أن التعيين يمكنه ضمان ذلك طالما كان الأعضاء مستقلين، في حين هناك رؤية ثالثة تدمج

(1) محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005، ص18.

(2) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص77.

(3) فريدة مزباني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011، ص132.

بين الطرحين أي المزج بين الانتخاب والتعيين كتنقية لمعالجة كل مظاهر النقص للطريقتين⁽¹⁾، ونذهب إلى أن الانتخاب يبقى ويظل المسلك الأنسب والأفضل في تشكيل المجالس الشعبية المحلية⁽²⁾، مع ضرورة إيجاد وتوفير كل الضمانات التي تحوّل كل ما نصت عليه النصوص القانونية إلى حقيقة ملموسة بدل التردد والخوف من مخرجاتها.

يتم تشكيل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر كاملة بالانتخاب العام السري والمباشر، كأساس وحيد في المجالس البلدية والولائية منذ الاستقلال ليومنا هذا، ما يعد نقطة مضيئة في مسار اللامركزية الإقليمية عندنا، حيث تتيح فرصة للمواطن المحلي بالمشاركة في الحياة العامة المحليّة في اختيار ممثليه، حيث نصت المادة (17) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وكذا نظام الانتخاب في القانون العضوي (10/16) المعدل والمتمم في المادة (65) منه⁽³⁾، وكما يتولى كل من قانون البلدية والولاية الإشارة لذلك أيضا.

وبالنظر لواقع المجالس الشعبية المحلية من حيث تشكيلها وانتخاب أعضائها، فإن نقائص عدة تمس القواعد الضابطة أضحت واجبة المراجعة والتعديل، مما يجعل منها هشة وضعيفة ويُستباح استقلالها من المركز، وبذلك نتفق تماما مع من يعتبر أنه ورغم كون المجالس المحلية الخلية القاعدية إلا أنها لم

(1) للمزيد حول هذه النقاط، أنظر:

- كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 58-62.

- خالد قباني، المرجع السابق، ص 87-89.

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 69-70.

- إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري في الجزائر"، المرجع السابق، ص 25-31.

(2) يعتبر الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، وهو ضمانة لتطبيقها وممارستها على المستوى المحلي، وأكثر من ذلك وأهم كونه الضامن الأكبر لاستقلال المجالس المحلية، وذلك أن العلاقة بين اللامركزية والديمقراطية علاقة عضوية وليست علاقة عارضة أو سطحية، وهذه العلاقة قد أفرزت علاقة أخرى متممة، وهي علاقة اللامركزية بالانتخاب نظراً لارتباط فكرة الديمقراطية بفكرة الانتخاب. أنظر: خالد قباني، المرجع السابق، ص 81-82.

كما يؤكد ذلك الأستاذ "Benoit" على أن الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم بموجبها تشكيل المجالس المحلية، ويعد شرطاً لازماً لوجود وقيام اللامركزية.

Voir: Benoit Francis Paul, Le droit administratif français, Dalloz, Paris, France, 1968, p136.

(3) تنص المادة (65) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم، على أن: "ينتخب المجلس

الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهددة خمس (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة".

تحتل لا سيما البلدية، بالتوقع الإيجابي التي يمكنها أن تكون فاعلاً أساسياً في النظام الهرمي للسلطة⁽¹⁾.

3- وصاية تقليدية متشددة... مصادرة للقرار المحلي: إن من إفرازات الاختصاص العام في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، الغموض في ممارسته وقلة الوضوح الذي يعترضه ويتسبب فيه، بما يفخخ العلاقة بينهما ويصيب هذه الجماعات الإقليمية بالتردد وقلة المبادرة، في حين تسمح السلطة المركزية لنفسها في التوسع انطلاقاً من ذلك وبذات الحجة أيضاً.

أ- الوصاية الإدارية أداة إضافية للسلطة المركزية لإضعاف الجماعات الإقليمية⁽²⁾: إن استقلال الجماعات الإقليمية وما ينجر عنه في التمتع بممارسة صلاحياتها ومباشرة مهامها بحرية بعيداً عن تدخل السلطات المركزية، يأتي انطلاقاً من طبيعتها المشخصة بداية، ناهيك عن أنه ليس مزية أو فضلاً من الإدارة المركزية ولكنه أصيل ومصدره المشرع⁽³⁾، إلا أنه بالرغم من ذلك فهي تخضع لرقابة إدارية تمارسها السلطة المركزية تجعله استقلالاً نسبياً غير مطلق، مخافة أن تخرج عن المشروعية وتمس بالمصلحة العامة ووحدة الدولة.

تتمثل الرقابة الإدارية في مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا، لمنع انحراف وتخاذل وتعتت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة⁽⁴⁾، وهي أيضاً علاقة ورابطة قانونية تربط الوحدات المركزية بالمحلية كما أنها نظام رقابي استثنائي لعدم جواز مباشرتها إلا بموجب نص يقر ذلك صراحة⁽⁵⁾.

(1) سعيداني، لوناسي جقيقة، المرجع السابق، ص12.

(2) L'avis de tout les analystes un système tutélaire qui met entre parenthèse l'élu locale, il est intéressant de remarquer un effet que c'est textes législatifs insistent fortement sur la représentation de l'administration d'état au niveau locale tout en décidant de mettre sous tutelle juridique l'élu qui se trouve ainsi sans pouvoir local.

Voir: Hamid Hamidi, op.cit. p24.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص71. وكذلك: فريدة مزياني،

"المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص42.

(4) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص151.

(5) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص96.

إن الرقابة هي الوجه الآخر للاستقلال المرتبط بالبعد الديمقراطي، وعلى اعتبار أن الجماعات الإقليمية أجتزئ لها من الوظيفة الإدارية، فهي قسم من الإدارة العامة يتبين أن إشراف ورقابة السلطة المركزية يشكل عنصرًا لازمًا لنظام الإدارة المحلية يضمن بقاءه في بعده الإداري ويحفظ للدولة طابعها الموحد⁽¹⁾.

يجمع الفقه على اعتبار الوصاية الإدارية ركناً في نظام اللامركزية الإقليمية، لا تمارس إلا بوجود نص قانوني يحدد شروطها وإجراءاتها، ترمي لحماية مبدأ المشروعية وضمان المصلحة العامة التي تضم كل المصالح، كما تحافظ على مصالح المواطنين متلقي الخدمة⁽²⁾، ونرى أنه طالما تم احترام القانون بشأنها فهي لا تؤذي استقلال الجماعات الإقليمية ولا تمس بمصالحها في شيء، ما لم يتم التوسع فيها وجعلها مطيةً لتهميشها وللتقليل من استقلالها واعتبارها.

ب- صور الوصاية الإدارية.... مظاهر التدخل المركزي في الشأن المحلي: تتعدّد صور ومظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الدول، وتتمثل في الرقابة المسلطة على أعمالها وعلى أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة فرادى ومجتمعين، وتتمثل في:

- الرقابة على الأعمال: تخضع أعمال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة للوصاية بالنظر في مدى مشروعيتها، وهي من أخطر أنواع الوصاية والأكثر مساساً وهدراً لمركز الجماعات الإقليمية، وذلك عن طريق:

▪ التصديق: هو بمثابة إجازة لأعمال المجالس الشعبية المحلية، وعلى إثره فهذا العمل يبقى رهين الإدارة المركزية كوصاية، ويعرّف كذلك على أنه العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنّه يجوز تنفيذه⁽³⁾.

(1) كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 66-67. وفي ذات الإطار يقول الدكتور "محمد سليمان الطماوي" عن أحقية السلطة المركزية في رقابة الإدارة المحلية: "وكما لا يمكن أن يحجب عن الأبصار حقيقة بالغة الأهمية أن المجالس المحلية ما هي إلا بعضاً من أجهزة الدولة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول من دولة داخل الدولة، لأن الوزراء في آخر الأمر مسؤولين أمام البرلمان عن جميع الخدمات المقدمة للمواطنين سواء كانت هذه الخدمات تقدم بالطريق المركزي أو اللامركزي". أنظر: سليمان محمد الطماوي، "أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها"، مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970، ص 14.

(2) لمزيد من التفاصيل، أنظر: فريدة مزباني، "المجالس الشَّعبية المحليَّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 45-46.

(3) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169.

يُمكن أن يكون التصديق صريحاً أو ضمنياً، يُمارس على البلدية من طرف الوالي وقد ورد بالمواد (56)، (57)، (58)، (59) من قانون البلدية (10/11)، بينما يتولى وزير الداخلية والجماعات المحلية ممارسته على الولاية بمعنى عدم ممانعته لهذا التصرف وقد وردت بالمادتين (54) و(55) من قانون الولاية (07/12)، بقي أن نشير وبحكم استقلال الجماعات الإقليمية فالتصديق ليست له آثار ملزمة عليها لتطبيق فحوى المداولة، إذ يمكن التراجع عنها ما قضت المصلحة العامة بذلك⁽¹⁾.

■ البطلان: أو الإلغاء ويقصد به الإجراء الذي يتم بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية، أن تُزيل قراراً صادراً عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، ويأخذ شكل البطلان المطلق والنسبي، حيث يكون الأول بقوة القانون لمخالفته القانون في المادة (59) من قانون البلدية، والمادة (53) من قانون الولاية، وأما النسبي يعني إمكانية أن تكون قابلة للإبطال كما ورد بالمادة (60) من قانون البلدية، والمادة (56) من قانون الولاية.

■ الحلول: يقصد به قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً، محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال⁽²⁾، يعتبر كذلك إجراء في غاية الخطورة لذلك فهو لا يكون إلا بنص، تتحمل من بعده تبعات قرار سلطة الحلول على اعتبار أن التدخل قد تم لصالح الجهة الأصلية، ونعتقد أنه إلى جانب رقابة الميزانية وعدم توازنها وكذا تسجيل النفقات الإجبارية أي في الجوانب المالية⁽³⁾، يتم اللجوء إليه في المصالح التي تمارسها البلدية نيابة على

(1) محمد إبراهيم رمضان، "الوصاية على الهيئات المحلية"، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976، ص400.

(2) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص116.

(3) تمارس سلطة الوصاية الحلول في المجال المالي قانونياً في ثلاثة حالات، تتمثل في: حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة، حالة عدم قيد النفقات الإجبارية، وحالة عدم ضمان امتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات. للمزيد في ذلك، أنظر: بلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص172-173.

الدولة وممثلة لها⁽¹⁾، في حين يتولى الوزير المكلف بالداخلية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي إذا لم يتخذ القرارات الملزم بها قانون فيما يتعلق بضبط الميزانية⁽²⁾.

- الرقابة على الأشخاص: وتتمثل في خضوع مسيري الجماعات الإقليمية، وممثلي المجالس المحلية المنتخبة لرقابة السلطة المركزية، فإذا كانت الفئة الأولى لا تطرح أي مشكلة بحكم خضوعها لرقابة رئاسية كونهم يندرجون ضمن تدرج وظيفي مركزي⁽³⁾، فإن الأعضاء المنتخبين يقعون تحت السلطات المقررة للمركز فيما يتعلق بتسيير عهدهم الانتخابية على أشخاصهم، وتتمثل صورته في:

■ الإيقاف: هو تجميد مؤقت للعضوية، وتمس كل عضو منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الشرف، لحين الفصل في هذا الادعاء بشكل نهائي، ونصت عليه المادة (43) في قانون البلدية والمادة (45) من قانون الولاية.

■ الإقصاء: يتحقق في حال وجود المنتخب المحلي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو عند نقله منصباً يتنافى مع عهده بالمجلس الشعبي الولائي كما نصت المادة (44) من قانون الولاية⁽⁴⁾، ويمكن تطبيقه أيضاً في حالة تمت إدانة نهائية للعضو المنتخب البلدي أو الولائي في الجرائم المرتكبة والمبينة في المواد (43) و(45) من قانوني البلدية والولاية على التوالي، كما هو مقرر في المواد (44) للبلدية، والمادة (46) للولاية.

■ الاستقالة والإقالة الحكيمة⁽⁵⁾: إذا كانت الاستقالة هي التخلي بمحض الإرادة عن العضوية في إحدى المجالس المحلية المنتخبة باعتبارها حقاً شخصياً، وتخضع لإجراءات قانونية في كل الأنظمة القانونية،

(1) أنظر المواد (100)، (101)، (142)، (203) من قانون البلدية (10/11).

في هذا الخصوص ينبغي التفريق بين أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يتخذها باسم الدولة، والأعمال التي يقوم بها باسم البلدية، فإنه عند تمثيله الدولة يخضع إلى السلطة التسلسلية، وتفسح حينها في المجال للرقابة التامة التي تستدعيها هذه السلطة. أنظر: جورج فوديل، بيار دلفولقيه، المرجع السابق، ص 422-423.

(2) أنظر المواد (163)، (168)، (169) من قانون الولاية (07/12).

(3) الأعضاء المعينون: الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، الأمين العام للبلدية.

(4) لم يطرق قانون البلدية لهذه الحالة على الرغم من قانونيتها ومنطقيتها وأهميتها العملية كذلك، كون ضرورات تطبيقها قد تتوفر شأنه شأن منتخبي الولاية، ويطرح التساؤل عن أهمية هذا التباين بين جهازين متمثلين فكرة وتطبيقاً.

(5) نص المشرع عن الاستقالة في المادة (42) من قانوني البلدية وقانون الولاية، وتقر بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي بحسب الحالة، أما التخلي عن العهدة فهو إجراء جديد وإضافة نوعية، يتوخى من خلالها محاربة ظاهرة الغياب وتنتصب على الدورات العادية دون الاستثنائية، وصرف همّة المنتخب لإيلاء الأهمية اللازمة لجلسات مجلسه. أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

فإن الاستقالة التلقائية أو التخلي عن العهدة تتعلق بتصرفاته المترافقة مع تسيير عهده من تماطل وغياب وعدم اهتمام، وإبداء عدم رغبة في تحمل مسؤولياته تجاه منتخبيه وهيئته التداولية، نص عليها المشرع في المادة (45) من قانون البلدية، والمادة (43) من قانون الولاية.

- الرقابة على الهيئة: تتمثل هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، فهو الإجراء الأخطر على فكرة اللامركزية الإقليمية برمّتها، وهي من أقسى أشكال الرقابة وأكثرها مساساً باستقلالية الجماعات الإقليمية، ومؤشر حاسم عاكس لمدى قدرة الإدارة المركزية في التعامل معها والتحكم في ضبط سلوكها وحملها على الانصياع للقانون⁽¹⁾، يؤدي إلى إنهاء وجود المجالس وإعدامها وتجريد الأعضاء من صفتهم التمثيلية، ولا يتم ذلك إلا لدواعي خطيرة يقررها القانون وبموجب مرسوم رئاسي، على أن يتم تجديد هذه المجالس للعودة للحياة الديمقراطية⁽²⁾، وبحسب القانون فإنه قد بيّن بالتحديد الحالات التي يُلجأ فيها للحل، كما ورد بموجب المادة (46) من قانون البلدية بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، والمادة (48) من قانون الولاية فيما يخص المجلس الشعبي الولائي، وحسنا فعل لتضييق المبررات عن المركز للجوء إليها والتوسع في استخدامها، ولو أنها مشوبة ببعض الغموض وغياب الدقة، وعليها أي سلطة الوصاية اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان سير المرافق المحلية.

(1) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص174.
(2) نصّت المادة (49) من قانون البلدية (10/11) على أنه يتم إجراء انتخابات جديدة لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال ستة (06) أشهر على أن لا تجرى في السنة الأخيرة من عمر هذا المجلس، وكذا في حالة ظروف استثنائية معيقة بالمادة (50) منه دائماً، فيما يتعلق بالولاية وحسب المادة (50) من قانون الولاية (07/12) تجرى انتخابات التجديد خلال ثلاث (03) أشهر ولا يمكن إجراؤها في السنة الأخيرة للعهد الانتخابية لهذا المجلس الشعبي المحلي.
ولذات الغرض وتنفيذاً لذلك فقد تكفل التنظيم ببيان وتحديد كفاءات تجديد المجالس الشعبية المحلية المحلّة، من خلال المرسوم التنفيذي (104/16) المؤرخ في 2016/03/21 المحدد لكفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(18)، المؤرخة في 2016/03/23.

المبحث الثاني

سبل ومتطلبات إصلاح مرتكزات اللامركزية الإقليمية

يقوم نظام الجماعات الإقليمية على مجموعة أركان ومبادئ تجعل منه نظاماً متميزاً عن غيره، نظراً لما يتمتع به من سمات ومكانة قانونية وسياسية واجتماعية، لذا وحتى يقوم على أسس متينة علمية ووفق أطر الديمقراطية ومبادئ الحكم الراشد، فيجب الأخذ بها وإلا ظل نظاماً هجيناً يفتقر للأسس المتعارف عليها، غير أنه لا ينفى عنه إمكانية الاختلاف في الحدود التي لا يفقد فيها استقلاليتها والقواعد الديمقراطية التي تحكمه.

يكشف النظام الانتخابي بكل وضوح عن درجة وعمق الأخذ باللامركزية الإقليمية، مهماً كان تطبيقها سواء في الدول الديمقراطية أو غيرها، فهو يعد مؤشراً مهماً على مدى تبني والأخذ بهذا النظام من خلال قواعد انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، ومدى حيازتهم على الشرعية التمثيلية الكافية لذلك، هدأ فضلاً عن توفر بقية الأركان التي تقوم عليها هذه الجماعات، وتكريس المبادئ المستحدثة في إدارتها وقابلية هذه القواعد للتطبيق.

إن المعالجة القانونية الهشة تفرز بلا شك نظاماً محلياً ضعيفاً يمكن وصفه بالاختلال، ذلك لعدم حيازته على الضمانات الكافية لقيامه ونشأته بشكل سليم، مما يجعله غير قادر على ممارسة حرياته في مواجهة باقي الأشخاص القانونية، الأمر الذي يتطلب إصلاحه وإدخال التعديلات الضرورية لتصحيح مساراته، لا سيما أنه في الجزائر قد شهد العديد من الإصلاحات التي أبقت على مركزه غامضاً في علاقته مع الإدارة المركزية وكذا دقة صلاحياته، وحينها تصبح هذه التحسينات دون جدوى وتحتاج هي أيضاً إلى إصلاح. إضافة لما تقدم فإن تفكيك المسائل المتعلقة بتحديد نطاق الأنشطة المحلية وفض اشتباكها مع الدولة، وكذلك اختيار الطريقة الأصلح المتناسبة مع النمط الجزائري في تحديد الاختصاص والإدارة، كما تجده يحتاج إلى التوجه التدريجي والمدروس نحو إعادة النظر في ممارسة الوصاية الإدارية، والاستعاضة عنها بالقضائية على غرار الأنظمة المحلية المقارنة والشبيهة، بما يساهم في نهاية المطاف في ترسيخ قواعد وأسس نظام اللامركزية الإقليمية.

لذا وعلى هذا الأساس سنتولى اقتراح إصلاحات واجب إدخالها على نظام الجماعات الإقليمية لتطويرها، من خلال آليات إصلاحية ترمي إلى تحسين نظام الانتخابات وترشيد العلاقة مع الإدارة المركزية.

- المطلب الأول: إصلاح النظام الانتخابي كآلية لتطوير الجماعات الإقليمية.

- المطلب الثاني: إصلاح وترشيد العلاقة المركزية بالمحلية.

المطلب الأول

إصلاح النظام الانتخابي كآلية لتطوير الجماعات الإقليمية

لا مرأ في أهمية وحساسية الشق السياسي للجماعات الإقليمية، نظراً لاختيار وتشكيل مجالسها بالانتخابات، علاوة على مشاركة الأحزاب السياسية بها، وباعتبارها فضاءً لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، ليجري حينها أكثر أهمية النظام الانتخابي في ذلك، من خلال قواعده ومدى قدرتها على تأطير وتنظيم عادل لهذه العملية، لذا فإن الحاجة تدعو كل مرة لإصلاح هذه القواعد بما يحقق غاياته.

إن إصلاح النظم الانتخابية هو التغيير الذي يحدث على مستواها، يهدف لتحسين الطرق والكيفيات المؤثرة في نتائج الانتخابات بما يضمن تحسين التمثيل وشرعيته، بيد أنه بطبيعة الحال لا وجود لنظام انتخابي يصلح لكل زمان ومكان، كما أنه لا يوجد نظام انتخابي مثالي يوافق لكل الأنظمة والمجتمعات، فكما هو معلوم تتأثر الأنظمة الانتخابية بالظروف السياسية والثقافية، وكذا مستوى الوعي السياسي وممارسة الديمقراطية وتقاليدنا في كل منها، فضلاً عن كونه يحتاج إلى إرادة سياسية وإدارة حيادية، وبما أن فاعلية العملية الانتخابية وطبيعتها نتائجها تتوقف على ثلاث أصناف من القضايا والمشاكل المكونة لكل نظام انتخابي في الدول، والتي تتمثل في نمط الاقتراع وأحكام تطبيقه، ويتأطير العملية الانتخابية أي الإدارة الانتخابية بخاصة حياديتها، ومدى وجود الضمانات الكافية لتحقيق نزاهة وشفافية الاقتراع، وجملة الآليات الرقابية المساهمة في ذلك، والثالثة تتعلق بالممارسة الفعلية ومدى انسجامها واختلافها وقدرتها أو عجزها عن تطبيق قانون الانتخابات⁽¹⁾، لذا فكل عملية إصلاحية في هذا المجال يجب أن تستند إليها، بل تعتبر هذه الأصناف المداخل المناسبة للتحسين والتطوير وهي بمثابة الوصفة لمعالجة عديد العلل في هذا المجال، وهذا ما سيتم ملامسته من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول

النظام الانتخابي المحلي....والبحث عن شرعية التمثيل

إن مسارات ومآلات تحسين النظام الانتخابي المحلي تتخذ طرق عدة ومتتالية، فضلاً عن كونها عملية مستمرة، ولكونها تتعلق بالجانب السياسي للجماعات الإقليمية في تشكيل هيئاتها التداولية، فإن عوامل كثيرة تتدخل في التأثير على قواعد تشكيلها، بما تؤدي بالمحصلة إفرازاتها إلى إيجاد ممثلين يتناسب

(1) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2015، ص327.

شرعيتهم، بقدر ما يطبع العملية الانتخابية في كل مراحلها من شفافية ونزاهة، ووفقاً للمعايير الدولية المعتمدة في تنظيم الانتخابات.

أولاً: مفهوم النظام الانتخابي وعمليات إصلاحه

يعتبر الانتخاب وسيلة من وسائل المشاركة السياسية للمواطنين في الحياة السياسية، ضمن مختلف أجهزة وهيئات الحكم وطنية أو محلية كانت، وذلك تجسيداً وتمثيلاً لمبدأ الإرادة الشعبية ضمن هذه المجالس المحلية المنتخبة، من خلال جملة من الإجراءات والعمليات القانونية التي يحددها قانون الانتخاب⁽¹⁾، وهي ترتبط أي الانتخابات دوماً بالمشاركة الشعبية فهي بذلك تقدم طابعاً ديمقراطياً، وتعتبر الإدارة المحلية امتداداً للديمقراطية السياسية على نطاق محلي، كما أن المشاركة الشعبية في اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية تخلق الحافز لدى الجماهير لكي تقدم كافة مساهماتها في برنامج المساعدة الذاتية⁽²⁾.

1- تعريف النظام الانتخابي: تعددت وتنوعت التعاريف المتعلقة بالأنظمة الانتخابية، وذلك بحسب الزاوية التي ينظر إليها من خلالها، فنُعرف على أنها الآليات المتبعة لتحويل أصوات الناخبين إلى ما يقابلها من المقاعد في الهيئات المنتخبة، عبر اتباع طرق حسابية معيّنة، متأثرة في ذلك بالواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للبلد⁽³⁾، وهو كذلك بمعنى أنه الطريقة التي يترجم بها عدد الأصوات في الانتخابات إلى مقاعد في المجالس التشريعية أو المؤسسات المنتخبة الأخرى⁽⁴⁾.

(1) عادل دسدوس، "أثر إصلاح النظم الانتخابية على المشاركة السياسية من خلال الانتخابات المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2014/2015، ص07.

(2) أمين سلامه العضال، "النظام القانوني لأهلية الانتخاب وأهلية الترشيح لانتخابات المجالس النيابية والمجالس المحلية في الأردن"، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد(04)، المجلد(15)، الأردن، 2000، ص145.

(3) سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضماناتها حريتها ونزاهتها-دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار دجلة، عمان، الأردن، 2009، ص43.

"La base de tout système électoral est ensemble des règles décrivant le mécanisme de traduction des votes émis en sièges ou élus".

Voir: Christophe Magdalijns, Marjorie Gassner, Propositions de réforme du système électoral, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), France, 1998, p04.

(4) منى حسين عبيد وآخرون، النظم الانتخابية في العالم، الطبعة الأولى، مركز عمان للدراسات وحقوق الإنسان، عمان، الأردن، 2012، ص156.

يعد النظام الانتخابي عاملاً مهماً في استقرار المجالس الشعبية المحلية، كما هو أيضاً محددًا رئيسياً في اكتساب عضوية هذه المجالس وشرعية التمثيل فيها، وما لها من آثار على استقلاليتها العضوية والوظيفية، بما ينعكس حتماً على فاعلية أدائها ونجاحاتها، وذلك من خلال مدى استجابتها لتلبية الحاجات المحلية من جهة، وتحقيق أهداف اللامركزية الإقليمية في بعدها الديمقراطي والإداري من جهة ثانية.

2- أنواع الأنظمة الانتخابية: تتعدد الأنظمة الانتخابية وتتنوع، بحسب ظروف كل دولة السياسية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وكذا الوعي السياسي للمجتمع السياسي ومستوى الممارسة الديمقراطية فيها، فكل دولة تأخذ ما تراه مناسباً حسب خصوصياتها، مما ولدَ عديد الأنظمة، ونلخصها كما يلي:

أ- الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر: فيه يختار الناخبون وفق قواعد قانون الانتخابات بشكل مباشر دون أي وساطة من أي جهة كانت، وأما الانتخاب غير المباشر فهو إذا تمت عملية الانتخاب على درجتين أو أكثر، حيث ينتخب الناخبون ممثلهم ويتولى هؤلاء القيام بالانتخاب بدلاً عنهم، يأخذ المشرع الجزائري بالانتخاب المباشر في أغلب الاستشارات الانتخابية، ويعتمد على الانتخاب غير المباشر في انتخاب أعضاء مجلس الأمة حسب المادة (2/118) من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾.

ب- الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة: وهو نظام مبني على أساس طريقة عرض المترشحين، فالانتخاب الفردي هو الذي يقوم فيه الناخب باختيار فرد واحد من بين المترشحين في دائرته الانتخابية⁽²⁾، وأما الانتخاب بالقائمة فهو ذلك النظام الذي يُعطي الناخب فيه صوته لعدة مترشحين على قائمة، فهو لا يدلي بصوته لصالح مترشح فرد، وإنما لصالح قائمة تتضمن عدداً من الأسماء⁽³⁾، ويأخذ صور عدة كالقائمة المغلقة المعتمدة عندنا في الانتخابات المحلية.

ج- الانتخاب بالأغلبية والانتخاب النسبي: يرتبط هذا النظام بتحديد نتائج التصويت، فنظام الاقتراع بالأغلبية يطبق على الانتخاب الفردي أو بالقائمة، وفيه يجب على المترشح أو القائمة أن يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة بالمقارنة مع المتنافسين الآخرين، وقد تكون الأغلبية المطلوبة مطلقة

(1) تنص المادة (118) من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أنه: "... يُنتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية...".

(2) منى حسين عبيد وآخرون، المرجع السابق، ص 156.

(3) سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 58-59.

أو نسبية أو موصوفة، وأما عن نظام التمثيل النسبي فتأخذ كل قائمة متنافسة على عدد من المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، بحسب عدد الأصوات المتحصل عليها في الانتخابات⁽¹⁾.

3- إصلاح النظام الانتخابي: يعتبر واجهة أي إصلاح سياسي، يرمي إلى تحسين آليات التمثيل في المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية، وعادة ما يعطي نَفَسَ جديد لأداء النظام السياسي عمومًا، لا سيما في فترات الأزمات وازدياد الضغوط الداخلية والخارجية، فطبيعي أن تتأثر الأنظمة الانتخابية بالأنظمة السياسية، وتتجلى في الغاية المتوخاة من إجراء الانتخابات في حد ذاتها، بمعنى ما هي الرغبة أو الغاية التي تشهدها السلطة من خلال هذه الانتخابات.

إصلاح النظام الانتخابي⁽²⁾ هو عملية تستهدف تحسين مستويات استجابة العملية الانتخابية لتطلعات المواطنين بتعزيز الحياد، الشمولية، الشفافية، النزاهة، والدقة، كما تتعلق بإيجاد ترتيبات ملموسة تخص الانتخابات، كالنظام الانتخابي مثلًا، وهناك ثلاث مجالات للإصلاح الانتخابي، يأتي في مقدمتها الإصلاح القانوني الذي يتم بتعديل الإطار القانوني وتحسينه بما يعزز نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، أما الإصلاح الإداري فيمس التغييرات المؤدية إلى تجويد الخدمة ونجاعتها للإدارة الانتخابية كاستخدام التكنولوجيا وتحسين تنظيمها وتخفيف إجراءاتها، وفيما تعلق بالثالث المتمثل في الإصلاح السياسي فيعنى بإدخال تغييرات في البيئة السياسية⁽³⁾ التي تعمل من خلالها الإدارة الانتخابية⁽⁴⁾.

يكون إصلاح النظام الانتخابي في إطار إصلاح سياسي شامل ورؤية واضحة، يأخذ في الاعتبار المتغيرات التي طرأت على المجتمع الجزائري في جميع المجالات، ويساعد على تحقيق تمثيل صادق

(1) للمزيد أنظر: شوقي يعيش تمام، عز الدين قاسمي، "الأنماط الانتخابية المقارنة: دراسة تأصيلية"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد(02)، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، 2016، ص76.

(2) مفيدة بن لعبيدي، "إصلاح النظام الانتخابي وأفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية/الجوارية في الجزائر"، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد(51)، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2017، ص145.

(3) البيئة السياسية للانتخابات تتمثل في نظامها القانوني، تنظيمها الإداري، إجراءاتها الفنية. أنظر: علي الصاوي، "ديمقراطية الانتخابات إدارة أم إرادة؟"، أعمال المؤتمر الدولي: الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، الطبعة الأولى، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، مصر، يوم 11-12/05/2014، ص45.

(4) زهيرة بن علي، "دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية -دراسة مقارنة-"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2015، ص209.

وتداول حقيقي بين القوى الفاعلة في المجتمع المحلي، لأن الحديث عن يُحاول إيجاد ضمانات كاملة للعملية الانتخابية في ظل الظروف الحالية، أشبه بمن يريد وضع باباً على الصحراء لإغلاقها⁽¹⁾.

ثانياً: نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية

تعرف الجماعات الإقليمية أو ما يُطلق عليها في أنظمة أخرى بالإدارة المحلية على أنها نظام يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة (السلطة المركزية) وبين هيئات محلية منتخبة، وتمثل تمثيلاً صادقاً للسكان المحليين، ويكون لها سلطة البت والتصرف في المسائل التي تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية⁽²⁾.

1- دور الانتخاب في نظام الجماعات الإقليمية: تقوم الجماعات الإقليمية على عدة أركان تتمثل في وجود مصالح محلية مختلفة عن المصالح الوطنية، يعهد بتسيير هاته المصالح لمواطني المنطقة لمعرفة الدقيقة باحتياجاتهم وخصوصية إقليمهم، على أن يتم اختيارهم بطريقة تضمن استقلالهم عن الإدارة المركزية، واستقر الفقه على أن الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق ذلك، لذا فهو يُعد من أهم دعائم ومقومات اللامركزية الإقليمية، إذ تحقق لها الاستقلالية التي بدونها تكون في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزية، وهو ما يعكس الأهمية البالغة للانتخابات في تكريس نظام لا مركزية فعلي⁽³⁾.

2- أسلوب تشكيل المجالس الشعبية المحلية: لقد اعتمد المشرع الجزائري في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، على أسلوب وحيد يتمثل في انتخاب كافة أعضائها بشكل مباشر من طرف مواطني البلدية والولاية، سواءً للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية، مستبعداً بذلك إمكانية التعيين كلياً أو جزئياً داخلها.

المجلس الشعبي المحلي هو جهاز المداولة الذي يعبر عن إرادة مواطني الإقليم، وهو جهاز مكون من مجموعة أفراد توكل إليهم مسؤولية وضع السياسات المحلية وتوَلَّى مسؤوليات الإشراف عن تنفيذها⁽⁴⁾، تتمثل في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، وقد اعتمد المشرع الجزائري في تشكيلها كلياً على انتخاب كافة أعضائها، بنظام الاقتراع العام، السري، والمباشر، لمدة خمس (05) سنوات بنظام

(1) نجاد البرعي، "إصلاح النظام الانتخابي أم إصلاح النظام السياسي"، مؤتمر إصلاح النظام الانتخابي في مصر، القاهرة، مصر، 24/23 سبتمبر 1997، ص 11.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 05.

(3) سامي الوافي، "النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد (15)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017، ص 338.

(4) صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، طبعة 2011، ص 91.

التمثيل النسبي على القائمة، من طرف مواطني إقليم البلدية والولاية على الترتيب، يتناسب عدد أعضاء كل مجلس شعبي بلدي أو ولائي مع عدد سكان البلدية أو الولاية بحسب الحالة.

وبالنظر لوضعية المجالس المحلية المنتخبة لا سيما في الوقت الراهن، فهي مطالبة بالتدخل في كل الشؤون المحلية على كافة الأصعدة والمجالات، بإدارة المرافق المحلية والاستجابة للمتطلبات المتعلقة بالإقليم، بيد أنه سرعان ما يتجلى لنا من واقعها أنها تعاني العديد من الصعوبات لتحقيق المطلوب منها، ولعل أبرز أسباب أزمتها هو ضعف التمثيل الذي يُعبر عن انشغال المواطنين ويلقى قبولهم، أي وجود خلل في القواعد الناظمة وفي الظروف المحيطة بكيفية انتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة وتشكيلها، على ضوء قواعد عادلة وشفافة وفي إطار احترام مبادئ الديمقراطية وأسس الحكم الراشد.

مما سبق فقد أكدت الانتخابات المحلية المجراة بعد الإصلاحات التي قامت بها الدولة منذ سنة (2011) صحة توقعات المتشائمين، من عدم استجابة الدولة لتطبيق الحد الأدنى من الضمانات الفعلية لشفافية ونزاهة العملية الانتخابية، بالرغم مما قدمته من وعود سياسية فضلاً عن تحديث النصوص القانونية واستحداث مؤسسات رقابية⁽¹⁾، هذه الإجراءات لم تمنع من تكرار المشهد كل مرة، بل أثبتت تراجعاً رهيباً في ممارسة الحقوق السياسية لا سيما ما تعلق منها بالحق في الترشح خصوصاً.

(1) منذ الإعلان عن الإصلاحات السياسية سنة (2011): تم تعديل قانون الانتخابات بموجب القانون العضوي (01/12) المؤرخ في 2012/02/23 المتعلق بنظام الانتخابات، وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 بالقانون (01/16) المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن تعديل الدستور، ثم سن مجددا القانون العضوي (10/16) المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بالقانون العضوي (08/19) المؤرخ في 2019/09/14، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(55)، المؤرخة في 2019/09/15، كما قدم نصوصاً تتعلق بتوسيع حظوظ تمثيل المرأة بموجب القانون العضوي (03/12) المؤرخ في 2012/02/23 المتعلق بتوسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، وقوانين أخرى ذات صلة أيضا كقانون الإعلام، وكذا القانون المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية. ناهيك عن إيجاد لجان رقابية على الانتخابات مستقلة قانونياً، وتفتقد لذلك عملياً لأنها تقع تحت سلطة الإدارة لمعايير عدة، فتم إنشاء لجنة وطنية للإشراف على الانتخابات، وبعدها هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، جاءت رداً على رغبة المعارضة في استحداث آلية مستقلة تماماً تضمن حيادها أثناء العملية الانتخابية، وتم مؤخراً على إثر الاحتجاجات المطالبة بالإصلاحات إيجاد السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بموجب القانون العضوي (07/19) المؤرخ في 2019/09/14 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(55)، المؤرخة في 2019/09/15.

ثالثاً: سمات وتطورات النظام الانتخابي المحلي

لقد شهدت الساحة السياسية في الجزائر تحولات مهمة، بان أثرها على الأنظمة الانتخابية المعتمدة التي سائرت هذه الظروف، فالنظام الانتخابي المحلي عرف تغييرات عديدة حاول من خلالها المشرع إحداث تحول فيه من حيث حرية الترشح أو أنماط الاقتراع، إلا أنه كان يحتويها بما يبقي السيطرة عليها وفي كل مفاصلها، عندما يبقي هذه العملية الانتخابية بيد الإدارة، الأمر الذي يضيع فرص تحسين التمثيل في المجالس المحلية المنتخبة، بينما مؤخرًا وعلى إثر الحراك الشعبي وتحت ضغطه وكذا الطبقة السياسية تم إسنادها لهيئة وطنية مستقلة بتنظيم الانتخابات بما فيها المحلية، تمثلت في السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ومتابعة لتطور النظام الانتخابي المحلي فقد كانت أبرز المحطات التي شهدتها:

- في عهد الأحادية الحزبية: فيما يتعلق بالانتخابات المحلية لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية، فأول قانون للانتخابات المتمثل في المرسوم (306/63) المؤرخ في 1963/08/20 لم يتضمنها أو يشير إليها، بل تكفل كل من قانون البلدية والولاية بذلك، وبقي الحال كذلك حتى صدور أول قانون انتخابي خاص ينظم كافة العمليات الانتخابية سنة (1980)⁽¹⁾.

- تميز النظام الانتخابي خلال الحقبة الممتدة حتى سنة (1989) بالوحدة والاستقرار والبساطة⁽²⁾، وكان يسيطر على العمليات الانتخابية في كافة مراحلها حزب جبهة التحرير الوطني، الذي كان يتداخل مع الدولة على مختلف مستوياتها الهرمية، أين كانت الرقابة السياسية مقدمة على الرقابة الشعبية والقضائية وكذا التشريعية⁽³⁾، وعليه فيتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية بمبدأ الانتقاء المزدوج فيختارهم الحزب الوحيد أولاً ثم ينتخبون من قبل المواطنين⁽⁴⁾، ولا مجال للترشح الفردي أي تُمنع الترشيحات الفردية.

(1) إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2016، ص364.

حيث يعتبر القانون (08/80) المؤرخ في 1980/10/28 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(44)، المؤرخة في 1980/10/28 كأول قانون انتخابي شكلي. أنظر: عبد المؤمن عبد الوهاب، "النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006، ص05.

(2) إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص365.

(3) منى حسين عبيد وآخرون، المرجع السابق، ص158.

(4) عيسى تولموت، "النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001، ص18.

- في مرحلة التعددية الحزبية (1989-2016): أين عرفت البلاد عدة قوانين انتخابية تتضمن أنظمة انتخابية تساهم نسبياً توجه الدولة الجديد، فباتت الترشيحات مفتوحة لكل التشكيلات السياسية والأحرار ولم تعد مقتصرة على حزب جبهة التحرير الوطني فقط، وقد صدر أول قانون انتخابي في المرحلة الجديدة، من خلال القانون (13/89) الذي اعتمد على نمط الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد⁽¹⁾، إلا أنه لم يكتب له التطبيق إذ تم تعديله بالقانون (06/90) المؤرخ في 1990/03/27 المتعلق بنظام الانتخاب⁽²⁾، وقد أهمل هذا النمط من الاقتراع الأقلية، التي لم تتل ما يتناسب وعدد الأصوات المحصل عليها مما أدى إلى هجره، واعتماد نظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة بديلاً له.

- الأمر (07/97) المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب⁽³⁾: تلافياً لعيوب ونقائص نظام الاقتراع السابق، وبموجب هذا الأمر تم اعتماد نظام التمثيل النسبي على القوائم المغلقة وبتطبيق قاعدة الباقي الأقوى⁽⁴⁾، هذا القانون حمل أيضاً مجموعة سلبيات تآني في مقدمتها أنه كان سبباً رئيسياً في تفكك المجالس الشعبية المحلية بسبب النزاعات التي تحدث داخلها نتيجة تعدد الأحزاب وكثرتها داخل المجلس

(1) المادة (61) من القانون (06/90) المؤرخ في 1990/03/27 المعدل والمتمم للقانون (13/89) المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(13)، المؤرخة في 1990/03/27. حيث تفوز بجميع المقاعد القائمة التي حصلت على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، بينما تتال القائمة التي حازت على الأغلبية النسبية على (50%+1) من المقاعد المطلوب شغلها، وتوزع باقي المقاعد بالتناسب على جميع القوائم الحاصلة على نسبة (10%) من الأصوات المعبر عنها. أنظر المادة (62) من القانون (13/89) المؤرخ في 1989/08/27، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(32)، المؤرخة في 1989/08/07.

(2) حسب المادة (62) من القانون (06/90) المتمم والمعدل للقانون (13/89) المتعلق بنظام الانتخاب، فأصبح معه أن القائمة التي تحصد الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها تتال عدد من المقاعد يتناسب وعدد أصواتها، وإذا تعذر على أي قائمة نيل الأغلبية المطلقة، فإن القائمة التي تحقق أعلى نسبة من عدد الأصوات المعبر عنها تمكن من (50%) من المقاعد بحسب عدد المقاعد المطلوب شغلها إذا كان فردياً أو زوجياً. أنظر في ذلك: المادة (62) من القانون (06/90) المؤرخ في 1990/03/27 المعدل والمتمم للقانون (13/89) المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(13)، المؤرخة في 1990/03/27.

هذا ووفقاً لهذه القواعد أجريت أول انتخابات محلية تعددية سنة (1990)، والتي شهدت فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية (855) مجلس شعبي بلدي، و(32) مجلس شعبي ولائي.

(3) الأمر (07/97) المؤرخ في 1997/03/06 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(12)، المؤرخة في 1997/03/06.

(4) المادة (76) من الأمر (07/97) المتعلق بنظام الانتخابات.

الشعبي الواحد⁽¹⁾، وعليه فإن تغيير النمط الانتخابي لصالح نظام التمثيل النسبي أفرز واقعاً جديداً، حيث صارت معظم المجالس تعاني من عدم الاستقرار لسببين⁽²⁾:

1- أغلب المجالس تشكيلها فسيفسائي لتعذر الحصول على الأغلبية.

2- الثاني مرتبط بالأول ويتعلق بصعوبة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- تعديل قانون الانتخاب بالقانون العضوي (01/04): عرف تعديلاً جزئياً تمثل أهم ما جاء به في إلغاء الصناديق الخاصة، وإعطاء دور أكبر للقضاء الإداري في العملية الانتخابية، وكذا أحكام تخص حقوق المترشحين وأخرى تتعلق باللجان الانتخابية البلدية والولائية⁽³⁾.

- نظام الانتخابات بالقانون العضوي (01/12): كان أول ثمرة الإصلاحات السياسية التي عقيت خطاب رئيس الجمهورية في 2011/04/15 الذي أكد صراحة في خطابه بالقول: "ستجرى مراجعة عميقة لقانون الانتخابات، ويجب لهذه المراجعة أن تستجيب لتطلع مواطنينا إلى ممارسة حقهم الانتخابي في أوفى الظروف ديمقراطية وشفافية لاختيار ممثليهم في المجالس المنتخبة"⁽⁴⁾.

لعل أهم ما ميزه هو الإبقاء على نظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة بتطبيق قاعدة الباقي الأقوى، غير أنه وعلى المساوي التي حملها تطبيقه على الجماعات الإقليمية وتشكيله لمجالسها المنتخبة، فقد أتاح للتشكيلات الحزبية مجدداً من إمكانية الترشح دون عوائق، الأمر الذي نتج عنه عدد كبير من القوائم المترشحة، وكما أنه قد قدم ضمانات تتعلق بالقوائم الانتخابية، وكذا إنشاء لجنة وطنية للإشراف وأخرى لمراقبة الانتخابات، إضافة إلى تحسين آليات الطعن في كل مراحل العملية الانتخابية، كما تميز بزيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية⁽⁵⁾، إلا أنه في عمومها حاول الحفاظ على الوضع القائم، باحتواء الظروف السياسية الضاغطة والتي أدت إلى تعديله بدل رفعه إلى معايير ومؤشرات النزاهة والشفافية.

(1) عيسى تولموت، المرجع السابق، ص18.

(2) علي محمد، "النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015، ص244
(3) للمزيد حول هذه التعديلات، أنظر: صالح بلحاج، المرجع السابق، ص330. وكذا: التعلية الرئاسية المؤرخة في 2004/02/07 تتعلق بالانتخاب لرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(09)، مؤرخة في 2004/02/11.

(4) خطاب رئيس الجمهورية، خطاب رئيس الجمهورية: السيد عبد العزيز بوتفليقة، يوم: 15 أبريل 2011.

أنظر: مجلة مجلس الأمة، العدد(46)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2011، ص08.

(5) للمزيد، أنظر: إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص367-369. وكذلك: صالح بلحاج، المرجع السابق، ص335-346.

- نظام الانتخابات بالقانون العضوي (10/16): على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، وانسجاماً مع أحكامه التي تؤسس لتعميق الممارسة الديمقراطية وضمان منظومة الحريات الأساسية، من خلال تحسين التمثيل والمشاركة وتدعيم أسس دولة الحق والقانون، تم النص على قانون انتخاب جديد ألغى بموجبه القانون العضوي (01/12) الذي لم يعمر طويلاً، فقد جاء نظام الانتخابات الجديد بجملة إصلاحات عززت الشفافية وساهمت في تعزيز المشاركة، كما أنها استحدثت هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، وألغت المادة (80) من القانون السابق، إضافة إلى آليات وضمانات أخرى⁽¹⁾، أظهرت نقائصه ومحدودية تأثيرها في أول تطبيق له، ولم يأت بما كان منتظرا منه، فتبين أنه بحاجة إلى إصلاح جديد أيضا.

لقد استمر في تكريس نظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة بتطبيق الباقي الأقوى منذ 1997 إلى يومنا هذا، والذي يبدوا كأنه يوجد اتفاق بشأنه وعلى استمرار العمل به⁽²⁾، بالرغم من أثره الكبير على أداء المجالس المحلية المنتخبة، فقد أدى إلى مصادرة حرية الناخب في الاختيار بين المرشحين بسبب القوائم المغلقة، فيصبح مجبراً على اختيارات الأحزاب السياسية التي تضع هؤلاء المرشحين، ويقوم الناخب بتزكية قوائمهم دون إحداث أي تغيير في ترتيبها، مما تجعله تحت سلطة الأحزاب السياسية ورحمة رؤسائها، وعليه نرى أنه يتحمل على إثرها الأحزاب السياسية وقوائم المترشحين الأحرار مسؤوليتهم عن كيفية انتقائهم لمرشحي العضوية بالمجالس الشعبية المحلية.

عطفاً على ما تقدم كحوصلة بخصوص تطور النظام الانتخابي في الجزائر والإصلاحات التي رافقته، أباينت أن قوة تأثير السلطة التي تتحكم في كل مراحل العملية الانتخابية، وتشكل قواعدها وفقاً للشكل المناسب الخاص بها تطبيقاً وتفسيراً، لتحافظ على وجودها واستمراريتها في التحكم على المستوى المحلي، وتؤكد أن النظام الانتخابي مادة هلامية في يدها تشكله كما شاءت وفي الأوقات المناسبة أيضاً.

(1) أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مشروع قانون عضوي يتعلق بنظام الانتخابات، 2016. وكذلك: زهرة أقشيش، "النظام القانوني للعهد البرلمانية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في القانون

العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2017، ص 71-76.

(2) صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 329.

الفرع الثاني

النظام الانتخابي المحلي الأصلح لتشكيل المجالس الشعبية المحلية

يتم تبني أفضل النظم الانتخابية بما يتوافق وواقع الدولة وظروفها، ويحقق الأهداف المرجوة منها، ونظرًا لتعدد أنماطها وما لكل واحد منها مزاياه وعيوبه، فإن المفاضلة بينها يشكل في حد ذاته تحديًا على المشرع في تلمس مدى تطابقه مع واقع الجماعات الإقليمية وما يخدم أهدافها ويكرس بلا مواربة الديمقراطية المحلية، لذا فإن النظام الانتخابي الأمثل والجدير بالتطبيق هو ذلك النظام الذي يطبق آليات عادلة، تتكفل بترجمة الإرادة الحرة للناخبين في اختبار الأجدر من المرشحين الذين يخوضون عملية تنافس سياسي حرة، وصولاً إلى التمثيل النيابي الحقيقي والعاقل⁽¹⁾.

أولاً: تشخيص النظام الانتخابي المحلي الحالي

إن اعتماد نظام التمثيل النسبي كآلية لتوزيع المقاعد في الأنظمة الانتخابية في الجزائر لتشكيل المجالس الشعبية المحلية كما سبق التطرق إليه، أظهر عديد المساوئ والخبثات على مستوى انتخاب عضوية هذه المجالس من حيث شرعية اكتسابها ومدى ثقة المواطن فيها، وما ينعكس عليها في أداء مهامها، تدخلت فيه مجموعة أسباب مختلفة بين قانوني وإداري وسياسي بالإضافة إلى عدم جاهزية البيئة الانتخابية المناسبة، جميعها هذه الأسباب شوهدت الممارسة الديمقراطية وأفسدت الحياة السياسية.

لا ريب أن الانتخابات في أية دولة كانت وفي مختلف أنحاء العالم، قديماً أو حديثاً، ومهما كانت مستوياتها ليست مسألة تنظيم قانوني فقط، فالنصوص مهما كانت دقيقة ومفصلة وشاملة لكل كبيرة وصغيرة، إلا أنها تكون معرضة لكثير من مظاهر النقص والاختلال لعديد الأسباب⁽²⁾، لذا ينبغي إجراءات تعديلات على النظام الانتخابي لخلق التوازن بين الاعتبارات السياسية والإدارية، ورفع مستوى أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية من حيث الكفاءة والفعالية، لان العنصر البشري بطبيعة الحال هو أساس نجاح كل نظام⁽³⁾.

تتمثل مساوئ نظام التمثيل النسبي في عديد النقاط التي تؤدي حتماً إلى التأثير على مخرجات العملية الانتخابية، وقبل الخوض في ذلك وكصورة إيجابية يسمح نظام التمثيل النسبي بتمثيل كافة شرائح

(1) سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 47.

(2) الأمين شريط، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، العدد (08)، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2010، ص 47.

(3) عيسى تولموت، المرجع السابق، ص 133.

المجتمع، ومكوناته ويعبر عن توجهات الرأي العام فيه⁽¹⁾، بيد أنه عمليا أبان تطبيق النظام الانتخابي المعتمد في كل الانتخابات المحلية بعد دستور 1996، على نقائص عديدة أثرت بشكل مباشر في انسداد المجالس الشعبية المحلية لا سيما البلدية منها، ويرجع أساس المشكل إلى طبيعة النظام المعمول به وهو نظام التمثيل النسبي التقاربي⁽²⁾، وبالرغم من الضمانات الدستورية المستحدثة في التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أنه مازالت به اختلالات جعلته يحمل أسباب ضعفه قصوره داخله، بما لا تُضمن معه النزاهة والشفافية، الأمر الذي يُعرقل سير المجالس الشعبية المحلية ويعطل مسيرة التنمية بها، حيث أنه لا يشجع على بروز الكفاءات والخبرات ولا يؤدي لتمثيل حقيقي وشرعي للسكان كذلك⁽³⁾، ويؤدي حسابياً إلى صعوبة الحصول على أغلبية مريحة لدى الأحزاب السياسية وقوائم المترشحين الأحرار، ويتشكل بشكل فسيفسائي من تشكيلات وألوان عدة يصبح توافقها غير يسير.

ثانياً: حتمية إصلاح النظام الانتخابي المحلي

إن إصلاح النظام الانتخابي هو المدخل الحقيقي لترسيخ الديمقراطية التشاركية، والقضاء على الإقصاء، وإتاحة فرص المشاركة السياسية لجميع الفاعلين⁽⁴⁾، حيث يتوقف كل ذلك في البحث عن كيفية زيادة كفاءته، في تحقيق التمثيل العادل والفعال وتوسيع المشاركة السياسية وتنشيط الحياة الحزبية وتفعيل دورها، بتمثيل كل العناصر الفاعلة في الحياة السياسية، زيادة إلى تمثيل المرأة وتحسين العملية الإدارية الانتخابية ودعم تكافؤ الفرص⁽⁵⁾.

للنظام الانتخابي أهمية كبرى لا يمكن إنكارها في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، إذ أنه من شأن اختيار النظام الانتخابي الملائم والمناسب، أن يساهم في خلق مجالس منتخبة تتميز بالفاعلية والاستقرار خاصة⁽⁶⁾، ولمعالجة أوجه القصور في هذا النظام الانتخابي ترانا نسلط الضوء على جملة نقاط تعيد له

(1) الأمين شريط، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 43.

(2) شريف كايس، "الاستشارة الانتخابية كآلية لتكريس المواطنة وتدعيم الثقافة الدستورية"، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، العدد(05)، جامعة وهران 2، الجزائر، 2016، ص 34.

(3) هشام بن ورزق، "قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي كفاء"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد(05)، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، 2016، ص 179.

(4) مفيدة بن لعبيدي، "إصلاح النظام الانتخابي وأفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية/الجوارية في الجزائر"، المرجع السابق، ص 154.

(5) عادل دسدوس، المرجع السابق، ص 171.

(6) هشام بن ورزق، "قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي كفاء"، المرجع السابق، ص 257.

توازنه، وتحسن من شرعية تمثيلية أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، بما يؤدي إلى إجراء انتخابات شفافة ونزيهة وعادلة في النقاط التالية:

1- العودة لنظام التمثيل النسبي مع الأفضلية للأغلبية: إن أنجع الأنظمة الانتخابية التي من شأنها تحقيق الاستقرار نمط النظام المختلط، الذي يطبق حاليًا في أغلب دول العالم، والذي يجمع بين نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، حيث أثبت جدواه في تحقيق العدالة الانتخابية بين جميع القوى والكتل السياسية المشاركة في الانتخابات⁽¹⁾، هذا النظام تم تطبيقه في أول انتخابات محلية تعددية جزائرية سنة (1990)، الذي نصت عليه المادة (62) من القانون (06/90) المعدل والمتمم للقانون (13/89) المتضمن قانون الانتخابات، فقواعده تضمن الاستقرار داخل المجالس الشعبية المحلية، وذلك بتمكين القائمة التي تحوز على أغلبية (50%+1) من الأصوات المعبر عنها على كل المقاعد المطلوب شغلها، وفي حال لم تتل أي قائمة هذه الأغلبية، فتحصد القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات الصحيحة على (50%) من المقاعد، ويتم تقسيم باقي المقاعد على كل القوائم الحائزة على نسبة (10%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها، وتعتبر نسخة معدلة ومخفضة من المقررة بموجب المادة (62) من القانون (13/89) المتضمن قانون الانتخابات.

إن نظام التمثيل المطبق حاليا في الانتخابات أحدث العديد من الخلل في الممارسات الميدانية، لا سيما نقص الانسجام بين مكونات المجالس الشعبية المحلية، لذا فنرى ضرورة تعديل القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء هذه المجالس، وذلك باعتماد نظام التمثيل بالأغلبية الذي يسمح بتشكيل مجالس متجانسة أكثر، بدلًا من نظام التمثيل النسبي الذي يولد مجالس فيسفاثية⁽²⁾، وفي ذات الإطار حيث أنه وفي كل مناسبة إصلاحية يطالب بالعودة لهذا النظام لتوافقه مع الوضع الجزائري الحالي على الأقل، ويقلل من مساوئ التمثيل النسبي بنظام الباقي الأقوى⁽³⁾.

(1) شوقي يعيش تمام، عز الدين قاسمي، المرجع السابق، ص 84-85.

(2) سعيداني، لونساي جقيقة، المرجع السابق، ص 11.

في ذات الشأن يرى الأستاذ "سعيد مقدم" أنه ولتفعيل دور الناخب وتعزيز مكانة المنتخب، يقتضي مراجعة قانون الانتخابات بما يضمن للقائمة الحائزة على الأغلبية التكفل بتسيير شؤون المجالس المنتخبة وتحمل المسؤولية كاملة.

أنظر: سعيد مقدم، "علاقة الناخب بالمنتخب البلدي وانعكاساتها على التنمية المحلية" دراسة على ضوء القانون والممارسة⁽³⁾، أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2015، ص 59.

(3) أنظر في ذلك: شريف كايس، المرجع السابق، ص 34.

2- إعادة النظر في معايير ومقاييس الترشح: يمكن رد بعض من ضعف أداء الجماعات الإقليمية، راجع بالأساس إلى نوعية التشكيل البشري المكون لمجالسها التداولية، في إشارة مباشرة إلى المستوى العلمي للمنتخبين المحليين، حيث يظهر أنه من غير المقبول أن تكون شروط الترشح نفسها هي شروط الانتخاب، فيما لو أبعدها شرط العمر المحدد بـ(23) سنة كاملة يوم الاقتراع للمرشح وبـ(18) سنة للناخب، إلا أنه وما يتطلبه واقع التسيير الفعال مع ما يشهده العمل الإداري من تعقيدات ودخول المكننة والتقانة، فقد بات يتطلب مهارات خاصة ينبغي أن يحوز ممارستها على استعدادات علمية كحد أدنى ليؤدي بكفاءة وفعالية، الأمر الذي لم يعره المشرع الجزائري أي اهتمام وحسناً فعل⁽¹⁾، على اعتبار أنه يجافي عمومية الاقتراع ويخالف مبدأ المساواة⁽²⁾، ومن زاوية نظر أخرى فهو تفضيل لقيم الديمقراطية المحلية ويسايرها على الجوانب التنفيذية الإدارية.

إلا أنه يجب فيما تعلق بنتائج الانتخابات وخصوصا المؤهل العلمي أن يتم استدراك بعض هذه النقائص بالتكوين المكثف والمستمر للمنتخبين المحليين، لكنه في ذات المقام يرى آخرون تفعيل مسألة التفضيل الإيجابي تمامًا كما فعل مع توسيع مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة⁽³⁾، ويعتبر أن اشتراط مستوى علمي معين كحد أدنى يجب أن يتوفر عليه، كما هو جاري به العمل في الأنظمة المقارنة من قبيل إجادة القراءة والكتابة، على اعتبار أنها إحدى السبل لإدماج الكفاءات داخل هذه المجالس، فيرى البعض أنه وبالنظر إلى مستوى الشعب الجزائري فالمؤهل المطلوب هو مستوى الثالثة ثانوي للمجالس المحلية⁽⁴⁾، وإن

(1) يرى الأستاذ الدكتور "عمار بوضياف" أن اشتراط المؤهل العلمي يؤثر في حرية الترشح وعموميته، ويجعلها فئوية مما قد يكرس التمييز ويلحق أضرارا بالدولة، ويفقد الانتخابات شرعيتها. أنظر في ذلك: عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 271 و 372. إلا أنه وبالمقابل يشجع ولا يمانع على ما يبدو فكرة تطعيم المجالس المحلية أو العنصر المنتخب تطعيما جزئيا بكفاءات فنية. أنظر: عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، المرجع السابق، ص 66.

(2) بحسب الدكتور "كمال جعلاب" لا يتعارض اشتراط إجادة القراءة والكتابة أو حتى مستوى تعليمي محدد مع حق الترشح، لأن هذا الحق يستوجب أهلية متكاملة العناصر يشكل التعليم وإجادة القراءة والكتابة أحدها، أنظر: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 128.

(3) للمزيد في ذلك، أنظر: وهيبة برازة، **"استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"**، المرجع السابق، ص 177-180.

(4) أحمد بنيني، **"الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر"**، أطروحة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006/2005، ص 195.

كنا نؤيد عدم إضافة شرط المؤهل العلمي لتمسكنا بمخالفته لمبدأ المساواة وتكريساً لفكرة الديمقراطية⁽¹⁾، إلا أننا مقتنعين تمامًا بأن حيازة مستوى تعليمي بما يضمن توفر المجالس على كفاءات وإطارات ومختصين له الأثر البالغ على نوعية تشكيل وأداء هذه المجالس المحلية.

تأسيساً على ذلك وكنيجة له فافتقاد المؤهل العلمي داخل هذه المجالس تتخذه السلطة المركزية مبرراً لتستبيح استقلال الجماعات الإقليمية، وتشعرن تدخلاتها بحجة عدم الكفاءة والقدرة على التسيير، وكما لها أن تجعل من تعيين أعضاء ذات كفاءة بداخلها بغية تحسين نوعية التمثيل سبباً كافياً لتجسيد ذلك، بما يضعف فكرة اللامركزية ويزيد من الهيمنة المركزية عليها.

3- دور الأحزاب السياسية ومسألة القائمة المغلقة: لقد اعتد المشرع الانتخابي بنظام القوائم المغلقة، التي هي من بين أسباب ضعف التمثيل المحلي وتراخي العلاقة بين الناخب والمنتخب لاحقاً، كما هي عامل عزوف الناخب عن المشاركة، لذا فلا سبيل للناخب في تعديلها أو تقديم أو تأخير رتبة أي مرشح فيها، أو له الخيار في تشكيل قائمة من بينهم، بمعنى يتوقف دوره على تركية انتقاء المترشحين من طرف الأحزاب السياسية أو بالأحرى رؤسائها، على اعتبار أنها هي من تضع القوائم وتختار المترشحين وتضع لهم ترتيباً متناسباً مع سياساتها وقناعاتها، لتنتقل بذلك عملية اختيار المنتخبين المحليين إلى الأحزاب السياسية، مما يعد حقيقة تضيق على حرية الناخب الذي بات دوره هنا أن يصادق ويزكي هذه القوائم⁽²⁾،

(1) اشترط المشرع حين إيداع قوائم الترشيح التصريح بالإضافة للبيانات الشخصية للفرد، المؤهل العلمي للأعضاء الأصليين والمستقلين في القائمة بحسب المادة (03/71) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، كذلك فقد تطرق للمستوى العلمي لكل مترشح ومستخلف بموجب المادة (3/72) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم، إلا أننا نرى أن ذلك لا يؤثر بتاتاً على قبول ترشحهم ولا يعد شرطاً له، ولا ينافي الاقتراح العام في شيء، بينما مؤخراً تم استحداث شرط الشهادة الجامعية بخصوص انتخاب رئيس الجمهورية بموجب المادة (139) في المطبة (12) من القانون (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم بالقانون العضوي (08/19) التي توجب على المترشح شهادة جامعية أو شهادة مطابقة لها، بينما لم يطرأ أي تغيير بخصوص الانتخابات المتعلقة بأعضاء المجالس الشعبية المحلية.

وفي ذات الشأن وتشجيعاً للكفاءة العلمية وأصحاب الشهادات العلمية العليا، يقترح المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 في المادة (167) منه التي تنص على: "ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين المترشحين المنتخبين من قائمة الأغلبية والمتحصل على أعلى مستوى تعليمي...".

(2) هذا وقد وصف الدكتور "الأمين شريط" وضع العلاقة بين الناخب والمنتخب بالصورية، في حين هي بالأساس علاقة شرف وعلاقة قانونية وسياسية يقول الأستاذ "سعيد مقدم".

أنظر على التوالي: الأمين شريط، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 43.

و: سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 59.

لذلك نعتقد أنه تقع مسؤولية كبيرة على الأحزاب السياسية أكثر من غيرها في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، وما آلت إليه في أداء وظائفها، فهي بذلك عليها بالعمل على تبني رؤى واضحة وشاملة وفق سياسة تشاركية، تضع من خلالها قواعد تؤمّن صدور القوائم المترشحة بمشاركة قواعدها النضالية، وتضمن الأنظمة الداخلية الخاصة بها ما يعزز ذلك، لإبعاد قصر ذلك على قيادات الأحزاب السياسية فقط، والوصول إلى مترشحين وفق مقاييس موضوعية كالكفاءة والنزاهة، بما يعود بالنفع على المجالس المحلية المنتخبة والممارسة الديمقراطية.

4- تفعيل وسائل وآليات العملية الانتخابية: تواجه عملية تنظيم الانتخابات المحلية جملة من التحديات، كمسألة توفير الضمانات الكافية لنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وضعف مشاركة المواطنين في الانتخابات وفقا لسيادة القانون لكونهم منتخبين أو ناخبين على نحو متساو، بعيداً عن تدخل وتعسف الإدارة في تنظيمها للعملية الانتخابية، الأمر الذي يحتم إنشاء هيئات تشرف على العملية الانتخابية برمتها منذ بدايتها إلى نهايتها، بغية ضمان نزاهتها وشفافيتها، كل هذا يعطي الشرعية الكافية للقوائم الفائزة كضامن رئيس في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، بما يعود أثره على استقلال الجماعات الإقليمية حين ممارسة مهامها، وتكون بتوفير الشروط اللازمة لتحقيق ذلك، ونرى أنه يجب إيجاد:

أ- هيئة مستقلة ومحيدة لتنظيم الانتخابات: يُعد الحياد من بين أهم عوامل نزاهة العملية الانتخابية وشرعية التمثيل في المجالس الشعبية المحلية، ونعني بذلك أن يتصرف الجهاز الإداري المسؤول على تنظيم الانتخابات بحياد وموضوعية، ويعمل على تهيئة الساحة التي سيتواجد فيها المترشحون والأحزاب بحيادية⁽¹⁾، وينصرف مبدأ الحياد إلى مضمونين أحدهما سلبي يتمثل في امتناع الإدارة وعدم التدخل، وآخر إيجابي يؤدي إلى الموضوعية وعدم التحيز⁽²⁾، ويرتبط الحياد بالجهة المكلفة بإدارة العملية الانتخابية وصلاحياتها وكذا علاقتها بالسلطة التنفيذية والقضائية، وقد نص المشرع الجزائري على حياد الإدارة في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة (25) منه التي تنص على: "عدم تحيز الإدارة يضمّن القانون"، وكذلك في قانون الانتخاب (10/16) بالمادة (1/164) منه، حيث نصت على: "تجرى

(1) جمال الدين دندن، "آليات ووسائل ضمان العملية الانتخابية في التشريع الجزائري"، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 89.

(2) السعيد سليمان، "حياد الإدارة كشرط لنزاهة العملية الانتخابية"، الملتقى الوطني: إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر-الضرورات والآليات-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، يوم 08-09 ديسمبر 2010، ص 76.

الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاماً صارماً بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمرشحين"، لذا ولدورها الجوهرية فإنه مهما كان النظام الانتخابي المراد تطبيقه مثاليًا وعادلاً، فإنه لا يستطيع بمفرده تأمين انتخابات نزيهة وشفافة، ما لم تكن الإدارة الانتخابية صادقة وأمينية في تطبيق هذا النظام، كما أنها تلعب دورًا أكثر أهمية في الدول التي تمر بمراحل انتقالية، وذلك بسبب نقص الثقة بين الفاعلين السياسيين فيها⁽¹⁾، فالإدارة التي تضمن تنظيم وإدارة العملية الانتخابية في الأنظمة المقارنة، تأخذ عدة أشكال⁽²⁾:

- إدارة انتخابية مستقلة: تعمل بشكل منفصل كلياً عن السلطة التنفيذية ومستقلة عنها، لها ماليتها الخاصة، مطبقة في دول اليمن، السودان، والعراق....

- إدارة انتخابية حكومية: تدير الانتخابات السلطة التنفيذية، مطبقة في لبنان، الأردن، وقطر...

- إدارة انتخابية مختلطة: تتشكل من مكونين رئيسيين في تركيب مزدوج في إدارة العملية الانتخابية، تتمثل في هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، وأخرى تنفيذية تعنى بتنظيم الانتخابات وإدارة الفعاليات الانتخابية، كالمطبقة سابقاً في تونس والمغرب....

في الجزائر الإدارة الانتخابية ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية هي من تشرف على كافة مراحل العملية الانتخابية، وهيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات كجهة رقابية مستقلة في ممارسة أشغالها الرقابية، مكونة من (410) عضواً مناصفةً بين القضاة وكفاءات مستقلة من المجتمع المدني، تتزأسها شخصية وطنية يُتشار بها مع الأحزاب السياسية، يعينهم رئيس الجمهورية لمدة ست (06) سنوات، تعنى برقابة الانتخابات في كافة مراحلها بها لجنة دائمة ومجلس الهيئة بالإضافة لرئيسها⁽³⁾، إلا أنه ونظراً لعلاقة الإدارة الانتخابية الوثيقة بالسلطة التنفيذية كانت لها اليد الطولى في

(1) سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 133-134.

(2) للمزيد أنظر: علي الصاوي، المرجع السابق، ص 25 وما بعدها.

(3) استحدثت الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وبناءً على ذلك تم النص عليها في القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات، إلا أنه وبالنظر لصلاحياتها ومدى قدرتها على التدخل لضبط العملية الانتخابية، فهي مجردة من وسائل وآليات تضمن معها تحقيق النزاهة والشفافية، فلها أن تخطر السلطات المعنية للتدخل، وكذا أن تطلب من النائب العام تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها، وكذا تبليغه بواقعة عاينتها أو أخطرت بها تحمل وصفاً جزائياً، ليتم الاستغناء عن دورها نهائياً في الانتخابات، من خلال إنهاء مهام رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وإلغاء كافة التعيينات المتعلقة برئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بموجب المرسومين الرئاسيين (93/19) و(94/19) المؤرخين في 2019/03/11، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، =

التأثير في نتائجها، الأمر الذي جعلها وفي كل مناسبة انتخابية محط شك واتهام من قبل المجتمع السياسي، فأضحت أثناء إشرافها على الانتخاب مجرد وسيلة لتنفيذ قرارات السلطة التنفيذية، ومن أهمها حسم الانتخاب لصالح الحزب الحاكم أو مرشحه⁽¹⁾، وهذا ما زاد في نسب العزوف الانتخابي والمشاركة لانعدام الثقة وأهمية ذلك، مما يؤثر سلبا على نوعية وشرعية تشكيل المجالس الشعبية المحلية واعتبارها وفعالية أدائها.

مما تقدم ونظراً للأدوار المنوه بها سابقاً للإدارة الانتخابية، لا مفر من إعادة النظر في كيفية إدارة الانتخابات، والاستجابة لطلبات المعارضة بإيجاد هيئة مستقلة ودائمة لتنظيم الانتخابات والإشراف عليها⁽²⁾، وكذا المتغيرات الخارجية على المستوى الإقليمي والدولي لا سيما ما وصلت إليه دول الجوار كتونس مثلاً، لذا ونتميناً للمشاركة وإتاحة وتهيئة السبل لها، يستوجب معها إيجاد هيئة دائمة مستقلة تعنى بهذا الشأن، وتوفر لها كافة الإمكانيات مما يجعلها مستقلة فعلياً وقرارها حراً ينبع من تطبيق القانون ووفق أسس الديمقراطية واحترام حريات الأفراد، وتتويجاً لهذا الأمر تم إيجاد هيئة وطنية مستقلة لتنظيم الانتخابات في سبتمبر (2019)، كاستجابة وحل للخروج من الأزمة السياسية التي تعيشها الجزائر منذ مطلع سنة (2019)، كضمانة للإشراف وتنظيم الاستشارات الانتخابية.

ب- السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات والانتخابات المحلية: على إثر الاحتجاجات الشعبية الأخيرة التي انطلقت منذ 2019/02/22 والتي ترمي إلى إصلاحات سياسية عميقة، وبموجب القانون العضوي (07/19) المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وبمناسبة تنظيم الانتخابات الرئاسية لسنة (2019)، تم إسناد تنظيم الانتخابات للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، كهيئة وطنية مستقلة مهمتها تنظيم الانتخابات من بدايتها إلى نهايتها، لتسحب البساط من الإدارة، وإنهاء سيطرتها وكذا العيوب التي ترافق تنظيم كل استشارة انتخابية، مما قد يعود بنتائج طيبة تخدم اللامركزية الإقليمية والتنمية المحلية من خلال إيجاد مجالس شعبية محلية حقيقية تمثيلية.

=العدد(15)، المؤرخة في 2019/03/11، وتم الاستعاضة عنها بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي منحت صلاحيات كاملة في تنظيم الانتخابات.

(1) هشام بن ورزق، "قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي كفاء"، المرجع السابق، ص155-157. وكذلك: إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص89.

(2) مشروع أرضية الندوة الأولى للحريات والانتقال الديمقراطي، التنسيقية من أجل الحريات والانتقال الديمقراطي

<http://hoggar.org/2014/06/01>، تاريخ الزيارة: 2018/06/22، على الساعة: 14:30.

تكفل القانون العضوي (07/19) المتعلق بها من إنشائها وتحديد صلاحياتها وتشكيلها وسيرها، التي تمارس مهامها بحياد ودون تحيز، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، حيث تتولى إضافة إلى دورها في ترقية النظام الانتخابي وتكريس الممارسة الديمقراطية، فهي مكلفة بتحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والإشراف عليها من بدايتها إلى نهايتها مروراً بكل العمليات المتعلقة بالانتخاب، لتصبح مكلفة بالانتخابات المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، التي تعبر إضافة نوعية لنظام الجماعات الإقليمية، بما يمكن تحقيقه من نتائج على مستوى هيئاتها وضمن الممارسة الحرة والعادلة الشفافة، وصيانة حق الترشح والانتخاب، بشرط توفر لها مستلزمات نجاحها وإيمان المواطنين والفواعل السياسية بضرورة إنجاح مساعيها والدفع بترقية مكانتها وحرية قراراتها وضمن استقلاليتها.

إلا أنه سرعان ما نُصاب بالخيبة والصدمة بالنظر للمهام المكلفة بها هذه الهيئة على المستوى المحلي، لعدم قدرتها على القيام بتنظيم الانتخابات المحلية في كل مراحلها، فحُصم من دورها القدرة على ضمان حق الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية واحتفظت به الإدارة كسابق عهدها، من خلال المادة (78) من قانون الانتخابات التي لم يطالها أي تعديل، فتقلت منها هذه الخاصية الممتازة أو أسقطت سهواً وأبقيت بيد الإدارة، مما تطعن في هذا الإجراء الإصلاحي المستعجل وتحافظ بذلك الإدارة على موقع لها وتأبى الانسحاب، ويؤشر لا محالة إلى مدى الارتباك والتردد عند المشرع وأثره على صناعة وجودة القانون، الذي نرى يجب إعادة النظر فيه مجدداً بما يتجاوز هذا الاعتلال.

5- ضبط المركز الانتخابي لرؤساء المجالس الشعبية المحلية: لطالما شكلت مسألة اختيار وتعيين رؤساء المجالس الشعبية المحلية إشكالات قانونية وعملية، خاصة رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي لم تستقر على طريقة معينة واضحة، وذات الأمر بخصوص رئيس المجلس الشعبي الولائي، فيتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي بطريقة الانتخاب، بحيث يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حال تساوي الأصوات، يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً، هذا ما ورد بالمادة (65) من قانون البلدية (10/11) والتي تم اعتماد تطبيقها في الانتخابات المحلية الأخيرة لسنة (2017) وأنهت الجدل الكبير حول هذا المركز، على خلاف انتخابات سنة (2012) عندما تعارضت هذه المادة أي (65) من قانون البلدية مع المادة (80) من

القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخابات الملغي⁽¹⁾، التي تم إلغاؤها وذلك بموجب إصلاح قانون الانتخاب في سنة (2016) بموجب القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، وعلى إثر ذلك عاد المشرع إلى طريقة أكثر ديمقراطية ووضوحاً، تشجع على المشاركة الشعبية وتبقي المنافسة بين القوائم، والأهم من ذلك هو إبعاد السلطة التنفيذية عن التدخل فيها، إلا أنها بالمقابل فقد ساهمت في تقوية الأحزاب السياسية في إعداد القائمة وعلى الخصوص في التنافس على متصدرها مما يؤثر على معايير الانتقاء كالكفاءة، ويولد ممارسات غير ديمقراطية من قبيل استعمال المال الفاسد وطغيان تأثير العروشية والقبلية وغيرها.

يبدو أن هذا الأمر لن يعمر طويلاً ففي المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالجماعات الإقليمية لسنة (2018)، عاد التفكير مجدداً في إيجاد طريقة مختلفة في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث سيعتمد تعيينه من بين منتخبي القائمة صاحبة الأغلبية والذي يحوز على المستوى العلمي الأعلى، ليظهر توجه الإرادة وانحيازها للمستوى العلمي لنفادي مشاكل التسيير، ومحاولة التخفيف من وطأة نقائص إفرزات الانتخابات، إلا أنه يثير إشكالات جديدة تتعلق بتطبيقها ضمن التمثيل النسبي الذي لا يتيح أغلبية مريحة للقوائم المتنافسة لدواع عديدة، فماذا سينفع المستوى العلمي لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل مجلس فسيفسيائي غير متجانس، هذا ناهيك عن تحكم الأحزاب السياسية وسيطرتها على إعداد قوائم المترشحين، مما قد يضطرها إلى العزوف عن تقديم مرشحين ذي مستوى علمي عال، هذا بالإضافة إلى الجهة التي يمكنها تصنيف وترتيب المستويات العلمية والاحتكام إليها في حال النزاع، وهذا ما يجعل هذه الطريقة مجدداً غير محكمة ومكتملة، ولا تساهم في الاستقرار ويجب ضبطها أو تجاوزها تماماً بالرفض أو التعديل، فهل سيعطى دوراً مجدداً للإدارة المركزية مرة أخرى في التفسير والتنفيذ بعد فقدانه.

أما عن انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي فيتم وفقاً للمادة (59) من قانون الولاية (07/12)، التي لا تختلف كثيراً عن المادة (80) من قانون الانتخاب الملغى، ونقادياً للتكرار فإن المساوى التي تشهدها ضبط هذا المركز لا تزال مستمرة، خاصة في حالة فوز قائمة واحدة على نسبة (35%) من المقاعد،

(1) للمزيد حول المادة (80) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب، أنظر: صالح دجال، "رأي تفسيري حول المادة (80) من القانون العضوي المنظم للانتخابات والخاصة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد(03)، المجلد(50)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013، ص79. وكذلك: آمال يعيش تمام، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد(33)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص283-285.

وفيما قد ذهب المشروع الجديد فيتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين أعضاء القائمة المنتخبين صاحبة أغلبية المقاعد ذو المستوى العلمي الأعلى⁽¹⁾.

ثالثاً: تعزيز الآليات التقنية والضمانات الرقابية

استحدث القانون الجديد للانتخابات عدة ضمانات لنزاهة وشفافية الانتخابات، بحسب رؤية السلطة السياسية وما يتلاءم ونظرتها لتسيير الجماعات الإقليمية، مما تثبت لنا طبيعة قانون الانتخاب كونه سياسي بامتياز تفصح من خلاله رغبتها في ذلك، فقد مكّن هذا القانون الأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار من الحصول على نسخ من القوائم الانتخابية، وكذا تخفيف إجراءات الترشح للانتخابات المحلية، من خلال الاكتفاء بتقديم استمارة الترشيح للقوائم المترشحة⁽²⁾، وإعفاء الأحزاب السياسية من تقديم برنامج انتخابي، وكذا تحسين مشاركة الشباب بالاعتماد على الانتخاب بالوكالة للطلبة والمترشحين، وقد أدخل إصلاح فيما يتعلق بالتوقيعات للمرشحين الأحرار.

ولأهمية الانتخابات على نظام الجماعات الإقليمية نرى أنه يجب تدعيمها بآليات ووسائل أخرى كفيلة بنزاهتها وشفافيتها، بما يضمن تحسين التمثيل وتوسيع مبدأ المشاركة الشعبية، بالسعي نحو إدخال التكنولوجيا من خلال رقمنة إدارة الانتخابات وتفعيل الرقابة القضائية، كما يلي:

1- نحو تبني إدارة انتخابية إلكترونية: في الدول التقليدية والتي تسير نحو التحول الديمقراطي يلعب فيها الأفراد دوراً جوهرياً تبعاً لكفاءتهم ووعيهم والتزامهم بالحياد إيجاباً وسلباً، وتقليلاً من المساوئ المصاحبة للإدارة الانتخابية للدور الكبير للأفراد فيها، فإن التوجه نحو الرقمنة بات حتمية ملحة، بغية الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة والذكاء الاصطناعي في الانتخابات، لذا فالدمج بين تكنولوجيا الاتصال والمعلومات وبين العمل السياسي، قد أفرز أدوات وطرق عمل جديدة في ممارسة العملية الديمقراطية التشاركية في كثير من البلدان، وأتاح نشر المناخ الملائم لتحفيز وتقوية المشاركة السياسية من قبيل التسويق السياسي

(1) المادة (167) من المشروع التمهيدي لقانون يتعلّق بالجماعات الإقليمية، بالنسبة لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمادة (265) من ذات المشروع لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.

(2) في إطار تخفيف الإجراءات المتعلقة بالترشح في الانتخابات المحلية، جاء في تقديم عرض الأسباب لمشروع القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لسنة 2016، بأن تأسيس مبدأ التصريح دون اشتراط أي ملف باستثناء تيرير الوضعية إزاء الخدمة الوطنية، أو تقديم برنامج انتخابي للمرشحين الأحرار، والاكتفاء بتقديم استمارة يكون مضمونها محل تدقيق من طرف المؤسسات المعنية. أنظر: مشروع قانون عضوي يتعلّق بنظام الانتخاب 2016، المرجع السابق، ص 02.

والحملات الانتخابية الإلكترونية، والانتخاب الإلكتروني عبر شبكة الأنترنت، والمشاركة في صنع السياسات العامة، وكسب المناصرين والمؤيدين لقضايا معينة⁽¹⁾.

إن إدخال التكنولوجيا الحديثة سيعود بنتائج طيبة لا محالة، تخدم العملية الديمقراطية عمومًا والانتخابية بشكل خاص لأهميتها في البناء الديمقراطي الوطني والمحلي، بالاستفادة منها والتحول نحو رقمنة كاملة لها، الأمر الذي يُوفر الحياد ويقلل من فرص التزوير والغش الانتخابي، وكذا المساهمة في تحسين التمثيل المحلي والإقبال الشعبي عليها، وذلك من خلال النقاط التالية:

أ- رقمنة القوائم الانتخابية: يتمثل تطبيقها في إيجاد جداول الناخبين وسجلات قيدهم رقمية، بإعدادها إلكترونياً في مجموعة برمجيات خاصة محمية، ويتم إجراء جميع العمليات عليها سيبسط من إمكانية تعديلها من خلال الشطب والتسجيل، وتُساهم في تطهيرها بما يعطي نتائج أكثر دقة خاصة نسب المشاركة والعزوف الانتخابيين، يستوجب فيها الاعتماد على البطاقة الوطنية لسجلات الحالة المدنية، وكذا الربط بالشبكات مع مختلف الهيئات المتدخلة في العملية، ناهيك عن إتاحة منصات إلكترونية للمواطنين للقيام بكل العمليات المتعلقة بالقوائم الانتخابية، وكما تمكين الأحزاب والمرشحين من قوائم إلكترونية مؤمنة.

ب- بطاقات انتخابية إلكترونية: والتي تعدّها الجهة المشرفة على الانتخابات أي السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات حالياً، يمكن إنجازها منفردة أو يتم دمجها مع بطاقة التعريف البيومترية، تمكن حاملها من ممارسة حقه في التصويت ضمن نظام رقمي مهيأ لاستخدامها، يمنع معها التصويت المكرر والتزوير بالتصويت محل الغير، وتقضي على ظواهر عديدة سلبية مقترنة بالاقتراع.

ج- صناديق انتخاب ذكية: بعد الصناديق الشفافة التي تم إنشاؤها والعمل بها في سنة (2012)، نرى أنه بات من الضروري التحول لإيجاد وتوفير صناديق انتخابية إلكترونية، مزودة بمجسات استشعار بمثابة قارئ إلكترونية، يتم فتح هذه الصناديق الذكية وغلقها رقمياً ضمن الحدود الزمنية والمكانية المبرمجة وفقها الانتخابات، وكذا تدخل فيه المظاريف عن طريق توافق بيانات البطاقة والقارئ المخصص له، مما يساعد في الإحصاء وتجاوز التفاوت في عدد المظاريف المستعملة في عملية الاقتراع، وكذا كل الشوائب التقليدية المشوّهة للعملية الانتخابية.

(1) عبد المجيد رمضان، "الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية (حالة الجزائر)"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد(16)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2017، ص84.

د- المشاركة عن بعد: وتتمثل في ممارسة الأفراد لحقهم في الانتخاب عن بعد، وتمكنهم من تقديم الطعون الإدارية والقضائية في كل المراحل الانتخابية لكل الفاعلين بواسطة الأنترنت، بتجهيز مواقع إلكترونية أو تطبيقات محمية معدة لهذا الغرض، تمكن الناخب من ممارسة حقه في التصويت عن بعد أو حقه في الاعتراض وتقديم الشكاوى لكل ذي مصلحة إلى الجهات المعنية.

خلاصة القول إن التحول الكلي نحو رقمنة كاملة للعمليات الانتخابية، يتطلب لا محالة جهوداً مضيئة، إمكانيات مالية ومادية ضخمة، وطواقم بشرية مؤهلة، وتكنولوجيا متطورة، ونرى أنه لأجل تمام ذلك بأن ترصد له مبالغ مالية ضخمة، وتكوين بشري ملائم وتوعية إعلامية واسعة، يستدعي معها المرحلة في التجسيد وكذا التقويم المستمر لهذه العملية.

2- تفعيل الرقابة القضائية: يلعب القضاء دوراً مهماً في نزاهة العملية الانتخابية المحلية، ورقابته تصاحبها منذ تسجيل قوائم الناخبين، الترشيح، وعمليات التصويت والفرز وإعلان النتائج، وتكريساً لحماية الحريات الأساسية يعتبر القضاء الإداري ضامناً وملاً آمناً لكل الفاعلين في الانتخابات، بالجوء إليه ليطعنوا في كل ما يخالف قانون الانتخابات ويعترضوا عليها في أية مرحلة كانت.

يمكن النظر للمنازعة الانتخابية على أنها تلك المنازعة القضائية التي يثيرها صاحب المصلحة بمناسبة سير عملية انتخابية في مرحلة معينة، والمتعلقة أساساً بأحكام القانون العضوي للانتخابات وفق إجراءات خاصة، ويؤول الاختصاص بالنظر فيها في القانون الجزائري إما للقضاء الإداري أو القضاء العادي⁽¹⁾، إذ يفصل القضاء العادي في منازعات التسجيل والشطب بالقوائم الانتخابية، وكذا جزئياً في الجرائم الانتخابية، بينما يفصل القضاء الإداري في الطعون الموجهة ضد قرارات الإدارة المتعلقة بالترشيح وأعضاء مكاتب التصويت، وكذا قرارات اللجنة الولائية الانتخابية المتعلقة بالنتائج، وتتمثل اختصاصات القضاء بخصوص الانتخابات المحلية في:

أ- اختصاص القاضي العادي: وتتمثل في النظر في منازعات التسجيل، والجرائم الانتخابية المحلية، ونوردها على نحو مختصر، كما يلي:

- منازعات التسجيل: اعترف القانون العضوي للانتخابات (10/16) المعدل والمتمم، على غرار قانون الانتخابات لسنة (2012) الملغى مجدداً للقضاء العادي، للنظر والفصل في المنازعات المتعلقة بالتسجيل والشطب في القوائم الانتخابية، بعدما أسندها بموجب تعديل قانون الانتخاب سنة (2004) للقضاء

(1) عمار بوضياف، "الحماية القضائية لحق الترشح وحق الانتخاب في النظام الانتخابي الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، العدد(64)، المغرب، 2018، ص62.

الإداري، مما يجعلنا نقر بأن تدخل القضاء العادي في العملية الانتخابية تشبهاً للمتقاضي بين القاضي العادي والإداري، كونه قد أسند باقي العمليات المتعلقة بها للقاضي الإداري، ناهيك عن كون اعتبار المنازعة الانتخابية قواعدها ضمن إطار القانون العام، فالقاضي المدني بالأساس قاضي قانون خاص، فيعتبر بذلك قانون الانتخابات تشريع غريب عنه⁽¹⁾، فضلاً عن أنه يحكم كقاض فرد بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، لذا يستحسن إعادتها من جديد للقاضي الإداري كقاضي انتخابات من جهة، وتكريساً للثنائية القضائية من جهة ثانية.

- الجرائم الانتخابية المحلية: تحوّل المشرع للمخالفات والجرائم التي قد تصاحب العملية الانتخابية وعدّها في قانون الانتخابات، تلك التي من شأنها التأثير في صحة ونتائج عملية التصويت، على كل الأطراف الفاعلة في العملية الانتخابية⁽²⁾، هذا وقد شدد العقوبة في المادة (223) من قانون الانتخابات إذا كان مرتكبها مترشحاً.

ب- اختصاص القاضي الإداري: وتتمثل تدخلاته في العملية الانتخابية عندما يتصدى للنظر والفصل في منازعات الترشح، وكذا عند رفض الاعتراض على قرار تشكيل مكتب التصويت، وأخيراً في المنازعات المتعلقة بالنتائج وتوزيع المقاعد.

تصدر الإدارة مجموعة قرارات إدارية من طرف الوالي، تتعلق بالترشح وكذا بأعضاء مكاتب التصويت، فيمكن لكل ذي مصلحة أن يتظلم منها، وفق الإجراءات الواردة في قانون الانتخابات، أمام المحكمة الإدارية المختصة والذي يكون حكمها غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن خلال خمسة (05) أيام من تاريخ رفع الطعن، وهي المنازعات التالية:

- منازعات الترشح: منح المشرع إمكانية الطعن في قرار الوالي المتعلق برفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين، خلال ثلاثة (03) أيام من تبليغه القرار⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، "الحماية القضائية لحق الترشح وحق الانتخاب في النظام الانتخابي الجزائري"، المرجع السابق، ص19.

(2) أنظر: الأحكام الجزائية الواردة في قانون الانتخابات من المادة (197) إلى المادة (223) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(3) المادة (78) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

- الطعن في رفض الاعتراض على قرار تشكيل مكتب التصويت: ويتم ذلك خلال ثلاثة (03) أيام كاملة ابتداءً من تبليغ قرار المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بحسب المادة (5/30) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم⁽¹⁾.

- منازعات النتائج وتوزيع المقاعد: يكون بالطعن في قرارات اللجنة الانتخابية الولائية حق الاعتراض بخصوص عملية التصويت، خلال يومين من تاريخ التبليغ، ويمكن للقاضي أن يغير عملية توزيع المقاعد⁽²⁾.

يملك القاضي الإداري دورًا مهمًا وأساسيًا في الانتخابات المحلية، إلا أننا نسجل وبالرغم من الإصلاحات المتتالية عدم احترام المشرع حق النقاضي على درجتين الذي يعد أساس فكرة العدالة في حد ذاتها⁽³⁾، وذلك بتغييب دور مجلس الدولة تمامًا كجهة استئناف أحكام المحاكم الإدارية، باعتباره هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية⁽⁴⁾، وعليه نرى إمكانية إضافة أيام لبرنامج الانتخابات المحلية لتمكين المتقاضين من الدرجة الثانية للنقاضي، باستحداث محاكم استئناف إدارية على شاكلة النظام المغربي، واعتبار كل أحكام المحكمة الإدارية قابلة للطعن بالاستئناف أمام قضاء الدرجة الثانية، مع إقرار أجل قصيرة للطعن وهذا من أجل تفعيل مبدأ النقاضي على درجتين في المادة الإدارية وهو مبدأ تدعمه عدالة الأحكام الإدارية⁽⁵⁾.

المطلب الثاني

إصلاح وترشيد العلاقة المركزية بالمحلية

تسمح اللامركزية الإقليمية بتعدد الأشخاص الإدارية إلى جانب الدولة في تقديم الخدمات العمومية، وتقوم على أساس فكرة توزيع الوظيفة الإدارية بينها، هذه التي عادة ما يصاحبها الكثير من الاحتكاك المتولد من التداخل في ممارسة كل جهة لوظائفها مما يسبب إزعاج لا سيما للجهات المحلية، التي في الواقع

(1) تم استبدال الوالي بالمندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، تجسيدًا لاستقلالية السلطة المختصة بتنظيم الانتخابات.

(2) المادة (157) والمادة (170) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(3) سهيلة ديباش، "دور المحاكم الإدارية في الانتخابات المحلية"، المجلة الجزائرية القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد (03)، المجلد (50)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013، ص 107.

(4) المادة (2/171) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(5) عمار بوضياف، "الحماية القضائية لحق الترشح وحق الانتخاب في النظام الانتخابي الجزائري"، المرجع السابق، ص 87.

تجدها تعاني ضعفاً نظراً لمركزها مقابل سلطة الدولة، فرضه هشاشة تنظيمها وحاجتها المستديمة لإعانات الدولة وإمكاناتها.

تُقاس درجة اللامركزية واستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال الصلاحيات التي تحوز عليها من ناحية وعلى حجم الرقابة التي تمارس عليها في ممارستها من ناحية ثانية، وهذه هي النقاط التي تتجلى فيها العلاقة بينهما من خلاله ما تشهده من تداخل وتشابك، نظراً لما يملكه المركز من سلطات تجاه هذه الجماعات، لذلك سنحاول بداية التعرض لمسألة توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية، ثم نقف على مدى قدرتها على ممارستها من خلال الرقابة المسلطة عليها.

الفرع الأول

مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية

يعتبر توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية مسألة في غاية الأهمية للحكم على مدى استقلالية الجماعات الإقليمية ووجود تنظيم لامركزي حقيقي في الدولة، رغم ذلك فلا يوجد أي إشارة في الدستور الجزائري ينص على مبدأ توزيع الاختصاص، وكما أنه قد سار المشرع على نفس نهج المقاربة الدستورية ولم يعطيها الأهمية اللازمة لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

يُعزى للجماعات الإقليمية الاضطلاع بتقديم خدمات متنوعة في شتى المجالات المختلفة، فهي بذلك تحوز على صلاحيات عديدة لخدمة للتنمية المحلية، هذه الأدوار تتطور وتتأقلم مع الظروف والأوضاع المحيطة بها، واستجابة لذلك تتغير وتتكيف بشكل مطرد نحو تحقيق أهداف المرفق المحلي، فباتت اليوم مجبرة أن تقتحم ميادين اقتصادية وألا تقتصر تدخلاتها على الخدمات الإدارية، فهي مطالبة بتهيئة كل السبل وإيجاد الآليات الكفيلة لتجويد الخدمة المحلية وانعاش الاقتصاد المحلي وخلق الثروة، بما يظهر تشابهاً وتداخلاً في الاختصاصات الممارسة للدولة والجماعات الإقليمية، فينبغي إذن بيان وتحديد على نحو دقيق الاختصاصات المحلية من الوطنية.

أولاً: أنماط توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية

لاشك أن تداخل الاختصاصات لطالما وثر العلاقات بين الدولة والجماعات الإقليمية، لذا فإن آلية توزيع الاختصاصات والمعايير المعتمدة في ذلك، تأتي في قلب اهتمامات الجماعات الإقليمية ببيانها

(1) جمال داودي، المرجع السابق، ص 671.

وتوضيحها بدقة، حتى تمارس المهام التي تخص إقليمها باستقلالية وبعيداً عن تدخل الدولة، بما يسمى بالمصالح المحلية أو المرافق المحلية.

1- تعريف المرفق المحلي: يُقصد بالمرفق المحلي بأنه كل مشروع يقوم على تقديم خدمة ذات مضمون محلي تهتم سكان جزء من إقليم الدولة بصفة خاصة، ولا تهتم باقي أجزاء إقليم الدولة بهذه الصفة، وتقوم بأدائها السلطة المحلية، تحت رقابة السلطة المركزية⁽¹⁾، يظهر من خلاله أن الخدمة المحلية التي قد تكون مادية أو معنوية، هي إشباع لحاجات ذات أهمية خاصة تتبع من إحساس الجماعة المحلية وتُشبع عن طريق الوحدات المحلية.

يعتبر المرفق المحلي الركن الأول في وجود الإدارة المحلية، من خلال الاعتراف بوجود هذه المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، ونظراً لأهمية المرفق المحلي فقد أخذت الدول بأساليب مختلفة لأجل تحديد ما هو للدولة وما تتنازل عنه للجماعات الإقليمية، حيث تنقسم الشؤون داخل الدولة الواحدة إلى نوعان: نوع يهتم جميع أفراد وسكان الدولة يفرض نفسه على كل أجزاء الدولة، ويكون على مستوى جماعي ويضم مصلحة مشتركة وهي المصالح الوطنية، ونوع يهتم عدد محدود من الأشخاص ولا يفرض نفسه إلا على جزء من إقليم الدولة، لا يظهر إلا على مستوى محدود ويسمى بالمصالح المحلية⁽²⁾.

2- التمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية⁽³⁾: إن التمييز بين هذه المصالح يؤدي في النهاية إلى عدة نتائج تُساهم في عملية المساءلة والمحاسبة وتقييم الوحدات المحلية، وكما أنه يُساعد في القضاء على ضياع وتشتيت المسؤولية والحد من تدخل السلطة المركزية، لأي داع يرتكز على هذا الغموض وبحجة مركزها ومكانتها تجاه الجماعات الإقليمية.

أ- معايير تمييز المرفق المحلي: ليس من السهل إيجاد معيار فارق وواضح يميز بسهولة بين المرفق المحلي والوطني، كونها مسألة اعتبارية تخضع أولاً وأخيراً لرأي المشرع، وتختلف باختلاف الظروف لكل دولة، وكما هو معلوم فالافتقاد لمعيار فارز يؤدي حتماً إلى البحث عن الأسلوب المناسب لتوزيع الاختصاصات وتحديدها.

(1) منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977، ص68.

(2) خيرة مقطف، المرجع السابق، ص153.

(3) لمعرفة ما إذا كان المرفق محلياً أو وطنياً، يمكن الاستعانة بطرح السؤال التالي: على من تعود الخدمة؟، هل تعود أساساً على المواطنين المحليين وتخصهم وحدهم؟ أم أن تأثيرها أشمل وأعم؟. أنظر: منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص104.

حاول الفقه إيجاد بعض الضوابط أو المحددات التي تساعد في التفريق بين هذه المصالح، بيد أنه وجد صعوبات في الوصول إلى ذلك على نحو دقيق ومفصل، ولعل منشأ الخلاف والصعوبة في التمييز بينهما لأن المشرع يترك عادة للجماعات الإقليمية صلاحية البت والتدخل بكل ما هو شأن محلي دون تحديد أو تعيين المواضيع التي تدخل في اختصاص الهيئات المحلية، علماً بأن هذا التمييز يعتبر حجر الزاوية في نظام اللامركزية الإقليمية، والمعيار العملي الذي على أساسه يتم الحكم بتطبيق أو عدم تطبيق النظام اللامركزي⁽¹⁾، وقد تم الاعتماد على بعض النقاط التي يُستهدى بها في التفريق بينها والتي نرى أنها كما يأتي⁽²⁾:

- معيار الفائدة المباشرة من المرفق: على ضوئه يكون المرفق وطنياً إذا كان نفعه المباشر يعود على جميع المواطنين في الدولة على قدم المساواة، ويكون محلياً إذا اقتصر فائدته على مواطني جهة محلية دون غيرها، مع أنه للمرفق محلي أثار على المرفق الوطني والعبرة بالمستفيد مباشرة منه.
- معيار التكلفة: يظهر من خلاله المرفق وطنياً أو محلياً على أساس تكلفته، فإذا كان باهض التكاليف فهو يعود للإدارة المركزية ولا تستطيع الجماعة الإقليمية أن تتحملها قدراتها المالية، لأن هذه الجماعات عادة تنشأ وتسير مرافق ذات تكاليف يسيرة ومعقولة.
- معيار النمطية: أي الانسجام والوحدة فيعهد إلى المركز إدارة المرافق التي تحتاج إلى انسجام وتجانس في أساليب تقديم الخدمة، أما المرافق التي تسمح بتعدد النمط والأسلوب فتترك للجماعات الإقليمية، ويتماهاى من معيار أو فكرة قابلية المرفق للتجزئة من عدمها.
- معيار ظروف الخدمة: أساسه يرتبط بمدى توائم الخدمة مع العادات والتقاليد والظروف الخاصة بكل منطقة، فيحسن أن تُدار محلياً، إما إذا خلت منه فيفضل إدارته مركزياً، هذا وبالنظر للمدى الإقليمي والجغرافي فيجب أن ترتبط الخدمة به، وإلا عُدَّ المرفق وطنياً لأنه يتعدى حدود الإقليم إلى كامل الدولة.
- معيار الكفاءة الفنية المطلوبة: يقوم على أساس الكفاءة الفنية، فإذا كان المرفق يتطلب مهارات متخصصة وكفاءات عالية لتشغيله، فالأجدى تسييره من طرف الإدارة المركزية لما تتوفر على متطلبات

(1) خالد قباني، المرجع السابق، ص72.

(2) لمزيد من التفاصيل، أنظر في ذلك:

- صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص79-80.
- زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص68-69.
- سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014، ص108-114.

ذلك من فنيين ومتخصصين وقدرتها على جلبهم أيضا، إلا أنه لو المرفق لا يحتاج إلى قدر عال من الكفاءة فيستحسن تسييره محليا.

- المعيار التاريخي: ووفقه يستحسن ترك بعض المرافق التي تمّرت بها الجماعات الإقليمية، واكتسبت خبرة بشأنها وقد مضى زمن بعيد في إدارتها وتسييرها.

وبهذا الشأن قد دعت منظمة الأمم المتحدة سنة (1961) مجموعة عمل تضم ممثلين لدول مختلفة وخبراء، لإجراء دراسة حول المبادئ التي تحكم مهام واختصاصات الإدارة المحلية، وحسب رأيها فقد أعطت لها المصالح التي لاشك في أنها ذات طابع محلي، كميّاه الشرب، الأسواق المحلية، وشبكات الري المحلية والمواصلات....، أما الاختصاصات التي تعود بالأهمية على الصعيدين الوطني والمحلي وفي نفس الوقت، فتتقاسمها السلطة المركزية مع الإدارة المحلية⁽¹⁾.

وذهبت توصيات إحدى مجموعات العمل في المنتدى الدولي لسياسات وحماية الإبداع في الحكم المحلي في الدول النامية، الذي عقد في السويد سنة (1996)، حيث خلصت إلى بيان الأدوار والوظائف المقترحة لكل من الوحدات المحلية والحكومة المركزية، بغية وضعها كخطة طويلة الأمد يمكن تنفيذها بالتدرج وحسب إمكانيات وقدرات الوحدات المحلية، كما هي موضحة في الجدول التالي⁽²⁾:

الخدمات العامة	دور ومسؤولية الوحدات المحلية في تقديمها وتمويلها
1- جمع القمامة وإدارة النفايات	- مسؤولية الإدارة المحلية عند كل دول العالم. - تزايد الاعتماد على التعاقد مع القطاع الخاص لهذا الغرض. - التمويل من خلال الإيرادات العامة للبلديات ورسوم النفايات.
2- الرعاية الصحية	- الحكومة المركزية تضع السياسات العامة. - الإدارة المحلية تعنى بالرعاية الصحية الوقائية. - الرعاية الصحية، مستشفيات متخصصة من مسؤولية الحكومة المركزية. - التمويل من الإيرادات العامة مع نسبة تغطية من رسوم الاستخدام.
3- التعليم	- رياض الأطفال والمدارس الابتدائية من مسؤولية الإدارة المحلية، والقطاع الخاص.

(1) للمزيد أنظر: صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص 79-80. وكذلك: صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص 51-52.

(2) محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 422-424.

<ul style="list-style-type: none"> - المدارس الثانوية من مسؤولية الحكومة المركزية. - التعليم العالي من مسؤولية الحكومة المركزية والقطاع الخاص. - التمويل من الإيرادات العامة مع نسبة تغطية من رسوم الاستخدام. 	
<ul style="list-style-type: none"> - الحكومة المركزية تضع السياسات العامة. - تنفيذ الإدارات المحلية السياسات العامة التي تضعها الحكومة المركزية. - التمويل من قبل الحكومة المركزية، وجزئياً من قبل المساهمين والضمان الاجتماعي. 	<p>4- الرعاية الاجتماعية (رعاية الأطفال والمسنين)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تتولى الحكومة المركزية مسؤولية المشروعات الرأسمالية من خلال مؤسسات عامة. - مشاركة القطاع الخاص. - الصيانة من مسؤولية الإدارة المحلية. 	<p>5- تزويد المياه/الصرف الصحي</p>
<ul style="list-style-type: none"> - يتولى القطاع الخاص خدمات النقل بصورة عامة. - النقل المحلي يمكن أن يعهد به إلى الوحدات المحلية/القطاع الخاص. - التمويل: رسوم الاستخدام، وأحياناً مساعدة من الوحدات المحلية. 	<p>6- خدمات النقل</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تتعهد الحكومة المركزية بوضع الأطر القانونية والتنظيمية. - يتم تعزيز تلك الخدمات وضمان توافرها من قبل الوحدات المحلية. - التمويل من إيرادات المحليات العامة. 	<p>7- الخدمات الطارئة</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تتولى الحكومة المركزية وضع الأطر التشريعية والتنظيمية. - تتولى الوحدات المحلية تنفيذ وتطبيق تلك الأطر. - التمويل من إيرادات عامة/ إيرادات المحليات. 	<p>8- حماية البيئة والصحة</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تتولى الإدارة المحلية مسؤولية إنشاء الحدائق والمنتزهات وصيانة الطرق. - التمويل من الإيرادات المحلية. 	<p>9- الطرق والحدائق والمنتزهات</p>
<ul style="list-style-type: none"> - مسؤولية الإدارة المحلية. - التمويل من الإيرادات المحلية. 	<p>10- تخطيط وتنظيم المدن</p>
<ul style="list-style-type: none"> - لا بداً للوحدات المحلية من أن تُمنح اختصاصات في مجالات التنمية الاقتصادية مثل المجالات السياحية، والرياضية والثقافية والإنتاجية والتي 	<p>11- اختصاصات تنموية اقتصادية</p>

تسهم بالضرورة في انعاش وتحسين حياة المواطنين وتلبية احتياجاتهم. - التمويل: مشترك إيرادات عامة/ إيرادات محلية.
--

أدوار ووظائف الوحدات المحلية في تقديم وتمويل الخدمات العامة

المصدر: محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ب- أثر صعوبة التمييز بين المرافق المحلية والوطنية: لطالما أُعتبرت فكرة المرفق المحلي وتمييزه عن المرفق الوطني عاملاً حاسماً في تحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية وفك التشابك بينها والدولة، هذا التشابك والتداخل في الاختصاصات قد أثقل كاهل البلديات وبدد طاقاتها المالية، الشيء الذي أدى إلى مديونية أكثر وإلى عجزها عن أداء خدماتها العمومية⁽¹⁾، لذا فتوضيح المهام بين الدولة والجماعات الإقليمية بدقة وفك التداخل بينهما أمر في غاية الصعوبة والخطورة، فهو يؤدي دوراً محورياً نظراً للأثار الناجمة عنها سواء في الوسائل الناجعة في تقديمها والقيام بها، وكذا في الآليات الضرورية لترقية عملها وتحقيق الأهداف المتوخاة منها.

إن صعوبة التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، يرجع لعدم وجود معيار فارز دقيق بينهما، وكذلك لمرونة المصالح الوطنية والمحلية لتأثرها بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة فهي مسألة نسبية واعتبارية لها، ويتم تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية بواسطة التشريعات التي تتصل بالنظام الإداري للدولة، التي تتبع في ذلك أحد طريقتين لتحديدها، تتمثل في أسلوبين مختلفين ومتضادين فالأول هو الأسلوب الحصري الذي يحدد المشرع من خلاله هذه بحصرها، ويسمى بالأسلوب الإنجليزي وقد عرفته بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، بينما يتمثل الثاني في الأسلوب الفرنسي أو ما يطلق عليه بالاختصاص العام الذي يحدد بمقتضاه المشرع اختصاص الجماعات المحلية طبقاً لقاعدة عامة⁽²⁾، فيما يترك تحديد مضمونه لهذه الجماعات تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية كالقول بكل ما يخص الإقليم.

ثانياً: إعادة النظر في ضبط وتحديد صلاحيات الجماعات الإقليمية التنموية

عدم كفاية ووجود معايير دقيقة تضبط المصالح المحلية من الوطنية، غالباً ما تؤدي إلى خلق نوع من الغموض بين الدولة والجماعات الإقليمية، مما تضيع معه الجهود والمسؤوليات وكذا المحاسبة، لذا فالنمط

(1) محمد عبدو بودريالة، "الإصلاح الضريبي"، ندوة فكرية بعنوان: الإصلاحات المالية والجباية المحلية، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص35.

(2) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص13.

المختار للتوزيع له الأثر البالغ على الاستقلالية المحلية في الإدارة والتسيير بحرية من جهة، وعلى مخرجات التنمية المحلية من جهة أخرى.

1- أسلوب توزيع الاختصاص في التشريع الجزائري: إن توزيع الوظائف الإدارية بين الدولة والجماعات الإقليمية، التي هي أساس نظرة القانون لفكرة اللامركزية الإقليمية، بمعنى ما يُسند لممارسته من صلاحيات كاختصاص للدولة، وما يتم الاعتراف به للجماعات الإقليمية كاختصاص محلي أو مصلحة محلية، والذي مفاده أن يكون للمجلس المحلي المنتخب اختصاصات أصيلة متعلقة بشؤون الوحدة المحلية، ذلك لأن الاستقلال المحلي لا يتأكد إلا بمنح الهيئات المحلية سلطة البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية⁽¹⁾.

اتخذ المشرع الجزائري من عمومية الاختصاص طريقة لتوزيع الوظائف بين الدولة والجماعات الإقليمية وفقا للنموذج الفرنسي، الذي له من العيوب ما يؤدي في الواقع العملي إلى إبهام وغموض الوظائف المحلية بسبب عدم القدرة بدقة التمييز بين ما هو محلي وما هو وطني، فنتج وينتج عنه جمود وعطالة لهذه الجماعات الإقليمية، وتصبح غير قادرة على الحركة التلقائية إلا بناءً على توجيهات وتعليمات من السلطة المركزية، بما يعني في الأخير تنازل فعلي عن اختصاصاتها القانونية⁽²⁾.

2- نتائج اعتماد معيار الاختصاص العام.... بين عمومية الأدوار التنموية ومحدودية الإمكانيات: من تبعات معيار الاختصاص العام المعتمد في تحديد الصلاحيات، هو التدخل غير المتوافق مع إمكانيات الجماعات الإقليمية، بالرغم من أنه وإثر اعتماد التعددية السياسية والانفتاح على اقتصاد السوق، تم اللجوء إلى تقليص تدخل الجماعات الإقليمية في المرحلة التي تم اعتماد فيها دستور (1989)، مقارنة بما كانت عليه من قبل في عهد الأحادية وفي المرحلة الاشتراكية، إلا أنه بالرغم من ذلك بقيت المجالات واسعة أمام الجماعات الإقليمية في شتى الخدمات المتعلقة بها، وقد أبانت الجوانب العملية عن وجود اختلالات على مستوى ممارسة هذه الصلاحيات، الأمر الذي يُحتم علينا أن منح المسؤولية والصلاحيات لأي جماعة إقليمية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار طبيعة المهمة والمعطيات المتصلة بالكفاءة والنجاعة والتكلفة⁽³⁾، مما يستوجب المتابعة الدائمة للبحث في تحديث تحديدها، وجعلها مسايرة لواقع الأنظمة الإدارية وتحولات أدوار الدول.

(1) خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 153.

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 128.

(3) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، دليل السلطة المحلية في تونس، ص 26.

حدّد المشرع المهام التنموية للجماعات الإقليمية بناءً على اعتماده مبدأ الاختصاص العام، بأنه لها أن تمارس كل الأنشطة التي لها علاقة بالحياة العامة المحلية، بمعنى أنها مختصة في كل ما هو شأن محلي، الأمر الذي أفرز معه وضعًا لا يتماشى أو يتوافق مع الإمكانيات المتاحة لها، مما جعلها رهينة بين محدودية إمكانياتها وإكراهات التنمية، بكثرة التدخلات فضلًا عن الضبابية التي جعلتها تتشابك مع الدولة لممارسة ذات الصلاحيات، أو بعبارة أخرى وبالنظر لحجم صلاحياتها وقلة وسائل تدخلها، يمكن القول حينها أنها تستطيع التدخل للقيام بكل شيء إلا أنها في الحقيقة لا تستطيع أن تفعل شيئًا.

تتمثل الأدوار التنموية للجماعات الإقليمية التي تختص بها وتعتبر كمصالح محلية، التي تضطلع بها كل من البلدية والولاية، فبداية كما سبق الإشارة إليه تتدخل في كافة أوجه النشاط ومجالاته لإشباع الحاجات المحلية، وبالنظر للمواد (52) من قانون البلدية، والمادة (1/51) من قانون الولاية، مما يجعلنا لا نستطيع على نحو دقيق معرفة ماهية الخدمات التي تعتبر محلية والتي تعد وطنية⁽¹⁾، ويمكن تناولها بشكل موجز بالتركيز على صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة فقط⁽²⁾، والتي كانت كالتالي⁽³⁾:

1- صلاحيات البلدية: تتولى البلدية بهيئتها التداولية والتنفيذية أدوارًا ووظائف تنموية كبيرة، تناولتها النصوص القانونية وأقرت لها بذلك، ممّا يتيح لها التدخل في كل الشؤون المحلية، وبشكل موجز فإن صلاحيات البلدية من خلال المجلس الشعبي البلدي، تتمثل في:

أ- في مجال التهيئة والتنمية: يكلف المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، من خلال إعداد برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، وكما يشارك كذلك في إعداد عمليات تهيئة الإقليم

(1) ينجر عنه إمكانية بطلان المداولات بقوة القانون التي تعتبر خارج مجال اختصاص الجماعات الإقليمية، أين نصت المادة (4/53) من قانون الولاية، بينما يتطرق المشرع في قانون البلدية من المادة (03) والمادة (1/59) أن البلدية ملزمة بالتصرف وفق مجال الاختصاص المقرر قانونًا، بينما تبطل بقوة القانون المداولات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات، بما يعني أن مداولاتها مهددة بما يتوقف عنه تفسير الإدارة المركزية لهاته النصوص طبعًا.

(2) تم الاكتفاء بالتعرض لصلاحيات المجالس المنتخبة المحلية دون الهيئات التنفيذية، لأنها متاحة ولا حاجة لنا بالتفصيل للتطرق إليها من جهة، ومن جهة أخرى باعتبار هاته الجهات مزدوجة المهام والتمثيل للدولة وللجماعة الإقليمية، فضلًا عن دورها الذي يتمثل في تنفيذ القرارات المتولدة عن مداولات هذه المجالس صاحبة الاختصاص الأصيل في تمثيل الجماعات الإقليمية، كما أن الطابع المختلط للولاية قد جعل من الوالي كهيئة عدم تركيز إضعاف للمركزية وتقليل من مكانة رئيس المجلس الشعبي الولائي.

(3) استخدام المشرع للمصطلحات في النص على الصلاحيات من قبيل: يُشارك، يدعم، يُساهم، يُبادر، يُعزز، يُشجع، التي لا توحي بالاستقلالية، وتظهر أنها غير تقريرية وأن قيودًا ترد عليها. أنظر: بوحميده عطاش، المرجع السابق، ص 61.

والتنمية المستدامة وتنفيذها، ويتدخل لحماية البيئة⁽¹⁾ والأراضي الفلاحية والتربة والمياه، كما يُحفز الأنشطة الاقتصادية في بعث التنمية بتشجيع الاستثمار وترقيته⁽²⁾.

ب- مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز: بحيث تتزود البلدية بكل أدوات التعمير ومراعاة حماية البيئة في مشاريعها، فضلاً عن حماية وعائها العقاري والتراث العمراني، وتُساهم في مجال السكن ومكافحة الهش منه، وكذا المساهمة في الاحتفالات بالأعياد الوطنية وإحياء الأحداث التاريخية⁽³⁾.

ج- مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة: وردت بقانون البلدية بالمادة (122) منه، والتي كلفت البلدية من خلالها بالإجاز والمساهمة واتخاذ التدابير اللازمة وتشجيع التدخلات في هذه الميادين.

د- مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية: تتدخل البلدية في حفظ الصحة والنظافة العمومية وتسهر على صيانة الطرق، مرافق الترفيه والشواطئ، وتهيئة المساحات الخضراء⁽⁴⁾.

2- صلاحيات الولاية: تتمثل في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي وكذا الوالي، حيث تتمثل الميادين التي تتدخل فيها الولاية، لذا فإن صلاحياتها من خلال المجلس الشعبي الولائي، تتمثل في:

أ- التنمية الاقتصادية: يُعد المجلس الشعبي الولائي مخططاً للتنمية يعتمد كإطار لها، ويساهم في الإنعاش الاقتصادي باتخاذ التدابير التي تسهم في ذلك، ويعمل على تطوير وترقية الإبداع والتشاور في المجال الاقتصادي بضمان محيط ملائم للاقتصاد⁽⁵⁾.

(1) يبقى دور الجماعات الإقليمية منقوصاً في حماية البيئة حيث بالعودة للقانون المتضمن الذي يضمن ذلك، بالقانون (10/03) المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (43)، المؤرخة في 2003/07/20، فالملاحظ عليه أن هذا القانون لم يمنح هذه الجماعات خاصة البلدية الدور الرئيس في حماية البيئة بل أشركها إلى جانب الدولة في القيام بذلك، الأمر الذي يجعلنا نفهم أن دورها تراجع عما كانت عليه في القانون السابق لتصور على أنها مساهم إلى جانبها، وأن أمر حماية البيئة تتولاه الدولة كفاعل أصيل لتعتبره بذلك اختصاصاً وطنياً، ولتلمس مهام البلدية في هذا الشأن من خلال قانونها نميز بين صلاحيات المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية تختص بالشأن المحلي، وبين صلاحيات ودور رئيس المجلس الشعبي البلدي حين يمثل الدولة، وقد تطرق المشرع للبيئة من خلال قانون البلدية في المادة (109)، والمادة (114) والمادة (123)، ويستشف من خلالها في قانون البلدية أنها لم تحتوي على كافة عناصر حماية البيئة، وما زال ينظر لحماية البيئة مظهرياً كالصحة والنظافة وغيره....

(2) أنظر المواد (107)، (108)، (109)، (110)، (111)، (112) من قانون البلدية.

(3) أنظر المواد (113)، (114)، (115)، (116)، (117)، (118)، (119)، (120)، (121) من قانون البلدية.

(4) المواد (123)، (124) من قانون البلدية.

(5) المواد (80)، (81)، (82)، (83) من قانون الولاية.

ب- الفلاحة والري: يسعى لحماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي وحماية التربة وإصلاحها وكذا حماية الغابات وتنميتها بالتشجير، ويطور ويرقي كل أعمال وقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، ويساعد بلديات الولاية ماليًا وتقنيًا بخصوص المياه الشروب والتطهير وإعادة استعمال المياه المتجاوزة للإقليم⁽¹⁾.

ج- الهياكل القاعدية الاقتصادية: يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية، وتنمية هياكل استقبال الاستثمار، وتشجيع التنمية الريفية وفك العزلة⁽²⁾.

د- تجهيزات التربية والتكوين والنشاط الاجتماعي والثقافي: يتم بإنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، كما يشجع ويساهم في البرامج المتعلقة بالشباب والأم والطفل والفئات الهشة، وحماية التراث الثقافي والقدرات السياحية وتنميتها⁽³⁾.

هـ- السكن: يساهم في إنجاز برامج السكن، وتأهيل وتجديد الحاضرة العقارية، وكذا القضاء على السكن الهش في المواد (100) و(101) من قانون الولاية.

ثالثا: الأسلوب الأصح لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية

نظير النتائج السلبية على أداء الجماعات الإقليمية من اعتماد الأسلوب العام في تحديد المصالح المحلية، لا سيما التشابك والتداخل مع صلاحيات الدولة وكذا عدم التناسب بين القدرات والمهام، لذا وفي إطار إيجاد أساليب وأنماط متوافقة مع البيئة الجزائرية من ناحية، واعتماد المبادئ الحديثة بالنظر في الأنظمة المقارنة من ناحية ثانية، يبدو أنه من الضروري إعادة النظر في هذا الأمر، من خلال:

1- المزج بين الاختصاص العام والمقيد: نعتقد أن المعيار البريطاني في تحديد الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية يتناسب إلى حد ما مع نظامنا المحلي في المراحل الأولى للإصلاح، لا سيما وأن الدولة تشهد تحولات وتقلبات على جميع المجالات، فهو يمثل رؤية تتوافق مع خصوصية الجماعات الإقليمية في الجزائر التي تتميز بمحدودية إمكانياتها المالية والبشرية وعللها المزمدة، وتسائر الرغبة في إصلاحها التدريجي والمرحلي، وذلك بأن يتم تكليف البلديات والولايات بمهام تقدر على تنفيذها بحسب إمكانياتها وطبيعتها وعدد سكانها، ويتم تحديدها على هذا الأساس ثم يتم التوسع فيها مقابل تطور

(1) المواد (84)، (85)، (86)، (87) من قانون الولاية.

(2) المواد (88)، (89)، (90)، (91) من قانون الولاية.

(3) أنظر المواد: من المادة (93) إلى المادة (99) من قانون الولاية.

إمكانياتها وإظهار القدرة على ذلك، تطبيقاً للقاعدة التي تلزم أن كل تحويل للاختصاص يجب أن تقابله وفرة مالية للتكفل به على أحسن الوجوه.

وإن كنا نؤمن أن المنظومة القانونية تستند إلى الأنظمة والنماذج الفرنسية تبعية، التي تختلف تماماً على النمط الإنجليزي، وأن مسألة الإقلاع عنها والتحول لغيرها تجابهه صعوبات جمة لاعتبارات تاريخية وثقافية تجعل تحويله أقرب للمستحيل أمراً واقعاً على الأقل في الراهن، وبما أنه كذلك يجب التقدم في الأخذ عن النموذج الفرنسي كنظام محلي متكامل، هذا الأخير قد أحدث ثورة في اللامركزية الإقليمية منذ سنة (1982)، والذي هو أيضاً يمكن استبعاده لعدم القدرة على تبنيه كاملاً لما يتوفر عليه من امتيازات لهذه الجماعات، مازالت الإرادة والإدارة غير مستعدة للتخلي عنها لها، لذلك نرى أنه يمكن المزج بين النموذجين بما يتماشى ووضعياً التنظيم المحلي وخصوصياته، وبعده ربما جاز القول لنا متى يمكننا التخلي عن استنساخ الأنظمة واستجلاب النماذج الجاهزة، التي يتم انتقاؤها بشكل سلبي لا يخدم واقع أنظمتنا، وعليه فلا حرج في القول مجدداً أن الإرادة السياسية في الجزائر تتمتع عن تطوير الإدارة المحلية بتمكينها من المتطلبات والمستلزمات التي تجعلها بحق شريك في التنمية وإطار فعلي لممارسة الحرية.

2- اعتماد مبدأ التفريع كآلية حديثة لتوزيع الاختصاص: مبدأ التفريع يعتبر من المبادئ الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو الذي يقوم على توزيع الاختصاصات والموارد عملاً بالمبدأ الأصيل في الالتزام بناءً على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم، أي ما يستطيع أن يقوم به الأدنى يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى⁽¹⁾، ويعني كذلك أن ممارسة المسؤوليات يجب أن يكون راجعاً إلى السلطات الأقرب إلى المواطنين والأكثر قدرة على التعبئة والتصرف⁽²⁾.

يتضمن مبدأ توزيع الاختصاص أو التفريع "le principe de la subsidiarité"⁽³⁾، الذي يقضي بالبحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي لا تستطيع فيها المستويات الدنيا ممارسة تلك الاختصاصات بنفسها، وهو ما يعني أن

(1) علي قاسمي التسماني، المرجع السابق، ص 10-11.

(2) دليل السلطة المحلية في تونس، المرجع السابق، ص 26.

(3) " La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales selon le principe de la subsidiarité se fait de bas vers le haut. Cela signifie que c'est à la collectivité locale de base que revient d'abord la réalisation de la tâche publique. Si celle-ci ne peut pas l'assumer, elle décide alors de la transférer au niveau supérieur".

Voir: Moulai Kamel, La décentralisation de l'action publique en Algérie : quel rôle pour la wilaya?, revue études fiscales, Vol(02), N°(01), Univ Blida2, Algérie, 2013, p322.

الدولة يجب أن تتخلى للجماعات الإقليمية عن كل الاختصاصات التي لا تستطيع الاضطلاع بها، بتكريس مبدأ آخر المتمثل في مبدأ القرب أو الجوار بحيث تسند للجماعات القضايا اللصيقة بسكانها⁽¹⁾. يؤدي مبدأ التفريع إلى إسناد لكل جماعة أي الدولة، الولاية والبلدية، مجموعة اختصاصاتها المنسجمة والتي يمكن ممارستها بما يتناسب مع الإمكانيات المتوفرة لديها، بمعنى ذلك أن الدولة لا تتدخل إلا عند عجز الوحدات الإدارية الأدنى صاحبة الاختصاص الأصيل⁽²⁾، هذا فضلاً عن أنه لا يحق لأي جماعة أن تتدخل في جماعة أخرى في ممارسة اختصاصاتها إلا في إطار التعاون والشراكة، وكما لا يجوز كذلك لأي جماعة ممارسة وصاية الواحدة على الأخرى⁽³⁾.

لم يتوقف النظام الفرنسي عند الأخذ بالاختصاص العام في إسناد المصالح المحلية للجماعات الإقليمية، بل كرس ما يسمى بمبدأ التفريع أي تفريع واقتسام السلطة بينهما، بتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية، وهو الذي أخذ به بموجب التعديل الدستوري لسنة 2003 في المادة (2/72) والتي تنص على⁽⁴⁾: "للجماعات الإقليمية إمكانية اتخاذ قرارات بالنسبة لمجمل الاختصاصات التي يمكن أن تنفذ بطريق جيدة على مستوى هذه الجماعات".

كرست الدساتير المغاربية في كل من تونس والمغرب مبدأ التفريع إلى جانب مبادئ أخرى يقتضيه نظام اللامركزية الإقليمية، فقد نص المؤسس الدستوري التونسي في الفصل (2/134) من دستور سنة (2014) على: "توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استناداً لمبدأ التفريع"، وتطرق الدستور المغربي لسنة (2011) في الفصل (140) منه على أنه: "للجماعات الترابية وبناءً على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".

مبدأ التفريع أو مبدأ الاختصاص الأصيل للجماعات الإقليمية مؤداه كل ما يمكن أن ينفذ بطريقة أحسن من طرف الجماعات الإقليمية فهو من اختصاصها، فيما عدا المجالات التابعة حصراً لاختصاصات

(1) محمد بوجيدة، "طرق توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية في القانون المقارن"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد(46)، المغرب، 2002، ص135.

(2) أحمد الحضرائي، "مستجدات التنظيم الجهوي بالمغرب"، أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2015، ص13.

(3) محمد بوجيدة، المرجع السابق، ص135-136.

(4) Art72.2: de la Constitution française, dispose: "Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon"

الدولة، ووفقاً لذلك فلا يحق للدولة أن تتدخل بناءً على هذا المبدأ الذي يشكل ضماناً دستورية لصالح حماية اختصاصات وصلاحيات الجماعات الإقليمية في الدولة.

من بين أهداف مبدأ التفريع⁽¹⁾: نتيجة الوضوح في المهام فهو يساهم في القضاء على تنازع الاختصاصات وغموضها وعموميتها، الأمر الذي تتضح معه السلطات والمسؤوليات ويسهل معه المحاسبة والتقييم، كما يؤدي إلى تقوية المبادرة للمسيرين المحليين من خلال إيمانهم بحدود سلطاتهم وما يتوافق مع إمكانياتهم، فضلاً عن إثارة وتقوية الحس بالمسؤولية لدى المنتخبين تجاه الناخبين، كما يعمل نظراً لما يوفره من استقلالية للجماعات الإقليمية من القدرة على تسهيل المبادرات الاقتصادية المحلية، وكذا إمكانيات تدخل المجتمع المدني بصور وأساليب متعددة، فهو في صلبه ينتج عنه اقتسام السلطات التقريرية مع الكيانات المحلية.

بعد صدور قانون 03 مارس 1982 في فرنسا والذي حقق إصلاح عميق في اللامركزية الإقليمية وأحدث نقلة نوعية فيها، فقد ساهم في العدول عن صيغ الاختصاص العام واتجه إلى تفصيل صلاحيات الجماعات الإقليمية بشكل دقيق، مما أدى إلى تقليص من مدى وحجم ظاهرة تداخل وتشابك الاختصاصات التي كانت تعانيها قبله، - الذي مازالت نماذجها تطبق عندنا في الجزائر-، كما ساهم في تجلية الغموض عن جوانب كثير منها، وحدت من التمويلات المختلطة وكذا التداخل الذي ينتاب وظائف كل من الدولة وهذه الجماعات، وتبقى تخضع للتعديلات لتصفية وتضييق مساحة التشابك إلى أبعد الحدود.

لم يكرس المؤسس الدستوري الجزائري كما سبق تناوله، أي من المبادئ التي تعزز مكانة الجماعات الإقليمية كمبدأ الاستقلال وكذا تفريع السلطة أو توزيع الاختصاص بينها والدولة، كما قد سار على هديه المشرع أيضاً في مسألة تحديد الاختصاص حيث يلفها التداخل والغموض، مما لا يعد ضماناً لمصالح هذه الجماعات أو بما يخدم التنظيم الديمقراطي للدولة والتنمية المحلية، الأمر الذي لا يساهم في تطوير وترقية الجماعات الإقليمية.

(1) علي قاسمي التمساني، المرجع السابق، ص 13.

الفرع الثاني

الرقابة المتشددة صادرة وتوجيه للقرار المحلي

إذا كانت الرقابة آلية قانونية يتعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة، مؤسساتها وأجهزتها الرسمية، وهياكلها المنتخبة، وجب بالضرورة إخضاع أعمال المجالس المحلية المنتخبة إلى رقابة تمارسها جهات مختلفة طبقاً للقانون ووفقاً لإجراءات معينة، خاصة وأنها تتميز بالطابع السياسي فإن المنتخبون المحليين يسعون بكل ما يملكون إلى إرضاء منتخبهم وتنفيذ وعودهم الانتخابية ولو على حساب القانون والتنظيم⁽¹⁾.

من بين ما يمتاز به النظام المحلي الجزائري، الإقرار له بصلاحيات محلية عامة تسييرها مجالس محلية منتخبة وتخضع للوصاية في ممارستها وفقاً للقانون، فالوصاية الإدارية المتعددة الأوجه والأساليب عززت المخاوف من فكرة وجود نظام الجماعات الإقليمية وتكريس فعلي له من الأساس⁽²⁾، على اعتبار الجمود الذي يميز العلاقة المركزية المحلية، إذ تشهد ارتخاءً بسيطاً جداً لكن يتم استبداله بصورة أخرى من صور التدخل، ولعلّ ما تسعى إليه الإدارة المركزية بحسب نموذجنا الرقابي إلى حماية وجودها وسلطاتها وبعد ذلك تأتي الجماعات الإقليمية ثانياً، فهي تكريس أي الوصاية لمزيد من هيمنة السلطة المركزية وسيطرتها من خلال التدخل الصّارم لها في الشؤون المحلية⁽³⁾، إذ يمكن حينها القول أن الوصاية الإدارية ترمي

(1) عمار بوضياف، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في الدول المغرب العربي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010، ص04.

(2) تمارس الإدارة المركزية كذلك ما يسمى بالوصاية التقنية التي هي بمثابة تصرفات أو أعمال تُملي الدولة بموجبها على المجموعات المحلية، السلوك الواجب إتباعه في التسيير قبل اتخاذ القرار. أنظر: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص201.

أي هي شكل تدخلي إضافي بحكم قلة الخبرات والكفاءة عند الجماعات الإقليمية حسب ما تراه الإدارة المركزية، وقد تم تخفيفها في فرنسا وعدم جواز فرضها أو أية إجراءات إلا إذا كانت تطبيقاً للقانون، ولذلك ينبغي إصدار قانون يجمع هذه الإجراءات والشروط في تقنين واحد.

أنظر: مسعود شيهوب، "المجموعات المحليّة بين الاستقلال والرقابة"، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص76.

(3) نادية تياب، "مدى وجود لا مركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(02)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010، ص30.

في لبّها وجوهرها الحرص على حماية سلطة الدولة، أي الإدارة المركزية بمعناها الفعلي أولاً وأخيراً، وما تيسر للجماعات المحلية في حدود هذه الحماية⁽¹⁾.

تعتبر الوصاية الإدارية⁽²⁾ إحدى أنواع الرقابة الإدارية الذاتية، والتي تمارسها الإدارة المركزية على الجماعات الإقليمية، وتشمل الرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وعلى أعضائها وكذلك على الهيئة ككل.

أولاً: التوجه نحو إلغاء الوصاية الإدارية وتكريس الرقابة القضائية

تعتبر الوصاية قيدياً يُحد من استقلال الجهات المحلية المنتخبة التي تقوم على تسيير وإدارة الشؤون المحلية بحرية، وطالما شكلت عائقاً على تقدم وتطور هذه الجهات، وفيما يلي فقد تولى المشرع الإقليمي الفرنسي التخلي عنها واستبدالها باللجوء للقضاء بغية الرقابة على أعمالها، بينما مازالت التجربة الجزائرية تصر إدارتها المركزية على عدم قدرتها على التخلي عن سلطاتها في ممارستها للوصاية، والذي لا سبيل لنا بالاستمرار في الأخذ بها إذا ما أردنا تطوير جماعاتنا والارتقاء بها للشريك الكامل في التنمية المحلية.

1- النموذج الفرنسي وإلغاء الوصاية الإدارية: في فرنسا شاء قانون 2 مارس 1982 إعطاء مبدأ الإدارة الحرة للجماعات المحلية مدى واسعاً، بإلغاء الوصاية الإدارية والمالية وكذا الوصاية التقنية⁽³⁾، والذي يتأثر به المشرع الجزائري ويستسخ عنه أحكامه في غالب الأحوال، بيد أنه لم يستجب ولا يستفيد من وجود إيجابيات عديدة وآليات بداخله تؤدي إلى تطوير الجماعة الإقليمية عندنا، لا سيما في الأخذ

(1) محمد العجمي، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟"، أعمال ملتقيات: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد(06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009، ص166.

(2) تُعد الوصاية الإدارية استثناءً على القاعدة العامة والأصل المتمثل في استقلال الجماعات الإقليمية، فلتمتعها بحق المبادرة فهي تتصرف براءةً من تلقاء نفسها، ووفق ما تقتضيه المصلحة العامة المحلية، كما أنه لا تملك الجهات المركزية حق تعديل القرارات المحلية، ولا تلزمها المصادقة على المداولة ضرورة تطبيقها ولها القدرة في الرجوع عليها، كما أنها تتحمل مسؤوليات قراراتها. أنظر: محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص397-402.

(3) l'existence de droits de regard des services techniques de l'Etat sur les décisions des collectivités locales constitue une incontestable tutelle, Ces droits de regard n'étaient pas toujours prévus mais ils étaient inévitables dès lors que l'on devait respecter des normes dont le nombre était très élevé Ces tutelles de fait étaient d'ailleurs malsaines : outre qu'elles conduisaient à confier le rôle de conseil à ceux qui allaient exécuter les décisions en cause, elles étaient doublées dans certains cas de primes qui orientaient systématiquement les décisions dans un sens donné.

Voir: Xavier Greffe, Territoires en France: les enjeux économiques de la décentralisation, Economica, Paris, France, 1984, p218-219.

بمستويات التنظيم الإقليمي والوصاية، ويبدو أنها متوقفة على غياب الإرادة السياسية التي ترى أن تطبيق اللامركزية يستوجب المرور المرحلي والتدريجي⁽¹⁾.

حيث تصبح قرارات الجماعات الإقليمية أي البلدية والولاية والأقاليم أو الجهات بفرنسا نافذة بمجرد نشرها إذا كانت قرارات تنظيمية أو عند تبليغها إذا كانت قرارات فردية ويستثنى من ذلك بعض القرارات التي يتعين أن تُحال إلى ممثل الدولة، وعليه يتم ذلك باعتماد القاعدة العامة أو مبدأ النفاذ المباشر بقوة القانون لأعمال المجالس المحلية⁽²⁾، وتصبح الرقابة على الأعمال رقابة مشروعية تُمارس بشكل لاحق عليها، وما على ممثل الدولة إلا طلب إلغائها من القضاء المختص إذا رأى أنها غير مشروعة، حيث تُصنف أعمال المجلس البلدي في نطاق مبدأ النفاذ بقوة القانون إلى أعمال نافذة مباشرة بعد تحويلها لممثل الدولة، وأعمال تنفذ مباشرة فور نشرها أو تعليقها، وأعمال نافذة وفق نظام خاص بها وهي التي تتخذها البلدية باسم الدولة وكل التصرفات الخاضعة للقانون الخاص وكل عمل للأحكام الخاصة به.

يلجأ ممثل الدولة لتحريك دعوى الإلغاء خلال مدة (02) شهرين من تسلمه القرار لفحص مشروعيته إذا كان من القرارات الواجب عرضها عليه، بينما يخول له ولجميع المعنيين برفع دعوى إلغاء القرارات المحلية، كما أن سلطة تعليق تنفيذها (القرارات المحلية) بيد القضاء الإداري المختص بذلك، وهذا بناءً على طلب ممثل الدولة في حالات خاصة والمرفق بدعوى الإلغاء، بمعنى تم تجريد ممثل المركز من كل وسائل التأثير في استقلالية وحرية هذه الجماعات.

كما تم إلغاء الوصاية المالية التي كانت مقررة للسلطات المركزية على الميزانية المحلية، والتي تتيح له الحلول لإعادة توازنها أو لإدراج النفقات الإلزامية، وتحويل هذا الاختصاص إلى هيئة قضائية تتمثل في الغرفة الجهوية للمحاسبة، التي تستهدف إلى مساعدة الهيئات المحلية بالتوجيه والإرشاد، بمعنى تجريد ممثل الدولة من استباحة ساحتها إلا إذا كان تنفيذاً لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبات⁽³⁾.

(1) خطاب رئيس الجمهورية أمام رؤساء المجالس الشعبية البلدية سنة (2008): "إننا حينما وضعنا إصلاح الجماعات الإقليمية في صلب إصلاحات مهام الدولة وهيكلها، إنما كان قصدنا تعزيز الديمقراطية المحلية ومنحها كافة الوسائل لتثبيت وجودها، لقد قطعنا اليوم شوطاً كبيراً في مسعانا القائم على انتهاج اللامركزية، وفك التمرکز بأسلوب عملي وتدريجي....." أنظر: جريدة المساء، الجزائر، ليوم: 2008/07/26.

(2) أنظر: سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص 385. و: مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص 75. وكذلك: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 249.

(3) مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص 76.

2- الاستمرار في التمسك بالوصاية الإدارية في الجزائر: تشهد الجماعات الإقليمية رقابة إدارية شديدة من قبل الإدارة المركزية متنوعة المظاهر والأساليب، وصلت لحد وصفها بأنها علاقة عدم تركيز متكررة أو مقنعة⁽¹⁾، على نحو يضيق عليها ويخنقها في ممارسة مهامها، وكما تعاني كذلك رقابة أكثر صرامة وشدة على الخصوص في تسيير ماليتها⁽²⁾، لما تمثله من عنصر حيوي في استمرارها وقدرتها على تنفيذ مخططاتها، وبالنظر لحجم التدخل الذي تمارسه الوصاية الذي يصل حد الطول محل هذه الجماعات، عندما يتعلق الأمر بتسجيل النفقات الإجبارية أو بموجب إعادة التوازن للميزانية، دون النص على أية بدائل أخرى كاللجوء لجهات متخصصة أو النص على ترتيبات تفصيلية يسبق ممارسة الطول، الأمر الذي ينجر عنه توجيه القرار المحلي وذلك بالنظر لواقع الرقابة بهذا الشأن، مما يعبر مرة أخرى عن هشاشة التنظيم القانوني لها ويُفصح عن نقص في الضمانات المقررة لاستقلالها.

على مستوى البلدية قد نصت المادة (61) من قانونها (10/11)، على أنه في حال رفض الوالي المصادقة على مداولة أو ضد قراره المتعلق ببطانها، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع تظلماً إدارياً بهذا الخصوص أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي⁽³⁾، وعن الولاية ونظراً لخصوصياتها باعتبارها وحدة مختلطة ويمثلها الوالي أمام القضاء، فإن الإشكال المطروح بداية هي إمكانية أن يدافع المجلس الشعبي الولائي عن قراراته التداولية فضلاً عن قدرته على التقاضي باسم رئيسه، بالرغم من هذا يعد الأثر القضائي أكثر تقدماً في هذا الشأن من البلدية، حيث أنه بموجب قانون الولاية في المادة (53) والمادة (54) منه، إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، كما تنص المادة (53) فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل الواحد والعشرون (21) يوماً التي تلي

(1) "Les contrôlé est alors dans une relation de déconcentration «déguisée»".

Voir: Rachid Khelloufi, op.cit. p96.

(2) تتدخل الوصاية في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية إضافة إلى ما يتعلق بميزانياتها، فنفرض عليها قيوداً بخصوص قبول الهبات والوصايا، وعلى القروض فضلاً عن الوصاية التي تأخذ شكلاً مختلفاً تتعلق بالإعانات المخصصة لها من طرفها، مثال ذلك المادة (3/134) المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية من قانون الولاية (07/12) والتي تستوجب الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، والمادة (171) من قانون البلدية التي تحمل نفس الأحكام.

(3) يعتبر الأستاذ الدكتور "عمار بوضياف" أن التنظيم الإداري كإجراء إداري له عدة مزايا، من خلال أنه إجراء سريع وغير مكلف مالياً، وقد يحسم النزاع في أجل قصير، ومعه يمكن الوصول لحل توفيق في النزاع.

أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 293. بيد أنه نرى أن التنظيم الإداري لا يعبر عن الاستقلالية المحلية للبلدية، ولو أن إتاحتها كخيار أول قد يحقق عدة مزايا والمنوه بها مسبقاً.

اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها، كما له أي الوالي أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي أُتخذت خرقاً لأحكام المادة (56) المتعلقة بتعارض المصالح⁽¹⁾.

أما عن الرقابة القضائية في قانون الجماعات الإقليمية فقد مكنها من سلطة الاعتراض القانوني على ما تسلكه الوصاية تجاهها بمخاصمتها أمام القضاء الإداري، بما معناه أن سلطة الوصاية ليست مطلقة، وعلى اعتبار أنه بحكم تشخيصها القانوني فهي تمارسه بناءً على ذلك، والمنتظر أن تمكن قراراتها من النفاذ المباشر وللوصاية استخدام القضاء لإلغاء أعمالها، فالجماعات الإقليمية لما تمتاز به فهي التي تعمل بداءة ولا تقوم الوصاية عليها بقصد حمايتها بل لحماية المصلحة العامة⁽²⁾.

ثانياً: آثار الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

تمارس السلطة المركزية على البلديات والولايات رقابة عنيفة تصل حد إنهاء وجود المجالس المحلية، وتنتشر هذه الإدارة المركزية القائمة عليها في رئيس الجمهورية، الوزير المكلف بالجماعات المحلية خاصة على الولاية، وزير المالية فيما يتعلق بالجوانب المالية، وزراء القطاع المعني كل حسب مجاله، والوالي الجهة الأبرز لها كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية لما يقوم به في الرقابة خاصة على البلديات، ونظراً لصرامة الرقابة المفروضة فيما تملكه الوصاية من سلطات، فهي تؤثر بشكل أو آخر على الجماعات الإقليمية من خلال مجالسها المنتخبة وأعضائها وأعمالهم، وتساهم بما يؤدي إلى:

1- إضعاف مركز المنتخب المحلي: يخضع أعضاء المجالس المحلية المنتخبة إلى وصاية ورقابة مستمرة يخص تسيير عهدهم الانتخابية، لذا فكل ما يبدر عنهم من تصرفات يمكن أن يجعلهم تحت وطأة سلطة الإدارة المركزية، التي قد يصل بها الحال إلى تجريده من تمثيله للمواطنين من خلال انتخابهم له، وكما هو معلوم أن المنتخب المحلي قد تبوأ مقعده من خلال الانتخابات ونظراً للطابع السياسي للجماعات الإقليمية، فليس لأي جهة الحق في المساس بذلك سوى بالانتخاب عند انقضاء عهده، إلا أنه خلالها وما يمكن أن يطرأ على مركزه القانوني، أين يستوجب تدخل جهة ما للحفاظ على المصلحة العامة، تكلف الإدارة المركزية بمتابعة الوضع القانوني للمنتخبين وفقاً لما يقرره القانون، هذا الأخير

(1) تقابل المادة (53) من قانون الولاية، المادة (59) من قانون البلدية التي تكتفي بأن يتخذ الوالي قرار بطلان مداولة متخذة خرقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، وذات الأمر للمادة (56) التي تتحد معها في العلة المادة (60) من قانون البلدية، والتي تبطل المداولة بقرار معلل من الوالي أي بقرار إداري، لذلك فقد رأينا أن هناك تقدماً طفيفاً للولاية مقارنة بالبلدية.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 120.

يستوجب مع الوضوح والدقة وتلافي كل غموض يشوبه، بما لا يؤثر عن وجودهم وممارسة حقوقهم، ولعل أبرز ما جاء به قانون البلدية والولاية في هذا الشأن والمنوه به سابقا، حيث تظهر الوصاية في الإيقاف والتوقيف والتخلي عن العهدة والاستقالة الحكيمة أو الإقالة وكذا الإقصاء.

ليست الوصاية لوحدها تُساهم في إضعاف المنتخب المحلي، بل تتجلى وتتضح أكثر في الدور الذي يحوزه ممثلي الدولة تجاههم، أي لمركزهم القانوني الممتاز وقدرتهم على صياغة علاقة بتأثير مختل على الأقل، ناهيك عن دور الإدارة المركزية في انتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة وهندسة تشكيلها. بالرغم من اعتبار أن هناك ضمانات عديدة يحوزها المنتخبون في مواجهة قرارات الإدارة المركزية ولعل أبرزها اللجوء للقضاء، إلا أن الوصاية تبقى تقنية تهديد وإضعاف للمركزية في عمومها، نظراً لسمو موقع ممثلي الدولة وللظروف المؤسسية البيئية، ويمكن تسجيل بعض الملاحظات التي حسبنا يجب تجاوزها⁽¹⁾:

- توحيد المصطلحات بين قانوني البلدية والولاية فيما تعلق بوضعيات المنتخب المحلي المتماثلة والأحكام المتعلقة بهما، فمثلا استعمل التخلي عن العهدة في قانون الولاية في المادة (43) منه، بينما أطلق عليها الاستقالة التلقائية في المادة (43) من قانون البلدية، كما عبر عن التخلي عن العهدة والمنصب مجدداً بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية الولائية في المواد (64) من قانون الولاية، والمادة (74) و(75) من قانون البلدية على الترتيب.

- ضبط مركز رؤساء المجالس الشعبية المحلية بدقة، لتضييق نطاق تدخل الوصاية بإزالة الغموض الذي يعترى مسألة انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، وكذا أمر توقيفهم وقضية استخلافهم أيضا ومدى تأثيرهم على ممارسة صلاحياتهم.

- ليس للمجالس المحلية المنتخبة من وسائل تأثير فعالة لمجابهة سلطات الإدارة المركزية وهي أدوات رمزية للغاية⁽²⁾، تتمثل في التقرير الذي يقدمه الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حول نشاطات

(1) لتفاصيل أكثر، أنظر: بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص224-231.

(2) إلى جانب إمكانية إنشاء لجان خاصة للتحقيق في شأن ما في البلدية أو الولاية كوسيلة رقابية، فقد استحدثت المشرع في قانون الولاية تقنية السؤال الكتابي، وعلى إثره يحق لكل عضو في المجلس الشعبي الولائي من أن يوجهه إلى المدراء والمسؤولين المحليين ممثلي الدولة، على أن يتم الرد كتابيا خلال (15) يوم من تاريخ تبليغه السؤال، إلا أن المشرع لم يرتب عليه أي أثر عند عدم الالتزام به، ولو أن السؤال مظهرًا برلمانيا محاكيا للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع لجان التحقيق، إلا وأنها تعد احدى الأدوات التي تعزز مكافحة الفساد من جهة، وتعيد بعضا من التوازن لمكانة المنتخب المحلي ومتابعة الشؤون المحلية من طرف ممثلي المواطنين من جهة أخرى، ونرى أن تعميمه لاحقا في البلدية أمرا =

المجالس بين الدورتين ومدى تقدم تنفيذ المداولات السابقة، وبناتج القرارات والاقتراحات التي رفعها المجلس الشعبي الولائي إلى السلطة العليا، مما تؤكد تفوق مركز ممثلي الوصاية عنها.

- تتدخل السلطة المركزية أيضا في المنتخب المحلي من خلال دورها في تنظيم الانتخابات المتعلقة بتشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، فالإدارة سابقا هي من تقوم بكامل العملية الانتخابية من بدايتها إلى إعلان النتائج مع تواجد محتشم للقضاء، وكانت تتواجد في كل مفاصل انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وحاليا فقد انحسر دورها في قبول الترشيحات والمصادقة على قوائم المترشحين، بما يفيد أنها لم تفقد وسائل تأثير جد هامة وفعالة، خاصة إذا علمنا أن البيئة السياسية والثقافية تؤثر في نتائجها وهندسة المجالس بعدها، فلا تجدنا نغالي عندما نقول أن الإدارة تساهم بكل ما تحوزه من امتيازات في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، وهي بذلك تتحمل مسؤولية ضعفها وما ينجر عنه من آثار على التنمية والاستقرار ومنظومة الحقوق والديمقراطية، ولذلك نرى ضرورة إيجاد هيئة مستقلة لتنظيم الانتخابات المحلية، الأمر الذي تجسد بالنص عليه بموجب القانون العضوي (07/19) المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات⁽¹⁾، التي ينتظر منها تقليص أدوار الإدارة في العملية الانتخابية وإلزامها حدودها، ذلك لأنها لم تقم بتنظيم أي استشارة انتخابية لحد الآن حتى نستطيع تقييم أثرها على المجالس المحلية المنتخبة.

=محمودًا، لذا فقد نصت المادة (37) من قانون الولاية على أنه: "يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، يجب على مديري ومسؤولي هذه المديرية والمصالح الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشرة (15) يوما من تاريخ تبليغه نص السؤال المبيّن على الإشعار بالاستلام".

في حين ذهب المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 إلى أبعد من ذلك، واقترح مساءلة الوالي كتابيا كذلك، حيث جاء في المادة (260) منه: "يمكن لكل عضو من المجلس الشعبي الولائي أن يوجه تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي الولائي، سؤالاً كتابيا للوالي، وتخصص له إجابة كتابية من الوالي خلال أجل مدته 30 يوما".

أنظر: **المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018**، المرجع السابق، ص 67.

⁽¹⁾ تم سحب تنظيم الانتخابات المحلية من الإدارة ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية على إثر الحراك الشعبي مؤخرًا، وأصبح من صلاحيات السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ولحداتها ما زلنا لم نشهد أي انتخاب على مستوى الجماعات الإقليمية من تنظيمها، على الرغم أننا نسجل أن تكفل هذه السلطة ليس كاملاً بل جزئياً بتنظيم الانتخابات المحلية، هذا وقد تم استحداثها بموجب القانون العضوي (07/19) المؤرخ في 14/09/2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (55)، المؤرخة في 15/09/2019.

- تساهم الإدارة المركزية من خلال أعوانها وممثليها الذين يملكون سلطات قانونية في مواجهة المنتخبين نظراً لسمو مراكزهم القانونية، فقد أضحت صناعة وإصدار القرارات المحلية على النحو الذي يتوافق ونظرة هذه الإدارة المركزية، لذا يجب تمكين الجماعات الإقليمية من استقلالها كاملاً وتحجيم وجود ودور ممثلي الدولة على مستواها.

2- المساهمة في صناعة القرار المحلي: الوصاية الإدارية في الأصل لا تعني البتة سلب القرار المحلي، لذا فيحرص المشرع الإقليمي على إحاطتها بمجموعة ضوابط يفرضها القانون لحماية كل المصالح، وتتخذ الوصاية على أعمال المجالس الشعبية المحلية شكلاً آخرًا تقليدياً، تتمثل في فحص القرارات المحلية وإخضاعها لمعايير الإدارة المركزية مشروعية وملاءمة من قبل ممثليها، وتتمثل أعمال المجالس المحلية في صورتها ما تقوم به ضمن اختصاصاتها ما يدخل في طائفة الأعمال الإيجابية، وأما ما امتنعت عن تنفيذه أو القيام به فيعد عملاً سلبياً، ويستوجب معه الحل من طرف المركز⁽¹⁾.

أ- الرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية: ممارسةً لسلطتها الرقابية على ما يمكن اعتبارها أعمالاً إيجابية، بأن تنتزع السلطة المركزية لنفسها موقعا إضافيا للتأثير في القرار المحلي، وبعبارة أخرى فهي مساهمة مركزية في القرار اللامركزي، فلا محالة أنه يؤثر على أداء المنتخب المحلي ويعطي سلطة تقديرية للمركز للنظر في أعمال الجهات اللامركزية، فالقرارات المحلية تخضع لفحصها من طرف الجهات المركزية، إذ يتاح لها التصديق على المداولات أو رفضها دون القيام بأي تعديل عليها، ويحفظ القانون مصالح الجماعات الإقليمية من حيث أنه يعتبر تجاوز الآجال القانونية للتصديق قبولا ضمنياً⁽²⁾،

(1) يقصد بالأعمال الإيجابية المحلية قيام المجالس الشعبية المحلية بالاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون، وهذه الأخيرة تكون محل رقابة السلطة الوصية أما عن طريق التصديق أو الإلغاء، بينما يقصد بالأعمال السلبية الامتناع وعدم قيام المجالس المحلية بالاختصاصات الموكلة لها، وهي التي تكون محل رقابة عن طريق إجراء الحل. أنظر: نسيمه قادي، "الرقابة على الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص 41-50.

(2) تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، وعندما لا يعلن الوالي قراره خلال مدة (30) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية للمداولات التي يفرض عليها القانون مصادقة صريحة المقررة بالمادة (57) من قانون البلدية. أنظر المواد: (56) والمادة (58) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية. تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون أيضاً، إذا تخلفت الوصاية عن المصادقة على مداولاته خلال (21) يوماً من إرسال مستخلصاتها للوالي، بينما يقتضي استنفاد مدة (02) شهرين من إيداعها لدى الوزير المكلف بالداخلية للمداولات التي تتطلب التصديق الصريح والواردة بالمادة (55) من قانون الولاية.

كما قد يطال أعمال المجالس أداة وصائية أخرى تتمثل في الإلغاء أو البطلان⁽¹⁾ وهو إجراء يتم في أطر قانونية وزمانية يمكن للوصاية من خلاله إزالة قرار صادر عن جهة لا مركزية نتيجة مخالفته قاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة، فيؤدي إلى إنهاء كل مفعول قانوني لمداولات أو قرارات السلطة المحلية، وبأخذ صورة الإلغاء الوجوبي أو النسبي أي ما يطلق عليهما أيضا البطلان المطلق أو النسبي.

ب- الحل أو القرار السلبي للإدارة: لا يعني دائما أن كل أداة وصاية الهدف منها هو عرقلة الإدارة المحلية، بل لها مزايا تفرضها مبادئ سير المرافق العامة، ولعله تظهر أهمية الحل كوسيلة وصائية عندما يؤدي إهمال وسلبية الهيئات المحلية التي ينتج عنها تعريض المرافق المحلية لخطر التوقف أو عدم الانتظام، مما يؤدي إلى الإضرار البالغ بالسكان المحليين الذين يتلقون خدمات هذه المرافق، كما أنه أي الحل يرمي أيضا إلى احترام المشروعية⁽²⁾.

ج- الحل أو التدخل الصارم للسلطات المركزية بإعدام المجالس الشعبية المحلية: وإن تخلى المشرع عن توقيف المجالس المحلية المنتخبة بتعليق نشاطها أو تجريد عملها مؤقتاً، فقد احتفظ للإدارة المركزية بالحل كأداة رقابية، ذات الطبيعة الصارمة فهي تعد الأكثر خطورة نظراً للأثار التي تنجم عليه التي تقضي إلى إنهاء وإعدام المجلس وتجريد أعضائه من أحييتهم التمثيلية.

لذا وتلافياً لأي إساءة أو الإفراط في استعماله دون مصوغات قانونية، فقد حاول المشرع حصر حالات تدخل المركز في استخدامه واللجوء إليه من جهة، وبالمقابل توفيره لحماية أكبر للمجالس المحلية المنتخبة من جهة ثانية، فقد عدت المادة (46) من قانون البلدية ثمان (08) حالات موجبة للحل، والمادة (48) من قانون الولاية بـ(07) حالات كذلك متشابهة إلا ما اختلف بشأن طبيعة البلدية عن الولاية، وبمعابنتها نجد أن بعضاً منها قد انتابها بعض الغموض، الأمر الذي يوسع من مجال السلطة التقديرية للإدارة

= وكان المشرع الجزائري أراد القول أن الأصل في مداولات المجالس المحلية المنتخبة هو التنفيذ، ما لم يتبين خلاف ذلك بأن تضمنت المداولة مثلاً مجال خارج الاختصاص، أو وجب خضوعها لمصادقة صريحة أو شارك فيها منتخبون معينون بموضوع المداولة. أنظر: عمار بوضياف، "الوصاية على أعمال المجالس لبلدية في دول المغرب العربي الجزائر- تونس-المغرب"، المرجع السابق، ص 07.

وبالنظر للواقع العملي فإن التصديق الضمني لا يتم اللجوء إليه، وقلما يُستعمل لأن المسؤولين المحليين لا يقومون في الغالب بأي عمل إلا بناءً على موافقة صريحة من سلطة الوصاية. أنظر: مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص 82.

(1) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 109.

(2) محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 387.

المركزية للإقدام عليه⁽¹⁾، ليزيدها قوة عن قوتها ويضعف البلديات والولايات عن ضعفها، ذلك لتعلق مصير بقائهما برغبة المركز وتقديره لهذه الأوضاع والحالات، لذا يجب حُسن التحديد والضبط الدقيق⁽²⁾.

3- الوصاية الإدارية بين الإلغاء الكلي وترشيد استعمالها: إن الجمود والتجبر الذي تشهده الأجهزة المحلية يعود في جزء منه إلى التواجد الدائم والمطلق لسلطة الوصاية التي تتدخل بشكل مستمر في كل المجالات⁽³⁾، مما يدعونا للبحث في سبل ترشيدها وعقلنتها وكيفيات التوجه المدروس نحو التخلي عنها، غير أن الحديث عن إلغاء الرقابة كلياً في الوقت الحاضر يبدو غير موفق تماماً، وذلك لسبب محوري يتلخص في الوضع المُزري للإدارة المحلية الجزائرية، ولذلك يجب اتباع سياسة لتطويرها وفق أبعاد شاملة تعمل على تمكين هذه الجماعات مزيداً من الحرية في الإدارة والتسيير والتمويل، حتى تتمكن من حيازة أمرها واسترجاع سيادة قرارها، حينها يمكن التطرق لمسألة التخلص من الوصاية بشكل نهائي، وبسبب التقييد الكبير للرقابة التي تخضع لها هذه الجماعات غير فعالة كذلك، ولهذا وجب التخفيف من هذه الرقابة والتضييق منها إلى أبعد الحدود، وتحضير الولاية والبلدية خاصة تدريجياً على تولي كل شؤونها دون حاجة إلى تدخل الدولة أو الاعتماد عليها.

نستخلص من كل هذا أنه ولتوسيع اللامركزية الإقليمية، لا بدّ من تحقيق نظام الوصاية وجعلها رقابة مشروعية دون الملاءمة⁽⁴⁾، إضافة إلى توحيد الرقابة الإدارية التي تمارسها الوزارة الوصية، التي من

(1) نادية تياب، المرجع السابق، ص 28.

(2) الغموض وعدم الوضوح يتعلق بالمطّات (01)، (04)، (06)، (08) في المادة (46) من قانون البلدية، وتقابلها المطّات (01)، (04)، (07) في المادة (48) من قانون الولاية.

حيث أنه افتقد للدقة من حيث خرق الأحكام الدستورية، وكذلك ما تعلق بالاختلالات الخطيرة المثبتة والمتعلقة بالتسيير والمساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم، وذات الأمر فيما يتعلق بالخلافات الخطيرة المعيقة للتسيير بين الأعضاء، ونفس الأمر للظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجالس المحلية المنتخبة. لذا فالضرورة تقتضي بالنظر لطبيعة هذه الأشخاص القانونية والعلاقة بينهما، الوضوح والدقة من حيث بيان المدى والجهة المسؤولة والزمان اللازم، وسحبها من الوصاية بأن تسند لجهات قضائية سواء في التفسير أو إثبات وضعيات وحالاتها ومقتضيات تطبيقها.

(3) مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، المرجع السابق، ص 82.

(4) موضوع الملاءمة يجب أن يبقى من الاختصاصات الأصلية للهيئة اللامركزية التي لا تمتد إليها رقابة السلطة الوصائية تأسيساً أو على أساس أنها هيئات أصلاً مستقلة تتمتع بأهلية تصريف شؤونها الذاتية بنفسها، فرقابة الملاءمة بوصفها رقابة على السلطة التقديرية للهيئات اللامركزية، تنطوي على المساس باستقلال هذه الهيئات، إذ يقوم هذا الاستقلال أصلاً على أساس حرية العمل - أي تقدير الملاءمة - من جانب الهيئات اللامركزية، ومن أجل ذلك ينبغي =

شأنها تسهيل نشاط الجماعات الإقليمية، فيكون دور الولاية مثال مقتصرًا على التنسيق بين البلديات، إذن فالحل يتعلق باختيار طريقة تتلاءم مع إمكانياتها وتزاعي درجة قبول المحيط الإداري لهذا التغيير.

ثالثًا: تفعيل الأدوار الرقابية المختلفة

تخضع الجماعات الإقليمية إلى أنواع أخرى من الرقابة غير المسلطة عليها من الإدارة المركزية، والتي يتطلب تفعيل أدوارها كالسياسية، القضائية والشعبية، تؤدي بالمحصلة إلى إيجاد النموذج الخاص بها في الجزائر، بالنظر إلى الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية للبلاد، بشكل مختصر تتمثل هذه الأنواع الرقابية، في:

1- الرقابة البرلمانية: وهي الرقابة التي يباشرها البرلمان على الجماعات الإقليمية بشكل أو بآخر، وعلى اعتبار أنها جزء من السلطة التنفيذية أي البلدية والولاية، وفي إطار دوره الرقابي فلا مناص من خضوعها للرقابة التي يقوم بها البرلمان ومساعدة الحكومة على الخدمات المقدمة وسياساتها على مستوى الأقاليم سواء مركزيا أو تختص بها جهات لا مركزية، كما أن البرلمان الجزائري في إطار دوره التشريعي فهو مختص بتنظيم النصوص القانونية المتعلقة بهذه الجماعات، وهو ذاته أيضا من يحدد التنظيم الإقليمي للبلاد بخلق وإنشاء وحدات محلية جديدة أو دمجها أو إلغائها، فضلا عن أنه من يحدد صلاحياتها ومالياتها وبيان علاقتها مع الجهات المركزية، وبالنظر للسلطات التي يباشرها بهذا الشأن، فإن له دورًا جوهريًا في تحديد مكانة الجماعات الإقليمية ومدى فعاليتها في الشأن المحلي بعد الدستور في التنظيم الإداري الجزائري.

2- الرقابة القضائية: إلى جانب دورها في الرقابة على قرارات الوصاية الصادرة عن الإدارة المركزية على المستوى المحلي أو المركزي، فالسلطة القضائية أحق في الرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية، كونها تعتبر الأقرب إلى توفير الضمانات للأفراد عن غيرها من أساليب الرقابة الأخرى، لما تتوفر عليه من عقلية قانونية ومركز خاص يجعلها بمنأى عن المؤثرات السياسية⁽¹⁾.

كما تعتبر الرقابة القضائية وسيلة تُساهم في الحد من تعسف الإدارة المركزية في مواجهة الجماعات الإقليمية، وكذا يمكن أن تخفف من عيوب المشروعية التي تتخلل نشاطات هذه الجماعات، وضمان جبر

=على المشرع احترامًا لهذا الاستقلال حصر الرقابة الوصائية في رقابة المشروعية. أنظر: خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 221. وكذلك: صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 113-114.

(1) منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص 373.

الأضرار الناتجة عنها، وذلك من خلال إخضاعها لرقابة القاضي الإداري⁽¹⁾، فهي تنظر وتحكم في كل القرارات الصادرة المعروضة عليها في منازعات الجماعات الإقليمية، للدولة أو لكل ذي مصلحة أن يرفعها أمام الهيئات القضائية المختصة، التي تختص كقاض للمشروعية ومدى سلامة القرارات وفقا لمبدأ المشروعية، وكذا كقاض للنظر والفصل في دعاوى القضاء الكامل أي دعاوى التعويض والمسؤولية الإدارية ودعاوى الصفقات العمومية.

يساهم بداية القضاء في ضمان حقوق وحريات الأفراد في الانتخاب والترشح، فهو يتولى الرقابة على قرارات الإدارة بخصوص العملية الانتخابية المحلية لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية، فضلاً عن رقابته للقرارات المتعلقة بصيرورة العهدة الانتخابية المحلية لأعضائها بما فيهم الرؤساء من قرارات المركز، فهو ملجأ آمن وضامن لحقوقهم، كما أنه يتصدى لكل القرارات التي تصدر عن إدارة الجماعات الإقليمية والتي تلحق ضرراً بالآخرين.

نرى ضرورة أن يتم الاستعاضة بالرقابة القضائية عن الرقابة الإدارية كلية بشكل تدريجي ضمن خطة قصيرة الأمد، وندعم فكرة توفر المحاكم الإدارية خاصة على تعداد كاف من القضاة وتكوين متخصص لا سيما في التنظيم الإداري والانتخابات وكذا مادة الصفقات العمومية، الضرائب، لمواجهة نوعية وحجم الملفات التي تخلفها هذه العملية، يجدر الإشارة بنا إلى دور مجلس المحاسبة الذي يجب أن يلعبه في إطار الرقابة المالية ومكافحة الفساد، بجعله كجهة محايدة فيما يتعلق بالمالية المحلية، تفادياً لفرض المركز رأيه فيها يتعلق بالقرارات حولها، وذلك بجعله جهة يحتكم إليها وتنفيذ قراراته قبل ممارسة الحلول خاصة، وتصبح حجة على الكافة كما يجب أن يلعب دوراً أكثر في متابعة والكشف عن جرائم الفساد الإداري والمالي ومتابعة المخالفين قضائياً.

3- الرقابة الشعبية⁽²⁾: في إطار الديمقراطية التشاركية والتي يمارسها المواطن المحلي عن طريق مساهماتهم المباشرة أو عن طريق آليات أخرى كالإعلام وجمعيات المجتمع المدني والأحزاب السياسية،

(1) نسيمه قادي، "الرقابة على الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري"، المرجع السابق، ص 194.

(2) يطلق عليها الدكتور "محمد إبراهيم رمضان" بالوصاية الجماهيرية ووصاية الرأي العام، والتي تقوم على أساس مبدأ سيادة الشعب ومصدر السلطات، وتملك من الأدوات ما يجعلها تساهم في الرقابة على الجماعات الإقليمية في الأنظمة المقارنة من خلالها، حيث يشاركون في اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية، وتقديم الشكاوى والاستفتاء الشعبي، فضلاً عن التصديق على بعض قراراتها كشرط لتنفيذها، النقد والنقد الذاتي، الطعن القضائي، محاسبة أعضاء المجالس المحلية لتصل حتى عزلهم، ومساهماتهم في شفافية النشاط المحلي من خلال وسائل عدة بغية الحصول على المعلومات والقرارات. أنظر في ذلك: محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 283-290.

فقد قلصت المشاركة من الآثار السلبية للديمقراطية التمثيلية، ونظرًا لمحدودية تدخلاته فالمواطن مدعو لمسايرة ومرافقة الأجهزة المحلية ووضعها تحت مجهر الرقابة بشتى الوسائل بشكل مباشر أو عن طريق آليات وأطر متنوعة ومستحدثة، لذا فقد تتخذ الرقابة الشعبية شكلًا مباشرًا أو غير مباشر.

أ- الرقابة الشعبية المباشرة: وتظهر بداية في مشاركة المواطن المحلي في كامل مراحل العملية الانتخابية لاختيار أعضاء المجالس المحلية، انطلاقًا من عملية تسجيل الناخبين ومراجعة القوائم الانتخابية، ثم الرقابة الممتدة لمتابعة سيرها إلى حين إعلان النتائج وتثبيت المجالس الشعبية المحلية ورؤسائها، ولا ينتهي دور المواطن الناخب عند انتخاب الأعضاء بل يستلزم المتابعة الدائمة والمستمرة لأعمال المجالس وكل قرارات الوحدة المحلية، بما يتيح تفعيل دور المواطن من جهة، ومكافحة كل الظواهر السلبية والفساد الإداري والمالي من جهة أخرى، ومساهمة في تفعيل وشفافية الأداء المحلي حمايةً للمصلحة المحلية.

ب- الرقابة الشعبية غير المباشرة: وتتخذ هذه الرقابة عدة صور وأشكال ووفق أطر مختلفة، نبينها بإيجاز على النحو التالي:

■ رقابة الأحزاب السياسية: يعتبر الحزب كل تجمع من الأشخاص الذين يؤمنون ببعض الأفكار الأساسية ويعملون على انتصارها وتحقيقها، سعيًا للوصول للسلطة أو التأثير في قراراتها⁽¹⁾، إذ تمارس الأحزاب السياسية رقابتها على الجماعات الإقليمية بأساليب مختلفة، من خلال سن القانون المحلي وكذا الرقابة على الحكومة، زيادة على ذلك فهي تبدي اهتماما كبيرا بالانتخابات المحلية، نظرًا للدور الفعال في تقديم المترشحين والبرامج وتسعى للتواجد المكثف فيها، وكما تتدخل بحكم تواجدها في البرلمان في توجيه الوصاية الإدارية عليها، فضلًا عن ذلك فهي تتدخل في ممارسة الاختصاصات المحلية، ولها من السلطة من تكوين وتوجيه وتأديب أعضائها المنتمين للمجالس المحلية، بيد أنه وبالنظر للواقع الجزائري ولما تحوزه من أدوار في تشكيل وتسيير المجالس المحلية المنتخبة، ونظرًا لجمود وغلق الساحة السياسية الوطنية، لم تستطع معها الأحزاب التأثير بالشكل الإيجابي كأداة رقابية بكل سبل التدخل المتاحة لها في ترقية وتطوير الجماعات الإقليمية.

■ رقابة الإعلام المحلي والوطني: الوصاية الصحفية تلعب دورًا مهمًا في الرقابة على الجماعات الإقليمية تقويم سلوكها وحثها على احترام القانون وحماية المصلحة العامة، بما تملكه من قوة وتأثير في الرأي العام فهي عين الشعب ولسان حاله، علاوة على ذلك تقوم بإبلاغ الجماهير وتوعيتهم بخصوص ما

(1) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 139.

يهتمهم من أخبار وأحداث وتوجيه أنظارهم إلى ما يمسهم من أخطاء وانحرافات بكشف النقائص والسلبيات، فهي بذلك تملو كل أنواع الرقابة الأخرى⁽¹⁾.

ما يمكن أخذه بجديّة في دور المواطن المحلي في ظل طفرة تكنولوجيا الإعلام والاتصال، بأن يتحول إلى المواطن الصحفي أو الشاهد، نظرًا لما توفره هذه التكنولوجيا من تقنيات وبرامج تسمح القيام بذلك، فقد بات من اليسير الكشف عن الفساد بشتى أنواعه، والإبلاغ عن مواقع الخلل لإصلاحه، ومتابعة أنشطة المجالس الشعبية المحلية ومدى فعاليتها من خلال الأطر الإعلامية المحلية من قبيل شبكات التواصل الاجتماعي والوسائط الرقمية وغيرها.

■ تفعيل أدوار المجتمع المدني الرقابية: لا شك أن المشاركة هي أحد أبرز مقومات ديمقراطية الإدارة التشاركية والحوكمة المحلية، ومع تنامي أدوار المجتمع المدني في الديمقراطيات الحديثة فقد بات ضرورة كونه يحتل مكانة بارزة داخل الوحدات المحلية، فهي تضطلع برقابة غير رسمية لكنها مؤثرة، حققت من خلالها نتائج ملموسة تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني⁽²⁾.

تساهم مؤسسات المجتمع المدني من خلال تفاعلها مع الممارسة السياسية المحلية في تحسين التسيير المحلي، من خلال دورها في نشر الثقافة السياسية، لتوسيع المشاركة المحلية والقضاء والحد من الظواهر السلبية من قبيل العشائرية، ونشر الوعي في القدرة على اختيار البرامج المتنافسة على أسس موضوعية⁽³⁾.

لا يزال تنظيم المجتمع المدني ارتجالياً وعضوياً في شكل ديكور تجميلي، وغالبًا ما يتم احتوائه من طرف السلطات المحلية، ليلعب في كثير من الأحوال دور المساند لبرامج وسياسات محلية ووطنية، مما يفقده الأهمية اللاتقة عند المواطن المحلي وينفر منه والتعامل معه، لذا ويفعل وسائل التواصل الجديدة يجب أن يلعب أدوارًا أكبر وأعمق في العملية الرقابية، وتجاوز محدودية الأداء بالرغم من الوجود القانوني العريض، وهذا من خلال استعادته وتحريره من قبضة السياسيين أولاً.

(1) للمزيد أنظر: محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 294.

(2) يعتبر المجتمع المدني موازيًا للمجتمع السياسي الإداري الرسمي، يتشكل من مؤسسات أبرزها الجمعيات بشتى أنواعها واهتماماتها، لجان الأحياء، المنظمات المهنية، النوادي الرياضية والثقافية، وغيرها ويتمثل دورها الرقابي كونها أحد أبرز جماعات الضغط على الجماعات الإقليمية، وهي أجهزة لنقل انشغالات وشكاوى المواطن المحلي. أنظر: عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 138.

(3) فائزة يوسف، "تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، ص 12.

رابعاً: تبني الرقابة القضائية كخيار مستقبلي بديل للوصاية الإدارية

تتمثل هذه الفكرة في تصور مستقبل الوصاية على الجماعات الإقليمية، ومؤداها هو الأخذ بنظام رقابي يمنع سلطة الوصاية في التصدي للقرارات المحلية إلا باللجوء للقضاء، وتضييقها إلى الحدود التي لا تؤثر في استقلالية الجماعات الإقليمية، كما هو معمول به في الأنظمة المحلية المقارنة.

وبمعاينة واقع الجماعات الإقليمية التي تعاني عللاً مزمناً في كامل أسسها نتاج التدخل المفرط للسلطة المركزية بممارسة وصاية يمكن اعتبارها حقيقية، فإن الكلام حول إلغاء الرقابة بشكل جذري راديكالي غير مُحَبَّب، كما أنه يعتبر ضريباً من الخيال حالياً كما أسلفنا التطرق إليه، لذا يستوجب معه المرور المتأنى والتحضير المتلائم والمدرّوس للقيام بالمهام الموكولة لها، ونظراً لطبيعتها الهشة من حيث إطارها القانوني وعمومية صلاحياتها وقلة إمكانياتها، فنرى وجوبية انتهاج استراتيجية متدرجة تقتضي تطوير هذه الهيئات الإدارية، بمنحها وسائل التدخل المناسبة لاستقلاليتها وضمان فعاليتها، وعندما يتم التأكيد والاطمئنان من قدرتها وصلابة تكوينها يمكن القول حينها أن إلغائها بات ضرورة وبشكل حازم، فضلاً عن أن الرقابة التي تخضع لها لم تحقق أي فعالية لصالحها وذلك بسبب التقييد الكبير الذي توجهها به الإدارة المركزية، ولهذا وجب التخفيف من هذه الرقابة والتضييق منها إلى أبعد الحدود، وضمان مرافقة فعلية تعمل على تحضير هذه الجماعات تدريجياً على تولى كل شؤونها دون حاجة إلى تدخل الدولة.

لتوسيع وتعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية في هذا الجانب، لا بدّاً بداية من تخفيف نظام الرقابة، بالتخلي أولاً عن رقابة الملاءمة وجعلها رقابة مشروعية قبل التبني الكامل للرقابة القضائية، إضافة إلى توحيد هذه الرقابة الإدارية من قبل الجهات التي تمارسها الإدارة المركزية، كما يمكن ما من شأنه تسهيل نشاط الجماعات الإقليمية، كأن تمارس الولاية أدواراً رقابية ذات طبيعة بيداغوجية وتوجيهية، وتساهم كذلك في التنسيق بين البلديات، إذن فكل إصلاح يتعلق بها يجب أن يتم باختيار طريقة تتلاءم مع إمكانيات هذه الجماعات وواقعها وتقاليدها الناجمة عن تراكم خبرات تطبيقها، على أن يتم مراعاة درجة ومدى استعداد وقبول محيطها البيئي لهذا التغيير.

الفصل الثاني

تفعيل المشاركة الشعبية و تثمين الديمقراطية التشاركية

لم تعد الديمقراطية كآلية مجردة محصورة في العملية الانتخابية، تتجلى في توفير أطر للتنافس السياسي بين الأحزاب والمكونات السياسية، ولا هي كذلك حكم الأغلبية دون مراعاة لتمثيل الأقلية داخل المؤسسات التمثيلية، بل باتت فضاء تشاركياً لاحتواء المبادرات والمساهمات للمواطن المحلي فرادى وجماعات، الأمر الذي يستدعي توفير الآليات والسبل الكفيلة لكل صور وأساليب المشاركة الشعبية، لتمكين الأفراد من المساهمة والتأثير في صناعة القرار المحلي، بما يؤدي بالنهاية إلى اعتبار المشاركة قيمة إضافية لها من المزايا ما تكمل به مبدأ التمثيل، في متابعة ومراقبة ومحاسبة أعمال المنتخبين المحليين.

تعتبر المشاركة كحل يستجيب لأزمة التمثيل السياسي وإشكال الحكم، إلا أنه لا يمكن اعتبار كل مشاركة تقي بالغرض وتؤدي إلى إيجاد مجالس تمثيلية حقيقية، بما يعني أنه ليست كل انتخابات تفرز أعضاء لهذه المجالس المحلية تحظى بالشرعية الكافية وتحوز على رضا المواطنين، مما يستوجب علينا تفعيل المشاركة كمبدأ يؤدي إلى تحسين التمثيل، من خلال توفير ضمانات كافية لإدارتها في أفضل الظروف التي توفر البيئة المناسبة لتحقيقها في ظل النزاهة والشفافية، وتنتج عنها مجالس شعبية محلية شرعية وحقيقية.

غني عن البيان أن المشاركة المنظمة للمواطنين سواء في تشكيل المجالس المحلية أو في تسييرها، بصفته مواطناً ناخباً أو مترشحاً أو من أحد أعضائها ممارساً، أو لكونه مواطناً محلياً يشارك في إطار المجتمع المدني أو في أي تشكيل مدني يبعث إلى تقييم وتقويم النشاط الإداري المحلي، وتُساهم المشاركة بشكل أو باخر في صناعة والتأثير في القرار المحلي، عليه قد تأخذ المشاركة العديد من الأساليب وتعتمد آليات وأدوات متنوعة لترقيتها وتعزيز تواجد المواطنين وإدماجهم في السياسات المحلية.

تشمل الديمقراطية التشاركية بصفة عامة طرقاً مختلفة لتدخل المواطنون، سواء كان بشكل فردي أو من خلال الجمعيات، وتأخذ أشكالاً عدة ومتنوعة تهدف إلى إشراك المواطن في تشكيل وتسيير الشأن العام المحلي، والذي سنوضحه في المبحثين الآتيين:

- المبحث الأول: نظام المشاركة الشعبية ودوره في تشكيل مجالس محلية نوعية.
- المبحث الثاني: تثمين وتفعيل الديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون المحلية.

المبحث الأول

نظام المشاركة الشعبية ودوره في تشكيل مجالس محلية نوعية

برزت الحاجة إلى تجديد دور المواطن المحلي بتفعيل وتشجيع روح المشاركة، لما يعود من إيجابيات لمساهمتها في تجاوز مخلفات الديمقراطية التمثيلية، والقطيعة التي بينه وبين ممثليه على مستوى المجالس الشعبية المحلية، وتراخي تلك الرابطة بمجرد ممارسة حقه في الانتخاب دورياً، لذا فإن المشاركة تُعطي أملاً جديداً لتحقيق تطلعاته وتلبية احتياجاته، من خلال مساهمته في ترشيد القرارات المتخذة لصالحه، حيث تعد عملية إدماجه وتيسير مشاركته ذات أهمية محورية لا سيما على مستوى الجماعات الإقليمية من جهة، وعلى فعالية النشاط المحلي وطرق إدارة وتسييرها من جهة ثانية.

ترتبط الانتخابات دوماً بالمشاركة الشعبية فهي تقدم طابعاً ديمقراطياً، لذا فالجماعات الإقليمية تعد امتداداً للديمقراطية السياسية لكن على نطاق محلي⁽¹⁾، وقد اعتمد المشرع الجزائري في تشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على أسلوب وحيد تمثل في انتخاب كافة أعضائه، بشكل مباشر من طرف مواطني البلدية والولاية، سواء للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية، مستبعداً بذلك إمكانية التعيين كلياً أو جزئياً فيها، لذلك فالانتخابات تعد أبرز صور المشاركة التي تغذي فكرة الوصول إلى تمثيل صادق ومعبر، باتخاذ أفضل وأليق نظام انتخابي يُساهم في تعزيز المشاركة الشعبية السياسية، ويدفع نحو تحقيق الغاية من الانتخابات في حد ذاتها، بما يكسب هذه المجالس شرعية التمثيل ويضمن استقلالها وحرية قراراتها.

إلى جانب اعتبار الانتخابات كآلية ديمقراطية ومعطى أساسي في تحقيق مشاركة المواطن، وتؤدي إلى المساهمة في الحياة العامة، غير أنه تبرز إشكالية القدرة على ضمان إيجاد قواعد انتخابية عادلة تحمي حقوقه في المشاركة كناخب أو مُنتخب، وتسعى إلى محاربة كل مطاعن ضعف التمثيل وشرعيته، من قبيل العزوف الانتخابي، التزوير، ومسألة حياد الإدارة الانتخابية.

لذا سنتطرق إلى أهم صور المشاركة الشعبية ضمن النظام الانتخابي المحلي، وبيان سبل تفعيلها في تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية، من خلال المطالبين التاليين كما يلي:

- المطلب الأول: المشاركة المحلية كآلية لتشكيل وتعزيز استقلالية المجالس المحلية (الصور والأساليب)
- المطلب الثاني: الآليات الإجرائية وضمانات تعزيز المشاركة في الانتخابات المحلية.

(1) أمين سلامة العضائيلة، المرجع السابق، ص 11.

المطلب الأول

المشاركة المحلية كآلية لتشكيل وتعزيز استقلالية المجالس المحلية (الصور والأساليب)

تشكيل المجالس الشعبية المحلية وباقي هيئاتها يلعب دوراً مهماً في تطبيق نظام الجماعات الإقليمية وصيانة استقلالها، لذا فطريقة تحديد أعضاء المجالس وهياكل الوحدات الإقليمية ومدى تواجد المواطن فيها تؤثر إلى إمكانية التأثير في صناعة ومتابعة القرار المحلي وترشيده، فضلاً عن القواعد القانونية المساهمة في تشكيلها بانتخاب أعضائها، لهو عامل أكثر أهمية تبرز من خلاله مكانة مشاركة المواطنين فيها وفي كل مراحل عمليات اختيارهم، ما اتسمت هذه العملية الانتخابية المحلية بالعدل والنزاهة والشفافية من ناحية، وسمحت كذلك بتيسير أساليب وصور مشاركتهم فيها من ناحية أخرى.

يظهر الانتخاب كأحدى أبرز مظاهر التفاعل بالمشاركة الشعبية المحلية، والتي قد تؤثر نتائجها عليه بشكل مباشر في تشكيل المجالس الشعبية المحلية المسؤولة عن التنمية المحلية وأهم ما يعتمد عليه المواطن في حياته اليومية⁽¹⁾، حيث تلعب الطريقة التي يترجم بها عدد الأصوات في الانتخابات إلى مقاعد في المجالس التشريعية أو المجالس المنتخبة الأخرى المتمثلة في النظام الانتخابي دوراً جوهرياً ومعيارياً⁽²⁾، لذا فإن هذه المقاعد في الحقيقة تعبير عن إرادة الجماهير العريضة وفضاء المشاركة الشعبية داخل مؤسسات الدولة من خلال الجماعات الإقليمية، ما ينبغي إيلائها القدر اللازم من الاهتمام وإعطائها المكانة المتناسبة مع ذلك.

عليه وتنميئاً للمشاركة الشعبية في الشأن العام المحلي كمبدأ، يجب أن يظهر تطبيقه وتجسيده من خلال النصوص القانونية، فكيف ساهم المشرع في تسهيل وتهيئة سبل المشاركة للمواطنين في ممارسة حقهم في انتخاب ممثليهم، وتمكينهم من حقهم في الترشح لعضوية هذه المجالس المحلية المنتخبة.

الفرع الأول

مدى مساهمة النظام الانتخابي في تعزيز المشاركة الشعبية

يتكفل النظام الانتخابي ببيان الشروط الواجب توفرها في طرفي العملية الانتخابية والمتمثلة في الناخب والمترشح، حيث يسعى المواطن المترشح إلى استقطاب أصوات المواطن الناخب، بما يفيد أن المشاركة في تشكيل المجالس تتخذ صورتين يتمتع من خلالها المواطن المحلي من ممارسة حقه في الانتخاب وحقه

(1) سهام العبداني، السعيد ثابتي، تطبيقات الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الميدان للدراسات الرياضية والاجتماعية والإنسانية، العدد (09)، المجلد (03)، جامعة زيان عشور، الجلفة، الجزائر، 2020، ص 265.

(2) منى حسين عبيد وآخرون، المرجع السابق، ص 157.

في التصويت أيضاً، لذا ينبغي على المشرع في إطار تشجيعه للمشاركة تهيئة الظروف الملائمة لها، وتيسير شروطها بما يدعم شرعية التمثيل للمنتخب المحلي من جهة، ومن جهة أخرى يساهم في تطوير الجماعات الإقليمية وحوكمتها.

بما أن المشاركة الانتخابية تستدعي وجود ناخبين ومرتشحين، فما هي الشروط التي فرضها المشرع على هذه الأطراف ومدى مساهمتها في تكريس مبدأ المشاركة، وهو ما سنتولى بيانه من خلال شروط المشاركة (أولاً)، وشروط الترشح ومدى قدرتها على حماية الحق في الترشح وكذا تعزيز المشاركة السياسية (ثانياً)، وعن أهمية اشتراط المؤهل العلمي كضرورة للكفاءة وعصرنة الإدارة (ثالثاً).

أولاً: شروط المشاركة للناخب المحلي

تناولت المادة (03) من قانون الانتخابات المعدل والمتمم الساري به العمل⁽¹⁾، الشروط المطلوبة في الناخب حتى يكون قادراً على تمكينه من المشاركة بممارسة حقه في انتخاب ممثليه على مستوى المجالس الشعبية المحلية، وتتمثل فيما يلي:

1- الجنسية: تعد من أسمى الشروط لممارسة الحق في الانتخاب، كونها الرابطة القانونية بين الفرد ودولته، والتي يتقرر على إثرها منظومة الحقوق والواجبات لكافة المواطنين، فطبيعي أن يتمتع بهذا الحق مواطني الدولة دون الأجانب⁽²⁾، وينص المشرع الجزائري في المادة (03) من القانون العضوي (10/16) المتضمن نظام الانتخاب المعدل والمتمم، بقوله: "كل جزائري وجزائرية"، فهو لم يوضح بشأنها لو كانت

(1) تنص المادة (03) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، على أنه: "يعد ناخباً كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

(2) - هنالك بعض الدول لا تشترط الجنسية وتكتفي بأن يقيم الناخب فترة معينة على أراضيها، فدولة التشيلي تمكنه من حق التصويت لو كان مقيماً لمدة (05) سنوات، ويرتفع في مالوي إلى (07) سنوات و(15) سنة في أوروغواي، بينما تشترط نيوزيلندا أن يكون له إقامة دائمة في الدولة، بينما تعطي دول أخرى هذا الحق لمواطني دول معينة حتى لو لم تكن معهم جنسية الدولة محل الانتخاب. أنظر في ذلك: مازن حسن، النظم الانتخابية: دراسة مقارنة لأنواعها وأثارها والانعكاسات على السياق المصري، الطبعة الأولى، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، القاهرة، مصر، 2011، ص125.

- لقد سمحت بعض دول أوروبا الشمالية للأجانب بالمشاركة في الانتخابات البلدية فقط، كالسويد منذ سنة (1975)، والنرويج منذ سنة (1978)، والدنمارك منذ سنة (1981). أنظر: اليمين بن ستيرة، "عملية تسجيل الناخبين بين الضرورة والمعايير التشريعية"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد(21)، جامعة سطيف2، الجزائر، 2015، ص341.

هذه الجنسية أصلية أو مكتسبة، ودون التمييز بين الذكور والإناث، ما يفهم منه أن المشرع يدعم المشاركة ويوسع نطاقها لتشمل كل الجزائريين دون قيود تجعلها (الجنسية) عسيرة.

2- السن القانونية: يقصد به سن الرشد السياسي، الذي يفترض أن يصبح معه الفرد ناضجاً سياسياً، وقد حدده المشرع بـ(18) سنة كاملة يوم الاقتراع، وهي سن معقولة وبفضلها يزداد عدد المسجلين في القوائم الانتخابية لتشكيل قاعدة شعبية عريضة ومن ثم تكريس المشاركة السياسية، وذلك رغبة من المشرع في إشراك فئة الشباب في صنع القرار وإدماجهم في الحياة السياسية، ليتقارب بذلك المفهومين السياسي والاجتماعي للشعب.

3- الأهلية الانتخابية: حتى يحوز المواطن على صفة الناخب، ويكون ضمن تعداد الناخبين القادرين على المشاركة، وجب أن يكون أهلاً لذلك عقلياً، أديباً وسياسياً، لتثبت له ممارسة حقه في الانتخاب.

أ- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: وهو ما جاء في المادة (03) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم، وأن لا يفقدها بسبب ما يصيب عقله من عاهات يفقد أهليته العقلية لعدم القدرة على التمييز والتصرف، وكذلك لارتكابه أفعال أو سلوكات يُدان على إثرها بجرائم توصف أنها خطيرة.

ب- الأهلية العقلية: تشير إلى سلامته العقلية وقدرته على التمييز والإدراك، حيث لا يمكن أن يكون في حالة من حالات فقدان الأهلية من قبيل العته والجنون والسفه، إذ يُعتبر الفرد كامل الأهلية ببلوغه سن (19) سنة كاملة⁽¹⁾، مالم يُحجز أو يُحجر عليه، فالمحجوز هو ذاك الشخص الذي يحجز في المصحة العقلية أو الأمكنة المعدة لذلك نظراً لخطورته العقلية، على أن يسترد حقه الانتخابي بعد رفع الحجز عليه، وأما فيما تعلق بالمحجور عليهم فيفقدون حقهم الانتخابي لانعدام أهليتهم، وهم على فئتين محجور عليهم لذواتهم أي بقوة القانون كصغار السن والمجنون والمعتوه، ومحجور عليهم بحكم قضائي كالسفیه وذو الغفلة⁽²⁾.

(1) المادة (40) من الأمر (58/75) المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

(2) للمزيد أنظر: حمودي محمد بن هاشمي، "الضمانات القانونية لحق الانتخاب في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2016، ص22. وكذلك: اليمين بن ستيرة، المرجع السابق، ص344.

ج- الاهلية الأدبية: ويقصد بها تمتع الشخص بحد أدنى من الأمانة والشرف⁽¹⁾، حرص المشرع الجزائري في المادة (05) من القانون الانتخابي التي أكدت على أن تكون قوائم الناخبين مكونة من أفراد يتصفون بالنزاهة والاستقامة، فقد اعتبر كل من حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره، وكذا من حكم لأجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب للمدد المحددة في قانون العقوبات في المادتين (9 مكرر 1) و (14)، كما يطال المنع من التسجيل بالقوائم الانتخابية كل من أشهر إفلاسه ولم يُرد اعتباره، وامتد لمن سلك سلوكاً مضاداً لمصالح الوطن أثناء ثورة التحرير الوطني، إضافة إلى ما ورد في بعض القوانين الخاصة.

ما يسجل على ما تقدم وبالنظر إلى هذه الشروط ضمن المقاربة التي تستهدف تشجيع المشاركة الشعبية في اختيار ممثليهم المحليين، أن المشرع حرم مُرتكبو الجنايات بصفة مطلقة وعمامة ما لم يرد اعتباره، في حين يقصى من التواجد على سجل الناخبين من حكم عليه ببعض الجناح المتصلة بالأمانة والشرف، كجرائم خيانة الأمانة والنصب والاختلاس....، وتطرقة لمن أشهر إفلاسه تصب في ذات الإطار المتعلق بالثقة والائتمان، إذ يُعد من أشهر إفلاسه قد أخل بهذه الاعتبارات، وحينها يصبح موقوفاً عن مباشرة حقوقه السياسية ومنها حق القيد في سجل الناخبين ما لم يرد اعتباره⁽²⁾، كما تناول بالإقصاء الدائم لكل من سلك سلوكاً مضاداً لمصلحة الوطن، أي ما يطلق عليه بالعزل السياسي نتيجة عدم الاطمئنان لهاته الفئة بما قد تُقدم عليه، هذا الشرط تقرّر بموجب قانون الانتخاب لسنة (1980)، ويبدو أنه لم يعد له أي معنى⁽³⁾، في ظل مبادئ الديمقراطية التشاركية وأسس الحكم الراشد.

كما تطرق بموجب قانون تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في مادته (26)، والمادة (05) من قانون استعادة الوئام المدني في المنع من الحقوق السياسية⁽⁴⁾، التي تأتي في مقدمتها بطبيعة الحال الحق في الانتخاب والحق في الترشح.

(1) أحمد بنيني، المرجع السابق، ص49.

(2) اليمين بن ستيرة، المرجع السابق، ص343.

(3) يقول الدكتور "أحمد بنيني" في هذه النقطة: ميدانياً من خلال زيارتنا لمكاتب الانتخابات على مستوى بعض البلديات لم نعر على أي شخص شطب اسمه من القائمة لهذا السبب. أنظر: أحمد بنيني، المرجع السابق، ص52.

(4) - القانون (08/99) المؤرخ في 1999/07/13 المتعلق باستعادة الوئام المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(46)، المؤرخة في 1999/07/13.

- الأمر (01/06) المؤرخ في 2006/02/27 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(11)، المؤرخة في 2006/02/28.

ثانياً: شروط المترشح بين حماية حق الترشح وتعزيز المشاركة السياسية

حددت المادة (79) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم، الشروط المتعلقة بالراغبين في الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية، بأن يكون جزائرياً، يحوز صفة الناخب ومسجلاً ضمن قوائم الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها، وبعمر لا يقل عن (23) سنة كاملةً على الأقل يوم الاقتراع، مؤدياً التزامه الوطني، وذو أهلية أدبية، ونفصلها على ضوء النظر إلى مدى مساهمتها في المشاركة السياسية من جهة، وحماية لحق الترشح من جهة أخرى.

الشروط الواجبة في المترشح:

يُلزم على المترشح للانتخابات المحلية بالإضافة إلى كونه منتخباً استيفاء مجموعة شروط أخرى، منها ما هو عام تفرضه كافة الاستشارات الانتخابية، وبعضها يخص ويميز الانتخابات المتعلقة بالمجالس الشعبية المحلية أي الانتخابات المحلية، وتتمثل في:

1- أن يكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها: ويقصد بها حيازته على الشروط الواجب توفرها في الناخب، حتى تكون له القدرة على المشاركة والمساهمة في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، إلى جانب شروط أخرى.

أ- أن يكون ناخباً: حتى يقبل ترشح أي مواطن ويمارس حقه في الترشح استوجب عليه أن يحوز صفة الناخب الواردة في المادة (03) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بالانتخاب المعدل والمتمم، فممارسة حقه في الترشح مرتبط بأهليته الانتخابية فهو إذن يستتبع وضعاً قانونياً آخر لا يمكن ممارسته إلا بالتحقق من وجوده، وملخص القول حينها أنه لا ترشح إلا من كان اسمه مسجلاً على قوائم الناخبين.

ب- الإقامة: لا يكفي أن يكون المترشح ناخباً لكي يمارس حقه في الترشح، كما هو الحال في الانتخابات الرئاسية، بل يستوجب أن يكون مسجلاً في قوائم الدائرة الانتخابية التي يريد ترشيح نفسه بها، لذا فلا يمكن له الترشح في دائرة انتخابية غير التي هو مسجلاً بها، فشرط الإقامة مرتبط بشرط التسجيل هذا لان القاعدة العامة تقضي أن يكون المترشح مقيماً في الدائرة لكي يتمتع بممارسة حق الترشح بها⁽¹⁾، وهذا لضرورة ضمان معرفته وإمامه بظروف وانشغالات وحاجيات الدائرة الانتخابية التي ينوي الترشح

(1) حمودي محمد بن هاشمي، المرجع السابق، ص 39.

بها، سواءً على مستوى البلدية بالمجلس الشعبي البلدي، أو في الولاية على مستوى المجلس الشعبي الولاوي⁽¹⁾.

2- الجنسية: لاكتساب عضوية المجالس الشعبية المحلية كان على المترشح أن يكون جزائرياً، ليثبت له أحقية الانتخاب والترشح، فالجنسية هي تلك الرابطة أو العلاقة القانونية التي تربط الفرد بدولته انتماءً وولاءً، فمن البديهي أنه لا يشترك في تسيير الشؤون العامة على المستوى الوطني أو المحلي إلا من يحوز على جنسيتها، ولماً المشرع قد اشترطها لممارسة حق الانتخاب، فهي أكثر من ضرورة لحق الترشيح والتمثيل على مستوى المجالس المحلية المنتخبة.

عليه وبموجب المادة (3/79) التي صرحت بأن يكون المترشح ذا جنسية جزائرية، بما يعني أن المترشح لعضوية المجالس المحلية، لا فرق أن تكون جنسيته أصلية أو مكتسبة، ودون أن يمر ولو فترة زمنية محددة على اكتسابها، فمن حصل على الجنسية الجزائرية استفاد من كل الحقوق المقررة للمواطنين الجزائريين، جاز له الترشح دون أي عائق قانوني، وبالنظر لاعتبارات المشاركة والمساهمة في تفعيل الحياة المحليّة فهي تعتبر مؤشر إيجابي وحسنًا فعل المشرع الانتخابي، مستمراً في التمسك بهذا الأمر في القوانين الانتخابية منذ (1989)، مخالفاً بذلك القانون الانتخابي لسنة (1980) الذي يشترط الجنسية الأصلية على المترشحين للمجالس المنتخبة، ويجيز للمتجنسين بالترشح في المجالس الشعبية البلدية والولائية بعد مضي عشر (10) سنوات كاملة من صدور مرسوم التجنيس⁽²⁾، بقي أن نشير أن الاكتفاء بشرط الجنسية فقط، يمكن على إثره تبوأ منتخبي الجماعات الإقليمية مناصب سياسية ذات حساسية^(*).

3- بلوغ السن القانونية للترشح: هذه السن تلك التي تعد بمثابة مؤشر للحكمة والعقل والتبصر، وإدراك الأمور ذات الصلة بالشؤون العامة والصالح العام للدولة⁽³⁾، ولعل الحكمة من فرض سن قانونية للترشيح، هو ضمان وصول المترشح إلى قدر من الرشادة تؤهله للمشاركة في اتخاذ القرارات تتعلق بالسياسات

(1) يعتبر الإقليم الجغرافي للبلدية في الجزائر هو الدائرة الانتخابية للبلدية، بينما إقليم الولاية فهو الدائرة الانتخابية في الانتخابات المتعلقة بالمجالس الشعبية الولاوية. أنظر: فايزة يوسف، "تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية"، المرجع السابق، ص103.

(2) أنظر في ذلك: المادة (69) من القانون (08/80) المتضمن قانون الانتخابات.

(*) لكونهم قادرين على اكتساب عضوية مجلس الأمة، وإمكانية ترأسه أيضاً، ومن ثم رئيساً للدولة بالنيابة، لذا يجب أن يُعاد النظر فيها بما يتوافق وشروط عضوية مجلس الأمة وأيضاً منصب رئيس الجمهورية.

(3) أحمد بنيني، المرجع السابق، ص192.

العامة⁽¹⁾، لذا فيتم تحديد سن كحد أدنى تتلاءم وطبيعة المنصب المرشح لأجله، وما نجده أن سن الترشح في القانون الجزائري تختلف في الانتخابات الرئاسية عنها في مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، إذ حددته الأولى بـ(40) سنة، في حين كانت بـ(35) سنة لعضوية مجلس الأمة، و(25) سنة للمجلس الشعبي الوطني، وأقلها في انتخاب المجالس المحلية والمقدرة بـ(23) سنة مستمراً فيما اتخذته في القانون العضوي (01/12) المتعلق بالانتخاب الملغى.

وإن اختلفت السن المطلوبة للترشح عن السن القانونية للانتخاب كما هو الحال في فرنسا التي تساوي بين السن المطلوبة في الترشح للمجلس البلدي والسن القانونية الانتخابية المحددة بـ(18) سنة كاملة، لذا فاعتماد المشرع الجزائري لـ(23) سنة كاملة يوم الاقتراع يأتي لتغطية كثير من الجوانب، وتلبية عدة مطالب في مقدمتها إشراك الشباب في العملية الديمقراطية، الذي تم اتخاذه كشعار للتشبيب في المجالس المحلية المنتخبة كنتيجة لضغط حراك ما سمي بالربيع العربي، إلا أنه من زاوية أخرى وحسبنا فالأمر يثمن مبدأ المشاركة ويجعل من الشباب كقوة إيجابية في العطاء والاقتراح، وتُمكنهم من اكتساب المزيد من الخبرات فيما يتعلق بتسيير الشأن المحلي، على اعتبار أن عنصر الشباب كأغلبية في المجتمع الجزائري، إلا أنه نستحسن إمكانية تخفيضها إلى ما دون (23) سنة كاملة على أن لا تقل عن السن المدني، وذلك لما أثبتته التجارب للأثر الإيجابي لتواجد هذه الفئة داخل المجالس المحلية المنتخبة، وترتبط كذلك بازدياد الوعي الكافي في كل المجالات سواء السياسية، الثقافية، الاقتصادية، الاجتماعية، الأمر الذي يحتم بذل مزيد من الجهود لتفعيل مؤسسات المجتمع المدني، وتمكين الشباب حقيقة مزيداً من الانفتاح على كافة الأصعدة العمومية.

4- إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها: الخدمة الوطنية هي مشاركة المواطنين في الدفاع الوطني⁽²⁾، وأداؤها بمعنى أداء الخدمة العسكرية المقدرة بـ(12) شهراً، وهي إجبارية على كل المواطنين البالغين من العمر (19) سنة كاملة⁽³⁾، وتعد من أقدس الواجبات الوطنية لارتباطها بضرورات الأمن العام والمصالح العليا للبلاد، تم التنصيص عليه بداية من الأمر (07/97) المتضمن قانون الانتخابات في

(1) مازن حسن، المرجع السابق، ص129.

(2) المادة (01) من القانون (06/14) المؤرخ في 2014/08/09 المتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 2014/08/10.

(3) تنص المادة (03) من القانون (06/14) المتعلق بالخدمة الوطنية، على: "إن الخدمة الوطنية إجبارية لكل المواطنين الجزائريين البالغين من العمر تسع عشرة (19) سنة كاملة".

المادة (93) بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية المحلية، واستمر الأخذ به في القانون العضوي (01/12) المتعلق بالانتخاب في مادته (78)، وكذلك في القانون العضوي (10/16) الحالي في المادة (79) منه، بيد أن هذا الشرط لا يطبق على كل المواطنين مستثنياً منه الإناث اللاتي تتوفر فيهن شروط الترشح، فالمرأة غير معنية به وبذلك لا تقدم أية وثيقة ثبوتية بخصوص هذا الشرط، مع أنه لا يعد كذلك مانعاً لها بناتا من ممارسة حقها في الترشح، الأمر الذي يعتبر مساساً بمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات من دون استثناء أو تمييز من جهة، ويعتبر تضييقاً على حرية الترشح وتقييداً على حق الذكور في ممارسته من جهة أخرى، فبطبيعة الحال سيكون له الأثر السلبي على المشاركة السياسية في الانتخابات المحلية، من خلال حرمان فئة من ممارسة هذا الحق وتوسيع المشاركة المحلية.

وبالنظر لهذا الشرط فإنه يستلزم على المترشح تسوية واجب الخدمة الوطنية بأدائها أو بالإعفاء منها، بمعنى فكل من كان في وضعية تأجيل قانوني لن يستطيع الترشح في هذه الانتخابات⁽¹⁾، ويتم إثبات هذا الشرط عن طريق تضمين ملف الترشح للعضو على وثيقة الأداء أو الإعفاء من الخدمة الوطنية، ولعلّ الحكمة من ذلك هو ضمان الاستقرار داخل المجالس المحلية المنتخبة، وجعل العضو ممارساً متفرغاً لعهدته الانتخابية دون أي عائق، لأنه من غير المعقول استدعاء المترشح أو العضو المنتخب لأداء واجب الخدمة الوطنية، بما يعرقل ويمنع قيامه بواجباته التمثيلية تجاه ناخبيه⁽²⁾.

5- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: لممارسة المواطن حقه في الانتخاب والترشح دون أي عائق، فمن البديهي أن يتمتع بكافة حقوق المدنية والسياسية، ولما كان شرطاً للناخب فالأولى به أن يكون كذلك على المترشح، الذي يسعى للمشاركة في تسيير الشأن العام المحلي.

نظير ما للتمثيل من أهمية خاصة تتعلق بانتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، فلن ينال ثقة المواطن في مجتمع صغير ومحافظ، إلا من خلت ساحته من كل أنواع الجرائم والشبهات التي تمس بأركان هذه الوحدات، لذا يستبعد القانون كل من كان محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.

(1) تمييزاً للمشاركة وتبسيطاً لشروط الترشح، نرى أنه يمكن تفعيل الأخذ بالتأجيل كسبب وداع للترشح للانتخابات المحلية، وضماناً للاستقرار داخل المجالس المحلية المنتخبة ينبغي تمديده آلياً لنهاية عهده الانتخابية، فضلاً عن ذلك ليتوافق مع أي تخفيض لسن الترشح القانوني إلى ما دون (23) سنة لاحقاً.

(2) اشترط المشرع الجزائري على المرشحين للانتخابات الرئاسية تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، بالنسبة للمولودين بعد (1949) في المادة (14/139) من القانون العضوي للانتخابات (10/16) المعدل والمتمم، في حين لم يرد هكذا تفصيل بالنسبة للانتخابات المحلية، بالرغم على أنه لم يضع حدّاً أقصى في عمر المترشحين كشرط للترشح.

والتأكيد على هذا الشرط ليس من شأنه المساس بمبدأ حرية الترشح ولا يعد قيداً على ممارسة هذا الحق ولا ينتقص من قيمته، بل بالعكس فهو يضيف جدية على حق الترشح، ويقتصر على القادرين على التصرف في شؤونهم الخاصة، ويتمتعون بقدر من الثقة والائتمان⁽¹⁾.

ثالثاً: المؤهل العلمي للمترشحين بين ضرورات الإدارة الحديثة وتحسين المشاركة

لم يتناول المشرع الجزائري شرط توفر المؤهل العلمي أو ما يسمى في أنظمة أخرى بشرط إجادة القراءة والكتابة، حيث جاء في المادة (72) من قانون الانتخابات التنصيص على ضرورة تضمين التصريح بالترشح للمستوى التعليمي من كل مترشح ومستخلف في القائمة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية^(*).

1- أهمية المؤهل العلمي على جودة المرافق المحلية: يضمن المستوى العلمي أو المؤهل العلمي للمنتخبين المحليين القدرة على التفاعل وإدراك الحقائق المتعلقة بوظائفهم، ويكسبهم القدرة على مجابهة الصعاب على كافة الأصعدة، وذلك حماية للمصالح المحلية من جهة، وتحقيق الكفاءة اللازمة للتسيير وتفاذي الأزمات المالية والاقتصادية من جهة أخرى.

يرتبط المؤهل العلمي بكفاءة وأداء المجالس المحلية المنتخبة، لا سيما في ظل التحديات الراهنة، ودورها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والاستثمار والبيئة والتهيئة العمرانية⁽²⁾، ناهيك على أنه يعد الوسيلة الوحيدة لتدعيم المجالس المحلية المنتخبة بالكفاءة العلمية، وإحدى السبل الناجحة لتقويتها وتحسين كفاءتها والابتعاد عن التسيير العشوائي فيها⁽³⁾، فضلاً عن تحصينها من تدخلات الإدارة

(1) رشيد لرقم، "نظم الانتخاب ودورها في عملية التحول الديمقراطي الجزائري-مصر (دراسة مقارنة)"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2017/2016، ص181.

(*) استبدال المشرع "المؤهلات العلمية" الواردة في المادة (71) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بالانتخابات الملغي بـ"المستوى التعليمي" التي جاءت في المادة (72) من القانون العضوي (10/16) الجاري به العمل حالياً، يبدو أنها تدخل ضمن تخفيف الإجراءات المتعلقة بالترشح للانتخابات المحلية، ناهيك على أن هذا الشرط شكلياً لا يمس بحق الترشح، وهو تصريح يدخل ضمن إطار التعريف الشخصي للمترشح في شكل استمارة معلومات شخصية خاصة به لا غير.

(2) علي محمد، المرجع السابق، ص52.

(3) حمل خبراء شاركوا في ندوة نظمها مجلس الأمة بتاريخ 2009/12/30 المسؤولية للأحزاب وتنظيمات المجتمع المدني في اختيار الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط الموضوعية والصفات الأخلاقية الحسنة لتحمل مسؤولية التمثيل الوطني. أنظر: مولاي هاشمي، "تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد(12)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2015، ص195.

المركزية، وفرض وصاية إضافية عليها بحجة ضعفها وعدم قدرتها على ممارسة مهامها، الأمر الذي يبرهن استقلالها كجماعة إقليمية مشخّصة.

2- موقف المشرع الجزائري من اشتراط المؤهل العلمي: ما يجدر التنويه إليه مرة أخرى أن كل القوانين البلدية والولائية المتعاقبة، وكذا قوانين الانتخاب في الجزائر لم تتناول الناحية العلمية للمرشحين للانتخابات المحلية، حيث لم يدرج أي قانون منها أي شرط يتضمن تحديداً لمستوى علمي أو كفاءة معينة يجب على المترشح بلوغها أو أن يتوفر عليها، على الرغم من أن تلبية الحاجيات المحلية متوقفة على كفاءة أعضاء المجالس الشعبية وقدرات كل واحد منهم، مغلباً بذلك أي المشرع الجزائري الطابع الأيديولوجي والسياسي على الطابع العلمي وضروريات التسيير الجيد للمصالح العمومية المحلية⁽¹⁾، فعدم النص عليه ليس له ما يبرره إلا مسايرة للأنظمة التشريعية المقارنة، وخوفاً من وصفها بأنها معادية للديمقراطية، وبحسب البعض فإنه من غير المعقول أن يشترط المشرع المؤهلات العلمية لشغل الوظائف الإدارية، ويسكت عن هذا الشرط بالنسبة للوظائف الانتخابية⁽²⁾، مع أن واقع المجالس المحلية المنتخبة اليوم يستلزم ذلك وتعد أكثر من ضرورة، على اعتبار أن المسائل المتداول بشأنها تتسم بالدقة إذ لا يُدركها إلا المختصون المتعمقون في دراستها والإلمام بكافة تفاصيلها⁽³⁾.

وبالنظر للتعديل الأخير الذي طال قانون الانتخاب بمناسبة الانتخابات الرئاسية التي تم إجراؤها نهاية سنة (2019)، فقد اشترط شهادة جامعية أو شهادة معادلة لها من ضمن الشروط الواجبة على المترشحين لرئاسة الجمهورية، وذلك في المادة (12/139) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، لذا فيكون بذلك قد اعترف بالمؤهل العلمي بل جعله شرطاً وجوبياً يُقضى من لا يحوز على المستوى أو المؤهل المطلوب، ليكون بذلك قد خالف ما درج الأخذ به فضلاً عن كونه قد جافى مبدأ المساواة والاقتراع العام، هذا إضافة إلى اعتباره تقييداً على حرية الترشح والمشاركة.

3- عن ضرورة إدراج المؤهل العلمي كشرط للترشح للانتخابات المحلية: بناءً على ما تقدم يرى البعض أنه كان على المشرع الجزائري اشتراط المؤهل العلمي لتفعيل دور المجالس المحلية⁽⁴⁾، ولو بشكل تدريجي

(1) هشام بن ورزق، "قصور الإطار القانوني البلدي عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء"، المرجع السابق، ص 164.

(2) مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 196.

(3) أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 192.

(4) - يجب اشتراط حد معين من الكفاءة والخبرة مع مراعاة للأدوار المسندة للمجالس المحلية، فهو ليس مجرد دور سياسي يتعلق بالتمثيل الشعبي، وإنما هو دور إداري يتعلق بتقديم الخدمات". أنظر في ذلك: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 23.

وعدم ترك المسألة للأحزاب منفردة بها وحدها^(*)، باعتماد مبدأ التمييز الإيجابي الهادف إلى تأسيس لا مساواة وتمييز بغية الرقي بمبدأ المساواة عن طريق المعاملة التفضيلية للبعض كما هو الحال لمشاركة المرأة، وهو ما يمكن تجسيده كذلك بالنسبة للمؤهل العلمي⁽¹⁾، باشتراط حد أدنى من المستوى التعليمي في المترشحين للانتخابات المحلية، طالما أنه سيؤدي حتماً إلى تحسين تسيير مصالح الإقليم بكفاءة واقتدار، ويُساهم في خلق التوازن بين ضمان تحقيق الديمقراطية ونجاعة الأداء المحلي⁽²⁾.

وإن اتفق البعض على ضرورة إيجاد مؤهل علمي⁽³⁾، فإن الاختلاف تمحور حول المستوى المطلوب لذلك، والأمر يتعلق بظروف كل دولة ونتاج له في شتى المجالات، وبالنظر إلى مستوى الشعب الجزائري فالمؤهل المطلوب هو مستوى الثالثة ثانوي للمجالس الشعبية المحلية⁽⁴⁾، وقد يذهب في أنظمة أخرى كمرحلة أولى اشتراط مستوى تعليمي معين (الثالثة ثانوي) على المتقدمين لرئاسة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وكذلك رئاسة إحدى لجانه الرئيسية وعضويتها، ليكون شرطاً خاصاً بالرئيس وفي حال تعذر وجوده فليكون الرئيس الأعلى مستوى منهم ويتم التحكيم في ذلك إلى جهة علمية محايدة⁽⁵⁾.

= - ولا يتعارض اشتراط إجادة القراءة والكتابة أو حتى مستوى تعليمي محدد مع حق الترشح، لأن هذا الحق يستوجب أهلية متكاملة العناصر يشكل التعليم وإجادة القراءة والكتابة أحدها، أنظر: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 128.
 (*) بالنظر للنظام الانتخابي الذي يعتمد التمثيل النسبي على القائمة المغلقة، الذي يمكن الأحزاب السياسية من التحكم في إعداد قوائم المترشحين فهي تتحمل مسؤولية انتقاء المترشحين بناءً على كفاءاتهم ومؤهلاتهم، نظير الأعمال والمسؤوليات التي يقومون بها في هاته المجالس، وعليها إدراك ذلك والعمل عليها، وذات الأمر لقوائم المترشحين الأحرار، من خلال تغليب المصلحة العامة على المصلحة الحزبية والخاصة، خدمة للديمقراطية المحلية والتنمية المحلية المستدامة.
 (1) علي محمد، المرجع السابق، ص 53.

(2) لمزيد من التفاصيل: وهيبة برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 178-179.

(3) نستبعد كما ذهب الأستاذ الدكتور "عمار بوضياف" وضع شرط المؤهل في الانتخابات المحلية في المجالس الشعبية البلدية والولاية التي دعا إليه الكثير، لأن ذلك يمس بحرية الترشح وعموميته، ويفقد العملية الانتخابية شرعيتها، وتصبح فتوية مما قد يلحق ضرراً داخل الدولة ويكرس سياسة التمييز. أنظر في ذلك: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 176-177. وكذلك: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 184-185.

(4) أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 195.

(5) في المشروع التمهيدي المطروح للنقاش منذ سنة (2018)، وبحسب المادة (167) منه التي تنص على أنه: "ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين المترشحين المنتخبين من قائمة الأغلبية والمتحصل على أعلى مستوى تعليمي...".
 أنظر: المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص 45. وكذا المادة (265) منه التي تنص على: "ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي ضمن القائمة الحائزة على أغلبية المقاعد والحائز على أعلى مستوى تعليمي...". أنظر: المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص 68.

وفي تقديرنا يعتبر المستوى المعرفي من الشروط الجوهرية التي يجب توفرها في المنتخب المحلي، وبالتالي من غير الممكن إغفالها لأن الواقع يؤكد أن الشخص الأمي غير مؤهل لتحمل المسؤوليات في مؤسسات الدولة مهما كانت بسيطة، خاصة في الظروف الراهنة والمستقبلية، التي بلغت فيها الأمم من التقدم والتطور أشواطاً كبيرة، لذا فإنه صار من البديهي عدم حيابة المنتخبين المحليين على مستوى علمي متناسب مع المهام التي يؤديونها ساهم وبظل كذلك في تدني مستويات الأداء في المجالس المحلية المنتخبة، ويصبح حينها اعتماد سلطة الوصاية على سياسة التعيين كسبيل لتجاوز ذلك داخلها ومبرراً إضافياً لتدخلاتها.

وبهذا الشأن دائماً نرى أننا لا نؤيد أي مسلك يمس بمبدأ المشاركة وحرية الترشح فضلاً عن المساواة بين المواطنين⁽¹⁾، وكذا مبدأ الاقتراع العام، وأما فيما تعلق بسوء نتائج الانتخابات خاصة في المستوى العلمي للمنتخبين، فيتم معالجته بتكثيف تدريب وتكوين المنتخبين المحليين للرفع من مستوى تعاملهم وتفاعلهم مع أنظمة التسيير داخل هيئات المجالس المحلية المنتخبة، والعمل كذلك على مستوى الأحزاب وتشكيلات المجتمع المدني للقيام بأدوارها في نشر الوعي بضرورة وأهمية ترشيح الكفاءات من طرف الأحزاب السياسية وفي القوائم الحرة.

يندرج هذا الرأي ضمن إطار تعزيز فكرة الديمقراطية المحلية خصوصاً، لأنها وببساطة ليس الهدف من ورائها اختيار أعضاء تقنيين، أو كفاءات، أو متخصصين تحقق الكفاءة الإدارية فقط، فهي أيضاً تجسيد للحريات المحلية، وعليه فالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي المنتخب ليس مجلس فقهاء أو علماء بل هو مجلس جماهير الشعب بجميع فئاته.

الفرع الثاني

تفعيل الآليات القانونية لتكريس المشاركة وتحسين التمثيل

يقدم النظام الانتخابي المحلي عدة أدوات ووسائل قانونية، تعتبر كأليات تساهم في الدفع بعملية المشاركة السياسية، وتحفزها لاستقطاب الفئات المختلفة داخل المجتمع المحلي لا سيما الكفاءات منها، ممّا يعود بالنفع على نوعية تشكيل المجالس الشعبية المحلية، وفي ذات الإطار فهي تحتاج لمزيد من التوضيح والتفعيل والتبسيط، وكذا إعادة النظر في العراقيل وكل المسببات التي تحول دون توسيع نطاق المشاركة المحلية.

(1) تنص المادة (62) من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أنه: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن يُنتخب ويُنتخب".

أولاً: حوكمة القوائم الانتخابية ودورها في المشاركة السياسية

لا يمكن لأي مواطن توفرت فيه الشروط القانونية للانتخاب أن يتمتع مباشرة بممارسة الحق في الانتخاب، ما لم يرد اسمه ضمن سجل الناخبين في القوائم الانتخابية، لذا فهو شرط موضوعي لاكتساب صفة الناخب التي تتم عن طريق التسجيل في هاته القوائم، ومن ثم تصبح له القدرة على ممارسة الحق في التصويت والترشيح أيضاً.

1- مسك القوائم الانتخابية: يقصد بالقوائم الانتخابية تلك الجداول الموجودة بمقر كل بلدية يُسجل بها مواطني جميع البلديات، الذين تتوفر فيهم شروط الانتخاب وتُسمى كذلك بالهيئة الناخبة، وهي كذلك وثيقة تتضمن إحصاء عام للناخبين على مستوى بلدية أو جهة دبلوماسية معينة ممن استوفوا شروط التسجيل وإجراءاته⁽¹⁾.

إن عملية التسجيل في اللوائح الانتخابية تعد أساسية لاستبعاد الأشخاص الذين ليس لديهم الأهلية المطلوبة للعملية الانتخابية وتحديد المواطنين ذو الأهلية ليتسنى لهم المشاركة في التصويت⁽²⁾، ولكون هذه العملية ذات أهمية بالغة، فإن إعدادها ومتابعتها وحمايتها بالغة الخطورة وصعبة ومعقدة، على اعتبار أنه بقدر ما تكون هذه القوائم صادقة، رصينة، نقية، تدل على الهيئة الناخبة، بقدر ما يكون الانتخاب شفافاً، نزيهاً، وصادقاً⁽³⁾، معبراً حقيقة عن إرادة الشعب المحلي في اختيار ممثليه في المجالس الشعبية المحلية، وتحقق معه أهداف وفلسفة نظام الجماعات الإقليمية، بإيجاد ممثلين حقيقيين ينبثقون من الإرادة الشعبية.

تُوفّر القوائم الانتخابية ضمانات عدة لنزاهة العملية الانتخابية وتحقق جملة من الأهداف⁽⁴⁾، بالإضافة لكونها شرطاً ضرورياً للتصويت، فهي تمنع الغش والتزوير الانتخابي، كما تعد وسيلة في تحديد حجم

(1) عمار بوضياف، "الحماية القضائية لحق الترشح وحق الانتخاب في النظام الانتخابي الجزائري"، المرجع السابق، ص10.

(2) سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص166.

(3) فؤاد مطير الشمري، التجارب الانتخابية في العالم، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع - نبلأ ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، 2014، ص37.

(4) أنظر في ذلك: عادل معتوق، "النظام القانوني الجديد لانتخابات المجالس الشعبية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2016/2017، ص21-22.

وكذلك: اليمين بن ستيرة، المرجع السابق، ص335-337. وأيضاً: فؤاد مطير الشمري، المرجع السابق، ص38-39.

وأيضاً: أحمد بنيني، المرجع السابق، ص40.

المشاركة، وتضمن حسن توزيع الناخبين على الدوائر الانتخابية، وتسهل الإجراءات الانتخابية المتعلقة بعمليات التصويت لاحقاً، وتُساعد في احتساب نسب التصويت والامتناع عنه.

2- مدى إلزامية التسجيل في القوائم الانتخابية: أوجب المشرع الجزائري في كافة القوانين الانتخابية المتعاقبة أن يكون المواطن مسجلاً ضمن القائمة الانتخابية حتى يتمكن من ممارسة حقه في التصويت، حيث نصت المادة (06) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم، على أن: "التسجيل في القوائم الانتخابية واجب على كل مواطن ومواطنة تتوفر فيهما الشروط المطلوبة قانوناً"، مما يعني أنه يوجب على الأفراد تسجيل أنفسهم مفضلاً بذلك التسجيل الإرادي للأفراد على التسجيل التلقائي⁽¹⁾، وبالنظر إلى أن ممارسة الانتخاب أو التصويت غير إجباري فكيف له أن يجبرهم المشرع على التسجيل، فضلاً عن أنه لم يحدد عقوبة لمن يتخلف عن التسجيل أو يمتنع عن القيام بذلك.

3- شروط التسجيل في القوائم الانتخابية: تناول المشرع الانتخابي في الفصل الثاني من قانون الانتخابات مسألة القوائم الانتخابية من المادة (06) إلى المادة (23) منه، مفصلاً في القسم الأول شروط التسجيل في القوائم الانتخابية، ووضع القوائم الانتخابية ومراجعتها في القسم الثاني منه، فإلى أي مدى تُساهم هذه الشروط في تشجيع المشاركة المحلية.

- الشروط المطلوب توافرها قانوناً الواردة في المواد (03)، (04)، (05) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

- لا يسمح بالتسجيل أكثر من مرة في القوائم الانتخابية⁽²⁾، على أساس مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون في الحقوق والواجبات، فالمشرع الجزائري لم يأخذ بالتسجيل المضاعف أو المتعدد⁽³⁾، وقد أوجد عقوبة على ذلك الفعل في المادة (197) من قانون الانتخابات بعقوبة الحبس من ثلاث (03) أشهر إلى (03) سنوات وبغرامة من (4.000) دج إلى (40.000) دج لكل من سجل نفسه في أكثر

(1) تنص المادة (07) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم: "يجب على كل الجزائريين والجزائريات المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذين لم يسبق لهم التسجيل في قائمة انتخابية أن يطلبوا تسجيلهم"، إلا أن الواقع العملي يثبت كذلك أن الإدارة تقوم بتسجيل الأشخاص عندما تتوفر فيهم الشروط القانونية، لذا يستحسن الجمع بين التسجيلين، ليصبح تسجيل إرادي وتلقائي، توسيعاً للمشاركة الشعبية في الانتخابات المحلية خاصة في القرى والأرياف. للمزيد أنظر: حمودي محمد بن هاشمي، المرجع السابق، ص 29.

(2) تنص المادة (08) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، على أنه: "لا يمكن التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية واحدة".

(3) جمال الدين دندن، المرجع السابق، ص 49.

- من قائمة انتخابية، كما ساهمت وستساهم أيضا رقمنة القوائم الانتخابية إلكترونيا ببرمجيات معلوماتية في تطهيرها آلياً، فيصبح من غير الممكن حدوث ذلك وفق البرمجة الإلكترونية لسجلات الناخبين.
- مكن القانون الجزائريين المقيمين بالخارج والمسجلين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية أن يطلبوا تسجيلهم في قائمة انتخابية لإحدى البلديات الآتية: بلدية مسقط رأس المعني، بلدية آخر موطن للمعني، بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني⁽¹⁾.
- يمكن لأعضاء الجيش الشعبي الوطني، والأمن الوطني، والحماية المدنية، وموظفي الجمارك الوطنية، ومصالح السجون الذين لا تتوفر فيهم شروط المواطن أن يطلبوا تسجيلهم كما هو الحال للجزائريين المقيمين بالخارج في أحد البلديات سائلة الذكر⁽²⁾.
- كل من استعاد أهليته الانتخابية إثر رد اعتباره أو رفع الحجر عنه أو بعد إجراء عفو شمله، أن يسجلوا أنفسهم في القائمة الانتخابية لبلدياتهم⁽³⁾.
- إذا غير الناخب المسجل في قائمة انتخابية موطنه، يجب عليه خلال الثلاث (03) أشهر الموالية لتغييره، أن يطلب شطب اسمه من قائمته القديمة وتسجيله في بلدية إقامته الجديدة⁽⁴⁾.
- يُشطب فوراً من القائمة الانتخابية من قبل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بعد اطلاعها من طرف مصالح بلدية الإقامة والمصالح الدبلوماسية والقنصلية، وإذا كانت الوفاة خارج بلدية الإقامة يتعين على بلدية مكان الوفاة إخبار بلدية إقامة المتوفي بكافة الوسائل القانونية، والتي بدورها تعلم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بذلك⁽⁵⁾.
- 4- وضع القوائم الانتخابية ومراجعتها: من خصائص القوائم الانتخابية أنها دائمة وتستعمل في كل الاستشارات الانتخابية، إلا أنه يمكن مراجعتها بالتسجيل أو بالشطب، بحسب الحالات التي يقرها القانون.

(1) المادة (09) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(2) المادة (10) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(3) المادة (11) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(4) المادة (12) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(5) المادة (13) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدلة والمتممة بالمادة (02) من القانون

العضوي (08/19).

- تتمثل مراجعة القوائم الانتخابية في حصر وضبط دقيق لهذه القوائم، ويعد عملاً أساسياً لا يُتصور بدونه أن تكون الانتخابات شرعية ونزيهة⁽¹⁾، فحسب المادة (14) من القانون الانتخابي التي تشير إلى أن القوائم تراجع بصفة عادية ودورية خلال الثلاثي الأخير من كل سنة (في شهر أكتوبر)، وتُراجع استثنائياً في حال استدعاء الهيئة الناخبة بموجب المرسوم الرئاسي الذي يحدد بدايتها ونهايتها.

- يتم إشعار المواطنين بفتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية واختتامها، من طرف رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بكل وسيلة مناسبة، لتوسيع النشر وأخذ العلم بها بما يساهم في تمكين الأفراد من تسجيل أنفسهم بهذه القوائم⁽²⁾.

- تشرف على إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل استحقاق انتخابي أو استفتاء، لجنة تعمل تحت سلطة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، تسمى باللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية التي عوضت اللجنة الإدارية الانتخابية السابقة، حيث تقوم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بتحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة مراجعة القوائم الانتخابية، بموجب قرار ينشر بكل وسيلة مناسبة، والتي تتكون أعضائها من⁽³⁾:

1- قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً رئيساً: تأتي تكريساً للإشراف القضائي على العملية الانتخابية في مرحلتها التمهيدية، مما يضيف مزيداً من الضمانات والحياد والاستقلالية⁽⁴⁾.

(1) فاطمة بن سنوسي، المرجع السابق، ص 25.

(2) المادة (17) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدلة والمتممة بالمادة (04) من القانون العضوي (08/19).

(3) حسب المادة (15) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، تشكل اللجنة الإدارية الانتخابية السابقة من الأعضاء:

1- قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً رئيساً.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي عضواً.

3- الأمين العام للبلدية: تم الأخذ بها كعضو منذ القانون العضوي (01/12) السابق، وهو يحتل مكانة عليا في البلدية لإشرافه على الإدارة، ولعلها تعتبر إحدى المبررات لجعل هذا المنصب حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب.

4- ناخبين اثنين من البلدية يعينهما رئيس اللجنة كعضوين.

ما يلاحظ أنه تم التخلي عن ممثلي الإدارة تماماً، من خلال إبعاد الإدارة عن العملية الانتخابية بعد إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي تتكفل بهذه المهمة عن طريق لجنة بلدية لمراجعة القوائم الانتخابية تعمل تحت إشرافها.

(4) عمار بوضياف، "الحماية القضائية لحق الترشح وحق الانتخاب في النظام الانتخابي الجزائري"، المرجع السابق، ص 14.

2- ثلاثة (03) مواطنين من البلدية تختارهم المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية للبلدية المعنية، وهي أيضا ضمانا كونها تمثل الرقابة الشعبية كما أنها تؤسس لفكرة التشاركية والمصادقية، يذكر أنه بموجب الانتخابات الرئاسية لـ: 2019/12/12 تم تعيين المواطنين الثلاث قبل تعيين المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على مستوى الولايات.

- تجتمع اللجنة بناءً على استدعاء من رئيسها، فيما سيتم تحديد سير عملها ومقرها عن طريق قرار من طرف رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وتوضع تحت تصرفها أمانة دائمة يديرها موظف بلدي يتمتع بخبرة وكفاءة وبالسمعة الطيبة والحياد، وتوضع تحت رقابة اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية⁽¹⁾.

- تُمسك البطاقة الوطنية للهيئة الناخبة التي تحدث تحت مسؤولية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، والتي تتشكل من مجموع القوائم الانتخابية البلدية والمراكز الدبلوماسية والقنصلية في الخارج⁽²⁾، وتحفظ القائمة الانتخابية البلدية تحت مسؤولية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بالأمانة الدائمة للجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، وتودع نسخ من هذه القائمة على التوالي، بأمانة ضبط المحكمة المختصة إقليمياً ولدى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وبمقر المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات⁽³⁾.

- لشفافية القوائم الانتخابية وبموجب المادة (193) من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾، وكذلك المادة (22) من قانون الانتخابات، وكذا المرسوم التنفيذي (16/17) المحدد لكيفيات وضع القائمة الانتخابية

⁽¹⁾ المادة (15) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدلة والمتمة بالمادة (04) من القانون العضوي (08/19).

⁽²⁾ المادة (13 مكرر) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات والمعدل والمتمم.

⁽³⁾ المادة (23) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدلة والمتمة بالمادة (04) من القانون العضوي (08/19).

⁽⁴⁾ تنص المادة (193) من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أن: "تُلزم السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات بإحاطتها بالشفافية والحياد، وبهذه الصفة توضع القائمة الانتخابية عند كل انتخاب تحت تصرف المترشحين". وبخصوص المادة (22) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات والمعدل والمتمم التي تنص هي كذلك، على أنه: "تلتزم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بوضع القائمة الانتخابية البلدية أو القائمة الانتخابية للمراكز الدبلوماسية والقنصلية في الخارج بمناسبة كل انتخاب تحت تصرف الممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار، تسلّم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات نسخة من هذه القوائم الانتخابية إلى المجلس الدستوري،"

تحت تصرف المترشحين والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وإطلاع الناخب عليها⁽¹⁾، توضع القوائم الانتخابية تحت تصرف الممثلين المؤهلين قانوناً للأحزاب السياسية المشاركة والمترشحين الأحرار، ولكل ناخب مسجل في هذه القائمة الانتخابية، وكذا تمكين كل الأطراف ذات الصلة بالعملية الانتخابية منها.

5- الآليات الرقابية على التسجيل في القوائم كضمان للمشاركة الشعبية: نورد هنا في النقاط التالية:

- بعد تعليق إعلان اختتام عمليات مراجعة القوائم الانتخابية، خلال عشرة (10) أيام الموالية لها في المراجعة العادية، ويخفف إلى خمسة (05) أيام في المراجعة الاستثنائية، يُمكن للأشخاص تقديم اعتراضاتهم المتعلقة بخصوص التسجيل والشطب⁽²⁾، التي تُحال على اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، وتبت فيها بقرار في أجل أقصاه ثلاثة (03) أيام، الذي يجب أن يُبلغ للأطراف المعنية بكل السبل القانونية في ظرف ثلاثة (03) أيام كاملة، من قبل رئيس هذه اللجنة بكل وسيلة قانونية⁽³⁾.

- يمكن للأطراف المعنية الطعن في قرارات لجنة مراجعة القوائم الانتخابية في ظرف خمسة (05) أيام كاملة ابتداءً من تاريخ تبليغ هذا القرار، أو ثمانية (08) أيام كاملة ابتداءً من تاريخ الاعتراض، وذلك في حالة عدم التبليغ بحسب المادة (21) من قانون الانتخاب (10/16) المعدل والمتمم.

- يسجل الطعن بمجرد التصريح لدى أمانه الضبط بالمحكمة المختصة إقليمياً، ويعتبر حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، والذي قضت به في أجل أقصاه خمسة (05) أيام، ويرسل في شكل إشعار عادي للأطراف المعنية قبل ثلاثة (03) أيام⁽⁴⁾.

= لكل ناخب الحق في الاطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه متى طلب ذلك". وبالعودة للمادة (18) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب السابق، فقد كانت واضحة كذلك ويتمكن من خلالها المترشحين الحصول على نسخة من القوائم الانتخابية.

⁽¹⁾ المرسوم التنفيذي (16/17) المؤرخ في 2017/01/17 المحدد لكيفيات وضع القائمة الانتخابية تحت تصرف المترشحين والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وإطلاع الناخب عليها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (03)، المؤرخة في 2017/01/18.

⁽²⁾ تتمثل الاعتراضات الواردة في المادتين (18) و(19) في إمكانية كل مواطن أغفل تسجيله في قائمة انتخابية، وكذلك عدم شطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل في نفس الدائرة.

⁽³⁾ المادة (20) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

⁽⁴⁾ يقصد بالمحكمة المختصة إقليمياً المحكمة العادية وليست المحكمة الإدارية المختصة، لنسجل العودة مجدداً للقضاء العادي، بعد أن تم إسناده منازعات التسجيل والشطب للقضاء الإداري على إثر تعديل قانون الانتخابات لسنة (2004)، مما يعني تأرجح المشرع بين القضاء بين القضاء، بيد أنه اعتبر عملية التسجيل والشطب روتينية إحصائية بسيطة، وترأسها من طرف قاضي تأتي في إطار إضفاء مزيد من المصادقية على العملية الانتخابية، ومعيار الحياد وقدرته على تطبيق القانون بحذافيره.

- اعتبر المشرع التظلم أمام لجنة مراجعة القوائم الانتخابية وجوبياً، كما أنه أسند مهمة النظر والفصل فيها للمحكمة المختصة إقليمياً، قاصداً بها المحكمة العادية وليست الإدارية، إذ أعاد إسناد منازعات التسجيل والشطب للقضاء العادي منذ القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب الملغى، بعدما كانت من اختصاص القاضي الإداري في تعديل قانون الانتخاب لسنة (2004)، ويرى البعض أن هذه الطريقة لها من المزايا والعيوب⁽¹⁾.

بالمحصلة يعتبر الإشراف القضائي على العملية التمهيدية المتعلقة بإعداد ومراجعة القوائم الانتخابية إشراف نسبي ولم يرق لدرجة بسط رقابة فعالة على العملية الانتخابية من طرف القضاء⁽²⁾، ونرى أنه في ظل إبعاد ممثلي الإدارة من اللجنة واستبعادها من كافة العمليات التمهيدية، لهو مؤشر يُنبئُ بتحريف العملية الانتخابية وتشق طريقها نحو الاستقلالية.

ثانياً: زيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية ومبدأ المشاركة

يساهم لا محالة عدد الأعضاء المشكلين للمجالس الشعبية المحلية في إدماج عدد أكثر من المواطنين داخلها كمنتخبين محليين، وذلك نظراً لما يوفره حجم المجالس من فرص لذلك وتخلق التوافق مع مبدأ المشاركة وتعززه، يعود بالنفع على حُسن تقسيم العمل والمشاركة في تسيير الشؤون المحلية، لذا فيجب التتويه به ومراجعته دورياً لجعله يتماشى مع المتغيرات والتطورات التي تحدث داخل المجتمعات المحلية.

(1) يرى الأستاذ الدكتور "عمار بوضياف" أن: عرض منازعات التسجيل والشطب على جهة القضاء العادي يحقق مجموعة من المزايا متمثلة في:

- وجود المحاكم الابتدائية موجودة في أغلب مناطق الوطن، وبالتالي تحقيق مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين.
- تعتبر منازعات التسجيل والشطب قريبة من منازعات الحالة، وهذه الأخيرة تعرض على المحكمة العادية لا الإدارية.

ولها مجموعة مساوى تتمثل في:

- قضاء المحكمة فردي ويصدر أحكام غير قابلة للطعن.
 - رتبة القاضي الفاصل في المنازعة.
 - تصنف قواعد المنازعة الانتخابية ضمن قواعد القانون العام، والقاضي المدني قاضي قانون خاص وليس عام، لذا يعتبر قانون الانتخاب تشريع غريب عنه.
 - تشتت المتقاضين بين قضاة بصدد منظومة قانونية واحدة، أي قانون واحد والفاصل في النزاع أكثر من قاض.
- أنظر: عمار بوضياف، "الحماية القضائية لحق الترشح وحق الانتخاب في النظام الانتخابي الجزائري"، المرجع السابق، ص19.

(2) جمال الدين دندن، المرجع السابق، ص58.

1- عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية: تم دعم المشاركة في المجالس الشعبية البلدية من خلال رفع عدد أعضائها تناسباً مع عدد سكان البلدية، وهذا بمناسبة الإصلاح الانتخابي بموجب المادة (79) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بالانتخاب الملغى، أين تم اعتماد عدد (13) عضو في أصغر مجلس شعبي بلدي مقابل (07) أعضاء في الأمر (07/97)، ليصل إلى (43) عضواً في أكبرها بعد أن كانت (33) عضواً، وتم الإبقاء على نفس التعداد في القانون العضوي (10/16) الساري به العمل حالياً المتعلق بالانتخاب في المادة (80) منه، الأمر الذي يتيح لشريحة عريضة من مواطني البلدية، لا سيما الشباب منهم من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، ويتناسب ومبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي⁽¹⁾، وعليه فعدد الأعضاء يتغير بحسب عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، كما يلي:

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.

- 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.

- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.

- 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.

- 43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.000 نسمة أو يفوقه.

2- عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية: يتشكل المجلس الشعبي الولائي على غرار المجلس الشعبي البلدي، من مجموعة أعضاء منتخبين من قبل سكان الولاية، ويتغير عددهم في كل مجلس بحسب عدد سكان كل ولاية كما هو وارد في الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وهذا العدد لم يطرأ عليه أي تغيير وهو المعمول به في قانون الولاية لسنة (1969) وكذا لسنة (1990)، ونصت على ذلك المادة (82) من قانون الانتخابات الحالي، ليكون عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، كما يلي:

- 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

- 39 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650.000 نسمة.

- 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.

- 47 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 173.

- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

- 55 عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه.

يساهم هذا العدد في مشاركة واسعة للمواطنين المحليين في إدارة وتسيير شؤون الولاية، كما يتيح لهم من توزيع أعباء العمل بينهم ويساعد في تشكيل اللجان داخله، الأمر الذي يحقق مشاركة فعلية حقيقية، تَسَع كافة التشكيلات ذات التوجهات المختلفة في ظل نظام التعددية الحزبية.

بقي أن نشير أن حجم المجالس الشعبية المحلية له من الأهمية ما يساهم في تجويد المرافق المحلية، وكذا تحفيز عملية المشاركة واستقطاب المواطنين، لذا نوصي القيام بعملية مراجعة دورية متأقلمة مع التغير في عدد السكان بالزيادة كل عملية إحصاء للسكان.

ثالثا: توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المحلية المنتخبة

يدعم تواجد المرأة في المجالس المحلية المنتخبة المشاركة، ويساهم في تنوع ونوعية العضوية داخله، كما أنه يظهر البعد الديمقراطي في تطبيقه الصحيح، من خلال التمثيل المتناسب مع حجم تواجد مكونات المجتمع، والحقيقة أن المرأة لا تلقى تمثيلاً مع عدد وحجم تواجدها فيه، لذا تم اعتماد التمييز الإيجابي في مقارنة زمنية مؤقتة لكي تعد المرأة وتتهيأ للمشاركة في تسيير الشأن العام.

1- دور الكوتا النسائية في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة: انتهجت الدولة الجزائرية أسلوباً تحفيزياً يشجع على مشاركة المرأة سياسياً، من خلال تخصيص لها حصة من المقاعد في المجالس المنتخبة المحلية⁽¹⁾، معتمداً نظام الكوتا النسائية بما يُسمى التفضيل أو التمييز الإيجابي، على الرغم من أن الدستور لا يفرق بين المرأة والرجل تمييزاً لمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات، ذلك من خلال المادتين (32) و(62) من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تنص الأولى على المساواة أمام القانون، والثانية بخصوص حق الانتخاب والترشح لكافة المواطنين⁽²⁾، فنظام الكوتا الذي فرضه المشرع بموجب القانون العضوي (03/12) المتعلق بتوسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة⁽³⁾، يأتي كتطبيق وانعكاس للتعديل

(1) تنتهج الدول لا سيما منها حديثة العهد بالديمقراطية، أساليب عدة في تشجيع المرأة على المشاركة السياسية، كحجز نسبة معينة من الممثلين المنتخبين للنساء، أو يفرض القانون أن تترشح نسبة معينة من النساء، وتعتمد بلدان أخرى على المقاعد المحجوزة للنساء، وفي بعض القوانين تشجع النساء ترشيحا واقتراعا، أو يعمد إلى إجراء تمييز خاص لصالح المرأة. أنظر في ذلك: سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 222-223.

(2) المادة (32) والمادة (62) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) القانون العضوي (03/12) المؤرخ في 2012/01/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 2012/01/14.

الدستوري لسنة 2008 في المادة (31 مكرر) منه سابقاً، والمادة (35) من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تنص على: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة".

يقصد بالكوطا النسائية تخصيص مقاعد لوجود المرأة في مختلف المجالس النيابية، التشريعية، المحلية، والحزبية، بحيث يبرز دورها في صناعة القرار السياسي دون التمييز بينها وبين الرجل، إذ تتيح أي الكوطا للمرأة أن تتواجد في المجالس المحلية المنتخبة بنسب تُساعد على إعدادها وتهيئتها حتى تندمج في الحياة السياسية، وتنظم إليها بإزاحة العراقيل المساهمة في ضآلة نسب تواجدها في الحياة العامة، لا سيما منها المجالس الشعبية المحلية، حيث ينصب التركيز العملي في ممارسة حقوقها السياسية المتمثلة في الانتخاب والترشح على وجه الخصوص، للمشاركة والتأثير في صناعة القرار المحلي، ويشهد العالم تصاعداً في تأييد نظام الحصص، كمدخل لتذليل العقبات أمام التمثيل النيابي للمرأة ولو لفترة زمنية محدودة، حتى يصبح وجودها في المجالس المنتخبة واقعاً يتقبله المجتمع⁽¹⁾.

2- انعكاس نظام الكوطا على المشاركة السياسية للمرأة: تُعتبر الحصص المخصصة للنساء في المجالس الشعبية البلدية والولائية، كشرط يتوقف عليه قبول القائمة في المادة (02) من القانون العضوي (03/12) سالف الذكر، النسب التالية:

1- المجالس الشعبية الولائية:

- (30%) عندما يكون عدد المقاعد (35) و (39) و (43) و (47) مقعداً.
- (35%) عندما يكون عدد المقاعد (51) و (55) مقعداً.

2- المجالس الشعبية البلدية:

- (30%) في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر، وبالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20.000 نسمة.

حتى لا يكون ترشيحهن صورياً ولضمان تواجدهن في المجالس المحلية المنتخبة، فرضت المادة (03) من القانون العضوي (03/12) عن تخصيص النسب المحددة قانوناً وجوباً للمرشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة عند توزيع المقاعد، وأضافت المادة (06) منه ضمانة إضافية تتعلق باستخلاف المترشحين أو الأعضاء في المجالس المحلية بأن يكون من نفس الجنس.

(1) جمال الدين دندن، المرجع السابق، ص 66-67.

ولتطبيقها أصدرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية تعليمة توضح فيها الكيفية المناسبة، حيث اعتمدت على القاعدة الناتجة من ضرب عدد المقاعد التي تحصلت عليها قائمة المترشحين بالنسبة المحددة في الدائرة الانتخابية المعنية، لتحويل إلى الكامل الأعلى لما يفوق الجزء العشري (05)، وفي حالة حصول قائمة مترشحين على مقعد واحد (01) فقط، يمنح تلقائيا للمرأة المترشحة إذا كانت مرتبة كمتصدرة لهذه القائمة⁽¹⁾.

هذا وقد دعت السيدة: "نورية جعفري" عضو المكتب الوطني المنسقة للمرأة بالتجمع الوطني الديمقراطي، بتعديل القانون العضوي للانتخابات بشكل يضمن مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة للبلديات الصغيرة التي لا يتعدى سكانها 20.000 نسمة، حيث تسعى إلى الرفع من هذه النسب وتعميمها على كافة البلديات، ومقاربتها بالوصول إلى التناصف من خلال تعديل القانون المتعلق بتحسين حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة⁽²⁾، حيث يتمثل الحضور النسوي بنسب لا تزيد عن (19%) في المجالس الشعبية البلدية فيما قدرت بـ(29%) في المجالس الشعبية الولائية⁽³⁾، فيما أوصت الندوة الدولية المقامة بالجزائر في مارس (2018)، إلى ضرورة تعديل القانون العضوي (03/12) ليسمح لدرجة التناصف. فيما هذه بعض النتائج المتحصل عليها توضح تطور عدد النساء المنتخبات وتحسين تمثيل المرأة في المجالس الشعبية المحلية وطنيا، في الاستحقاقات الانتخابية المحلية المتعاقبة⁽⁴⁾:

الانتخابات المحلية لسنة	عدد منتخبات المجالس الشعبية البلدية	عدد منتخبات المجالس الشعبية الولائية
1997	75	62
2002	147	103
2007	103	129
2012	4120	595

(1) تعليمة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تبين الكيفيات التقنية لتخصيص المقاعد للنساء المترشحات ضمن قوائم المترشحين الفائزة بمقاعد في الانتخابات المحلية ليوم 2012/11/29، الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية، <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>، تاريخ الزيارة 2017/08/16، على الساعة: 16:20.

(2) نورية جعفري، حزب التجمع الوطني الديمقراطي، الندوة النسائية المقامة يوم: 2018/03/17 من خلال التوصيات الختامية.

(3) جريدة أخبار اليوم، الجزائر، ليوم: 2018/03/17.

(4) المكتب الوطني للإحصاء في الجزائر: <http://www.ons.dz/emploi-et-chomage>، تاريخ الزيارة: 2019/07/22، على الساعة: 15:19.

586	4142	2017 ⁽¹⁾
-----	------	---------------------

كما نسجل أن عدد النساء اللاتي ترأسن المجالس الشعبية البلدية بعدد (03) من أصل (1541) مجلسا بلديا، ولم تغلح أي امرأة في قيادة مجلس شعبي ولائي من أصل (48) مجلساً⁽²⁾.

3- أفاق التمثيل النسوي: إن مسألة المشاركة السياسية للمرأة مشكلة ثقافة المجتمع، تتطلب عملية توعية واسعة بأهمية المرأة كعنصر فعال في المجتمع بتظافر الجهود على عدة مستويات⁽³⁾، لذا فقد خلصت أشغال الندوة الدولية حول المشاركة السياسية للمرأة بالجزائر، إلى اعتماد عدة توصيات دعت إلى مراجعة الأطر القانونية لتعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، تمثلت في (13) توصية ركزت في مجملها على الدعوة إلى إعادة النظر في الإطار القانوني قصد الانتقال من نظام الحصص إلى النظام القائم على التناسف في القائمة الانتخابية، لضمان مشاركة فعالة وفعلية للمرأة في الحياة السياسية مع تكريس نظام الحصص على مستوى الهياكل التنفيذية للمجالس المنتخبة، وقد تمحورت حول:

- إعادة النظر في قانون الأحزاب السياسية لتمكين المرأة من حصص على قوائم الترشيحات، قصد توليها مناصب قيادية وتفعيل دورها في مسار اتخاذ القرار، وكذا تشجيع الأحزاب على اتخاذ تدابير خاصة تهدف إلى تعزيز المشاركة السياسية للمنتخبات.

- استحداث هيئة مؤسساتية مستقلة تسهر على ضمان المحافظة على المكتسبات السياسية والقانونية للمرأة، وتوحيد جهود المنتخبات على المستوى الوطني والمحلي وتشجيع العمل بنظام الشبكية بغية التبادل وتعزيز التضامن بين النساء المنتخبات وترقية أحسن لمشاركتهن الفعلية في الحياة السياسية.

- رسم سياسات عمومية قصد تحقيق تنمية مستدامة من خلال إشراك المرأة في صنع القرار، وتعزيز حضور المرأة داخل المنظمات المهنية والنقابية والمجتمع المدني.

(1) مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018، ص06. وفي ذات الإطار فقد بلغت عدد النساء العاملات بقطاع الداخلية (102217) امرأة بنسبة (18%) منهن (558) يتقلدن مناصب نوعية في الإدارة الإقليمية.

(2) عمار عباس، نصر الدين بن طيفور، "توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة أو تحقيق المساواة عن طريق التمييز الإيجابي"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد(02)، المجلد(05)، جامعة حسبية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2013، ص89.

(3) علي محمد، المرجع السابق، ص70.

فيما التزمت الدولة بتوصيات الملتقى بجعلها ورقة طريق تركز وتعزز المبادئ التي أقرها الدستور فيما يخص ترقية الحقوق السياسية للمرأة، موضحاً من خلال وزير الداخلية والجماعات المحلية أن الهدف من هذا المسعى هو تكثيف الجهود لتمكين النساء من صنع القرار⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الآليات الإجرائية لتعزيز المشاركة في الانتخابات المحلية وضماناتها

يهدف نظام الجماعات الإقليمية إلى تحقيق بعديها السياسي إلى جوار الإداري التنفيذي، ويظهر من خلال اعتبارها جماعات سياسية لتشكيل أعضاء مجالسها بالانتخابات التي تساهم فيه الجماهير المحلية عن طريقه، والكيانات السياسية المتنافسة في إطار عملية متكاملة، وكما تعد أيضاً ميداناً خصباً للمشاركة ولممارسة الديمقراطية المحلية.

تضمن القوانين المشاركة الشعبية ويتم تكريسها بالنص على الحق في الانتخاب والترشح في المجالس المحلية، وهما الطريقتين الرئيسيتين التي تجسدها وتعلي مكانة المواطن المحلي من خلالها، نتاج الأدوار التي يضطلع بها وله أن يؤثر بها من خلال مشاركته على قدم من المساواة، وفي إطار نظام تمثيلي فعلي وعملي ضمن أسس الديمقراطية ومبادئ الحكم الرشيد.

تشمل العملية الانتخابية مجموعة مراحل تمهيدية ومعاصرة ولاحقة لها، تجد للمواطن المحلي حضوراً فيها وتساهم مجتمعة في تأكيد هذه المشاركة، لما تحوزه من آليات وضمانات في ممارسة حقه في الانتخاب والترشح، في أي مرحلة من المراحل ولو أن تبقى أدواره عملياً محدودة إلا أنها مرتبطة أساساً بالممارسة والثقافة السياسية والاهتمام بالشأن العام المحلي.

يقصد بالآليات الإجرائية المرافقة للعملية الانتخابية والمعززة للمشاركة، مجمل العمليات منذ مرحلة فتح الترشيحات إلى غاية إعلان النتائج وتوزيع المقاعد، وكضمانة لذلك يجب أن تهدف إلى تكريس المشاركة الشعبية في عضوية المجالس الشعبية المحلية، من خلال طابع الرقابة الشعبية في كافة مراحل إجراء عملية اختيار المنتخبين المحليين من قوائم الترشيحات، لذا سنتناول هذه الآليات من خلال بيان الحق في الترشح وحدوده، ثم الآليات التي تدعم المشاركة الشعبية خلال العملية الانتخابية، على أن نتطرق بعدها إلى عمليات التصويت والفرز، ونهينا بمسألة انتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية.

⁽¹⁾ <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20180318/136803.html>، تاريخ الزيارة: الجمعة

2018/02/22، على الساعة 14:40.

الفرع الأول

إجراءات ممارسة الحق في الترشح وحمايته

يعتبر الحق في الترشح حقاً مقدساً ثابتاً دستورياً، يأتي في مقدمة منظومة الحقوق والحريات العامة، لذا استوجب إحاطته ببعض الشروط والاستثناءات لتنظيمه، فالتوسع في الشروط الموضوعية لممارسة هذا الحق أو تلك المقيدة له، ستؤثر لا محالة في المشاركة السياسية وتكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين، مما ينبغي أن تكون في حدود ضيقة تمنع عنه الفوضى من جهة، وتكسبه جدية تليق بالمراكز القانونية من جهة أخرى، علاوة على أنها تبعد كل المخاوف والمخاطر التي ترافق العملية الانتخابية.

أولاً: الحق في الترشح ضمان لتوسيع المشاركة

يقصد بالترشيح ذلك العمل القانوني الذي يعبر به الشخص صراحة وبصفة رسمية أمام الجهة المختصة عن إرادته في التقدم لاقتراح ما⁽¹⁾، وتقوم عملية الترشح على مبدأ عمومية الترشح ومبدأ إلزامية إعلانه⁽²⁾.
1- ممارسة الحق في الترشح: اعترف الدستور الجزائري لكل المواطنين بحق الترشح، وأعطى للقوانين الانتخابية مسألة تنظيمه، إذ أنه ولممارسته تقتضي توفر جملة من الشروط في من يرغب في ترشيح نفسه، واتباعه لمجموعة إجراءات يحددها القانون، مع التزام الإدارة الانتخابية بالتعامل الشفاف والمساواة في إطار المشروعية، مع الإقرار بوجود ضمانات كافية يحق لكل من تضرر استعمالها لصيانة حقه، بمجابهة أو الاعتراض عن قرارات الجهة المشرفة وبوسائل متعددة.

أخذ المشرع الجزائري بمبدأ عمومية الترشح، إذ أنه لم يغلب فئة على أخرى أو يضع شروطاً من شأنها التضييق على المواطن في القدرة لممارسة هذا الحق، وعليه فكل من توافرت فيه الشروط القانونية له أن يرشح نفسه طبقاً للمادة (79) من القانون العضوي (10/16) المتضمن نظام الانتخابات المعدل والمتمم، كما أحاط المشرع العملية الانتخابية برزنامة زمنية تتماشى وخصوصية العملية الانتخابية.

تجرى الانتخابات المحلية في غضون ثلاثة (03) أشهر التي تسبق تاريخ الانتخابات (قبل انقضاء العهدة الجارية)⁽³⁾، ليتم خلالها استدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم رئاسي، كما نصت المادة (26)

(1) جمال الدين دندن، المرجع السابق، ص 60.

(2) يقصد بمبدأ عمومية الترشح أن تتيح القوانين الترشح لأكثر عدد من المواطنين للتنافس في العملية الانتخابية، وهو مبدأ تسعى أغلب الدول لتحقيقه، وأما المبدأ المتمثل في إلزامية إعلان الترشح هو أن المشرع يلزم كل من يرغب في الترشح تقديم نفسه، بتقديم طلب بذلك قبل إجراء العملية الانتخابية بمدة يحددها القانون، وتعلن الإدارة المشرفة على العملية الانتخابية عن ذلك وفقاً لما يأمر به القانون. أنظر في ذلك: أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 175-176.

(3) المادة (65) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

من قانون الانتخاب المعدل والمتمم⁽¹⁾، ويعد هذا التاريخ مرجعاً مهماً لكثير من العمليات الانتخابية التي تليه، لذا فيباشر في عملية المراجعة الاستثنائية للقوائم الانتخابية، لتفتح بعدها فترة الترشح للمجالس الشعبية البلدية والولائية بـ(60) يوماً كاملة قبل تاريخ الاقتراع، التي تبدأ بسحب استمارات الترشح من الولاية، وتنتهي بقبول أو رفض الترشح من قبل الجهات المشرفة قانوناً.

2- طريقة وإجراءات عرض المترشحين: يعتبر إيداع قائمة المترشحين للانتخابات البلدية أو الولائية تصريحاً بالترشح طبقاً للشروط المحددة في القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، الذي يقدمه متصدر القائمة أو من طرف المترشح الذي يليه مباشرة في حال تعذر عليه ذلك، على مستوى الولاية مقابل وصل استلام، ويتضمن هذا التصريح الموقع من كل مترشح صراحة جُملة بيانات أوضححتها المادة (3/72) من قانون الانتخابات، وكذا المرسوم التنفيذي (252/17) المتعلق بإيداع قوائم المترشحين للانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية⁽²⁾، غير أنه وفي إطار تخفيف إجراءات الترشح وبناءً على اعتماد مبدأ التصريح، فيكفي تقديم استمارات الترشح التي تكون محل تدقيق من طرف الجهات المعنية.

يجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية والولائية، عددًا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها، وعدداً من المستخلفين لا يقل عن (30%) من عدد المقاعد المطلوب شغلها⁽³⁾، وعليه تكون عدد الملفات المودعة للترشح في:

- المجالس الشعبية الولائية:

عدد المقاعد	عدد المترشحين الأصليين	عدد المترشحين المستخلفين	العدد الإجمالي للمترشحين
35	35	10	45
39	39	12	51
43	43	13	56

(1) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم (246/17) المؤرخ في 26/08/2017 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(50)، المؤرخة في 27/08/2017.

(2) المرسوم التنفيذي (252/17) المؤرخ في 11/09/2017 المتعلق بإيداع قوائم المترشحين للانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(53)، المؤرخة في 13/09/2017.

(3) المرسوم التنفيذي (342/12) المؤرخ في 12/09/2012 المحدد عدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(51)، المؤرخة في 16/09/2012.

61	14	47	47
71	16	55	55

- المجالس الشعبية البلدية:

عدد المقاعد	عدد المترشحين الأصليين	عدد المترشحين المستقلين	العدد الإجمالي للمترشحين
13	13	04	17
15	15	04	19
19	19	06	25
23	23	07	30
33	33	10	43
43	43	13	56

3- تزكية قوائم المترشحين: هو أسلوب آخر عن طريقه تتم المشاركة السياسية في المجالس الشعبية المحلية، وهو الترشح الذي يكون تحت رعاية حزب سياسي أو أحزاب سياسية، أو مقدمة بعنوان قائمة حرة، وذلك وفق الشروط القانونية التالية التي تشترط لقبولها التزكية⁽¹⁾:

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من أربعة (04%) من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على عشرة (10) منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

- في حالة حزب سياسي لا يتوفر على إحدى الشرطين أو حزب سياسي جديد أو قائمة حرة، فإنه يجب أن يدعمها على الأقل بخمسين (50) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، لكل مقعد مطلوب شغله.

ما يشد الانتباه هو تشدد المشرع في مسألة الترشح بخصوص الأحزاب السياسية الجديدة، أو التي تشارك لأول مرة، أو تلك التي لا تتوفر فيها الشروط المطلوبة أو القوائم الحرة، من خلال اشتراط نسبة (04%) من الأصوات المعبر عنها خلال الانتخابات المحلية الأخيرة، أو حصولهم فيها على عدد عشر (10) منتخبين محليين، ومقارنة بقانون الانتخابات السابق الذي لا يشترط أية شرط على الأحزاب السياسية، أما

⁽¹⁾ المادة (73) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

بخصوص القوائم الحرة فقد حدد تعداد خمسون (50) توقيعاً على كل مقعد مطلوب شغله⁽¹⁾، التي يصدق عليها لدى ضابط عمومي، وتقدم الاستمارات ليعتمدها رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية المختصة، بعد أن يقوم بمراقبة التوقيعات ويتأكد من صحتها ويعد محضراً بذلك.

يرمي اشتراط اكتتاب عدد من التوقيعات كدليل على وجود سند شعبي للقوائم، إلا أنه بذلك قد تخلى عن عدم وجود شروط للأحزاب السياسية، وتحديد عدد توقيعات بحد أدنى وأقصى كان في المتناول على الأقل، وهو ما يعد بنظرنا تضييقاً على حرية الترشح والمشاركة السياسية في عمومها، لا سيما غياب الوسائل والتنظيم والخبرة الكافية لدى الأحزاب الجديدة والقوائم الحرة، وإن كان هذا الشرط يخدم جدية العملية الانتخابية ويحول دون تضخم عدد القوائم المترشحة، كما يضمن وجود قاعدة شعبية ودعم جماهيري للقائمة تؤهلها لمنافسة انتخابية حقيقية⁽²⁾، فهو بذلك قد وضع شروطاً معقدة للانتخابات المحلية مقارنة بالتشريعية⁽³⁾.

بعد إيداع قوائم الترشيحات لدى الولاية، يمنع القانون أي إضافة أو إلغاء أو إعادة ترتيب للمرشحين داخلها، ما عداً في حالة الوفاة أو حصول مانع شرعي، فيمنح أجل آخر لإيداع ترشيح جديد، على ألا يتجاوز هذا الأجل الأربعين (40) يوماً السابقة لتاريخ الاقتراع⁽⁴⁾.

ثانياً: ضمانات حماية الحق في الترشح والمشاركة

أوجدت السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بغية التكفل بالانتخابات المحلية في كل فصولها وفروعها، إلا أنه ويتبع مسألة الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، نجد أنها بيد الإدارة ممثلة في الوالي الذي يمارس هذه الصلاحية، ممّا يُعد انتكاسة حقيقية بما قد يؤثر على حرية المشاركة في الانتخابات المحلية كناخب أو مترشح.

تبعاً لذلك يمكن للوالي أن يرفض ترشيح شخص أو قائمة مترشحين بإصدار قرار منه معللاً تعليلاً قانونياً، والتعليق أو تسبب القرار يعتبر أولى الضمانات لحماية حق الترشح، لأن الإدارة لا تعطل قراراتها

(1) بناءً على المادة (5/73) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، التي لا تسمح لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة، وفي حالة المخالفة يعتبر التوقيع لاغياً، ويعرض هذا الناخب نفسه للعقوبات التي قررتها المادة (212) من قانون الانتخابات، والتي تتمثل في الحبس من ستة (06) أشهر إلى (01) سنة، وبغرامة من (50.000) دج إلى (200.000) دج.

(2) عادل معتوق، المرجع السابق، ص 67.

(3) رشيد لرقم، المرجع السابق، ص 181.

(4) المادة (75) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

إلا إذا أمرها القانون بذلك⁽¹⁾، ونرى أنه يجب إضافة ضمانات أخرى أكثر صرامة حتى تتقاد الإدارة مرغمة على احترام القوانين، ويبلغ للمعنيين بهذا القرار تحت طائلة البطلان في أجل عشرة (10) أيام كاملة، ابتداءً من تاريخ إيداع التصريح بالترشح.

يمكن للمعنيين من الطعن في قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال ثلاثة (03) أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، وتفصل فيه المحكمة الإدارية في أجل خمسة (05) أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، على أن يكون حكم المحكمة الإدارية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، ويبلغ الحكم تلقائياً وفور صدوره إلى الأطراف المعنية وإلى الوالي لتنفيذه، وعليه فهو تجاوز لمبدأ التقاضي على درجتين الذي يحوز على خطورة، وكان الأولى عرض الأمر على مجلس الدولة ليفصل فيه مجدداً⁽²⁾، لا سيما أن المشرع قد أضاف عشرة (10) أيام كاملة كفترة للترشيحات مقارنة بالقانون السابق، مما تعد الظروف أكثر ملاءمة لحماية الحق في الترشح والمشاركة السياسية.

الفرع الثاني

القيود الواردة على حرية الترشح ... تضييق على المشاركة أم حماية لمبدأ التمثيل

تتجلى أبرز هذه الضوابط المقيدة لحرية الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، في حرمان فئات معينة من ممارسة هذا الحق، بحكم المناصب التي تشغلها أو لأسباب يفرضها القانون لوقوعهم في حالة من حالات التنافي، وهذا لدواعي نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

أولاً: الطوائف المحرومة من الترشح للمجالس الشعبية المحلية

حفاظاً على مصداقية العملية الانتخابية حرص المشرع على استبعاد كافة أشكال النفوذ والضغطات على الناخبين⁽³⁾، بمنع ترشح بعض أصحاب الوظائف الإدارية، القضائية، الأمنية، والعسكرية، التي من شأنها التأثير سلباً على نزاهة العملية الانتخابية، إلا أن هذا المنع مؤقتاً زمانياً ومكانياً، إذ يتاح لها

(1) يكون الرفض أو الاستبعاد للأفراد أو القوائم في حدود ما ينص عليه القانون، أي لأسباب قانونية محضة وليس لأي داعٍ آخر، كرفض الترشح بسبب عدد التوقيعات المطلوبة، أو بسبب السن، أو بسبب الجنسية... للمزيد أنظر: عمار بوضياف، "الحماية القضائية لحق الترشح وحق الانتخاب في النظام الانتخابي الجزائري"، المرجع السابق، ص 81.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 374.

(3) وتعني استبعاد هذه الفئات من الترشح وعضوية المجلس الشعبي المحلي (البلدي والولائي) إقرار المشرع بعد جواز الجمع بين الوظيفة الإدارية أو العسكرية وبين التمثيل الشعبي، وذلك لأجل قطع الطريق أمام هؤلاء الذين يشغلون أو شغلوا لوقت قريب مناصب مهمة قد يستغلون ما تنتجه لهم من نفوذ في الانتخابات. أنظر في ذلك: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 129.

ممارسة حقها في الترشح خارج دوائر اختصاصهم أو بانقضاء المدة المحددة، وهي تمثل حالات غير قابلة للترشح والتي تقتضي عدم قبول ترشح شخص رغم توافره على جميع الشروط القانونية للترشح⁽¹⁾. لقد وسع القانون العضوي (10/16) الجديد المتعلق بالانتخابات من دائرة الأشخاص المحرومين من الترشح في الدوائر التي يمارسون بها أو قبل عام على الأقل، حيث بالإضافة لما كان في سابقه بموجب المادتين (81) و(83) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بالانتخاب الملغي، أضاف إليها حديثاً (04) حالات تمثلت في الوالي المنتدب، المفتش العام للولاية، المراقب المالي للبلدية، ومستخدمو البلديات، لترتفع بذلك إلى (13) حالة في البلديات وذات الأمر في الولايات أيضاً، فقد طال المنع حديثاً الوالي المنتدب، المفتش العام للولاية، المراقب المالي للولاية، ورئيس مصلحة إدارة الولاية وإدارة تنفيذية، كما عمد إلى تصحيح وصف بعض المناصب الغامضة في القانون السابق^(*)، مما يعد التوسع فيها نظرياً تضييقاً ومصادرة حق هذه الفئات في ممارسة حقها في الترشح.

تنص المادة (81) من قانون الانتخابات على أنه: "يعتبر غير قابلين للانتخاب، خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة⁽²⁾ بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها

(1) أحمد بنيبي، المرجع السابق، ص 202.

(*) قوّم المشرع وصفه وخطابه لبعض المناصب في حالات عدم القابلية للانتخاب، بعد أن كانت غامضة أو غير محددة لما هو متداول قانوناً، فأعاد تسمية كل من: الكتاب العامون للولاية بالأمين العام للولاية، ومحاسبو أموال البلدية بأمين خزينة البلدية، في انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وذات الأمر في انتخاب أعضاء المجالس الشعبية الولائية فقام بتسمية كل من: الكتاب العامون للولاية بالأمين العام للولاية، ومحاسبو أموال الولاية بأمين خزينة الولاية.

(2) تأخذ قوانين الانتخابات العربية والغربية بهذه الشروط، فقد:

- حرم المشرع الفرنسي بعض الطوائف من حق الترشح لذات العلة إلا أنه كان أكثر دقة، وقد حصرها في عدد أكبر من أصناف الموظفين حيث بلغت (18) منصبا وظيفيا، كما ميّز في سنوات المنع بينهم، فجعلها تصل لمدة ثلاثة (03) سنوات في بعض المناصب السامية كالولاية، وخفض مدة الاستبعاد إلى عشرة (10) أشهر لشاغلي الوظائف الأخرى. أنظر في ذلك: عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 41. وكذلك: نذير العلواني، "نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي -دراسة مقارنة-"، مجلة أفاق العلوم، العدد (10)، جامعة الجلفة، الجزائر، 2010، ص 136.

- منع المشرع الأردني من الترشح جميع موظفي ومستخدمي المرافق التي تديرها الدولة، وينحسب أيضا على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتمدة من أشخاص القانون العام، إلا أن هذا المنع مؤقت ويستطيع الموظف ترشيح نفسه بالاستقالة قبل عشرة (10) أيام من يوم الترشح، للمزيد أنظر: أمين سلامة العضائيلة، المرجع السابق، ص 165.

- لم يضع المشرع الجزائري الوزراء من ضمن الفئات غير القابلة للترشح في عضوية المجالس الشعبية المحلية، بالرغم مما قد يؤثر به على العملية الانتخابية المحلية، لما يحوزون عليه من نفوذ وتأثير قويين ولو بعد مغادرة مناصبهم.

وظائفهم: الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظف أسلاك الأمن، أمين خزينة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الأمين العام للبلدية، مستخدمو البلدية".

ويعتبر غير قابلين للانتخاب بذات الشروط السابقة، كما نصت عليه المادة (83) من قانون الانتخابات بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية: الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظف أسلاك الأمن، أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، الأمين العام للبلدية، رئيس مصلحة بإدارة الولاية وبمديرية تنفيذية.

يذهب البعض إلى اعتبار حالات عدم القابلية للترشح، وإن كانت تمثل صمّام أمان لنزاهة العملية الانتخابية وحماية لمبدأ التمثيل، فإنها من النواحي الموضوعية لا تؤدي الغرض المنتظر منها، على اعتبار امتداد نفوذ هذه الشخصيات وتأثيرهم خارج اختصاصهم الوظيفي، لذا يجب أن يكون منعهم في كامل التراب الوطني، كما أن المدة المقررة بسنة واحدة غير كافية لإزالة كل آثار النفوذ، والسلطة التي كانوا يتمتعون بها حين ممارسة وظائفهم، لتكون مدة تصل من ثلاث (03) إلى خمسة (05) سنوات⁽¹⁾.

يعتبر منع مستخدمو البلديات من الترشح في انتخابات المجالس الشعبية البلدية محل الإقامة التي يمارسون بها على إطلاقه شرطاً غير موفق تماماً^(*)، ويعد مساساً بحقهم في الترشح فضلاً عن التقييد على مشاركة شريحة شعبية ذات أهمية نوعية، لا سيما وأنه يتمتع بعضهم بالكفاءة والخبرة في التسيير والإدارة، ونرى أنه كان الأجدر هو بيان بدقة ووضوح الحالات المحرومة من الترشح تحقيقاً للمغزى الرامي لحماية الناخب، على غرار الأمين العام ورؤساء المصالح⁽²⁾، أو الأعوان المكلفين بالانتخاب، وكل

(1) هشام بن ورزق، "قصور الإطار القانوني البلدي عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء"، المرجع السابق، ص 163. وكذلك: نذير العلواني، المرجع السابق، ص 136.

(*) لا ندري لماذا لم يمنع المشرع الانتخابي مستخدمو الولايات من الترشح سواء في عضوية المجالس الشعبية البلدية أو الولائية مسايرة لمستخدمي البلديات (ولو أننا لا نؤيد هذا الأمر)، وعليه فهو إخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين من جهة، كما أنه من جهة ثانية وبعملية حسابية بسيطة نجد أن الحرمان على مستوى البلديات سيغال مئات الألاف من مستخدمي البلديات، مما يكون له الأثر السلبي جداً على مبدأ المشاركة ومنظومة الحقوق، غير أنه ويعد تولي السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مهمة التنظيم والإشراف على الانتخابات المحلية كهيئة مستقلة، فهل مازالت المخاوف قائمة بشأن تأثيرهم في نتائج هذه الانتخابات.

(2) يأتي وقوع الأمين العام تحت طائلة الحرمان من الترشح لدوره في العملية الانتخابية، بداية من كونه عضواً باللجنة الإدارية الانتخابية والمكلفة بإعداد ومراجعة القوائم الانتخابية المنصوص عليها في المادة (15) من القانون العضوي =

من تربطه صلة بالانتخابات البلدية وله القدرة على التأثير فيها، لذلك وبالنظر لعمومية الشرط فهو ينسحب على كافة المستخدمين موظفين وأعوان، وكان ينبغي اعتماد قاعدة التمييز بين حاملي هذه الوظائف في الاستبعاد حسب درجة تأثير نفوذهم⁽¹⁾.

إن إبعاد ذوو النفوذ والتأثير في الانتخابات المحلية يحقق نسبيًا المفهوم القائم على مبدأ نزاهة الانتخابات وإبعاد كل الشبهات عليها والحفاظ على هيبة السلطات، انطلاقًا من حياد الإدارة، إلا أنه لا يؤدي في بعض حالاته المراد منه حيث ينعكس سلبيًا من خلال التضييق على حرية الترشح ومبدأ المشاركة، فضلًا عن ضياع فرص الاستفادة من خبراتهم وكفاءتهم في التسيير، كحالة منع مستخدمو البلديات مثلًا.

ثانياً: حالات التنافي مع العهدة الانتخابية

يظهر تأثير حالات التنافي من خلال منع ممارسة العهدة الانتخابية بعد الإعلان عن نتائج الانتخابات، فهي تلزم الممثل المنتخب بالاختيار إما بين هذه العهدة التي تم الحصول عليها والمهمة التي يمارسها، أو بين عدة عهديات⁽²⁾.

تختلف حالات التنافي عن حالات عدم القابلية للترشح، فهي تهدف لحماية العهدة على خلاف الثانية التي تهدف لحماية الناخب، كما تُكرّس مبدأ المساواة بين المترشحين فيما بينهم دون أي امتيازات لطرف على آخر بحكم وظيفته أو منصبه، فهي تحد من حق المشاركة السياسية لاعتبارها قيدًا على الترشح فهي بالمقابل ضمانة لتساوي الفرص بين المترشحين في أن يتم انتخابهم⁽³⁾، ولقد وردت في المادة (76) والمادة (77) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم، الأحكام التالية⁽⁴⁾:

= (10/16) المتعلق بنظام الانتخاب، إلا أنه قد تم إلغاء عضويته بموجب تعديل قانون الانتخاب بالقانون العضوي (08/19)، وكذلك كهيئة من هيئات البلدية بموجب المادة (15) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، فهو بذلك يمثل الدولة وله اليد الطولى حقيقة وقدرة على التأثير وحسنا فعل المشرع بإبعاده، أما رؤساء المصالح فقد ورد منعهم سابقًا بموجب المادة (98) من الأمر (07/97) المتضمن قانون الانتخابات بتسميتهم مسؤولو المصالح البلدية.

(1) نذير العلواني، المرجع السابق، ص 136.

(2) Nadine Dantonel-Cor, droit des collectivités territoriales, 4^o Édition, Breal, France, 2011, p126.

(3) جمال الدين دندن، المرجع السابق، ص 80.

(4) - تنص المادة (76) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، على: "لا يمكن أيًا كان أن يترشح في أكثر من قائمة، أو في أكثر من دائرة انتخابية. يتعرض كل من يخالف هذا الحكم للعقوبات المنصوص عليها في المادة (202) من هذا القانون العضوي، فضلًا عن الرفض بقوة القانون لقوائم الترشيحات المعنية". =

- منع المشرع الانتخابي على أي مترشح أن يكون ضمن أكثر من قائمة ترشيحات، سواءً مرشحاً أصلياً أو مستخفاً (إضافياً)⁽¹⁾، أو في أكثر من دائرة انتخابية واحدة^(*)، مما يتيح توسعة مجال المشاركة لدى فئة أكبر من المواطنين بتعزيز فرص ترشيحهم ضمن هذه المجالس ونيل عضويتها لاحقاً، مع تحقيقه في ذات الوقت المساواة بينهم، فلا يكون للمترشح إلا فرصة واحدة في قائمة واحدة سواء كان ضمن الأصليين أو المستخفين⁽²⁾، ويعرّض نفسه كل من ثبت عليه القيام بهذا الإجراء لعقوبة تضمنتها المادة (202) من قانون الانتخابات، تتمثل في الحبس من ثلاثة (03) أشهر إلى ثلاث (03) سنوات وبغرامة من (4000) دج إلى (40.000) دج، فضلاً عن رفض قوائم الترشيحات المقدمة بقوة القانون.

- يهدف هذا الشرط المتمثل في منع التسجيل للمترشحين في نفس قائمة ترشيحات لأكثر من شخصين اثنين على أساس القرابة أو المصاهرة إلى التنوع، ويجد هذا الإجراء له أساساً في الديمقراطية والتعددية التي تتنافى مع الاحتكار والملكية⁽³⁾، وضامناً لعدم حياد وانحراف قرارات المجالس المحلية المنتخبة عن

=- بينما تنص المادة (77) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، على أنه: "لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين اثنين (02) ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية".

⁽¹⁾ تقابل المادة (76) من قانون الانتخاب الحالي المادة (75) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب الملغى، اللتان يتحدان في العلة حيث تنص على أنه: "لا يمكن لأي شخص أن يكون مرشحاً أو إضافياً في أكثر من قائمة أو أكثر من دائرة انتخابية. فضلاً عن العقوبات المنصوص عليها في المادة (215) من هذا القانون العضوي، ترفض الترشيحات المودعة بقوة القانون".

لقد شدّد المشرع الانتخابي العقوبة على هذه الجريمة أي من خلال المادة (215) من القانون العضوي (01/12) المضمن نظام الانتخابات سابقاً، وشدد فيها أكثر في المادة (202) منه بخصوص الغرامة المالية في القانون الحالي، مما تعتبر تحسیناً إضافياً لمحاربة التجاوزات في إحدى أهم مراحل العملية الانتخابية، كما أنه أخذ بمعاينة كل القائمة ولم يكتفى بسن العقوبة على المترشح الفرد فقط، بل أوجد علاقة تضامنية بين مترشحي القائمة مجتمعين من خلال رفض قائمة الترشيحات بقوة القانون بما ورد في المادة (76) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

^(*) يفترض أن يترشح المواطن في بلدية إقامته للانتخابات البلدية باعتبارها أي البلدية الدائرة الانتخابية له، وكذا لارتباطها بشرط الإقامة والتسجيل، مما يمنع عنه تعدد الترشيح ببلديات مختلفة كدوائر انتخابية أخرى، ما يستدعي تطهير وإعادة التدقيق في القوائم الانتخابية لكل بلدية، واللجوء إلى الرقمنة لما توفره من بساطة وسهولة للقيام بذلك، لكننا نرى أنه يتسع معناها لتشمل أيضاً فرضية ترشح المواطن للانتخابات البلدية والولائية في نفس الوقت، وهذا ما يعتبر أيضاً ممنوعاً بحكم هذه المادة كذلك.

⁽²⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص176.

⁽³⁾ مولاي الهاشمي، المرجع السابق، ص196.

تحقيق المصلحة العامة المحلية⁽¹⁾، كما أنه لا يمكن أن يجعل من الانتخابات مناسبة للتنافس بين العائلات والعروش بدل البرامج والقوائم والأشخاص في الوصول لعضوية هذه المجالس، ويمكننا تلمين هذا الشرط على أساس أنه يكافح التُّعرات القبلية والعروشية، مما يحفظ النظام العام ويرتقي بالمجتمع السياسي إلى تطبيق صحيح الديمقراطية، إلا أنه عملياً يعتبر هذا الإجراء غير كافياً لمنع حدوث هاته المخاوف داخل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، لأنه قد تتألف هاته الأخيرة من ذوي القرابة المنحدرين من قوائم عدة متباينة، فيكون هذا الشرط قد حقق المغزى منه خلال العمليات التمهيدية وقبل إعلان النتائج فقط، ولا تمتد إلى ما تفرزه الانتخابات من نتائج بُغية الاستبعاد الكامل لما قد يهدد المجالس المحلية من سيطرة الروح العشائرية والقرابة على أعمال المجالس، مما يستوجب إعادة النظر في هاته النقطة دون التغافل عن أهمية حرية الترشح ومبدأ المشاركة في تحقيق الديمقراطية التشاركية.

بالإضافة لذلك هنالك قيود إضافية على حرية الترشح وتعميم وتوسيع مبدأ المشاركة في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، من خلال ما ورد في قانون حالات التنافي مع العهدة البرلمانية بموجب المادة (03) منه⁽²⁾، التي نصّت على أنه تتنافى العهدة البرلمانية مع عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب، وعليه فلا يحق لأي نائب أو عضو برلماني أن يتقدم لترشيح نفسه في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، كونه في إحدى حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، والتي يقصد بها الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى أو بينها وبين مهام أو وظائف أو أنشطة معينة⁽³⁾، إلا أنه بالمقابل يعد تناقضاً صارخاً مع الأهداف السياسية لانتخاب المجالس الشعبية المحلية، على اعتبار أنها تُدرب المنتخبين المحليين وتهيئهم للعضوية في البرلمان⁽⁴⁾.

الفرع الثالث

الآليات القانونية لدعم المشاركة الشعبية في الانتخابات المحلية

تتمثل هذه الآليات فيما أتاحه المشرع من إمكانيات فردية وجماعية للأشخاص لممارسة حقهم في الانتخاب وتفعيل مشاركتهم، حيث تساهم بشكل مؤثر في توسيع المشاركة والشعبية وترفع شرعية التمثيل

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 41.

(2) المادة (03) من القانون العضوي (02/12) المؤرخ في 2012/01/12 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 2012/01/14.

(3) أنظر: جمال الدين دندن، المرجع السابق، ص 80.

(4) فريدة مزياي، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 104.

المحلي للمنتخبين المحليين، ونقتصرها هنا بالتطرق لهذه الأطر من خلال الحملة الانتخابية (أولاً)، ثم ننظر في الوكالة كآلية استثنائية عن شخصية الاقتراع (ثانياً).

أولاً: نظام الحملة الانتخابية إطار لتشجيع المشاركة

تساهم الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال الذي تتخذه في دعوة الناخبين واستمالتهم إلى برامج المرشحين، ومحاولة التأثير عليهم بغية التصويت لهم فضلاً عن إقناعهم بضرورة المشاركة في الانتخابات، ونشر الوعي بشأن حماية أصواتهم من خلالها، وهو ما يعزز في نظرنا مبدأ التمثيل من خلال توسيع وتعزيز مبدأ المشاركة.

1- مفهوم الحملة الانتخابية: يقصد بالحملة الانتخابية مجموعة الوسائل وأساليب الاتصال التي يستعملها الحزب أو المرشح المستقل في فترة زمنية معينة، وبمناسبة انتخاب معين بقصد استمالة أكبر عدد ممكن من الناخبين⁽¹⁾، وكما تتمثل الحملة الانتخابية في مجموعة النشاطات المنظمة التي يقوم بها المرشحون، بقصد التأثير على إرادة الناخبين لتوجيههم إلى التصويت لصالحهم باتباع آليات وتقنيات متعددة⁽²⁾، وهي فرصة سانحة وآلية للمترشحين من خلال ما نتيجته من وسائل وإمكانيات، للتأثير على سلوك الناخبين بغية نيل أصواتهم.

وهي بذلك تُخاطب العواطف والغريزة قصد استقطاب الجمهور لصالح البرامج والمرشحين بهدف تحقيق غايات معينة بصرف النظر عن الحقيقة، وبالمقابل فهي تتيح للناخبين التعرف إلى المرشحين وبرامجهم، ومؤهلاتهم العلمية، وكفاءاتهم وخبراتهم في التسيير والإدارة، كما تعد فرصة لإظهار المواقف، التوجهات، الأفكار والمبادئ، وكذا الخطوط العريضة في سياستهم التنموية والاستجابة لانشغالات المواطنين، تهدف إلى تحقيق جانب إيجابي يتمثل في استقطاب وإقناع عدد أكبر من الهيئة الناخبة، وفي جانبها السلبي ترمي إلى تقويض ومواجهة دعاية المتنافسين⁽³⁾.

2- ضوابط وأحكام الحملة الانتخابية: إن سلامة ونزاهة الانتخابات يقتضي معها التنظيم المحكم لكافة مراحل العملية الانتخابية، لذا وضعت التشريعات الانتخابية على غرار المشرع الجزائري مجموعة ضوابط قانونية تحكم الحملة الانتخابية في إطار مبادئ وأسس تتمثل في المساواة بين المترشحين، والتزام الجهة المكلفة بتنظيم الانتخابات بواجب الحياد تجاه كافة المترشحين، فيما ورد من الباب السادس في الفصل

(1) أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 235.

(2) سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 113.

(3) محمد كمال القاضي، الدعاية الانتخابية، دار النمر للطباعة، القاهرة، مصر، 1995، ص 13-14.

الأول من المادة (173) إلى المادة (186) من قانون الانتخابات، مبدأ المساواة بين المترشحين، مبدأ الحياد، ومبدأ شرعية الإجراءات والوسائل المستعملة، فهي تعد بحق كضمانة تعزز وتوحي بسلامة العملية الانتخابية ونزاهتها.

ينشط الحملة الانتخابية كافة القوائم التي قبلت للترشيح في الانتخابات المحلية، ويشارك فيها كل المترشحين، فتبدأ الحملة الانتخابية قبل (25) يوماً من تاريخ الاقتراع وتنتهي قبل ثلاثة (03) أيام من تاريخ الاقتراع⁽¹⁾، أي أنها تدوم مدة (22) يوماً كاملة، فهي بنظرنا كافية يتسنى لكل قوائم الأحزاب والأحرار خلالها من عرض برامجهم ومرشحيهم، على أن يمتنع حينها المعنيون بها القيام بأي أشكال نشاطات الدعاية الانتخابية من اجتماعات وملصقات ومناشير وغيرها، والهدف من كل ذلك أي تحديدها زمنياً هو تحقيق المساواة بين المترشحين والتحكم في النفقات المالية.

يُحظر على المترشحين خلال الحملة الانتخابية استعمال أية طريقة إشهارية ذات طابع تجاري⁽²⁾، ونشر وبث سبر الآراء واستطلاع نوايا الناخبين في التصويت وقياس شعبية المترشحين قبل (72) ساعة على المستوى الوطني من تاريخ الاقتراع⁽³⁾، كما أنه لا يجوز للمترشحين استعمال أي شكل للإشهار خارج المساحات المخصصة لهذا الغرض⁽⁴⁾، ويمنع القانون كذلك استعمال الممتلكات أو الوسائل التابعة لشخص معنوي سواء خاص أو عام، وبطال المنع أن يمتد تأثير الحملة الانتخابية وأساليب الدعاية إلى الأماكن المخصصة للعبادة والمؤسسات الإدارية ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين بأي شكل من الأشكال، بغرض إبعادها عن السياسة وصراعاتها والمساس بحرمة وهيبة وقدسية هذه المؤسسات⁽⁵⁾.

بمناسبة تنشيط حملاتهم الانتخابية يجب أن يسهر المترشحون على حسن سيرها، قانونياً وأخلاقياً من خلال احترام الدستور والمنظومة القانونية والأخلاقية، بأن لا تكون مصدراً لقلق المواطنين أو تهديد للنظام العام والآداب العامة، فعليهم الامتناع عن كل حركة أو موقف، أو عمل، أو سلوك غير مشروع، أو مهين، أو عنصري، أو شائن يحمل أي إساءة للغير، كما لا يجوز لهم استعمال أي لغة أجنبية، بما يعني استخدام اللغة الوطنية دون غيرها في الخطابات الجماهيرية أو التدخل أمام وسائل الإعلام المرئية أو

(1) المادة (1/173) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(2) المادة (180) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(3) المادة (181) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(4) المادة (2/182) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(5) المادة (184) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

المسموعة والمكتوبة، وكذا الملصقات الإشهارية والبرامج الانتخابية⁽¹⁾، ولا الخروج عن برامجهم الحزبية بالنسبة للأحزاب السياسية، أو البرامج الانتخابية المقدمة عند إيداع الترشيح بالنسبة لقوائم الأحرار⁽²⁾، وكذلك يحظر إساءة استعمال رموز الدولة الجزائرية⁽³⁾، بعد أن كان يمنع استعمالها مطلقاً وصراحة في قانون الانتخابات لسنة (1997) بالأمر (07/97) الملغى.

ثانياً: التصويت بالوكالة كآلية لدعم مبدأ المشاركة

يمكن أن يكون بعض الناخبين في ظروف لا يستطيعون معها أداء واجبهم الانتخابي، لذا فقد مكّنهم المشرع الانتخابي وتعزيزاً لمبدأ المشاركة من التصويت بواسطة الغير عن طريق التصويت بالوكالة⁽⁴⁾، التي يقوم بفضلها الناخب بتوكيل شخص آخر للقيام بالتصويت نيابة عنه، ويمتاز هذا النظام بانتهاك الطابع الشخصي للانتخاب وسريتها ويبقى على احتمالية الغش مفتوحة⁽⁵⁾، فالتصويت بالوكالة تعد استثناءً وخروجاً عن مبدأ شخصية الاقتراع.

بموجب المادة (53) من قانون الانتخابات⁽⁶⁾ التي بينت الحالات التي يلجأ فيها المواطنين إلى ممارسة حقهم عن طريق الوكالة، وحصرها في ست (06) حالات حاول من خلالها شمل كافة الفئات، وقد تمثلت في المرضى، وذوو العطب والعجزة، العمال والمستخدمون والطلبة الذين يمارسون أو يتكفونون أو يدرسون

(1) تنص المادة (175) من قانون الانتخابات، على أنه: "يمنع استعمال اللغات الأجنبية في الحملة الانتخابية". إلا أنه لوحظ استخدام اللغة الفرنسية أثناء الحملات الانتخابية، ووصل الأمر أن الدولة قامت بتمويل اللوحات الإشهارية المكتوبة باللغة الفرنسية، كما قامت بنشر برامج المرشحين باللغة الفرنسية سواء في الصحافة المكتوبة أو في الراديو. أنظر في ذلك: إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 85-86.

(2) المادة (176) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، وتفرض المادة (4/72) من ذات القانون على قوائم الأحرار الحاق بقائمة المترشحين البرنامج الانتخابي الذي سيتم شرحه طوال الحملة الانتخابية.

(3) المادة (186) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(4) تناول المشرع التصويت بالوكالة في القسم الثالث من الفصل الثالث من المادة (53) إلى المادة (64) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(5) سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 256.

(6) تنص المادة (53) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم: "يمكن الناخب المنتمي إلى إحدى الفئات المبينة أدناه، أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه: 1- المرضى الموجودون بالمستشفيات و/أو الذين يعالجون في منازلهم، 2- ذوو العطب الكبير أو العجزة، 3- العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم أو الذين هم في تنقل والذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع، 4- الطلبة الجامعيون والطلبة في طور التكوين الذين يدرسون خارج ولاية إقامتهم، 5- المواطنون الموجودون مؤقتاً في الخارج، 6- أعضاء الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية وموظفو الجمارك الوطنية ومصالح السجون الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع".

خارج ولايات إقامتهم⁽¹⁾، المواطنون الموجودين خارج الوطن، بالإضافة إلى بعض الفئات الخاصة من الموظفين والذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع.

تبدأ فترة إعداد الوكالات بعد (15) يوماً الموالية لتاريخ استدعاء الهيئة الناخبة وتنتهي قبل ثلاثة (03) أيام من تاريخ الاقتراع، والتي تحرر دون مصاريف بعقد أمام رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، ودون اشتراط حضور الوكيل على مطبوع توفره هذه اللجنة، ويحفظ هذا الأخير مع الوثائق الملحقة بمحضر الفرز مدموغة بختم ندي يحمل عبارة "صوت بالوكالة" بعد أداء الوكيل عملية التصويت بها، إلا أن الموكل يستطيع إلغائها في أي وقت قبل التصويت، ويمكنه القيام شخصياً بالتصويت قبل قيام الوكيل بذلك، كما يُشترط فيها أن يكون الموكل والوكيل مسجلين في القائمة الانتخابية للبلدية المنتمين إليها، وأن يُبين الموكل هويته وسنّاً يثبت به الأسباب التي تمنعه من ممارسة حقه بالتصويت.

الفرع الرابع

أحكام وضوابط عملية التصويت ونتائجها...فرص أخرى لتكريس المشاركة

بانتهاء العمليات الممهدة والتحضيرية للانتخابات، يتوجه الناخبون لممارسة حقهم في اختيار ممثليهم إلى الأماكن المخصصة لذلك، ووفق الشروط القانونية المحددة لهذه العملية، ويستمر دورهم في المشاركة إلى نهاية التصويت، وتمتد لحضور والمساهمة في عمليات الفرز حتى إعلان النتائج، وتتاح لهم تسجيل اعتراضهم على هذه العمليات، وعليه فالمشاركة الشعبية وان تعددت صورها وكيفياتها فهي تلازم العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها، بل تشمل كذلك تعيين رؤساء المجالس الشعبية المحلية بعد اختيارهم.

أولاً: عملية التصويت في الانتخابات المحلية

تعد عملية التصويت (الاقتراع) إحدى العمليات ذات الأهمية القصوى في سير العملية الانتخابية، وأكثرها خطورة على نتائج الانتخابات وأثرها على فعالية المشاركة والتمثيل وما ينجر عنهما، ذلك لما يمكن أن يشوبها من انحرافات تؤدي بالضرورة إلى صورية نتائجها.

1- مفهوم عملية التصويت: هو الوسيلة المادية التي يمارس من خلالها الناخب حقه في الانتخاب⁽²⁾، وهو أحد أهم مظاهر المشاركة السياسية وأبسطها وأيسرها ممارسة، بواسطة يمكن للمواطنين المشاركة

(1) جاء في تقديم المشروع القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة (2016) بهذا الخصوص كهدف يتوخى من خلال الإصلاح، بتأمين أكبر قدر ممكن من الشباب للمشاركة في الانتخاب بالوكالة، وهذا بفتح المجال لمختلف شرائح الطلبة ومتربصي مراكز التكوين. أنظر: مشروع قانون عضوي يتعلق بنظام الانتخاب، المرجع السابق، ص 03.

(2) جمال الدين دندن، المرجع السابق، ص 103.

في عملية اتخاذ القرارات وتعيين الحكام⁽¹⁾، وهو العملية التي يعبر بها الأفراد الذين يتمتعون بأهلية الانتخاب عن تفضيلاتهم السياسية⁽²⁾.

إن تأمين سلامة عملية التصويت يعني سلامة العملية الانتخابية برمتها، لذا تكمن أهميته الجوهرية باعتباره وسيلة لإسناد السلطة، كما تظهر بصورة واضحة للعيان أثناء العملية الانتخابية إذ بإمكانه تغيير الحكومات والرؤساء والهيئات المنتخبة المحلية منها والنيابية⁽³⁾، تحكمه عدة مبادئ استقرت عليها الأنظمة الانتخابية المقارنة، تعتبر كضمانات إضافية لمصداقية الانتخابات والتمثيل الحقيقي للمنتخبين، بأن تجعل من الناخب في راحة وطمأنينة أثناء ممارسة حقه الانتخابي دون ضغوط أو تأثير من أي جهة أو طرف، لذلك فكان التصويت شخصي وسري حيث نصت المادة (34) من قانون الانتخابات بأن: "التصويت شخصي وسري"، بالإضافة إلى حرية التصويت وعدم إجباريتها على أدائه، كما أنه يستلزم معه التحضير الجيد والمحكم له أي الدقة من الجهة المنظمة فضلاً عن التزامها بالحيادية التامة، مع حرصها توفير المساواة بين كافة المواطنين من خلال عمومية الاقتراع⁽⁴⁾.

2- ضوابط تسيير عملية التصويت: يقوم الناخب بالإدلاء بصوته في مكتب التصويت المسجل فيه داخل مركز التصويت، وهو المكان الذي يمارس فيه المواطنون عملية التصويت، يُنشأ ويُحدد بمقرر من مندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وتُشرف على إدارة عملية التصويت داخلها إدارة يتم تعيينها وتسخيرها بمقرر من طرف هذا المندوب الولائي، وعليه فيكون المكتب من رئيس ونائب للرئيس وكاتب ومساعدين من الناخبين المقيمين داخل الولاية، باستثناء المترشحين ومن أقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة، والأفراد المنتمين إلى أحزابهم بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين⁽⁵⁾.

ألزم قانون الانتخابات المندوب الولائي في إطار الشفافية ونكريس الحيادية، الإعلان عن قائمة المستخدمين المسخرين للقيام بإدارة عملية التصويت، ونشر قائمة هؤلاء الأعضاء بمقر المندوبية الولائية والمندوبية البلدية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ومقر الولاية والمقاطعة الإدارية، الدوائر والبلديات المعنية خلال (15) يوماً على الأكثر من قفل قائمة المترشحين، على أن يسلمها لمن يطلبها من الممثلين

(1) ابتسام بولقواس، "الإجراءات المعاصرة واللاحقة على العملية الانتخابية في النظام القانوني الجزائري"، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2012/2013، ص 45.

(2) سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 248.

(3) ابتسام بولقواس، المرجع السابق، ص 47.

(4) لمزيد من التفصيل حول مبادئ التصويت، أنظر: ابتسام بولقواس، نفس المرجع، ص 48-58.

(5) المادة (29) والمادة (1/30) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

المؤهلين قانوناً للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات، وللمترشحين الأحرار مقابل وصل استلام، مع وجوبية تعليقها أيضاً في مكاتب التصويت يوم الاقتراع⁽¹⁾.

يمكن أن تكون قائمة الأعضاء المسخرين لمكاتب التصويت التي يقرها المندوب الولائي محل اعتراض مقبول الذي يقدم كتابياً ومعللاً قانونياً أمامه، وذلك خلال خمسة (05) أيام الموالية لتاريخ التعليق والتسليم الأولي للقائمة، يتم تبليغ قرار الرفض إلى المعنيين في أجل ثلاثة (03) أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداع الاعتراض، على أن يكون هذا القرار قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، في أجل ثلاثة (03) أيام كاملة ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار، وتفصل فيه هذه الأخيرة بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، في أجل خمسة (05) أيام كاملة ابتداءً من تاريخ تسجيل الطعن، ويتم تبليغه فور صدوره للأطراف المعنية وللمندوب الولائي لتنفيذه⁽²⁾.

نظراً للدور الرئيس المتعلق بوظيفة تسيير عملية التصويت، ومالها من آثار على سلامة التمثيل لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، يفرض القانون على أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون كضمان لحياهم ونزاهتهم أداء اليمين القانونية⁽³⁾، ولضبط العملية يتخذ المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كافة الترتيبات، التي تضمن سير العملية على النحو المحكم بتعويض المتغيين من الأعضاء⁽⁴⁾، كما يقوم رئيس مركز التصويت بتهيئة كافة الظروف المواتية داخل المركز والضواحي القريبة منه، من خلال تسخير القوة العمومية عند الاقتضاء، وذات الشأن لرئيس مكتب التصويت الذي عليه بضبط الأمن وحفظ النظام العام داخل مكتبه، فله أن يطلب بتسخير القوة العمومية من رئيس مركز التصويت عند الحاجة، وفي حالة المكاتب المتنقلة والتي تُجرى في مدة تتجاوز اليوم الواحد، يتخذ رئيس مكتب التصويت جميع التدابير التي تكفل أمن وحصانة الصندوق والوثائق الانتخابية⁽⁵⁾.

3- دور السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في تنظيم الانتخابات: قبل إنشاء وتعيين السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كجهة مستقلة لتنظيم الانتخابات بكافة عملياتها، كانت تتكفل الدولة بالتنظيم الكامل للعملية الانتخابية حتى نهايتها من خلال وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وذلك بتوفير كافة الوسائل

(1) المادة (2/30) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(2) المادة (3/30، 4، 5، 6، 7) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(3) المادة (31) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(4) المادة (38) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(5) المادة (28) والمادة (39) والمادة (41) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

المساعدة لقيام المواطن بالتصويت دون أي عوائق^(*)، حالياً تتولى السلطة المستقلة بموجب المادة (07) من قانون إنشائها وتحديد صلاحياتها وتشكيلها وسيرها، تحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والإشراف عليها ابتداءً من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية ومراجعتها، مروراً بكل عمليات تحضير العملية الانتخابية وعمليات التصويت والفرز والبت في النزاعات الانتخابية، طبقاً للتشريع الساري المفعول إلى غاية إعلان النتائج الأولية، كما أنها تتخذ أي السلطة المستقلة كل الإجراءات والتدابير التي تضمن تحضير وإجراء الانتخابات بكل نزاهة وشفافية وحياد دون أي تمييز بين المترشحين، وتتولى في هذا الشأن لاسيما مسك البطاقة الوطنية للهيئة الناخبة والقوائم الانتخابية للبلديات، استقبال ملفات الترشيح للانتخابات رئيس الجمهورية والفصل فيها، إعلان النتائج الأولية للانتخابات، تسخير وتعيين مؤطري مراكز ومكاتب التصويت، إعداد بطاقات الناخبين وتسليمها لأصحابها، اعتماد ممثلي المترشحين مراقبي العمليات الانتخابية في مراكز ومكاتب التصويت، سلطة تنظيم الحملة الانتخابية ومقتضياتها، الإشراف على عملية فرز الأصوات، توفير الوثائق والعتاد الانتخابي وإعداد قائمة مراكز ومكاتب التصويت والتكفل بتحيينها وتوزيع الهيئة الناخبة عليها، إلى جانب صلاحيات أخرى⁽¹⁾.

4- أحكام عملية التصويت: تنطلق عملية التصويت في اليوم المحدد بموجب المرسوم الرئاسي الذي يستدعي الهيئة الناخبة، على الساعة الثامنة صباحاً وتنتهي في ذات اليوم على الساعة مساءً، بذلك فمدته يوماً واحداً، بيد أنه يمكن للمندوب الولائي للسلطة وبترخيص من رئيسها أن يتم تقديم أو تأخير ساعة الاقتراع، في بعض البلديات أو سائر أنحاء دائرة انتخابية واحدة لتسهيل ممارسة الناخبين، كما يتم

^(*) توفير كل الوسائل المالية والمادية والبشرية للعملية الانتخابية، فهي تقوم تحديد المراكز الانتخابية والمكاتب وتجهيزها، إيجاد العوازل الضامنة لسرية الاقتراع، المظاريف وصناديق الاقتراع حيث تم الاعتماد على صناديق زجاجية شفافة لأول مرة سنة (2012) كمعيار للشفافية، توفير بطاقات الناخبين، كما كانت تسهر إدارة تعيينها الدولة على إدارة العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها، مما جعل المخاوف والشكوك تحوم حول أدائها، لا سيما بما لها من سوابق ترسخت لدى المواطن السياسي إلى جانب الأحزاب السياسية، مما جعل مسألة النزاهة والشفافية محل تأجيل التي تفرضها القواعد الضابطة في الأنظمة المقارنة على الأقل معيارياً، الأمر الذي أفضل مساعي التنظيمات السياسية على الدخول في الاهتمام بالشأن العام، ولم يشجع على المشاركة في الانتخابات وضاعف من فكرة العزوف السياسي، فلا حيلة إذن للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات إلا أن تثبت جدارتها من حيث أنها تتصرف بحرية واستقلالية في كنف المساواة والحياد التام، خدمة لتحسين التمثيل والمشاركة السياسية مما يعود بالإيجاب على أداء وفعالية المجالس المحلية المنتخبة.

⁽¹⁾ في إطار دورها المتمثل في التنظيم والإشراف على العمليات الانتخابية بكل جزئياتها حتى النهاية، فقد حددت المادة (08) مهامها بالتفصيل، لذا يمكن العودة للمادة (08) من القانون العضوي (07/19) المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

تقديمها بمدة تصل إلى (72) ساعة قبله، في المناطق التي يتعذر بها القيام بالتصويت في يوم واحد لُبعد الأماكن والمناطق وتشنت السكان، على أنه يجب الإعلان عن ذلك قبل خمسة (05) أيام كاملة من يوم الاقتراع⁽¹⁾، ونعتقد أنه يساهم في تسهيل المشاركة وتشجيعها، على اعتبار أنها تتيح لمزيد من المواطنين من ممارسة حقهم في الانتخاب والتصويت، إلا أنه قد تعثره مدى القدرة موضوعيا على تحديدها ومسألة اللجوء إليها، وينبغي على السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المساهمة في تحديد الحالات والوضعيات بكل دقة في إدراجها ضمن النصوص الانتخابية، وبمنطق التشاركية يستحسن الاستناد إلى استشارة مؤسسات رسميّة مستقلة بهذا الخصوص.

لدواعي الشفافية وطمأنة كافة أطراف العملية الانتخابية من مواطنين ومرشحين ومجتمع مدني، وقبل الشروع في عملية التصويت يقوم رئيس مكتب التصويت بالتأكد إضافة إلى ضمان خلو الصندوق الشفاف من توفر كافة الوسائل المساعدة على العمل، وكذا من وجود وكفاية أوراق التصويت والأظرفة ومطابقتها وعدد المنتخبين المسجلين في قائمة التوقيعات، كما يحرص على ترتيبها وإعدادها بحسب ما يقضي به القانون، وتتم هذه العملية تحت رقابة مراقبين مؤهلين يمثلون القوائم المتنافسة، ويتمكن المترشحون من متابعة عملية التصويت أو من يُمثلهم من بدايتها إلى نهايتها، زيادة على ذلك يوجب القانون أن لا تكون كافة عمليات التصويت والفرز والمراقبة مخفية⁽²⁾.

ثانيا: عمليات الفرز وإعلان النتائج

بعد انتهاء عمليات التصويت مباشرةً ووفقاً للمدة المحددة قانوناً، تبدأ عملية الفرز على الفور وصولاً إلى إعلان النتائج وتوزيع المقاعد، ونتناولها تباعاً في النقاط التالية.

1- عملية فرز الأصوات: تتمثل في فرز أصوات الناخبين مثلما يقتضيه القانون، وتعتبر هذه المرحلة مجالاً مناسباً لاحتمال حدوث التزوير والتحكم في نتائجها وتوجيهها⁽³⁾، فينطلق الفرز مباشرة بشكل فوري ومتواصل حتى نهايتها، علنياً وداخل مكتب التصويت دون المكاتب المتنقلة الذي يجري داخل مركز التصويت الملحق به، من قبل فارزين من الناخبين المسجلين في ذلك المكتب، يتم تعيينهم من قبل أعضاء مكتب التصويت، تتم العملية بحضور ممثلي المترشحين، وعند انتهاء تلاوة وعد النقاط يسلم

(1) المادة (25) والمادة (32) والمادة (33) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(2) المادة (2/42)، المادة (43)، المادة (1/44) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل

والمتمم.

(3) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحليّة الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص65.

لرئيس مكتب التصويت أوراق عد النقاط وأوراق التصويت المشكوك في صحتها أو نازع الناخبون في صحتها (الأوراق الملغاة)⁽¹⁾.

2- إعلان النتائج: يحرر محضراً لنتائج الفرز بحبر لا يمحي في ثلاث (03) نسخ موقعة من أعضاء مكتب التصويت، متضمناً بحسب الحالة ملاحظات وتحفظات الناخبين أو المترشحين أو من يمثلهم قانوناً، يصرح رئيس مكتب التصويت التصريح علناً بالنتائج، ويتولى تعليق محضراً للفرز داخل المكتب، وتوزع نسخة إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية مع الملاحق، ونسخة إلى ممثل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، على أن تسلم فوراً نسخ مطابقة للأصل من طرف رئيس مكتب التصويت إلى كل الممثلين المؤهلين قانوناً للمترشحين أو قوائم المترشحين، وإلى ممثل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي يحق له الاطلاع على ملاحق محضر الفرز⁽²⁾.

3- توزيع المقاعد: بانتهاء عملية التصويت في المدة المحددة قانوناً، وبعد القيام بعملية الفرز والعد وتحرير محاضر الفرز وتسليمها للمعنيين، يتم توزيع المقاعد بين القوائم المترشحة، وفق قواعد نظام التمثيل النسبي وتطبيق قاعدة الباقي الأقوى، مع تفعيل عتبة الإقصاء التي تحرم كل قائمة مترشحين من التمثيل في المجلس الشعبي البلدي والولائي ما لم تحرز على النسبة المحددة قانوناً والمقدرة ب (07%) من عدد الأصوات المعبر عنها⁽³⁾، لذا فنعتقد أن عتبة الإقصاء تقنية تساهم في إضعاف المشاركة وأحقية التمثيل المحلي وشرعيته.

بموجب المادة (66) من قانون الانتخابات التي تنص على أن: "توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، لا

(1) المادة (48)، المادة (49)، المادة (1/50) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(2) المادة (51) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(3) تعتبر أصواتاً معبر عنها كل الأصوات ما عدا الملغاة منها، والمحددة بالمادة (52) من القانون العضوي (10/16)

المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، في:

"لا تعتبر الأوراق الملغاة أصواتاً معبراً عنها أثناء الفرز، وتعتبر أوراقاً ملغاة:

1- الظرف المجرد من الورقة أو الورقة من دون الظرف.

2- عدة أوراق في ظرف واحد.

3- الأظرفة أو الأوراق التي تحمل أية علامة أو المشوهة أو الممزقة.

4- الأوراق المشطوبة كلياً أو جزئياً إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع المعتمدة هذا الشكل وفي الحدود المضبوطة

حسب الإجراء المنصوص عليه في المادة (35) من هذا القانون العضوي.

5- الأوراق أو الأظرفة غير النظامية".

تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها"، وعليه فيتم توزيع المقاعد في المجالس الشعبية البلدية والولائية، كما يلي⁽¹⁾:

- تحديد المعامل الانتخابي والممثل في الناتج عن قسمة مجموع عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها، مع مراعاة عند الاقتضاء بعد طرح منها الأصوات التي لم تحصل على نسبة الإبعاد.

- تحصل كل قائمة مترشحة على عدد المقاعد بقدر عدد المرآت التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي.

- ترتب الأصوات الباقية بعد توزيع المقاعد، بحسب أهمية عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة، ويوزع باقي المقاعد على أساس هذا الترتيب، وفي حالة تساوي قائمتان أو أكثر، يمنح المقعد الأخير للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر⁽²⁾.

- استدرك المشرع الانتخابي وحسنا فعل في القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، عندما سد فراغاً لم يقد بتتنظيمه أو توقع حدوثه، مغطياً بذلك وضعا محتمل الحدوث سيما وأن النظام الانتخابي المحلي يساعد على ذلك، والمتعلق بالحالة التي تعجز فيها كل القوائم على نيل عدد من الأصوات أقل من النسبة المحددة كنصاب للإبعاد أي (7%) من الأصوات المعبر عنها، لتتم معالجته في المادة (70) منه، التي قدمت الحل المتمثل في قبول جميع قوائم المترشحين لتوزيع المقاعد، مهما كان عدد الأصوات المحصّل عليها ولا يطالها المنع المقرر بموجب المادة (66) من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب المعدل والمتمم.

- تتولى اللجنة الانتخابية البلدية⁽³⁾ بإحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية، وتسجيلها في محضر رسمي في ثلاث (03) نسخ توزع على رئيس اللجنة

(1) المادة (68) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(2) يتم توزيع بواقي الأصوات وفق قاعدة الباقي الأقوى، وفيما تعلق بتساوي القوائم في عدد الأصوات المتبقية فإن المقعد يمنح للقائمة التي معدل سن مرشحها هو الأصغر، وعليه هل كان المشرع يقصد القائمة كاملة احتياطين وإضافيين، أو يكتفي بالأصليين فقط والذين عددهم يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها في كل مجلس شعبي بلدي أو ولائي.

(3) عرفت تشكيلاً جديداً كما هو وارد بالمادة (1/152) المعدلة والمتممة والتي تنص على: "تتشكل اللجنة الانتخابية البلدية من قاض، رئيساً، يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً، ونائب رئيس ومساعدين اثنين يعينهم المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من بين ناخبي البلدية، ما عدا المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة".

الانتخابية الولائية و مندوب السلطة الولائي وآخر يعلق بمقر البلدية، وتقوم بعد الإحصاء البلدي للأصوات بتوزيع المقاعد لعضوية المجالس الشعبية البلدية.

- بمناسبة انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي تقوم اللجنة الانتخابية الولائية⁽¹⁾ بمعاينة وتركيز وجمع النتائج النهائية المسجلة والمرسلة من طرف اللجان الانتخابية البلدية، كما تتولى توزيع مقاعد المجالس الشعبية الولائية، على أن تنهي أشغالها خلال (48) ساعة على الأكثر من ساعة اختتام الاقتراع، وتعلن النتائج المتعلقة بانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية⁽²⁾.

ثالثا: الاعتراض على نتائج الانتخابات المحلية

بداية من خلال المادة (157) من القانون الانتخابي يمكن الطعن في قرارات اللجنة الانتخابية الولائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا بالاعتراض على النتائج المعلنة من طرفها، فقد تناولت أحكامه المادة (170) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، حيث يحق لكل ناخب أن يودع احتجاجه في المكتب الذي صوّت به معترضاً على صحة عمليات التصويت، ويدون في محضر مكتب التصويت الذي صوّت به، ويرسل مع المحضر إلى اللجنة الانتخابية الولائية، التي تبت فيه في أجل أقصاه خمسة (05) أيام ابتداءً من تاريخ إخطارها بالاحتجاج بقرار تبليغه فوراً، هذا القرار يكون محل طعن في أجل ثلاثة (03) أيام ابتداءً من تاريخ تبليغه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا التي تبت فيه في أجل أقصاه خمسة (05) أيام، بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، وبالنظر لما تقدم نجد أن المشرع قد أشرك المواطن المحلي في رقابة الانتخابات لا سيما نتائجها، إلا أنه ومقارنة مع سابقه القانون العضوي (01/12) الملغي، يكون قد ضيق المدة من عشرة (10) أيام إلى خمسة (05) أيام فقط، عندما حدّد المدة التي تكون فيها قرارات اللجنة الانتخابية الولائية قابلة للطعن، في حين أنه سكت عنها ولم يتناولها بهذا التفصيل من حيث أجالها وإمكانية الطعن فيها.

(1) على غرار البلدية عرفت هي أيضا تشكيلاً جديداً، ويتمثل بحسب المادة (154) من قانون الانتخابات، في: تتشكل اللجنة الانتخابية الولائية التي تعمل تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من ثلاثة (03) أعضاء وأعضاء مستخلفين: قاض برتبة مستشار رئيسا، يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات أو ممثله، نائبا للرئيس، ضابط عمومي يسخره رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات عضواً، يقوم بمهام أمانة اللجنة".

(2) للمزيد عن دور اللجنة الانتخابية البلدية واللجنة الانتخابية الولائية في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية. أنظر المواد: من المادة (152) إلى المادة (158) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

نسجل أن المشرع الانتخابي استمر في التراجع عن إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة خلال عشرة (10) أيام ابتداءً من تاريخ التبليغ، والذي جاء به بموجب تعديل قانون الانتخاب بالأمر (01/04) المعدل والمتمم للأمر (07/97) في المادة (92) منه⁽¹⁾، مما يمس في كل مرة بمبدأ النفاذ على درجتين، ويهدد لا محالة نظام الحريات الأساسية للمواطنين، ويؤثر على شرعية عضوية المجالس الشعبية المحلية ونوعيته.

الفرع الخامس

انتخاب رؤساء المجالس المحلية المنتخبة بين المشاركة المباشرة وغير المباشرة

ربما يُطرح السؤال عن الدور الذي يمكن أن يلعبه المواطن المحلي في انتخاب رئيسي المجلس الشعبي البلدي والولائي، والذي أصبح يتم الأول بشكل مباشر، في حين يتم اختيار الثاني من خلاله منتخب المجلس الشعبي الولائي أي بشكل غير مباشر.

غير أن نظام الجماعات الإقليمية الذي يأتي تطبيقاً لفكرة اللامركزية الإقليمية، التي تقوم على أن تكون في الأصل كل الهيئات المسيرة للوحدات الإقليمية في البلدية والولاية، بما فيها التنفيذية منتخبة من طرف المواطنين، لذلك تكون للمشاركة الشعبية أثر كبير في اختيارهم من جهة وتمدُّهم بالشرعية الكافية لتمثيلهم من جهة أخرى، ونعتقد أن القواعد الضابطة لهذه العملية تساهم في ذلك، كلما كانت عادلة وملائمة للمعايير المعتمدة في نزاهة وشفافية هذه الانتخابات.

أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

يحتل رئيس المجلس الشعبي البلدي مكانة مميزة ومرموقة في التنظيم البلدي، ويكتسب هذه الصفة بجدارة كلما كانت بناءً على الرغبة الشعبية، بأن يتم انتخابه من طرف المواطنين بشكل مباشر أو غير مباشر، لذا فيعتبر انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي ذات أهمية ديمقراطية، تعزز استقلالية البلدية وتشجع المواطن المحلي على المشاركة الواسعة في تحديده، إلا أنه وبحسب التجربة الجزائرية كثيراً ما كانت طريقة تحديده وتعيينه سبباً في انسداد المجالس الشعبية البلدية، وذلك لعدم وضوح الكيفيات لتحديده وتغافل القانون عن وضع الترتيبات التفصيلية لذلك، الأمر الذي مكن للإدارة المركزية من التدخل وتحديد معيار من بين المعايير الذي تراه مناسباً حسبها، على غرار ما حدث في الانتخابات المحلية لسنة (2012) وما سبقها في الاستحقاقات الانتخابية الأخرى.

⁽¹⁾ المادة (92) المعدلة والمتممة بالمادة (18) من القانون العضوي (01/04) المؤرخ في 07/02/2004 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (09)، المؤرخة في 09/02/2004.

1- طريقة تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي: لم يستقر المشرع الجزائري على طريقة معينة في كيفية إسناد رئاسة المجلس الشعبي البلدي والمقررة في القوانين البلدية أو الانتخابية، فقد ساد هذه العملية الغموض واستمر في محطات عديدة، إلا أنه أخيراً اهتدى إلى أعمال الانتخاب من قبل الهيئة الناخبة للبلدية عن طريق الانتخاب المباشر، حيث يكون متصدر القائمة التي حازت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة حدوث التساوي يعلن المرشح أو المرشحة الأصغر سناً⁽¹⁾، منها بذلك جدلاً كبيراً أثير على خلفية المادة (80) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخابات السابق، وخلفت نوعاً من عدم الاستقرار في البلديات مع ما رافق تطبيقها من سوء فهم وتأويل، لما تحتويه هذه المادة من غموض سببه نقص لتصور كافة مراحل تعيينه، وعدم قدرة هاته المادة على تغطية كل الحالات المحتملة، ناهيك عن التعارض الحاصل بينها وبين المادة (65) من قانون البلدية التي تنظم أحكام ذات المركز⁽²⁾، إلا أنه وبإلغاء المادة (80) من قانون الانتخابات صرنا أمام وضع بسيط وواضح ديمقراطياً، وانتهى بموجبه الإشكال المتعلق في كيفية تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم⁽³⁾.

تعد هذه الطريقة تقليص لفرص كثير من أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمشاركة في الهيئة التنفيذية، إلا أنه بنظرنا قد أصاب المشرع عندما انتصر لمبادئ القواعد الديمقراطية، وكذا حسن بيان وتبسيط الطريقة المعتمدة في تحديده، ولو أن ما للأمر من سلبيات تتعلق بالممارسة ليزداد الاحتدام على تصدر القوائم من قبل المرشحين، التي تتحكم في إعدادها وترتيبها الأحزاب السياسية، ويجد المواطن نفسه مرغماً على تصديق قوائم تقدمها جهات أخرى لا قبل له بالتأثير عليها ولا التغيير داخلها.

(1) المادة (65) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(2) لمزيد من التفصيل، أنظر: إسماعيل فريجات، "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، ص 203. وأيضاً: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 209. وكذلك: أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 112 وما بعدها.

(3) على ضوء المشروع التمهيدي للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات، فبخصوص إلغاء المادة (80) من قانون الانتخابات، وقصد تمكين المواطنين من فرض إرادتهم السيدة في اختيار ممثلهم على مستوى المجالس الشعبية البلدية، فقد تم حذف المادة (80) من القانون المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول والتي طالما أحدثت لبساً وحرَجاً في انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وينبغي تثمين ذلك باعتبار أن هذه الخطوة الجديدة ستسمح بوضع حد لحالات الانسداد التي تشهدها العديد من المجالس الشعبية البلدية، وتجاوز حالات عدم الاستقرار الناجمة عنها، الأمر الذي سيسمح للناخبين باختيار رؤساء بلدياتهم مباشرة، ودون ترك أي مجال للمناورات وللتشكيك في خيارهم.

2- الشروط العامة لرئيس المجلس الشعبي البلدي: لم يشترط المشرع لاعتلاء منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي أية شروط خاصة بالمنصب سواءً تعلقت بالسن أو بالمؤهل العلمي أو بأي معيار آخر، واكتفى بالشروط المطلوبة في كل مترشح، وهي جملة الشروط الواجبة لاكتساب صفة العضوية في المجالس الشعبية البلدية وبالتبعية إمكانية الوصول لرئاسة المجلس الشعبي البلدي، حددتها المادة (79) من القانون العضوي (10/16) المتضمن نظام الانتخاب المعدل والمتمم، والتي وضعت شروط تتعلق بالتسجيل على القائمة الانتخابية الخاصة بالبلدية بما يعني حيازة صفة الناخب وأخرى تتعلق بالسن، الجنسية، والخدمة الوطنية، بالإضافة إلى التمتع بممارسة حقوقه المدنية والسياسية.

3- تطور كفاءات انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي: بالرجوع للأمر (24/67) المتضمن قانون البلدية في المادة (116) منه فقد نصت على: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً ونائبين رئيس أو أكثر تتكون منهم الهيئة التنفيذية البلدية، وينتخب هؤلاء الأعضاء بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة"، بينما حددت المادة (117) من نفس القانون الحالة التي لا يحصل فيها أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، تجرى في دور ثان مع اعتبار الأغلبية النسبية، ويصرح بانتخاب المرشح الأكبر سنّاً في حال تساوي الأصوات، وتتم هذه العملية خلال الثماني (08) أيام التي تلي إعلان نتائج التصويت، وتعلن للعموم على باب مركز البلدية ويبلغ الوالي بها فوراً⁽¹⁾.

بعد اعتناق التعددية السياسية وبصدور الإصلاح الخاص بالبلدية سنة (1990) بموجب القانون (08/90) المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية، فقد خصت المادة (1/48) منه كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي دون ذكر أي إضافة، فأوضحت فقط القائمة التي يحق لها أن يكون منها رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي حازت على أغلبية المقاعد، وليس حتمياً أن يكون متصدر القائمة كذلك، حيث جاءت كما يلي⁽²⁾: "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضواً من بينها رئيساً للمجلس الشعبي البلدي..."، ويتم التنصيب فيما لا يتجاوز ثمانية (08) أيام من إعلان نتائج الاقتراع حسب المادة (2/48) من ذات القانون.

(1) المواد (121) و(122) من الأمر (24/67) المتعلق بالبلدية.

(2) المادة (48) من القانون (08/90) المتضمن قانون البلدية.

وحاليا بموجب المادة (65) من قانون البلدية⁽¹⁾، التي تنص على أنه: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا"، فجاءت دقيقة مقارنة بسابقتها في القانون الملغي، ومتوافقة مع المبادئ الديمقراطية وتحترم اختيار الناخبين المحليين، حيث يتم معرفة الرئيس بمجرد الإعلان عن نتائج الفرز، لتسد الأبواب أمام تدخلات الإدارة كما كان يحصل في الانتخابات البلدية السابقة، باعتماد معيار الأكبر سناً في (2002) تارة، بتعليمه وزارة الداخلية رقم (2342) المؤرخة في 2002/10/17، وتارة أخرى بمعيار عدد الأصوات سنة (2007)، وكذلك بمناسبة الانتخابات المحلية لسنة (2012) حين أرسلت للولاية برقية حملت رقم (3538) الصادرة بتاريخ 2012/12/05 التي تحدد كيفية تطبيق المادة (80) من القانون العضوي (01/12).

ثانيا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

على غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، لم يشترط قانون الانتخابات شروطاً خاصة برئيس المجلس الشعبي الولائي، واكتفى بأن يكون المترشح لهذا المركز قد نال عضوية المجلس الشعبي الولائي، ومن ثم فذات الشروط الخاصة بالترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي الواجب توفرها كافية لتبوء منصب الرئيس إذا نال الشرعية الشعبية، وقد تم تنظيم منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي بموجب قانون الولاية (07/12) في مادته (59) التي تنص على: "ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهد الانتخابية. يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد، في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها، يكون الانتخاب سرياً، ويُعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يُجرى دور ثان بين المترشحين

(1) المادة (65) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية. وفي رأينا تعتبر هذه المادة مرجعية أساسية في ضبط مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي، على اعتبار أنها القاعدة الرئيسية التي يرجع إليها في كل الحالات المتعلقة بتسيير العهد الانتخابية له، في حال الاستخلاف بسبب الوفاة، الاستقالة، التخلي عن المنصب، وتجب على السؤال المتعلق بمسألة فقدان العضوية للرئيس بمجرد استقالته وتؤكد لها.

الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزًا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزًا المترشح الأكبر سناً.

يمكن تسجيل نفس الملاحظات المقدمة سابقاً على المادة (80) من قانون الانتخاب السابق الملغى، وتنسحب على المادة (59) من قانون الولاية (07/12) المحددة لتحديد الرئيس، التي أدت لتعقيدات كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، وحيث تبقى عاجزة عن تغطية الحالة التي تنال فيها قائمة وحيدة نسبة (35%)، مع أنها أسندت رئاسة المجلس الشعبي الولائي في حال التساوي إلى الأكبر سناً، مما يتناقض والمقاربة التي تعتمد على تشجيع مشاركة الشباب ونقل المسؤوليات لهم في المؤسسات التمثيلية خاصة، بمناسبة تخفيض سن المترشحين للمجالس الشعبية المحلية، ونرى أنه يستوجب إعادة النظر في طريقة تحديد رئاسة المجالس الشعبية الولائية، والأخذ بالكيفية البسيطة التي تعطي القيم والمبادئ الديمقراطية، وتبعد كل أنواع التلاعب والفساد السياسي، التي تظهر في شكل التكتلات الحزبية والابتزاز واستغلال المال، لذا وتفادياً لكل السلبيات نرى بضرورة إسناد الرئاسة لمتصدر القائمة التي تحوز على أغلبية الأصوات، وفي حال التساوي يعتمد أفضلية المؤهل العلمي على حساب السن.

المبحث الثاني

تثمين وتفعيل الديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون المحلية

لم يعد مناسباً في وقتنا الحاضر التصور القائم على اقتصار مناقشة وتسيير الشؤون العمومية المحلية على المجالس المحلية المنتخبة دون سواها، لاسيما بعد إعلاء القيم الديمقراطية وانتشارها، وزيادة الوعي بثقافة المشاركة لدى المواطن، مع وجود فواعل ومتدخلين جدد في صورة المجتمع المدني بأشكاله المتنوعة، هذا فضلاً عن انتشار وسائل الإعلام والتكنولوجيات الحديثة التي لعبت دوراً مهماً في مطالبية المواطنين بمتابعة ومرافقة الهيئات المعنية بالتسيير عن طريق المشاركة، أين تعالت مطالب المواطنين بضرورة الاستجابة لرغباتهم وحاجاتهم إلى المشاركة في التسيير، ولم يعد مقنعا لديهم تقديم خدمة محلية جيدة وذات جودة، إلا باشتراك المواطنين سواء بشكل فردي أو جماعي ضمن آليات ووسائل مختلفة.

تبدأ المشاركة المجتمعية في نظام الإدارة المحلية، منذ قيام المواطنون بانتخاب ممثليهم بالمجالس الشعبية المحلية، مروراً بدور منظمات المجتمع المدني في المشاركة في العملية التنموية وانتهاء بدور المواطنين في الرقابة على تنفيذ البرامج التنموية المحلية⁽¹⁾، ولتفعيلها وتحفيزها محلياً يجب العمل على انتقال دور المواطن المحلي من ناخب إلى مرتبة الشريك والاعتراف له بذلك، بمعنى أنه من غير اللائق أن ينحسر دوره في القيام بالتصويت في الانتخابات المحلية، بل يجب أن يتعداه إلى مرافقة المجالس المحلية المنتخبة التي ساهم في تشكيلها، بمتابعة أشغالها وأعمال هيئاتها سعياً لإيجاد قرار محلي تشاركي، الأمر الذي يستوجب إيجاد الأطر المناسبة لإدماج وتبني مساهماته في شكل فردي وجماعي.

للاستفادة من نتائج المشاركة الشعبية ينبغي تقويتها وترقية المبادرات الفردية والجماعية، بأن نجعل من المواطن المحلي مركز كل إصلاح إداري وسياسي وجوهره، من خلال إعادة تحسين العلاقة بينه وبين إدارة الجماعات الإقليمية وكذا بحسن تنظيم مساهمته، بإتاحة الفضاءات المناسبة لاحتوائها وتفعيل أدوارها بأشكال مبتكرة، وبأساليب وصور متعددة تَسع لها جميعاً، وعليه سنتطرق لذلك في المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني في تجسيدها.
- المطلب الثاني: أساليب ومتطلبات مشاركة المواطنين في أشغال لجان وأعمال المجالس الشعبية المحلية.

(1) وائل عمران علي، دور الشراكة والتمكين المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2014، ص42.

المطلب الأول

الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني في تجسيدها

ترمي الديمقراطية التشاركية إلى إشراك المواطن في صناعة القرار المحلي والقدرة على التأثير فيه، وإدماجه في دواليب التسيير والاهتمام بالشأن العام المحلي، وإلى تجسيد الانتقال من الديمقراطية السياسية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، مما تؤدي إلى ترقية الخدمات المحلية.

باتت الديمقراطية التشاركية معياراً مميزاً للحكم على جودة المرفق المحلي، لذا تسعى النصوص القانونية المحلية إلى تسهيل مشاركة المواطنين بتقديم ضمانات لذلك، وتهيئة الأطر اللازمة لاحتواء المبادرات المحلية وتمكنهم من المساهمة في صناعة ومتابعة القرار المحلي، بذلك فهي تجعل من المواطنين فرادى وجماعات كقوة اقتراح محلية، يتجسد معها حقيقة نظام الجماعات الإقليمية واقعا.

يتبنى قانون البلدية والولاية عدة صور وتطبيقات للمشاركة الشعبية على المستوى المحلي، من المساهمة في تشكيل المجالس كناخبين أو مترشحين، كما يحق لهم المشاركة في أعمال المجالس المحلية وأشغال اللجان بدرجات مختلفة التأثير، إضافة على ذلك وفي ذات المسعى تجد الديمقراطية التشاركية في النصوص القانونية المختلفة أساساً لها فيها، بيد أنه من الطبيعي لترقيتها يتم بالتوضيح والتفصيل والاستقلالية بنص خاص بها، يتكفل ببيان جميع الأحكام المتعلقة بها، تظهر من خلاله المؤسسات والهياكل والمهام الخاصة بالمواطن والمجتمع المدني وكذا العلاقة الرسمية معها.

الفرع الأول

الديمقراطية التشاركية كآلية فعالة في معالجة نقائص التمثيل

ارتبطت مساوئ التسيير والفشل في تحقيق التنمية المحلية، بضعف وغياب مشاركة المواطن المحلي في الاهتمام بالشأن العام، ونسبياً الاكتفاء بدوره في انتخاب ممثليه كل عهدة انتخابية على ضعف المشاركة فيها، لذا فحكمة التسيير تتطلب تواجد المعنيين في كل مراحل تحضير وإعداد القرارات الفاعلة في تنمية مناطقهم، مما يستوجب البحث في آليات مستحدثة لدمج المواطن فيها، وجعله فاعلاً أساسياً في هذه القرارات المحلية.

أولاً: دور الديمقراطية التشاركية في تجويد تسيير المرفق المحلي

تلعب الجماهير أدواراً كبيرة ومركزية في صناعة التنمية المحلية، نظراً لما تتمتع به من قدرات تستطيع صناعة الإضافة وتعويض النقائص الذي تشهدها التنظيمات والهيئات الرسمية، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على مخرجات النشاط المحلي ويؤدي إلى ترقية أداء المرفق المحلي.

تساهم الديمقراطية التشاركية في تحقيق أهداف التدبير العمومي الجديد، حيث يتم التحول من منطق النمط الفردي له إلى منطق التدبير التشاركي التفاوضي، لتتخذ القرارات بع استشارة المواطن، ما يجعلها أكثر قابلية للتطبيق⁽¹⁾.

1- تعريف الديمقراطية التشاركية: هي شكل أو صورة جديدة للديمقراطية تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العامة واتخاذ القرارات السياسية المتعلقة بهم⁽²⁾، حيث يشير التسيير المحلي التشاركي إلى عمل المنتخبين المحليين على إدماج جميع فواعل الإقليم في تسيير الشأن المحلي، فلا يقتصر حينها الأمر على حضور المواطن كملاحظ فقط، بل يقتضي مشاورات فعلية حول الخيارات التنموية الكبرى التي تمس مختلف أبعاد حياتهم، وتستهدف الحد من انتشار الفساد ومن ثم إعادة بناء الثقة بين المنتخب والناخب المحلي⁽³⁾.

إذا كانت الديمقراطية التشاركية مجموعة الإجراءات والآليات التي تهدف إلى استيعاب جميع القوى السياسية الرسمية وغير الرسمية وتوسيع وتنظيم إطار مشاركتها خدمة للصالح العام⁽⁴⁾، فإنها تتجسد من خلال المشاركة الواسعة للمواطنين في الشأن المحلي، وهي تأخذ العديد من المصطلحات تستعمل للتطور الحاصل منها: التسيير الجوّاري، التسيير العمومي الجديد، الديمقراطية التشاركية⁽⁵⁾.

2- من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية: يقوم نظام الجماعات الإقليمية على الديمقراطية النيابية التمثيلية، والتي أثبتت محدودية في تجسيد المبدأ الديمقراطي، لذلك فإن الاتجاه السائد في النظم

(1) دليّة بوراي، "المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2020، ص 11-12.

(2) الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق"، مجلة الوسيط، العدد(06)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008، ص 46.

(3) مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، مجلة دراسات وأبحاث، العدد(21)، المجلد(07)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015، ص 368.

(4) عمر بوجلّال، "الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989-2014 الواقع والآليات والتفاعل"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2015/2014، ص 18.

(5) عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية من الديمقراطية السياسية إلى الديمقراطية التشاركية"، ملتقى دولي حول: الدولة الإقليمية، اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2015، ص 8-9.

المقارنة هو إدراج أشكال الديمقراطية التشاركية التي تسمح بالمشاركة المباشرة للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية⁽¹⁾، والتي تتخذ طرقاً مختلفة لتدخل المواطنين سواء بشكل فردي أو عن طريق الجمعيات. تمثل الديمقراطية التشاركية المحلية أحد مكونات الديمقراطية المحلية، ويمكن أن تكون تمثيلية وتشاركية في نفس الوقت⁽²⁾، ومن ثم فالديمقراطية التشاركية ليست نقيضاً للديمقراطية النيابية أو التمثيلية، بل تكملها وتسد نقائصها وتتجاوز عيوبها، بإيجاد طرق وآليات ومؤسسات تمكن من إشراك المواطنين مباشرة في مناقشة خيارات جماعية محلياً ووطنياً⁽³⁾، لذلك فهي وإن كانت لا تعارض أسس التمثيل، فإنها تبدو كشكل مكمل لتقاسم القرارات، إذ هي تحتفظ بأهمية دور المنتخب مع الاشتراك الواسع والمباشر للمواطنين في تجسيد المصلحة العامة⁽⁴⁾.

تهدف المشاركة إلى تحقيق التسيير الجيد للجماعات الإقليمية، وما يصح تسميته بالتسيير العمومي الجديد، والذي من خلاله ينظر مقدمي الخدمات العمومية بعين المراعاة آراء مستعملي المرفق العمومي، كما ترمي إلى التقليل من النزاعات وضمان تقبل المواطنين للقرارات الإدارية⁽⁵⁾، لذا فالمشاركة تعتبر بذلك كحل يستجيب لأزمة التمثيل السياسي المحلي، بتوسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين من خلال إقحامهم وإشراكهم في الحوار والنقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك⁽⁶⁾، فهي لا ترمي أبداً إلى الحل محل الديمقراطية التمثيلية بل إلى تكميلها، ويتبين بالفعل أنه غالباً ما يعتبر المستوى المحلي كمجال ممتاز للمشاركة باعتباره المستوى الأكثر ملاءمة لاستعادة المواطنين لسلطتهم، فهي بذلك تهدف إلى المصالحة بين المواطنين والساسة وذلك في سياق الأزمة التمثيلية، فهي مجدداً أي الديمقراطية التشاركية لا تلغي قيام بممارسة الهيئات المنتخبة لسلطاتها وصلاحياتها، بل تجمع بين أمرين:

- تفويض السلطة من طرف المواطنين إلى هيئات منتخبة محلية أو وطنية.

(1) عبد الله نوح، "مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري"، مجلة بحوث، العدد(12)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2018، ص10.

(2) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي"، تونس، ص10.

(3) الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق"، المرجع السابق، ص46-47.

(4) عبد المجيد براج، "الديمقراطية التشاركية"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، العدد(01)، جامعة وهران2، الجزائر، 2012، ص108.

(5) عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(02)، المجلد(12)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2015، ص223.

(6) الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق"، المرجع السابق، ص46.

- احتفاظ المواطنين في نفس الوقت بالحق في ممارسة هذه السلطة إلى جانب المنتخبين⁽¹⁾.

وتأكيداً لذلك فإن الديمقراطية التشاركية لا تعطي سلطات أكثر من الديمقراطية التمثيلية للمواطن الذي يستشار ويبقى القرار النهائي في يد المنتخب، وهو ذات القول الذي يؤكد على أن المنتخبين المحليين يديرون بدقة الوسائل الجديدة للمساهمة⁽²⁾.

تظهر الديمقراطية التشاركية المحلية كحل ناجع لمعالجة نقائص التمثيل، بتكريس المشاركة الشعبية للمواطن بأشكالها المختلفة ضمن هياكل الجماعات الإقليمية وأنشطتها للتأثير في صناعة القرار المحلي، دون إهمال الدور الاجتماعي الذي يقوي الروابط ويحسن العلاقة بين المنتخب والمواطن مما يؤدي بالنهاية إلى توطيد علاقة الإدارة الإقليمية بمواطنيها، فضلاً عما يحققه من تحسين وتجويد للخدمة العمومية المحلية ومحاربة الفساد⁽³⁾.

3- شروط تحقيق الديمقراطية التشاركية: يقتضي تكريس الديمقراطية التشاركية توفر جملة من الشروط والمتطلبات، يأتي على رأسها العمل على دعم وتقوية مشاركة المواطنين ومكونات المجتمع المدني والفاعلين السياسيين في التخطيط وصنع القرار بالتوازي مع استجابة المنتخبين إلى حاجياتهم، كما أن هذه المشاركة تتطلب توفر قدر من الاستعداد لدى المواطن لممارستها، لذا فإن من أهم شروط نجاحها والإقبال عليها توفر الشعور لدى الفرد بانتمائه إلى جماعة يعيش فيه، لينتقد ويشارك طواعية في كل ما يخدم المجتمع⁽⁴⁾، وعليه فوجود مجتمع مدني منظم ومهيكل يؤدي إلى تقديم إضافاته بخصوص التنمية والمتابعة والرقابة المستمرة، وهذا الأمر يتم بتوفير إعلام كاف ومتعدد ومتنوع للمواطنين من قبل هذه الجماعات، التي يجب عليها أن تضمن وجود إطار للحوار والنقاش العام واحتواء المبادرات الشعبية التي تستوجب وجود وسائل اتصال دائمة وفعالة للمجتمع، ولا يتحقق كل هذا إلا بوجود نصوص تشريعية ضامنة، تحقق الكفاية مما يمكن استيعاب الأفكار والطرق والوسائل المتعلقة بالمشاركة ضمن إطار

(1) الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق"، المرجع السابق، ص 47. ويضيف بذات الصدد لا تعني الديمقراطية التشاركية حق مواطني الجماعات المحلية في اختيار ممثليهم فحسب، بل تشمل كذلك حق السكان في الإعلام والاستشارة والتشاور، وحتى حق المشاركة في اتخاذ القرار. أنظر: الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق"، نفس المرجع، ص 10.

(2) عبد المجيد براج، المرجع السابق، ص 107-108.

(3) دليلة بوراي، المرجع السابق، ص 153.

(4) أحمد بن قسمية، فريحة زنيط، "تكريس الديمقراطية التشاركية قانوني البلدية (10/11) والولاية (07/12)"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد (04)، المجلد (01)، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، 2018، ص 79.

قانوني مناسب وملائم، لذا ولو بشكل يعتبر متأخراً فقد اقترحت السلطات العامة في الجزائر مشروع قانون يتعلق بالديمقراطية التشاركية، تحت مسمى: "مشروع قانون مشاركة المواطن والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي"⁽¹⁾، الذي اعتبر الديمقراطية التشاركية ذات قيم دينية، تقليدية، حضارية، وإنسانية⁽²⁾. يقتضي تحقيق أهداف الديمقراطية التشاركية اتباع أحد أشكال الديمقراطية المباشرة مثل الاستفتاء والاقتراح والاعتراض الشعبي المحلي، وكما يستلزم أيضاً توفر عنصران هامين يتمثلان في شفافية النشاط والاشتراك الفعلي للمواطنين، تتمثل في حق إعلام المواطنين على المعلومات والوثائق الإدارية والزام الإدارة بالإفصاح عن ذلك، كما تتمثل في الاستشارة المستمرة والمتواصلة للمواطنين بواسطة أطر تمثيلية شعبية خارج المجالس المحلية المنتخبة⁽³⁾.

4- آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية في الأنظمة المقارنة: تشمل الديمقراطية التشاركية بصفة عامة طرقاً مختلفة لتدخل المواطن المحلي سواءً كانت مشاركته بشكل فردي أو من خلال الجمعيات، وقد

(1) République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Intérieur, des Collectivités locales et de l'Aménagement du territoire, "Avant Projet De Loi Relative A La Participation Citoyenne Et Aux Activités Participatives Au Niveau Locale", 2017.

- وقد إرتكز هذا المشروع على مجموعة من المبادئ، تمثلت في:

Principes de base du projet de loi :

- La démocratie participative est complémentaire de la démocratie représentative.
- La démocratie participative est menée et accompagnée par les élus locaux eux-mêmes.
- La démocratie participative est un espace où la position du citoyen est prépondérante.
- La démocratie participative est inclusive par nature et adopte une acception générale et non restrictive de la notion de société civile.
- Les cadres institutionnels et organisationnels sont des cadres partenariaux libres mis à la disposition du citoyen.

Ibid. p03.

(2) Le La démocratie participative est une valeur: Valeur religieuse, Valeur traditionnelle, Valeur civique, Valeur humaine.

Ibid. p01.

(3) عبد الله نوح، المرجع السابق، ص15.

أخذت أشكالاً عدة ومتنوعة، تهدف إلى إشراك المواطن وتيسيرها في تسيير الشأن العام المحلي⁽¹⁾، وتعرض لبعض منها كما يلي⁽²⁾:

أ- لجان المواطنين: يتشكل من مجموعة من السكان يتم تعيينهم بالقرعة، ويهدف إلى استصدار رأي استشاري حول قضية معينة لصالح الهيئة المحلية⁽³⁾، تجد تطبيقاً لها خاصة في ألمانيا وفرنسا.

ب- المجلس الاستشاري: يتكون من شخصيات محلية قد يختارون بحكم كفاءاتهم وخبراتهم، يكون مصدر اقتراح للمجلس المنتخب، كما قد يكون يعني فئة معينة من المجتمع كالنساء، وذوي الحاجيات الخاصة.....⁽⁴⁾.

ج- النقاش العام⁽⁵⁾: هو الذي أصبح الزامياً بفرنسا بموجب قانون 1995، وله لجنة وطنية مستقلة منذ (2002) وهي التي تقرر فتح نقاش عام حول موضوعات محلية أو جهوية أو وطنية تتعلق بخيارات ذات

⁽¹⁾ وهي على المستوى المحلي عبارة عن مجموعة من التقنيات والإجراءات والسبل، كالاستقصاءات ذات المصلحة العامة، والاستفتاءات المحلية، وإجراءات التشاور في المادة العمرانية أو التهيئة العمرانية، ومجالس الأطفال والشباب ومجالس الحكماء ومجالس المهاجرين، وكذلك مجالس الأحياء، ويتمثل هدفها المشترك في تشريك المواطنين في اتخاذ القرار العام. أنظر: تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص10.

⁽²⁾ قدم "مشروع قانون مشاركة المواطن والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي" عدة صور وأساليب المشاركة في تسيير الشأن العام: النقاش العام، الاستشارة العامة، سبر الآراء، التحقيق العمومي، الميزانية التشاركية...

La démocratie participative est un processus multiforme:

- L'information (unidirectionnelle).
- La consultation (interactive, mais non obligeante).
- La concertation (réglementaire, mais dont les conclusions ne sont pas nécessairement obligeantes).
- La codécision (décisions conjointes entre citoyens et collectivités locales dans le cadre de partenariats conclus ou délégation d'une partie de pouvoirs ou missions aux citoyens).
- Le cofinancement (budget participative).

Voir: Avant Projet De Loi Relative A La Participation Citoyenne Et Aux Activités Participatives Au Niveau Locale, op.cit. p02.

⁽³⁾ عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المرجع السابق، ص230.

⁽⁴⁾ عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية السياسية إلى الديمقراطية التشاركية"، المرجع السابق، ص15.

⁽⁵⁾ "Le débat public est un processus de consultation d'un panel représentatif de citoyens concernés par la réalisation d'un projet public d'envergure qui est mis en œuvre avant la localisation du projet et le choix de ses options techniques et poursuivi tout au long de la période de réalisation, voire après sa concrétisation".

Voir: Avant Projet De Loi Relative A La Participation Citoyenne Et Aux Activités Participatives Au Niveau Locale, op.cit. p06.

أهمية⁽¹⁾، ويعتبر كوسيلة لاستباق وضبط النزاعات، تلزم من خلاله الإدارة بالإعلام والمناقشة، فيما يتعلق بالمشاريع الكبرى⁽²⁾.

د- الاستفتاء المحلي: يسمح بإجراء استشارة المواطنين المحليين في قضية معينة، يمكن أن يقترح الاستفتاء المحلي من رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو من اقتراح المجتمع المدني بعد جمع توقيعات، وطلب إخضاع المشروع لاستفتاء محلي، ويكرس دستور فرنسا بموجب المادة (1/72) والقانون العضوي 011 أوت 2003، حق الاستفتاء المحلي وجمع توقيعات لإدراج نقطة في جدول الأعمال⁽³⁾.

هـ- الاستشارة العمومية⁽⁴⁾: هي كل إجراء يكفل للشعب إقامة نوع من الحوار المفيد مع الجهاز المسؤول عن اتخاذ القرارات، حيث تمثل أرضية صلبة للنقاش والحوار المستمر بين الإدارة والمواطنين فيشارك هؤلاء في اتخاذ القرارات، فهي أداة لتحقيق الديمقراطية في القرارات الإدارية وإكسابها الشرعية الضرورية من خلال تحميل المواطنين مسؤولية المشاركة فيها⁽⁵⁾، غير أنه عادة ما تكون لهذه الاستشارة الصبغة الاختيارية، ولا يفرض التزاماً قانونياً على عاتق هذا المسؤول، باعتناق أو تبني النتائج المستخلصة من هذا الحوار، فضلاً عن اعتبارها منطلقاً رئيسياً لكافة اقتراح.

ثانياً: تكريس الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات الإقليمية

ترمي الديمقراطية التشاركية إلى إشراك المواطن في صناعة القرار المحلي والقدرة على التأثير فيه، والإيمان بها هو بما يترجم في المنظومة القانونية للدولة، لذا سنتناول بداية الأساس الدستوري لها، ثم بدراستها قانونياً من خلال قانون الجماعات الإقليمية، كما يلي:

(1) الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق"، المرجع السابق، ص 49.

(2) عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المرجع السابق، ص 230.

(3) Nadine DantoneI-Cor, op.cit. p145.

(4) "La consultation publique est une consultation directe de citoyens sur différentes questions locales les concernant (plans de développement, programmes d'actions spécialisés, priorisation d'actions publiques,...etc.). Elle peut être de portée générale, spécialisée ou d'expertise".

Voir: Avant Projet De Loi Relative A La Participation Citoyenne Et Aux Activités Participatives Au Niveau Locale, op.cit. p06.

(5) عبد القادر لحول، "تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية في نظام الجماعات المحلية على ضوء إصلاحات 2011_2012"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد(23)، المجلد(01)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015، ص 10.

1- ارتباط الديمقراطية التشاركية بالدستور: أرسى القانون الجزائري فكرة الديمقراطية التشاركية كآلية لإدماج وإعادة إدماج المواطنين في برامج التنمية المحلية وتعزيز اللامركزية، التي تسعى الدولة إلى جعلها مدخلا محوريا في عملياتها الإصلاحية، لما تحوزه من رفعة ومكانة في تطبيق الديمقراطية وتحقيق رشادة الحكم، حيث تبنى الدستور الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 لأول مرة للديمقراطية التشاركية وقد باتت مرتبطة به، مما سينعكس حتماً على الآليات المجسدة لمشاركة المواطنين في الهيئات اللامركزية ومتابعة أعمالها وأشغالها، لا سيما المجالس المحلية المنتخبة ولجانها.

لذلك فقد جاء في المادة (3/15) من التعديل الدستوري لسنة 2016: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، إذ استخدم هذا المصطلح لأول مرة، الذي يعتبر تأسيساً قانونياً للديمقراطية التشاركية، وبينت أن الدولة معنية بل مكلفة بتكريسها وتشجيعها، إلا أن هذا الاعتراف الدستوري قد خلا من أية تفصيلات تبرز علاقة الإدارة لا سيما الإقليمية منها مع المجتمع المدني ومؤسساته في تسيير الشؤون العمومية المحلية، خاصة أنه تم دسترة حرية العمل الجمعي في المواد (48) و(54) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

في هذا المقام تبنى المشرع المغربي ديمقراطية تشاركية متقدمة في فصول عديدة تتعلق بالمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، فضلاً عن التأسيس لهيئات التشاور تصل لحد مبادرة المواطنين في مجال التشريع، وتقديم اعتراضات إلى السلطة العمومية⁽¹⁾، فيما تعرض الدستور التونسي لسنة (2014) في الفصل (139) منه، باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية لضمان مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إعداد البرامج التنموية ومتابعتها⁽²⁾، وبالمحصلة فإن الدستور الجزائري وإن بادر بها كأول مرة إلا أنه قصر في تأطيرها بشكل كافٍ، ليعترف بها كآلية لمشاركة المواطنين إلا أنه لم يوضح الآليات التي تؤدي إلى تكريسها وتطبيقها، لذا يستوجب معها إعادة النظر في دور الحركات الجمعوية ومؤسسات المجتمع المدني وعلاقتها بالجماعات الإقليمية التي هي الفضاء الأقرب للمواطن، هذا لتحقيق معالم الديمقراطية التشاركية محلياً لإعادة الثقة والعلاقة المترهلة بين المجتمع وإدارته الإقليمية.

(1) أنظر: الفصول (01)، (12)، (13)، (14)، (15) من دستور المملكة المغربية لسنة (2011).

(2) ينص الفصل (139) من الدستور التونسي لسنة (2014)، على أنه: "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يضبطه القانون".

2- أساليب مشاركة المواطنين بين نقص التأطير القانوني وعموميته: نقصد به هو معالجة قانون الجماعات الإقليمية للديمقراطية التشاركية، من خلال النظام القانوني لمشاركة المواطنين في المجالس المحلية، وإلى أي مدى نجح المشرع في إرساء قواعد كافية ومناسبة تساهم في تعزيزها ضمن الهيئات اللامركزية الإقليمية.

جاء في قانون البلدية (10/11) من الباب الثالث منه في المواد (11) إلى المادة (14)، بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، الذي يعتبر من خلالها البلدية إطار مؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجوّاري، بالرغم من أنه لم يستعمل مصطلح الديمقراطية التشاركية والتي استعاض عنها بالمصطلحين السّابقين في المادة (01/11) من هذا القانون، لذا وبناء على ذلك فالمجلس الشعبي البلدي مُلزم باتخاذ كل التدابير والوسائل لتجسيد آليات مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم على المستوى المحلي، عن طريق استخدام الوسائط الإعلامية والتكنولوجيا الحديثة للاتصال، وكذا إعلامهم واستشارتهم حول خيارات التنمية المحلية، وقد أشار إلى مجموعة من الآليات لعل أهمها تتمثل في:

أ- المبادرة المحلية: اعتبرت المادة (12) من قانون البلدية (10/11) المبادرة المحلية كشكل من أشكال المشاركة الشعبية، وتحقيقاً لأهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري أي الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، التي ترمي إلى تحفيز وتشجيع المواطنين فرادى أو في شكل مجموعات، لأجل تحسين ظروفهم المعيشية والمشاركة في تسوية مشاكلهم وإدماجهم في عملية التنمية المحلية. ترك المشرع للمجلس الشعبي البلدي الحرية له في وضع الإطار الملائم لهذه المبادرات، بأن يسهر على إيجاد الكيفيات والوسائل المناسبة لتسورها وتحتويها، وتكون ذات أثر فعال عند المواطن المحلي، إلا أنه لم يكون واضحاً في المقصود من هذه المبادرات المحلية⁽¹⁾، وهو يشير بشكل غير مباشر إلى المجتمع المدني من خلال الجمعيات التي يعتبرها فضاءً لتأطير وتعبئة المواطنين للمشاركة في تسيير شؤونهم العمومية، لأنها في الأول والأخير تمثل المواطن فيما يتعلق بالمصلحة العامة⁽²⁾.

(1) تعتبر المبادرة المحلية شكل من أشكال الديمقراطية المباشرة، لكن هل كان يقصد المشرع بالمبادرة المحلية كما هو في الأنظمة المقارنة، بالمبادرة الشعبية كما هي سائدة في عدة دول كألمانيا، أو أسلوب العرائض التي يقدمها مجموعة من المواطنين أو الجمعيات إلى المجالس المنتخبة المحلية، ويبدو أنه يرمي إلى إيجاد إطار تنظيمي للتشاور بين ممثلي المجتمع المدني وهذه المجالس. للمزيد أنظر: عبد الله نوح، المرجع السابق، ص 31-32.

(2) مريم حمدي، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015/2014، ص 162.

ب- الاستشارة العامة: التي كرسها قانون البلدية والولاية والمعتمدة في الأنظمة المحلية المقارنة، تحتاج إلى تجسيد فعلي ميدانيا، لتعطي دفعا قويا لمشاركة المواطن المحلي في الشؤون المحلية بعدا آخر، وللأعمال الإدارية نجاعة وفعالية، وكذا مشروعية أكثر تساهم في رسم مبادئ الديمقراطية محليا⁽¹⁾.

لم يتم تحديد الأشخاص الذين يتم استشارتهم في أشغال المجلس ولجانه، في القانون الساري به العمل (10/11) وكذا القانون السابق (08/90) الملغى، وترك ذلك لتقدير رؤساء المجالس الشعبية البلدية ولجانه، مما يتيح لها حرية أكبر في اختيار الشخص المناسب بحسب الحالة والوضعية، فضلا عن أنه يجسد الاستقلال الذي تتمتع به البلديات في ممارسة أشغالها، بينما حدّد أول قانون للبلدية بموجب المادة (98) منه في الأمر (24/67) الأشخاص الذين يُلجأ لهم من أجل الاستشارة التي نصت على أنه: "يجوز أن يدعى للمشاركة في أشغال اللجان بصورة استشارية:

- الموظفون وأعاون الدولة أو المؤسسات العمومية، الذين يمارسون نشاطهم في دائرة اختصاص البلدية، والذين يمكن استشارتهم نظرا لاختصاصهم.
- سگان البلدية الذين يمكن أن يساهموا بالمعلومات المفيدة، نظرا لمهنتهم ونشاطاتهم أو لأي ظرف آخر".

تعد استشارة المواطنين شكل من أشكال المشاركة في أعمال المجالس المحلية، إلا أنها تبقى محدودة ومرتبطة برغبة رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه، فهي ليست إلزامية أي ذات طبيعة اختيارية، مما يعني سلبيتها بخصوص المشاركة الشعبية حيث لا يمكن تفعيلها أو اللجوء إليها بقوة القانون ولا بطلب من أعضاء المجلس أو حتى من قبل رؤساء لجانها أيضا، ومن حيث موضوعها فهي غير ملزمة للأخذ بها على مستوى المجلس أو اللجان، وهو أمر نراه محبداً كونه يحترم طبيعة البلدية كشخص معنوي عام مستقل، وبالمقابل نؤيد إمكانية تحديد بعض المجالات الكبرى خاصة المستحدثة من قبيل الميادين التقنية والتكنولوجية وغيرها التي تكون الاستشارة فيها إجبارية، مما ينعكس بأثر طيب على القرار المحلي المتخذ.

ج- الجمعيات العامة: تعتبر كإحدى الوسائل التي ترمي لإشراك المواطنين وإعلامهم عن نشاطات المجلس، إذ نصت المادة (4/11) من قانون البلدية (10/11) على أنه: "يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين"، وبذلك فالجمعيات العامة السنوية مع المواطنين تُعد شكلاً هاماً من أشكال الديمقراطية التشاركية السائدة في دول العالم⁽²⁾، إلا أن هذه الآلية التشاركية غير

(1) عبد القادر لحول، المرجع السابق، ص 11.

(2) عبد الله نوح، المرجع السابق، ص 30.

ملزمة ولا وجوبية على المجالس الشعبية البلدية، وتبقى في إطار السلطة التقديرية لها وبالأخص رؤسائها، مما يفقدها قيمتها الإلزامية وجعلها بالنهاية في حكم النصائح والتوصيات، على خلاف دول عدة أين تجعلها منها إلزامية كبريطانيا.

يتم من خلال هذه الجمعيات تقديم عرض أو بيان سنوي لنشاطات المجلس الشعبي البلدي أمام المواطنين المحليين، إلا أن ما يُعاب عليها هي مسألة تنظيم هذه الآلية غير واضحة أو مفصلة في تحديد الضوابط التي تحكمها، وكذا الترتيبات التفصيلية التي تجعل منها مفهومة ويسيرة التطبيق وموحدة في كل البلديات، فهي بقدر إلى حاجتها إلى وضوح وتنظيم إلى تعزيزها كثقافة للتسيير المحلي بين جميع الفواعل المحلية.

وفي ذات الإطار لم يحمل قانون الولاية (07/12) أي إشارة للعرض السنوي الذي يقدمه المجلس الشعبي الولائي لنشاطاته أمام المواطنين، كحصيلة لأعماله المتعلقة بالتنمية المحلية والأفاق المستقبلية، واكتفى كما هو وارد في المادة (109) من قانون الولاية، بالنص على أن الوالي يقدم بياناً سنوياً أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية، على أن تتبع بمناقشة يمكن أن تنتج عنها توصيات ترسل للوزير المكلف بالداخلية وكذا للقطاعات المعنية⁽¹⁾.

واعترافاً بأهمية الديمقراطية التشاركية وتشجيعاً للمشاركة الشعبية، فتتجه الإرادة إلى مزيد من الضمانات لتعزيزها على مستوى الجماعات الإقليمية، حيث أورد لها باباً كاملاً في المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية، بما يوحي التوجُّه نحو اعتناقها وتجسيدها واقعاً، لتجاوز مساوئ التمثيل من جهة وتهيئة السبل لإشراك المواطنين للتأثير في القرار المحلي من جهة ثانية.

الفرع الثاني

دور المجتمع المدني التشاركي في صناعة القرار المحلي

توضِّح للدول أن السبب في فشل السياسات التنموية المحلية، يرجع إلى عدم إشراك المواطنين المحليين بأي شكل من الأشكال أو لضعف تواجدهم أيضاً في إعدادها ومتابعتها، ونظراً للدور الذي يلعبونه فيتجلى أن الفعالية الكبرى المحققة من طرفهم في إنجاح المشاريع التنموية، وتحقيق الأهداف المنتظرة منها في

(1) المادة (109) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

أقصر فترة زمنية ممكنة⁽¹⁾، بل هناك من يرى لضرورة تواجده لدمقرطة الإدارة أن المجتمع المدني يشكل الرابطة الغائبة في نجاح الديمقراطية⁽²⁾.

أولاً: وجوبية تفعيل المجتمع المدني كآلية ناجعة لتكريس المشاركة

يعتبر تفعيل المجتمع المدني من أهم آليات تكريس وتعزيز الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، لأنه لا يمكن تصور أن تقوم الديمقراطية التشاركية إلا بوجود مجتمع مدني إرادي منظم ومهيكل مؤسساتيا في شكل جمعيات ومنظمات اجتماعية، ثقافية، واقتصادية في شتى أوجه المجالات العامة⁽³⁾، فبالتالي وعلى مستوى الجماعات الإقليمية يُمكن القول أنه حيث لا وجود لسلطة محلية أو نظام إقليمي بدون لامركزية كاملة، ولا مجتمع مدني بدون بيئة ديمقراطية، ولا ديمقراطية تشاركية بدون مجتمع مدني فاعل، لذا فإن الديمقراطية التشاركية قوامها المشاركة الفعالة لحركات المجتمع المدني في الحياة العامة.

1- الأساس القانوني للمجتمع المدني ودوره في تعزيز الديمقراطية التشاركية: يعرف المجتمع المدني على أنه مجمل الجمعيات والكيانات الوظيفية غير السياسية، التي تتسم بالنشاط والمبادرة، والاستقلالية، والتي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، في مجتمع ما أو عدد من المجتمعات، إذن يتمثل في مختلف الأبنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوقية، التي تنظم في إطار شبكة معقدة من التفاعلات والعلاقات والممارسات بين القوى والتكوينات الاجتماعية في المجتمع، التي تحدث بصورة ديناميكية، ومستمرة من خلال مجموعة المؤسسات التي تنشأ طواعية وتعمل باستقلال عن الدولة⁽⁴⁾.

في الجزائر لقد ارتبط وجود أو ظهور مصطلح المجتمع المدني مع التحول نحو التعددية السياسية، بموجب دستور (1989) الذي اعترف بتأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي والثقافي والاجتماعي بالإضافة إلى النقابات، وتتمثل أهم مكونات المجتمع المدني التي تلقى بعض الاختلاف حولها، فيتضمن

(1) محمد خشمون، "مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية"، أطروحة دكتوراه في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2010/2011، ص 119.

(2) بوزيد لزهاري، "المجتمع المدني"، مجلة الوسيط، العدد (06)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008، ص 32.

(3) ساهمت عوامل عدة في بروز وظهور المجتمع المدني، تمثلت في تزايد احتياجات الأفراد والمجتمعات المحلية التي تعد الدولة بتلبيتها، اتساع نطاق التعليم بين السكان، زيادة الموارد المالية الفردية، ونمو هامش الحرية. أنظر: سهام العيداني، السعيد ثابتي، المرجع السابق، ص 272.

(4) بوطيب بن ناصر، "المجالس المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية تونس-الجزائر-المغرب"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014/2015، ص 47.

كل من الجمعيات، الأحزاب السياسية، المؤسسات الإنتاجية والطبقات الاجتماعية، المؤسسات التعليمية والدينية، الاتحادات المهنية والنقابات العمالية، النوادي الثقافية والاجتماعية⁽¹⁾.

إذن عديدة هي التركيبات والتشكيلات التي يعرفها المجتمع المدني الجزائري، بعضاً منها يعتبر كموروث ثقافي تاريخي، إلى جانب مؤسسات وهيكل حديثة تتماشى وتطورات المجتمع المدني في الدول المعاصرة، وتساير أهداف وجوده وتساهم كفاعل أساسي في التنمية المحلية والديمقراطية التشاركية، فتتمثل في الزوايا، الجماعة أو تاجماعت، الجمعيات، المنظمات المهنية، تجمعات أخرى⁽²⁾.

تعتبر الجمعيات الوجه البارز للمجتمع المدني والتي هي تجمع أو مجموعة يلتزم بإنشائها وفق ضوابط وقواعد قانونية محددة، التي عرفها القانون الجزائري حيث يمر تأسيسها بمراحل مختلفة⁽³⁾، وفي إطار الإصلاحات السياسية الأخيرة التي عرفتها الجزائر التي انطلقت سنة (2011)، كان من ضمنها إعادة النظر في قانون الجمعيات وتحديثه بموجب القانون (06/12) المتعلق بالجمعيات⁽⁴⁾، إلا أنه يشهد تدخل الإدارة في العمل الجمعي بالتشديد في إجراءات تأسيس الجمعيات أو ما تعلق بتعديل أنظمتها الداخلية وكذا التعامل مع الجهات الأجنبية⁽⁵⁾، ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد اعترف مجدداً بأهمية الجمعيات وتمييزها، ونص على أن تنظيمها يكون بموجب قانون عضوي، الذي ننتظر منه أن يصحح عيوب قانون الجمعيات سابق الذكر، بتعزيز استقلالية الجمعيات الإدارية والمالية، وتخفيف معيقاتها والرقابة المفروضة عليها، ومنحها حرية أكبر في ممارسة نشاطاتها فيما يتعلق بتوعية الجماهير، ونقل انشغالات المواطنين لضمان مشاركة فاعلة في سياسة التسيير والتنمية المحلية⁽⁶⁾.

(1) لعله يكمن بعضاً من الاختلاف في إضافة أو استبعاد مكون الأحزاب السياسية مثلاً، إلا أن الدراسات الحديثة تكاد تجمع على أن الجمعيات هي المكون الرئيسي للمجتمع المدني. أنظر: بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 47.

(2) Essaid Taib, Associations et société civile en Algérie, Office des Publications Universitaires, Alger, Algérie, 2014, p370-380.

(3) L'association est un groupement dont la création obéit a de règles particulières même si le contrat d'association relève de droit commun.. Ibid. p13.

(4) القانون (06/12) المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (02)، المؤرخة في 2012/01/15.

(5) الأمين سويقات، "دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالتي الجزائر والمغرب"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (17)، جامعة قاصدي مباح، ورقلة، الجزائر، 2017، ص 247.

(6) محمد أمين لوكيل، "عن دور الحركة الجموعية في تكريس المقاربة التشاركية: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل"، مجلة القانون، العدد (09)، المركز الجامعي أحمد زبانه، غليزان، الجزائر، 2017، ص 137.

2- عراقيل المجتمع المدني على مستوى الجماعات الإقليمية: وهي جملة الأسباب القانونية والسياسية والثقافية وكذا الصعوبات التي يواجهها المجتمع المدني على مستواها، مما يخلف أثاره السلبية وينتج عنها بطبيعة الحال محدودية دوره ومكانته نظير أدائه الباهت.

بداية لا يضع المشرع الجزائري أية عراقيل لمشاركة المجتمع المدني في المساهمة في تسيير الشأن المحلي من خلال التنسيق والتشاور مع الجماعات الإقليمية أو من خلال لجانها أو قدرته على رقابة ومتابعة تنفيذ قراراتها، إلا أنه بالمقابل جاءت المعالجة المتعلقة به بشكل عام وغير خاص به، فهو لم يتم تنظيمه بالصورة التي تمنحه القدرة الحقيقية لأن يكون فاعلاً، وذلك من خلال عدم النص عليه كطرف رئيسي مع الدولة في كثير من القضايا الهامة⁽¹⁾، ولتوضيح وتبسيط الضوء أكثر يمكن حصر أهم هذه العراقيل التي تحول دون الوصول إلى مستويات مرضية في أدائه، كما يلي⁽²⁾:

- تتصف القوانين المكرسة لدور المجتمع المدني في الديمقراطية التشاركية بالعمومية، في قانون البلدية (10/11) وقانون الولاية (07/12)، بخلوها من التفاصيل والوضوح والبساطة، وغالباً ما تترك السلطة التقديرية الواسعة للمجلس الشعبي البلدي في البلدية، لوضع الأطر والكيفيات التي تساعد على التكفل بها⁽³⁾.

- هامشية أدوار المجتمع المدني في مجالات التنمية المحلية، لاعتقاد النظام السياسي أن الدور الرئيس في ذلك، هو من اختصاصات الجماعات الإقليمية وهي مسألة بنظرنا مركبة ومعقدة على اعتبار أن السلطة المركزية ذاتها، لا زالت تنظر إلى الجماعة الإقليمية أنها لم ترقى حتى تستحق هذه المرتبة، مما يعطي انطبعا عن صورية نظامنا المحلي أساساً.

- غياب الثقة وثقافة التشاركية بين مسؤولي الجماعات الإقليمية والجمعيات، التي لا يُنظر إليها كشريك حقيقي، ومع غياب الشفافية في أعمال المجالس المحلية المنتخبة لعدم وجود آليات تطبيقية واضحة في

(1) محمد الطاهر غزير، "آليات تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011، ص 47.

(2) بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 242-243. وتتنحصر أهم مشاكل وصعوبات الجمعيات في: التمويل، الوسائل المادية، المورد البشري. للمزيد أنظر:

Essaid Taib, Associations et société civile en Algérie, op.cit. p334-337.

(3) بموجب المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية لسنة 2018، تم إيجاد إطار تشاوري منظم يضمن الحق في المساهمة والمشاركة في تحديد وتحقيق المصالح العامة المحلية، يتمثل في "الهيئة التشاركية" التي تتشكل من فواعل المجتمع المدني، بحسب المادة (22) من هذا المشروع. أنظر: المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص 11.

الحصول على المعلومة ومتابعة نشر القرارات المحلية، وكذا في الكيفية التي تتعامل بها الجمعيات مع إدارة الجماعات الإقليمية، جعل الجمهور ينفذ من حولها وانعكس ذلك بالسلب على شرعية تمثيلها وفعاليتها، مما ولد مظاهر تأثير سلبية شكلت نمط تفكير عندهم يجعلهم متعودين على سلوك معنوي بطريقة آلية، الأمر الذي يؤدي بهم إلى الارتكاز على القوة ورفض الطرف الأخر، وإعادة إنتاج النظام التسلسلي وتعزيزه، والاستسلام للسلطة الأبوية على المجتمع من طرف هذه المؤسسات الرسمية⁽¹⁾.

- اختزال النظر لدى المسؤولين والنخب في الجزائر للجمعيات كمثل للمجتمع المدني دون باقي مكوناته ومؤسساته الأخرى، وباهتمام أكبر خاصة لتلك التي تمارس أنشطة رياضية لدواع عديدة.

- ضعف ومحدودية الدعم المادي لمؤسسات المجتمع المدني، ومنع ممارسة الأعمال الاقتصادية وكذا صعوبة الحصول على المساعدات والهبات في الداخل والخارج، وقيام أساس نشاطها على التطوع، حيث في ظل ميزانيات البلديات الضعيفة والعاجزة، فلا تمثل نسبة (3%) منها دعماً يساعدها حقيقة في ممارسة هذه المهام، ناهيك عن العدد الكبير لهذه الجمعيات المحلية ومع تفضيل الجمعيات الرياضية وإعطائها الأولوية، إضافة إلى عدم وجود الشفافية فيما يخص الإعانات المساعدات المالية وغموضها.

3- دور الجمعيات في دعم صياغة السياسات العامة المحلية: معلوم أن جمعيات المجتمع المحلي التي تتخذ صورا تنظيمية عديدة وتمارس أنشطة متنوعة، تسعى في الأخير لتحقيق دور مكمل لعمل الجهات الرسمية، وتوفر الإطار المناسب للمواطن بتهيئة ظروف اندماجه مما يصل بنا إلى عمل جمعي، موجه، مقصود، ومنظم على أسس حضارية وتستجيب للمتطلبات القانونية وأسس الديمقراطية والحكم الراشد وحقوق الإنسان.

تساهم جمعيات المجتمع المدني المحلي في تحليل حاجيات السكان المحليين، من خلال تحديد أولويات الحكم والقرب من السكان، فضلاً عن المساهمة في تعبئة المواطنين لتمكينهم من المشاركة في تدبير الشأن المحلي، كما تعمل على تقوية الديمقراطية التشاركية باستغلال كل الآليات المتاحة لها وتعمل على استحداث الجديد منها لأجل المرافعة ورفع العرائض حول حاجيات المواطنين⁽²⁾، زيادة على ذلك

(1) سهام العيداني، السعيد ثابتي، المرجع السابق، ص 273.

(2) تم الاعتراف بالعريضة كآلية للمشاركة في أعمال الجهات في المغرب، حيث عرفت المادة (119) من القانون التنظيمي (111/14) المتعلق بالجهات، على أنها كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة ضمن جدول أعماله تدخل في صلاحياته.

أنظر: القانون التنظيمي رقم (111/14) المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1.15.83) المؤرخ في 2015/07/07، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد (6380)، المؤرخة في 2015/07/23.

فدورها الرقابي يعد بمثابة مساعلة للسلطات المحلية في مزاولة أنشطتها وكذا قراراتها، ومدى تحقيق الشفافية في التسيير من أجل تحقيق الحكامة المحلية والرشادة الإدارية، كما ولها أن تلعب دوراً مهماً في التوعية والتحسيس وتوسيع المشاركة والديمقراطية والحوار المجتمعي⁽¹⁾، بالإضافة إلى ذلك فيمكن تلخيص تدخلات المجتمع المدني في عملية التنمية المحلية التي تكون على عدة مستويات، كما يلي⁽²⁾:

- المستوى الاقتصادي: التصدي للفساد والرشوة وتعبئة الرأي العام المحلي.
- المستوى الاجتماعي: إيجاد الحلول لعديد المشاكل المتعلقة بالفئات الهشة والمحرومة.
- المستوى التضامني: دفع المواطنين للمشاركة الحرة والواعية في تحديد ورسم البدائل التنموية محلياً، كما تعد أداة رقابية على طريقة إدارة الشأن المحلي.

ثانياً: سبل تعزيز أدوار المجتمع المدني

تفعيل الديمقراطية التشاركية المحلية يعني إيجاد علاقة حقيقية تكاملية بين الجماعات الإقليمية والجمعيات المحلية بالاعتراف القانوني لها وضمانات تجسيدها واقعا، من خلال توضيح وتفصيل الآليات المناسبة والضرورية لتفعيلها، حتى يساهما معاً في تحقيق أهداف الديمقراطية التشاركية، والتقليل من مساوئ التمثيل الناتج عن إفرزات نظام الانتخابات، فهي بنظرنا تحتاج إلى مجموعة نقاط لتقوية وجوده وتفعيل أدواره، وذلك بـ:

1- المزيد من الديمقراطية: في إطار إعادة صياغة دور الدولة وعلاقتها بالمجتمع المدني، فقد أضحى هذا الأخير رأس مال اجتماعي حقيقي يقوم على تكاثف جهود الأفراد بعضهم ببعض لتحقيق أهداف مشتركة عامة، فالواقع أن الدولة لا تنظر له بعين القبول ولا الرضا، ولا تتعامل مع مؤسساته كجمعيات ومنظمات ونقابات إلا في إطار المنطق الذي تتصوره لعلاقتها به والمبنية على الإخضاع والتحكم واحتكار مصدر المبادرة⁽³⁾، بينما تطوّر المجتمع المدني في الغرب كحصيلة للتطور المتوازي بينه وبين الدولة، التي تستطيع المساهمة في ترقيته ودعمه، وعليه فتعتبر الديمقراطية ضرورية وأساس صحيح لبناء

(1) للمزيد أنظر: باديس بن حدة، "آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد(10)، جامعة الحاج لخضر، باتنة1، الجزائر، 2017، ص294.

(2) مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، المرجع السابق، ص373-374.

(3) رضوان العنبي، "المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الأبعاد والدلالات"، المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد، العدد(18)، مركز البحوث والدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط، موريتانيا، 2010، ص66.

مجتمع مدني وترقيته، كونها الإطار المناسب أي الديمقراطية لحقوق وحرية الأفراد⁽¹⁾، لذلك تشعر السلطات بالقلق مخافة بأن يشكل المجتمع المدني رافداً وحليفاً لمطالب الأحزاب السياسية المعارضة، وبالضبط ألا يتحول المجتمع المدني إلى سلطة مضادة ولمجال استنابات قيم المواطنة والدفاع عن الحقوق⁽²⁾، لذا فلتبديد المخاوف التي تتأتى من غياب الديمقراطية هو مزيد منها في كل مؤسسات وشؤون تسيير المصالح العامة.

2- اعتماد مزيد من آليات الديمقراطية التشاركية: إن وظيفة الديمقراطية التشاركية هي محاولة ترميم البناء الديمقراطي وتشكيل عناصر المشروعية، فالديمقراطية التشاركية تكون الحجر الأساس التي من خلالها يمكن إعادة بناء العلاقة بين المجال السياسي والمجتمع المدني على أسس جديدة، ففضله يمكن للنظام التمثيلي أن يصبح أكثر قوة، من خلال إدخال جرعات ديمقراطية جديدة مثل الاستفتاء المحلي، وحق الاعتراض، وعريضة التوقيعات والنقاش العام⁽³⁾، ومبادرات المواطنين⁽⁴⁾.

3- التأطير القانوني للمجتمع المدني: لا يزال دور المجتمع المدني في تحقيق الديمقراطية التشاركية يفتقد لأطر قانونية تحدد إطاراً للعلاقة بين الجمعيات والسلطات المحلية، ويوفر لمؤسساته الحماية القانونية اللازمة كضمانات لممارسة حرياته، لذا فهو مغيب تماماً في مرحلة تشكيل المجالس المحلية المنتخبة من خلال عملية الرقابة على العملية الانتخابية منذ بداياتها، ما عدا تواجده وبشكل ضعيف في السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي أعترف بها مؤخراً، على خلاف دول تونس والمغرب الذي كرس ذلك دستورياً مما يعطي شرعية كبيرة للمنتخب المحلي ويحسن العلاقة بين إدارة الجماعات الإقليمية والمواطن المحلي.

إذا كان المجتمع المدني آلية فعالة في تكريس ونجاح الديمقراطية التشاركية، فهو مرهون بمدى حسن تنظيمه وقوته وفعالته التي يثبتها بممارسة أدواره بكل حرية واستقلالية، ويقاوم كل أشكال الخضوع

(1) سهام العيداني، السعيد ثابتي، المرجع السابق، ص274.

(2) رضوان العنبي، المرجع السابق، ص66.

(3) Débat public sur les nanotechnologies, conseils de quartier, consultation sur l'avenir de l'agriculture, conférences de citoyens, déclinaison de « Grenelles », budgets participatifs... La mise en débat de l'action publique, au sens de possibilité donnée au(x) public(s) de participer à la formulation et la mise en œuvre de la décision publique.

Voir: Cécile Blatrix, Concertation et Débat Public, Politique Publiques, France, 2010, p213.

(4) عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المرجع السابق،

ص223-224.

والتهجين التي حولته في كثير من الأحوال إلى لجان مساندة لجهة ما⁽¹⁾ لتحقيق المصلحة العامة، ليتجلى حينها أنه حقيقة أبرز قناة لمشاركة فعالة ومنظمة للمواطن، هذا فضلاً عن كونه يعتبر نقطة توازن في علاقة المواطن بالإدارة.

لذا ولتعزيز أدواره المكرسة لتجسيد الديمقراطية التشاركية، يجب إنشاء وتحسين الإطار القانوني والآليات اللازمة لتمكين جميع أعضاء المجتمع المدني من المشاركة في تعزيز وتوطيد الديمقراطية التشاركية، وتوضيح أطر مساعدته مالياً وفنياً وفق معايير شفافة وبسيطة، مع إمكانية استخدام الوسائل التكنولوجية ووسائل الإعلام والاتصال الحديثة لما توفره من قنوات للتواصل المفتوح والمستديم، وهذا من خلال توفيرها وتيسير سبل الحصول عليها⁽²⁾.

4- تفعيل رقابة المجتمع المدني: تعد رقابة المجتمع المدني الوسيلة الأكثر نجاعة في المجتمعات الديمقراطية كونها تهدف لضمان المشاركة الشعبية الواسعة⁽³⁾، إلا أنها في الواقع تتم بصورة غير مباشرة من حيث عدم تمكنه من المشاركة في عمليات الرقابة الفعلية، على الرغم من المشرع في قانون الجماعات الإقليمية قد تبنى نهج التسيير التشاركي، بل اكتفى بإشراكه بتقديم وجهات نظر وأراء لها حين استشارته⁽⁴⁾.

5- تعزيز استقلالية المجتمع المدني: تجمع بين جميع النقاط السابقة التي ترمي جميعها في الوصول إلى وجود مجتمع مدني يتمتع بحرية في ممارسة مهامه بإرادته الحرة والملائمة بالتدخل وفقاً ما يقرره القانون في الزمان والمكان المناسبين، وينطلق من واقع المواطنين الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية⁽⁵⁾،

(1) وعلى هذا الأساس وبالنظر لمؤشرات الديمقراطية على مستوى تنظيمات المجتمع المدني (نقابات وجمعيات وتنظيمات وطنية)، وذلك رغم التسهيلات الإدارية والدعم المالي العشوائي، وغير العقلاني مقابل نشاطها المناسباتي ومبايعتها للسلطة المالية والوطنية، ولكن ذلك لم يجعلها بمنأى عن الصراعات والتبعية للأحزاب، وهذه أغلب تنظيمات المجتمع المدني في الجزائر التي حسب رأي البعض، وبحق تسييس بعضها حتى النخاع، وتمصلح بعضها الآخر حتى الوريد. أنظر: حمدي مريم، المرجع السابق، ص 166.

(2) لأهمية هذه التكنولوجيات الحديثة فلقد أصبحت توفر الوسائل المتعددة وعلى رأسها الإنترنت التي تسهل ولاشك في اقتراب المواطن من ممثليه في الجماعات المحلية وإعطاء رأيه حول مختلف المشاريع التي تهمة كمواطن من الناحية المنفعية ومن ناحية اقتصاد الموارد. أنظر: عبد المجيد براج، المرجع السابق، ص 108.

(3) بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 219.

(4) بوطيب بن ناصر، نفس المرجع، ص 219-220.

(5) ينطلق من واقعنا باستغلال الموروث الثقافي الاجتماعي للمواطنين بحسب كل منطقة، وليس الاقتداء أو الاكتفاء بالنماذج المقارنة الخارجية فقط، ومن المحبذ إذن العودة إلى النماذج التقليدية للمشاركة والتي عرفها المجتمع الجزائري =

فضلاً عن التدبير المالي والإداري والتيسير القانوني وكذا توسيع الجانب الإعلامي لقرارات ونشاطات الجماعات الإقليمية، بما يضمن نجاح فكرة المشاركة وينتج عنها من تواجد وحضور ورقابة ومتابعة ومساءلة وشفافية للأنشطة المحلية.

عطفًا على ما تقدم وزيادة على ذلك فنظرًا للأدوار التي بات يحتلها المجتمع المدني في الدولة والجماعات الإقليمية خاصة، فإننا نفتقد لإرادة سياسية حقيقية تثمن أهمية إنشائه وقيامه سليمًا وتعمل على تطويره، ومن ثم توضيح علاقته مع إدارة الجماعة الإقليمية التي تحتاج إلى فعالية وجودها وممارسة مهامها، وعليه نرى أن كل ما نقص من هذه النقاط فهو سلبي على وجوده العضوي، واستقامة بنائه أولاً ومن ثم أثاره على القيام بوظائفه.

ثالثاً: استحداث هيكل استشارية كآليات لتكريس الديمقراطية التشاركية المحلية

رغم تطرق المشرع الجزائري للمشاركة في منظومته القانونية المختلفة بقانوني البلدية والولاية، قانون حماية البيئة، القانون المتعلق بالتعمير، وقانون المدينة، إلا أنها في عمومها تبقى ضعيفة مقارنة بالنظم المقارنة، التي عرفت وتعرف العديد من الآليات كلجان المواطنين، الميزانية التشاركية، المجالس الاستشارية، النقاش العام، والاستفتاء المحلي⁽¹⁾، التي تعمل على دعم وتقوية مشاركة المواطنين، وكذا مكونات المجتمع المدني والفاعلين السياسيين في التخطيط وصنع القرار بالتوازي مع استجابة المنتخبين لحاجياتهم⁽²⁾.

=سابقاً، والتي هي متأقلمة مع التركيبات الاجتماعية كـ "تاجماعت". أنظر: عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المرجع السابق، ص 226.

"Tadjmaath" ou "Djemâa" fait partie de la société civile c'est une organisation organiquement indépendante de l'état et du marché, aussi c'est une assemblées communautés et/ou villageoise, qui demeure encore vivaces dans la régions isolées ou enclavées du pays telle le kabylie, les Aurès, le m'zab, les traras, le chenoua, le tassili ou le touat...

Voir: Essaid Taib, Associations et société civile en Algérie, op.cit. p374-375.

(1) تم تكريس المشاركة في مجال البيئة في آليتي التحقيق العمومي ودراسة التأثير (موجز التأثير)، أما في مجال التعمير فقد تم من خلال آلية الاستشارة والتحقق العمومي، أما ما تتعلق بقانون المدينة فيأتي تطبيقها في تجسيد مبادئ التسيير الجوّاري. أنظر: عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية السياسية إلى الديمقراطية التشاركية"، المرجع السابق، ص 14.

(2) مريم حمدي، المرجع السابق، ص 43.

لذا ولتعزيز أدوار المجتمع المدني نرى ضرورة تفعيل إحدى أهم مكوناته على المستوى المحلي من جهة، والسعي لإيجاد هيئات استشارية تشاركية مبتكرة من جهة أخرى، تتجاوب ومتطلبات الديمقراطية التشاركية، كما يلي:

1- تفعيل وتحريك لجان الأحياء: لجان الأحياء هاته التي تجسد ديمقراطية الحي أو الحومة حيث ينصرف في الجزائر هذا التعبير إلى نوع معين من التنظيم الاجتماعي في المدن والبلديات، ويعرّف على أنه ذلك المستوى الملائم للمواطنة، وهو مجال الحياة اليومية ويعبر عن انتماء تشاركي لفضاء جوارى يوميّاتي، فهو يقترن ببعد جوارى وآخر اجتماعي ناشئ عن السلوكات الاجتماعية التفاعلية داخل الحي⁽¹⁾، وتقدمه المادة (04) من قانون المدينة على: "أنه جزء من المدينة يحدد على أساس تركيبة من المعطيات تتعلق بحالة النسيج العمراني وبنيته وتشكيلته وعدد السكان المقيمين به"⁽²⁾.

يكون لكل حي من أحياء المدن والبلديات لجان أو مجالس تعنى بشؤون المواطنين وكل القضايا التي تتعلق بهذا الحي وتتميته، من قبيل الخدمات المتصلة بتوزيع المياه، النظافة، حماية البيئة، التربية والتكوين، وغيرها، بمعنى أنها تساهم بشكل أو آخر في تسيير بلديتهم، من خلال التعبير عن انشغالاتهم واحتياجاتهم واحتجاجاتهم، عن كيفية تقديم الخدمات وتحديد أولوياتها، فبالنظرة المساعدة في اتخاذ التدابير اللازمة لذلك وتُساهم في إيجاد الحلول اللائقة والمناسبة لها، تقوم هذه اللجان أو المجالس بالاجتماع لأجل المناقشة والحوار والاقتراح وإعداد البرامج والمشاركة في اتخاذ القرارات مع السلطة المعنية⁽³⁾.

تعتبر تجمعات الأحياء كلجان من المجتمع المحلي تهدف لتنشيط الحياة العامة، واستعادة المواطنين إلى حقل العمل العام والمشاركة الإيجابية، وإلى إعادة تفعيل مفهوم التعاون والتعاقد، وتحفيز المبادرات الذاتية وتطوير الأعمال التطوعية، من خلال إشراك أبناء الحي في لجان العمل الجماعي الفعال وتعريفهم إلى قدراتهم الحقيقية والاستجابة لمطالبهم الحياتية المشتركة⁽⁴⁾.

(1) مليكة سايل، "دور لجان الأحياء في تكريس الحكامة المحلية في الجزائر بين الخطاب والممارسة"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد (06)، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2015، ص 140.

(2) القانون (06/06) المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 12/03/2006.

(3) الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق"، المرجع السابق، ص 48.

(4) ناجي عبد النور، جلال قصار الليل، "تحو تجسيد الحكامة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة أبحاث، العدد (01)، المجلد (03)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2018، ص 108.

تُعد لجان الأحياء مظهرًا للتعبير الجدي عن الديمقراطية التشاركية المحلية، حيث تهدف في عمومها كإحدى مكونات المجتمع المدني للتأثير في القرار المحلي، الذي تجد فيه فضاءً ملائمًا له على مستوى الجماعات الإقليمية، وما ينبغي الإشارة إليه أن هذه اللجان هي بمثابة الوسيط بين السياسيين والمجتمع المدني في شكل مركز محاور شرعي للسلطات المحلية، وفي صورة ممثلين شرعيين عن الحي، إلا أن هذا المنحى باعتقادنا قد يشكل أمرًا سلبيًا على اعتبار أنه مفهوم غامض وغير محدد من جهة، وكذا التنافس الذي يحصل بين مواطني الأحياء في حيازة التمثيل على مستوى هذا التنظيم من جهة ثانية، لنكون بذلك أمام نظام تمثيل آخر أقل وضوحًا وديمقراطية تعيينًا وتسييرًا، مما يؤدي إلى تشتيت الفعل التشاركي، والحد من تعزيز التعبئة الاجتماعية في إطار الآليات التشاركية⁽¹⁾.

لقد أثبتت التجارب الحديثة التي تؤكد على فعالية دور جمعيات الأحياء من خلال إشراكها في البرامج التنموية بشكل مباشر واستثماري أو غير مباشر تطوعي، لتصبح أداة رقابة ومتابعة لهذه المشاريع في الأحياء التي تنتمي إليها⁽²⁾، لذا ولأهميتها فهي تسعى في عمومها إلى تحقيق جملة من الأهداف، ترمي في مجملها إلى تحسين إدارة الشؤون المحلية، إذ تسعى إلى تحسين الحوكمة المحلية من خلال عقلنة صدور القرارات بتجاوز حالة أحادية صنعه⁽³⁾، والتأكد من مدى قانونية وشفافيتها بالرقابة، والمساهمة في معرفة حاجيات المواطنين وأولوياتهم التنموية وتصوراتهم لحبيهم ومدينتهم مستقبلاً، كما تضمن أيضا تحقيق الوحدة والتفاعل والانضباط الاجتماعي، من خلال المساهمة في تطوير دور الفرد في الجماعة، مما يؤدي إلى تحسين التماسك الاجتماعي بما ينعكس إيجابًا على سلوك المواطنين محليًا، من خلال تذكية الحس الاجتماعي بتنمية روح التعاون والتطوع والمبادرة، فالحياة الجموعية تلقن الفرد السلوك الحضري الرشيد⁽⁴⁾.

فضلاً عما تقدم فهي ترمي إلى تحقيق البعد السياسي للجماعات الإقليمية والمتمثل في تعليم المواطنين الديمقراطية المحلية وتمكينهم من سبل التسيير والانخراط في آلياتها، فهي بذلك تكسبهم بيداغوجية سياسية

(1) تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص 13-14.

(2) محمد الطاهر غزير، المرجع السابق، ص 47.

(3) ذلك بغية تدبير جيد ومعقلن قائم على النجاعة، ومدمج لعناصر المشاركة في مختلف إعداد المشروع من التشخيص إلى البرمجة والتنفيذ ثم التقييد والمحاسبة، في إطار سيرورة تمتاز بالشفافية.

أنظر: أحمد الحضرائي، المرجع السابق، ص 07.

(4) مليكة سايل، المرجع السابق، ص 143.

لتعلم المواطنة من خلال الانخراط والمشاركة⁽¹⁾، على اعتبار أن المحليات تعد بمثابة المدارس الابتدائية لتعليم الديمقراطية على المستوى المحلي.

عرفت المادة (02) من القانون (06/12) المتعلق بالجمعيات على أنه: "تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون، تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لا سيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني".

لم يتطرق قانون الجمعيات إلى أحكام خاصة بتنظيم لجان الأحياء، وإنما اعتبرها كجمعية من الجمعيات المحلية، لذا فتسري عليها كل الشروط المتعلقة بالجمعيات من حيث التأسيس والاعتماد، فيما تفترق عن الجمعيات الولائية والوطنية في عدد أعضائها والبالغ عشرة (10) أعضاء، إلا أنه ولدورها الفعال في الديمقراطية التشاركية والمساهمة في إنجاح البرامج المحلية، فقد سعى قانون الجمعيات (06/12) لإعادة هيكلة الحركة الجمعوية، وكذا تعزيز استقلاليتها بفصلها عن التنظيمات السياسية، وكما بيان مصادر تمويلها في المادة (29) منه، فهو يرمي في جوهره إلى تفعيل المجتمع المدني باعتباره أحد فواعل المقاربة التشاركية⁽²⁾، إلا أنه أي هذا القانون كان أكثر تشدداً وصرامةً في تأسيس الجمعيات عن سابقه بالقانون (31/90) الملغى.

تعتبر لجان الأحياء من الجمعيات المحلية ذات النشاط الهادف إلى ترشيد القرار المحلي، لأنها تسمح للمواطنين من المشاركة في تسيير شؤون بلدياتهم⁽³⁾، وهي النموذج التطبيقي للتشاركية المحلية، يطلق عليها في فرنسا بمجالس الأحياء وهي وجوبية بموجب قانون 27 فيفري 2002، على البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 80.000 نسمة، على أن يحدد المجلس البلدي تركيبها وطريقة سيرها⁽⁴⁾، ويمكن لرئيس البلدية استشارة مجلس الحي في أي مسألة تتعلق بالحي أو المدينة، ويمكن أيضاً إشراكه في صياغة وتنفيذ وتقييم الأنشطة المتعلقة بالحي، ويمكن للمجلس أن يخصص اعتمادات لصالحها من ميزانيته.

(1) تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص13.

(2) عمر بوجلل، المرجع السابق، ص121.

(3) مليكة سايل، المرجع السابق، ص137.

(4) Cécile Blatrix, op.cit. p122.

تلزم إيطاليا أيضاً بموجب القانون إنشاء مجالس منتخبة للأحياء في المدن عندما يزيد عدد سكانها على 100.000 نسمة، وتذهب إسبانيا في ذات المنحى بحيث أرسى مجالس المناطق وهي تقسيمات داخل البلديات، تمثل تجمعاً ممثلاً للمجلس البلدي وأعضاء مختارين وفق لمعيار التخصص أو إقليمي كجمعيات الأحياء، تتولى اختصاصات تتمثل في صياغة الآراء بخصوص أولويات البلدية، وكذا تعزيز المشاركة في تنفيذ مشاريع ملموسة ومتابعة مفصلة للخدمات البلدية، مما يمكن اعتبار هذه اللجان على أنها جمعيات محلية تطوعية تسعى إلى تحقيق أهداف تتعلق بالمنفعة العمومية⁽¹⁾.

ويبلغ عدد الجمعيات المحلية أو لجان الأحياء حسب وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ما عدده (23371) لجنة حي، بنسبة (21.45%) من عدد الجمعيات المعتمدة رسمياً، إلا أنها تعاني شأنها شأن الجمعيات في صعوبة تأسيسها، وضعف الموارد المالية، وتقاعس عن الاهتمام بها لعله يدخل ضمن وجود إرادة سياسية لإضعافها وتدجينها، فضلاً عن انعدام الشفافية والديمقراطية في إدارتها وتعاني بذلك من الفساد في الإدارة والتسيير⁽²⁾.

2- اللجان الاستشارية: وهي تعتبر الصيغة الأكثر شيوعاً في الديمقراطية التشاركية، فقد تلزم عليها القوانين كما يمكن للبلديات أن تبادر بها، وهي تتسم بالتنوع من حيث تركيبها وموضوعها⁽³⁾، وهي مجالس أو لجان خارج النظام الرسمي للجماعات الإقليمية، وتضم ممثلي المجتمع المدني، يسمح للمجالس بإنشائها للتشاور ومعالجة الشؤون المحلية، ويمكن أن تأخذ إحدى صورتين، كهيئات استشارية متخصصة أو هيئات استشارية عامة⁽⁴⁾.

في هذه التشكيلات المدنية كالهيئات الاستشارية أو اللجنة التشاركية الاستشارية، تجد الديمقراطية التشاركية أرضية خصبة لتجسيدها وحسن تطبيقها على المستوى الإقليمي خاصة، بإدماج وتأطير المجتمع المدني في شكل منظم لتسهيل التنسيق والتشاور مع الجهات اللامركزية، ونظراً لغياب تنظيم فعلي وحقيقي للمجتمع المدني في القانون الجزائري عمومًا، فإن الأنظمة المقارنة تتخذ صوراً وأشكالاً متنوعة ومختلفة وتجارب غنية من دولة لأخرى، والمشرع الجزائري ووفقاً للمشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية والديمقراطية التشاركية أيضاً، اقترح ما يسمى بـ"الهيئة الاستشارية" كخطوة تصب في

(1) تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص17.

(2) مريم حمدي، المرجع السابق، ص168.

(3) تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص17.

(4) عبد الله نوح، المرجع السابق، ص18-19.

الجهود الرامية لذلك، ولتضييق السلطات التقديرية للمجالس المحلية وإلزامها على اتباع الطرق التي يحددها القانون في الحد الأدنى، دون المساس بحرياتهما في إيجاد أساليب وكيفيات أخرى.

يمكن تعريف الهيئات الاستشارية بأنها فضاء تشاركي للجماعات الإقليمية، يعتبر كآلية للمشاركة في الشأن العام المحلي، من خلال المساهمة في مناقشة وإثراء وتحديد المصالح المحلية بكل السبل والوسائل المتاحة، لا سيما منها التكنولوجية من قبيل وسائل التواصل الاجتماعي والوسائط الرقمية الحديثة⁽¹⁾، ممّا يتحقق معه المصلحة العامة على المستوى البلدي أو الولائي، فهي بذلك إطار لتمثيل المواطنين ونقل مطالبهم يتم إشراكها في اتخاذ القرار.

وتعتبر أيضا هذه الهيئات الاستشارية تنظيم مبتكر لتنظيم التشاور والتنسيق، وآلية ووسيلة ناجحة لعملية إشراك المواطنين ومختلف تنظيمات المجتمع المدني خصوصا الجمعيات في تقديم توصيات ومقترحات تهم برامج التنمية الجماعية لمختلف الجماعات الترابية⁽²⁾.

يضع القانون على عاتق الجماعات الإقليمية تهيئة كل الظروف والتدابير المناسبة، لإنجاح العمل التشاركي مع هذه الهيئات التشاركية، وتسهيل تقاريرهم واندماجهم مع المجالس المحلية المنتخبة، ولأجل ضمان ذلك والاستفادة القصوى من جهوده وجب توحيدها وتوجيهها ضمن إطار مؤسسي، يوفر له القدرة على أداء مهامه ويحفظ حقوق الهيئات اللامركزية في القيام بواجباتها أيضا.

تتشكل الهيئة التشاركية من كل فواعل المجتمع المدني بممثلهم وكل المواطنين، بكل المتاح من الوسائل والفضاءات وفي كل الأنشطة العمومية المحلية، بشكل طوعي ومجاني ولا يمكن استغلالها بأي شكل من الأشكال للتوظيف السياسي أو الحزبي وغيرها، وتلعب طريقة تشكيلها والأطراف التي تتدخل في ذلك، والإجراءات المتبعة فيها أيضا، دورا جوهريا في التأثير على مدى استقلاليتها وقدرتها على مواجهة الجهات اللامركزية الرسمية.

(1) إن اندماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مع العمل السياسي في الأنظمة الديمقراطية، أدى في الواقع إلى إيجاد آليات وطرق عمل جديدة للممارسة الديمقراطية والعمل السياسي، وقد ساهمت تكنولوجيا الإعلام والاتصال في أداء دور حيوي في دعم الديمقراطية حول العالم، بما أتاحتها من أدوات تعبير واستراتيجيات عمل في المجال السياسي العام، وبشكل أثر على أداء المؤسسات التقليدية، وبما أتاحتها من مجال عام مفتوح من الأفكار والمعلومات السياسية.

أنظر: عبد المجيد رمضان، المرجع السابق، ص 81.

(2) حكيم قلعي، "دور الهيئات الاستشارية في تحقيق الديمقراطية التشاركية"، <https://www.rni.ma>، تاريخ الزيارة: يوم الثلاثاء: 2019/03/26، على الساعة 11:46.

جاءت المادة (22) من المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية لسنة 2018 بالهيئة التشاركية كإطار منظم للمساهمة والمشاركة في الشأن المحلي في البلديات، والتي تتشكل من ممثلي الجمعيات المحلية المؤسسة قانوناً ومن التعاونيات المهنية ومنظمات المجتمع المدني، كما وقد اعترف لها بمجموعة تدخلات تبرز دورها التشاركي في نقاط أهمها:

- يمكن للهيئة التشاركية أن تطلب إدراج نقاط ضمن جدول أعمال دورة المجلس الشعبي البلدي في المهام المختصة بها⁽¹⁾، وتخصيص وقت لها للتعبير عن آرائها خلال الجلسات، واتخاذ التدابير اللازمة بإعلام الهيئات التشاركية، بالبرنامج الزمني للمداخلات ودعوتها للجلسات المبرمجة لهذا الغرض⁽²⁾.
- تقترح الهيئة التشاركية المحلية على مستوى الولاية إدراج نقاط ضمن جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي المختصة بها بحسب المادة (3/252) من المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية.
- تعد هذه الهيئات التشاركية كممثلة للمجتمع المدني المتمثل في الجمعيات المحلية، ومنظماته المهنية والنقابية، وكل مؤسساته المعترف به قانوناً، ويمكن لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية المشاركة فيه، يسعى لتحقيق المشاركة والرقابة على كافة أعمال المجالس المنتخبة المحلية.
- اعترف الدستور المغربي لسنة (2011) في الفصل (139) منه على إشراك المواطنين والجمعيات في مختلف عمليات برامج التنمية سواء المحلية أو الإقليمية أو الجهوية، وجعل المقاربة التشاركية معهم أساس كل الديمقراطية التشاركية، وهذه الآليات تعتبر هيئات موازية لعمل المنتخبين، وتم تنظيمها بالقانون لكل مستويات الجماعات الترابية⁽³⁾.

(1) أنظر: المواد (151) و(152) من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018، ص42.

(2) أنظر: المواد (162) و(164) من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018، ص44.

(3) نص المشرع على أن تُحدث مجالس كل من الجماعات، العمالات والأقاليم، والجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات، في إعداد برامج التنمية وتتبعها حسب مستويات الجماعات الترابية.

1- بالنسبة للجماعات: نصت المادة (120) من القانون التنظيمي رقم (113/14) المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1.15.85) المؤرخ في 2015/07/07، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد (6380)، المؤرخة في 2015/07/23، على إحداث لدى مجلس الجماعة، هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة، وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى: "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع".

2- بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم: نصت المادة (111) من القانون التنظيمي رقم (112/14) المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1.15.84) المؤرخ في 2015/07/07، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد (6380)، المؤرخة في 2015/07/23، على إحداث لدى مجلس العمالة أو الإقليم، هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع. =

3- اعتماد الميزانية التشاركية كآلية لتعميق المشاركة: وهي الآلية التي يساهم من خلالها المواطنون في مسار اتخاذ القرار المتعلق بكيفية صرف جزء أو كل الميزانية المتاحة لعملية المشاركة، وهي بذلك التجسيد الأصيل للديمقراطية المباشرة، حيث يتاح للسكان أن يقرروا مآل الأموال المرصودة وفق حاجاتهم وتطلعاتهم، مع التزام الهيئات المحلية المنتخبة بتنفيذ ما تم إقراره من طرفهم.

تتمثل الميزانية التشاركية كذلك في نقل سلطات هامة للمواطنين الذين يتمتعون بميزانية يتصرفون فيها بحسب مشيئتهم باستعمال الآليات المختلفة للديمقراطية التشاركية أو التسيير الجوّاري التشاركي⁽¹⁾، حيث يمكن اعتبارها أنها عملية من عمليات المشاورة الديمقراطية يقرر من خلالها الأشخاص العاديون كيفية تخصيص جزء من الميزانية المحلية، وتعتبر بامتياز أفضل ممارسات الحوكمة التشاركية نظراً لأثرها الملموس على واقع المواطنين لا سيما محلياً وتحفيز مشاركتهم بشكل مباشر، بل أنها زادت إلى استعداد الأشخاص لدفع الضرائب⁽²⁾، هذا وقد عرفتها منظمة "مشروع الموازنة المشتركة" بأنها طريقة بديلة لإدارة المال العام ومشاركة المواطنين في هياكل الحكم، وبشكل أدق فهي مسار ديمقراطي يقرر خلاله أفراد المجتمع المحلي بصورة مباشرة كيفية انفاق جزء من الميزانية العامة⁽³⁾.

بلدية "بورتو أليغري" بالبرازيل أول من عرفت تطبيقها أواخر ثمانينات القرن الماضي، وتم اعتمادها في بداية القرن (21) في أكثر من (200) مدينة برازيلية، ثم امتد تطبيقها لعدد الدول في الأرجنتين والبيرو والإكوادور، كما طبقت في أوروبا بخاصة فرنسا، إيطاليا، وإسبانيا، واعتمدها تونس بموجب قانون 2012/12/27 وتم تجربتها في (19) بلدية، فتحت من خلالها جزء من الميزانية لقرار المواطنين بمبالغ تتراوح بين 100.000 و 550.000 دينار تونسي⁽⁴⁾، ويتبلور تجسيدها في إيجاد مجالس على مستوى

= 3- بالنسبة لمجالس الجهات: حددت المادة (117) من القانون التنظيمي رقم (111/14) المتعلق بالجهات، ثلاث هيئات استشارية تحدث لدى مجلس الجهة، هي:

أ: هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

ب: هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب.

ج: هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

(1) الأمين شريط، المرجع السابق، ص 50.

(2) باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 291.

(3) تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص 18.

(4) تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، نفس المرجع، ص 18.

الحي أو المدينة مفتوحة لجميع الساكنين بها، تجتمع دورياً بانتظام ويصوغ المواطنون المشاركون فيها مشاريع يتم بعد ذلك برمجتها في الميزانية المحلية.

في الجزائر وعلى مستوى الجماعات الإقليمية تم إضافة بند في الميزانية بما يسمى التنمية المحلية في إطار الديمقراطية التشاركية، تأتي تطبيقاً للمادة (11) من قانون البلدية، التي تدعو المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير لإعلام واستشارة المواطنين حول خيارات وأولوياتهم التنموية، وفي هذا الإطار فتم حث البلديات على الشروع في إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية⁽¹⁾، من خلال دعوة فعاليات المجتمع المدني ولجان الأحياء للمشاركة في اقتراح مشاريع ذات بعد تنموي محلي، دون تحديد قيمة مالية أو نسبة معينة لذلك⁽²⁾، وذلك بتخصيص جزء من ميزانية قسم التجهيز والاستثمار حسب الإمكانيات المالية المتاحة لكل بلدية بغرض تجسيد مختلف هذه المشاريع، واستمراراً لذلك وبموجب تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية بهذا الخصوص والتي تحض البلديات والولايات على إشراك مواطني الجماعات الإقليمية في اختيار البرامج التنموية المحلية⁽³⁾، لتشجيع المقاربة التشاركية عند إعداد برامج التجهيز، والتي يجب تسجيلها في برامج قسم التجهيز والاستثمار تحت تسمية التنمية المحلية في إطار الديمقراطية التشاركية، وفقاً لإمكانيات الجماعة الإقليمية المالية.

4- الأبواب المفتوحة انفتاح على محيطها: بموجب مرسوم رئاسي تم اتخاذ يوم 18 جانفي من كل سنة كيوم وطني للبلدية⁽⁴⁾، وهو اليوم الذي تم فيه صدور أول قانون للبلدية سنة 1967 بموجب الأمر (24/67) المتضمن قانون البلدية، يتم التعريف فيه بأنشطة البلدية ومجمل الخدمات التي تقدمها البلدية، لذلك ستصبح هذه المؤسسة سنوياً فضاءً مفتوحاً للمواطنين، وتلاميذ المدارس، الطلبة والشباب، وجميع فاعلي المجتمع المدني، بغية التعرف عليها والتقرب منها والعلم بها من حيث تنظيمها وخدماتها، وكذا

(1) تعليمة رقم (1699) مؤرخة في 2019/06/15 متعلقة بالميزانية الإضافية للبلديات بعنوان السنة المالية 2019، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

(2) تخصص مدينة باريس وريين حوالي (5%) من ميزانياتها الاستثمارية لهذا الغرض، وفي تونس يتم تحديدها بمبالغ مالية مجالية كما سبق ذكرها.

(3) تعليمة رقم (21) مؤرخة في 2019/10/10 التي تحدد كفاءات وتحضير وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات والولايات للسنة المالية 2020، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

(4) المرسوم الرئاسي (01/19) المؤرخ في 2019/01/02 المتضمن ترسيم يوم 18 جانفي يوماً وطنياً للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 2019/01/06.

الصلاحيات ومجمل الشؤون التي تتدخل فيها، إضافة إلى التحسيس بأدوارها المهمة وملامسة أو الوقوف على العراقيل التي تحول دون تحقيق أهدافها.

بناءً على ذلك فنقوم البلديات بإحياء اليوم الوطني لها بتنظيم جلسات وطنية للبلدية تضم رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومختلف الشركاء، كما تُحيى عدّة تظاهرات وأنشطة تعزز أسس اللامركزية والديمقراطية والمواطنة، بالإضافة إلى تنظيم صالونات ولقاءات حول المواضيع ذات الصلة بالبلدية، أين يتم عرض صور تاريخية لمراحل تطور البلدية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، من جميع النواحي الاجتماعية والاقتصادية والإدارية التي مرّت بها البلدية، بعرض مواد توثيقية ونماذج لحوصلة السنوات ومراحل التطور بغية إثراء المفهوم لدى المواطن، وهي كذلك محطة سنوية مناسبة أيضاً لتجديد عزم وتطوير الأداء داخلها.

فضلاً عن التعريف بالبلدية ودورها الأساسي والمهام التي تلعبها في ترسيخ قيم الديمقراطية والتنمية المحلية، تم إصدار أول طابع بريدي بالتنسيق مع وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، وكما لجأت الوزارة المكلفة بالداخلية والجماعات المحلية بإنشاء متحف وطني للبلدية يخلد الإنجازات ويعد صرحاً إضافياً يُبرز جهود وأدوار المنتخبين المحليين في سبيل التنمية المحلية والوطنية، وفي ذات الإطار تم إصدار مجلة الداخلية التي تستكمل هذا الدور التعريفي والتحسيبي بأهمية البلديات وضرورات التقرب منها ومعالجة التحديات⁽¹⁾.

المطلب الثاني

أساليب ومتطلبات مشاركة المواطنين في أشغال لجان وأعمال المجالس الشعبية المحلية

يبقى المواطن المحلي معني بالمشاركة في تسيير الشأن المحلي والاهتمام به، ولا ينتهي دوره بمجرد اختيار ممثليه في عضوية المجالس الشعبية المحلية، وتلعب تنظيم الوحدات الإقليمية بعد النظام القانوني الذين يساهما بشكل رئيسي في تسهيل دمجها في متابعة أنشطة وأشغال هذه المجالس وهيكلها.

تتشكل الوحدات الإقليمية من هياكل متنوعة فهي إلى جانب المجالس المحلية المنتخبة، وجود هيئات تنفيذية دائمة وكذلك مجموعة من اللجان، حيث تُمكن المواطن المحلي بصفته كمنتخب محلي في تولي عديد المهام التي تتمثل في تسيير ومتابعة أعمال المجالس وأشغال لجانها بصفته عضواً فيها، وأما فيما

⁽¹⁾ تم إصدار عدة أعداد لمجلة الداخلية تتكفل بها الوزارة المكلفة بالداخلية والجماعات المحلية، وللاطلاع على محتوياتها

يمكن العودة للموقع الإلكتروني للوزارة: <https://www.interieur.gov.dz>

يتعلق بالمواطن الناخب فله الحق في ممارسة المشاركة وفق أساليب مختلفة، من خلال متابعة كافة الأنشطة بالحضور للمداولات، في ظل شفافية محلية تساهم في محاربة ومكافحة الفساد، وأما عن اللجان فهي ليست متاحة للجميع ولكنها تقتصر على المشاركة في الاستشارة التي قد تطلبها وتلجأ إليها الإدارة الإقليمية، كما توفر القوانين أساليب أخرى تعمل على تحفيز وتشجيع المشاركة الشعبية على المستوى المحلي، لذا سنتناول المشاركة في اللجان، ثم أعمال المجالس المحلية، على أن نتطرق أخيراً لشفافية النشاط المحلي كإحدى متطلبات المشاركة الشعبية.

الفرع الأول

اللجان كأداة لتكريس الديمقراطية التشاركية

إن إشراك أكبر عدد من المواطنين من أصحاب التخصص وذوي الكفاءات الفنية، والفاعلين في المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية، لهو إحدى الوسائل الهامة التي يدمج بها المواطن ويساهم من خلالها في صناعة القرار المحلي على مستوى الجماعات الإقليمية.

لا يكتسب المواطن المحلي صفة عضوية بإحدى لجان البلدية ولا يمكن له ذلك إلا بصفته منتخباً محلياً، غير أنه بحكم تخصصهم وخبرتهم ومؤهلاتهم، لهم أن يساهموا بأي شكل أو صورة في تنوير اللجان عندما يطلب منهم استشارة في موضوع ما، حتى يمكن اتخاذ القرارات المناسبة مما يحقق الفائدة لأشغال هاته اللجان من جهة، ويجسد التطبيق الفعلي للمشاركة على المستوى المحلي في البلدية من جهة أخرى، لذا نتولى بيان ونكشف عن النظام القانوني للجان المجالس الشعبية المحلية.

أولاً: لجان المجالس الشعبية في قوانين الجماعات الإقليمية

يعترف القانون للجماعات الإقليمية بتشكيل لجان في مجالسها المنتخبة، مما يتيح فضاءً تشاركياً ضمنها، لذا سنحاول التطرق إليها باختصار في قوانين البلدية المتعاقبة وذات الشأن كذلك لقوانين الولاية.

1- في قوانين البلدية: اعترف القانون للبلديات بتشكيل لجان من بين أعضائها، حيث تسمح هذه اللجان للمواطن من خلالها المشاركة في أعمالها وفق ما يقرره القانون، فمن خلال المادة (26) من قانون البلدية (08/90) التي تشير صراحة أنه يجوز لرئيسها أن يستعين بأي شخص يفيد أشغال اللجنة⁽¹⁾، بينما تناولت المادة (94) من الأمر (24/67) كأول قانون للبلدية، إمكانية إنشاء لجان وقتية ودائمة، وبيّنت المادة (98) منه كذلك عن الأشخاص الذين يجوز لهم المشاركة في أشغال اللجان لأجل الاستشارة.

(1) تنص المادة (26) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية، على أنه: "يمكن رئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة".

على غرار قوانين البلدية السابقة فقد مكن قانون البلدية (10/11) في مواده (36) و(13) من إتاحة الفرصة للمواطنين بالمشاركة في أشغال اللجان، من خلال آلية الاستشارة التي يلجأ إليها المجلس الشعبي البلدي وكذا لجانه، إلا أنها تبقى مرتبطة بإرادة رئيس المجلس الشعبي البلدي مما يُعتبر تضييقاً مقارنة مع القوانين السابقة، لذا ولتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية وتمييزاً للديمقراطية التشاركية، يستوجب أن يكون للمجلس الشعبي البلدي ولجانه إمكانية طلب الاستشارة من أي شخص بحكم تخصصه أو مركزه يعود بالنفع على تسيير البلدية، لا سيما رؤساء اللجان الدائمة أو المؤقتة، دون أن تبقى مقتصرة حصرياً على رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- في قوانين الولاية: في قانون الولاية (07/12) كذلك تعد اللجان في الولاية كما في البلدية فضاءً آخر لمشاركة المواطن في تسيير الشأن العام المحلي، ولأنه لا يمكنه أن يكون عضواً في لجان المجالس الشعبية الولائية، فله أن يكون مشاركاً من خلال الاستشارة التي تلجأ إليها هذه المجالس ولجانها، إذ نصت كل قوانين الولاية على مشاركة المواطن في الأشغال بهذه الطريقة.

بالرجوع للمادة (47) من الأمر رقم (38/69) المتعلق بأول قانون الولاية، نجد أن المشرع نص على جوازية أن يطلب المجلس ولجانه الاستماع لموظفي الدولة وممثلي الشركات الوطنية أو المؤسسات المسيرة ذاتياً أو المؤسسات العمومية أو المصالح ذات الامتياز الممارسة على مستوى الولاية، وكذا كل شخص يكون رأيه مساعداً للمجلس ولجانه، على أن يرفع الطلب للوالي، وفي قانون الولاية (09/90) المتعلق بالولاية السابق من خلال المادة (24) منه، يكون قد أجاز الاستعانة بأي شخص يمكنه تقديم إضافة مفيدة للجان.

بموجب المادة (36) من قانون الولاية (07/12) الساري به العمل، التي نصت على إمكانية الاستفادة من أي شخص بحكم خبرته أو مؤهلاته يقدم معلومات مفيدة لأشغال اللجان، تكون قد استمر في الاعتراف للمواطن بذلك، غير أنه تبقى هذه الاستشارة غير ملزمة للجان المجلس الشعبي الولائي التي لها الحرية الكاملة في اللجوء إليها، فهي غير مرتبطة بقبول أي جهة أخرى كما هو الشأن في البلدية، مما تسمح بإشراك المواطنين دون قيود إضافية، ويسر تطبيق مبدأ المشاركة ويعزز آليات الديمقراطية التشاركية.

ثانياً: تنظيم لجان المجالس الشعبية المحلية

يعتبر تنظيم وتشكيل اللجان المحلية على مستوى وحدات الجماعات الإقليمية على درجة عالية من الأهمية، لا تقل عن تشكيل المجالس في حد ذاتها، حيث تعطي لجان المجلس الشعبي المحلي القدرة

لأعضائه على فهم طبيعة الأعمال المحلية، وكما تستخدم عادة كوسيلة من وسائل الاتصال والباب المفتوح مع الجمهور⁽¹⁾، فيعتبر وجود اللجان مساهمة فعالة في الأنشطة وأعمال المجلس حيث تكمن أهميتها في كونها توفر لهذه المجالس المعلومات اللازمة التي تساعد في اتخاذ قراراتها⁽²⁾، وعليه فهي تتيح للأعضاء من التخصص في متابعة الأعمال المتعلقة بالشأن المحلي، كما أنها وسيلة مهمة لإشراك المواطنين في تسيير المجالس المحلية، وقد تكفل القانون بتنظيمها ضمن إطار قانوني البلدية والولاية.

1- سلطة المجلس الشعبي البلدي في إنشاء اللجان البلدية: نظير الاختصاصات الموكولة للمجلس الشعبي البلدي في كل مجالات التنمية، واستجابة لإشباع الحاجيات المحلية لمواطني البلدية، فلا يمكن للمجلس كهيئة أن يلم بها ويتصدى لذلك بسهولة، إلا بالاستعداد المدروس والبيّن للأنشطة التي يتولى التداول حولها، لذلك وجب تنظيم وتقسيم العمل واحترام مبدأ التخصص وتقسيم العمل، بإنشاء لجان تساهم في الإعداد الجيد له، هذه التي تُشكّل من مجموعة من أعضاء المجلس الشعبي البلدي يُسدى لهم القيام بمهام ضمن مجال تختص به، وما يمكن ملاحظته هو أن المشرع قد غاير في تنظيم اللجان بين البلدية والولاية لمستويي نظام الجماعات الإقليمية.

- لجان المجلس الشعبي البلدي: يتمثل النظام القانوني للجان المجلس الشعبي البلدي، في الإطار الذي يسهم في تشكيلها وبيان تعدادها واختصاصاتها، وكذا مواضع إشراك المواطنين في أشغالها كوسيلة لتجسيد المشاركة في تسيير المجلس الشعبي البلدي.

لهذا فقد نصت المادة (31) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، عن قيام المجلس الشعبي البلدي بتشكيل من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، كما يُمكن له أيضاً تشكيل لجانا خاصة لدراسة موضوع محدد، بموجب المادة (33) من قانون البلدية، وتعرض لها كما يلي:

▪ اللجان الدائمة: إن طريقة تشكيل اللجان له بالغ الأثر على فعاليتها ونجاعتها، هذا النوع من اللجان تدوم لفترة العهدة الانتخابية⁽³⁾، تنشأ بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناءً على اقتراح من رئيسه، فهي تتشكل من أعضاء المجلس الشعبي البلدي في بداية العهدة الانتخابية وتستمر مع هذا المجلس وتنتهي بنهاية عهده، يمكن أن نعتبر تشكيلها إجباري على المجالس الشعبية

(1) صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص 64.

(2) محمد خشمون، المرجع السابق، ص 160.

(3) عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص 53.

البلدية، حددتها المادة (31) من قانون البلدية وبينت مجالاتها أو ميادينها الخمسة، والمتعلقة ب⁽¹⁾: الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب. يتشكل في كل بلدية عدد من اللجان يتناسب وعدد سكانها، بمعنى اتخذ المشرع معيار عدد السكان لتحديد عدد اللجان الدائمة بها⁽²⁾، وذلك كما يلي:

- ثلاث (03) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة وأقل.

- أربع (04) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.

- خمس (05) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.

- ست (06) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها بين 100.000 نسمة.

لقد حدد القانون عدد اللجان البلدية الدائمة، إلا أنه لم يتولى تحديد عدد الأعضاء في كل لجنة، واكتفى بأن يتم المصادقة عليها بمداولة بأغلبية أعضائها، على تشكيلة أو تكوين أعضاء اللجان البلدية من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، فقد تركزت الحرية للمجالس الشعبية البلدية بحسب إمكانياتها وظروفها الخاصة، ويرجع أيضا لكون حجم اللجنة تحكمه اعتبارات عديدة من قبيل عدد أعضائه ونوع اللجنة وطابع البلدية و...، ولمجابهة النقص في عدد أعضاء المجالس أجاز أن يكون العضو في لجنتين دائمتين على الأكثر⁽³⁾.

(1) تتمثل المجالات التي تختص بها اللجان الدائمة للبلدية، الواردة في المشروع التمهيدي المتعلق بقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 في المادة (219) منه:

- الاقتصاد، المالية والاستثمار.
- تحويل الطاقة وترقية الطاقات المتجددة.
- الصحة، النظافة، حماية البيئة وتسيير المخاطر والكوارث.
- تهيئة الإقليم والتعمير، السياحة والصناعة التقليدية.
- الري، الفلاحة والصيد.
- الشؤون الاجتماعية، الثقافية، الرياضة والشباب.

(2) المادة (38) من المرسوم التنفيذي (105/13) المؤرخ في 2013/03/17، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 2013/03/17.

(3) المادة (2/39) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

- في حالة عدم تغطية جميع اللجان بالمجلس الشعبي البلدي لكافة المجالات أو الميادين، كما يجوز تفتيت الميدان الواحد إلى عدة فروع، كل هذا يتم بحسب طابع البلدية، وكذا العدد المحدد لها بموجب القانون.

- من أجل إيجاد الاستقرار داخل المجالس الشعبية البلدية والبحث عن التوافق بين أعضائها خلال توزيع المسؤوليات، بما يخدم أهداف المجلس الشعبي البلدي ويتمشى وديمقراطية الإدارة البلدية⁽¹⁾، اشترط قانون البلدية احترام الحساسيات السياسية المشكلة للمجلس، بمعنى أن ينعكس ذلك في تشكيل اللجان البلدية، مما يعد استجابة لفكرة التعددية الحزبية من جهة وكذلك تعزيز المشاركة في أشغال المجلس من خلال اللجان لكافة الأعضاء بشكل متساو من جهة أخرى، مما يؤثر إيجابا ويؤدي إلى تحسين الأداء من خلال حسن التنظيم وتقسيم الأعباء، إلا أننا نصطدم بعدم القدرة على تحقيق ذلك بسهولة ويُسر، على اعتبار أن المشرع والمنظم لم يضع آلية تطبيقية واضحة، تضع الترتيبات التفصيلية لهذه الخصيصة، وكذا لم يكن واضحا فيما تعلق بشأن ما تفعله الوصاية بخصوص تركيبة هذه اللجان ومدى احترامها لشكل تركيبها تناسبا مع مكوناته، مما يجعلها تفلت من الرقابة ويتضح أنها شأن سياسي يبني على التوافق، فهو في ذات الوقت تترتب آثاره على حسب النتائج المحصل عليها، أي عدد المقاعد التي تحوزها كل قائمة أو القوائم المتحالفة في بعض الحالات.

- عطفًا على ما سبق وبعد زيادة أعضاء المجلس الشعبي البلدي انطلاقا من قانون الانتخابات لسنة (2012)، أصبحت إمكانية مشاركة جميع الأعضاء في أعمال اللجان بشكل يفيد عملها، بالتالي فإن المشرع قد تعامل إيجابيا مع الأمر الذي طالما أُعْتَبِرَ عاملاً مؤثرا على أعمال المجلس بما فيها لجانه أيضا⁽²⁾.

- تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيسًا لها، ونائبًا له ومقرر للجنة، ولا يمكن للعضو أن يكون رئيسا لأكثر من لجنة⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195.

(2) إسماعيل فريجات، "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المرجع السابق، ص 19.

(3) المادة (1/36) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، والمادة (1/40) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

- يضبط قواعد سير اللجنة نظامها الداخلي الذي تعده في أول جلسة لها، ويعرض على المجلس الشعبي البلدي ليصادق عليه، ليصبح بذلك جهة منشأة ورقابية أيضا، فتجتمع اللجنة بمقر البلدية في جلسات غير علنية، وتسجل مداولات في سجلات خاصة بها.

- بغية التداول على النقاط المدرجة بجدول أشغالها، وبعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي، تجتمع اللجنة بناءً على استدعاء من رئيسها، الذي يوجهه للأعضاء بحسب ما هو مقرر في النظام الداخلي للجنة⁽¹⁾.

- يمكن للجان أن تستعين بأي شخصية محلية، خبير، ممثل جمعية محلية... بصفة استشارية، للذين يقدمون مساهمة مفيدة لأشغال اللجان بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم، بناءً على رغبة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

- تجرى أشغال اللجان خلال الفترات الفاصلة بين دورات المجلس الشعبي البلدي، بمعنى وجوبية ضبط رزنامتها بما لا يتعارض وأعمال المجلس في دوراته العادية، وأما في الحالات غير العادية فتجمد أشغال اللجنة الجارية ويتم استئنافها بعد اختتام هذه الدورة⁽³⁾.

■ اللجان الخاصة: أعطى المشرع الجزائري للبلدية بموجب المواد (33)، (34)، و(35) من قانون البلدية إمكانية تشكيل لجان خاصة⁽⁴⁾، تتكفل بدراسة موضوع محدد يدخل في مجال صلاحياته، ويمكن تعريفها على أنها تلك اللجان التي تشكل بصفة ظرفية، بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص⁽⁵⁾، ذلك بغية التوسع في دراسة ملف ما أو الوصول إلى حقائق وبيانات دقيقة تتعلق بموضوع معين أو الوقوف على نشاط ما، وهي تأتي لتدعيم أشغال المجلس الشعبي البلدي من خلال توسيع اطلاعه على بعض المسائل الخاصة التي تتعلق باختصاصه وقد لا تتولاها اللجان الدائمة⁽⁶⁾.

(1) المادة (2/36) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، والمادة (2/40) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(2) المادة (13) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (41) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(4) تكفلت بموضوع اللجان البلدية الخاصة المواد (38)، (39)، (40) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(5) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 32.

(6) كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 135.

- تشكل هذه اللجان بصفة مؤقتة وينتهي وجودها بانتهاء المهمة المكلفة بها والآجال المحدد لها، سمّاها المشرع في قانون البلدية السابق باللجان المؤقتة، إذ لم يركز على البعد الزمني لها وإنما بناء على ديمومتها أو ظرفية واستثنائية وجودها، ومثالها كأن يلجأ المجلس لإنشاء لجنة تختص بعملية الجرد، أو متابعة تنفيذ نشاط ما.

- تتشكل اللجنة الخاصة ببناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس، تُحدد هذه المداولة موضوعها وتاريخ انتهاء مهامها وكذا المدة الممنوحة لها بشكل صريح من أجل استكمال مهامها، ويُراعى في تشكيل هذه اللجان التمثيل النسبي الذي يكون عاكساً للتركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي أيضاً، وبما أن الأعضاء لا مكنة لهم في اقتراح إنشائها فهم مجدداً في موقف ضعيف مقابل رئيس المجلس، الأمر الذي تقل معه فعالية المشاركة والشفافية ومكافحة الفساد من خلال الرقابة الشعبية المتمثلة في المجلس المحلي المنتخب⁽¹⁾، وما يُؤثر سلباً على جدية وفعالية الأعمال داخل المجلس الشعبي البلدي.

- تنتخب اللجنة رئيسها من بين أعضائها، ولها أن تستشير أي شخصية بحكم خبرتها أو مؤهلاتها للاستفادة من خبراته في مجال اللجنة، لكنها متوقفة على موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي دائماً، وإن بانة الاستشارة كتشجيع شكلي لغير الأعضاء فإن عملية ضبط هذه الاستشارة تبقى ضبابية بمركز هؤلاء الأشخاص تُجاه اللجنة والبلدية.

- تقدم اللجنة حصائل أعمالها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، بمعنى أنها لا تعرض هذه النتائج على المجلس الذي وافق على إنشائها وحدد مهامها وأجال القيام بذلك، مما يعتبر متجاوزاً لمبدأ المشاركة ويتنافى معه في تسيير شؤون البلدية، ويضعف المجلس كهيئة رقابية ويقلل من شأنه في تناول القضايا الحساسة، لذا نرى أنه من اللازم أن تقدم تقريرها للمجلس كباقي اللجان، لا سيما أنها قد تحوز على بيانات ومعلومات، وتكشف عن تجاوزات قد تكون مجالاً للتستر عنها وبالتالي انتشار الفساد⁽²⁾، لذا يحق لنا التساؤل عن جدواها، وما مدى قدرتها على التصدي بمهامها في إطار مكافحة الفساد وإشاعة الديمقراطية التشاركية وتجسيد مبادئ الحوكمة.

(1) تنص المادة (178) من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أنه: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي".

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 165-166.

2- سلطة المجلس الشعبي الولائي في إنشاء وتشكيل لجانها: على مستوى الولاية الوحدة الثانية للجماعات الإقليمية، وفي داخل مجلسها المنتخب أجاز المشرع تشكيل عدة أنواع من اللجان المعدة كإطار مؤسسي للمشاركة، فعلى غرار البلدية يمكن تشكيل لجان دائمة وأخرى خاصة، لغرض دراسة ما يعترض المجلس من إشكالات يستوجب التوسع في دراستها والتعمق فيها، وتقديم تقرير بذلك للمجلس الذي يكون بيده القرار النهائي، وهي تنقسم إلى لجان دائمة ولجان خاصة وأخرى للتحقيق.

■ اللجان الدائمة: نصت عليها المادة (33) من قانون الولاية، التي خولت للمجلس الشعبي الولائي من تشكيل لجان دائمة، وذكرت الميادين التي تُعد مجالاً لاختصاصاتها، دون بيان عدد هذه اللجان أو تناسبها مع أي معيار معين، مما يترك المجال واسعاً للمجالس في حرية عدد اللجان التي يشكلها، حيث تم تنظيمها بشكل مقتضب لم يلم بكافة تفاصيل عناصرها، كما هو الشأن للجان البلدية التي كانت أكثر وضوحاً وتفصيلاً، وقد حددت الاختصاصات للجان الدائمة في الميادين التالية: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيا الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل، يُمكن للجنة واحدة أن تتكفل بعدة ميادين، كما يمكن لميدان واحد أن ينقسم إلى عدة ميادين فرعية، يتم ذلك بحسب طابع الولاية وعدد سكانها والمقاعد المخصصة لمجلسها⁽¹⁾.

- تتشكل اللجنة الدائمة بناءً عن اقتراح رئيس المجلس الشعبي الولائي أو طلب الأغلبية المكلفة لأعضائه عن طريق مداولة، مصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه، مع ضمان التمثيل النسبي العاكس للتمثيل السياسي داخل المجلس الشعبي الولائي، فخلقا للتوازن وتقسيمًا للأعباء من جهة، ومن جهة ثانية حتى لا تحرم الأقلية في الاضطلاع بالمساهمة في أجهزة المجلس في شكل يحقق تضافر الجهود، وهو ما يُثنى عليه وينبغي تأييده.

- تنتخب اللجنة رئيس لها من بين أعضائها، وتعد نظامها الداخلي وتصادق عليه دون العودة للمجلس الشعبي الولائي⁽²⁾، كما تنتخب نائبا للرئيس ومقرراً، ولا يجوز للعضو أن يرأس أكثر من لجنة دائمة واحدة بحسب المادة (40) من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

(1) المادة (3/37) من المرسوم التنفيذي (217/13) المؤرخ في 2013/06/18 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (32)، المؤرخة في 2013/06/23.

(2) المادة (2/34) والمادة (5/34) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

▪ اللجان الخاصة: خول المشرع كذلك إنشاء لجان خاصة تتولى دراسة المسائل الأخرى التي تهم الولاية لمعالجة قضايا خاصة أو محدودة زمنياً، وقد تم ضبط قواعد إنشائها وما تعلق بعملها كاللجان الدائمة، إلا أنها تعد مؤقتة زمنياً وموضوعية كذلك، فهي تُحل بمجرد انتهاء مهامها المنشأة لأجلها أو عند انقضاء الآجال المحددة لها، بناءً على مداولة إنشائها التي تحدد موضوعها صراحة والآجال القصوى لتقديم نتائج أشغالها⁽¹⁾.

▪ لجان التحقيق: يجوز للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجنة تحقيق⁽²⁾، بناءً على طلب من رئيسه أو (3/1) أعضائه، بموجب مداولة مصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، يتم تحديد فيها الموضوع والآجال الممنوحة لإنهاء مهامها، ويخطر رئيس المجلس بذلك الوالي والوزير المكلف بالداخلية، ويتم تقديم لها كل الظروف التي تُساهم في القيام بأداء مهامها، وتقدم نتائج تحقيقها أمام المجلس الشعبي الولائي ويتبع بمناقشة، تشرع هذه اللجنة في العمل بمجرد قبول المداولة من الوصاية، وبعد إعلام وزير الداخلية والجماعات المحلية، وهذا يتأتى في إطار مكافحة الفساد ومظاهر التسبب والانحراف الوظيفي، والرقابة على الأعوان المكلفون بتسيير الشأن العام بالولاية، وبالمقابل فهي أقرب للمحاكاة للعلاقة بين السلطتين التشريعية التنفيذية، حين يريد البرلمان للوصول للمعلومات والبيانات والوقوف على الحقائق بنفسه، يلجأ إلى تشكيل هذا النوع من اللجان، فتعد بذلك هذه اللجنة على مستوى الولاية جهة رقابية على مختلف أجهزة الدولة في الولاية بحسب التشريع المعمول به.

- تجتمع لجان الولاية بناءً على طلب رئيسها أو أغلبية أعضائها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي في جلسات غير علنية بمقر الولاية، وتبرمج دوراتها في الفترات الفاصلة لدورات المجلس الشعبي الولائي، وإذا حدث وأن صادف دورة غير عادية للمجلس، تتوقف أشغالها وتستأنف بعد اختتام دورة المجلس، وكما يمكن لهذه اللجان أن تدعو كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغالها بحكم مؤهلاته وخبراته.

بالمحصلة وعند تحليل نظام اللجان على مستوى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، نجد أن هنالك قصوراً في تنظيمها القانوني، وفي تحديد مهامها وعلاقتها بالمجلس المنتخب، مما انعكس على طبيعة عملها ومدى فعاليتها ونجاحاتها.

(1) المادة (38) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

(2) المادة (35) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية. وكذلك: المادة (39) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

معلوم أن اللجان هي أجهزة ليست تنفيذية لذا تعتبر أعمالها تحضيرية وذات طبيعة فنية واستشارية⁽¹⁾، ويقتصر دور مشاركة وحضور المواطن على الاستشارة إذا ما طلبت منه، بوصفه خبير أو متخصص وغيرها من جهة، ومن جهة أخرى فأعمالها ليست علنية مما يحول دون مشاركة الأفراد فيها.

لبلوغ اللجان أهدافها وتحقيق المشاركة بها كإطار قانوني لذلك، فإنه من الضروري وضع إطار تنظيمي للجان الجماعات الإقليمية، تسمح لها بتفعيل دورها وتعزيز تواجد المواطن المحلي ومشاركته فيها، فيما يضمن المساعدة الذاتية للمجالس المحلية المنتخبة، بدلاً عن الاستعانة بخبرات السلطة المركزية وتعزيزاً لاستقلاليتها كذلك⁽²⁾.

ثالثاً: نظام اللجان في المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية

تطرق المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية للجان التي تنشؤها المجالس الشعبية المحلية، باعتبارها إحدى الآليات المعدة كإطار للمشاركة الشعبية، وقد تم تقديمها على مستوى هيئات تداول الجماعات الإقليمية، كما يلي:

1- المجالس الشعبية البلدية: لم يختلف تنظيم لجان المجلس الشعبي البلدي كثيراً عن القانون الساري به العمل، وعلى نحو مختصر نورد أهم الاختلافات التي أتى بها المشروع، والتي تعد إضافة غطت بها نقصاً أو حققت بها تقدماً، كما يلي:

- يتم تشكيل اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بالأغلبية البسيطة للأعضاء الممارسين.
- يتكفل النظام الداخلي للمجلس بتسمية اللجان الدائمة، مواضيعها وكيفية تشكيلها أيضاً.
- ينتخب رئيس اللجنة الدائمة أو الخاصة من بين أعضائها بأغلبية بسيطة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي الممارسين، ولا يمكن أن يستقيل إلا بقبول الأغلبية المطلقة للأعضاء، وفي حالة التساوي بين المرشحين تفضل المرشحة إذا وجدت، وإلا يكون صغير السن هو رئيس اللجنة.
- إضافة معايير أخرى في تشكيلة أعضاء اللجان، وذلك بمراعاة أساس التشكيل السياسي للمجلس، الشباب، النساء، والرجال.
- تجتمع اللجنة الدائمة باستدعاء من رئيسها أو بطلب ثلث أعضائها.

(1) فريدة مزياي، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص176.

(2) محمد الطاهر غزير، المرجع السابق، ص41.

- وجوبية خضوع المسائل المدرجة في جدول أعمال المجلس، لدراسة مسبقة من طرف اللجان المختصة في أجل يحدده رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- أضاف المشروع لجنة للتحقيق لأجل التحقيق في أي إخلال أو تقصير تمت ملاحظته في مجالات يختص بها المجلس، ويتم اختيار أعضائها من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وتقدم اللجنة نتائج التحقيق للمجلس الذي يمكن أن يجتمع في جلسة مغلقة.
- 2- المجالس الشعبية الولائية: والتي تولى المشروع تنظيمها وتقديم أهم النقاط المتعلقة بها، فيما يلي:
 - تُقترح لإنشاء لجنة التحقيق بأغلبية أعضائه الممارسين بعد أن كانت بالثلث فقط.
 - ينتخب رئيس اللجنة من بين أعضاء المجلس الحاضرين بالأغلبية البسيطة وكذا أعضاء مكتبه، ولا يمكن إقالتهم من مهامهم إلا بناءً على قبول الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين في المجلس، وباقتراح من رئيسه أو ثلثي أعضاء المجلس، تُختار رئيسة اللجنة في حال توفر مرشحة عند تساوي الأصوات المعبر عنها والأصغر سنًا عند الاقتضاء.
 - تأخذ رئاسة اللجان في الحسبان تمثيل الرجال، النساء، الشباب، والتمثيل السياسي للمجلس.
 - تجتمع اللجان بموجب استدعاء من رئيسها أو ثلث أعضائها الممارسين، وتعرض نتائج أعمالها على المجلس.
 - وجوبية إخضاع المسائل المدرجة في جدول الأعمال، للدراسة من اللجنة المختصة خلال أجل يحدده رئيس المجلس، على أن يمكن تأجيلها لدورة أخرى إذا لم يكتمل عملها في الآجال المحددة.

الفرع الثاني

مشاركة المواطن في تسيير أعمال المجالس الشعبية المحلية

إن الجماعات الإقليمية بطبيعتها ديمقراطية كونها تسمح بمشاركة المواطنين في المجالس الشعبية المحلية، وكذا في نظام سير العمل فيها، فهو إذن يدل على مدى الممارسة الديمقراطية أيضاً⁽¹⁾، وتتجلى مشاركة المواطنين في أعمال المجالس الشعبية المحلية، التي يستوجب معها أخذ المواطن العلم بها، وكذا قدرته على متابعتها أثناء وحتى بعد صدورها، وفق ما تقرره القواعد القانونية التي ترمي إلى تعظيم أدوار المواطن للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وكفاعل رئيس في الديمقراطية التشاركية.

(1) أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1975، ص75.

أولاً: أهمية نظام دورات المجالس الشعبية المحلية في تعزيز المشاركة

تعالج المجالس الشعبية المحلية الشؤون المحلية ضمن اختصاصاتها عن طريق المداولات، التي تنتظم في شكل دورات محددة، ووفق أحكام يفرضها القانون تسهم بشكل أو بآخر في تعميق مشاركة المواطن المحلي، لذا سنتولى بيان والتطرق لدورات المجلس الشعبي البلدي ثم المجلس الشعبي الولائي.

1- دورات المجلس الشعبي البلدي: ينعقد المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية، وأخرى غير عادية أي استثنائية إذا ما استجد أمرًا طارئًا سريعًا وغير متوقع يدعو لانعقادها خارج الدورات العادية.

- الدورات العادية: جاء في المادة (16) من قانون البلدية أنه يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، تنتهي باستنفاد جدول أشغالها وفي كل الأحوال يجب أن لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام، أي بمجموع ست (06) دورات عادية خلال السنة الواحدة، وهي ذات الأحكام التي ذهب إليها واقرحت في المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية في المادة (145) منه، على خلاف القانون الأسبق الذي يجيز عقد أربع دورات فقط ولمدة (15) يوما.

أغفل المشرع التواريخ التي تعقد فيها الدورات أو التصريح بوجوبيتها، وترك ذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومن يتشاور معهم الحرية في تحديد ذلك⁽¹⁾، الأمر الذي يزيد من تفوق رئيس المجلس الشعبي البلدي على مجلسه، ويقلل من إمكانية توسيع التسيير التشاركي بين أعضائه.

(1) يتم تحديد جدول أعمال المجلس الشعبي البلدي وتواريخ الدورات، من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية للبلدية، أنظر: المادة (20) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وبيّن النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي تفصيلاً على أنه يتم ذلك من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد استشارة نوابه بحضور الأمين العام مع رؤساء اللجان الدائمة عندما يكونون معنيين بموضوع الدورة، أنظر: المادة (06) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

وقد ذهب المشرع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 إلى أبعد من ذلك، وهو مسلك مؤيد من خلال تمكين الأقلية بالمجلس الشعبي البلدي وكذا المجتمع المدني من مقترح لإدراج نقاط إضافية في جدول الأعمال، بحسب المادة (152) من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018، على: "تسجل في جدول أعمال دورة المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

- المسائل المقترحة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- المسائل المقترحة كتابياً من طرف ما لا يقل عن نصف أعضاء المجلس.
كما يمكن أيضاً تسجيل في جدول أعمال دورة المجلس الشعبي البلدي التي تدخل في مجال اختصاصه، والمقترحة من طرف:

- أحد أو مجموعة من أعضاء المجلس الشعبي.
- هيئة تشاركية محلية منصوص عليها في المادة 22 أعلاه من هذا القانون.

يجتمع المجلس الشعبي بمقر البلدية، ويمكنه في حال الظروف الاستثنائية أن يعقد في مكان آخر من إقليم البلدية، وله أن يجتمع خارجها في مكان يعين من طرف الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي. يتم إرسال دعوات الحضور للدورات من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ترفق بجدول الأعمال وذلك قبل عشرة (10) أيام كاملة من تاريخ افتتاح الدورة على الأقل، وقد ذهب إلى ذلك المشروع التمهيدي لكنه لم يشترط أن يكون الاستدعاء كتابيا، وخير بينه وبين البريد الإلكتروني أو كل وسيلة ملائمة في المادة (150) منه.

يستوجب حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الممارسين، حتى تكون مداواته صحيحة في الاجتماع الأول، وإذا لم يكتمل النصاب في الجلسة الأولى يرسل استدعاء ثان بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل، ويجتمع المجلس وتكون أعماله صحيحة مهما كان عدد الحاضرين حينها. نتمينا للمشاركة يمكن لكل عضو في حال حدث له مانع لحضور الجلسة، له أن يوكل عضواً آخر كتابياً من اختياره للجلسة أو الدورة ليصوت نيابة عنه، كما يجوز كذلك أثناء الجلسة أن يوكل غيره كما تبينه المادة (21) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

- الدورات غير العادية: يحق للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية، كلما قضت ظروف البلدية بذلك، بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي (3/2) أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي، لتبين بجلاء مرة أخرى سيطرة التنفيذيين من الوالي إلى رئيس المجلس على الهيئة التداولية ويتفوق عليه في وسائل التأثير مجدداً، بينما اشترط نصاباً كبيراً على الأعضاء، مما يجعل من توفره أمراً مستعصياً وبالتالي عدم تمكينهم فعليا من التأثير في القرار المحلي أو حتى المشاركة في صناعته، إلا بحيازة أغلبية نرى أنه يتعذر بلوغها في ظل النظام الانتخابي المحلي الحالي، وندعو أن يخفض هذا النصاب إلى الثلث (3/1) بدل الثلثين (3/2) لتفعيلها كآلية إضافية تشاركية داخل المجالس الشعبية

= يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي تقديم إجابة معلة عن كل قرار يتضمن رفض تسجيل نقطة في جدول الأعمال.

يتم إخطار أعضاء المجلس بالإجابة المنصوص عليها في الفقرة أعلاه من هذه المادة عند افتتاح أشغال الدورة".

البلدية، وقد اقترح المشروع عديد التفصيلات والكيفيات بخصوص هذا الشأن نثمنها، وأضاف أيضا ضمانات من أجل تمكينهم من استعمال هذا الحق⁽¹⁾.

في الدورات غير العادية أي في حالة الاستعجال يستلزم معها أن يتم تسليم الاستدعاءات للأعضاء في مدة لا يجب أن تقل عن (01) يوم واحد كامل، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ كافة السبل والتدابير الكفيلة بذلك، بينما يجتمع المجلس الشعبي بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى ويخطر الوالي فوراً⁽²⁾، وعلة ذلك أن يبقى المنتخب البلدي على اتصال بشؤون البلدية ومصالح المواطنين.

2- دورات المجلس الشعبي الولائي: يُعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون المتعلقة بالولاية، وتدخل ضمن صلاحياته في دورات عادية وأخرى غير عادية، كما يلي:

- الدورات العادية: للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد في أربع (04) دورات عادية خلال السنة الواحدة، مدة كل منها (15) يوما، وتكون وجوبا في أشهر مارس، جوان، سبتمبر، وديسمبر⁽³⁾.

يرسل رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله الاستدعاءات إلى أعضاء مجلسه، مرفقة بجدول أعمال الدورة في أجل لا يقل عن عشرة (10) أيام من تاريخ افتتاح الدورة العادية، لمقر سكنهم كتابيا وعبر البريد الإلكتروني.

⁽¹⁾ تنص المادة (146) من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي. في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي انعقاد الدورة غير العادية بطلب من (3/1) أعضائه، يتعين عليه تسبب هذا الرفض كتابيا وتبليغه إلى أعضاء المجلس في أجل عشرة (10) أيام من تاريخ تقديم الطلب كما يخطر الوالي بذلك. في حالة تقديم الطلب من طرف الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، تتعقد الدورة غير العادية بقوة القانون، وباستدعاء من طرف رئيس المجلس.

وفي حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي استدعاء أعضاء المجلس، يمكن استدعائهم من طرف الوالي. وفي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتراس الدورة غير العادية التي طلب بها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

إذا استمر رئيس المجلس الشعبي البلدي في رفضه، يقوم المجلس بتعيين منتخب لرئاسة الدورة غير العادية وتكون مداولاته صحيحة، كما يخطر الوالي بذلك".

⁽²⁾ المادة (18) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، في حين أضاف مشروع (2018) حالة جديدة كسبب للانعقاد بقوة القانون تتعلق بالكوارث التكنولوجية، والواردة بالمادة (147) من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018.

⁽³⁾ المادة (14) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

لا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وعندما لا يكتمل النصاب القانوني في الاجتماع الأول، وتكون المداولات صحيحة بعد الاستدعاء الثاني المرسل بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل مهما يكون عدد الحاضرين⁽¹⁾.

يشترط الحضور الفعلي للعضو المنتخب، إلا أنه إذا ما حصل له مانع فيجوز حينها أن يوكل عضواً آخر يصوت بدلاً عنه، بوكالة إسمية كتابياً، واستثناءً في حالة الاستعجال القسوى أو حصول المانع غير المتوقع تكون إجراءات مخففة⁽²⁾، تستجيب للظروف الحاصلة للعضو من جهة، وتتمن مبدأ المشاركة داخل هياكل المجلس الشعبي الولائي من جهة أخرى.

- الدورات غير العادية: يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورات غير عادية، تكون بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو (3/1) أعضائه، أو من طرف الوالي⁽³⁾، وهذا عند الحاجة لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على المالية أو الممتلكات أو سير المرافق العامة ولا تحتل انتظار انعقاد الدورة العادية المقبلة لمعالجتها.

في الدورة غير العادية وفي حال الاستعجال، يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كافة التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، على أن لا تقل هذه المدة عن (01) يوم واحد

(1) المادة (19) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(2) المادة (23) من المرسوم التنفيذي المتضمن (217/13) النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

(3) المادة (19) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، وقد اتخذ المشروع التمهيدي بعض الترتيبات التي تفضي إلى تنظيم تفصيلات وضممان انعقاد الدورة غير العادية، لفض الإشكال المتعلق بحالات يرفض فيها رئيس المجلس الشعبي الولائي طلب ثلث (3/1) أعضاء المجلس، بما ورد في نص المادة (249) منه، كما يلي: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي. تختتم الدورة غير العادية باستفاد جدول أعمالها.

في حالة رفض المجلس الشعبي الولائي طلب دورة غير عادية الذي قدمت ثلث (3/1) الأعضاء على الأقل، يجب عليه تعليل رفضه كتابياً وتبليغه لأعضاء المجلس الشعبي الولائي خلال عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ إيداع الطلب، ويتم إعلام الوالي بذلك.

تتعقد الدورة غير العادية بقوة القانون إذا قدم الطلب من قبل أغلبية أعضاء المجلس بدعوة من رئيس المجلس. في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي الولائي دعوة أعضاء المجلس، يمكن للوالي دعوتهم ويبلغ بذلك الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.

في حالة طلب الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، يتأسس رئيس المجلس الشعبي الولائي الدورة غير العادية. يعين المجلس نائب رئيس أو رئيس لجنة دائمة، وعند الاقتضاء، منتخب لرئاسة الدورة غير العادية، ويتداول على النحو الصحيح".

كاملاً من انعقادها، بينما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية، فيلتحق أعضاء المجلس الذين ليس لهم مانع بمقر الولاية، للعمل مع رئيس المجلس أو مستخلفه الذي يفتتح دورة غير عادية مرتبطة بالأسباب المنوه بها سابقاً، على أن يخطر الوالي بذلك، وتنتهي أشغال هذه الدورة فور استنفاد جدول أعمالها أو على الأكثر بعد (15) يوماً من افتتاحها⁽¹⁾.

ثانياً: نظام المداولات كمدخل إضافي للمشاركة

بدايةً يقصد بالمداولات ذلك التصرف القانوني الذي يمارس المجلس الشعبي المحلي من خلالها اختصاصاته، وهي الاجتماع الذي يتم فيه مناقشة وممارسة أشغال المجلس الشعبي البلدي والولائي، لذا سنتطرق إلى القواعد الضابطة لمداولات المجالس المحلية وأثرها على تعميق المشاركة، ونتطرق لمداولات المجلسين تباعاً.

1- المجلس الشعبي البلدي: يتداول المجلس الشعبي البلدي في كافة الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه⁽²⁾، فهو بذلك يعالج كل ما يتعلق بالمصالح المحلية لمواطني البلدية عن طريق المداولات، يجتمع المجلس بمقر البلدية وله أن يجتمع خارجه في حالة القوة القاهرة المعلنة، وإن تعذر كذلك يمكنه الاجتماع خارج إقليم البلدية بمكان يعينه الوالي، بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين، فيما عدا التي يتطلب القانون أغلبية أخرى، على أن يكون صوت الرئيس في حال التساوي مرجحاً⁽⁴⁾، تجرى هذه المداولات وأشغالها وتحرر باللغة العربية⁽⁵⁾، وتسجل في سجل خاص بالمداولات، توقع في نهاية الجلسة من الأعضاء الحاضرين، ويجب أن يودعها رئيس المجلس الشعبي البلدي لدى الوالي في أجل ثمانية (08) أيام.

(1) المادة (08) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

(2) المادة (52) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (19) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(4) يطرح الصوت المرجح للرئيس إشكالا يتعلق بتصويت رئيس المجلس الشعبي البلدي، ففيه من يرى أن الرئيس لا يصوت إلا في حال تساوي الأصوات، وفيه من يعتقد أن الرئيس له صوت كباقي الأعضاء، كما أن الترجيح لا يعني أن له صوتين، والثاني برأينا هو الأصح والمتماشي مع القانون ومبدأ التمثيل.
للمزيد حولها، أنظر: علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 34-35.

(5) يتجه المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 في المادة (159) منه إلى تمكين المجلس الشعبي البلدي بإجراء مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة الوطنية وتحرر باللغة العربية تحت طائلة البطلان، وبالتالي يعد ذلك تعديلاً مهماً على غرار المجلس الشعبي الولائي فهو بذلك ساير أحكام الدستور وهو مسلك مؤيد ويجب التنويه به.

يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات ويضبط سيرها والنقاش فيها، إذ يتم المصادقة على جدول الأعمال بداية، ويتم مناقشة نقاطه تواليًا بشكل علني متاح للجمهور، إلا أنها تكون سرية في حالة مناقشته لمواضيع تتعلق بالنظام العام أو تأديب الأعضاء المنتخبين كما هو وارد في الماد(26) من قانون البلدية⁽¹⁾.

يتم تعليق مستخلصات المداولات في الفضاءات المخصصة لإعلانات وملصقات البلدية، وإعلام الجمهور بها بأي وسيلة إعلامية خلال ثمانية (08) أيام من دخولها حيز التنفيذ، ولا ينسحب الأمر على المداولات المجراة بشكل مغلق لتعلقها بمواضيع ذات حساسية أو طبيعة خاصة⁽²⁾.
تصح مداولات المجلس الشعبي البلدي بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وتقبل المداولات بتصويت أغلبية الحاضرين عليها بالموافقة كقاعدة عامة، في حين يستوجب أغلبية مطلقة في مواضع عدة في قانون البلدية⁽³⁾.

2- المجلس الشعبي الولائي: يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون المختصة بها عن طريق المداولات⁽⁴⁾، وينعقد هذا المجلس بمقر الولاية، وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة يمكنه أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي، كما نصت عليه المواد (22) و(23) من قانون الولاية (07/12)، ولعل الحكمة من ذلك هو عدم تعطيل الشؤون المحلية⁽⁵⁾.

تجرى المداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية، ما يفهم أنه ممكنة إجرائها بأي لغة وطنية أي الأمازيغية بكل تنوعاتها وتشعباتها اللسانية المنطوقة، وتحرر تحت طائلة البطالان باللغة العربية، وخلالها يمكن للوالي أو ممثله أن يتدخل عندما يطلب الكلمة أو بطلب من الأعضاء.

جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، وللجمهور حضورها دون أن يتدخل في مجرياتها، فيتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي رئاسة الجلسات وضبط المناقشات داخلها، وله بذلك طرد كل شخص غير عضو

(1) تعتبر حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية مدعاة للاجتماع السري في جلسة مغلقة، هذا النهج يتجه له المشرع من خلال المشرع التمهيدي في مادته (160) من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية.

(2) المادة (30) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) تشترط أغلبية مطلقة للتصويت على المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي، كما هو وارد في المادة (180) وما بعدها من قانون البلدية المتعلقة بالتداول حول الميزانية وضبطها، وكذلك المادة (70) المتعلقة بالتصويت على نواب الرئيس، وكذا في التصويت على لجان المجلس الشعبي البلدي بالمادة (32) من قانون البلدية.

(4) المادة (51) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(5) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص223.

يخل بسيرها، بيد أن المجلس يمكنه الاجتماع بشكل مغلق في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وكذا دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

نصاب انعقاد المجلس الشعبي الولائي هو الأغلبية المطلقة لأعضائه، بينما تصح مداولاته موضوعيا بتصويت أغلبية الحضور أي بالأغلبية البسيطة، وفي حال التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً. يتمكن الجمهور من مستخلصات المداولات عن طريق إصاقها في الأماكن والفضاءات المخصصة للإعلام والنشر، بمقرات الدوائر والبلديات وبكل وسيلة إعلامية، خلال ثمانية (08) أيام من تاريخ دخولها حيز التنفيذ، وتبقى لمدة شهر على الأقل في أماكن مهياة لذلك⁽¹⁾، فيتم نشرها إذا كانت تحوز على أحكام عامة، بينما يبلغ المعنيين بشكل فردي إذا كانت ذات بعد فردي، ولا تنشر تلك التي اتخذت بشكل سري في جلسات مغلقة، بينما لكل شخص معني بموضوع المداولة له مصلحة فيها أن يطلع في عين المكان على المداولة، والحصول على مستخرج منها على نفقته، والهدف هو تمكين المواطنين من الاطلاع على أشغال المجلس الشعبي الولائي من جهة، وبسط رقابته عليها كذلك من جهة ثانية.

الفرع الثالث

شفافية النشاط المحلي سبيل لتعميق المشاركة

تعد الجماعات الإقليمية الفضاء المشاركةي الأول والأقرب للمواطنين، الذي يتيح لهم المساهمة في تسيير الشؤون العامة المحلية التي تخصهم، وعليه فيستوجب كشرط أول للديمقراطية التشاركية هو شفافية النشاط المحلي الذي يرتبط وثيقاً بالمشاركة، من خلال قيام الجماعات الإقليمية بالاتصال بالسكان على نطاق واسع بهدف إعلامهم بالسياسات البلدية بجميع الأشكال الممكنة وأكثرها شفافية.

أولاً: الشفافية كآلية لتحفيز المشاركة الشعبية

يعتبر إعلام المواطنين المدخل الأول لتمكين المواطن المحلي من حقه في المشاركة والتأثير في صناعة القرار المحلي المعني به، يلعب الإعلام بكل وسائله دوراً محورياً في بلوغ العلم له بكل أنشطة وقرارات هذه الجماعات المكلفة بتسيير الشأن المحلي، أين يتطلب مزيداً من الشفافية لبلوغ وتحقيق المشاركة الطوعية، وعليه فإن الشفافية تضمن نفاذ المواطنين للمعلومات المتعلقة بالسياسات، أما المشاركة فتمنحهم إمكانية النفاذ إلى مسارات اتخاذ القرار المتعلقة بتلك السياسات⁽²⁾.

⁽¹⁾ تم تفصيلها في المادة (32) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

⁽²⁾ تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص14.

حيث لعل من أهم ما يشير إلى المشاركة والتسيير الجوّاري وشفافية الأعمال على مستوى الجماعات الإقليمية، هو علم المواطن المحلي بكل الإجراءات المتخذة بشأن القرارات المتعلقة بإقليمه، في كل مراحل إصدار القرار سواء قبل النقاش أو أثناء صياغته أو بعد صدوره، ولا يتأتى ذلك إلا بأن تكون إدارة الجماعات الإقليمية تعمل في جو من الشفافية، مما ينبغي معه تأسيس لنظام معلومات واضح، الأمر الذي يولد ويمتن العلاقة بين الإدارة والمواطن على أساس من النزاهة والصدق في المعاملة، مما يؤدي حتما إلى مساهمته في إنجاح السياسات المحلية المنتهجة، وتعزز اهتمامه ومشاركته في الشأن المحلي.

ثانيا: تعزيز شفافية النشاط المحلي ضمانا لتشجيع المشاركة

أقر المشرع الجزائري عدة ضمانات للمواطنين في قانون البلدية والولاية، تعزز من الرقابة الشعبية وتشجع على المشاركة بإعلامهم حول كل نشاطات البلدية، من خلال الاتصال بكل السبل المتاحة لإعلام المواطنين، وتأتي في مقدمتها الإعلان عن موعد دورات ومداومات المجالس الشعبية المحلية، وعلاوية أشغالها بإمكانية المشاركة فيها بالحضور، وكذا عند تنفيذه بإمكانية تسهيل الاطلاع على كافة القرارات ومستخرجات المداومات وحتى أخذ نسخ منها.

1- علنية الجلسات: تتمثل في إعلام المواطنين بتاريخ الجلسات وجداول أعمال الدورات التي تتداول بشأنها المجالس الشعبية المحلية في الشؤون المختصة بها، وتكريسًا لذلك وكقاعدة عامة تجرى أطوار هذه المداومات بطريقة علنية، التي تعد وسيلة هامة للمشاركة إذ يتمكن المواطن على إثر ذلك من معرفة كل ما يتعلق بالقرارات المحلية، مما يفهم منه أنه يمكن أن يتم نشرها وإشهارها بكافة الوسائل والسبل المتاحة، من حيث إصاقها في اللوحات المخصصة لذلك، ناهيك عن الاستخدام الأمثل للوسائل التكنولوجية المستحدثة، لا سيما وسائل التواصل الاجتماعي والمواقع الإلكترونية، ولا مانع أيضا في نقل أشغالها عبر الإذاعة المحلية وكذا القنوات التلفزيونية المحلية.

أ- في قانون البلدية: نصت المادة (26) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية على أنه: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة"، بذلك فقد وسّع المشرع من حق المشاركة للمواطنين ولو من خارج البلدية على أن يكون ذو مصلحة معني بموضوع المداولة، فضلا عن محافظته على المبدأ في كافة قوانين البلدية الذي يتيح مشاركة المواطنين،

حيث أنه يوجب تسجيل الحاضرين ضمن المداولات بموجب تعديل قانون البلدية بالقانون (09/81) المعدل والمتمم للأمر (24/67) في المادة (93 مكرر 1)⁽¹⁾.

من الناحية العملية يحتاج تطبيقها لمزيد من التوعية للمواطنين والمجتمع المدني بأهميتها، إضافة إلى تحديد الآلية الكفيلة بتسهيل مشاركتهم، لتفادي الممارسات المضادة من عدم تمكينهم من ذلك تحت أي ذريعة كانت، بسحب السلطة التقديرية من المجالس والزمامم قانونا ببيانها ضمن الأنظمة الداخلية لها، ونقترح أن يكون من خلال إجراءات بسيطة محدّدة وواضحة، تتماشى ومبادئ الديمقراطية التشاركية والحكم الرشيد، يقدم خلالها المواطن طلباً لرئيس المجلس الشعبي البلدي قبل (48) ساعة على الأقل من انعقاد الجلسات يسجل مقابل وصل استلام، على أن يكون طلبه مقبولاً في حدود الأماكن المتوفرة، ولذا على البلديات تهيئة الظروف المناسبة بأن تسعى لتوفير فضاء ملائماً ومناسباً لحضور المواطنين.

ب- في قانون الولاية: على مستوى الولاية وبموجب قانون الولاية (07/12) في مادته (26) والمادة (15) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، فقد اعترفت بأن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية⁽²⁾، فهي مفتوحة لعموم مواطني الولاية وكل ذي مصلحة معني بموضوع المداولة ولو من خارج الولاية، وهذا يستوجب العلم عند كافة المواطنين بشتى الوسائل التقليدية والحديثة من قبيل النشر على أوسع نطاق، والاستفادة من وسائل المعلوماتية ووسائطها المستحدثة.

ج- ضمانات حق المشاركة في الجلسات وعلنيتها: تم تقرير ذلك بناءً بما ورد في قانون الجماعات الإقليمية، وكذا في الأنظمة الداخلية للمجالس الشعبية للبلديات والولايات على تأكيد ذلك في العلم بتاريخ الجلسات وكذا جداول الأعمال.

بموجب استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي يوجب المشرع إعلام وإشعار المواطنين بمضمون ونقاط مشروع جدول أعمال المجلس الشعبي البلدي، من خلال إصاقه في الفضاءات والأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وكذا في مدخل قاعة المداولات⁽³⁾، كما للمجلس الشعبي البلدي بناءً على

⁽¹⁾ تنص المادة (93 مكرر 1) في فقرتها الثانية، على: "ويجب أن تتضمن محاضر الجلسات عدد المواطنين الذين حضروا مداولات المجلس الشعبي البلدي". أنظر: المادة (93 مكرر 1) من القانون (09/81) المؤرخ في 04/07/1981 المعدل والمتمم للأمر (24/67) المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 07/07/1981.

⁽²⁾ أنظر: المادة (15) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

⁽³⁾ المادة (1/22) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

المادة (11) من قانون البلدية، أن يتخذ كل التدابير والوسائل لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم، باستعمال كل الوسائل والوسائل الإعلامية المتاحة له.

في المادة (18) من قانون الولاية (07/12) تنص على أنه يتم إعلام الجمهور فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بإصاق مشروع جدول أعمال الدورة، عند مدخل قاعة المداولات، وفي أماكن الإصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الإلكترونية منها، وفي مقر البلديات والدوائر التابعة لها، ويستوجب إضافة المقاطعات الإدارية كذلك.

2- إعلام المواطنين بالقرارات المحلية: في إطار الشفافية وتحفيز المواطنين على المشاركة، وبسط الرقابة الشعبية فوجب أن تنشر كافة القرارات الصادرة عن الجماعة الإقليمية ومستخرجات مداولاتها. نصت المادة (30) من قانون البلدية على أنه خلال ثمانية (08) أيام من دخولها حيز التنفيذ، يتم تعليق المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى، فيما تعلق بالقرارات البلدية فقد عالجتها المادة (97) من قانون البلدية التي أكدت على أنه لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ، إلا بعد إعلام المعنيين بها إذا كان محتواها تتضمن أحكاماً عامة عن طريق النشر، وبإشعار فردي في الحالات الأخرى.

أما في الولاية فقد نصت المادة (102) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، على أن ينشر الوالي مداولات المجلس الشعبي الولائي، تعلق خلال ثمانية (08) أيام من دخولها حيز التنفيذ إذا كانت متضمنة أحكاماً عامة، في المواقع المخصصة للإصاق وإعلام الجمهور على مستوى مقر الولاية، بأماكن محفوظة ذات واجهات زجاجية أو شبابيك معدنية مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد أو الفترة المخصصة للطعن، ويمكن نشرها إضافياً بوسيلة رقمية⁽¹⁾، وتبلغ إذا كانت ذات بعد فردي، ولا تنشر تلك التي اتخذت في جلسات مغلقة بحسب المادتين (31) و(32) من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، وتكفلت المادة (124) والمادة (125) بالنص على نشر القرارات التي يصدرها الوالي

(1) بهذا الشأن وتعميماً لأطّاع وإعلام المواطنين بالقرارات المحلية على مستوى البلديات والولايات، ينبغي نشر محاضر المداولات دورياً في مجلات أو جرائد خاصة بها، وكذا تدوين مناقشات أعضاء المجالس بها تأسيساً وتوضيحاً للقرارات المتخذة، كما يستوجب على الجماعات الإقليمية الاندماج الرقمي الإلكتروني، بفتح مواقع الكترونية ومنصات تفاعلية ولوحات إخبارية رقمية تضمن الإعلام والتبليغ، من خلال محتوى يتضمن كل ما له علاقة بالشؤون المحلية للمواطنين، إضافة إلى توفير خطوط خضراء للتبليغ عن الانشغالات المستعجلة، وكذا الفساد، والتصريح برأيه عن نوعية وجودة الخدمات المقدمة، وكل ما يتعلق بالمصالح المحلية.

لتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي أو المتعلقة بممارسة صلاحياته القانونية، فتنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعاً عاماً، وتبلغ للمعنيين في الحالات المخالفة.

3- حرية الاطلاع على المداوات واستنساخ نسخها منها: تندرج ضمن إطار مبدأ الشفافية، الذي يؤسس له من خلال تمكين الأفراد من حقهم في الإعلام الإداري، وتم تكريس ذلك في البلدية والولاية، من خلال قانون الجماعات الإقليمية أو التنظيم الذي ضبط قواعد تجسيدها، إلا أن البعض يراها محدودة الفعالية كونها لا تعدو أن تكون وسيلة إعلام لاحقة للمواطنين للأنشطة والأعمال المحلية والقرارات⁽¹⁾، وبالرغم من أنها تأتي بعد صياغة القرار وإصداره إلا أنها تمكن ضروري للرقابة على مشروعيتها، مما ينجر عنه التزام الإدارة على دراسة قراراتها وكافة أنشطتها بما يضمن سلامتها، كما تتيح لكل ذي مصلحة وكل المتضررين من هاته القرارات ممارسة حقهم في الدفاع عن مصالحهم.

أ- مداوات وقرارات البلدية: حيث ورد في المادة (14) من قانون البلدية على إمكانية كل شخص أن يطلع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مع أنه يحق لكل ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، وخلافاً للقانون السابق (08/90) الملغي في مادته (22)، التي تتيح لكل شخص طبيعياً أو معنوياً مهما كان من الاطلاع على المداوات والقرارات في عين المكان، بينما قُصرت حالياً على ذوي المصلحة فقط، فيعد بذلك تراجعاً وعليه يجب العودة إلى توسيعها وإشاعة الشفافية والتشجيع عليها.

ب- مداوات وقرارات الولاية: يحق لكل مواطن محلي ذي مصلحة الاطلاع في عين المكان على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي المسوح به قانوناً، وله أن يستنسخ نسخاً منها كاملة أو جزئية على نفقته، بينما يتيح القانون السابق الملغي (09/90) لكل شخص دون تحديده حرية الاطلاع والاستنساخ⁽²⁾، فمجدداً ينبغي العودة إلى ذات الأحكام لتعميق مفهوم الشفافية التي تُساهم في تحفيز المشاركة.

في ذات الشأن صدر المرسوم التنفيذي (190/16) المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية⁽³⁾، الذي يظهر أنه يساهم بشكل جدي في تسهيل التمتع بحق

(1) عبد الله نوح، المرجع السابق، ص 23.

(2) المادة (21) من القانون (09/90) المتعلق بالولاية.

(3) المرسوم التنفيذي (190/16) المؤرخ في 2016/06/30 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (41)، المؤرخة في 2016/07/12.

الاطلاع وإعادة النسخ للقرارات البلدية، مما يمكن المواطن من الإعلام الإداري ويساهم في ترقية الشفافية وتدعيم المشاركة والقدرة على التأثير في القرار المحلي، فبإجراءات مبسطة يمكن للمواطن أن يقدم طلباً دون أي تبرير أو تسبب لغرض الاطلاع على القرارات البلدية المتمثلة في مستخرجات المداولات وكذا قرارات البلدية، يحدد فيه العناصر المطلوبة المحددة لنوع الوثيقة، وتقدم له المساعدة في حال عدم قدرته على ذلك، والذي يتم معالجته في أجال قصيرة بين (01) يوم واحد وخمسة (05) أيام، فيتمكن المواطن من الاطلاع على القرارات البلدية مجاناً، ويتم تهيئة الظروف المناسبة لتسهيل ذلك، كما أنه لا يمكن الاعتذار بوجودها في الأرشيف عائقاً أمام التمتع بحق الاطلاع.

يتمتع كل شخص ذي مصلحة على نفقته⁽¹⁾ من حق الحصول على نسخ كاملة أو جزئية للقرارات البلدية لاستخدامها بما يسمح به القانون⁽²⁾، وفي حالة الضرورة يمكن له من استخدام وسائله الخاصة في ذلك، بناءً على طلب خطي مُسبب يبين فيه عدد نسخ الوثائق.

لا يمكن الاطلاع على القرارات البلدية والوثائق المتعلقة بالحالات التأديبية، المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، القرارات البلدية ذات الطابع الفردي، سير الإجراءات القضائية⁽³⁾، بينما يمكن الطلب المقدم لاستنساخ القرارات البلدية أن يكون محل رفض إذا كان ذلك يلحق بها إتلاف حفظ الوثائق، على أن يكون هذا الرفض بقرار معللاً، كما قد يكون أيضاً هذا القرار محلاً للطعن أمام القضاء.

(1) يتم تحديد هذه النفقات أو مصاريف الاستنساخ، بناءً على مداولة للمجلس الشعبي البلدي، كما أشارت المادة (12) من المرسوم التنفيذي (190/16) المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

(2) تنص المادة (11) من المرسوم التنفيذي (190/16) المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، على أنه: "لا يمنح حق الاطلاع وإعادة نسخ القرارات البلدية لصاحب الطلب الحق في التشهير أو نشرها أو استعمالها لأغراض تجارية أو دعائية".

(3) المادة (03) من المرسوم التنفيذي (190/16) المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

الباب الثاني

الآليات الوظيفية لتطوير أداء الجماعات الإقليمية

إيجاد هياكل إدارية إقليمية تنفيذية مستقلة عن الدولة لها ما يفسرها تاريخيا وقانونيا واقتصاديا، فهي تتأتى تطبيقا لفكرة اللامركزية الإدارية ولتحقيق أهداف إدارية وأخرى سياسية، بما يسمح لها من جملة من الوسائل والمؤهلات التي تساهم في القيام بمهامها المتمحورة حول تحقيق التنمية المحلية.

إن تطبيق نظام الجماعات الإقليمية يفرض تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات من منطلق أن الهياكل المحليّة هي مؤهلة أكثر من غيرها لإدارة الشؤون المحلية بحكم معرفتها للواقع وقربها من موقع القرار، فهي بذلك في حاجة إلى تنظيم مناسب تتمكن من خلاله معرفة وتحديد مهامها، فضلاً عن ضرورة توفير الوسائل والأدوات المناسبة لممارسة اختصاصاتها في كنف الاستقلالية والمسؤولية.

إن التكريس الفعلي لصلاحيات الجماعات الإقليمية مرهون بقدرتها على استغلال الإمكانيات المتاحة لها على أحسن الوجوه، فهذا الأمر بذلك يتطلب توفرها على الموارد الملائمة والكافية، وتتأثر به سلباً وإيجاباً في مدى قدرتها على إدارتها وتجاوز الصعاب التي تواجهها.

لعل أبرز مشاكل وحدات الجماعات الإقليمية في الجزائر بصفة عامة، تتمثل في عدم وجود موارد مالية بالحجم الكافي تتناسب مع حجم صلاحياتها، والتي تمكنها من التكفل على النحو المرضي للمهام المتنوعة والمتعددة الموكلة لها، بالإضافة إلى الاعتماد على طرق وآليات للتسيير لا تحقق النجاعة المطلوبة ولا تفي بالحاجيات المتزايدة والحديثة للجماهير، أي أننا نبتغي من خلالها التطرق إلى معالجة أسباب ومكامن الضعف الذي يؤثر على الجماعات الإقليمية في تأديتها للخدمة العمومية.

إن ما يعوز الجماعات الإقليمية علاوة على الشق التنظيمي، وكذا حسن تسيير وكفاية الموارد المالية والبشرية التي تجعلها تحقق استقلالية قرارها في ممارسة مهامها، لذا فهي في حاجة ماسة إلى عملية إصلاح جذري للمالية المحلية، لتكون من خلاله مستقلة في صرفها، تدبير مصادر تمويلها، وخلافة للثروة، تتبنى بعداً اقتصاديا محليا، فضلاً عن ذلك ولترشيد إدارتها يستوجب تحديث طرق تسييرها وكذا أطرها البشرية، وعصرنة مرافقها العمومية المحلية، ضمن مجموعة الآليات المعتمدة لتحقيق وظائفها بتجسيد التنمية المحلية المستدامة، وهذا ما سنتناوله في الفصلين التاليين:

- الفصل الأول: إصلاح المالية المحلية كآلية لتحسين تعبئة الموارد المالية المحلية.
- الفصل الثاني: عصرنة المرافق المحلية وتعزيز الموارد البشرية كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية.

الفصل الأول

إصلاح المالية المحلية كآلية لتحسين تعبئة الموارد المالية المحلية

اتخذ المشرع الجزائري من الاختصاص العام كميّار لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية، فكلفها على ضوءه بإمكانية التدخل في كل ما هو شأن محلي، مما يستوجب عليها القيام بهذه المهام في تلبية الحاجيات المحلية بكفاءة واقتدار، من خلال توفير الوسائل والأدوات اللازمة لذلك واستغلالها وإدارتها لتحقيق التنمية المحلية المنشودة.

لا يُعد ضعف الموارد المحلية شأنًا خاصًا بالجماعات الإقليمية في الجزائر، إنما يعتبر أمرًا شائعًا وإشكاليًا في كل الأنظمة المقارنة، غير أن الدول تتفاوت في مستوياته وأثاره على الأداء والفعل التنموي المحلي، إلا أنه ما يميز مالية جماعاتنا الإقليمية هو اعتلالها المزمّن، وذلك بحكم ضعف الموارد الخاصة بها وكثرة النفقات المحلية وتدخلات الدولة لتحقيق أهداف أخرى من خلالها، إضافة إلى اختلال النظام الضريبي وظواهر ترتبط به كالتهرب الضريبي والعجز عن التحصيل الضريبي وكذا عدم تحصيل مداخيل الأملاك وتمثينها، لذا يعتبر التمويل المحلي تحديًا مستمرًا وملحًا يطبع الجماعات الإقليمية ويبرهن حظوظ نجاحها، التي يحتم عليها البحث باستمرار عن إيجاد الآليات الكفيلة لتحسينها وتطويرها، على اعتبار أنه لا حيلة لها إلا في الاعتماد على مصادرها الخاصة، والحفاظ عليها لصيانة استقلالها من جهة وتمويل نفقاتها المحلية لتوفير وترقية خدماتها المحلية من جهة ثانية.

إن ترقية الجماعات الإقليمية وتطويرها يفرض علينا خلق التناصب بين ماليتها وحجم الصلاحيات المكلفة بها، التي ينبغي أن تغطي كافة نفقاتها ويسمح لها القيام بها على الوجه المطلوب، لذا فيجب انتهاز سياسة مالية محلية ذات بُعد اقتصادي ترمي إلى بناء جماعة إقليمية خلاقية للثروة، تسمح لها الدفع بقدراتها في مجال استقطاب أكبر عدد من الاستثمارات وفي تمثين أملاكها المنتجة للمداخيل، وكذلك ملاءمة حجم هذه الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر إيرادات تخصها، وحثمية تناسبها مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها، الأمر الذي يؤدي بالمحصلة إلى تهيئة الظروف المواتية لخلق حركية اقتصادية وتنموية، تعود بالفائدة على نوعية الخدمات المحلية للمواطنين، وإيجابا بالتبعية على التنمية الوطنية ككل، والذي سننولى التعرض إليه من خلال المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: تمثين الموارد المالية المحلية.
- المبحث الثاني: تبني سياسة اقتصادية للتنمية المحلية...التحول نحو البعد الاقتصادي.

المبحث الأول

تثمين الموارد المالية المحلية

تتطلع الجماعات الإقليمية إلى تحقيق أهدافها التنموية المقررة بموجب النصوص القانونية، التي صرحت لها كشخص معنوي إقليمي يشارك الدولة في الاستجابة لمتطلبات المرافق المحلية، إلا أن الحقيقة تظهر من خلال قوانين الجماعات الإقليمية المتعاقبة مدى تردد المشرع الجزائري حيالها، فهو من جهة يكلفها باختصاصات تنموية واسعة تستلزم وفرة مالية لتغطيتها، ومن جهة ثانية لا يمكّنها من سلطة مالية ملائمة لطبيعتها بغية تعزيز إيراداتها، حتى تنبني لهذه المهام وتقوم بإشباع حاجيات المواطن المحلي، من خلال نظام للمالية غير واضح المعالم خاضع لسيطرة الدولة وعاجز على تمكينها من ممارسة حرياتها.

إن إصلاح المالية المحلية يعني إدخال التعديلات اللازمة على كافة الأطر المساهمة فيها، بما يظهر حتمية إيجاد مصادر للتمويل دائمة ومستقرة في ظل الأوضاع التي تقرر لها ذلك مع حسن استغلالها، وضرورة استقلالها بنظام خاص بها يتصدى لكل التحديات المحلية، وهذا بالبحث عن بدائل مناسبة لتجاوز مسألة التحكم في ماليتها من الدولة وتوفير ما يتيح لها القدرة على تجويد وترقية مرافقها المحلية.

لا يقصد من الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية هو الإمكانية النظرية لحيازة ذمة مالية نظرياً وإدارتها، وإنما الإمكانية العملية في تحصيل الموارد المالية وزيادتها أيضاً، وكذا للتزود بالموارد واختيار استخدامها⁽¹⁾، إلا أنه بالمقابل لا يمكننا الحديث عن استقلال مالي في القيام بإجراءات لتثمين مواردها المحلية وتعزيز مداخلها، وهي منخرطة ضمن جملة سياسات وطنية تؤثر على مصيرها، فضلاً عن التدخلات الظرفية المؤقتة التي تفرضها الأوضاع العامة للبلاد، ففي الوقت الذي تعرف فيه أعباء الجماعات المحلية تزايداً مستمراً، فإن وسائلها المالية تبقى جد متواضعة وفي بعض الحالات في تناقص بفعل تدخل الدولة في تخفيف العبء الجبائي على بعض الفئات الاجتماعية أو بعض المتعاملين الاقتصاديين⁽²⁾.

لذا وفي هذا الإطار نرى أنه يجب إعادة الاعتبار وشديد الاهتمام للموارد المحلية الجبائية وغير الجبائية وحمايتها، وهذا ما نحاول مناقشته في هذين المطلبين، على التوالي:

المطلب الأول: إعادة الاعتبار للموارد المحلية غير الجبائية.

المطلب الثاني: إصلاح وتجديد نظام الجباية المحلية.

(1) سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص 135.

(2) أنظر: بلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 204.

المطلب الأول

إعادة الاعتبار للموارد المحلية غير الجبائية

يقصد بالمالية المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئات العامة المحلية⁽¹⁾، حيث اعتبر بعض الفقه أن المالية المحلية ركنًا من أركان اللامركزية، في حين يرى آخرون من بينهم الأستاذ "Benoit" أن المورد المالي عنصرًا أساسيًا من عناصر اللامركزية وليس ركنًا من أركانها⁽²⁾، وتأكيدًا على أهمية الدور المحوري للمالية المحلية دائمًا، يرى كذلك الأستاذ "جورج فوديل" على أن اللامركزية المحلية لن تكون لها الفاعلية إذا نُظر للوحدات المحلية كشخص راشد وقادر لكنه لا يستطيع العيش دون إعانة والديه له⁽³⁾.

وبما أنه يقصد بالتمويل المحلي كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة⁽⁴⁾، فإنها تنقسم هذه الموارد المالية للجماعات الإقليمية بحسب مصدرها إلى نوعين من الموارد: موارد مالية ذاتية أي تمويل من مصدر داخلي، وموارد مالية خارجية أي تمويل ذات المصدر الخارجي، والتي فصلتها المواد (170) من قانون البلدية و(151) من قانون الولاية⁽⁵⁾.

(1) محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحليّة: فلسفته وأحكامه، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، مصر، ص 75.

(2) Benoit Francis Paul, op.cit. p93.

وللمزيد أيضا أنظر: محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحليّة الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985، ص 25. عطفاً على ذلك نرى أنها لا تعدو أن تكون عاملاً من عوامل استقلالها كشخص معنوي مستقل عن الدولة، كما هو الشأن بخصوص ضرورة الانتخابات في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة من عدمها، وتعتبره الدكتورة "فريدة مزياني" شرطاً لحسن تطبيقها كما ورد في أطروحتها، أنظر: فريدة مزياني، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 32، ويذهب الدكتور "علي خطار شطناوي" إلى عدم اعتباره ركنًا للامركزية بالقول: ولكن حقيقة الأمر تحملنا على القول بأنه لا يعتبر الموارد المالية ركنًا من أركان اللامركزية. أنظر في ذلك: علي خطار شطناوي، الإدارة المحليّة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002، ص 107.

(3) جورج فوديل، بيار دلفولقيه، المرجع السابق، ص 303.

(4) عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2001، ص 22.

(5) تنص المادة (170) من قانون البلدية (10/11) المتعلق بالبلدية، على أنه: "تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة، مما يأتي: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج =

الفرع الأول

تحسين مردود الإيرادات المالية المحلية الداخلية

تتضمن كل الموارد التي تتولد مقابل منتج مداخل الأملاك المحلية وكذا منتج الاستغلال، والتي يدفعها المواطنين بإرادتهم الحرة مقابل مال أو خدمات استفادوا منها، وتطرق لها تباعاً كما يلي:

أولاً: منتج مداخل الأملاك المحلية

تعد المنتوجات المتعلقة بمداخل الأملاك مورداً مالياً داخلياً من مجموع الإيرادات المحلية غير الجبائية، وباعتباره كذلك فله أثر بالغ على الذمة المالية المحلية واستقلاليتها، ونتولى بيانها ونقاشها في هذه النقاط.

1- إيرادات الأملاك المحلية: يقصد بها تلك الإيرادات التي تشمل مداخل الأملاك، التي تحصل عليها الدولة والجماعات الإقليمية، مقابل الخدمات التي تقدمها للمواطنين، ويحصلون على نفع منها سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً، وأما الأملاك فهي كل ما تملكه الدولة، أو الجماعات المحلية، سواء ملكية وطنية عمومية أو ملكية وطنية خاصة، أموال عقارية أو منقولة⁽¹⁾، وقد نصت المادة (20) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية، يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقاً للقانون".

اعترف المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية في القانون (16/84) المتعلق بالأملاك الوطنية⁽²⁾، والذي يعد أول قانون نظم الأملاك الوطنية وصنع القطيعة مع القوانين الفرنسية، بالحق في الأملاك المحلية العمومية، والأملاك الاقتصادية والأملاك المستحصنة⁽³⁾.

=الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات".

وتنص المادة (151) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، على: "تتكون الموارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة، مما يأتي: التخصيصات، ناتج الجباية والرسوم، الإعانات وناتج الهبات والوصايا، مداخل ممتلكاتها، مداخل أملاك الولاية، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأملاك الخاصة التابعة للدولة، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات".

(1) عبد الصديق شيخ، "الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2010/2011، ص 45.

(2) القانون (16/84) المؤرخ في 1984/06/30 المتعلق بالأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 1984/06/03.

(3) تتكون أملك الجماعات الإقليمية، من:

أملك الجماعات المحلية العمومية: وتتمثل فيما ورد في المادة (12) من القانون (16/84) المتعلق بالأملاك الوطنية: "تتضمن الأملاك العمومية على الحقوق والممتلكات المنقولة والعقارية التي تستعمل من طرف الجميع والموضوعة تحت =

وبناءً على هذا القانون فتشتمل الأملاك الوطنية⁽¹⁾ على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة والجماعات الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة، المتكونة من الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، والتابعة للولاية، والتابعة للبلدية.

وتشمل هذه الأملاك التابعة للولاية⁽²⁾ والبلدية⁽³⁾، خصوصا ما يأتي:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية، والتي تملكها الولاية أو البلدية وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية.
- المحلات ذات الاستعمال السكني، وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية أو البلدية التي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة.
- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها الولاية أو البلدية، وتم إنجازها بأموالها الخاصة.
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها الولاية أو البلدية.
- الأمتعة المنقولة والعتاد الذي تفتنيه الولاية بأموالها الخاصة.
- الهبات والوصايا التي تُقدّم للولاية أو البلدية وفق ما ينص عليه القانون.

=تصرف العامة المستعملة لها إما مباشرة وأما بواسطة مرفق من المرافق العمومية شريطة أن تكون في هذه الحالة بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة ملائمة حصرا أو أساسا مع الهدف الخاص بهذا المرفق"

- الأملاك العمومية الاقتصادية: بما هو مقرر في المادة (17) من قانون الأملاك العمومية الوطنية (16/84) التي تنص على: "تعتبر من الأملاك الاقتصادية التابعة للمجموعة الوطنية: الثروات الطبيعية وكذا مجموع الممتلكات ووسائل الإنتاج والاستغلال ذات الطابع الصناعي والتجاري والفلاحي المتعلقة بالخدمات"، وحددت المادة (20) الأملاك الاقتصادية للولاية، والمادة (21) للبلدية منه.

- أملاك الجماعات الإقليمية المستحصنة: بحسب المادة (22) منه، تتمثل في: "العقارات والمنقولات بمختلف أنواعها التي تعد ملكا لها وغير المصنفة وغير المدرجة في أصناف أخرى من الأملاك"، وخصصت المادة (24) الأملاك المستحصنة بالولاية والمادة (25) بالبلدية.

⁽¹⁾ المادة (02) من القانون (14/08) المؤرخ في 20/07/2008 المعدل والمتمم للقانون (30/90) المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (44)، المؤرخة في 03/08/2008.

⁽²⁾ أنظر: المادة (19) من القانون (30/90) المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم.

⁽³⁾ أنظر: المادة (20) من القانون (30/90) المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، وكذلك المادة (159) من قانون البلدية.

- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة، أو البلدية، التي تتنازل عنها كل منهما للولاية، أو تؤول ملكيتها إليها وكذلك الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة، أو الولاية، التي تتنازل عنها كل منهما للبلدية أو تؤول ملكيتها إليها.

- الأملاك التي أُلغي تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية أو العائدة إلى كل منهما.

- الحقوق والقيم المنقولة المكتسبة أو التي حققتها الولاية أو البلدية، والتي تمثل مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية أو دعمها المالي.

- المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية، والتي نقلت ملكيتها للبلدية.

- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري، أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفقا للقانون.

- الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة.

لقد تناولها المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالجماعات الإقليمية لسنة 2018، حيث أورد بابا كاملا مستقلاً من المادة (123) إلى المادة (131) منه للأملاك والممتلكات العقارية للجماعات الإقليمية، أي للبلدية والولاية معاً، ونصت حصراً المادة (125) منه على ممتلكات الجماعات الإقليمية الخاصة⁽¹⁾، لذا فلم يختلف الأمر عما ورد في قانوني البلدية والأملاك الوطنية العمومية الحاليين.

2- أهمية مداخل الأملاك: تحوز على أهمية بالغة لأنها موارد ناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للبلدية وللولاية، تكون لها حرية التصرف فيها، ولها أهمية في تمويل ميزانية البلدية، إذا تمت إدارتها وتسييرها بطرق قانونية وبما يحقق المصلحة العامة المحلية⁽²⁾.

اكتسبت هذه الأهمية الكبيرة من خلال اعتبارها مورداً داخلياً ذاتياً مستقراً ودائماً، على عكس الجباية المحلية التي تعرف تقلباً بحسب المحيط الاقتصادي، لذا يساهم هذا المورد بشكل مفيد لو أحسن استغلاله وتسييره في دعم واستقلالية مالية البلديات والولايات عن الدولة، مما يجنبها تدخلات السلطة المركزية والتأثير في قراراتها بالتوجيه انطلاقاً من الدعم الذي تقدمه لها.

3- واقع مردودية منتج مداخل الأملاك المحلية وكيفية تحسينها: تأكيداً على دورها البارز المنوه به سلفاً، ونظراً للحاجة لتحسينه ومعالجة إخفاقاته المستمرة، سنتطرق بداية إلى تقدير مردودية إنتاج مداخل

(1) يمكن العودة للمادة (125) من: المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص 35-36.

(2) فريدة مزياي، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 37.

الأمالك ثم نسعى للبحث في السبل الكفيلة لتحقيق فعاليتها وكفاءتها، وكيفية استعادة مكانتها كمصدر ممتاز للتمويل المحلي والتنمية المحلية المستدامة.

أ- مردودية ضعيفة لمداخل الأمالك: تتميز مداخل الأمالك بقلة مردوديتها وذلك لعدة أسباب، حرمت وتحرم الجماعات الإقليمية من تزويد مداخلها وتزكية ميزانياتها من خلالها⁽¹⁾:

- سوء تسيير هذه الأمالك واستغلالها والاتكال على الإعانات الخارجية.
- عدم الاهتمام بأهميتها يظهر من خلال الاستمرار في تطبيق المجالس المحلية المنتخبة أسعار وأثمان لا تتماشى وواقع السوق، وعدم الاكتراث لتحسينها بغية تحسين مردوديتها.
- جهل البلديات بالأمالك العمومية في محيطها الإقليمي إلى يومنا هذا، حيث مازالت بعض البلديات لم تضبط أملاكها بشكل دقيق، مما يؤدي إلى ضياع العديد منها ووثائقها⁽²⁾.

- التفريط في الممتلكات العقارية المحصل عليها بموجب الأمر (26/74) المؤرخ في 1974/02/20 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات⁽³⁾، بالتنازل عنها بأثمان رمزية الذي تم إثر صدور

(1) خيضر خنفي، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق"، أطروحة دكتوراه في التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2010/2011، ص162.

أرجع مجلس المحاسبة من خلال تقريره لسنة 2019 الأسباب المساهمة في ذلك، وحصرها في النقاط التالية:

1- جرد الأمالك العقارية البلدية: - غياب إحصاء شامل للأمالك العقارية البلدية. - نقص في المعلومات المدونة في سجلات مكونات الأمالك البلدية. - أمناء خزائن البلديات لا يتوفرون على نسخة من سجل الأمالك. - عدم معرفة الطبيعة القانونية للأمالك.

2- ظروف استغلال الأمالك العقارية البلدية المنتجة للمداخل: - عدم إعداد عقود الإيجار: عدم تجديد العقود المنتهية المدة، وضع سكنات وظيفية تحت التصرف دون إعداد عقد إيجار ودون تسديد مستحقات الإيجار، شغل الأمالك العقارية للبلديات من طرف الجمعيات دون سند قانوني ودون تسديد مستحقات الإيجار. - عدم تحيين إيجار المحلات التجارية. - استغلال ضعيف للمحلات التجارية المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب". - عدم احترام القواعد المسيرة للاستعمال الخاص للأمالك العمومية: شغل الأماكن العمومية من طرف أشخاص طبيعيين واعتباريين، استغلال الحظائر وأماكن التوقف دون ترخيص إداري. - تنفيذ الإيرادات ومتابعة التحصيلات: عدم إعداد الأمرين بالصرف لسندات إيراد مطابقة للحقوق المثبتة والمكتسبة، ضعف تحصيل إيرادات الأمالك من طرف أمناء خزائن البلديات.

لتفصيل أكثر، أنظر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(75)، المؤرخة في 2019/12/04، ص121-131.

(2) محمد الزين باركة، عبد الكريم مسعودي، "البدائل الاقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية بالجزائر"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد(06)، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016، ص48.

(3) الأمر (26/74) المؤرخ في 1974/02/20 المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(19)، المؤرخة في 1974/03/05 الملغى.

القانون (01/81) المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية⁽¹⁾.

- تدهور حالة الكثير من الأملاك بفعل التسيب، الإهمال، والتخريب الذي طالها خاصة خلال الأزمة الأمنية للبلاد في إطار مكافحة الإرهاب خاصة.

تأكيدًا لما تقدم فقد أشارت دراسة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الدورة الثامنة له أن إيرادات الأملاك والممتلكات لا تتجاوز (08%) من المجموع العام لإيرادات التسيير، وهي نسبة قليلة جدًا مقارنة بما تملكه الجماعات الإقليمية من إيرادات وأملاك متنوعة⁽²⁾، وذات الأمر تثبتته الدراسات الميدانية والإحصاءات الرسمية، ففي الفترة بين (2006) و(2010) لم تتجاوز قيمتها ما نسبته (07%) ، كما هو موضح بالجدولين الآتيين:

الوحدة بملايين الدينارات (دج)

السنوات	البلدية	الولاية
1995	2.698	200
1996	2.567	250
1997	3.200	260
1998	4.139	290
1999	4.042	310

الوحدة بالدينار (دج)

السنوات	المبالغ	(%) من مجموع الإيرادات
2006	7516888054	6,74
2007	7677949659	6,07
2008	8707036055	5,01
2009	8131684428	3,35

⁽¹⁾ القانون (01/81) المؤرخ في 07/02/1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(06)، المؤرخة في 10/02/1981 الملغى.

⁽²⁾ عمار بريق، حنان بن زغبي، "الموارد المالية للجماعات الإقليمية ودورها في التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد(07)، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، 2018، ص251.

5,42	9017907346	2010
------	------------	------

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

تتمثل هذه الإيرادات في المداخل الناتجة عن إيجار مختلف المساكن والمحلات والمساحات التي تحوزها الجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى نواتج هذا التنازل عن هذه الأملاك، وكذا إيرادات الخدمات العمومية التي تقدمها للمواطنين⁽¹⁾.

بينما تمثل إيرادات الأملاك نسبة ضعيفة مقارنة بإيرادات التسيير لمجموعة بلديات بحسب التقرير السنوي لمجلس المحاسبة الجزائري لسنة (2019)، فهي لا تغطي منها ما لا يتجاوز (05%) في أحسن الأحوال، كما يظهره الجدول التالي⁽²⁾:

مساهمة إيرادات الأملاك في تمويل ميزانية البلدية (السنوات المالية من 2015 إلى 2017)									
الوحدة : دج									
الولاية	البلدية	السنة المالية 2015			السنة المالية 2016			السنة المالية 2017	
		النسبة	مجموع إيرادات الأملاك	مجموع إيرادات التسيير	النسبة	مجموع إيرادات الأملاك	مجموع إيرادات التسيير	النسبة (%)	مجموع إيرادات الأملاك
تلمسان	شتوان	0,52	3.490.026,57	667.751.865,52	1,51	3.551.721,50	234.968.125,09	0,80	4.620.095,90
	دار يغمراسن	2,94	4.484.562,50	152.562.314,20	3,43	4.847.700,00	141.180.615,49	4,78	5.226.700,00
	منصورة	0,25	1.496.051,54	593.281.840,92	0,66	3.188.862,28	481.300.351,68	0,78	3.221.794,70
	الرمشي	3,17	27.199.122,63	858.228.971,83	3,97	28.996.103,66	730.986.284,59	4,60	29.323.127,33
سيدي بلعباس	لمطار	0,12	273.099,97	227.687.686,52	0,16	375.250,00	229.121.922,46	2,23	479.895,00
	رأس الماء	1,92	5.885.720,00	307.206.142,45	2,41	6.946.800,00	288.040.450,26	4,57	7.398.300,00
	سيدي لحسن	0,33	1.573.900,00	479.932.876,01	1,23	4.065.000,00	329.886.096,17	1,67	5.225.378,42
تيارت	الفايجة	0,04	252.000,00	647.499.808,00	0,07	386.400,00	558.797.269,26	0,12	404.400,00
	الرحوية	1,97	6.975.776,98	353.565.043,41	3,10	7.259.397,20	234.453.009,87	3,81	8.259.014,80
	تاخمارت	3,87	13.904.482,12	358.959.783,22	5,03	14.063.968,61	279.767.056,54	5,83	15.965.345,86
	عين الطلبة	1,17	1.740.984,00	148.895.605,41	0,73	885.386,00	120.617.368,47	0,85	921.944,00
عين تموشنت	حمام بوحجر	2,18	7.505.957,63	345.064.961,15	3,41	9.801.110,91	287.122.784,32	3,40	9.372.168,44
	سيدي بن عدة	0,10	405.490,00	389.435.541,67	0,36	1.188.439,00	329.561.410,13	0,57	1.963.500,00
	مشرية	2,53	35.442.422,42	1.402.716.669,24	2,55	33.081.399,00	1.296.295.017,59	2,46	31.869.668,04
النعامة	مكمن بن عمار	4,15	7.521.443,92	181.131.208,63	4,22	7.460.403,52	176.723.258,73	4,21	7.739.971,60

المصدر: بيانات الحسابات الإدارية للبلديات المعنية.

المصدر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019

لذا فقد بات ضرورياً تثمين أملاك الجماعات الإقليمية بترشيد وعقلنة طرق التصرف فيها من جهة، وتدعيمه بتحسين أساليب التدخل في استغلالها من جهة أخرى، لأن الاستقلال المالي لهذه الجماعات

(1) خيضر حنفري، المرجع السابق، ص36.

(2) أنظر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، المرجع السابق، ص120.

مرتبط بمستوى حجم حصولها على موارد ذاتية غير جبائيه، وكذا درجة التحكم في طرق تسيير واستغلال هذه الموارد⁽¹⁾.

ب- آليات تحسين مردودية منتج مداخل الأملاك⁽²⁾: إن مسألة تحسين الموارد الذاتية لا سيما مداخل الممتلكات، باتت الشغل الشاغل للدولة والجماعات الإقليمية على نحو سواء واحتلت مكانة ذات أهمية قصوى، لا سيما في ظل المتغيرات الاقتصادية والخدماتية والاجتماعية، لما يتمتع به هذا المورد من خصائص يعينها نسبياً عن إعانات الدولة ويدعم استقلالها ويقلل من الأعباء التي تتكبدها الجماعات الإقليمية من جرّاء ذلك⁽³⁾، فإصلاح مداخل الأملاك وتحسين مردوديتها ممكن، لكنه يتأتى بإدخال جملة من الإصلاحات التي تنص على بعض الترتيبات والضوابط، التي نبتغي من خلالها الاستفادة القصوى من مداخل الأملاك بكفاءة وفعالية، من خلال مجموعة تدخلات التي نرى أنها تشمل القيام بـ:

- تفعيل البعد الاقتصادي في استغلالها: يتم تفعيل هذا الأمر بتجسيد فكر اقتصادي من خلال استعمال هذه الأملاك لأغراض تجارية أو غير تجارية⁽⁴⁾، فضلاً عن ضرورة أن يتم تحديد المبالغ بناءً على المردودية التي يحققها المستفيد وأهمية العقار.

- استعمال حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية: إن استعمال الأملاك العمومية ينتج عنه كل من حق الطريق وحق التوقف، في الأسواق، المعارض...، حيث يجب أن تؤسس هذه الحقوق على الشغل الفعلي لمدة معينة على هذا الطريق العمومي، ويتم باعتماد رخص⁽⁵⁾ شغل الطريق، ذات الشأن للأغراض غير

(1) أنظر في ذلك: وداد علو، "إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2016، ص212.

(2) للمزيد أنظر: محمد الزين باركة، عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص55.

(3) في هذا الإطار يظهر لنا بشدة وتكشف عن مدى رغبة الإدارة المركزية في إطلاق حرية هذه الجماعات، وكذا قدرتها على التنازل طوعية لها للقيام بأعبائها الخاصة بها وممارسة صلاحياتها وفقاً للقانون، وعلى اعتبار أن المسألة معيارية فهي تتردد وتتوجس بشأن ذلك بين تحكّمها فيها من جهة، ومدى استطاعة هذه الجهات على القيام بمهامها والانصياع للقانون من جهة أخرى.

(4) أنظر في ذلك: خيضر خنفرى، المرجع السابق، ص164-165.

(5) للشغل المؤقت للأملاك الوطنية العامة يستلزم رخصة إدارية، تُمكن حائزها من الاستغلال الخاص للأملاك الوطنية العامة المملوكة للجماعات الإقليمية، وهي شغل مؤقت يصدر عن السلطة الإدارية المختصة، أي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية والوالي بالنسبة للولاية، وتأخذ إحدى شكلين رخصة الطريق أو رخصة الوقوف، للمزيد أنظر: رضوان عابلي، "أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة المفكر، العدد(10)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص512-513.

التجارية كمواقف السيارات والمركبات، وكذا وضع مواد البناء على الطريق العمومي... فهذه الأملاك تُدر مبالغ هامة لفائدة الجماعات الإقليمية تُتعش ميزانياتها ومن مداخيلها الذاتية.

- حتمية السّهر على حصر جميع ممتلكات الجماعات الإقليمية: يتم بتفعيل دور المجلس الشعبي البلدي القانوني في هذا الشأن، كما هو وارد في المادة (163) من قانون البلدية التي تنص على أنه: "يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية"⁽¹⁾.

من أجل ذلك نرى بضرورة تشكيل لجان مختصة من المجالس الشعبية المحلية، تتولى جرد وتسجيل كل الممتلكات وحالة كل منها، ثم البحث في إمكانية استغلالها على أحسن الوجوه، بتحديد الأسعار والأثمان المتناسبة مع السوق وإعادة تقويمها وتحيينها، كما يتطلّب الأمر متابعة مستمرة لهذه الإجراءات على ضوء من الشفافية والمساواة بأن يتم استغلال هذه الأملاك المحلية وفقا لدفتر شروط، لضمان الصرامة اللازمة في تسييرها، والقيام بمتابعة منتظمة ومتواصلة لعملية التحصيل، وإطلاع المجالس الشعبية البلدية على كافة أعمالها والصعوبات التي تواجهها، كما يلي:

■ التحديد الدقيق للأملاك المحلية: التأكيد على الحرص وبدقة تسجيل كل ممتلكات البلدية والولاية، لكل ممتلكاتها لتزويد مداخيلها بخصوص بيع المحاصيل، وكراء البنائيات، حقوق الواجهات العامة، حقوق التوقف والشغل، أراضي الدفن وغيرها، على أن تتطلع لأقصى استفادة منها، لا سيما في هذا الوقت الذي تتحول فيه أن تأخذ كل تدخلاتها أبعادًا اقتصادية في تسييرها لممتلكاتها وتقديم خدماتها.

- ترقية آليات تحصيل الإيرادات: السّعي الحثيث إلى استخلاص كل الموارد المستحقة للبلديات والولايات، ويتم ذلك بتحسين طرق التحصيل وتسييره، بتحديد مجموعة إجراءات تتمثل في قرارات محلية تساهم في تحقيق ذلك، تجمع بين الجدية، التحفيز والمرونة، وتمتد إلى فعالية الأداء من خلال عصرنتها باستخدام نظام المعلومات وكذا تأهيل وتدريب الأعوان المكلفين بذلك.

⁽¹⁾ في المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018، نصت المادة (127) منه على ذات الفكرة بالقول: "الجماعة الإقليمية ملزمة باتخاذ التدابير الضرورية وبشكل دوري لتثمين ممتلكاتها وضمان ربحيتها". أنظر: المادة (127) من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018، المرجع السابق، ص36.

- ضرورة المحافظة على ممتلكات الجماعات الإقليمية⁽¹⁾: حتى تضمن مورد دخل مهم وإضافي لها من جهة، ومحاربة كل أشكال الاستهتار والإهمال والفساد التي تحيد عن المصلحة العمومية، وكذا نقادياً لما حصل سابقاً عندما تنازلت الجماعات الإقليمية المحلية عن أملاكها بأسعار رمزية⁽²⁾.

أجاز المشرع للجماعات الإقليمية التصرف في ممتلكاتها، بالتنازل عن طريق البيع للأملك الخاصة بها دون العمومية⁽³⁾، كما قد مكّنها كذلك من تأجيرها أو تخصيصها، لذا وتأسيساً على ما تقدم نقوم بتوضيحها، كما يلي:

- التنازل على الأملاك الخاصة العقارية: لا يتم إلا بمداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، لا تنفذ إلا بعد مصادقة كل من الوالي ووزير الداخلية⁽⁴⁾، أي ضمن طائفة المداولات التي تستدعي مصادقة صريحة⁽⁵⁾، فضلاً عن اتباع الطرق القانونية التي تحقق الشفافية والمساواة وكذا حقيقة وواقعية الأسعار والأثمان، سواءً تعلق الأمر بالممتلكات العقارية أو المنقولة، نقادياً لضياح هذه الأملاك أو التخلي عنها وحماية للمصلحة العامة.

- التأجير: يمكن للجماعات الإقليمية تأجير ممتلكاتها العقارية أو المنقولة، فقد ورد بالمادة (2/90) والمادة (3/102) من القانون (30/90) المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم⁽⁶⁾، فهو يعد بذلك

(1) أسند المشرع هذه المهمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي وللوالي على مستوى البلدية والولاية تواليًا، وذلك بموجب المادة (82) من قانون البلدية والمادة (2/105) من قانون الولاية.

(2) ساهم التنازل المفرط عن ممتلكات والأراضي المعتبرة كاحتياجات عقارية في إضعاف مالية الجماعات المحلية، وحرمت نفسها من مصادر مالية كثرة ذاتية هامة، مما جعلها في تبعية مستمرة لإعانات الدولة. للمزيد أنظر: صبيحة محمدي، "تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع وأفاق"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2012/2013، ص 69.

(3) وفقاً للمادة (2/158) من قانون البلدية، فإنه لا يجوز التنازل عن الأملاك العمومية البلدية: "إن الأملاك البلدية التابعة للأملاك العمومية البلدية غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز".

(4) يمكن اعتبار هذا الإجراء تراجعاً في مبدأ لامركزية تسيير أملاك الجماعات الإقليمية في الجزائر، مقارنة بقانون البلدية والولاية لسنة 1990، الذي منح المجلس المحلي المنتخب استقلالية وحرية أكبر في هذا المجال، دون تدخل من الإدارة المركزية. أنظر: رضوان عايلي، المرجع السابق، ص 518.

(5) أنظر المادة (57) من قانون البلدية، وكذلك المادة (55) من قانون الولاية.

(6) تنص المادة (2/90) على أنه: "وتقوم السلطات المختصة بتأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية، في إطار اختصاصاتها وطبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما"، وتنص كذلك المادة (3/102) على: "ويُخول للجماعات الإقليمية في إطار مراعاة أحكام القانون أن تقوم بتأجير الأملاك المنقولة التابعة لأملاكها الوطنية الخاصة حسب الكيفيات التي يحددها التنظيم".

مصدر دخل ذاتي، غير أنها أي عملية تأجير الأملاك المحلية التابعة للجماعات الإقليمية تعاني ذات التحديات فيما تعلق بالأملاك العمومية من حيث الإهمال وسوء التسيير وصورية الأثمان، وعدم متابعة عملية إيجارها وتجديد العقود وتعيين الأسعار، وتصحيح وضعيات عدة غير قانونية كشغل بعضها دون عقود رسمية، أو ما أدخل من تغييرات عليها دون علمها، زيادة على ذلك التهاون في تحصيل مستحقات الإيجار.

لذا فهي مدعوة إلى إعادة النظر في طريقة مسك هذا الملف، بترشيد وعقلنة إدارته من حيث التحكم الدقيق والصارم في تسييره باعتماد الشفافية والمساواة والريحية كمقاربة لذلك، بدءًا بتحرير عقود جديدة وفق دفاتر شروط واضحة وعادلة وتبين حقوق وواجبات كل طرف، تنفادي معها كل سوء فهم في تطبيق القانون، وبسط يدها على كل ممتلكاتها وتصحيح كل الوضعيات العالقة بهذا الخصوص، وخلق آلية تساهم في تحصيل حقوق الإيجار في الأوقات وبالأثمان المقررة، وأن تطبق القواعد الخاصة وفق ما يقتضيه القانون بممارسة بعض الأنشطة الخاصة⁽¹⁾.

لذا وسعيًا من الجماعات الإقليمية للحصول على موارد مالية إضافية قصد تعزيز ميزانيتها، فإنه يتعين عليها أن تقوم بالاستغلال الأمثل والعقلاني لكافة أملاكها المنقولة، وذلك بتأجيرها للغير "سواء للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين" وفق شروط وكيفيات مضبوطة بدقة ومحددة مسبقًا⁽²⁾.

- التخصيص: بموجب المادة (82) من قانون الأملاك الوطنية (30/90) المعدل والمتمم التي عرفته، من خلال النص عليه، بأنه: "يعني التخصيص استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعات الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينها من أداء المهمة المسندة لها".

(1) قدّم مجلس المحاسبة الجزائري على ضوء رقبته، في تقريره السنوي لسنة 2019 مجموعة توصيات تمثلت في:

- إجراء تطهير صارم لوضعية الأملاك العقارية البلدية، لا سيما القيام بجرد شامل للأملاك العقارية المنتجة للمداخل التي تحوزها البلديات أو تمنح تسييرها في إطار الامتياز، وكذا تسوية الوضعية القانونية لهذه الأملاك، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية.

- وضع تسيير يرتكز على تامين وتحسين مردودية الأملاك العقارية، وتفعيل كل إجراء يهدف إلى الزيادة في إيراداتها. أنظر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، المرجع السابق، ص 132.

(2) وداد علو، المرجع السابق، ص 217-218.

إذن التخصيص قد تفرضه ضرورة المصلحة العامة أن تقوم الجماعات الإقليمية بتخصيص جزء من أملاكها العقارية أو المنقولة لفائدة بعض الدوائر الإدارية أو المؤسسات العمومية تحقيقاً للصالح العام، يستوجب على الجهة المخصصة احترام القوانين عند اللجوء إليه⁽¹⁾، وذلك بإعداد قرار تخصيص العقار أو المنقول، وأن يتم ذلك في حدود إمكانياتها وطاقتها، وكذلك مبررة بأسباب موضوعية واعتبارات ضرورية وملحة⁽²⁾.

نرى أنه ومن حيث اعتبار الأملاك كمصدر للتمويل الذاتي فإن التخصيص يؤثر سلباً على الجماعات الإقليمية كونها تفرط في بعض من أملاكها، التي يفترض أن تكون مورداً دائماً ومستقرًا.

4- اتخاذ تدابير لعقانة وترشيد تسيير الأملاك المحلية: بخصوص تامين موارد الجماعات الإقليمية لاسيما بعد انخفاض أسعار النفط، فقد سارعت الحكومة منذ سنة (2016) إلى القيام بجملة إجراءات لتخفيف وطأة نقص مداخيل الدولة وما قد يؤثر به على المالية المحلية والتنمية في البلدية والولاية، من خلال إعادة النظر في كيفية تسيير أملاك الجماعات الإقليمية لزيادة مردوديتها وتغذية ميزانياتها:

- ففي تعليمة صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية تتعلق بترشيد النفقات⁽³⁾، يؤكد فيها على الصرامة في تسيير الأملاك والموارد المحلية، من خلال التامين والتحصيل وعقلانية الاستغلال وترشيده، كما يلي:

▪ إعادة تامين وبصفة ملموسة، قيمة الكراء الخاصة بالنسبة لكل الأملاك المنتجة للمداخيل، والتي لم تشملها العملية في السنوات الثلاث (03) الأخيرة.

▪ السهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية.

▪ السهر على الاستغلال الأمثل للموارد والأملاك المحلية.

- ثم صدرت التعليمة رقم (01047) عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، المؤرخة في 2015/10/05 المتعلقة بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، وقد كشفت عن

(1) يتم تخصيص الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بالبلدية أو الولاية، أو إلغاء هذا التخصيص بموجب مداولة للمجلس الشعبي المنتخب المعني، ولتخصيص المنقول فهو يخضع لقواعد التخصيص والتسيير والمحافظة التي يحددها التنظيم، هذا التخصيص قد يكون مؤقتاً أو نهائياً، كما قد يكون مجاناً أو بمقابل. أنظر على الترتيب المواد التالية: (2/84)، (85)، (86)، (87) من القانون (30/90) المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم.

(2) للمزيد أنظر: وداد علو، المرجع السابق، ص 219.

(3) التعليمة رقم (2143) المؤرخة في 2015/09/13 المتعلقة بترشيد الإنفاق العمومي، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

مقاربة الحكومة الجديدة الواجب اتباعها على المستوى المحلي التي بنيت على ثلاث عناصر مهمة، تمثلت في: ترمين الموارد المحلية، ترشيد الإنفاق المحلي، وترسيخ الديمقراطية التشاركية في اختيار وتحديد الأولويات ذات المشاريع الاستثمارية، وأهم ما جاء فيها بما يتعلق بتثمين المورد المحلي⁽¹⁾:

▪ وجوبية تحيين الإتاوات المدفوعة من طرف المستفيدين، مقابل الخدمات التي تقدمها الجماعات الإقليمية بموجب مداوات المجالس الشعبية البلدية.

▪ ضرورة البحث عن طرق فعالة لجلب إيراداتها سواء المتأتية من فويرة الخدمات العامة البلدية أو من أملاكها، وترتيبها واستغلالها أحسن استغلال.

▪ إحصاء الأملاك البلدية وصيانتها دورياً، بتعيين دفتر المحتويات لتثمينها والرفع من مداخيلها.

▪ ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين التسيير والترقية العقارية، أما باقي المحلات فيتم تحديدها بحرية مطلقة وفق قواعد القانون المدني والقانون التجاري، بالتالي تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري.

▪ توثيق عقود الإيجار وتحديد حقوق كل طرف، وتسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة وقانونية، مما يرتب عنه ممارسة البلدية حقها في الفسخ.

▪ تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخيل خاصة الأسواق، والمذابح.

▪ اعتماد الرخص عند كل استعمال مؤقت للأملاك العمومية البلدية كشرف المقاهي، معروضات المنتجات الغذائية...

▪ وضع تسعيرة عادلة ومحيّنة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العمومية (دور الحضانة، الحظائر والمحاشر).

▪ تأسيس تعاون بين المصلحة المكلفة بتسيير ومتابعة الأملاك، وأمين خزينة البلدية لتحصيل الإيجار والإتاوات.

- كما أنه وفي ذات الإطار وبموجب مذكرة أخرى صادرة عن الوصاية بتاريخ 2016/03/10⁽²⁾، تؤكد وتعيد التذكير بأهمية هذا المورد نظير الإهمال الممارس في تسييره، وهذا بغية الاستفادة الكاملة من

(1) أنظر: التعليم رقم (01047) المؤرخة في 2015/10/05 المتعلقة بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

(2) مذكرة وزارية رقم (00096) مؤرخة في 2016/03/10 تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية، صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

مداخل استغلاله، فحث المنتخبين المحليين على لعب دور أكبر للتنشيط والتعبئة، وذلك ببذل مزيد من الجهود واتخاذ التدابير اللازمة لتنمينه دورياً، من خلال طرق وشروط استغلالها وكذا تحيين مختلف التعريفات، وعليه فبخصوص التحكم في الأملاك البلدية أمرت بإجراء إحصاء حصري وشامل ومحين للأملاك العقارية، بإعداد سجل الأملاك العقارية وسجل جرد الأملاك المنقولة مهما كان مصدر التمويل وطبيعته، وفيما يتعلق بالتسجيل في الجدول العام للأملاك الوطنية فيتعين على البلديات تسوية الوضعية القانونية الخاصة بالقرارات التابعة لها (قرار تخصيص، عقد اقتناء)، وأما بخصوص مختلف أنواع ممتلكات الجماعات الإقليمية فيستوجب تحيين أسعار الإيجار وتقييمها، وذهبت أيضاً إلى اختيار كيفية التسيير والاستغلال المناسب للأملاك الجماعات الإقليمية بما يحقق مداخل إضافية وملائمة، فلها أن تلجأ إلى استغلال مصالحتها العمومية في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية أو عن طريق الامتياز أو التفويض، خاصة لتسيير روضات الأطفال، المكتبات البلدية، الأسواق.

وقد أدلى وزير الداخلية والجماعات المحلية بمناسبة لقائه مع الولاية نهاية 2018، أن إجراءات تشمين الأملاك المحلية أحرزت تطوراً ملحوظاً في إيرادات الأملاك المحلية، وحققت نتائج جد إيجابية خلال سنتي (2017) و(2018)، حيث ارتفعت قيمتها إلى (02) مليار دج، أي بما تعادل نسبته (17%)⁽¹⁾.

ثانياً: منتوجات الاستغلال

هي كل الموارد التي تتحصل عليها الجماعات الإقليمية مقابل الخدمات التي تقدمها لمواطنيها⁽²⁾، والمتمثلة في منتوجات بيع السلع والخدمات، وكذلك الرسوم الجنائزية وحقوق الفحص والدمغة، وفي هذا الإطار تسييرها لممتلكاتها وسير مصالحتها العمومية، تحدد الجماعات الإقليمية مساهمة مالية تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها التي تقدمها البلديات والولايات، كما هو مقرر في المادة (1/175) من قانون البلدية، والمادة (153) من قانون الولاية الساري بهما العمل.

الفرع الثاني

الاستغلال الأمثل لمصادر التمويل الخارجية

للجماعات الإقليمية إمكانية الاستفادة من موارد أخرى خارجية، أي غير مشمولة بأملكها وما يمكن أن يوفر لها من أموال نتاج استغلالها وحسن تدبيره، إذ بحكم استقلالها لها القدرة على اللجوء إلى مصادر

(1) مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018، ص 08.

(2) صبيحة محمدي، المرجع السابق، ص 76.

تمويل خارجية، تعتمد عليها في تغطية النفقات التي تستغلها في إشباع الحاجيات العامة، وتتمثل في الهبات والوصايا، القروض المحلية، وما يقدم لها من إعانات خاصة أيضا.

أولا: ناتج الهبات والوصايا

يعد ناتج الهبات والوصايا إحدى الموارد المحلية للجماعات الإقليمية، تأتي ضمن التبرعات التي يقدمها المواطن في شكل هبات ووصايا، تعد شكلاً من أشكال المشاركة الشعبية في التمويل المحلي، تتمثل في مساهمة المواطنين من تبرعات عينية أو نقدية، بشكل مباشر أو غير مباشر بالتدخل في تمويل المشاريع التي تقوم بها، فقد تأخذ مثلاً شكل وصية التي يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يتقدم بها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلاده⁽¹⁾.

تعتبر الهبات والوصايا من بين الأملاك الخاصة للبلدية والولاية، وذلك بحسب ما هو وارد في المادة (159) من قانون البلدية، والمادة (171) من قانون الولاية، وأعطى أحقية قبولها من عدمه وفق الإجراءات القانونية المحددة في قانوني البلدية والولاية.

بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي يتم قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية، وتسنّزم مصادقة صريحة من الوالي⁽²⁾، في حين يستوجب مصادقة وزير الداخلية إذا كان مصدرها الخارج ويتم جردها وإدراجها ضمن ميزانية البلدية⁽³⁾.

وبخصوص الولاية كما هو الحال في البلدية، يبيت المجلس الشعبي الولائي في قبولها أو رفضها سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، في حين يحق للمؤسسة العمومية الولائية أن تقبل أو ترفض الهبات أو الوصايا الممنوحة لها، شريطة أن لا تكون مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة⁽⁴⁾، ويقرر المجلس الشعبي الولائي بدلها لو كانت مقرونة بها، في حين تستوجب موافقة مسبقة لوزير الداخلية على الهبات أو الوصايا ذات المصدر الأجنبي⁽⁵⁾، ولا تنفذ هذه المداولات إلا بعد مصادقته الصريحة، بحسب المادة (55) من قانون الولاية.

(1) لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (07)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2005، ص 11.

(2) أنظر: المادة (57) والمادة (166) من قانون البلدية.

(3) أنظر: المادة (171) من قانون البلدية.

(4) أنظر: المادة (133) والمادة (134) من قانون الولاية.

(5) توفى المشرع الجزائري من العنصر الأجنبي في الهبات والوصايا، التي تمنح للجماعات الإقليمية من الخارج، وفرض ترخيصاً مسبقاً من الوزير المكلف بالداخلية، فهذا يندرج ضمن حماية المصلحة العليا للوطن، مخافة رهن مصالح=

بالمحصلة فإن كانت الهبات والوصايا تعتبر مصدرًا من مصادر الإيرادات الثانوية للجماعات الإقليمية، ولأنها ظرفية وغير منتظمة ومتعلقة بالغير أفرادًا وجماعات، ولا هي ثابتة أو مستقرة، لذلك فهي قليلة الحصيلة بل منعدمة⁽¹⁾، وتحتاج إلى مزيد من التوعية بشأنها نظرًا لأهميتها على تحسين الإطار المعيشي للمواطن المحلي، من خلال مزيد التفاعل والمشاركة بغيره تفعيلها وتنبؤ مكانتها الأساسية في المالية المحلية.

ثانياً: القروض المحلية

نظرًا لأهمية القروض اقتصادياً باعتبارها مصدرًا خارجياً للمالية المحلية، ينبغي اتخاذ استراتيجية واضحة للاستفادة من الفرص التي يوفرها، بالسعي لتيسير إجراءات الاقتراض وإزالة العقبات التي تحول دون تحقيق الغاية المنتظرة منه.

1- دور القروض في تمويل الجماعات الإقليمية: القروض المحلية هي تلك الأموال التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية عن طريق اللجوء إلى البنوك أو المؤسسات المالية المتخصصة، مقابل تعهدا برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض، على أن تستخدم هذه القروض المحلية في تنمية المشاريع الاستثمارية التي تعجز ميزانيتها العادية عن تغطية نفقاتها⁽²⁾، وقد أجاز المشرع للجماعات الإقليمية إمكانيه اللجوء إلى القروض كمورد من موارد ميزانيتها الخارجية باعتبارها مصدرًا مستقلًا عن إعانة السلطة المركزية، واعترف به لها في كل القوانين المتعاقبة الخاصة بها، وحاليًا فقد تم النص عليه في المادة (5/170) من قانون البلدية، والمادة (6/151) من قانون الولاية⁽³⁾.

=الجماعات الإقليمية والتأثير على قراراتها، وفق منطق إيديولوجي، ديني، أو مناطقي، وغيرها، مما قد يجرها إلى عواقب وخيمة هي في غنى عنها، زيادة على أنها قد تعتبر مساسًا بسيادة واستقلال الدولة. أنظر في ذلك: شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص198. وكذلك: سامي حسن نجم عبد الله، المرجع السابق، ص143.

ومن جهة أخرى يرى الدكتور "شويح بن عثمان" عن جدوى هذا الإجراء وهي مرخص لها بالتعاون الدولي في إطار التعاون اللامركزي، إلا أننا نرى أنها تدابير ضرورية سواء للهبات والوصايا والأجنبية أو التعاون الدولي اللامركزي وأن الأمر ذاته موكل به لوزارة الخارجية، ويعتد بهذا الأمر خدمة وتقديمًا للمصلحة العامة عن المصلحة المحلية. أنظر: شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص198.

(1) وداد علو، المرجع السابق، ص71.

(2) عمار بريق، حنان بن زغي، المرجع السابق، ص252.

(3) سار المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية نفس النهج باعتماده ناتج القرض كمورد من مواردها، وذلك في المادة (11/391) منه بالنسبة للبلدية، وللولاية في المادة (11/427) منه دائمًا.

وفي ذات الإطار تعتمد أغلب دول العالم على القروض لتمويل الجماعات الإقليمية، ففي دول الاتحاد الأوروبي مثلًا، يعتبر نمطا تمويليا مهمًا لتمويل استثماراتها، حيث يغطي فيها أكثر من ثلث نفقات التجهيز، ففي فرنسا وبريطانيا تبلغ ما=

تتمثل أهمية القرض المحلي التنموية في مدى الحاجة الفعلية له، وكذا في استثماره الجيد والفعال وتوجيهه لخلق الثروة، لأن يكون مخصصاً لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل⁽¹⁾، واستعماله في المشاريع الإنشائية ذات الأولوية، ولا يجوز استخدامه لتسديد الديون الأصلية أو في نفقات التجهيز⁽²⁾.

2- صعوبة اللجوء إلى الاقتراض... أي إضافة: يشكل الاقتراض مورداً مالياً خارجياً يساهم في تغذية المالية المحلية للجماعات الإقليمية، غير أنه مرتبط شرطياً بقدرات تسديده من طرفها، بحسب ما تتوفر عليه من إمكانيات للوفاء به⁽³⁾، فيظل بذلك مصدراً احتياطياً لا يُحبذ اللجوء إليه لهذه العواقب.

يشهد واقع اللامركزية المالية عزوف الجماعات الإقليمية عن اللجوء إلى الاقتراض، الأمر الذي يعد أحد عيوب النظام المالي المحلي باعتباره يمثل ثقلاً عليها، كما ينظر إليه من طرف المنتخبين المحليين كضريبة محلية مؤجلة، لوقوع تكلفة تسديده لاحقاً على كاهل الأجيال المستقبلية⁽⁴⁾، فضلاً عن أنه ذو طابع احتكاري ويحتم اتباع إجراءات صارمة، لا تتيح بل لا تتماشى والمقاربات الاقتصادية الحالية وطبيعة هذه الجماعات، كونها لا تُمنح الحرية لها بأن تقتصر من المؤسسات المالية التي تختارها، وفق قواعد السوق وتأمين مصالح كل الأطراف⁽⁵⁾.

أنشأت الدولة سنة 1964 بنوكاً عمومية لتقديم قروض لفائدة الجماعات المحلية، كان أولها صندوق التوفير والاحتياط، إلا أنه وبفعل تقلص الحاجة إلى التمويل طويل الأجل لم يعد في استطاعته تأدية هذه

= نسبته (50%)، وفي إسبانيا والسويد نسبة (30%)، وهو لا يشكل عبء كبير على ميزانياتها إلا في حدود (10%) بفرنسا وإسبانيا وبلجيكا، وبنسبة (04%) في بريطانيا، و(02%) بالسويد. للمزيد أنظر: خيضر خنفر، المرجع السابق، ص 191.

(1) تنص المادة (1/174) من قانون البلدية على أنه: "يمكن البلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل"، وكذلك المادة (156) من قانون الولاية على أنه: "يمكن المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل"، كما تطرق المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 إلى ذات الأمر في المادة (400) بالنسبة للبلدية، وفي المادة (434) للولاية منه.

(2) للمزيد أنظر: لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 9.

(3) تعتبر فوائد القروض ورأس مال القرض من النفقات الإلزامية، وعملية تسديدها عند حلول أجلها، حيث ورد في المادة (1/199) من قانون البلدية على: "لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض".

(4) Cherif Rahmani, Les finances des communes algériennes: insincérité, déficits et bonne gouvernance, Casbah éditions, Algérie, 2002, p85.

(5) أنظر في ذلك: عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 53.

المهام⁽¹⁾، ثم تم بموجب المرسوم رقم (85/85) إنشاء بنك التنمية المحلية الذي احتكر اقتراض الجماعات المحلية⁽²⁾، الأمر الذي اتسم معه الوضع بالجمود مما قلص لجوئها إليه، كما أنها قد لجأت إلى صيغ تمويل أخرى عن طريق القرض المحلي، من خلال دعمها للمشاريع التجارية الموفرة للبلديات مداخل مقابل ضمانات عقارية من ممتلكاتها للمؤسسات المالية، على غرار الأسواق المغطاة، دور السينما...، حيث استفادت أكثر من (750) بلدية بهذه الصيغة التي تمثل إحدى المخارج الناجعة إذا ما أُحسن استغلالها⁽³⁾، كما قد تم مؤخراً بعث الاعتماد على صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، في تقديم قروض للجماعات الإقليمية لتمويل المشاريع منتجة للمداخل⁽⁴⁾.

3- سبل تفعيل دور القرض المحلي: نظراً للأهمية التي يلعبها القرض المحلي في التنمية المحلية وتجسيد استقلالية الجماعات الإقليمية، يتعين جعله كأداة تمويلية أكثر أهمية في بعث ديناميكية اقتصادية على الجماعات الإقليمية⁽⁵⁾، ونرى أنه لتحقيق أهدافه التنموية يستوجب خضوعه لعملية إصلاح وتجديد، من خلال:

(1) العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي "الجزائر أنموذجاً"، النشر الجديد الجامعي، تلمسان، الجزائر، 2016، ص35.

(2) أنظر: المادة (04) من المرسوم (85/85) المؤرخ في 1985/04/30 المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية وتحديد قانونه الأساسي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(19)، المؤرخة في 1985/05/01.

(3) كريم يركي، "دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الدكتور يحيى فارس، المدية، الجزائر، 2010/2009، ص101.

(4) تنص المادة (15) من المرسوم التنفيذي (116/14) المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(19)، المؤرخة في 2014/04/02، على أنه: "يمكن أن يمنح الصندوق مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية، وتمنح هذه المساهمات في حدود الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض، تحدد كفاءات تسيير هذه المساهمات واسترجاعها بقرار من الوزير المكلف بالداخلية".

وتطبيقاً لهذه المادة صدر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، القرار المؤرخ في 2017/03/13 الذي يحدد كفاءات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 2017/08/20.

(5) للرفع من فعالية القرض البنكي في مجال التنمية، فهو مرهون ب: تنوع مصادر القروض المحلية، عقلنة اللجوء للقرض العمومي، تخفيف إجراءات اللجوء للقرض المحلي، تكييف القروض وحاجيات التجهيز المحلية. أنظر: خبضر خنفر، المرجع السابق، ص168.

- إصلاح سياسة الاقتراض المحلي لتمويل استثمارات الجماعات الإقليمية، يتأتى في إطار مقارنة شاملة لإصلاح المالية المحلية، تستجيب معها للحرية في تأسيس والتصرف في الجباية المحلية، وأهمية مواردها الذاتية وكذا قيمة الإعانات والمخصصات التي تساهم بها الدولة لها ومدى القدرة على التصرف فيهما بحرية.

- إعطاء حرية أكبر للجماعات الإقليمية في المبادرة للجوء لطريق الاقتراض، بتحرير نظامه القانوني من خلال تبسيط شروطه وقواعد استعماله، على ضوء مقارنة الانفتاح على السوق المالية والمنافسة البنكية، لانتراع قروض ميسرة، ملائمة وعادلة.

- المرافقة الدائمة والمستمرة من الدولة للجماعات الإقليمية في اللجوء للقرض المحلي بـغية تحسين أدائها المالي، من النواحي التقنية المالية والقانونية، في إطار السياسة العامة الاقتصادية والتنموية والمحاسبية وفقا لأسس الحكم الرشيد ومكافحة الفساد.

- إيجاد مؤسسات بنكية مختصة كبداية مستحدثة، تقدم نوعين من القروض للجماعات الإقليمية، أحدهما بدون فائدة للقيام بعمليات تهدف إلى تجسيد تجهيزات ذات طابع اجتماعي، ونوع آخر تمنح بنسب فوائد أقل من تلك المتداولة في المعاملات البنكية المعروفة⁽¹⁾، وأكثر يُسرًا لتمويل مشاريع استثمارية منتجة للمداخل.

- أن تكون القروض طويلة المدى لتسهيل عملية تسديدها، وأن تكون ضماناتها تتشكل من موارد دائمة وليست استثنائية⁽²⁾، واستحداث آليات أخرى كواسطة ضامن له.

- ضمان التدخل الرقابي الإيجابي للدولة في الاقتراض، من خلال فرض شروط تراعي إمكانيات البلديات والولايات، كأن تحدد سقفًا للاقتراض سنويًا وتحديد نسب الفائدة، وتفرض حصولها على رخص لأجل ذلك، وإقامة تشاور مستمر بينها وبين الإدارة المركزية، وأن لا يؤثر عبء هذه القروض على إيراداتها ويؤدي إلى حدوث عجز في ميزانياتها.

ثالثا: الإعانات الخاصة استمرار لهيمنة الدولة

تتواجد على مستوى إقليم البلدية كل من الولاية والدولة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، وذات الأمر بالنسبة للولاية فالإقليم تتدخل الدولة للمساهمة في تنمية الإقليم، لعل مرد ذلك في المقام الأول

(1) أنظر: جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة، الجزائر، 2014، ص143.

(2) أنظر: خيضر خنفر، المرجع السابق، ص168.

يعود إلى توزيع الاختصاص بين هذه الأشخاص المعنوية تطبيقاً لفكرة اللامركزية في صورتها الإقليمية، ولا يعد مساساً بصلاحيات أي جهة من الأخرى مادام القانون هو المصدر الذي تُستقى منه هذه المهام.

1- الإعانات الخاصة توجيه للخطط التنموية المركزية: يقصد بالإعانات هي كل ما تتقاضاه الجماعات الإقليمية من أموال أو تسهيلات من الغير، وبصفة أخص تلك المبالغ التي تسهم بها خزينة الدولة في الإنفاق على التنمية المحلية، ونفقات المجالس المحلية حتى تضطلع باختصاصاتها القانونية⁽¹⁾.

نظير النقص في الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية والعجز الذي يطبع ميزانياتها، فضلاً عن تزايد النفقات الضرورية الناتجة عن تزايد الحاجات وضرورة تلبيتها، تجد هذه الجماعات نفسها مجبرة في الاعتماد شبه الكلي على إعانات الدولة، فهو مصدر تمويل هام يبعث على استقرار وثبات ميزانية الجماعات الإقليمية⁽²⁾، إلا أنه يحد من استقلاليتها ويجعلها رهينة لتوجيه قراراتها، وتؤثر بشكل واضح لهيمنة الدولة على تحديد أولوية السياسة التنموية على المستوى المحلي ليصبح واقعا شاخصاً ولو تجاوزا مبرراً ومقبولاً في نهاية الأمر، لذلك فما مدى مساهمة هذه الإعانات في تطوير وترقية الجماعات الإقليمية، وبالمقابل وبهذه الصفة هل يمكن اعتبارها دعماً لخطط التنمية أم تحكم فيها وتوجيهها.

إن الهدف من تخصيص وتوجيه الإعانات يعود بالأساس إلى اعتبار الدولة الضامن الوحيد لكل مصالح المواطنين في الدولة كتحقيق العدالة الاجتماعية وحماية المال العام وغيرها، مع تأكدها من توفر الحد الأدنى الأساسية للخدمات العامة لجميع المواطنين، إضافة إلى محاولة الحد من التفاوت الكبير في الإيرادات المحلية بين مختلف وحدات الجماعات الإقليمية، ناهيك عن اعتبار هذه الأموال تعود للدولة فيحق لها مراقبتها وكيفية صرفها من طرف هذه الجماعات المستقلة عنها قانونياً، وكما يعتبر تدخل الدولة بهذه الإعانة لتجنيب المواطن المحلي أعباء إضافية، وتشكل أيضاً فرصة للوقوف على سلامة الوضع المالي لهذه الجماعات⁽³⁾، فلكي نحصل على صورة واضحة تبين العلاقة بين الخزينة العمومية والسلطات

(1) عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 98.

(2) لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 08.

(3) للمزيد راجع: أسامة جفالي، "محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة ميزانية البلدية-"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد(05)، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2017، ص 244. وكذلك: محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986، ص 75-76.

وغالبا فإن الأسباب التي ترمي إلى تقديم الإعانات الحكومية للجماعات الإقليمية، تتمثل في: تعويض عن عدم العدالة في توزيع ثروات السلطات المحلية، وتقديم معونة إضافية للجماعات الضعيفة بصفة خاصة، ورفع مستوى أداء الخدمات والنهوض بها، وكذا المشاركة في تكاليف الخدمات المشتركة بينهما، وهي كذلك وسيلة من وسائل تحقيق الرقابة =

المحلية، أن ننظر في المبادئ التي تعطى على أساسها المنح الحكومية للسلطات المحلية والأهداف التي تسعى لتحقيقها⁽¹⁾.

2- أشكال وصور للتدخل المركزي... الإعانات الخاصة كطريق لذلك: تتلقى الجماعات الإقليمية إعانات ومخصصات تسيير من الدولة⁽²⁾، ويُراعى في ذلك ما هو وارد في المادة (172) من قانون البلدية، وأيضاً المادة (154) من قانون الولاية⁽³⁾، فهي تقدم لها إعانات مباشرة أي مخصصات لقسم التسيير وتوجه عادة لتغطية النفقات الإلزامية وإزالة العجز المالي المسجل في الميزانية⁽⁴⁾، وأخرى غير مباشرة عن طريق تمويل برامج التجهيز والاستثمار كإعانة المقدمة وفق المخططات البلدية للتنمية.

أ- المخطط البلدي للتنمية (PCD): هو المخطط الخاص بإحصاء وتسجيل مختلف جوانب الاستثمارات والمشاريع المعدة لصالح تنمية البلديات، دون الخروج عن المخطط الوطني للتهيئة وقرارات قانون المالية لتلك السنة في الباب الخاص بالاستثمار في ميزانية التجهيز للدولة، كما هو أيضاً مخطط شامل للتنمية

الإشراف، وهي أيضاً سبباً لمساعدة الجماعات الإقليمية أوقات الأزمات والنكبات، ودعم الاقتصاد المحلي بهدف القضاء التدريجي على الفوارق في مستويات المعيشة. أنظر في ذلك دراسة: صبحي محرم، تمويل الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، عمان، الأردن، 1970، ص36.

(1) ج م دراموند، تمويل الحكم المحلي، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1961، ص36.

(2) تأخذ الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية عدة صور، تتمثل في: الإعانات غير المخصصة، إعانات التجهيز والاستثمار، إعانات الميزانية، إعانات تعويضية، إعانات لأغراض اقتصادية. للمزيد حولها، أنظر: لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص8-9.

(3) تنص المادة (172) من قانون البلدية (10/11) على: "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي: - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة بالقانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون، - نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في قانون المالية، تُوجه الإعانة الممنوحة من الدولة للغرض الذي منحت من أجله".

تنص المادة (154) من قانون الولاية على: "تتلقى الولاية من الدولة إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي: - عدم مساواة مداخيل الولايات، - عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو محدد في هذا القانون، - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية، - التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في القانون، - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً، - نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية ولا سيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية، وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله.

(4) لا يمكن للجماعات الإقليمية أن تتحجج بقلة مواردها الذاتية للتخلص من النفقات الإلزامية، كالترام دفع أجور موظفيها، وفي هذا الإطار فهي تطلب إعانات من الدولة لمساعدتها على تجاوز هذا العجز، الذي يندرج ضمن قسم التسيير كمخصصات موجهة تصرف لتغطية نفقات معينة.

في البلدية، جاء لتكريس مبدأ اللامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية، مهمته توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية، يشمل هذا المخطط التجهيزات القاعدية والفلاحية، وتجهيزات الإنجاز⁽¹⁾.

تعد المخططات البلدية للتنمية تجسيداً للامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية، وهي إشراك للبلدية في إعداد الخطط التنموية وتحديد أولوياتها بدمجها في مسار التخطيط الوطني، تعتبر من أهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي الذي يعمل على إعداد هذه المخططات ويسهر على حسن تنفيذها⁽²⁾، لما لها من أثر في تلبية حاجات المواطنين وكذا تحسين إطارهم المعيشي، من خلال إنجاز مجموعة برامج تهدف لفك العزلة عن المناطق المحرومة والحد من الهجرة والنزوح منها، بتوفير الهياكل القاعدية وخلق توازن جهوي بتوزيع الثروة بشكل عادل ومنصف⁽³⁾، لذا فهي حيث تشمل جوانب عديدة أهمها⁽⁴⁾: التطهير، التزويد بالمياه الصالحة للشرب، الصحة والنظافة، البيئة، الطرقات والمسالك، التهيئة الحضرية، الشباب والرياضة، الثقافة والتسلية.

(1) ليندة لونيسي، "المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد(09)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2016، ص228.

(2) إعداد المخطط البلدي للتنمية يعد مظهرًا من مظاهر اللامركزية الإقليمية، حيث تبادر بحرية هذه المجالس الشعبية البلدية بإعداده والسهر على حسن تنفيذه، حيث تنص المادة (107) من قانون البلدية، على أنه: "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، يكون اختيار العمليات التي تتجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي".

وما ينبغي الإشارة إليه وبإلحاح أنه من الجوانب العملية فإن مسألة إعداده لا يشترك فيها المجلس الشعبي البلدي، كعمل قانوني صادر منه بمداولة تعبر عن إرادته في ذلك، ويتعامل معه على اعتباره شأنًا إداريا تقنيا محضًا.

(3) لعلها من بين أهداف اللجوء المركزي للمخططات البلدية للتنمية، هو:

- فعالية الإنفاق العمومي.

- التوزيع المتوازن للنفقات العمومية على المستوى القطاعي يمنح البلديات المتأخرة (المحرومة) للحصول على

الشروط الملائمة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أنظر في ذلك: يوسف سلاوي، "التنمية في إطار الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2011-2012، ص103.

(4) يُعنى المخطط البلدي للتنمية، من خلال مدونة المخططات البلدية للتنمية، بالقطاعات التالية: الطريق، البريد والمواصلات، النقل، الصحة والنظافة، قطاع الثقافة والترفيه، الزراعة، التزود بالمياه الصالحة للشرب، التطهير، قطاع التربية والتعليم، البيئة، البنايات البلدية، التهيئة الحضرية. أنظر: مجلة الداخلية، العدد(0)، الجزائر، 2018، ص80.

تشكل هذه المخططات عنوانًا بارزًا لمرافقة الدولة للجماعات المحلية، حيث هو برنامج الدولة ذو التسيير اللامركزي، بذلك فهو أهم وسيلة للتنمية على مستوى البلدية⁽¹⁾، من خلال تخصيص الاعتمادات المالية اللازمة لتجسيد هذه البرامج، فقد ساهمت الدولة في تمويل المخططات البلدية للتنمية باعتمادات مالية مخصصة لتنفيذ مجموعة عمليات، منذ سنة (2000) كما يظهر في الجدول التالي:

المخططات الخماسية	السنوات	الاعتمادات المخصصة
الأول	2004-2000	175 مليار دج
الثاني	2009-2005	437 مليار دج
الثالث	2014-2010	434 مليار دج
2018-2015	2015	100 مليار دج
	2016	36 مليار دج
	2017	70 مليار دج
	2018	100 مليار دج

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية⁽²⁾

من أجل تفعيل برامج مخطط التنمية البلدي، وإصلاح تقنية الإعانات المقدمة من الدولة⁽³⁾، فإنه يستوجب:

(1) أثر الإعانات المركزية تظهر بجلاء هيمنة الوالي على التنمية المحلية على مستوى البلدية، وسيطرته على توجيهها له كمثل للدولة، بما ورد في المادة (12) من المرسوم (136/73) المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، فبحجة عدم عرقلة سيرورة التنمية يكون للوالي الحق في أن يقوم مقام رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة سلطة الحلول، إذا رفض هذا الأخير أو أهمل تهيئة الشروط الملائمة لإنجاز كل عملية أو استثمار مقيدة بعنوان المخطط البلدي للتنمية. أنظر: المرسوم (136/73) المؤرخ في 1973/08/09 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(67)، المؤرخة في 1973/08/21.

(2) يمكن العودة ل: مجلة الداخلية، المرجع السابق، ص79.

(3) يحدّد قرار وزاري مشترك بين وزير المالية والداخلية والجماعات المحلية، معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع والبرامج المقترحة بعنوان مخططات البلدية للتنمية، في القطاعات المختلفة بالمواد (04)، (05)، (06)، (07)، (08)، (09)، (10) منه.

أنظر: القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2013/02/21 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(40)، المؤرخة في 2013/08/04.

- تخفيف القيود المتعلقة بملاءمة المخطط البلدية لخطط التنمية الوطنية⁽¹⁾، بمراعاة أولوية المناطق بحسب طبيعتها الاقتصادية، الجغرافية والثقافية، وعدم مطالبتها بالالتزام ببنود المدونة بشكلها الحالي، بإضافة أبواب وقطاعات أخرى بها، أو ترك لها حرية التصرف في تقديم أولوياتها.

- الاعتماد على مداوات المجلس الشعبي البلدي بالمخطط التنموي ما يحترم وتوافق والسياسة العامة للحكومة، كمرجع رئيسي في منح وتنفيذ البرامج التنموية، تجسيداََ لممارسة الديمقراطية بالنظر لتشكيلة المجالس المنتخبة وتنوع المشارب السياسية.

- تمكين المجلس الشعبي البلدي مزيد من الحرية في تحديد وتنفيذ خطته التنموية، وذلك بترك المجال له في تغطية العجز المسجل في قطاعات تنموية، التي يرى أنها ذات أولوية ضرورية على مستواها.

- المرافقة التقنية والقانونية لحسن إتباع النصوص والتعليمات، ذات الصلة بالتحضير والإعداد الجيدين للعملية التنموية وفق آلية المخطط البلدي للتنمية.

- تفعيل أدوار المواطن وكل فواعل المجتمع المدني في تقرير تصورهم لتنمية البلدية، وتحديد نسبة من البرامج لتجسيد ذلك بناءً على نتائج الحوار المحلي، بما يدخل ضمن إطار المقاربة التشاركية.

ب: المخطط القطاعي للتنمية (PSD): هو من البرامج الممولة في إطار ميزانية الدولة للتجهيز، ويتعلق الأمر هنا ببرامج التجهيزات العمومية للدولة الخاضعة لأحكام المرسوم التنفيذي (227/98) المؤرخ في 1998/07/23 المعدل والمتمم والمتعلق بنفقات التجهيز⁽²⁾، ضمن فئة البرامج القطاعية غير الممركزة، لذا فهو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصيةً عليه، ويُعد هذا المخطط من طرف المديرية التنفيذية للولاية كلا حسب اختصاصه⁽³⁾، يهدف

(1) ضرورة أن يندرج التخطيط البلدي للتنمية في إطار المخطط الوطني لهيئة الإقليم والمخططات القطاعية والجهوية ومخطط تهيئة الولاية، ويكون ترجمة لتوجهات هذه المخططات على المستوى الجوّاري. أنظر: القانون (20/01) المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (77)، مؤرخة في 2001/12/15، والقانون (02/10) المؤرخ في 2010/06/29 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (61)، مؤرخة في 2010/10/21.

(2) إلى جانب البرامج القطاعية غير الممركزة من البرامج الممولة في إطار ميزانية الدولة للتجهيز، هناك فئة ثانية تتمثل في البرامج القطاعية الممركزة وفقا للمادة (04) من المرسوم التنفيذي (227/98) المؤرخ في 1998/07/13 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (51)، المؤرخة في 1998/07/15، التي تتجسد في المشاريع الكبرى ذات البعد الوطني أو الجهوي هدفها تهيئة الإقليم، وتحتوي على المستوى المحلي على أبعاد جغرافية من شأنها أن تشكل محاور للتشغيل، تسجل هذه البرامج بعنوان الوزارات والهيئات المختصة.

(3) أسامة جفالي، المرجع السابق، ص 245.

طبعاً لتحقيق التوازنات الجهوية، حيث تؤثر هذه المشاريع بشكل مباشر على مستوى التنمية للبلدية التي تنجز فيها، تسجل البرامج باسم الوالي وهو الأمر بالصرف الوحيد لها.

بالرغم من الفائدة التي تعود على البلديات من هذا البرنامج، إلا أنه بناءً على المادة (109) من قانون البلدية، فإنه يستوجب إخضاع إقامة أي مشروع أو برامج تجهيز على إقليم البلدية أو المشاريع في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، لكننا لا نتصور أنه من المعقول أن يبدي المجلس رأياً سلبياً ليمنع أو يرفض أي برنامج يعود بالنفع على المواطن المحلي ويعمل على تحسين الإطار المعيشي له، وهذا الأمر أيضاً لا يعدوا إلا أن يبقى نظرياً بمعنى اعترافاً قانونياً لدور المجلس الشعبي البلدي، وهو لا يمارسها فهو وظيفة أخرى مغيبة أيضاً له.

ج: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (FSGCL): هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، موضوع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، ومقره محدد بالجزائر العاصمة ويمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على اقتراح من وزير الداخلية⁽¹⁾.

تم إنشاء هذا الصندوق سنة (2014) الذي يتولى مهمة إدارة وتسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات⁽²⁾، والولايات⁽³⁾، كان يسمى سابقاً بالصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽⁴⁾، وتتجلى أيضاً مهام هذا الصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات الإقليمية، من خلال تعبئة الموارد المالية وإعادة توزيعها، وضمان الموارد الجبائية التي سجلت نقص قيمة جبائية بالمقارنة مع تقديراتها⁽⁵⁾.

(1) أنظر المادة (02) والمادة (03) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(2) تنص المادة (211) من قانون البلدية على وجود صندوقين للتضامن المالي بين البلديات وضمان المداخل الجبائية، يتمثلان في الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان.

(3) بينما على مستوى الولاية، فحسب المادة (176) من قانون الولاية، فإنه لتجسيد التضامن بين الولايات وضمان المداخل الجبائية، وجد صندوق تضامن الجماعات المحلية وصندوق ضمان الجماعات المحلية.

(4) عقب الإصلاح الذي مسّ الصندوق سنة (2014)، تماشياً مع ذلك وتعزيزاً للمصطلح أو التسمية الجديدة المستعملة له، تم التأكيد عليها مجدداً بموجب المادة (70) من الأمر (01/15) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (40)، مؤرخة في 2014/04/02، التي تنص على أنه: "يستبدل تسمية الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المكرسة بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها، بتسمية صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية".

(5) أنظر المادة (05) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

يمكن تلخيص مجالات تدخله بما هو وارد في المرسوم التنفيذي (116/14) بخصوص التضامن بين الجماعات المحلية، في المخصصات التي يدفعها لفائدتها والمقدرة بـ(60%) لتخصيص إجمالي التسيير⁽¹⁾، وما نسبته (40%) كتخصيص لإجمالي التجهيز والاستثمار⁽²⁾، وأما بخصوص ضمان التقديرات الجبائية فيقوم بتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات، كما ورد في المادة (18) من المرسوم التنفيذي (116/14) سالف الذكر.

تتمثل إيرادات الصندوق في الإعانات السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة لتسيير الصندوق، الهبات والوصايا⁽³⁾، ومن المساهمات الإجبارية للجماعات الإقليمية البلديات والولايات التي يتم تقريرها سنويا⁽⁴⁾، وكذا ما يجبي له من حصص ذات أهمية من نسب تعود له من الضرائب والرسوم المقررة بموجب القوانين، هذا وقد لعب أدوارا مهمة في المهام المنوطة به سواء للتدخل في مجال التسيير أو التجهيز. إن هيمنة وزارة الداخلية على تسيير الصندوق تفقده ممارسة استقلاليتها القانونية على أرض الواقع، مما يجعل تدخلاته محدودة التأثير بفعل الوصاية، في ظل رغبة المركز الشديدة في قيادة وتوجيه التنمية المحلية، ومحدودية تواجد المنتخبين المحليين فيه وضعف سلطتهم عليه.

(1) يتضمن هذا التخصيص: - منح معادلة التوزيع بالتساوي، - تخصيص الخدمة العمومية، - إعانات استثنائية، - إعانات التكوين والدراسات والبحوث.

أنظر المادة (07) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(2) يتضمن هذا التخصيص: - إعانات التجهيز، - مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل. أنظر المادة (12) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(3) المادة (38) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(4) بما تم تقريره في المادة (214) من قانون البلدية، والمادة (178) من قانون الولاية، والمادة (20) من المرسوم التنفيذي (116/14) التي تنص على تحديد نسبتها سنويا بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية.

ووفقا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 20/01/2019 الذي يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق التضامن للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (22)، المؤرخة في 07/04/2019، فتبلغ نسبة مساهمة الولاية لسنة (2019) في صندوق التضامن للجماعات المحلية بـ(02%) من نسبة تقديرات الإيرادات الجبائية التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها مصالح الضرائب الولائية، بينما تساهم البلديات لسنة (2019) فيه بما نسبته (02%) تطبق على تقديرات الإيرادات الجبائية المباشرة وغير المباشرة، التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها مصالح الضرائب الولائية، بناءً على القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 20/01/2019 الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق التضامن للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (22)، المؤرخة في 07/04/2019.

إن نظام عمل الصندوق كآلية للتضامن لا يتضمن إشراك البلدية في المجالات والمشاريع المراد تمويلها، بالرغم من أن أعضاء المجلس المحلي المنتخب هم الأدرى أكثر من غيرهم بوضعية وخصوصية البلدية التي ينتمون إليها⁽¹⁾، لذا يجب إعادة صياغة مساعدات الصندوق للجماعات الإقليمية بترك لها حرية في التصرف في الإعانات المقدمة لها من طرف الصندوق.

ينبغي إدخال جملة إصلاحات إضافية تتمثل إعادة النظر في طريقة تسيير وتنظيم الصندوق، وكذا توضيح وبدقة معايير التوزيع للإعانات، فضلاً عن انخراطه في القيام بدراسات أعمق لتحقيق فعلي لتدخلاته ومجالاتها، واسترجاع دوره السيد في تحقيق التنمية المحلية، كأداة مالية تساهم مع الجماعات الإقليمية في ذلك.

لابدا وبلا موارد أو تأخير من إعادة النظر في مخططات التنمية الوطنية والمحلية، لان الأمر يتعلق بالاستشراف والسلطات القادرة على تنفيذها واقعا قائما، مما يستوجب معه الدقة والجدية والتشاركية في إعداد المخططات التنموية، الأمر الذي يتطلب معه وضوح الرؤية عند المنتخبين المحليين، التي تتأتى بالرفع من مستوى تأهيلهم في هذا الجانب، وكذا تفعيل تقنية الاستشارة وطلبها من المتخصصين كل ما دعت الحاجة لذلك، فضلاً عن إشراك المجتمع المدني الفعلي لإبراز تصوراتهم بخصوص أولويات وكيفيات تنمية مناطقهم، لأن الفشل في التخطيط الجيد والمدروس مصيره مسيرة تنموية عاجزة وفاشلة، ولكونها أموالاً عمومية وغايتها تحقيق المصلحة العامة بتنمية محلية فعالة ومستدامة، كان لزاماً أن نتدارك ونتجاوز العقبات ونعمل على ترقية أداء الجماعات الإقليمية، وإحداث القطيعة مع الممارسات التقليدية للإدارة المتسمة بالفساد والبيروقراطية والعزلة والصمت.

المطلب الثاني

حتمية إصلاح وتجديد نظام الجباية المحلية

إن إصلاح الجباية المحلية هو الأساس لكل إصلاح يمس المالية المحلية، على اعتبار أن النظام الجبائي المحلي هو الإشكال الأساسي الذي تتخبط فيه الجماعات الإقليمية، وماله من أثر على الموارد المالية لها، مما ينبغي أن تتناسب القدرات المالية للجماعات الإقليمية وحجم الصلاحيات المكلفة بها

(1) أسامة جفالي، المرجع السابق، ص246.

وتغطي كافة نفقاتها كفاية، بما يسمح لها القيام بها على الوجه المطلوب⁽¹⁾، فالى جانب السعي إلى تحسين الإيرادات غير الجبائية والتي أبانت عن مردود ضعيف، فإنه ينبغي إعادة الاعتبار لهذا المورد المهم بالإصلاح والتحسين الذي يتمحور أساساً في إعادة تأهيل الجباية المحلية وضمان موارد كافية منها للجماعات الإقليمية، والذي بفضل يؤدي إلى تأكيد استقلال الجماعات الإقليمية المالية كمؤشر على حيازة أمرها وتحقيق أهدافها في ظل المبادأة وحرية المبادرة والتسيير، بأن يباشر الشخص اللامركزي اختصاصاته بمحض إرادته دون أن يحق للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات.

لكن الواقع يشير إلى أن المالية المحلية لجماعاتنا الإقليمية غير واضحة المعالم ومتشعبة، كما أنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمالية الدولة وغير مستقلة لعدم استقلال نظامها الجبائي، بالتالي فإن إصلاح هذا النظام والرفع من مردوديته يعتبر عاملاً فعالاً لإصلاحها، وانتشال البلديات والولايات من العجز في الميزانية الذي تتخبط فيه⁽²⁾، لذلك سنتطرق للنظام الجبائي المحلي بتشخيص معالمه، ثم البحث في الأسس التي تبنى عليها منظومة جبائية محلية خاصة ومستقلة بها، كمطلب ملح وضروري تتجلى من خلاله التجسيد الواقعي للحرية المالية لنظام اللامركزية الإقليمية الجزائرية في فرعين متتالين.

الفرع الأول

ضعف ومحدودية منظومة الجباية المحلية

نظراً لأهمية المداخل الجبائية المحلية حيث تعتمد البلديات مثلاً فيما تفوق نسبته (90%) من ميزانيتها بينما لا تتعدى نسبة (10%) من مداخل أملاكها، فهي تعد بذلك مصدراً أساسياً لتمويلها بالنظر لقصور

(1) عن أحقية الجماعات الإقليمية في ضمان موارد مالية كافية، فهي تتعلق بحجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع، من مصادر إيرادات تخص هذه المجالس، وأن تتناسب هذه الموارد للمجالس المحلية مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها. أنظر: عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 82.

(2) قدّم المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجزائري من خلال اللجنة الخاصة ب"المالية المحلية" في تقريره لسنة (2001)، حلولاً ومقترحات من شأنها إخراج المالية المحلية من وضعيتها الصعبة التي هي عليها، وتتمثل في:

- إعادة تحديد الصلاحيات والمهام بين الدولة والولاية والبلدية.
- ضرورة إدخال تعديلات على موارد الجماعات المحلية بما يتماشى وصلاحياتها.
- إعادة النظر في الجباية الوطنية المرتبطة بها، وبشكل مباشر الجباية المحلية لجعلها أكثر وضوحاً وفاعلية.
- التركيز على إحداث ضرائب محلية مولدة للموارد.
- إصلاح نظام التضامن بين البلديات.
- تجاوز الوضعية الحالية، والتي تقوم بها الدولة لوحدها بتحديد الضريبة من جانب واحد، والإقرار للجماعات المحلية في فرض الضريبة. نقلا عن: محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 205-206.

عوائد ممتلكاتها⁽¹⁾، وهي في مجملها لا تغطي تكاليف التسيير، فما بالك بنفقات التجهيز بأن تكون فاعلاً في التنمية المحلية، ناهيك عن تحقيق الحد الأدنى للاستقلال المالي المتمثل في الاعتماد على مواردها الذاتية بالدرجة الأولى.

أولاً: أسس النظام الجبائي المحلي

تعتبر الجباية المحلية أحد أعمدة النظام المالي المحلي نظراً لمردوديتها مقارنةً بباقي وسائل التمويل الأخرى، وكذا اعتبارها وسيلة تدخلية لتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وينصرف مفهوم نظام جبائي محلي إلى أن تكون للجماعات الإقليمية أي البلديات والولايات، نظام جبائي مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية وصناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية⁽²⁾، فهو بذلك يشكل مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الإقليمية وهيئاتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها لهذه الجماعات بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من أداء الملتزمين بأدائها أو تلك المحولة من طرف الدولة لفائدتها⁽³⁾، بذلك ولأهميتها الحيوية تُعد الجباية المحلية أحد العوامل الواجب ترقيتها من أجل تزويد الجماعات الإقليمية بالوسائل المالية التي تسمح لها بتحقيق أهدافها وتؤدي في تكاملها إلى تحقيق تنمية محلية متوازنة ومتكاملة ومستمرة.

تتمثل الجباية المحلية في جملة من الأحكام الضريبية وأصناف من الضرائب تختلف باختلاف الجهة المستفيدة والممولة بالإضافة إلى اختلاف الوعاء الضريبي⁽⁴⁾، لذا فإنه نرى إيجاد نظام جبائي محلي باتت ضرورة ملحة أكثر من أي وقت مضى، يندرج ضمن إصلاح المالية والجباية المحليتين، والهدف منه تبسيط قواعد الجباية المحلية وإدراج آليات جديدة لتسييره لضمان نجاعته، وذلك بتحديث الإطار القانوني للضرائب والرسوم والحقوق المقررة بموجب القوانين الساري العمل بها، كما يتيح للمجالس المحلية المنتخبة

(1) يوسف مسعداوي، "تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر"، مجلة الحقيقة، العدد(29)، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2014، ص06. وكذلك: محمد عبدو بودريالة، المرجع السابق، ص32.

(2) شعيب بن نصر الدين، "حتمية إصلاح النظام الجبائي - دراسة حالة الجماعات المحلية في الجزائر-"، les cahiers du mecas، العدد(02)، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2006، ص303.

(3) يوسف مسعداوي، المرجع السابق، ص06.

(4) لمصطلح الجباية مفهوم أوسع وأشمل من مفهوم الضريبة، فالجباية تشمل مجموع الموارد والاقتطاعات، التي تمول ميزانيات الجماعات الإقليمية، بينما الضريبة هي جزء من فقط من الجباية. أنظر: عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص15.

صلاحيات جبائية، تسمح بمساهمتهم في التصور والمتابعة والتحصيل، مما يؤدي بالنهاية لتحسين مداخل الجماعات الإقليمية.

ثانيا: طبيعة النظام الجبائي المحلي الجزائري

التعرض للنظام الجبائي المحلي فيه بعض من المبالغة بهذا الوصف باعتباره غير موجود نظريا، وإنما تُحاول استهداف واستجماع مجموعة القواعد التي تسهم في إبراز مظاهره، يرجع هذا لعدة أسباب جعلته متحداً في النظام الوطني، لذا سنحاول تشخيصه والوقوف على حقيقته حتى يسهل علينا معالجته.

1- تشخيص النظام الجبائي المحلي: بداية وبالنظر للنصوص القانونية المؤطرة للجماعات الإقليمية والمتعلقة بها خاصة المالية منها، تظهر هذه الجماعات على أنها تستطيع فعل كل شيء إلا أنها في الحقيقة لا تستطيع أن تفعل شيئا، بمعنى أنها نظريا تستفيد من مداخل وإيرادات متنوعة مكرسة في القانون لكنه عمليا تحصل على نزر يسير جداً من المداخل المقررة لها خاصة الإيرادات الجبائية، وهذا راجع للمشاكل المرتبطة بالتمويل المحلي وخصوصا جبائيتها المحلية، والتي تعود بالأساس لعدم قدرتها على تحديد وعائها الضريبي بمفردها وفي استقلالية تامة منها عن الدولة، فليس من حقها خلق ضرائب جديدة ولا حتى نسب وحجم استفادتها منها، وإنما هي عملية تدخل في صلاحيات الدولة، وفقاً للنصوص القانونية المنظمة للجبائية العمومية، لذلك فهي لا تحصل إلا على الأموال الضريبية الممنوحة لها بنص قانوني⁽¹⁾.

2- لا وجود لمنظومة جبائية محلية مستقلة: يتميز نظام الجبائية المعد للجماعة الإقليمية، بجملة من الخصائص التي جعلته يبرز تحت هيمنة الدولة وسيطرتها، بعدم وضوحه واتحاده مع نظام الجبائية الوطني، فهو أشبه بعلاقة المتبوع بتابعه الأمر الذي لا يستوي مع استقلالية الجماعات الإقليمية، وينعكس سلبا على مردوديته وأدائها، مما لا يمكن الجزم بأن هناك نظاماً جبائياً محلياً خاصاً، نظراً لافتقاده العناصر التي تجعله يتمتع بالذاتية والاستقلال، ويمكن حصر هذه المظاهر في النقاط التالية:

- عدم وجود نظام جبائي محلي حقيقي: بداية لا يمكن أن نعتد بوجود نظام ضريبي محلي خاص بالجماعات الإقليمية بالمعنى التام للكلمة، كما هو موجود بالدول الأوروبية الذي تصوت عليه هذه الجماعات، ويحظى بأهمية بالغة قد تفوق نظام الضريبة للدولة ذاتها، فنظامنا الجبائي المحلي يندرج

(1) جمال زيدان، المرجع السابق، ص 138-139.

ضمن النظام الجبائي العام للدولة، ويمثل جزءاً لا يتجزأ منه وليس مستقلاً عنه بنظام قانوني خاص به⁽¹⁾، بالتالي فقواعده متناثرة بين جملة القوانين الجبائية للدولة، وعلى ضوء هذا فإن النظام الضريبي المحلي في الجزائر تعتمد هيكلته على مفهوم مزدوج للضرائب والرسوم المخصصة بالكامل للجماعات الإقليمية من جهة، والضرائب والرسوم الموزعة بين الدولة وهذه الجماعات من جهة أخرى، فهو بذلك مجموعة غير متجانسة من الضرائب والرسوم المختلفة والتي تعود كلياً أو جزئياً لفائدة الجماعات الإقليمية.

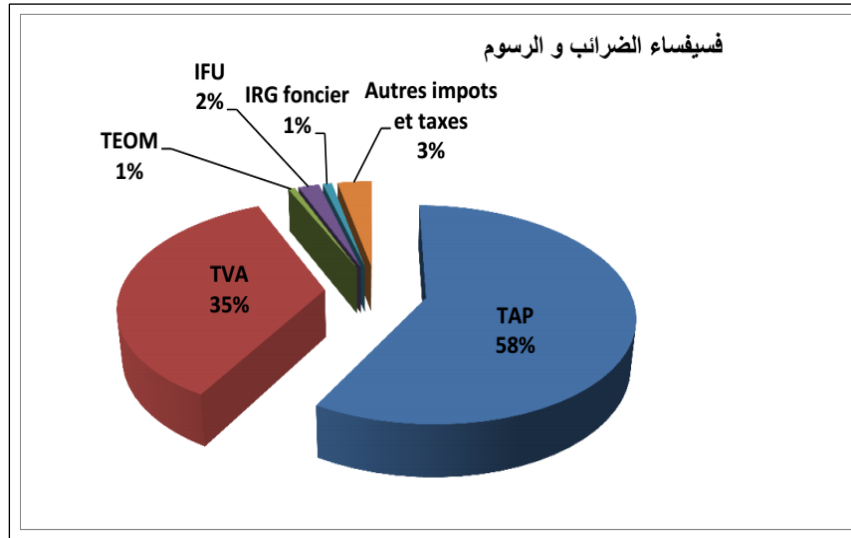
- تبعيته للنظام الجبائي للدولة: يتسم النظام الجبائي المحلي الجزائري بالتبعية للدولة من خلال هيمنتها على المصادر الجبائية وكذا محدوديته للجماعات الإقليمية، مما خلق اللامعادلة في التوزيع بينها وهذه الجماعات، حيث يدر على الدولة ما يقارب (80%) من عائد الجباية مقابل (20%) فقط كباقي البلديات والولايات، وهذا نتاج هيمنة الدولة على الضرائب والرسوم ذات المردود العالي كالضريبة على أرباح الشركات وعلى الدخل الإجمالي وغيرها، مما أفرز وضعاً أوقع الجماعات الإقليمية في تبعية مستديمة تخلع عنها لا محالة استقلاليتها وسيادة قراراتها.

- مردودية ضعيفة الجباية المحلية: إن النظام الجبائي الحالي يتسم بمجموعة خصائص تؤثر على التوازن بين وحدات الجماعات الإقليمية من جهة، وتجعل منه عامل إضعاف لها وإيراداتها من جهة أخرى، وأهم ما يتميز به⁽²⁾:

- فسيفساء من الضرائب والرسوم.
- اختلافات كبيرة في مستوى المداخل مختلف الضرائب والرسوم.
- نظام ضريبي في صالح المناطق الصناعية والتجارية.
- المداخل الضعيفة الناتجة عن ضرائب الأملاك.
- ضعف الموارد البشرية المحلية.

(1) تسعى الجزائر إلى إيجاد قانون للجباية المحلية يكرس نظاماً جبائياً محلياً مستقلاً عن النظام الجبائي العام للدولة، وهذا من خلال تقديم وزارة الداخلية والجماعات المحلية مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية الذي هو قيد الإثراء، في حين خصت المملكة المغربية الجماعات الترابية بنظام مستقل للجباية المحلية في قانون خاص بها، بموجب الظهير الشريف رقم (1.07.195) الصادر في 30 نوفمبر 2007 بتنفيذ القانون رقم (47/06) المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد (5583)، المؤرخة في 2007/12/03.

(2) إصلاح المالية والجباية المحليتين، مجلة الداخلية، المرجع السابق، ص 85. وكذلك: على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>



المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

- صعوبات قانونية: نتجت عن عدم قدرة الجماعات الإقليمية على التكيف مع المتغيرات محلياً، وطنياً ودولياً، وكذا تمركز الإيرادات الجبائية على المستوى المركزي، كما يسجل بهذا الشأن عدم تحيين القوانين المسيرة للجباية وغموضها، بالإضافة إلى عدم تحديث النظام الجبائي لوجود عديد الثغرات فيه ونقص التحفيزات للمكلفين بتحصيل الضرائب والقائمين عليها، الأمر الذي انعكس على ضعف المردود الجبائي، ناهيك عن التهرب والغش الجبائيين، وكما ساهمت النظرة السلبية للضريبة في تفاقم الأمر لغياب الإعلام الضريبي ومعايير الشفافية في التعامل مع المكلفين بها⁽¹⁾.

- قواعد عامة وشاملة للجباية المحلية: هذه القواعد لا تراعي الفوارق بين الوحدات الإقليمية سواء البلديات أو الولايات من حيث خصوصية موقعها الجغرافي أو طبيعة النشاط الغالب فيها، وكذا مستوى النمو الاقتصادي والحضاري، مما خلق اختلاف كبير في مستوى المداخل.

- مركزية مفرطة لقواعد الجباية المحلية: إن هيمنة الدولة في تحديد قواعد فرض الضريبة والرسوم المحلية، وتحصيلها وتحديد نسبها ووعائها، بمعنى اختلال التوزيع العمودي بين الدولة والجماعات الإقليمية، فتحصل الدولة على الضرائب ذات المردودية الكبرى، مقابل ضرائب ورسوم لا يمكن مقارنتها بما تحصل عليه هذه الجماعات الإقليمية، ليثبت أن البلديات والولايات تستفيد قانونياً من الضرائب والرسوم المحلية، إلا أنها في الواقع تحصل على جزء بسيط منها، بمعنى آخر فإن مظاهر تركيز الجباية

(1) محمد حاجي، "رؤية إصلاحية من خلال تشخيص المالية المحلية للجماعات المحلية -حالة البلدية الجزائرية-"، مجلة مصر المعاصرة، العدد(490)، المجلد(100)، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، مصر، 2008، ص457.

المحلية يتحدد في صورتين، يتمثل الأول في السبب الدستوري الذي يجعل تقرير الضريبة من طرف البرلمان، والثاني يبرز من خلال تحويل بعض الضرائب المخصصة أصلاً للولاية والبلدية إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية المسير مركزياً من طرف وزير الداخلية⁽¹⁾.

لذا يتعين حينها أن تكون قواعد الجباية المحلية أكثر عدلاً، مرونةً، وملاءمةً مما هو مقرر في النصوص الساري بها العمل، والنتائج المحققة على أرض الواقع تثبت محدودية هذا النوع من التمويل، فهو بذلك ليس قادراً على الاستجابة للأدوار التي تلعبها الجماعات الإقليمية، الأمر الذي يستوجب معه التفكير في خلق مداخل مالية كافية للتكفل بانشغالات المواطنين، وتحقيق الاستقلالية المالية عن الدولة، وتظهر حتمية إصلاحه بما يؤدي إلى جعله يستجيب لذلك.

الفرع الثاني

مسارات إصلاح النظام الجبائي المحلي... تكريس للفشل

عرف النظام الضريبي للجزائر إصلاحات عدة تتماشى وتساير التوجهات الاقتصادية للدولة، التي أفرزتها المتغيرات السياسية والاقتصادية على المستويين الداخلي والخارجي، لذا فقد نتج عنه وجود هيكل جبائي محلي تفصل من خلاله بين العائدات الجبائية للدولة والخاصة بالجماعات الإقليمية، يسرد فيه الضرائب والرسوم التي تعود للجماعات المحلية كلياً أو جزئياً باشتراك مع الدولة أو صناديق خاصة.

أولاً: إصلاحات الجباية المحلية

لم يكن إصلاح المالية المحلية في عمومها وليدة اليوم، بل كانت محل اهتمام السلطات العمومية منذ الاستقلال، وقد كان لهذه الإصلاحات والتحسينات أثر على النظام الجبائي المحلي بين الإيجاب والسلب في تطويره أو انتكاسته، وعلى المردودية الجبائية بما يزود موارد الجماعات الإقليمية أو يضعفها⁽²⁾، حيث أنه وبموجب دراسة أجراها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط سنة (1997) لفائدة

(1) أنظر: بلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 205-206.

(2) نظير ضعف ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر، ففي فرنسا تمثل ميزانية الجماعات الإقليمية نصف ميزانية الدولة. أنظر: يسمينة عابد، يوسف جحيش، "المصادر التمويلية البديلة للجماعات الإقليمية في ظل انخفاض أسعار النفط (2014-2018)"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد (02)، المجلد (04)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2019، ص 199.

وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تناولت جانبين متميزين تمثلت في جمع آراء المسؤولين المحليين والدراسة الكمية حول إيرادات ونفقات التسيير، وأظهرت هذه الاستشارة بعض الأفكار الأساسية أهمها⁽¹⁾:

- قيام المسؤولين المحليين الذين تمت استشارتهم بربط علاقة مباشرة بين الإدارة المحلية والجبائية المحلية، حيث أن أغليبتهم يسعون إلى أن تكون الجماعات الإقليمية مؤهلة قانونا لتحديد نسب الضرائب والرسوم ضمن حصص تُحدد بموجب القانون.

- إن السلطة الجبائية للبلديات لا يكون لها أي معنى، إلا إذا أخذت بعين الاعتبار خصوصيات كل فئة من البلديات (بلدية ريفية، حضرية، جديدة، قديمة)، وكذا الضغط الجبائي بالنسبة للقدرة الشرائية للمواطنين.

- إن إعطاء الجماعات المحلية هذه الصلاحيات من أجل رفع مواردها الجبائية، يعني منحها سلطة جبائية وهي تجربة لم تسبق في الجزائر منذ إنشاء الجماعات الإقليمية، لأنها تستدعي الكثير من التحفظات حول مصداقيتها ونتائجها، ولهذا لا بد من الحرص على تأطير هذه العملية بمجموعة من الشروط: تحديد الهامش الجبائي، التصويت على المعدل في مداولة المجلس المنتخب المحلي، إعلام السلطة المركزية المستوجب للرقابة من أجل التأكد من سلامة قرار السلطة المحلية وعدم تعسفها والأهم من ذلك وضع استراتيجية لتحضير المجالس الشعبية البلدية للتكفل بهذه المهمة، وذلك عن طريق التأطير الرفيع المستوى للممثلين والموظفين المحليين في المجال المالي بصفة عامة والضريبي بصفة خاصة، فإذا كان المنتخب المحلي لا يعلم حتى مبادئ الضريبة من عدالة ومساواة وتكليف، فكيف له أن يتحكم في تقرير معدلها، إذ لا بدّ من ضمان المصداقية والشفافية في الضريبة لمنع تدمير وتهرب المواطنين من دفعها.

من خلال هذا العمل فإننا نستنتج أنه كانت هناك محاولة لإعطاء سلطة كبيرة للجماعات الإقليمية في المجال الجبائي، لكن هذا العمل لم يجسد أبدا في أرض الواقع، كما أن إصلاح الجبائية المحلية سيكون

(1) إضافة إلى ذلك وفي انتظار أن تتوفر الجماعات الإقليمية على الوسائل المادية والأشخاص المؤهلين للتكفل بتحصيل الضرائب، ألح المسؤولون الذين استُشِروا على الضرورة الملحة على إشراك البلديات في عملية التحصيل سواء بمساعدة القابض البلدي أو بتعزيز وسائله، وقد اقترح المسؤولون المحليون الذين يتوفرون على وسائل هامة وعلى قدرات جبائية بأن تتكفل البلديات مستقبلا بتحصيل : - الرسم العقاري. - الرسم على النشاط المهني. - الرسم الخاص بالتنظيف.

للمزيد أنظر: يوسف سلاوي، المرجع السابق، ص184.

متمراً إذا أُعدت له الوسائل الضرورية للوصول إلى حل للمشاكل المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية في نقص مواردها الجبائية ومن ثم رفع مردوديتها⁽¹⁾.

أ. الإجراءات الموجهة لتدارك الصعوبات التي تعرفها الخزينة: وشملت الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإلزامي بدون كشوفات، والتكفل بكل ديون المجالس الشعبية البلدية والمقدرة بـ (22.03) مليار دج، وبالديون المبرمة مع الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط من أجل إنجاز سكنات اجتماعية والمقدرة بـ (32) مليار دج.

ب. إجراءات مخصصة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها: وتمثلت في تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح (3200) منصب مالي بعنوان قانون المالية التكميلي لسنة (2008)، ويتعلق بالإطارات المالية والمحاسبين ومختصين في الإعلام الآلي لصالح الجماعات المحلية.

- لزيادة الموارد المحلية لابد من مساعدة البلديات على تطوير وسائلها، قصد تحسين مستوى تحصيل الضرائب ومحاربة الغش والتهرب الجبائين.

وتطبيقاً لتوجيهات وتعليمات الحكومة فقد تم بتاريخ 2007/07/09 إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية والجبائية المحلية، وقدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالاً يجب القيام بها فوراً، وورقة عمل على المدى القصير وال المدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات الإقليمية المحلية، ومن بينها التي خصت الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية من أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لاسيما الخاصة بالبلديات، فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قانون المالية التكميلي لسنة (2008)، وتتمثل فيما يلي:

(1) الشروط التي يتعين أن تتواجد في الضريبة المحلية لتتصف بالفعالية وتؤدي الدور المنوط بها، كالتالي:

- ينبغي أن يرتفع دخل الضريبة المحلية الفعالة مع مرور الزمن، كي يواكب النمو الطبيعي للتكاليف، ويلبي الحاجة المتزايدة للخدمات العامة المحلية.
- أن لا تكون كثيرة التأثير بالتقلبات الدورية.
- أن تتوزع على نحو متساوي نسبياً بين السلطات المحلية.
- أن تمثل تمثيلاً حقيقياً للعلاقة بين المواطنين الذين يدفعون الضريبة وأولئك المستفيدين منها.
- أن تكون تكاليف إدارة الضريبة المحلية زهيدة، أي أن ريعها يفوق تكاليفها الإدارية.

للمزيد حولها، أنظر: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية، دراسات منظمة الأغذية والزراعة الخاصة بحيازة الأراضي، روما، إيطاليا، 2004، ص17. أو على الموقع الإلكتروني:

<http://www.fao.org/3/y5444a/y5444a00.htm>، تاريخ الزيارة: 2019/09/15، على الساعة: 21:04.

- تخصيص (50%) من الضريبة على الناتج الخام (IRG) الخاص بالمداخيل الإجارية لصالح البلديات.

- الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.

- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناءً على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.

- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.

- توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات، مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية.

كما أنه وفي ذات الإطار نجد أن هناك عمل قد قام به مجلس وزاري مشترك، قد تضمن اقتراحات لإصلاح المالية والجباية المحليتين في 17 مارس 2008، وقد تضمن هذا العمل تخصيص الكثير من الموارد الجبائية المحلية لفائدة الجماعات الإقليمية مباشرة، وهذا ما سيساعدها في تحصيل موارد مالية هامة ومعتبرة من شأنها أن تدفع بعجلة التنمية المحلية ذاتياً، حيث نجد أنه توصل إلى جعل، ما يلي:

- رسم السكن يُحصّل لفائدة البلديات مع تحديد تسعيرته: يُنشأ رسم الإقامة لفائدة البلديات، التي تقوم بتحديد تسعيرته ومعدلاته، ويقوم بتحصيله تحت مسؤولية القابض البلدي.

- يتم تعديل توزيع نسب الضريبة على الدخل الإجمالي الخاصة بالمداخيل العقارية (RF/IRG) حيث تستفيد الدولة من (50%) و(50%) لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقاً، أي صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية حالياً.

- يتم استحداث رسم تكميلي على التلوث الذي يوجه ويوزع كما يلي: (25%) لفائدة البلديات و(75%) للصندوق الوطني للبيئة ومحاربة التلوث.

وفي إطار مساعي الإصلاح الرسمية دائماً وبموجب مجلس الوزراء المنعقد في 2016/10/04، وتبعاً لتوصيات لقاء الحكومة بالولاية المنعقد يومي 12 و 13 نوفمبر 2016، باشرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية مجموعة من العمليات لمواصلة مسار إصلاح الجباية والمالية المحليتين⁽¹⁾.

(1) أنظر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تاريخ الزيارة 2018/06/29، على الساعة: 16:10، <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>

أوصى المجلس الوزاري بضرورة إعداد قانون للجباية المحلية يجمع كافة الأحكام القانونية المتعلقة بالضرائب والرسوم الخاصة بالجماعات الإقليمية في تقنين خاص⁽¹⁾، ويقوم على جملة مبادئ كبرى، تتمثل في:

- منح سلطات جبائية للبلديات والولايات.
- إعادة تأطير العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية.
- إحداث سياسة جبائية محلية يتم مناقشتها من طرف المجالس الشعبية الولائية.
- إحداث هيئة وطنية استشارية في مجال الجباية المحلية (المرصد الوطني للجباية المحلية)، تُكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية ومساهمتها في تمويل الجماعات المحلية.

-
- (1) يهدف مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية، المُعد من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بناءً على توصيات مجلس الوزراء المنعقد يوم 04 أكتوبر 2016، والرّامية إلى إصلاح المالية والجباية المحلية، إلى ما يلي:
- تحديث الإطار القانوني للضرائب والرسوم والحقوق في إطار التشريع.
 - تبسيط النظام الجبائي المحلي.
 - إدراج آليات جديدة لتسييره لضمان نجاعته.
 - إدراج إجراءات لتدعيم الصلاحيات للمجالس المنتخبة للسماح بأشراك المنتخبين في التصور والمتابعة والتحصيل بغية تحسين مداخل الجماعات الإقليمية المحلية.
 - تسمح هذه الإجراءات في تقييم النظام الجبائي المحلي والعمل على تحسين وتدعيم ميكانيزمات تسييره.
 - أما عن أهم المستجدات التي وردت في هذا المشروع:
 - تأسيس صلاحيات جبائية لفائدة البلديات والولايات.
 - ضمان تمويل الجماعات الإقليمية ابتداء من انطلاق السنة المالية، لمواجهة نفقات التسيير والاستثمار (تستفيد الجماعات الإقليمية من تسيقات شهرية من الدولة بما قيمته (12/1) من الإيراد المتوقع).
 - تكريس مبدأ التعويض المضمون من طرف الدولة لفائدة الجماعات الإقليمية، الناجمة عن نقص الإيرادات بسبب الإعفاءات، أو تخفيضات الجباية المحلية من طرف السلطات العمومية.
 - تأسيس مبدأ استرجاع الرسم على القيمة المضافة لفائدة الجماعات الإقليمية (إدارة التنمية المحلية)، تدريجياً في مقابل تخفيض الرسم على النشاط المهني (3%).
 - تكريس التعاون بين المصالح الجبائية والجماعات الإقليمية.
 - تأسيس مرصد وطني للجباية المحلية، مكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية، ومساهمتها في تمويل الجماعات الإقليمية.
 - إلغاء تخصيص الإيرادات الجبائية، وتوجيه ناتج الجباية المحلية للميزانيات المحلية حصرياً، وتخصيصه حصرياً للتكفل بالمهام المنوطة على الجماعات الإقليمية.

بينما تم التكفل بالتوصيات المنوه بها سابق، فمن أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات، فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قوانين المالية، وتتمثل فيما يلي⁽¹⁾:

- تخصيص (50%) من الضريبة على الناتج الخام (IRG) الخاص بالمداخيل الإجارية لصالح البلديات.
- الزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار، ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.
- توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات، مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية.
- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.
- تخصيص (50%) من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية.
- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.
- إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية، للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.

ثانيا: أثر الإصلاحات على تطور الحصيلة الجبائية المحلية

إدخال إصلاحات على الجبائية المحلية يصب في تمكين الجماعات الإقليمية من تزويد ماليتها وتعزيز أدوارها في تسييرها الحر لها، فهل هذه الإجراءات متعددة السنوات المتتابة أحرزت تقدما، ينذر بمستقبل أفضل للمالية المحلية والتنمية المحلية المستدامة بالتبعية.

1- تطور الحصيلة الجبائية: صرح وزير المالية في لقاء الولاية بالحكومة نهاية سنة (2018)، أن حصيلة الجبائية سجلت ما قيمته (343) مليار دج سنة (2013) و(437) مليار دج سنة (2017)،

(1) أنظر: إصلاح المالية والجبائية المحليتين، <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>، تاريخ الزيارة:

2019/06/22، على الساعة: 15:08.

بنسبة نمو بلغت (27%)، وتمثل عائدات الجباية المحلية (16%) من إجمالي الجباية العادية المحصلة⁽¹⁾.

وفي ذات الإطار والشأن يؤكد وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية أنه زيادة على خارطة الطريق التي رسمناها لتثمين ممتلكات البلديات والولايات منذ سنة (2016)، والتي أحرزت نتائج جد إيجابية في الميدان، فارتفعت قيمة الإيرادات المتأتية من الأملاك المحلية إلى (17%) خلال سنتين (2017 و 2018)، لتصل إلى (02) مليار دج، والتي ستعرف وتيرة متسارعة في المرحلة المقبلة بعد العمل بالقروض المؤقتة التي يمنحها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، من أجل إنجاز مشاريع منتجة ومدرة للمداخيل⁽²⁾.

2- مسح ديون البلديات: تم اعتماد هذه الآلية لانعاش مالية الجماعات الإقليمية وتخليصها من التزامات أثقلت كاهلها، فقد تم مسح ديون البلديات سنة (1991) والمقدرة بـ (05) مليار دج من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وقامت بذات الأمر سنة (2000) مرة أخرى بقيمة (22) مليار دج لكن على عاتق ميزانية الدولة، إلا أن المديونية سرعان ما تتكون من جديد، ليتوضح أن المقاربة المالية ليست حلاً وحيداً في معالجة عجز البلديات، وفي دراسة أجريت سنة (2006) على (990) بلدية تبين أن (571) بلدية منها مدانة بـ (48) مليار دج، يضاف إليها عجز (617) بلدية بقيمة (45) مليار دج⁽³⁾.

- في سنة (2009) تمت عملية أخرى لمسح ديون البلديات تضمنها قانون المالية وقانون المالية التكميلي لسنة (2009)، أتت كوفاء للدولة بالتزامها تجاه البلديات نظير إلغاء عدد من الضرائب المحلية، تأتي في مقدمتها وأهمها ضريبة الدفع الجزائي، الأمر الذي انجرت عليه خسائر مالية كبيرة لها، حيث تم تخصيص مبلغ (40) مليار دج للسنوات الخمس التي تلي هذا الإلغاء.

(1) مداخلة وزير المالية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018، ص04.

(2) مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018، ص08.

(3) يوسف مسعداوي، المرجع السابق، ص12.

الفرع الثالث

إحداث منظومة جبائية محلية

إن الاعتراف بعجز وضعف مردودية نظام الجبائية المحلية الحالي، لهي أولى الخطوات التي تستدعي الدفع بقوة لإصلاحه، مما يستوجب مراجعة شاملة بغية تحديثه وجعله مستقلاً عن النظام الجبائي الوطني، وفق أسس علمية مدروسة واستراتيجية محكمة، لتأهيل الجبائية المحلية وتزويد المالية المحلية.

أولاً: حتمية إيجاد نظام جبائي محلي

لعل جملة العراقيل التشريعية التي تقف عائقاً أمام الجماعات الإقليمية لتحسين جبايتها، تتمثل في مركزية التشريع الجبائي، وسلطة الوعاء الضريبي وتقدير المعدل الضريبي، وكذلك الجهة التي تقوم بالتحصيل، أي الدولة التي تقوم بتقسيمها بينها وبين هذه الجماعات.

تأسيساً على ذلك ونظراً لطبيعة الجماعات الإقليمية ولتحقيق لا مركزية أوسع بتجسيد الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، بات إصلاح الجبائية المحلية أمراً في غاية الأهمية والإلحاح لتحقيق التنمية المحلية، فعليه يستوجب مراجعة شاملة للمنظومة الجبائية يؤدي إلى تأسيس نظام حقيقي وفعال للجبائية المحلية، يعطي دفعاً لدعم ميزانية الوحدات الإقليمية من جهة، ويأخذ بعين الاعتبار خلق مرونة على مستوى تحريك عجلة التنمية المحلية اجتماعياً واقتصادياً من جهة أخرى، بما يعني ضرورة إيجاد نظام ضريبي محلي تتحدد فيه مجموعة الضرائب والرسوم المخصصة من طرف المشرع الجبائي لفائدة البلديات والولايات.

كما يستوجب أن يتضمن منح امتيازات للمنتخبين في تسيير الضرائب المحلية والمساهمة في تحقيق التنمية المحلية، وكذا مراجعة توزيع نواتج الرسوم المهمة ذات المردودية المهمة، وفي إطار إصلاح الإدارة على المستوى المحلي ينبغي تحسين الإيرادات الجبائية التي تغطي ميزانية التجهيز للجماعات المحلية⁽¹⁾، فحتى تستقل الجماعات الإقليمية بنظام جبائي خاص بها، نرى ضرورة اعتماد استراتيجية تكون وفق رؤية منظمة واقعية وتطبق بالتدرج من خلال الآتي⁽²⁾:

- إتاحة فرصة زمنية كافية للجماعات الإقليمية لتجهيز نفسها مالياً، مادياً، وبشرياً، حتى تتمكن من التكفل الأحسن بها وتحقيق المردود المنتظر وبأقل التكاليف.

(1) صبيحة محمدي، المرجع السابق، ص 161.

(2) للمزيد، أنظر: محمد عبدو بودريالة، المرجع السابق، ص 40.

- الانتقال التدريجي الهادئ والسلس للقيام بالعمليات المتعلقة بالنظام المحلي للجباية، من دون فرض ضرائب ورسوم جديدة، بل يفرض ضريبة واحدة وبهودة.
- إن النزعة المالية المحلية السائدة في العالم، تهدف إلى تأمين الوسائل المالية الضرورية لكفالة تغطية النفقات المتعلقة بممارسة اختصاصاتها، وليس تحقيق الاستقلالية المالية للبلديات أو الولايات.
- السعي من خلال النظام المالي المحلي إلى التحسيس بالمسؤولية، وتعبئة المنتخبين المحليين في سبيل البحث وتحصيل الضرائب والرسوم التي تعود إلى ميزانياتهم.
- تعزيز التعاون والتكامل بين المصالح الجبائية والسلطات المحلية، في كل العمليات التي تتدخل بالجباية المحلية.

ثانيا: خصائص النظام الجبائي المحلي

ضرورة أن يتسم النظام الجبائي المحلي بجملة خصائص ومميزات، وذلك بأن يكون بسيطاً واضحاً وشفافاً، مستقر تشريعياً، وأكثر عدلاً وملاءمة وتشاركية، لذا يستوجب إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد هيكلته، وتبسيط قواعده وتأهيل الإدارة الجبائية المحلية التي تقوم عليه، والتي نوردتها بنوع من التفصيل كما يلي في هذه النقاط⁽¹⁾:

1- إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد الضرائب المحلية: تعد هذه المسألة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً باستقلالية البلدية والولاية ومظهراً مهماً في تكريس اللامركزية المالية⁽²⁾، كما أنها مطلباً ملحاً لهذه الجماعات كإحدى الحلول الناجعة لإصلاح المالية المحلية وإنعاشها، وتتمثل في مساهمة البلديات والولايات مع الدولة في تحديد الوعاء الضريبي وسبل التحصيل والتوزيع، أي إمكانية التدخل إلى جانب

(1) يمكن تلخيصها في ثلاثة نقاط أساسية، تتمثل في:

- تبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها.
- مطابقات الجبايات المحلية مع التطور الحاصل في مجال اللامركزية.
- ملاءمة الجبايات المحلية.

أنظر: حميد أبولاس، "قراءة عملية للجباية المحلية على ضوء مشروع القانون الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد (78)، المغرب، 2008، ص 07.

(2) لعل من أهم مظاهر الاستقلالية الإدارية هي الحرية المالية للجماعات الإقليمية، والتي تنعكس من خلالها فعلية وجود اللامركزية بالأساس، وتتجلى في إعداد ميزانيتها باستقلالية، وكذا سلطتها في تحديد الضرائب والرسوم المحلية وتحصيلها.

الدولة في جبايتها والضرائب التي تعود لها أو المعنية بها، فأشراكها يعني تحملها جانباً من المسؤولية لغرض تحسين تسيير المالية العمومية المحلية⁽¹⁾.

واقع الحال يثبت أنه وبالرغم من الفسيفساء المتنوعة من الضرائب والرسوم فالجماعات الإقليمية، فهي لا تملك الصلاحيات الجبائية المحلية كما هو الأمر على المستوى المركزي، فلا يحق للجماعات الإقليمية سواء بلديات أو ولايات إنشاء أي ضريبة أو تعديلها، ولا تحصيلها، أو التدخل فيها، وتنتظر ما يجبي لها من الجهات المركزية المشرفة عليها⁽²⁾، فبالتالي لا يعتبر دورها هامشي بل معدوم بمعنى أنها لا تملك أي سلطة في تأسيس الضريبة المحلية ولا تشارك في تحصيلها أساساً، فالدولة تحتكر تنظيم الجباية وكل ما يرتبط بها، مما يكون لها الأثر السلبي على الجماعات الإقليمية، فأدوارها محدودة على تعبئة مواردها الجبائية من حيث عدم القدرة على التدخل كما أسلفنا، نتاج مركزية تحديد الأوعية الضريبية وكذا تقدير معدلاتها ونسب توزيعها وتحصيلها⁽³⁾، حيث لا تتعدى قدرتها على التدخل في حدود ما يقرره القانون بتثبيت مستويات الاقتطاع فيما يتعلق بالجباية المباشرة كالرسم على التطهير، والرسم على الإقامة، أما تعديل الضرائب والرسوم المحلية فهي حصراً من صلاحيات الدولة، فعلى مستوى البلدية فقد جاء في المادة (1/196) من قانون البلدية (10/11): "لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما"، بينما لم يتطرق قانون الولاية لذلك.

من بين المصاعب التي تعانيها الجماعات الإقليمية في هذا الشأن هو تنوع وتناثر النصوص المنظمة للجباية المحلية، ليصل إلى عشرة (10) نصوص وقوانين مالية مختلفة، فضلاً عن النصوص التنظيمية

(1) ينبغي الإشارة إلى أنه حتى الدول الأكثر تكريساً لنظام اللامركزية لا تمنح للجماعات الإقليمية حرية كاملة في تكييف الجباية المحلية، بالمعنى الذي تحدّد فيه نسب ومعدلات الضرائب والرسوم، وهذا راجع لكون المكلف بالضريبة ينظر للجباية المحلية على أنها عبء آخر يضاف إلى العبء الذي تشكله جباية الدولة، وبالتالي يستلزم على الجماعات المحلية إيجاد موارد أخرى كالقروض مثلاً، لأن زيادة الضرائب والإفراط فيها يمكن أن يؤدي إلى رفض المكلفين بها من جهة أولى، ومن جهة ثانية تعتبر الجباية كأداة تدخل اجتماعي واقتصادي بيد الدولة، يتم فرضها وتطبيقها ضمن مقاربة وطنية كلية، مما يتوجب على الجماعات المحلية مراعاة هذه الجوانب لكي لا يكون تعارض قائم بين الأهداف الوطنية والمحلية.

للمزيد أنظر: يوسف سلاوي، المرجع السابق، ص 181.

(2) في المقابل إعطاء الجماعات الإقليمية مطلق الحرية في تأسيس الضرائب باسمها، سيمس بحرية تنقل الأشخاص والممتلكات، لأن كل وحدة محلية حرّة في تحديد ما تراه مناسباً لها من رسوم وضرائب، كما أن الوفرة المالية المحصلة قد تؤدي إلى انزلاقات جمّة كانتشار الفساد المالي من خلال سوء تسيير ماليتها، وعدم استغلالها بشكل جيد في خدمة وترقية المرافق العمومية المحلية. أنظر في ذلك: جمال زيدان، المرجع السابق، ص 139-140.

(3) للمزيد أنظر: وهيبه برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 321.

الضابطة لكيفيات حساب وتحصيل الرسوم ومداخل الأملاك، بذلك فهي لم تتمكن من تعبئة المورد البشري المؤهل للتحكم الفعال بها، وله القدرة على متابعة هذه الضرائب والرسوم والحقوق التي تعود بالفائدة على ميزانياتها.

من المعلوم أن تقرير الضرائب يتم بشكل مركزي، وما تعلق بتحديد وعائها تحصيلها وتوزيعها تعود لصلاحيحة السلطة التشريعية⁽¹⁾، مما يجعلها تتسم بالجمود وعدم المرونة أي عدم القدرة على التوسع فيها عند الحاجة بالزيادة، وبالنظر للعجز المسجل في مدى تغطية الجباية لنفقات الجماعات الإقليمية، وكذا فشل الإصلاحات المتتابة لتحسينها، فمن المستحسن بداية هو تحقيق مردودية أفضل للضرائب والرسوم الموجودة الحالية.

يساهم إشراك الجماعات الإقليمية في الجباية المحلية، من خلال تحديد الوعاء الضريبي ونسبها وكيفية تغطيتها في رفع مردودية الضرائب الموجودة، كما يهدف إلى تقريب الإدارة الجبائية للمواطن مما يجعل من الجماعات الإقليمية باعتبارها المستفيد الأول منها حريصة في البحث عنها، وتحصيلها فتؤدي إلى تحسين مردوديتها.

تبرز بجلاء إشكالية تحصيلها على اعتبار أن التشريعات المالية المتعاقبة تجعل منها حكراً على الدولة، ويُظن لها على أنه مرفق وطني يُسيّر مركزياً، ضف إلى ذلك كيفيات توزيع واستعمال هاته الضرائب، بما ورد في المادة (26) من التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أنه ومنذ سنة (2002) تم الاعتراف للبلديات بتحصيل رسم التطهير والرسم العقاري بموجب قانون المالية لسنة (2002) كابتكار غير مسبوق وحادثة فريدة في تاريخ النظام الضريبي⁽²⁾، ويعتبر تقدماً ولو طفيفاً سمح من خلاله للمجالس الشعبية البلدية المباشرة في تحديد رسم إزالة القمامات المنزلية طبقاً للأسعار المحددة من قبل المشرع الجزائري⁽³⁾.

(1) المادة (10/140) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) في ذات الشأن تم الاعتراف للبلديات بموجب قانون المالية (2002)، وذلك انطلاقاً من جانفي (2002) فإنه يتم التكفل بالتنصيف والتحصيل والمنازعات المتعلقة بشأن هذا الرسم من طرف المجالس الشعبية البلدية. أنظر: محمد عبدو بودريالة، المرجع السابق، ص 39.

بالرغم من أنه يُسمح للجماعات الإقليمية بتحصيل الموارد ذات الطبيعة الجبائية، الأمر الذي يجعلها تتمتع بالاستقلال المالي، غير أن حدود هذا الاستقلال تبقى ضيقة، ذلك لأن وضع الضريبة والإذن بتحصيلها من اختصاص القانون وحده، كما هو وارد في المواد (195) و(196) من قانون البلدية، وكذا المواد (199) و(200) من قانون الضرائب المباشرة. أنظر: يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 180.

(3) المادة (12) من القانون (21/01) المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (79)، المؤرخة في 2001/12/23.

يتمثل تدخل الجماعات الإقليمية في النظام الجبائي المحلي في حصر حجم المادة الخاضعة للضريبة لقدرتها القيام بها على أحسن وجه، لأن تحديد الوعاء الضريبي يعود بالأساس للقانون، كما يمكن أن يكون لها دور في تحديد نسبة كل رسم محلي في إطار احترام الشروط القانونية التي تضبطها، إضافة إلى قدرتها على حساب مقدار الضريبة وتغطيتها يصبح من صلاحياتها الأصلية⁽¹⁾.

يعتبر المؤسس الدستوري أن الضريبة تدخل ضمن مجال القانون، لذا فكل إصلاح للنظام الجبائي المحلي يرمي لتعبئة الموارد الجبائية المحلية وتحسينها، لا يتم ولا يمكن تحقيقه إلا بتدخل المشرع، والذي نعتقد كخطوة أولى وضرورية وجوبية تجميع ودمج جميع الأحكام المتعلقة بالجبائية المحلية ضمن نص قانوني واحد، يشمل كل الضرائب والرسوم المستحقة للجماعات الإقليمية في تقنين موحد جامع، يسهل معه قراءة وتطبيق الأحكام المتعلقة بالوعاء والتحصيل والإجراءات المتعلقة بالضريبة المحلية.

يتم تحسين مردودية الموارد الجبائية من خلال إعادة النظر في الطرق المعمول لها في توزيع الموارد الجبائية المحلية، كإعطاء المنتخبين المحليين دوراً في تأسيس وخلق أوعية جبائية بما يتناسب مع كل منطقة، ومن ثم زيادة المردود المالي للضرائب المحلية حتى لا تتفرد السلطة المركزية بتحصيل وتوزيع الموارد الجبائية⁽²⁾.

لذا وعطفاً على ما تقدم وبناءً على طبيعة الجماعات الإقليمية، فلا بد أن تتمتع بالاستقلالية المالية التي تمكنها من سلطات قرار فعلية في تسييرها المالي، وأن تملك الحق في تأسيس الضرائب والرسوم⁽³⁾.

2- تبسيط النظام الجبائي المحلي: إن تبسيط النظام الضريبي يؤدي إلى تحسين مردودية الجبائية المحلية، كما يساعد في التقليل من الفساد والسيطرة عليه، ويرتبط هذا المبدأ بمبدأي الملاءمة والمطابقة،

(1) خيضر خنفري، المرجع السابق، ص162.

(2) نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، "الجبائية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات"، مجلة الاستراتيجية والتنمية، العدد(05)، المجلد(03)، جامعة ابن باديس، مستغانم، الجزائر، 2013، ص229.

(3) بن صغير عبد المؤمن، "واقع إشكالية تطبيق الجبائية المحلية في الجزائر"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، <https://revuenadwa.jimdo.com/>، العدد(01)، 2013، ص107. تاريخ الزيارة: 2019/05/02، الساعة: 12:30.

ويذهب الدكتور "يلس شاوش بشير" إلى التأكيد على ذلك، بالقول:

"les collectivités locales doivent être autorisées à voter le taux pour chaque taxe locale"
Voir: Bachir Yelles Chaouche, pour une revalorisation des ressources financières locales, Revue IDARA, N°(01), Algérie, 1995, p24.

الذان يفيدان في إيجاد نوع من التوازي والمواكبة في مكونات منظومة الجباية المحلية وعلاقته بالنظام الجبائي العام للدولة، وكذا حجم الصلاحيات المخولة للجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

يتمثل تطبيق هذا المبدأ من خلال تقليص عدد من الضرائب والرسوم المحلية، وإلغاء بعضاً منها وإدماج مجموعة أخرى مع بعضها، بُغية تأسيس الجباية المحلية على عدد محدود منها والتي تمكن الجماعات الإقليمية من موارد قارة ومتطورة وذات جدوى، كما يلي:

- بغية الوضوح والبساطة والمتابعة في إطار النصوص القانونية الساري بها العمل، يجب إدراج كل الرسوم المحلية والضرائب والحقوق المقررة لفائدة الجماعات الإقليمية، جزئياً أو كلياً في نص قانوني موحد وشامل، بعيداً عن التفتيت والتعقيد وصدوره في كل مرة بموجب قوانين المالية إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً.

- إن أغلبية الضرائب والرسوم التي تجبى لفائدة الجماعات الإقليمية، هي عبارة عن ضرائب ورسوم ذات مردود ضعيف، وهذا راجع إما بسبب محدودية وعائها الضريبي أو قلة المكلفين بها، بيد أنه في الوقت نفسه الضرائب والرسوم التي تجبى لفائدة الدولة ذات مردود مرتفع⁽²⁾، لذا كأولوية أولى بات التقليل من عدد الرسوم بإلغاء بعضاً منها ذات المردود الضعيف من جهة، ودمج أخرى مع بعضها والتي لها نفس الوعاء أو تسري على نفس النشاط لتفادي الازدواجية من جهة ثانية.

- توزيع الضرائب ونسب تحصيلها: يتم من خلال البحث عن توازن أحسن للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات الإقليمية، وذلك بإعادة النظر في نصيب الجماعات الإقليمية من الجباية كما أوردنا سلفاً⁽³⁾،

(1) شاكر الموصدق، "الجبائيات المحلية عنصر فاعل في الحكامة المحلية"، <https://www.marocdroit.com>، تاريخ الزيارة: 2019/10/22، على الساعة: 14:35.

(2) نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص 227.

(3) من أمثلة ذلك الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة، بحسب ما ورد في مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية، في الصفحة (03) منه حيث يمثلان ما نسبته (80%) من مداخيل الإيرادات الجبائية للجماعات الإقليمية، التي يتحتم استخلاصها وتحصيلها من المؤسسات الاقتصادية المحلية العمومية والخاصة بغض النظر عن وضعيتها المالية، والذي يثقل كاهل هذه المؤسسات وتقلل من مستوى إنتاجيتها ومردوديتها، وهذا ينجر عليه نقص الإيرادات الجبائية المحلية، لذا يجب أن يرافقها تحويل جزء من حاصل الرسم على القيمة المضافة للجماعات الإقليمية، حتى يتم تغطية هذا النقص.

وحسب مدير التحليل والموارد المالية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية السيد "أحمد فراري" فإن ما نسبته (58%) من الموارد الجبائية للبلدية مصدرها الرسم على النشاط المهني، و(35%) مصدرها الرسم على القيمة المضافة.

أنظر: أحمد فراري، "السلطة الجبائية للجماعات المحلية لازالت محدودة"، وكالة الأنباء الجزائرية، <http://www.aps.dz/ar/economie/76586-2019-09-18-18-34-28>، تاريخ الزيارة: 2019/10/12، على

الساعة: 22:05.

وجعل الجباية المحلية تتماشى وتتوافق مع أسس ومبادئ اللامركزية الإدارية وملاءمتها مع جباية الدولة، مما يحتم تحويل الضرائب ذات القابلية المحلية أي باسترجاع الضرائب والرسوم ذات طبيعة محلية لفائدة الجماعات الإقليمية بحسب طبيعة كل منها⁽¹⁾، وتأسيس رسوم وحقوق جديدة لفائدة الجماعات الإقليمية، وفي ذات الوقت يجب النظر كذلك إلى البحث في السبل التي تسمح بتحسين مردود التحصيل، بما يستلزم التحكم الجيد في التحصيل وتحديد الوعاء الضريبي.

- تحسين آليات التحصيل: تتم تفعيلها من خلال مكافحة كل ظواهر التهرب والغش الضريبي، والسعي لمحاولة التخفيض من حدة الضغط الجبائي والرفع من شدة العقوبات، كما أنه يستلزم معها توفر المرونة والدقة عند وضع التشريعات الجبائية من قبل المشرع، حتى لا يسمح بوجود ثغرات قانونية التي قد يكون لها أثر في تدني الإيرادات الجبائية المحلية⁽²⁾، فضلاً عن ذلك يجب أن تتسم بالليونة اللازمة والتكيف في تحديد معدلات الضرائب والرسوم، بما يوافق طبيعة وخصوصيات كل منطقة وأولوياتها، وكذا حجم الوعاء الضريبي لتحسين المردود الجبائي المحلي.

3- تأهيل المصالح الجبائية⁽³⁾: يرتبط نجاح النظام الجبائي ارتباطاً مؤثراً بمدى فعالية تنظيم وحسن تسيير الإدارة الجبائية، فنقص الإمكانيات البشرية والمادية والمالية، فضلاً عن كفاءة أعوان الجباية والتحفيزات التي يتقاضونها مقابل أداء هذه الخدمات، ومدى توفر الهياكل الإدارية الملائمة وعلى الوسائل اللازمة والكافية لاسيما العصرية منها كالتيكنولوجية المساهمة في ذلك، كلها عوامل مهمة في جودة ومردودية الأداء، لكننا نعتقد أنها لا تتحقق مرة واحدة هكذا، لذا فيتطلب تأهيل الإدارة الجبائية المحلية

(1) حاول الفقه وضع بعض المعايير التي على ضوءها يتم تحديد الضرائب المحلية:

- ضرورة تمتع الضريبة بسهولة التقدير، وثبات حصيلتها، والتمكن من تقديرها بدرجة كبيرة من طرف المجالس المحلية، وفقاً للمشروعات التي تخطط لها التقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقررة.

- انخفاض تكلفة تحصيلها، حتى لا يضيع جانب كبير من حصيلتها في أجور المحصلين والمحاسبين والمراجعين.

- أن تتميز الضريبة المحلية بوفرة حصيلتها، حتى تساعد على التقليل من آثار الإعانات الحكومية في التمويل المحلي.

- امتداد الضريبة لأكبر عدد ممكن من المواطنين، لما للمشاركة الشعبية من أهمية في إيقاظ الوعي المحلي، وتأكيد الرقابة الشعبية على المجالس المحلية. للمزيد أنظر: عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 165.

في حين يلخصها الأستاذ الدكتور "عبد الحميد عبد المطلب" في: كون المورد المحلي عموماً يتوفر على مجموعة شروط تتمثل في محلية المورد، ذاتية المورد، وسهولة إدارة المورد. أنظر في ذلك: عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 22. وكذلك: محمد بن مالك، ميزانية البلدية واستراتيجية تامين الموارد المحلية، دار علي بن زيد للطباعة والنشر،

بسكرة، الجزائر، 2018، ص 222. وأيضاً: يسمينة عابد، يوسف جيش، المرجع السابق، ص 189.

(2) بن صغير عبد المؤمن، المرجع السابق، ص 107.

(3) حميد أبو لاس، المرجع السابق، ص 11.

مرافقة من طرف المصالح المركزية، وإيجاد هيكلية لتطويرها بغية القيام بالمهام الجديدة تدريجياً، فضلاً عن تكوين الإطار البشري الإقليمي العامل في هذا المجال، وإعادة النظر في نظام الوظيفة العمومية المحلية، فبذلك نرى أنه ينبغي:

- اعتماد تنظيم إداري ملائم: تتم من خلال هيكلية هذه المصالح أو الإدارة الجبائية بما ينسجم والتطورات التي تشهدها الجماعات الإقليمية بصورة عامة والإدارة الجبائية بشكل أخص، ويقوم على أساس توضيح معالم اختصاصات هذه المصالح بشكل يتيح تجسيد المسؤوليات ويضمن تحسين مردودية الأعوان واستقرارهم في أداء مهامهم على أحسن وجه، الأمر الذي سيساهم بلا شك في حسن تسيير ورشادة الجباية المحلية ويساهم في التنمية المحلية.

- توفير إمكانيات مادية واستعمال وسائل حديثة ذات تكنولوجيا متطورة: يجب دعم الجماعات الإقليمية ومدّها بالوسائل البشرية الكافية والقيام بتعيين العدد الكافي من الطاقات المتخصصة بمختلف الأقسام والمصالح الجبائية، لإعطائها نفساً جديداً وتمكينها من تحقيق قفزة قوية في مجال تحصيل الجبايات المحلية، والإسهام بشكل كبير في الرفع من مستوى هذه المصالح، وينبغي تكملة هذا العمل بوضع نظام محفز للتعويضات المالية حتى تكون المردودية أحسن بما يمكن من تفادي الغش أو التهرب الضريبي أو الجبائي.

- تكوين وتدريب مستخدمي المصالح الجبائية: سواء الموظفين بالجماعات الإقليمية وكذا بالإدارة الجبائية، وبغية تحسين أدائهم المالي يستوجب تأهيلهم بشكل مستمر وعصرنة أنظمة عملهم، بما يحقق تحصيلاً أعلى وبتكاليف أقل ويكتسبون قدرة على فض النزاعات المتعلقة بأنشطتهم، وعليه لقد أصبح من الضروري والملمزم تكوين العنصر البشري وتمكينه من التقنيات الجديدة والتطورات المستمرة التي تعرفها الإدارة الجبائية الحديثة.

- تثمين دور المنتخب المحلي: واقع الحال يثبت الدور المحدود للمنتخبين المحليين للتدخل في نظام الجباية المحلية، حيث لا يتمتع رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة بالمعرفة الضرورية واللازمة لمقتضيات العملية المالية وتفصيلاتها، ناهيك عن سبل البحث في كيفية تعزيزها ومتابعتها، لذا يستوجب التكوين المستمر والفعال للمنتخبين المحليين لتعزيز أدوارهم بما يعود بالنفع على تحسين الإيرادات الجبائية.

فنجاح الإصلاح الجبائي وضمان المناخ الملائم لتطبيق مختلف الرسوم، يقتضي وضع أسس جديدة في مجال تكوين موظفي مصالح الجبايات المحلية بصفة خاصة، وموظفي ومنتخبي الجماعات الإقليمية

بصفة عامة، على اعتبار أن العنصر البشري هو الركيزة الأساسية إما في ارتفاع استخلاص الضرائب والرسوم المحلية أو انخفاضها.

- وضع تقنيات جديدة للعلاقات التي يجب أن تربط بين المواطن المحلي الملتزم جبائياً وإدارته الجبائية، باعتماد ثقافة جبائية جديدة تركز على مبادئ الحوار والنشاور المستمر بين الإدارة الجبائية والمعنيين بالجباية لتعزيز التعاون بين الطرفين، الأمر الذي يستوجب تجسيده نوعاً من الجوارية والتشاركية وخلق وعي لدى المكلفين بها، لأن نجاح الجباية المحلية مرهون بمدى انخراط المكلف بالضريبة ووعيه واقتناعه بكون الضريبة التي يؤديها هي تجسيد لقيم المواطنة، وخدمة الصالح العام، والوصول إلى هذا المستوى يحتاج إلى تضافر جهود ثنائية تلعب فيه الإدارة دوراً محورياً في إطار العلاقة مع هذا المكلف، ومع النسق الضريبي ككل⁽¹⁾، وبالمحصلة تعتبر الرشادة الجبائية من رشادة دائرة الإدارة الجبائية، ومن التجسيد الفعلي والفعال لإدارة الجودة الشاملة لإدارة الضرائب⁽²⁾.

(1) نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص 229.

(2) وداد علو، المرجع السابق، ص 201.

المبحث الثاني

تبنى سياسة اقتصادية للتنمية المحلية... التحول نحو البعد الاقتصادي

يأتي إصلاح المالية المحلية لإيجاد حلول ترمي إلى تعبئتها وخلق مصادر تمويل ثابتة إلى تبنى سياسة اقتصادية محلية واضحة ومحكمة ضمن مبدأ التدبير الحر لضمان استقلاليتها، ولعل يأتي في مقدمتها تحفيز الاستثمار المحلي، وكذا الاستغلال الأمثل لكافة الموارد المحلية بالتسيير الرشيد والفعال، مع إيجاد نوع من التعاون والتضامن بين وحداتها وطنياً وكذا على المستوى الدولي، فضلاً عن تمكين هذه الجماعات من الأموال المناسبة مقابل المهام الجديدة المحولة لها أو المكلفة بها، لتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

على هذا الأساس فقد أوصت لجنة "بيار موروا" المكلفة بدراسة مستقبل اللامركزية بفرنسا ووضع مخطط إلى غاية سنة (2015)، بتعميم العمل المشترك بين البلديات وتعزيز الاستقلالية الجبائية للجماعات الإقليمية التي تسمح باختيارات سياسية حقيقية وتمكين المواطنين من مراقبة أحسن فيما يخص استعمال ضرائبهم⁽¹⁾.

يرتكز الإصلاح الاقتصادي للجماعات الإقليمية على رسم وإيجاد سياسة اقتصادية محلية جديدة، وفق خطة تعتمد وتغلب الجانب الاقتصادي في خدماتها واستخدام أملاكها، وابتكارية باستغلال أمثل لمقدراتها، وفق مقارنة شاملة تؤدي إلى تنظيم اقتصاد محلي، الأمر الذي يتطلب رسم خطة طريقة واضحة بغية تنظيم الاقتصاد المحلي، تنبهي لمعالجة كل الإشكالات لا سيما المفاهيمية منها والمتعلقة بالانتقال من الدور الخدماتي الصرف إلى تبنى النظرة الاقتصادية في التسيير والإدارة.

يتطلب أن يكون هذا الانتقال تدريجياً، من خلال القيام بمجموعة إجراءات غير تقليدية، لازمة وصارمة لتحقيقها على أحسن الوجوه، زيادة على ذلك ولتنميين المالية المحلية استوجب البحث في إيجاد بدائل ذات طابع تنظيمي ومالي تسعى لتفعيل التنمية المحلية، بالاعتماد على المبادئ المستحدثة في النظم المحلية المقارنة، والإقدام المتسارع للأخذ بها والاستفادة مما تقدمه من مزايا تخدم أهداف الجماعات الإقليمية وتقوي حضورها على كافة الصعد والمجالات، ذلك الذي سنتطرق له في المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: الاستثمار المحلي والتعاون البيئي كآليات فعّالة لتحقيق التنمية المحلية.
- المطلب الثاني: إيجاد وتبنى خيارات اقتصادية ومالية كآليات لتفعيل التنمية المحلية.

(1) يسمينة عابد، يوسف جحيش، المرجع السابق، ص 199.

المطلب الأول

الاستثمار المحلي والتعاون البيئي كآليات فعالة لتحقيق التنمية المحلية

تتطلب الحاجيات المتنوعة والمتزايدة بشكل مستمر إلى نفقات عامة محلية تغطي تكاليف إشباعها، وكما هو معلوم عن الوضعية المتدهورة للمالية المحلية، والتي تعود إلى أسباب عديدة تتداخل بين السياسية، القانونية، الاقتصادية، والثقافية، فرضتها القواعد الضابطة والمتدخلة في تسييرها والتحكم فيها وكذا النظرة إليها من طرف الجهات المركزية وكذا المواطنين المعنيين بها مباشرة.

لم يعد ملائماً ولا مقبولاً تسيير مالية الجماعات الإقليمية، بالاعتماد على أدوات ووسائل تقليدية تجاوزتها الأنظمة الإدارية والاقتصادية، والتطور يقتضي التقييم والتقييم والذي بطبيعة الحال يتم بإعادة النظر في الأساليب المستخدمة مع الانفتاح والأخذ بالحديث منها وكل ما يمكنه من تزويد مواردها وترقية أدائها في تسييرها على غرار الأنظمة المقارنة.

إن نجاح التنمية المحلية مرتبط بعوامل التمويل لتغطية النفقات وتجويد المرافق المحلية، فالبحث في سبل تعبئة المالية المحلية وترشيدها، أمر في غاية الأهمية على تدبير وتسيير الجماعات الإقليمية، لذا سنتطرق إلى الاستثمار المحلي وكذا مبدأ التضامن والتعاون اللامركزي كآليات تساهم بشكل أو بآخر في تحقيق هذه الأهداف والرقى بالخدمة العمومية المحلية وتفعيل التنمية المحلية المستدامة.

الفرع الأول

تحفيز الاستثمار المحلي

تسند للجماعات الإقليمية أدواراً تنموية هامة تسعى في عمومها إلى تلبية الحاجيات المحلية، بتحسين الإطار المعيشي للأفراد وترقية الخدمات المحلية بحسب إمكانياتها والوسائل المتوفرة لها، على اعتبار أن أي محاولة لبلوغ ذلك، يستوجب تعبئة الموارد المالية وتدعيم الاستقلال المالي الجماعات الإقليمية يقتضي الملاءمة بين الصلاحيات والموارد المالية المتاحة⁽¹⁾.

يعد الاستثمار المحلي من أهم المداخل المؤدية لتحقيق التنمية المحلية، مما يحتم على الجماعات الإقليمية تهيئة الظروف لجذب الاستثمار وتحفيزه، حيث يعد الاستثمار المحلي أحد أهم الآليات الهادفة

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 183.

إلى تحقيق ذلك، لقدرتة على خلق وتراكم الثروات، كمنح المشاريع للقطاع الخاص أو في إطار الشراكة من أجل خلق فرص عمل⁽¹⁾.

أولاً: مفهوم الاستثمار المحلي

يُدعى الاستثمار في نطاق الجماعات الإقليمية بالاستثمار المحلي وذلك تمييزاً له عن الاستثمار الوطني، وهو يخص كل الاستثمارات الإقليمية المحققة على مستوى الإطار الجغرافي للبلديات والولايات، من خلال توظيف الأموال والخبرات والكفاءات في سبيل تحقيق المصلحة العامة لصالح هذه الجماعات في التنمية، والربح كمصلحة خاصة تعود بالنفع الخاص في شكل أرباح على المستثمر.

كما أن الاستثمار يتمثل في تنشيط رؤوس الأموال في مشاريع محلية كدعم المقاولاتية بإنجاز مشاريع في شتى المجالات، فهو يتحقق بإضافة طاقات إنتاجية جديدة إلى الأصول الإنتاجية الموجودة في المجتمع بإنشاء مشروعات جديدة أو التوسع في مشروعات قائمة، فهو بذلك التوظيف الفعال للأموال والأفراد والمؤسسات الوطنية أو الأجنبية لفترة زمنية معينة باستحداث نشاطات جديدة أو توسيع الإنتاج الحالي، من أجل إشباع الحاجات المحلية بخلق الثروة محلياً والمساهمة في تجسيد التنمية المحلية⁽²⁾.

تهيمن السلطة المركزية على مجال الاستثمار وطنياً ومحلياً من خلال ممثليها⁽³⁾، مما يسهل عليها توجيهه والتأثير في فعاليته من خلال خططها التنموية الوطنية والمحلية، حيث أن البلديات والولايات التي ينحصر دورها عموماً في التنشيط، المساهمة، المرافقة والتوجيه، دون حيازة المجالس الشعبية المحلية على عناصر مؤثرة وفاعلة تمكنها حقيقة من جذب المستثمرين من ناحية، وكذا تحسين استغلال الأطر

(1) يسمينة عابد، يوسف جحيش، المرجع السابق، ص197.

(2) عبد السلام عبد اللوي، أمال بويكر، "دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الاقتصاد والمالية، العدد(01)، المجلد(06)، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2020، ص93.

(3) على سبيل المثال فالأحكام الجديدة فيما يخص الاستفادة من العقار الموجه للاستثمار، بحسب وزارة الداخلية والجماعات المحلية: فلقد تضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 أحكاماً متعلقة بأملاك الدولة فيما يخص تشجيع الاستثمار، فالمادة (48) لقانون المالية التكميلي لسنة 2015 التي تعدل وتنم المادة (05) من الأمر رقم (04/08) المؤرخ في 2008/09/01 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، وبموجب هذه الأحكام يمنح الامتياز على العقارات الموجهة للاستثمار حصرياً عن طريق التراضي، بموجب قرار من الوالي.

للمزيد حول هذه الإجراءات المتخذة، أنظر في ذلك: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>، تاريخ الزيارة: 2019/10/28 على الساعة: 22:05.

المتاحة لها بموجب القانون والمتمثلة في الاستغلال المباشر أو اعتماد المؤسسات العمومية البلدية أو الولاية من ناحية ثانية.

ثانياً: دعم الاستثمار المحلي

إن التنمية المحلية المستدامة يجب أن تتصف بالشمولية والتوازن وأن تتم وفق مقاربة تشاركية مع القطاع الثالث، لا سيما الخاص منه الذي بات يفرض نفسه شريكاً مهماً في هذا المجال، لما يحوزه من تقنيات وأموال وخبرات فضلاً عن المشاركة في المسؤولية وتحمل المخاطر كذلك، وباعتماد المبدأ الاقتصادي في الاستثمار "رابح-رابح" الذي يفيد طرفي العلاقة، حيث يتمكن المستثمر من الحصول على أرباح متمثلة في عوائد استثماره، وكذلك يعود بالنفع على الجماعة الإقليمية بنقص ضغط النفقات من حيث مصادر تمويلها وسبل صرفها ومتابعة تنفيذها.

يتطلب توفير مناخ مناسب يعمل على جذب الاستثمار الداخلي أو الأجنبي المتوافق مع الاحتياجات للجماعات الإقليمية وذات أولوية بالنسبة لها، ومتناسباً مع خصوصيات كل وحدة إقليمية وطبيعتها وجغرافيتها ومؤهلاتها، لذا فيمكن لها في الاستثمار فيما تستطيع تسييره واستغلاله مباشرة وفقاً لإمكانياتها وقدراتها المالية، فيما تتطلع للبحث عن مستثمرين فيما يفوق قدراتها الفنية والمالية، لذا فيمكن أن تتدخل الجماعات الإقليمية بما تحوز من إمكانيات وصلاحيات أن تقوم بحرية في تسيير وإدارة وإنشاء مرافق عامة، بهذه الطرق التي نوجزها في:

1- الاستثمار المباشر عن طريق الجماعات الإقليمية: يُعد الاستثمار المباشر أحد أشكال الاستثمار المحلي ويهدف إلى تراكم الثروات وخلق فرص عمل، ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة منها الاستثمار المحلي والأسواق المتناسبة مع المحيط الاجتماعي لكل بلدية أو ولاية، ويتم عن طريق:

- الاستغلال المباشر: يعتبر نمطاً تقليدياً في تسيير المصالح العمومية المحلية، وتلجأ إليه البلديات الصغيرة الحجم والإمكانيات، حيث تتدخل باستخدام وسائلها وأموالها، كمرفق المياه والنظافة العمومية، وينص عليه قانون البلدية في المادة (151) منه، وهو متاح للولايات كذلك في إدارة مرافقها مباشرة بما نص عليه قانون الولاية في مادته (142)⁽¹⁾.

(1) تنص المادة (1/151) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، على أنه: "يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر"، بينما المادة (142) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية على أنه: "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر".

- المؤسسة العمومية المحلية: مكن القانون الجماعات الإقليمية من إنشاء مؤسسة عمومية محلية تتولى إدارة مرفق عام عن طريق مداولة للمجالس الشعبية المحلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها، يمكن أن تكون ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري، فعلى مستوى البلدية فقد تطرقت لها المادة (153) والمادة (154) من قانونها، بينما عالجتها المواد (146)، (147)، و(148) في قانون الولاية.

2- إشراك القطاع الخاص: إن تبني سياسات في إطار الشراكة بين الجماعات الإقليمية والقطاع العام والخاص، من شأنه أن يستقطب المزيد من استثمارات وخبرات القطاع الخاص نحو الخدمات العمومية الرئيسية، في سياق يتميز بالحدودية المالية المحلية وعلى ضوء من المنافسة والشفافية، مما يؤدي إلى تشجيع الشراكة المربحة بين أطرافها، يتوقع أن تؤدي إلى تشجيع تسيير أكثر تكاملا واستدامة للاستثمار المحلي، بصرف النظر عن مصادر التمويل المحلي⁽¹⁾، ويتمثل في الاستثمار الذي يتم بفضل إدارة وإنشاء مرافق عامة محلية، عن طريق التعاقد مع شركاء تتمثل في القطاع الخاص أو العام وطنيا كان أو أجنبيا، هذا الأسلوب فرض نفسه كمعطى مستحدث يساهم في التنمية المحلية، ويأخذ أشكالا متعددة، ونطرح بعض أهم الصيغ التي يتم فيها إسناد تسيير وتنفيذ مشاريع تنمية للمستثمرين لصالح الجماعات الإقليمية، وذلك في صورة:

أ- تفويض المرفق العام: لجأ المشرع الجزائري مؤخرا إلى اعتماد تقنية تفويض المرفق العام، كإحدى الآليات التي يتحمل معها الشريك المسؤولية والمخاطر بحسب حالات تطبيقه، ويغنيها عن البحث في مصدر تمويل نفقات إنشاء وتسيير هذه المصالح المحلية، ويأخذ أشكال عديدة يأتي على رأسها عقد الامتياز ذو الطبيعة الإدارية الذي يتم بموجبه للإدارة العمومية تسمى مانحة الامتياز ويمكنها من تكليف جهة ما شخصا طبيعيا أو معنويا، خاصا أو عاما، يسمى صاحب الامتياز حق تسيير مرفق عمومي لمدة محددة، ويستغله تحت رقابة الإدارة، مقابل مبالغ مالية يتلقاها من المنتفعين من خدمات هذا المرفق⁽²⁾، هذا وقد نص المشرع البلدي عن الامتياز وتفويض المصالح العمومية في المادة (155) من قانون البلدية، بينما جاء في المادة (149) من قانون الولاية على إمكانية المجلس الشعبي الولائي اعتماد

(1) مونية جليل، "تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد(04)، المجلد(08)، المركز الجامعي لمتنراست، الجزائر، 2019، ص106.

(2) ناصر لباد، المرجع السابق، ص282.

الامتياز كخيار ثاني أو كمخرج إذا تعذر تسيير المصالح العمومية اللوائية عن طريق الاستغلال المباشر أو المؤسسة العمومية المحلية.

ب- طرح مشروعات البوت: والذي يعني البناء والتشغيل وإرجاع الملكية⁽¹⁾، فمؤداه تولي القطاع الخاص المحلي أو المستثمر الأجنبي تصميم المشروع وتمويله وتشغيله، وتشغيله خلال مدة الامتياز المتفق عليها، ثم تحويل أصول هذا المشروع إلى البلدية أو الولاية، لذا فيعد فكرة مبتكرة في تفعيل وجذب الاستثمار الخارجي منه خاصة، لا سيما في المشاريع التي تعتمد على استثمارات مالية كبيرة وكذا تتطلب تقنيات وتكنولوجيا متطورة.

ج- عقود الشراكة: إضافة إلى عقود البوت فمن بين العقود الأخرى خاصة بفرنسا هي عقود "ppp"، والتي هي عبارة عن علاقة تعاون بين المؤسسة العمومية والمؤسسة الخاصة، لمدة زمنية معينة في إطار الشفافية، من أجل تغطية العجز العمومي عن طريق الاستثمار الخاص، وإدخال تكنولوجيا وإبداعات القطاع الخاص للعام من أجل تحسين الخدمات العمومية⁽²⁾.

يؤكد الخطاب الرسمي دائما أن إصلاح الشق المالي للجماعات الإقليمية في صلب اهتمامه، إلا أننا نرى أنه لا يترجم حقيقة إلى أرض الواقع ويظل مناسباتيا يفتقد لاستراتيجية علمية واضحة المعالم والأهداف، لذا وفي إطار خطط السلطة المركزية وفي مخطط عمل الحكومة التي تقر بأنها تدعم الجماعات الإقليمية من خلال حزمة إجراءات تخص الجانب الاقتصادي، بترقية الاستثمار الاقتصادي على المستوى المحلي وذلك بتحرير المبادرة الاقتصادية، بعيدا عن كل العراقيل البيروقراطية وتبسيط إجراءات اعتماد الاستثمارات ومنح عقود الامتياز على العقار الاقتصادي⁽³⁾.

بالرغم من اعتراف الدولة بأن طريقة التحكم في الجماعات الإقليمية يثقل كاهلها ويشنت جهودها، بما يؤكد أن الإشكال ليس في الإدارة الإقليمية فقط بل لغياب الإرادة السياسية الحقيقية برؤية واضحة وشاملة، وتأسيسا عليه فخارطة الطريق التي ترمي إليها وزارة الداخلية والجماعات المحلية تهدف إلى بروز اقتصاد

(1) أنظر: العربي غويني، المرجع السابق، ص 69. فهو يمكن الجماعات الإقليمية أن تحل محل الدولة وتدخل في شراكة مع القطاع الخاص عن طريق (B.O.T) من أجل إنشاء مجمعات صناعية، استصلاح أراضي، إنشاء مركبات سياحية، بحسب طبيعة المناطق الموجودة على مستوى الإقليم المحلي. أنظر: العربي غويني، نفس المرجع، ص 78.

(2) يسمينة عابد، يوسف جحيش، المرجع السابق، ص 199.

(3) وزارة الداخلية والجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، الجزائر، أكتوبر 2015، ص 04.

محلي، يؤدي إلى تحرير المبادرات المحلية قصد تهيئة الإمكانيات والثروات العديدة التي تزخر بها أقاليمنا لاسيما تلك التي تعاني حاليًا من تأخر على غرار المناطق الحدودية⁽¹⁾.

فإذا كان الاستثمار المحلي يمثل دورًا هامًا بالنسبة للفعل التنموي المحلي، يستوجب معه وضع خطة محكمة من أجل القيام بالمشاريع التنموية على المستوى المحلي، فالقانون المنظم للجماعات الإقليمية أعطى لها سلطة لإقرار وبرمجة مشاريع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمشاركة الشعبية والإمكانيات الذاتية في مشاريع البرامج المحلية إلى جانب الدولة، فهي لوحدها لا تستطيع التصدي لكل المشاكل التي يواجهها المجتمع، بل هي في حاجة إلى شراكة مع فواعل عديدة كالقطاع الخاص والعام بمشاركة المجتمع المدني، لتحفيز وجذب الاستثمار الوطني والأجنبي.

ثالثًا: دور الجماعات الإقليمية في تحفيز الاستثمار المحلي

تلعب الجماعات الإقليمية دورًا مهمًا في دعم الاستثمار المحلي، فهي تعد نوعًا من التدعيم وآلية جد مهمة لجذب الاستثمار وتشجيعه وعاملاً قوياً لاستقرار واستمرار هذه الاستثمارات على الإقليم، كما أنها قادرة على جلب العديد من الاستثمارات ورؤوس الأموال إليه من خلال التعاون المشترك مع الدولة لخلق بيئة أو مناخ أعمال⁽²⁾.

من هنا كان لزامًا على الجماعات الإقليمية العمل على تشجيع استثماراتها وتطويرها، لضمان استقلاليتها عن إعانات السلطة المركزية وذلك بتوفير تمويل ذاتي، وبالتالي تحقيق تهيئتها المحلية، خصوصًا وأن الإطار القانوني يشجع ويدعم الاستثمار المحلي من خلال عديد المزايا والضمانات الممنوحة.

تنص المادة (111) من قانون البلدية (10/11) على تشجيع الاستثمار المحلي وترقيته، حيث ورد فيها أن: "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته"، بينما تطرق قانون الولاية إلى دور المجلس الشعبي الولاوي في التنمية الاقتصادية من خلال تشجيع الاستثمار لاسيما في المادة (82) منه، من خلال

(1) مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018، ص03.

(2) Voir: Mohammed Lazreg, Godih Djamel torque, Les finances des communes algériennes: Enjeux et perspectives The finances of the Algerian municipalities: Challenges and perspectives, Recherches économiques et managériale, N°(24), Faculté des Sciences Economiques et Commerciales et des Science de Gestion, Université Mohamed Khider, Biskra, Algérie, 2018, p65.

المساهمة باتخاذ الإجراءات اللازمة لجذب الاستثمار، من تسهيلات في العقار الصناعي وهياكل استقبال الاستثمار وتمويله.

1- معوقات وعراقيل الاستثمار المحلي: إن أول ما يصطدم به الاستثمار المحلي هي العراقيل البيروقراطية التي تمارس في الإدارة على صنوفها ومستوياتها، فضلاً عن تحيز الإدارة وغياب حياديتها، مع عدم قدرة الموظف المحلي على التجاوب بشكل إيجابي ومثمر في تفكيك الصعاب والاجتهاد في إيجاد مخرج وحلول لإشكالياته، تتعلق بطبيعة الحال بهذا الموظف من خلال مستوى تكوينه وفلسفة ونمط التسيير المحلي ومركزه المهني، مما يؤدي إلى انتكاسة البعد الاقتصادي للإداري المحلي نتاج بطء وتعقيد إداري وعدم اكتراث مستخدمي الجماعات الإقليمية لأهميته الاقتصادية والتنمية على أقاليمهم.

إن ضعف الاستثمار المحلي مرده في شق معتبر منه إلى الصعوبات القانونية والتنظيمية الناشئة عن تعدد القوانين، وتناثرها، وعدم تماسكها وواقعيتها، إضافة إلى التعديلات المستمرة عليها وتتنوع الأنظمة المتدخلة فيه، إضافة إلى ضعف الوسائل القانونية المادية والمالية التي تتمكن من تحفيزه، لعدة أسباب تتلخص في عدم موازنة سعة مجال التدخل المحلي مع الإمكانيات المتاحة لها، فمجال الاستثمار المحلي تغطي كل الميادين نظراً لاعتماد مبدأ الاختصاص العام في توزيع الاختصاص وتحديد بين الدولة والجماعات الإقليمية، ناهيك عن هشاشة التنظيم الهيكلي وعدم استعداده الكامل للتعامل معه بفاعلية ونجاعة، مع ما يميزها من تقلبات في السياسات العامة المرتبطة بالاستثمار كالتقديرات والجبائية منها.

يعد الفساد الإداري والمالي سبباً كافياً لتعطيل التنمية، وتوفير بيئة طاردة للاستثمار من القطاع الخاص والعام خاصة الأجنبي، مما يفوت فرص الاستثمار على ترقية المرفق العام، نظراً لضعف الرقابة بكل أشكالها أو لفسادها وغياب المساءلة والمحاسبة، وعدم فعالية القواعد القانونية المتعلقة بها نتاج عدم وضوحها ولا مسابقتها لمتطلبات البيئة الاقتصادية التي تشهد سرعة في التطور والتبدل.

يلعب الاستقرار السياسي العام والإداري المحلي دوراً مهماً في استقطاب رؤوس الأموال والرفع من قيمة الاستثمارات المحلية، في القيام بإنشاء مشاريع أو تقديم خدمات من خلال تسيير المرفق العام المحلي، بمعنى غيابه وتذبذبه هو حرمان هذه الجماعات من تحقيق أهداف لصالح هذه الجماعات الإقليمية.

2- سبل تحفيز وترقية الاستثمار المحلي: يمكن للجماعات الإقليمية المعنية مباشرة بالاستثمار التدخل لإصلاح ما يعرقل تطويره وترقيته، بإزالة كل العراقيل التي تقف عقبة في تحقيق أهدافه، وقد اتجهت الحكومة إلى القيام ببعض المبادرات من خلال ورشات تعنى بهذا الشأن، حيث تمحور النقاش ودار حول الدور الجديد الذي تلعبه الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار، علماً أن هذا التوجه تفرضه الوضعية

الاقتصادية الحالية التي تمر بها البلاد، بفعل انخفاض أسعار الموارد النفطية، وهو ما أدى إلى ضرورة تفعيل آليات جديدة ومبتكرة من أجل خلق الثروة، والسعي نحو تحقيق الإقلاع الاقتصادي المنشود، وتركزت النقاشات حول كيفية تنمية الأقاليم وتطوير قدراته وتثمين موارده البشرية، الطبيعية، الإنتاجية وتحريك جاذبيته وميزته التنافسية.

بناءً على ما سبق وفي هذا الإطار تم التطرق إلى مواضيع جوهرية، يتطلب فيها رفع الصعوبات وتجاوزها باقتراح حلول وتوصيات ذات طابع استعجالي في المجالات التالية:

أ- الاستثمار الجيد المدر للمداخل الذاتية المحصلة، وذلك بحسن استغلالها وتسييرها من طرف المجموعات الإقليمية أو بأي طريق من طرق التسيير، بالانفتاح على القطاع الخاص، ووفقا لقواعد اقتصاد السوق⁽¹⁾.

ب- تطوير العرض العقاري الموجه للاستثمار بجميع أشكاله الصناعي، الفلاحي، الغابي، السياحي... وهو ما يتطلب مراجعة بعض النصوص القانونية والتنظيمية.

ج- دور الجماعات المحلية في تنمية القطاع الفلاحي والمساهمة في حمايته وترقيته.

د- تبسيط الإجراءات الإدارية لاسيما لا مركزية جميع إجراءات طلبات رأي المطابقة، والرخص والاعتمادات الإدارية قصد تخفيف وتسريع الإجراءات المتعلقة بتجسيد مشاريع الاستثمار.

هـ- دور الجماعات المحلية في مرافقة المؤسسة، لاسيما في تقديم تسهيلات أكبر لإجراءات منح الصفقات العمومية للمؤسسات المصغرة ومساعدة المؤسسات المصغرة الناجحة من أجل توسيع نشاطها.

و- تثمين السياحة لجعلها في قلب ديناميكية التنمية المحلية، بتبسيط وتسهيل عملية الاستثمار في مناطق التوسع السياحي من أجل الخواص والمناطق الغابية.

أمّا فيما يخص التوصيات والاقتراحات التي جاء بها المشاركون في الورشة، تنصب في مجملها في سياق تعميق مسار اللامركزية⁽²⁾، والتسيير الجوّاري للمسائل الاقتصادية الحيوية التي تُعنى بالاستثمار.

(1) يقول الدكتور "يلى شاول بشير": تحوز الجماعات الإقليمية على أملاك عقارية ومنقولة هامة، واستعمال هذه الأملاك من طريق الغير عن طريق الاستغلال باسم البلديات يؤسس مورداً أو منجماً مالياً معتبراً للبلديات.

Voir: Bachir Yelles Chaouche, op.cit. p27.

(2) حيث أنه ولبلوغ لا مركزية حقة تتماشى وخصوصية المرحلة، ترى الحكومة أنه ينبغي المرور بعدة مراحل، كما يلي: مرحلة خلق الثروة المحلية والبعد عن التفكير الربعي، مرحلة تحرير المبادرة، مرحلة تحمل المسؤولية تجاه المواطن، مرحلة النوعية، مرحلة الإدارة الإلكترونية. يمكن العودة ل: مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018، ص04.

زيادة على ما تم تقديمه من حلول وأدوات ولأجل تحفيز الاستثمار المحلي بمساهمة المجالس الشعبية المحلية، يمكننا القول أن هناك إمكانيات أخرى متاحة للجماعات الإقليمية لأجل تفعيل وجذب الاستثمار فيها، من خلال طرق التمويل المتاحة لها أو بالاستعانة بشركاء التنمية على المستوى المحلي، بغية تقليل النفقات وتحسين الإيرادات المحلية بالاستفادة من كل الفرص التي توفرها:

- القروض: بتفعيلها والاستفادة منها على اعتبار أنه عن طريقها يتم إنشاء مشاريع استثمارية منتجة للمداخيل، مهما كان مصدرها، لا سيما في مجالات البنى التحتية، السياحة والصناعات التقليدية، الفلاحة، الأسواق، فضاءات التسلية والترفيه وغيرها.

- الوقف: يمكن اعتباره أيضا مصدراً مدرّاً للمداخيل، ويتم بالاستثمار فيه بحسب طبيعته، وقدرته على خلق الثروة خاصة ما يمكن جلب فوائد من الميادين ذات الطبيعة الثقافية والسياحة الدينية والتراث، واستغلال ما ينتج عنه في تزويد المالية المحلية، بإعادة استثمارها في مشاريع أخرى ذات بعد اقتصادي ونفع عام، دون المساس بطبيعة الحال بأصل الوقف.

- الزكاة: تعتبر مصدراً تمويلياً مهماً تقليدياً ينبع من ثقافة المواطن المحلي، يُساهم في التنمية المحلية المستدامة، بالاستفادة من حصائلها وتوظيفها في إنشاء وتحديث المرافق المحلية، تؤدي إلى خلق مناصب عمل من ناحية، وتحسن من مالية الجماعات الإقليمية من ناحية ثانية.

- صناديق استثمارية محلية: تلاقى الجماعات الإقليمية مصاعب عدة في تلقي القروض بشكل ميسر ومريح، وكما تعاني من عراقيل تتعلق بالوصاية على ماليتها التي في غالب الأحوال عند هذه الجماعات تعاني عجزاً، لذا فإن إيجاد صناديق استثمارية ذات مصدر تضامني تعاوني محلي، أو بالشراكة مع البنوك الوطنية تتمكن من خلالها الحصول على تمويلات مناسبة لمشاريعها منفردة أو مع شركائها في التنمية المحلية.

- تحسين الاستعداد لجذب الاستثمار المحلي بتهيئة كل السبل والظروف الملائمة للاستثمار ومتطلباته، سواء في البنى التحتية أو العقار الصناعي وكذا هياكل استقبال الاستثمار والمساهمة في تشجيع تمويل الاستثمارات.

- العمل على القيام بإصلاحات ضريبية تتوج بإيجاد نظام جبائي محلي، يتجه نحو توسيع الأوعية الضريبية، وتخفيض معدلات الضريبة، ومحاولة جعله أكثر استقرارًا ورسوخًا يوفر بذلك مناخ جيد للاستثمار⁽¹⁾.

الفرع الثاني

ضرورة تحسين وترقية التضامن والتعاون المشترك واللامركزي بين الجماعات الإقليمية

يعتبر التعاون بين الجماعات الإقليمية من أهم العوامل المساعدة في تطويرها، لمساهمة في النهوض بالتنمية المحلية ويؤدي إلى تحقيق المزيد من الاستقلالية، ويجسد بذلك أهم أهداف اللامركزية الإقليمية، لذا فقد باتت كأساس وليس كركيزة ثانوية في الخطط والسياسات التنموية، فضلاً عن كونها عامل مهمًا في العلاقات الدولية كرابط للشراكة والدعم بين الدول.

يضمن التعاون المشترك الداخلي بين وحدات الجماعات الإقليمية التكامل المالي بينها، من ذلك تجميع الضرائب وإعادة توزيعها بالتساوي على الوحدات المحلية كإحدى صور التكامل، والغرض منه إيجاد نوع من إعادة التوازن المالي لها، ويمكن أن يتخذ هذا التضامن عدة أشكال منه ما هو محلي من قبيل التعاون المشترك بين الوحدات المتجاورة أو بين بلديات الولاية الواحدة، وآخر خارجي (دولي) على أن يكون ذلك ضمن إطار قانوني كإبرام اتفاقيات ثنائية (شراكة) أو متعددة⁽²⁾.

أولاً: التعاون المشترك بين البلديات

يعد التعاون المشترك وسيلة جد هامة في تحقيق التنمية المحلية، وتكريس المظاهر التضامنية بين هيئات ووحدات اللامركزية الإقليمية، لا سيما وأن مبدأ التضامن يعتبر من أهم المبادئ الحديثة للأنظمة المحلية المقارنة، ويحظى باعتراف ضمن النصوص القانونية لها.

1- مفهوم التعاون المشترك: هو آلية فعّالة في مساهمته لممارسة الجماعات الإقليمية (البلديات) لمهامها، يعزز التقارب الأفقي اللامركزي الإقليمي ويكرس التضامن بين وحداته، فهو يؤدي كذلك إلى تعزيز

(1) في هذا الشأن ينبغي مثلاً إضافة الضرائب البيئية ضمن النظام الضريبي المحلي، على أساس أن الشركات والمؤسسات تقصد ممتلكات الجماعات الإقليمية للاستثمار، فهي تستهدف العقارات والأراضي والثروات المحلية والغابات والشواطئ وغيرها، الأمر الذي يستوجب معه فرض الجباية الخضراء، وتفعيلها لمكافحة التلوث وحماية البيئة من جهة، وخلق التوازن مع الأهداف الاقتصادية للمستثمرين من جهة أخرى، بحيث تعزز الرسوم البيئية المحلية هذه الفكرة، على اعتبار أن السياسة الجبائية يجب أن تعتبر كوسيلة تمكن من التوفيق بين التقنية الاقتصادية واحترام البيئة.

أنظر: محمد الزين باركة، عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 46-47.

(2) شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 264.

التقارب والتنسيق وفضاءً لشراكة حقيقية بين البلديات، فضلاً عن بعده الاقتصادي فهو يساهم في حسن تسيير المرافق العامة وتجويد الخدمة العمومية وترقيتها، بالرفع من كفاءة التسيير المحلي وحشد جهود البلديات لتجاوز المصاعب والعراقيل التنموية التي تعجز على مجابقتها منفردة لمحدودية إمكانياتها البشرية والمالية وكذا المادية⁽¹⁾.

يسمح التعاون المشترك بين البلديات بالاقتصاد في النفقات والتقليل من إهدار المال العام، لمساهمة في هذا التعاضد الناتج من تسخير حد أدنى من الوسائل والإمكانيات الذاتية لكل بلدية، فهو بذلك حل ناجع لتحقيقه أهداف تنموية بأقل التكاليف، مما يعود بالفائدة الاقتصادية على البلدية ويعطي نفساً إضافياً لماليتها وقدراتها، لذا وبالنظر للنتائج التي يحققها بات يحوز على دوافع قوية لتطبيقه ومبرراً للأخذ به⁽²⁾. كما هو دعم لاستقلالية البلديات بما يتوافق ومقتضيات اللامركزية الإقليمية، كون أسلوب التضامن بين وحدات الجماعات الإقليمية من أهم الأدوات التي تمكنها من تحقيق استقلاليتها في اتخاذ القرار المحلي، بما يوفر لها من وسائل ذاتية مشتركة وتبعدها من تدخل السلطات المركزية⁽³⁾.

سعيًا وراء تطوير نظام الإدارة المحلية وخلق التعاون بين المجالس الشعبية المحلية، لأجل تنفيذ وإدارة مشاريع الخدمات المشتركة⁽⁴⁾، وتجسيداً لمبدأ التعاون المشترك بين البلديات المتجاورة وفي إطار تقديم

(1) أنظر في ذلك: عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 184.

(2) مبررات الأخذ بمبدأ التعاون المشترك بين البلديات، تتمثل في:

- استكمال النقص المالي الذي تعاني منه وحدات الإدارة المحلية.
- يساهم نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في تخفيف الأعباء الواقعة على عاتقها وتقوية العالقات فيما بينها للنهوض بالتنمية المحلية وتجسيد التضامن المالي بينها من خلال المساعدات المالية وضمان الموارد الجبائية في حالة تسجيل انقص قيمة مقارنة بتقديراتها المالية.
- توفير إطار للعمل المشترك والتضامن المحلي.
- يساهم التضامن بين وحدات الإدارة اللامركزية الإقليمية في توحيد الجهود وتكاملها والتخفيف من ظاهرة تفاوت الإمكانيات بينها.

- ترشيد النفقات المحلية وتفعيل تحصيل الإيرادات: يساهم في تكريس الشفافية والتقليل من الفساد ألن العمل الجماعي أسلم من العمل الفردي، كما يوسع النظرة لدى القيادات المحلية بخصوص التنمية المحلية وزيادة قدراتهم التخطيطية والتنفيذية وتصويب القرارات من خلال تبادل الخبرات التي تتشكل عن طريق العمل المشترك.

للمزيد أنظر في ذلك: أحمد شريفي، "نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر وتأثيره على أدائها"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد(09)، جامعة البليدة2، الجزائر، 2016، ص 389.

(3) أحمد شريفي، نفس المرجع، ص 389.

(4) فريدة مزياي، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد(06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص 63-64.

الخدمة لمواطنيها⁽¹⁾، فإن القانون يمكّن ويجيز لبلديتين متجاورتين أو أكثر وفي إطار التعاون المشترك أن تقرر الاشتراك في إنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة بين البلديات لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك بينها، ويسمح كذلك بتعاقد وسائلها، فضلاً عن كونه يُساعد على ترقية فضاء الشراكة والتضامن بين هاته البلديات التي تتبع لولاية واحدة أو عدة ولايات.

يتم إنجاز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يُصادق عليها عن طريق المداولات من مجالسها المنتخبة، يكون محور تعاونها في شؤون التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها، كما يمكنها من تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية فعليه، ولضمان استمرارية العمل المحلي ودوام نشاط المرافق العامة المحلية، فإن الإمكانيات الذاتية للمجالس الشعبية المحلية مهما بلغت فإنها تبقى غير كافية للقيام بكامل صلاحياتها والتزاماتها⁽²⁾.

2- واقع التعاون المشترك: تعزف البلديات عن التفكير في الأخذ بالتعاون المشترك وترى أن واقعه بائساً، ذلك بالنظر لعديد العوامل التي يأتي في مقدمتها عدم التناسب بين الاختصاصات والموارد المالية والبشرية الخاصة بها، كما أنها تفتقد لإمكانية التحكم في تسييره وأنظمتها فضلاً عن غياب ثقافة محلية تنم

(1) أخذ التعاون المشترك بموجب أول قانون للبلدية المتمثل في الأمر (24/67) ثلاثة أشكال، تمثلت في:

1- النقابة البلدية بنص المادة (13) منه.

2- ملتقيات المجالس البلدية بحسب المادة (26) من ذات القانون.

3- الأموال والحقوق المشاعة بين عدة بلديات، وقد وردت في المادة (27) منه أيضاً.

بخصوص القانون (08/90) فقد أخذت شكلين تمثلاً فيما يلي:

1- إحداث مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، بما ورد في نص المادة (09) من قانون البلدية (08/90).

2- إنشاء لجنة مشتركة بين البلديات، نصت عليه المادة (11) من هذا القانون.

تطرق المشرع الجزائري للتعاون المشترك في قانون البلدية (10/11) في الباب الثاني من القسم الخامس تحت عنوان: التعاون المشترك بين البلديات، وخصّه بالمواد (215)، (216)، (217). بذلك فقد أغفل بعض التفاصيل ويعتبر تراجعاً مقارنة بسابقه على الأقل، فالقانون (08/90) الملغى في المادة (10) منه الذي منح الشخصية المعنوية للمصالح المشتركة والمؤسسات العمومية المشتركة المنشأة لهذا الغرض، والتي تنص على: "تتمتع المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..". أنظر: المادة (10) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية.

بينما تعرض لها مشروع الجماعات الإقليمية بشيء من التفصيل، موضحاً إجراءاتها وكيفية تمويلها ومجال التعاون لا سيما: - تهيئة وتنمية مشتركة لأقاليمها. - إدارة وإنجاز وتسيير الممتلكات والتجهيزات المشتركة. - إنشاء وضمان تسيير المصالح العمومية الجوارية. - إنشاء مؤسسات عمومية محلية، تتكفل بمهام المرفق العمومي المحلي. - ترقية بصفة مشتركة النشاطات الاقتصادية المربحة بطريقة مباشرة أو عن طريق الشراكات المبرمة. أنظر في ذلك: المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية، في المواد (28)، (29)، (30)، (31)، (32) منه.

(2) أحمد شرفي، المرجع السابق، ص 388.

عن فهم سليم لنظام الجماعات الإقليمية، إضافة إلى ثقل الوصاية وبطء تجاوبها مع متطلبات تطبيق الجماعات الإقليمية لحرّياتها، وفي الأخير نعتقد أن هذه الجماعات لا تريد أن تتحمل المسؤولية كشخص معنوي عام مستقل، وتدخّل معارك تراها مغامرة وخاسرة في الأخير، على اعتبار أن الدولة ستتكفل عاجلاً أم أجلاً بملف عجزها المالي بشكل من الأشكال⁽¹⁾، ليبقى الوضع على حاله دون القدرة على الإقدام في الاستفادة من الغير كشريك يعود بالنفع المشترك بينها أي البلديات⁽²⁾.

3- سبل ترقية التعاون المشترك: يتعين أن يلقى مبدأ التعاون المشترك سبيلاً لأن يكون واقعاً ملموساً، بتوضيح وتبسيط إجراءاته وكذا التحسيس لدى المنتخبين المحليين بأهميته، والتحفيز والتشجيع على القيام به، وإصدار كافة النصوص التنظيمية المتعلقة به التي بتأخرها يعد تأجيلاً لتنفيذ نص صدر ليُطبق، زيادة على ذلك يستوجب معه مرافقه من طرف الدولة بتسخير إدراتها في متابعة تنفيذها من البداية إلى النهاية، وكذا بتأهيل وتدريب موظفي البلديات المعنية بها، هذه الإجراءات كفيلة بأن ينتقل من تحنيط النصوص إلى حقيقة الميدان، لما له من فوائد عديدة إيجابية على مواطني البلديات المتجاورة الذين قد تتعطل مصالحهم أو يعانون مصاعب بشأنها، فالتعاون والتنسيق بخصوص برامج تنمية لإشباع حاجياتهم المشتركة يؤدي إلى التكامل بين أطرافه، كتوزيع الماء، صيانة الطرق، النظافة والكهرباء، المدارس، وأخرى كبرامج السكن والمنشآت الرياضية والترفيهية... وغيرها.

ثانياً: التضامن بين بلديات الولاية الواحدة

يعتبر شكلاً جديداً من التضامن بين بلديات داخل نفس الولاية وهو الذي ورد بنص المادة (68) من قانون المالية التكميلي لسنة 2015⁽³⁾، كما يلي: "يمكن البلديات التي تحوز موارد مالية معتبرة أن تمنح، في إطار التضامن المالي المحلي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، إعانات لفائدة البلديات التابعة إلى نفس الولاية بواسطة ميزانية الولاية التي تنتمي إليها".

يعتبر التضامن بين بلديات الولاية الواحدة نوع من التضامن الأفقي المحدد داخل نفس الولاية فقط، وي طرح شكلاً جديداً منه على اعتبار محدودية نطاقه الجغرافي، إلا أنه يقوي روح التعاون بين بلديات الولاية الواحدة لا سيما المتجاورة والمنسجمة منها، ويجسّد المعنى الحقيقي لفكرة اللامركزية الإقليمية كرباط

(1) Essaid TAIB, La Coopération Intercommunale en Algérie, Revue Droit et science politique, N°(12), Faculté de droit de Sidi Bel Abbes, Algérie, 2016, p10.

(2) أنظر: عيسى بن قدور، "التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(05)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012، ص322-323.

(3) أمر رقم (01/15) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

تضامني بصوره الاجتماعي الثقافي والاقتصادي، ومن النواحي الإجرائية يتم هذا التضامن عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي تسمح بتقديم الإعانات المالية من مآليتها لبلديات في نفس الولاية عن طريق ميزانية الولاية، ويكون بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي الذي يمنحها ذلك عن طريقه كواسطة بين بلديات الولاية، وباعتباره من يقوم بالمصادقة على ميزانية الولاية كذلك.

ثالثاً: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كإطار عملي لتحقيق التعاون المحلي

سبق وأن تعرضنا للإعانات التي يقدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، باعتبارها إحدى السبل التي تساهم في تمويل مشاريع الجماعات الإقليمية، فأى دور يلعبه الصندوق في تنمية الموارد المحلية باعتباره آلية للتضامن بين الجماعات الإقليمية، ومدى قدرته على المساهمة في التنمية المحلية، وتحقيق الأهداف التضامنية المنشأ لأجلها.

بحسب المواد (215) من قانون البلدية (10/11) والمادة (176) من قانون الولاية (07/12)، وكذا المادة (04) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، فإن هذا الصندوق يتولى تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية⁽¹⁾، وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لذا وبالنظر لتنظيمه الإداري وصلاحياته فهل له القدرة على القيام بمهامه بفعالية واستقلالية عن السلطة المركزية؟، وبناء عليه فهو يتميز بجملة خصائص تتحكم في فعالية أدائه ومردوبيته تجاه الجماعة الإقليمية بوصفه آلية تضامنية وطنية، بين تبعيته للمركز ومساهماته في التنمية المحلية ثم إلى سبل تحريره وإصلاحه.

1- تبعية مفرطة للصندوق للسلطة المركزية: تظهر وتتجلى هذه التبعية للإدارة المركزية، من خلال تركيبته التي تشهد حضوراً بارزاً ومؤثراً لأعضائها من جهة، والوصاية الشديدة المطبقة على قراراته من

(1) بالعودة لهذه النصوص نجد أن المشرع لم يوحد المصطلح بينها، فقد وردت في المادة (211) من قانون البلدية على أساس أنها الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان، بينما تم ذكرها في قانون الولاية بصندوق تضامن الجماعات المحلية، وصندوق ضمان الجماعات المحلية بموجب المادة (176) منه، وفي المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، فقد سماهما بصندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وبموجب المادة (70) من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، فقد اعتمد تسمية "صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية"، فما يجب قوله وجوباً في هذه الحالة هو ضرورة استدراك المشرع والمنظم للأمر وتوحيد المسمى في كافة النصوص المتعلقة به، لأننا نظهر وكأننا أمام صناديق مختلفة من الناحية الشكلية على الأقل، زيادة على ذلك يجب استبدال مصطلح الجماعات المحلية كما وردت في الدستور بالجماعات الإقليمية، ليصبح بذلك "صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية".

جهة أخرى، الأمر الذي جعلته أداة طيعة إضافية في يدها لتوجيهه الوجهة المركزية، وتقويض فكرة استقلاليته، ومصادرتها بما يخدم سياسات وأولويات مخططات السلطة المركزية، لذا سنحاول بيان تركيبته وطريقة عمله وأثر الوصاية المفروضة عليه.

أ- هيكل إداري متنوع بوجود قوي للإدارة المركزية: حسب المادة (23) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، فإن الصندوق يدار من قبل مجلس توجيه ويتم تسييره من طرف مدير عام، إضافة إلى ذلك فهو مزود بلجنة تقنية، في حين تولت المادة (35) من ذات المرسوم التنفيذي بيان كيفية تنظيمه، نتطرق لها كما يلي:

- مجلس التوجيه: تتجلى هيمنة السلطة المركزية على تسيير المجلس ابتداءً من رئاسته المكفولة للوزير المكلف بالداخلية أو ممثله، وكذا في تشكيلته المختلطة بين المعينين وممثلي الجماعات الإقليمية، وعليه فيتكون مجلس التوجيه من⁽¹⁾:

- سبعة (07) رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم⁽²⁾.
- ثلاثة (03) رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم⁽³⁾.
- واليين (02).
- أربعة (04) ممثلين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- ثلاثة (03) ممثلين عن وزارة المالية.
- ممثلاً واحداً (01) عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية.

يمكن للمدير العام للصندوق أن يشارك في اجتماعات مجلس التوجيه بصوت استشاري، كما أنه يتولى أمانة مجلس التوجيه.

(1) أنظر المادة (24) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(2) يتوزع أعضاء مجلس التوجيه من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، حسب المادة (02) من القرار المؤرخ في 2014/12/29 المحدد لكيفيات انتخاب ممثلي المنتخبين في مجلس توجيه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (24)، المؤرخة في 2015/05/13، بانتخاب عضو عن كل منطقة من المناطق التالية التي تتبعها مجموعة من الولايات: شمال وسط، شمال شرق، شمال غرب، الهضاب العليا شرق، الهضاب العليا غرب، الجنوب شرق، الجنوب غرب.

(3) يتم تمثيل الأعضاء الثلاثة من رؤساء المجالس الشعبية الولائية، ويتوزعون كما يلي: عضو من منطقة الشمال، عضو من منطقة الهضاب العليا، وعضو عن منطقة الجنوب. أنظر المادة (02) من القرار المحدد لكيفيات انتخاب ممثلي المنتخبين في مجلس توجيه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية السابق الذكر.

يجتمع مجلس التوجيه في دورتين عاديتين سنويًا على الأقل، ويمكن لرئيسه أن يدعو في دورة غير عادية أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضائه أو من طرف المدير العام للصندوق، هذا الأخير يقوم باقتراح جدول الأعمال وبناءً عليه يتم تحديده من قبل رئيس مجلس التوجيه⁽¹⁾، الذي لا تصح اجتماعاته إلا بحضور ثلثي (3/2) أعضائه على الأقل، ويتداول⁽²⁾ بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين، ويرجح صوت الرئيس في حال التساوي⁽³⁾، مما تؤكد ما أسلفنا قوله بخصوص الهيمنة الفعلية للمركز على تسيير الصندوق، أي أن نظام اتخاذ القرارات يرحح كفة السلطة المركزية⁽⁴⁾.

- اللجنة التقنية للصندوق: تتشكل هذه اللجنة من تسعة (09) أعضاء، كما يلي⁽⁵⁾: المدير رئيسًا، خمسة (05) ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية المحلية من بين أعضاء مجلس التوجيه، ثلاثة (03) أعضاء ممثلين عن الوزير المكلف بالجماعات المحلية من غير أعضاء مجلس التوجيه.

بالنظر لتشكيلة اللجنة التقنية فهي تشهد حضورًا قويًا للمنتخبين المحليين مقابل ممثلي السلطات المركزية، مما يعطي انطباعًا أوليًا عن حدوث توازن ومكانة لممثلي الجماعات الإقليمية، إلا أن الأمر ليس كذلك فموضوعيا وبالتمعن في صلاحيات هذه اللجنة نجدها تتمثل في الرقابة اللاحقة وينحصر دورها في تقديم رأي أو توصية أو ملاحظة لمجلس التوجيه تهم تنفيذ برامج الصندوق ومشاريعه، وإبداء رأيها في التقارير الدورية للمتابعة والتنفيذ والتقييم التي يعدها المدير العام⁽⁶⁾، لذلك فهي مكلفة بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه، وتكلف بمتابعة وضعيات

(1) أنظر المادة (26) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(2) يتداول مجلس التوجيه بحسب ما جاءت به المادة (28) من المرسوم (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، في النقاط التالية: مشروع النظام الداخلي، البرامج السنوية والمتعددة السنوات للصندوق، مشاريع الميزانيات التقديرية، مشاريع اقتناء الأملاك المنقولة والعقارية والتنازل عنها، الهبات والوصايا، تقرير النشاط السنوي والحسابات الإدارية.

(3) المادة (27) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(4) نسيمه قادري، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليًا: وجه للتمويل المركزي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد (01)، المجلد (17)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2018، ص 554.

(5) أنظر المادة (29) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

(6) وردت المهام المكلفة بها اللجنة التقنية للصندوق في المادة (30) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير، والتخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار، ومتابعة وضعيات نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية.

- المدير العام للصندوق: يتم تعيينه بموجب مرسوم لم يتم تحديد طبيعته، باقتراح من الوزير المكلف بالداخلية مما يعني تبعية بصورة أخرى وهيمنة لسلطة المركز، يساعده أربعة (04) رؤساء أقسام، ويمارس المدير العام صلاحياته في إطار مسؤوليته عن تسيير الصندوق، فتخول له السلطة السلمية والتأديبية على جميع المستخدمين، وبذلك يتولى مهام عديدة وردت بالمادة (34) من أهمها⁽¹⁾:

- تعيين المستخدمين الموضوعين تحت سلطته وينهي مهامهم.
- يعد مشروع النظام الداخلي للمجلس واللجنة التقنية، ويعرضه على مجلس التوجيه للموافقة عليه، والسهر على تنفيذه.

- يحضر اجتماعات مجلس التوجيه واللجنة التقنية، ويتولى تنفيذ مداورات مجلس التوجيه.
- يمثل الصندوق أمام القضاء ويضمن الأمن والنظام داخله، وهو الأمر بصرف ميزانية الصندوق⁽²⁾.
- يعد التقارير الدورية لمتابعة وتنفيذ وتقييم نشاطات الصندوق.
- إعداد سندات الإيرادات، ويبرم الصفقات أو الاتفاقات أو العقود أو الاتفاقيات المتصلة بأهداف الصندوق.

خلاصة القول بشأن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هو خضوعه لوصاية وزير الداخلية من حيث أوجه عدة، تظهر في كون رئيس مجلس التوجيه مع غلبة المعينين ممثلي الجهات المركزية بما فيهم المدير العام للصندوق، بوجوده وحيازته للصوت المرجح، فضلاً عن قدرته على جمع مجلس التوجيه في دورات غير عادية.

كما تتجلى السيطرة المركزية ومصادرة الاستقلال المفترض للصندوق المشخص، في الوصاية التي تتوقف عليها تنفيذ مداورات مجلس التوجيه على موافقتها ضمن الآجال المحددة قانوناً، وفوق كل هذا فهي تملك أيضاً حق الاعتراض على هذه المداورات صراحة⁽³⁾.

(1) لمعرفة كافة مهام المدير العام للصندوق، يمكن العودة للمادة (34) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

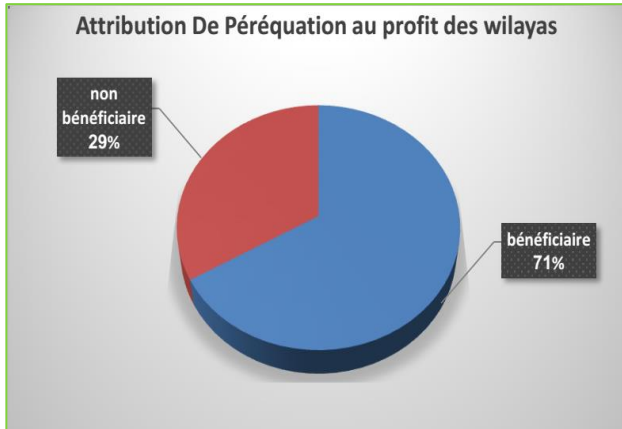
(2) يُعد الوزير المكلف بالجماعات المحلية هو الأمر بالصرف الرئيسي لحساب صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، بحسب المادة (83) من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

(3) المادة (4/28) من المرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

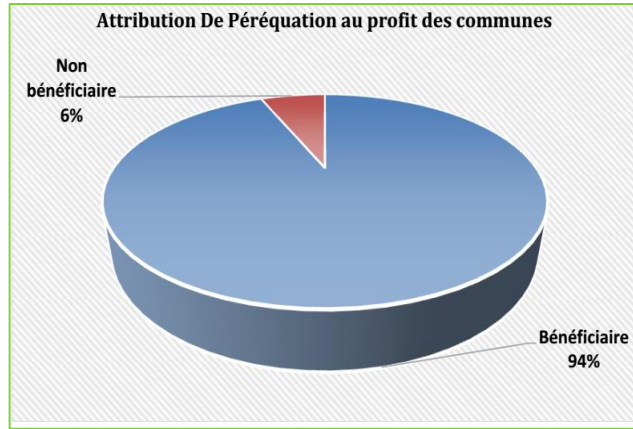
ب- طريقة العمل....خضوع تام للوصاية: زيادة عما تقدم فإن الصندوق يخضع لهيمنة مركزية بخصوص تسيير ماليته والتحكم فيها، فالمدير العام أمر بصرف ميزانية الصندوق ولا يتم ذلك إلا بموافقة وزير الداخلية، على اعتبار أنه أمر بالصرف الرئيسي لحسابات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، كما أن الصندوق بموجب مرسوم إنشائه وتنظيم عمله قد أحال الكيفيات والمعايير المعتمد عليها في صرف المساهمات المقدمة من قبل الدولة إلى قرار يصدره الوزير المكلف بالداخلية، فهو بذلك يجسد السياسة المركزية للتنمية ويوجهها، وبمناخ تمويل مركزي غير مباشر للجماعات الإقليمية، مما يؤكد أنه مرتبط ارتباطاً عضوياً وموضوعياً بقرارات السلطة المركزية، وبالمحصلة ولكونه تابع إدارياً وتنظيمياً للمركز فلا يمكن تصور أن يكون مستقلاً مالياً⁽¹⁾.

2- مساهمة الصندوق في التنمية المحلية.... تدخلات بإرادة مركزية: في إطار ممارسة مهامه كآلية للتضامن وضمان للجماعات المحلية، فقد كانت له تدخلات معتبرة، ونكتفي ببيان ذلك على سنة (2017) ومدى أثر هذه التدخلات على التنمية المحلية⁽²⁾:

أ- تخصيص منحة معادلة التوزيع بالتساوي: خصص الصندوق منحة معادلة التوزيع بالتساوي والمقدرة ب: (83.66) مليار دج، وزعت كما يلي: (73.66) مليار دج لفائدة (1442) بلدية، (10) مليار دج لفائدة (34) ولاية.



تقسيم منحة معادلة التوزيع حسب الولايات



تقسيم منحة معادلة التوزيع حسب البلديات

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

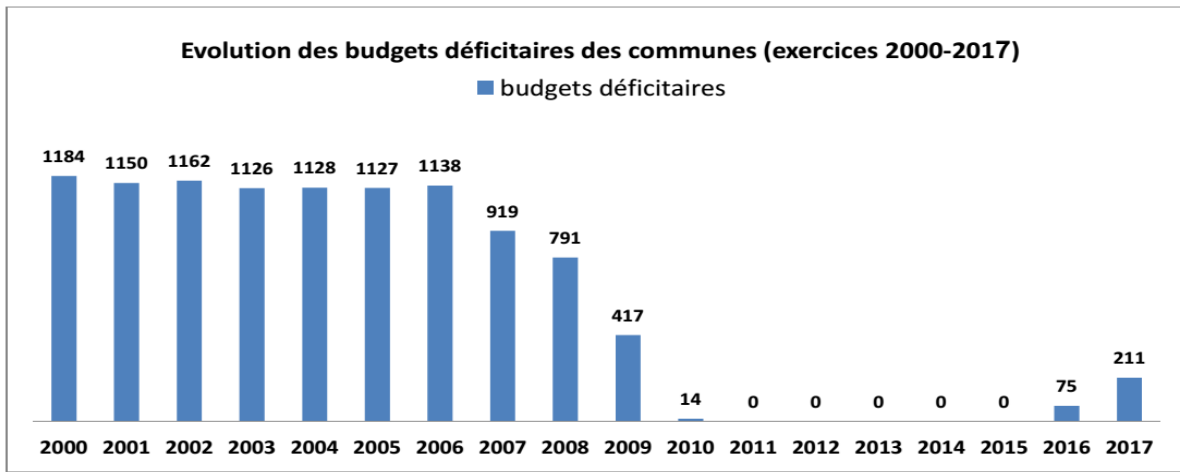
(1) نسيمه قادي، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محلياً: وجه للتمويل المركزي"، المرجع السابق، ص 559.

(2) مجلة الداخلية، المرجع السابق، ص 82-83، وكذلك:

<http://www.interieur.gov.dz/images/Apport-de-la-caisse-de-solidarit-et-de-garantie-des-collectivits-locales- FR.pdf>. تاريخ الزيارة: 2019/08/26، على الساعة 17:45.

ب- تخصيص الخدمة العمومية: منح هذا التخصيص بقيمة تقدر ب (06) مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات.

- الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات: خلال الفترة الممتدة من سنة (2011) إلى (2015)، لم يسجل أي عجز في ميزانية البلديات بفضل الإعانات المقدمة من هذا الصندوق غير أنه خلال السنتين الأخيرتين (2016) و(2017) تم تسجيل عجز في بعض ميزانيات البلديات تعمل الوزارة على مراقبتها من أجل تدارك هذا العجز للسماح بتغطية نفقاتها الإلزامية، وفي هذا المجال ساهم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بتخصيص إعانات استثنائية لفائدة (281) بلدية مبلغ إجمالي قدره (08.40) مليار دج وهذا من أجل موازنة الميزانيات الإضافية لهذه البلديات.



تطور عجز ميزانية البلديات (2017-2000)

- تخصيص منحة صيانة وحراسة المدارس الابتدائية: منح هذا التخصيص المقدر ب(15.25) مليار دج من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لغرض التكفل بالنفقات المتعلقة لصيانة وحراسة المدارس الابتدائية من طرف البلديات.

- تخصيص التكفل بالإطعام المدرسي: تم تحويل مهمة التكفل بالإطعام المدرسي لفائدة البلديات ابتداءً من 01/01/2017، وذلك بهدف ضمان تزويد المطاعم المدرسية بالمواد الغذائية، لهذا الغرض تم منح مخصص مالي مقدر ب (35.09) مليار دج من طرف الصندوق من أجل تغطية نفقات الإطعام المدرسي لفائدة (3.737.400) تلميذ مستفيد.

ج- الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات: تتأتى تمويل العمليات في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، بناءً على ما هو وارد في المدونة الخاصة بالعمليات

الممولة في هذا الإطار⁽¹⁾، بعناوين رئيسية تتمثل في البنيات والتجهيزات الإدارية، الشبكات المختلفة، الطرق، التهيئة والتجهيزات الحضرية، المنشآت الاقتصادية، المنشآت الجوارية، الدراسات وبرامج الإعلام الآلي (عصرنة الخدمة العمومية المحلية).

لقد مؤل الصندوق العديد من المشاريع لفائدة الجماعات الإقليمية:

1. برنامج اقتناء تركيب وصيانة أجهزة التدفئة على مستوى المدارس الابتدائية.
2. برنامج تنمية مناطق الشريط الحدودي.
3. برنامج تهيئة التجزئات الاجتماعية المنشأة على مستوى ولايات الجنوب والهضاب العليا.
4. برنامج تهيئة مناطق النشاط على مستوى البلديات.
5. برنامج تحضري موسم الاصطياف على مستوى الولايات الساحلية.
6. برنامج تدعيم المقاطعات الإدارية المنشأة في ولايات الجنوب.
7. برنامج صيانة الطرق البلدية وفتح المسالك.

لذلك فإنه يمكن اعتبار صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لا يتعدى دوره أن يكون آلية إضافية بيد السلطة المركزية لتمويل الجماعات الإقليمية بصفة غير مباشرة، لضمان تبعيتها لها في تنفيذ المخططات التنموية المركزية⁽²⁾.

3- إصلاح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: إن الإصلاحات التي مست الصندوق لم تستطيع تحريره ليستجيب للتطلعات المبتغاة منه، بما يراعي طبيعة البلديات والولايات وخصوصياتها ومصالحها، ويبدو أنه في حاجة إلى إصلاح جديد يضبطه ويسد نقائصه، فالمرسوم التنفيذي (116/14) المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، قد حمل الكثير من العقبات والعراقل التي حالت دون أن يحقق دوره التضامني المحلي، فهو واقع تحت سيطرة السلطة المركزية عضواً ووظيفياً، بالتبعية العضوية لأعضائه للسلطة المركزية وكذا الوصاية المفرطة لوزير الداخلية على جل قراراته، إضافة إلى ذلك فعدم وضوح المعايير التي تبنى عليها تقديم الإعانات

(1) أنظر ملحق القرار المؤرخ في 2014/12/09 الذي يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (03)، المؤرخة في 2015/01/27.

(2) نسيمه قادري، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محلياً: وجه للتمويل المركزي"، المرجع السابق، ص 566.

للبلديات والولايات إجرائياً وموضوعياً، ناهيك عن هذه الإعانات المقدمة يتم إرفاقها بتخصيص خاص يوجب الالتزام بأوجه إنفاقها، ويعدم استقلالية البلديات أو الولايات في صرفها.

يتوقف نجاح وفاعلية أدوار هذا الصندوق، بالعمل على إزالة كل العراقيل التي تعيق تأثيره في التنمية المحلية، انطلاقاً من مبدأ التضامن بين الجماعات الإقليمية الذي وجد الصندوق أساساً لتكريسه، وعليه نرى ضرورة التدخل للقيام بالإجراءات الإصلاحية التالية⁽¹⁾:

- تجديد الهيكل الإداري له، وتخليصه من الوصاية المركزية المشددة.
- إعادة النظر في تمثيل المنتخبين المحليين، وتمكينهم من أدوار حقيقية في قيادة التنمية المحلية، بالتوجيه الصحيح للإعانات والقروض وإزالة التفاوت بين الأقاليم.
- يجب إشراك الجماعات الإقليمية كفاعل أساسي بإعادة النظر في هيكل الصندوق، مع تبسيط وتوضيح إجراءات المتبعة في طلب الإعانات أو القروض، كما يجب تقريبه بشكل يلامس أولويات التنمية عند البلديات والولايات، والتركيز على تمويل مشاريع منتجة للمداخل وإعطائها الأولوية.
- توخي الدقة في ضبط المعايير المعتمدة في استفادة الجماعات الإقليمية من خدمات الصندوق، بمراعاة أولوية التنمية فيها وكذا في تسييرها وصرفها، وكذا تدعيم القروض الموجهة للمشاريع المنتجة للدخل.

بالنظر للقواعد المقررة والمتدخلة في عملية التعاون المشترك، الذي يفضي إلى انسجام وتضامن، ويساهم في الاستغلال الأمثل للموارد الذاتية، ويكشف عن ممارسة حرية واستقلالية مالية، فإنه يستوجب تامين هذا المبدأ وتكريسه ميدانياً بتفعيله والعمل على تطويره ليأخذ صيغ أخرى كالنقابات البلدية، وتجمعات تمس المستويات المتعددة للجماعات الإقليمية كما هو الحال في الدول المقارنة والانفتاح على التجارب الناجحة دولياً، لا سيما فرنسا التي نستلهم منها منظومتنا القانونية والإدارية⁽²⁾.

(1) نسيمه قادري، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محلياً: وجه للتمويل المركزي"، المرجع السابق، ص 566.

(2) يأخذ نظام التعاون الفرنسي أشكالاً مختلفة تتطور باستمرار وتتجاوز مع الظروف المحيطة بها، مثل: التوافقات بين البلديات، نقابات ما بين البلديات، المجموعات العمرانية، النقابات التجمعات الحضرية الجديدة، مجموعات البلديات، المجموعات الحضرية. أنظر في ذلك: عيسى بن قدور، المرجع السابق، ص 325-326.

Voir aussi: Nadine Dantonel-Cor, op.cit. p78 et après.

الفرع الثاني

التعاون اللامركزي الدولي

نظراً للأهمية القصوى التي يمثلها هذا المبدأ لما يوفره من مزايا في تعويض نقص التمويل والخبرات والتكنولوجيا الكافية في الميادين المختلفة لا سيما الحديثة منها، لذا سنتولى التطرق إليه لتوضيح النقاط الرئيسية فيه.

أولاً: مفهوم التعاون اللامركزي الدولي

يعتبر التعاون اللامركزي⁽¹⁾ شكل حديث نسبياً من التعاون التنموي يطرح كمكمل للمساعدة التنموية، ويتمثل في علاقات التعاون والشراكة التي تنشأ بين الفاعلين اللامركزيين من دول مختلفة والتي تؤطر في الغالب باتفاقية⁽²⁾، لذا فهو إطار رسمي للتعاون من أجل تحقيق التنمية المحلية بقيادة الجماعات الإقليمية، من خلال تحفيز قدرات الفواعل الإقليمية وترقية التنمية من خلال المساهمة، للوصول لتحقيق مصالح متبادلة ضمن أطر تحددها القوانين.

عرفته المادة (1/02) من المرسوم التنفيذي المتعلق بالتعاون اللامركزي⁽³⁾، على أنه: "كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر، وجماعة إقليمية أجنبية وأكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة".

وعليه فالعناصر الأساسية اللازمة لقيام التعاون اللامركزي، تتمثل أولاً في قيام علاقة تعاون بين طرفين على الأقل من دول مختلفة، وثانيها هو الطبيعة اللامركزية لأطراف علاقة التعاون، وأخيراً في وجود تأطير قانوني لهذه العلاقة التعاونية التي قد تأخذ أشكالاً متعددة كالاتفاقية⁽⁴⁾، ويمكن اعتباره أنه يتميز

(1) يأخذ هذا المصطلح تسميات ومرادفات مختلفة، منها: الثنائية، التعاون بين المدن، علاقات المدن، التوأمة، التعاون المحلي الدولي. للمزيد أنظر: رادية عليان، "التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 1980-2012 دراسة لحالتي تعاون جزائري-أوروبي"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2015، ص33.

(2) منير مباركية، "التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد(02)، المجلد(06)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017، ص268.

(3) المرسوم التنفيذي (329/17) المؤرخ في 15/11/2017 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(68)، المؤرخة في 28/11/2017.

(4) منير مباركية، المرجع السابق، ص268.

بتعدد الفاعلين المحليين أي أطرافه مع وجود تعاون وتبادل للخبرات، فضلاً عن تحقيق استفادة متبادلة من مصالح مقاربة⁽¹⁾.

أخذ المشرع الجزائري بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي بحصره فقط بين الجماعة الإقليمية من ناحية أطرافه، دون أن يمتد إلى إقامة تبادل وتعاون مع أي مؤسسة أو منظمة للمجتمع المدني أو مؤسسات عمومية من قبل الطرف الأجنبي أو ما يسمى تحت دولانية⁽²⁾.

كما تطرق لهذا المبدأ أيضاً بموجب قانون الجماعات الإقليمية⁽³⁾، ففي قانون الولاية (07/12) ووفقاً للمادة (01/08) منه، فقد قصد بها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية، بينما اعتبر التوأمة كشكل من أشكال التعاون اللامركزي في المادة (106) من قانون البلدية (10/11).

يأخذ التعاون اللامركزي الدولي بحسب المرسوم التنفيذي (329/17) المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية أشكال عديدة واضحة، لتضع حدًا للغموض الوارد في قانوني الولاية والبلدية الجاري بهما العمل وتزيله، فهي تكون أي شكل هذا التعاون في صورة علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو مبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة⁽⁴⁾، ويؤكد المنظم على أنه يرمي بالأساس هذا النوع من العلاقات إلى تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية الجزائرية، وتسيير المرافق العمومية المحلية بفعالية وترقية التنمية المحلية⁽⁵⁾.

(1) وداد علو، المرجع السابق، ص 359.

(2) يتجاذب التعاون اللامركزي مفهومين، أحدهما ضيق وهو طرح فرنكفوني وبالأخص فرنسي يقتصر على الجماعات اللامركزية دون سواها، ومفهوم موسع وهو طرح أنجلوسكسوني يكون فيه أحد الطرفين أو الأطراف ذي مرجعية محلية بغض النظر عن طبيعتها القانونية.

للمزيد حول مفاهيم التعاون اللامركزي الواسع والضيق. أنظر: رادية عليان، المرجع السابق، ص 30.

(3) تنص المادة (1/08) من قانون الولاية (07/12): "تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقاً لأحكام التشريع التنظيم المعمول بهما في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية".

وتنص المادة (1/106) من قانون البلدية (10/11): "تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية".

(4) المادة (2/01) من المرسوم التنفيذي (329/17) المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

(5) المادة (06) من المرسوم التنفيذي (329/17) المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

كما أنه وفي إطار الوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الجماعات الإقليمية، فيندرج التعاون بين الجماعات الإقليمية والتعاون اللامركزي ضمن صلاحياته، ويكلف بذلك في ترقية المبادلات المتعددة الأشكال بين الجماعات الإقليمية على المستوى الوطني، وكذلك تسهيل تعاون الجماعات الإقليمية والجماعات اللامركزية الأجنبية ومتابعتها، وذلك بالتنسيق مع القطاعات الأخرى⁽¹⁾.

ثانيا: أهداف التعاون اللامركزي الدولي

يعتبر التعاون اللامركزي امتداداً لتطبيق اللامركزية التي تفرض استقلالاً نسبياً للجماعات الإقليمية، بما لا يؤدي بالخروج على السياسة العامة للدولة لا سيما الخارجية منها في هذه الحالة، واعترف بها المشرع الجزائري به بغية تحقيق المصلحة العمومية بما يعود بالنفع عليها إقليمياً ووطنياً، يهدف إلى دفع ودعم حركة التنمية المحلية، وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، كما يؤدي إلى ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية، وكذا المساهمة في تلبية حاجات السكان ومطالبهم ذات الأولوية، فضلاً عن أنه عامل تمثين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكومة المحلية⁽²⁾.

إن التعاون اللامركزي الدولي يعمل على مساعدة الجماعات الإقليمية في استعمال قدراتها الخاصة والتقنية لمجابهة التحديات جماعياً، فأهميته تظهر في تحسين استعمال الوظائف القاعدية للإدارات العامة، كما يثمن التفتح على العالم وتعزيز الروابط الاقتصادية، وبذلك ضمان مسيرة تنمية جيدة ومستدامة⁽³⁾.

ثالثاً: مجالات وميادين التعاون اللامركزي الدولي

حددت المادة (12) من المرسوم التنفيذي (329/17) المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، على وجه الوجوب الميادين التي تكون مجالاً للتعاون والتبادل مع الجماعات الإقليمية الأجنبية، وبتفحصها نجده يسمح بالتبادل والتعاون في كافة المجالات التي تختص بها هذه الجماعات الإقليمية الجزائرية، وتتمثل في: - التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية، - النقل والمواصلات، - حماية البيئة، - الطاقات المتجددة، - الموارد المائية والري، - المرفق العمومي

⁽¹⁾ أنظر المادة (12/02) والمادة (18) من المرسوم التنفيذي (331/18) المؤرخ في 2018/12/22 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (77)، المؤرخة في 2018/12/23.

⁽²⁾ أنظر المادة (11) من المرسوم التنفيذي (329/17) المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

⁽³⁾ وداد علو، المرجع السابق، ص 360-361.

وعصرنة إدارة الجماعات الإقليمية، - التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، - النظافة والصحة والحماية الاجتماعية، - الثقافة والشباب والرياضة⁽¹⁾، - التنمية الاقتصادية والاجتماعية، - الفلاحة والغابات والصيد البحري، - السياحة والصناعات التقليدية، - تحسين مستوى موظفي الجماعات الإقليمية وتكوين النواب المحليين، - كل نشاط يندرج في صلاحيات الجماعات الإقليمية وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

رابعاً: إجراءات إتمام اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي

تتمثل الاتفاقية التي بموجبها يتم الدخول في تعاون مشترك، كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر من جهة أخرى، تقوم بموجبها علاقة تعاون لامركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها⁽²⁾.

يبرم إبرام الاتفاقية بعدة مراحل تأتي في مقدمتها استكشاف الجماعة الإقليمية الأجنبية، ثم الاتصال بها والتفاوض معها، فأعداد مشروع الاتفاقية، وأخيراً توقيع هذه الاتفاقية، التي يستوجب أن تخضع لموافقة مسبقة للوزير الأول، كما أنها يستلزم أن تحترم بنودها القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والمصالح والالتزامات الدولية للجزائر، دون أن تكون سبباً في المساس بها وبالوحدة الوطنية وأمن وسلامة التراب الوطني والنظام العام وإلا عدت باطلة، ولا يجب أن تحيد علاقات التعاون اللامركزي عن أهدافها المسطرة، ويستدعي كذلك أن تُحقق منفعة وطنية أو محلية مؤكدة⁽³⁾.

يخضع مشروع الاتفاقية إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي بخصوص البلدية، والمجلس الشعبي الولائي في حالة الولاية، ويستلزم مصادقة الوالي ووزير الداخلية بحسب الحالة والموافقة عليها حتى تصبح نافذة.

(1) على سبيل المثال وكنموذج في المجال الثقافي فقد تم إبرام تعاون لامركزي بين ولاية الجزائر ومدينة مرسيليا، لمشروع يتضمن ترميم وإعادة هيكلة كنيسة سيدة إفريقيا بالجزائر.

للمزيد من التفاصيل حول هذا المشروع وما تعلق به، أنظر: رادية عليان، المرجع السابق، ص 110-121.

(2) المادة (2/02) من المرسوم التنفيذي (329/17) المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

(3) ورد ذكرها في المواد: (13)، (03)، (04)، (05)، (1/09) من المرسوم التنفيذي (329/17) المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

خامسا: سبل ترقية وتفعيل التعاون اللامركزي الدولي

نظراً للإقبال المتواضع على تطبيق هذا المبدأ، بالرغم من أنه ميدان لتحقيق منافع جمة منه خاصة في الميادين التي تحتاج إلى خبرات ومهارات خاصة، فنعتقد أنه أصبح من الواجب تصحيح الوضع القائم والانفتاح على الأنظمة المقارنة لتحقيق ذلك.

1- واقع التعاون اللامركزي الدولي: بالرغم من أهميته الكبيرة إلا أن تطبيقه عمليا في الجزائر ما زال يعوزه الكثير حتى يحقق نتائج أكثر إيجابية، وأن الاتفاقيات المبرمة تعتبر قليلة وتحتاج إلى تفعيل أكبر⁽¹⁾، وكان يمكن أن تستفيد الجماعات الإقليمية أكثر من مزايا هذه الأنشطة على المستوى الدولي بما يخدم السياسة الخارجية الوطنية⁽²⁾.

ولتحقيق ذلك يجب تذليل وإزالة العراقيل التي تقف حائلا دون تفعيل التعاون اللامركزي الدولي، التي تتمثل أبرزها في:

⁽¹⁾ أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية سنة (2016) خلال أشغال الدورة الثالثة للقاءات الجزائرية الفرنسية لرؤساء بلديات ومسؤولي الجماعات الإقليمية، بأن التعاون اللامركزي بدأ يشهد تكاثفا تدريجيا يحتوي على مشاريع محفزة تتميز بمقاربة للشراكة والمصلحة المتبادلة، بعد أن كانت بدايات محتشمة مقتصرة على علاقات رمزية بالتوأمة بين الأشخاص، وفي ذات الإطار فقد ارتفعت عدد الاتفاقيات من (07) سنة (1989) إلى (13) سنة (1999)، وأنه تم إبرام (50) اتفاقية تعاون لامركزي وتوأمة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الفرنسية، بمجالات متنوعة كالتسيير الحضري وحماية البيئة والحكامة المحلية والتبادلات الثقافية والشباب، مثل التعاون بين ولاية عنابة والمجتمع الحضري لدانكارك، وبين ولاية سطيف ومدينة ليون، وبين ولاية أدرار والمجلس العام لجيرونند، وبين ولاية الجزائر وبلدية باريس، وبين بلدية وهران وبلدية بوردو. أنظر: مداخلة السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية في أشغال الدورة الثالثة للقاءات الجزائرية الفرنسية، موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: <https://interieur.gov.dz/index.php/fr/>، تاريخ الزيارة: 2019/06/12، على الساعة: 12:10. وكذلك: التعاون اللامركزي الجزائري-الفرنسي "يشهد تكاثفا تدريجيا"، جريدة الخبر، الجزائر، ليوم: 2016/05/25.

⁽²⁾ Essaid Taib, La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes, Revue algérienne des politiques publiques, N°(05), Algérie, 2014, p07.

أبرمت الجماعات الإقليمية الجزائرية في إطار التعاون اللامركزي اتفاقيات عدة، بلغ عددها (86) اتفاقيات توأمة وتعاون، موزعة كما يلي:

- بحسب القارات: إفريقيا: (18)، أوروبا: (60)، آسيا: (06)، أمريكا: (02).
- بحسب الدول: فرنسا: (50)، الصحراء الغربية: (08)، تونس: (04)، الأردن: (02)، المغرب: (01)، إيطاليا: (01)... أنظر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تاريخ الزيارة: 2019/08/16، على الساعة: 17:46. <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>

- هيمنة السلطة المركزية عليه، بمعنى مصادرة حق الجماعات الإقليمية في إبرام اتفاقيات التوأمة والتعاون، بذلك فهو صلاحية مضافة للجماعات الإقليمية لكن وسيلة ممارسته بيد الجهات المركزية.
- افتقار الجماعات الإقليمية إلى الوسائل المالية والبشرية المؤهلة، وافتقادها للخبرات اللازمة لرسم مسار التنمية على مستواها، والقدرة على التفاوض لتحقيق أقصى استفادة من الشريك الأجنبي، خاصة في الميادين التي تحتاجها كأولوية.
- بينما ينبغي إعادة النظر في عوامل عديدة لتفعيل التعاون اللامركزي، للقيام بتكريس هذا المبدأ والاستفادة من إيجابياته، يتم من خلال ضمان:
- وضع استراتيجية استشرافية وملائمة للاستفادة القصوى من الخبرات الدولية، والاستثمار فيها لتحقيق منافع في المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الفنية، حماية البيئة والتحسين الحضري، التكوين، التكنولوجيات الجديدة، الطاقات المتجددة.... وغيرها.
- تدعيم وسائل التعاون بين هذه الجماعات الإقليمية، وتبسيط إجراءات إبرام اتفاقاته وعقوده، بما يخدم التنمية المحلية والسياسة الخارجية الوطنية.
- العمل على توسيع دائرة التعاون بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية، دون حصره مع الدول التي لها علاقات تاريخية وثقافية واقتصادية⁽¹⁾.
- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للتعاون اللامركزي الدولي، من خلال:
 - تمكين الجماعات الإقليمية من ممارسته، من خلال تبسيط إجراءات التعاقد والسلطات المخولة لها.
 - تخفيف الوصاية المشددة على اتفاقيات التعاون اللامركزي وأن تأخذ طابع التوجيه والمساندة⁽²⁾، أي من خلال تلطيف الوصاية في حدود استقلال هذه الجماعات الإقليمية من جهة، وما يحفظ سيادة الدولة والمصلحة الوطنية من جهة ثانية.

(1) يرى الأستاذ "Essaid Taib" أن الدولة الجزائرية متأثرة بالنظرة السيادية للعلاقات الدولية، لذلك فإن تعاونها دائما مقصور على إبرام بعض اتفاقيات التوأمة مع بعض الدول التي تعتبرها صديقة أو شقيقة.

"l'Algérie a eu pratique le jumelage, et cela des le lendemain de l'indépendance, le plus souvent dans le cadre de la coopération entres états, de surcroit limite aux pays frères et amis".

Voir: Essaid taib, La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes, op.cit. p11.

(2) أحمد مزراح، "التعاون بين الجماعات الإقليمية (دراسة في ظل القوانين الوطنية والدولية)"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد(03)، المجلد(01)، المركز الجامعي أفلو، الأغواط، الجزائر، 2018، ص12.

- العمل على تكوين نوعي لإطارات ومنتخبي الجماعات الإقليمية على فكرة التعاون اللامركزي، وتوفير لهم كل السبل الداعمة لتفعيله لتحسين مركزهم التفاوضي وتحقيق منافع حقيقية متبادلة وعادلة.

المطلب الثاني

إيجاد وتبني خيارات اقتصادية ومالية كآليات لتفعيل التنمية المحلية

لا يعد إصلاح المالية المحلية وتعبئة مواردها عاملاً وحيداً كافياً لإنعاشها وتنميتها، إذا ما لم تكن كافة الظروف الملائمة لتتجسد وتنعكس على خدمات المرفق العام المحلي، فينبغي حينها توفير كل الوسائل الملائمة لإنجاح التنمية على مستوى الوحدات المحلية، التي يستوجب تقسيمها وفقاً لمعايير لا يغيب عنها البعد الاقتصادي، بمعنى خلق وحدات إقليمية تتوفر على شروط استقلالها وقادرة على تحقيق أهدافها، من خلال هندسة التنظيم الإقليمي وإصلاحه بترميمه والبحث في إمكانية إيجاد مستويات جديدة لها تحتوي وتتواءم مع مهامها، بمعنى إيجاد وحدات إقليمية قابلة للحياة والاستمرار، عن طريق تقسيم إقليمي مبني على أسس علمية تراعي الظروف الخاصة بكل واحدة منها.

كما أنه إذا ما تم تسيير هذه الأموال والوسائل المتاحة بشكل سيء ووفق أنماط عشوائية وتقليدية، لا تساهم في تحقيق النجاعة المطلوبة في إدارة المرفق العام المحلي بما يضر بالمصلحة العامة، بما ينعكس أثاره بشكل سلبي على دور وأداء وحدات الجماعات الإقليمية، لذا يستوجب معه حوكمة مالية بالترشيد والعقلنة من خلال حسن تسييرها وكذلك لميزانياتها المحلية، بأن تصرف كل نفقة في المجال المحدد لها وفي الزمن والمكان المناسبين، بناءً على المخططات التنموية المحلية ووفق الحاجيات ومستويات أدائها، بما يؤدي إلى الاضطلاع بالمصلحة العمومية المحلية في إطار وحدود الإمكانيات والوسائل المتاحة لها، ويحقق في الأخير حماية المال العام بترشيد نفقاته من خلال حسن تسييره وإدارته، الأمر الذي يدعنا لمناقشة هذه الآليات والخيارات المتمثلة في إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد واعتماد الجهة ضمنه، وترشيد النفقات المحلية.

الفرع الأول

إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد

يلعب التقسيم الإداري للدول دوراً بارزاً في حيوية وتطور الوحدات الإقليمية، ويؤثر في انعاش الاقتصاد المحلي على النحو الذي يستجيب معه لتوفير ما أمكن من موارد خاصة، نظراً لما تحوز عليه هذه الوحدات من إمكانيات توفرها له هذه الهندسة بالنظر لعدد العوامل المتدخلة في ذلك.

لذا سنتطرق بداية إلى الجهاز الإداري من خلال تشخيص وضعية التقسيم الإقليمي الحالي، بتحديد مستوياته، وبيان مركز المقاطعات الإدارية المستحدثة في الإطار العام للمركزية الإقليمية، وأثر ذلك على التنمية المحلية، ثم إلى سبل إصلاحه وجعله يوفر عاملاً مفيداً للتحوّل نحو الأبعاد الاقتصادية للجماعات الإقليمية.

أولاً: أثر التنظيم الإقليمي للبلاد على التنمية المحلية

لطالما اعتبر التنظيم الإقليمي للدول عنصراً أساسياً لحسن إدارتها وتسييرها، في تقديم الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية المستدامة، ذلك لمساهمة الوازنة في تحصيل موارد محلية كافية ومتناسبة مع حجم الاختصاصات المكلفة لها، فضلاً عن توفرها على مؤهلات تجعل منها جاذبة ومستقطبة للاستثمار، بما يؤدي إلى انعاش مواردها المالية والفنية وعلى تطوير وحدات الجماعات الإقليمية.

1- التنظيم الإقليمي للبلاد كأساس لإنشاء وحدات الجماعات الإقليمية: يقصد بمفهوم التنظيم الإقليمي للجماعات الإقليمية ذلك التوزيع للوحدات الإدارية وفق تنظيم إداري وسياسي معين، لها من السلطة ما يمكنها من اتخاذ القرارات في نطاق إقليمي محلي، في حدود ما تتمتع به من استقلالية إدارية ومالية وتحت رقابة الجهات الوصية في نفس الوقت⁽¹⁾، وتتصدى له الدول بطبيعة الحال وما يتماشى مع ظروفها الخاصة بها وإمكانياتها لتحقيق الأهداف المنشأة لأجلها، مما يبرر اختلافه من دولة لأخرى.

بينما تتمثل إعادة النظر في تقسيم الدولة إقليمياً في كيفية معالجة قصوره وسلبياته التي باتت معيقة لديناميكية التنمية والتطور، وذلك لتأثيره على أداء الوحدات الإدارية وإفرازه مظاهر سلبية خطيرة، يجعل التعجيل في إصلاحه أمراً حتمياً، وعلاجاً لعدد الظواهر السلبية التي لازمتها من قبيل البيروقراطية والفساد وغيرها، وتتم هذه العملية وإعادة هندسة الجسم الإداري بإلغاء حدود وحدات محلية معينة وإنشاء وحدات أخرى لمبررات ودواعٍ عديدة جغرافية، سياسية، ثقافية، واقتصادية، لتتلاءم ومقتضيات التطور الحاصل في شتى النواحي الاجتماعية والاقتصادية، الثقافية، العلمية والتكنولوجية، ويمكن أن يرتبط بتطوير نظام الإدارة المحلية من حيث اختصاصاته ومستوياته⁽²⁾، ويتطلب ذلك أن يقوم على أسس علمية تحترم فيه مبادئ التنظيم الإداري، ولعل أهم الدوافع التي ارتبطت بها عملية التقسيم الإقليمي في الجزائر والتي تمكن من إعادة الاعتبار لوحدات الجماعات الإقليمية⁽³⁾:

(1) شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 55.

(2) صفوان المبيضي، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص 159.

(3) وهيبة برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 49.

- العامل الإداري: ويتمثل في تقريب الإدارة من المواطن، والمساهمة في توسيع مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية.
- العامل الديمغرافي: تحقيق التناسب بين الإطار الجغرافي والمعطيات الديمغرافية لهذه الوحدة.
- العامل الاقتصادي: سعي الدولة للرفع من المستوى المعيشي للسكان، وتحقيق التوازن الاقتصادي بين المناطق.

غني عن البيان أن تقدّم الدول ونهضتها على ما لها من إمكانيات على تلبية حاجيات المجتمع من خدمات على أحسن الوجوه والكيفيات، الذي يتحمل الجهاز الإداري قسطاً كبيراً منه باعتباره الجهاز التنفيذي للسياسة العامة للدولة، فيرتبط حينها نجاحه من فشله على مقدرته للاستجابة للمتطلبات العامة بقدر ما يحوز من إمكانيات وقدرات.

2- ملامح التنظيم الإداري الحالي: إن التنظيم الإداري في أي دولة كانت يقوم على تقسيم إداري لإقليم الدولة، بحيث يحدّد نطاق الوحدات الإدارية المختلفة، ويتأثر هذا التقسيم بعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، فالمفترض في هذه الوحدات أن تفي بمتطلبات وجودها، أي قدرة على أداء الخدمات المكلفة بها، بذلك فواجب أن تكون ذات سعة مناسبة من حيث المساحة وعدد كاف من السكان، مما يُوفّر لها موارد مالية كافية، وتخلق الانسجام والتضامن بين ساكنيها، فهل تتوفر هذه الضوابط والمعايير في نظامنا المحلي باعتبارها مسائل جوهرية، وبالمقابل فهي تؤدي إلى مشكلات عديدة لما يكتنف غيابها من عواقب وآثار.

أ- مستويات وحدات الجماعات الإقليمية: يضم التقسيم الإقليمي الجزائري الحالي مستويين من الوحدات الإدارية، يتمثلان في الولاية والبلدية، التي تعد تطبيقاً لفكرة اللامركزية الإقليمية المجدد بنظام الجماعات الإقليمية، التي نص عليها الدستور حظيت وتحظى بمكانة ممتازة في التنظيم الإداري الجزائري، حيث يقسم الإقليم الجزائري أو يتشكل من (48) ولاية و(1541) بلدية، تم ذلك بموجب التقسيم الإقليمي للبلاد سنة (1984)⁽¹⁾، هذا التقسيم يعتبر إحدى الكبوات الأولى في طريق اللامركزية الإقليمية ومسبب لاعتلالها، كونه قد أفرز جملة من العيوب والعراقيل لأداء الوحدات الناتجة عنه لمهامها، وكما أثار على قدراتها لا سيما المالية والبشرية منها، مما رهن استقلاليتها وجعلها غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها

(1) القانون (09/84) المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم.

القانونية⁽¹⁾، ونجمت عنه مشكلات عديدة حتى أُعتبر كونه من أحد أهم أسباب تخلف البلديات والولايات⁽²⁾، لأنه لم يستند إلى أسس علمية يضمن التكافؤ المفترض بين الوحدات المحلية، ويُراعي في

(1) عمق التقسيم الإقليمي للبلاد من العجز المالي الذي تعاني منه معظم الجماعات الإقليمية، وذلك بتشتيت الإمكانيات المالية والبشرية للهيئات المحلية، وخلق وحدات إدارية فقيرة تفتقر لمصادر التمويل. أنظر: وهيبة برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 275.

(2) في دراسة أجريت سنة (1996) من طرف المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، التي تمت باعتماد أربعة مؤشرات، أفادت نتائجها في المجمل إلى تصنيف البلديات والولايات، كالتالي:

- تصنيف البلديات: تم تمييزها إلى أربع مجموعات، كانت كالتالي:

- المجموعة الأولى: تساعد على التنمية وتملك إمكانياتها الخاصة لضمان تطور ملائم في سياق وطني، تتميز بضعف النشاط الفلاحي بها (302) بلدية، منها:

* (116) بلدية بنسبة غنى متوسطة (483) دج/ للفرد الواحد.

* (186) بلدية بنسبة غنى متوسطة (405) دج/ للفرد الواحد.

- المجموعة الثانية: لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور وتتطلب دعما معتبرا، بها (877) بلدية، تتميز على أنها أعلى نسبة نشاط في القطاع الفلاحي.

- المجموعة الثالثة: تتوفر فيها فرص متوسطة القدر من التنمية، وتتطلب دعما من السلطات العمومية كالأموال، التنظيم التأطير، وتشكل من (358) بلدية تحمل نسبة غنى متوسطها (241) دج/ للفرد الواحد.

- المجموعة الرابعة: تشكل من أربع بلديات تحمل نسبة غنى جد هام تفوق (4000) دج/ للفرد الواحد، وتتمثل في الدار البيضاء، حاسي مسعود، برج عمار إدريس، عين أم أناس.

تصنيف الولايات:

أولا: تتميز ولاية الجزائر عن باقي الولايات نظراً لنشاطاتها المتعددة والمتنوعة (النشاط الاقتصادي، التجاري، السياسي والإداري الثقافي وغيرها).

ثانيا: تشكل ولايتي إليزي وتندوف (أقصى الجنوب الشرقي وأقصى الجنوب الغربي) صنف الولايات الأكثر تهميشا، حيث تعاني من مشاكل خاصة بها.

ثالثا: تجمع باقي الولايات ضمن (03) أصناف:

- (13) ولاية حضرية تمثل الصناعة فيها النشاط الرئيسي.

- (23) ولاية صحراوية، وهي مناطق فلاحية رعوية لا تسجل فيما أية نشاطات صناعية باستثناء غرداية وسيدي بلعباس.

- (09) ولايات في المناطق الجبلية والهضاب العليا يرتبط النشاط الأساسي فيها بالفلاحة الغذائية، والبناء والأشغال العمومية، هذه الولايات تسجل أدنى نسبة للتحضر. نقلا عن: خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 286.

ومن جهة أخرى تشير الإحصائيات المقدمة من وزارة الداخلية أن (85%) من البلديات المصنفة من ضمن البلديات الأكثر فقراً منبثقة عن التقسيم الإداري لسنة (1984)، لأنه بُني على اعتبارات سياسية أكثر منها اجتماعية أو اقتصادية، ولذلك وجب إعادة النظر فيه بإلغاء البلديات غير القابلة للاستمرار أو إدماج هذه البلديات في تجمعات أو هيئات جهوية متكامل فيما بينها من أجل استعمال عقلاني للإمكانيات المادية والبشرية الموجودة. أنظر في ذلك: خبضر خنفري، المرجع السابق، ص 245-246.

ذات الوقت مدى قدرة الوحدة الإدارية على أداء المهام الموكلة لها تجاه سكانها⁽¹⁾، لكونه لم يقدر على تحقيق المرجو منه على كافة الأصعدة، حيث اتسم بالعشوائية وعدم الموضوعية، فضلاً عن عدم خضوعه لدراسة مسبقة أفرزت نتائج مختلفة بل تم اعتماده باعتباره خياراً سياسياً⁽²⁾.

يؤثر التقسيم الإداري على دور وأداء الجماعات الإقليمية على اعتبار أن السياسة الرشيدة في إعداد التراب الوطني تقوم بالأساس على تقليص الفوارق الجهوية، والبحث عن أفضل توزيع جغرافي للأنشطة الاقتصادية، لذا فإن العلاقة التي تربط اللامركزية وسياسة التقسيم الإقليمي هي علاقة جدلية، مادام أن اللامركزية لا تمنع ضرورة سياسة إعداد الإقليم⁽³⁾.

وفي هذا الإطار فمن الناحية القانونية والسياسية، نرى ضرورة إعطاء البرلمان إمكانية إضافة مستويات أخرى للجماعات الإقليمية، من خلال تعديل الدستور وكسر جمود المادة (16) منه التي تحصرها في البلدية والولاية، مما يصبح له القدرة على الاستجابة للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية، كلما دعت

(1) كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 52.

(2) وصفه الأستاذ "عبد القادر كاشير" بأنه قانون للتخلف أو لما قبل التنمية، وأكد على ذلك بالقول: "في نظري أن إصلاح 1984 هو فعلاً قانون للتخلف، إذ توجد بلديات لا تملك وسائل أو ممتلكات وأن هذا القانون أتى فعلاً بمشاكل وأنشأ بلديات متخلفة أكثر من التخلف، وأن هناك ولايات لا إمكانيات لها ولا جباية". أنظر في ذلك: عبد القادر كاشير، "الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد (03)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 144.

من نتائج السلبية أيضاً:

- ازدياد عدد البلديات القروية عديمة الدخل، والتي لا تتركز على أي حياة اقتصادية أو مالية، وكذلك ظهور أكثر من (600) بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد. أنظر: نصر الدين شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد (10)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012، ص 163.

- أظهرت الخريطة الإدارية سلبيات من بينها: إيجاد بلديات معوقة تقريبا لكثرة الأعباء مع انعدام الموارد، وتدهور نوعية الخدمات وتعددتها وتعقدتها... أنظر: مصطفى دريوش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، العدد (01)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 49.

- انتقلنا تحت ضغط سياسي إلى (1541) بلدية، وأنشأنا بلديات لا مداخل لها، وهي ليست بقادرة على تسيير كل المرافق العمومية، وأضاف في معرض رده حول سؤال يتعلق بالتقسيم بالقول، أن التقسيم الإداري كان اختيار سياسي وليس اختيار عقلائي، للمزيد أنظر: دحو ولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية"، ندوة فكرية حول: مدى تكيف الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص 105.

- من بعض إيجابياته: لعل أبرزها تقريب الإدارة من المواطن.

(3) Xavier Greffe, op.cit. p259.

الحاجة لذلك، ونؤمن كذلك بأن تكون له الولاية كاملة في إنشاء الوحدات الإدارية وأصناف المؤسسات، لتفادي التذبذب الذي عادة ما يصيب الحكومة في التدخل باستحداث وحدات تفتقد إلى الأساس القانوني، كما حصل بمناسبة محافظة الجزائر الكبرى سابقاً، أو ما تشهده المقاطعات الإدارية حالياً.

ب- المقاطعة الإدارية المستحدثة أداة إضافية لتعميق الهيمنة المركزية⁽¹⁾: في الوقت الذي كنا ننتظر إصلاح وتصحيح إفرزات التقسيم الإقليمي لسنة (1984) من جهة، وإعطاء أكثر حرية للجماعات الإقليمية من جهة أخرى في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، جاءت الإصلاحات الأخيرة لسنة (2015) التي مسّت النظام الإداري عكس التطلعات والتوقعات، فتم على إثره إيجاد وحدة جديدة سميت بالمقاطعة الإدارية وأنشأت (10) وحدات منها كبداية على مستوى ولايات الجنوب والجنوب الكبير⁽²⁾، ثم كدفعة ثانية بنهاية سنة (2018) في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة، عددها (14) مقاطعة إدارية أخرى بموجب المرسوم الرئاسي (337/18)⁽³⁾، ومؤخراً في نهاية سنة (2019) تم إضافة دفعة أخرى ثالثة بعدد (44) مقاطعة إدارية شملت ولايات مختلفة من الجنوب، والهضاب العليا، والشمال، بموجب المرسوم الرئاسي (328/19)⁽⁴⁾.

(1) للمزيد حول المقاطعة الإدارية، أنظر: إسماعيل فريجات، "مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري"، مجلة دفاقر السياسة والقانون، العدد(18)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2018.

(2) وقد تمثلت هذه المقاطعات في: مقاطعتي تيميمون وبرج باجي مختار عن ولاية أدرار، أولاد جلال عن ولاية بسكرة، بني عباس عن ولاية بشار، إن صالح وإن قزام عن ولاية تامنغست، تقرت عن ولاية ورقلة، جانت عن ولاية اليزي، المغير عن ولاية الوادي، والمنيعه عن ولاية غرداية. أنظر: المرسوم الرئاسي (140/15) المؤرخ في 28/05/2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرئيسية للجمهورية الجزائرية، العدد(29)، المؤرخة في 31/05/2015.

(3) المرسوم الرئاسي رقم (337/18) المؤرخ في 25/12/2018 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(78)، المؤرخة في 26/12/2018. وبناء على ذات المرسوم الرئاسي فكانت المقاطعات الإدارية المستحدثة، كالاتي: بوعينان عن ولاية البليلة، سيدي بوعبدالله عن ولاية الجزائر، نزار الريش عن ولاية عنابة، وكل من الخروب، زيغود يوسف، حامة بوزيان، مدينة قسنطينة، وعلي منجلي عن ولاية قسنطينة، وست مقاطعات إدارية عن ولاية وهران وهي عين الترك، أرزيو، بئر الجير، السانية، وادي تليلات، مدينة وهران.

(4) المرسوم الرئاسي رقم (328/19) المؤرخ في 08/12/2019 المتمم للملحق بالمرسوم الرئاسي (140/15) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(76)، المؤرخة في 10/12/2019.

يرمي اعتماد نظام المقاطعة الإدارية إلى تحقيق جملة من الأهداف، وهذا لأجل التحكم الأفضل في الواقع الميداني وتقريب المسافات بين مراكز القرار والفضاء الإقليمي المعني، من أجل تحقيق تسيير جوارى أفضل⁽¹⁾، وهو ما أكده وزير الداخلية والجماعات المحلية وأعاد التذكير به والبناء عليه في إعداد هذا المشروع في اللجنة المشكلة بوزارة الداخلية والمشاركة مع خبراء رئاسة الجمهورية⁽²⁾.

اعتبرت هذه الأهداف التي كانت سبباً لإنشاء هذا التنظيم الإداري الفني داخل نفس النظام أي المركزي، والذي اعتمد على جملة معايير في تقسيمه لها، وتمثلت في (04) أربعة معايير تتعلق بالبعد الجغرافي، وأيضاً عدد البلديات الذي تتوخى الدولة إلى جعل معدلها (25) بلدية في الولاية، ثم عدد السكان في الولاية، وأخيراً البعد السيادي فيما يتعلق بالمناطق الحدودية⁽³⁾، ويمكن تفريع هذه الأهداف إلى مجموعة نقاط تأتي في مقدمتها تقريب الإدارة من المواطن كهدف سياسي، وتحسين الخدمة العمومية وتجويدها كهدف إداري، وتنمية المناطق باستغلال أحسن لمقدراتها، بالإضافة إلى الحد من الظواهر السلبية التي لازمت الإدارة العامة.

وقد اختلفت الرؤى حول طبيعتها القانونية ومدى دستورتيتها وقانونيتها⁽⁴⁾، ونرى أن إيجاد مقاطعة إدارية بهذه الطبيعة القانونية وكذا المقومات والأهداف والاختصاصات لا يمس بدستورتيتها شيء، بل لا تتعدى

(1) أبرزها ملخصة في خطاب رئيس الجمهورية بخصوص التقسيم الإداري الجديد، أنظر: خطاب رئيس الجمهورية أمام رؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم: 2008/07/26. وكذلك: زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2014، ص 77-78.

(2) الطيب بلعيز، جريدة البلاد، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 2013/11/28.

(3) يستشف من خطاب رئيس الجمهورية، وما أعلنه وزير الداخلية والجماعات المحلية، أنه سيتم تقسيم المقاطعات الإدارية من حيث عدد سكانها، وعدد بلدياتها، ومن حيث طابعها، وصعوبة تسييرها، والذي يقول: "... معايير اعتماد التقسيم الإداري دون تسرع اعتماداً على دعم النمو بولايات الهضاب العليا والجنوب، وتخفيف الضغط على الولايات التي تعيش ضغطاً في التسيير بسبب عدد البلديات المنظمة إليها والمتراوح بين (50) و(60) بلدية ليكون المعدل (25) بلدية والكثافة السكانية التي يجب أن تتراوح بين (350) و(600) ألف، وكذا عامل البعد عن الولاية كعين صالح أعطته الحكومة عامل السيادة خاصة، إذا تعلق بمنطقة حدودية وتعرف انتشاراً للأمراض الطفيلية، التهريب والزواج العرفي... للمزيد أنظر: زين الدين بومرزوق، المرجع السابق، ص 77-78. وكذلك بالعودة إلى: جريدة البلاد، الجزائر، ليوم: 2013/11/28.

(4) يرى الدكتور: "عبد العالي حاحة" والأستاذة الدكتورة: "آمال يعيش تمام" بعدم دستورية ولا قانونية نظام المقاطعة الإدارية الجزائرية المستحدثة، لأنه بحسبهم لا نجد لها أي أساس دستوري بموجب المادة (15) من الدستور، وفيها تعدي صارخ على اختصاص البرلمان حسب المادة (10/122) من الدستور، وقد تم إصدارها بموجب التنظيم في مراسيم رئاسية... للمزيد أنظر: عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، "الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر"، ملتقى دولي حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، جامعة الوادي، الجزائر، 2015، ص 47. =

كونها قسم أو جزء من مصالح الولاية، وهي ليست من نظام الجماعات الإقليمية في شيء على اعتبار أن هذا الأخير تتوفر وحداته على الشخصية المعنوية، بذلك فهي تنظيم فني إداري فقط في إطار النظام المركزي، إلا أننا نسلم كذلك أن المقاطعة الإدارية تنمى ومثيلاتها في الجزائر العاصمة المتمثلة في الدوائر الإدارية، وأشبهه إلى نظام الدائرة كإحدى هياكل الولاية⁽¹⁾، ولإزالة الغموض حول مركزها القانوني نرى بضرورة النص عليها صراحة كإحدى هياكل الولاية لأجل بيان الأساس القانوني لها⁽²⁾.

ثانياً: إصلاح التقسيم الإقليمي كآلية لتفعيل التنمية المحلية

إن إعادة النظر في التقسيم الإداري الحالي بات مطلباً يفرض نفسه كعامل رئيس في تنمية الجماعات الإقليمية وتطويرها، لأجل تقديم حلول تعالج نقائصه وتساهم في ترفيته لتفعيل التنمية المحلية، ولعل من أهم هذه الحلول اقتراح فكرة دمج وإعادة تقسيم الوحدات الإقليمية، وكذا البحث في كيفية أو طريقة لتجاوز النمط الموحد في وحدات الجماعات الإقليمية، وقد يأخذ هذا الإصلاح تدخلاً بصور متعددة، كما يلي:

1- دمج الوحدات المحلية: ويقصد به ضم وحدتين محليتين أو أكثر في وحدة محلية واحدة، أو تعديل في عدد الوحدات المحلية المتجاورة، أو إعادة ترسيم هذه الحدود بين الوحدات المحلية، بهدف تحسين أدائها وتطوير عملها بما يحقق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾، وقد لجأت العديد من الدول لهذا

= أنظر كذلك: عبد المجيد لخزاري، وردة خليفي، "النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر -دراسة تحليلية-"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد(08)، الجزء الأول، جامعة عباس لغزور، خنشلة، الجزائر، 2017، ص114. فيما يعتبر الأستاذ الدكتور "عمار بوضياف" أن المقاطعة الإدارية لا تتمتع بالانفصال القانوني عن الولاية الأم، بل هي تابعة لها وتسير بنظام التفويض كالدائرة تماماً". أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص349.

وبالمحصلة فالدائرة والدائرة الإدارية والمقاطعة الإدارية هي هيئات عدم تركيز مجالها التنظيم لا القانون، تعتبر امتداداً للسلطة المركزية وقسماً أو جزءاً من الولاية، ترمي إلى تحقيق أهداف عدة من خلال مهام سياسية، اقتصادية، اجتماعية. أنظر في ذلك: إسماعيل فريجات، "مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص232.

(1) المرسوم التنفيذي (215/94) المؤرخ في 23/07/1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 27/07/1994.

(2) تتجه الإرادة من خلال المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية لسنة 2018، إلى اعتبار المقاطعة الإدارية أحد أقسام الولاية بوصفها تنظيم إداري غير ممرضة للدولة، في المادة (03) منه والتي تنص على ذلك بالقول: "تعد الولاية تنظيم إداري غير ممرضة للدولة، وهي مقسمة إلى مقاطعات إدارية وإلى دوائر...". أنظر: المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية لسنة 2018، المرجع السابق، ص08.

(3) صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص157.

الإجراء كسياسة إصلاحية لأنظمتها المحلية، وقد حققت نتائج ساهمت في تطويرها وتحقيق أهدافها التنموية⁽¹⁾.

بخصوص هذا الشأن عقب الاستقلال أقدمت الجزائر على تخفيض عدد البلديات وتجميعها في حدود (676) بلدية، لما شهدته من آثار نتائج الهجرة الجماعية لأعوان وموظفي الإدارة بعده مباشرة، مما كان له الأثر الإيجابي حينها، بحيث أدى إلى تخفيف وبصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات، وأقامت لها أساساً مالياً وبشياً أكثر نفعاً.

نظراً للمساوئ التي نجمت عن التقسيم الإقليمي لسنة (1984)، الذي يضعف إمكانيات الوحدات المحلية في شتى المجالات لا سيما المالية منها، حيث يقول الأستاذ "Benoit": "إن التجزئة المفرطة للبلديات تؤدي إلى تجزئة الإيرادات إلى أفساط تكون ضئيلة، بما يؤدي حتماً كل تقسيم إداري جديد يضاعف عدد البلديات يؤثر بدون شك على مداخل البلديات حيث يضعف مردودها"⁽²⁾، وفي إطار فلسفة ومنطق اللامركزية الإقليمية، الذي يفرض إيجاد وحدات محلية قادرة وقابلة للحياة والنماء، يظهر أن أحد الحلول الناجعة هو اللجوء إلى الإدماج الذي يقتضي ضم الوحدات الصغيرة في وحدات أكبر من أجل التوفيق بين حجم هذه الوحدات ومواردها، وبين كفاءة ونسبة أداء الخدمات العامة المحلية، مستهدفاً تحقيق تناسب بين الوحدات في الدولة بالقدر الذي يحقق نوعاً من التكافؤ في التنمية على مستوى الإقليم ككل⁽³⁾.

وهو ما أقره الخطاب الرسمي بالتأكيد على ذلك، بأنه لقد وصلنا إلى (1541) بلدية و(550) دائرة ونحن نعلم أنه ومن أجل تسيير محكم لا بد لعدد البلديات والدوائر أن يتقلص، ولكن هل نستطيع إقناع

(1) هذه بعض النماذج التي طبقت اندماج الوحدات المحلية، حيث اعتبرت اليابان سباقاً في تطبيقه وأجرت ثلاث عمليات دمج، بداية من سنة (1883)، التي كان عدد وحداتها المحلية من (71497) إلى (3203) سنة 2000، ليصبح عددها (1601) وحدة محلية سنة (2003)، والسويد خفضت عدد كميوناتها من (2500) إلى (1037) لتصبح (275) سنة (1980)، وفي لاتفيا تم تخفيض عدد وحداتها المحلية سنة 1998 من (545) إلى (154) في سنة (2003) وغيرها كثير من الدول.

وعربياً لقي له تطبيقاً على سبيل الذكر، وفي إطار عمليات الإصلاح قامت الأردن سنة (2001) بدمج البلديات، لتنتقل من (328) مجلساً بلدياً إلى (99) فقط، ثم إلى (93) سنة (2006)، بعد ضم ست بلديات لأمانة العاصمة عمان. وتشير الدراسات التي أجريت بالولايات المتحدة الأمريكية أن إجراء الدمج، قد حقق معدلات للنمو والازدهار في عديد من الوحدات المحلية، وخاصة في ولاية كاليفورنيا التي نجحت بها بشكل واضح. أنظر في ذلك: صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص161-162. وكذلك: صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص160-163.

(2) Benoît Francis Paul, op.cit. p101.

(3) أنظر: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص53.

المواطنين غداً بحل دوائهم وبلدياتهم، وربما اليوم تطمح أصغر دائرة في الوطن لتصبح ولاية، وإذا ما قبلنا بالأمر سنكون أمام (160) أو (170) ولاية كانت مدناً ورغبت في أن تصبح ولايات، بتقديم حججها وأدلتها وتزعم أن شروط ذلك متوفرة، وهذه تحتاج إلى دراسة هادئة وحكيمة، فالحل يكمن في تجميعها، إلا أن الأمر يبدو مستحيلاً، لأنه قائم على خيارات سياسية وليست عقلانية⁽¹⁾.

2- تجاوز وحدة النمط الإداري: على غرار التنظيم الإقليمي المحلي الفرنسي تعتمد الجزائر في تقسيمها الإداري على مبدأ وحدة النمط، إذ يقسم الإقليم إدارياً إلى وحدات متماثلة في اختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية دون اعتبار لحجمها ولأهميتها الاقتصادية⁽²⁾، وهي خاصية امتاز بها تنظيمنا الإقليمي، الذي أصبح واقعه لا يتماشى مع حقائق التنمية المحلية واستدامتها وكذا الوسائل المؤدية لتفعيلها، لأنه من غير المنطقي أن تتساوى نظرة المشرع الجزائري لجميع الوحدات في ذات الصنف، بأن لا تأخذ الخصوصيات الجغرافية، الديمغرافية، والاقتصادية بعين الاعتبار، وأن يتم التعامل معها أي البلديات والولايات كأنها كلها تملك ذات الخصائص والقدرات، الأمر الذي ينجر عنه تفاوت بينها في الموارد والقدرة على التدخل وتحقيق الأهداف التنموية، مما يخلق فوارق تنموية ويؤدي بها كل مرة لطلب إعانة من الدولة لمواجهة نقائصها وعجزها من جهة، وإيجاد نظاماً إقليمياً أعرجاً بشكل مزمن لا يحقق المبتغى منه من جهة أخرى.

لذا فيجب وضع قواعد قانونية تميز بين الوحدات المحلية الريفية والحضرية، وبين الفقيرة والغنية، وعليه فإن الحفاظ على النمط الموحد للوحدات الإقليمية إلى جانب عوامل أخرى أثبت فشله في إدارة التنمية على مستوى الجماعات الإقليمية، ليظهر من باب المقارنة كنتيجة عملية أن الحاجة إلى اعتماد النظام الإنجليزي المنوه به سابقاً في بداية الدراسة هو أكثر ملاءمة لنا⁽³⁾.

(1) في ذات الشأن ولإدراكه مدى صعوبة إعادة النظر في هذا الإجراء المتمثل في تقليص عدد البلديات، حينها قال وزير الداخلية والجماعات المحلية: "هل نستطيع إقناع المواطنين بتقليص بلدياتهم"، لذلك فنرى أن الإقدام على هذا الإجراء هو بمثابة الانتحار السياسي.

أنظر في ذلك: دحو ولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية"، المرجع السابق، ص 151. ومن جهة أخرى فهو يظهر أن الاتجاه نحو اللامركزية هو أيضاً اختياراً سياسياً، قبل أن يكون اختياراً تنظيمياً أو إدارياً. أنظر: رمضان تيسمبال، المرجع السابق، ص 117.

(2) أنظر: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 227.

(3) للمزيد راجع: جمال زيدان، المرجع السابق، ص 181-182.

الفرع الثاني

الجهة كإطار للتنمية المحلية

يعترف الدستور الجزائري بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين دون سواهما، وبالنظر إلى المهام المتزايدة الملقاة على عاتق البلديات والولايات التي لم تعد بمقدورها التكفل بها، ومع ثقل الوصاية الإدارية وبطء الإجراءات وتعقدها، بات من اللازم استحداث هيئة إقليمية أخرى تعد فضاءً مناسباً لاستثمارات ومرافق ذات جدوى اقتصادية وأهداف إدارية تتجاوز قدرة الولاية الواحدة وتزيد من الترابط، وكما تجسد أيضاً إحدى أشكال التضامن الإقليمي بما تلوح الحاجة إلى اعتماده، ويرى كثير من الباحثين (جمال زيدان، مسعود منتري⁽¹⁾، أحمد محيو⁽²⁾، وغيرهم) أن التنظيم الإقليمي الحالي يبدو أنه عاجز في القضاء على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي طالما تكون أكبر من البلدية أو الولاية، وعليه فاعتماد نظام الجهة أو الإقليم كإطار جديد مناسب لتطوير الجماعات الإقليمية، يعد أحد المبررات التي ترمي للمساعدة في تحقيق التنمية المحلية وتعزيز التحول نحو الأبعاد الاقتصادية للجماعات الإقليمية.

يقصد بالجهات أو الأقاليم وحدات محلية كبيرة تشكل أعلى مستوى للإدارة المحلية، يتحصل عليها بتقسيم الدولة إلى مناطق جهوية كبيرة تتجاوز الوحدات الإقليمية القائمة، وتأخذ ثلاث أشكال بحسب علم التنظيم إلى أقاليم سياسية وأقاليم وظيفية وأخرى لامركزية إدارية⁽³⁾، هذه الأخيرة التي تعيننا تتمثل في وحدة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، عُرفت بعد الحرب العالمية الثانية ولاقت تطبيقاً واقعياً خاصة في فرنسا وإيطاليا والمغرب⁽⁴⁾، وهي المبتغى الحالي في الجزائر التي نتمس إعادة هندسة النظام الإقليمي فيها للبحث عن مدى تجسيدها وإدراجها كوحدة إقليمية جديدة، ثم طرح الأسس المؤدية إلى إنشائها كحل لإنقاذ نظام اللامركزية الإقليمية.

(1) نقلا عن: جمال زيدان، المرجع السابق، ص 181.

(2) ولأهمية نظام المناطق أو ما يسميها كذلك البنى المنطقية يرى الأستاذ "أحمد محيو" أن قضيتها تطرح نفسها بحدّة، لأن الولاية أصبحت من الآن فصاعداً إطاراً ضيقاً جداً للنشاط الاقتصادي، ويُعزز ذلك بأن تطبيق البرامج الخاصة ولاسيما الحديثة منها قد يتجاوز بالفعل حدود الولاية الواحدة، ليمتد إلى دوائر تابعة للولايات المجاورة. أنظر: أحمد محيو، المرجع السابق، ص 283-284.

(3) رشيد فلاح، "دور التقسيم الإداري في التنمية المحلية بالجزائر (1962-2000)"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013، ص 180.

(4) ففي فرنسا وبمقتضى قانون (1982) تم الارتقاء بالجهة أو الإقليم إلى مستوى جماعة محلية، يديرها مجلس جهوي منتخب، وتشمل اختصاصات عديدة مرتبطة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والقافية والصحية و...، وفي المغرب فقد أتى بها دستور (1992)، وصُنفت كجماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

أولاً: واقع الجهة في النظام الإداري الجزائري

عرفت الجزائر هذا التنظيم الإقليمي في عهد الاستعمار الفرنسي، غير أنه تم الاستغناء عنه بعد الاستقلال بداعي عدم توفر الوسائل اللازمة لتسييره، عندما أدلى آنذاك وزير الداخلية "أحمد مدغري" بالقول⁽¹⁾: "من الصَّعب في الظروف الراهنة لوسائلنا الاعتقاد بضرورة الإقليم، إن تجمعات الولايات على غرار تجمعات البلديات هي الشكل المرغوب فيه"، ولعلَّ المقصود من ذلك لم يكن إدارياً بحثاً، بل كانت المخاوف من النزعة الجهوية المهددة لوحدة الدولة الفتية حينها، ويبدو أن هذا التوجس ما يزال مستمرًا. بيد أن هذا لم يمنع الأخذ به في بعض الميادين المحددة والمختلفة، كالميدان العسكري، الجمارك، قطاع المياه والكهرباء....، كما أن المشرع قد تطرق للجهة أيضا في قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وعرفها كبرنامج لتهيئة الإقليم وتنميته بأنها الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة⁽²⁾.

وقد قام كذلك بتقسيم إقليم الدولة إلى تسع (09) أقاليم تخطيطية⁽³⁾، بموجب القانون (20/01) المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، بهدف استعادة التوازن بين الأقاليم وتنميته تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤشرات كل فضاء جهوي، والتي وجدت أساسها بالقرار الوزاري المؤرخ في 1991/04/30 المتضمن إنشاء منقشيات جهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليَّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص103.

(2) المادة (1/03) من القانون (20/01) المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(77)، المؤرخة في 2001/12/15.

(3) تنص المادة (48) من (20/01) المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، على أنه: "يؤسس كبرنامج جهات لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة:

- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال - وسط.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال - شرق.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال - غرب.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا - وسط.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا - شرق.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا - غرب.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته جنوب - شرق.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته جنوب - غرب.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته أقصى الجنوب.

تحدد الولايات التي يتشكل منها كل فضاء جهوي لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة عن طريق التنظيم".

2005/08/16 الذي يحدد المفتشيات الجهوية للعمل وتنظيمها واختصاصها الإقليمي، إلا أن هذه التطبيقات في مجملها تتسم بكونها مصالح غير مكرزة للدولة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهي امتداد للإدارة المركزية على مستوى محلي أو إقليمي ويتم إنشاؤها من طرف السلطة التنفيذية.

ثانيا: الجهة كأداة للتنمية المحلية

يحتم نمو الكثير من المدن وتجاور كثير منها وتجانسها طبيعيا وثقافيا، فيما يشكل مصالح مشتركة بين مجموعة من الولايات، إيجاد فضاء مناسب للتجاوب مع الديناميكية الاقتصادية والاجتماعية لها، وتكون لها القدرة على الاستجابة لذلك بكل سهولة ويُسر، فلا بد لنا وعلى غرار بلدان العالم من اعتماد نظام الجهة أو الإقليم كتنية ووسيلة فعالة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

في الوقت ذاته يحق لنا أن نتساءل عن تجاوز الجزائر لمخاوفها ومدى بلوغها مرحلة النضج الكافي، وقد تراكمت عندها تجارب الديمقراطية المحلية واللامركزية الإقليمية، فمتى تقدم على تطبيق نماذج أعمق للديمقراطية المحلية، بإضافة مستويات أخرى للجماعات الإقليمية كسبيل لتطويرها، باعتماد الجهة كإطار ملائم لتحقيق التنمية المحلية والتحول بها نحو تحقيق البعد الاقتصادي أيضا⁽¹⁾.

يساهم نظام الجهة أو ما تسمى بالمنطقة المحلية في حل العديد من المشاكل المالية والإدارية، ويعمل على تنسيق الجهود بين الجهات المتجانسة، لمجابهة قضايا التنمية الإقليمية وحل مشاكل الصراعات الحدودية⁽²⁾، لذا فينصرف مفهومها أيضا إلى اعتبارها إطار يسعى لخلق نظام للتكامل والانسجام والتوازن، من خلال ما يفرضه المنطق المؤسسي الذي يهدف لتحقيق الوحدة، وفي نفس الوقت تحقيق الأهداف التنموية على المستوى المحلي⁽³⁾.

ثالثا: أسس إنشاء أقاليم جهوية في الجزائر

بالرغم من كونها باتت حتمية وأكثر من ضرورة، بالنظر لخصوصية الجزائر جغرافيا وديمغرافيا واقتصاديا، إلا أنه لا يمكن استحداث وحدات إقليمية لامركزية جديدة إلى جانب البلدية والولاية بموجب

(1) لقد عالج نظام المناطق أهم المشاكل التي واجهت النظم المحلية السائدة في بقية دول العالم، وقد كانت المملكة العربية السعودية من بين الدول السبابة في تطبيق هذا النظام، حيث منحت للإدارة المحلية الاستقلالية المعنوية والاستقلالية المالية، مع مراعاة الاعتبارات الإدارية وخصائص المجتمع. أنظر: العربي غويني، المرجع السابق، ص 26.

(2) مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 36.

(3) حسن صحيب، "الجهة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية"، مجلة الدولية، العدد (02)، المغرب، 2006، ص 30.

الدستور الحالي⁽¹⁾، بمعنى عدم إمكانية إيجادها في القريب المنظور، وهو ما يعد أثره سلبيا على الديمقراطية المحلية وعلى تجويد والارتقاء بالخدمة العمومية، وأن الأمور ظلت على حالها ولا يوجد وعي واضح أو شيء مخطط له باستراتيجية الإقليم في هذا المستوى، لبدء وتنفيذ سياسة تنمية وتخطيط إقليمية⁽²⁾، لا سيما منها للولايات محدودة الإمكانيات وقليلة الحوافز، فتتقلص بذلك فرص التضامن ما بين الولايات، خاصة إذا علمنا أن تأخر الأخذ بهذا النظام يفاقم من المشكلة التنموية لهاته المناطق، وما نعتبره حتمية تاريخية لاعتبارات جغرافية وديمغرافية على الأقل، لكننا نعتقد أن النقاش سيظل مستمرا والمطالب بإنشائه متواصلة لتعزيز التنظيم الإداري بوحدة إقليمية مشخصة تحظى بالاستقلال الإداري والتسيير الحر، ولعل أنه لا مفر من تجميع الولايات ضمن إقليم لتحقيق ليس فقط حجم أوسع للولايات، وإنما لتحقيق وحدة أكثر⁽³⁾.

ولتخفيف وطأة كل هذا وللتقليل من أثارها، نرى أنه لا حرج وتدرجيا ترجيح أن يتم اللجوء كمرحلة أولى إلى تأسيس الجهة كمؤسسة عامة ومقاطعة إدارية، دون محتوى ديمقراطي لتجاوز مسألة عدم النص الدستوري على إمكانية إضافة مستوى آخر من الجماعات الإقليمية، ويكون دورها مساعداً للوزارات المركزية في التكفل بالتنسيق بين الولايات فيما يخص المشاريع الكبرى الهادفة إلى تهيئة الإقليم، أسوة بالمشروع الفرنسي قبل صدور قانون (1982)، حين أنشأ (22) منطقة أو جهة تتمتع بمركز مؤسسة عامة مرفقية ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽⁴⁾.

من أبرز مبررات ودوافع الأخذ بنظام الأقاليم، هو معالجة الاختلالات والتباينات بين الشمال والجنوب، المدن والقرى، لإزالة فوارق التنمية الجهوية ومجالاتها، وبذل مزيد من الجهود لتحقيق العدالة الاجتماعية، بالإضافة إلى البحث في كيفية توطين السكان بالتوازن والنقل من التكدس في المدن الكبرى، كما يعد

(1) وفي ذات الإطار فيه من يرى ونؤيد ذلك طبعاً، أن عدم التبنّي الرسمي للإقليم أو الجهة يثير على المستوى العملي والسياسي كثيراً من الجدل، فإن المادة (16) من الدستور تبقى عائقاً على القيام بذلك ما لم يتم إعادة النظر فيها، فهي تحد من إمكانية إنشاء مستويات أخرى للإدارة اللامركزية الإقليمية دون اللجوء إلى تعديل دستوري جديد. أنظر: محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 195.

(2) Youcef Benabdallah , Mohamed-yassine Ferfera, Administration Locale, Décentralisation et Gouvernance, Economie et Société, Vol(02), N°(02), Université de Constantine2, Algérie, 2014, p60.

(3) وهذا للأهمية التي تحوزها من حيث اعتبار المنطقة همزة وصل بين الولاية والسلطة المركزية، لاسيما وأن الولاية أصبحت في ظل اقتصاد السوق مجالاً ضيقاً للنشاطات الاقتصادية. للمزيد أنظر: جمال زيدان، المرجع السابق، ص 181.

(4) للمزيد من التفاصيل، راجع: أحمد سي يوسف، المرجع السابق، ص 166-167.

نقص حجم الوحدات المحلية وكثرتها عامل غير مساهم في التنمية المحلية، ومُشنت للجهود ومُضعف للقدرة، وتبرز الدوافع التي تعد باعًا مهمًا هو كِبَر الإقليم والفرص التي يوفرها، التي تتمثل في (1):

- القدرة على توفير الموارد الضرورية لتمويل وإنجاز المشاريع الكبرى والتجهيزات الجماعية.
- توسيع وتنويع وعاء الضريبة للإقليم مما يؤدي لمالية أفضل دون إرهاق سكان الإقليم.
- توفر إطارات فنية وتقنية قادرة على التسيير وكذا الكفاءات الشعبية.
- تحقيق التضامن والتكامل مما يخلق الانسجام والتقارب وتحسين الخدمة العمومية.
- ولإيجاد تقسيم مناسب للجزائر ويحقق الفعالية الإدارية ويرتقي بالخدمة العمومية، لا بد أن يقوم على معايير لتحقيق الأهداف المنشأة لأجلها، وتظهر كما يلي (2):
- العامل الاقتصادي: أن يكون للإقليم المستحدث موارد اقتصادية كافية، تؤدي بالمحصلة إلى تنمية وتحقق التناسق والانسجام والتكامل بين وحداته.
- العامل الجغرافي والطبيعي: بتحديد له مساحة مناسبة وملائمة، وتتماثل فيما بينها من حيث المميزات الجغرافية والطبيعية.
- العامل الاجتماعي: تجاوب المواطنين مع المشاريع التنموية والخدمات العمومية، حيث يعد عاملاً فارقاً في إنجاح مسيرتها، لذا فمراعاة هذا العامل مهم في إنجاح هذه المساعي.
- أما بخصوص مسألة تنظيمه كوحدة محلية لا مركزية تضم مجلس جهوي منتخب كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية تسهر على تجسيد قرارات الهيئة التداولية يرأسها رئيس، يمكن تعيينه من طرف الإدارة المركزية في مرحلة أولى انتقالية تدوم عشر (10) سنوات على الأكثر تساهم في تهيئة وإعداد الأقاليم، على أن يصبح ينتخب من بين أعضائه بعدها بشكل ديمقراطي محكم، وهذا تفادياً للوضع الحاصل على مستوى الولايات.

للإشارة فقط فإن المشروع التمهيدي المتعلق بقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018، قد أفرد جزءاً كاملاً للمدينة والحاضرة الكبرى، بالجزء الخامس تحت عنوان "حوكمة المدينة والحاضرة الكبرى"، حيث اعتبر هذه الأخيرة تجتمع من بلديتين أو عدة بلديات التي تشكل تجمعات سكنية يبلغ تعداد سكانها على الأقل (300.000) نسمة، والتي تتميز بالإضافة لوظائفها الجهوية والوطنية بقابليتها لترقية وظائف دولية، كما

(1) أنظر في ذلك: رشيد فلاح، المرجع السابق، ص190. وكذلك: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص86.

(2) رشيد فلاح، المرجع السابق، ص194.

اعتبرها تنظيم محلي على شكل تجمع من البلديات، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽¹⁾، وفي ذات الشأن فقد عرفها القانون (20/01) المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة على أنها التجمع الحضري الذي يشمل على الأقل ثلاثمائة ألف (300.000) نسمة، ولها قابلية لتطوير وظائف دولية زيادة على وظيفتها الجهوية والوطنية⁽²⁾.

الفرع الثالث

ترشيد النفقات العامة المحلية

بات البحث عن بدائل اقتصادية أكثر من ضرورة لتمويل نفقات التسيير والاستثمار المحلي، التي تتجر عن تنفيذ البرامج والخطط المحلية للاستجابة وإشباع الحاجات المحلية، ونظير ما تعانيه المالية المحلية من عجز ونقص، وكذلك لارتباطها الوثيق بمالية الدولة واقتصادها الوطني، فالجماعات الإقليمية مطالبة بحسن تسيير مواردها والحفاظ عليها من خلال ترشيد مصاريفها ونفقاتها العامة المحلية.

أولاً: ارتباط تزايد النفقات العامة المحلية بسياسة الدولة الاقتصادية

بداية يقصد بالنفقات العامة المحلية تلك المبالغ النقدية التي تصرفها الجماعات الإقليمية، وترصدها في ميزانياتها لتحقيق منفعة عامة، وبذلك تتميز كونها كم قابل للتقويم النقدي، تصدر من قبل البلديات أو الولايات وتهدف إلى إشباع وتلبية حاجات عامة⁽³⁾، وتتأثر هذه النفقات زيادة ونقصان بحسب حجم الإيرادات وكذا مستوى المهام والأدوار التنموية التي تتصدى لها هذه الجماعات الإقليمية، الأمر الذي يظهر فيما يسجل في ميزانياتها من فائض أو عجز مالي⁽⁴⁾.

(1) أنظر المواد (474)، و(475) من المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص118.

(2) المادة (2/03) من القانون (20/01) المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

(3) عباس عبد الحفيظ، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012/2011، ص25-26.

(4) يقصد بعجز المالية المحلية خروج الإدارة المحلية عن الإنفاق المحدد لها طبقاً لإيراداتها أي فائض في الإنفاق المحلي. أنظر: جمال يرقى، "إشكالية العجز في ميزانية البلدية"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011/2010، ص190.

شهدت الجماعات الإقليمية تزايداً في نفقاتها نظراً لكثرة تدخلاتها وتنوعها وتوسع مجالاتها على مستوى البلديات والولايات⁽¹⁾، لا سيما في السنوات التي عرفت فيها مداخيل الدولة تحسناً كبيراً، التي كانت سخية في ضخ أموال كبيرة في الميزانيات المحلية، تتجلى من خلال ما قامت به من مسح ديون البلديات وأيضاً ما شهدته عمليات توظيف ومراجعة لأجور المستخدمين، فضلاً عن بناء هياكل وإنشاءات عمومية وفق السياسات التنموية المبرمجة حينها، هذا الأمر أثر بشكل كبير على الحافز الذاتي للبلديات في البحث عن مصادر تمويل جديدة وتعبئة البدائل الاقتصادية اللازمة لمواجهة النفقات والالتزامات المالية المتزايدة، ولأن مالية الجماعات الإقليمية مرتبطة بشكل عضوي بمالية الدولة، فكل ما يمس هذه الأخيرة يؤثر تلقائياً على الأولى، وبما أنه كذلك تعتمد الدولة في اقتصادها على الربيع الطاقوي الذي تشهد أسواقه تذبذباً وعدم استقرار في أسعاره الدولية، فلقاء ذلك قد انكشمت مداخيل الدولة بانخفاض سعر برميل النفط، مما اضطرها إلى تجميد الكثير من برامجها التنموية على المستويين الوطني والمحلي، لتتعدى منطقياً آثاره بالسلب على تدخلات الجماعات الإقليمية وتسيير مرافقها.

أبانت أزمة انخفاض أسعار البترول على فشل السياسات المالية التي تنتهجها الدولة وطنياً وإقليمياً، وأظهرت محدودية التدبير المالي لدى الجماعات الإقليمية، وحينها ينبغي التفكير من جديد وبجدية في تحقيق فعالية المالية المحلية⁽²⁾، وكيفية خلاصها من التبعية الكلية للسلطات المركزية مالياً، ولعل أول ما تم اللجوء إليه هو ترشيد النفقات أو انتهاج سياسة التقشف، التي أثرت على مستوى وجودة الخدمات المحلية.

ثانياً: أسباب تزايد النفقات العامة المحلية

تتعلق زيادة النفقات المحلية وتعود لجملة من الأسباب التي خلقت وضعاً مزعجاً مالياً للجماعات الإقليمية، لعدم قدرتها على التكفل بمتطلبات التنمية المحلية، مما أوقعها في العجز الميزانياتي وذلك

(1) تتمثل النفقات العامة لميزانية الجماعات المحلية في نفقات التسيير، ونفقات التجهيز والاستثمار، وتعتبر تدخلاتها في مجالات الخدمات العامة، والأشغال العامة الإنشائية، وكذلك مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية. أنظر: وداد علو، المرجع السابق، ص 258-260.

(2) تتوقف فعالية المالية المحلية على نقطتين أساسيتين: تفعيل مصادر الإيرادات المحلية وترشيد النفقات المحلية، ما يضمن تحقيق معدلات أعلى من التنمية المحلية. أنظر: نور الهدى يحيوي، زحل حافظ، "دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام"، الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية -البلديات نموذجاً-، جامعة 8 ماي 1945، قامة، الجزائر، يومي 8-9 نوفمبر 2016، ص 216.

نتيجة طبيعية لتبعيتها المفرطة للمركزية، على اعتبار أنها تعتمد شبه كلياً على الإعانات المقدمة لها من الدولة، على وجه الخصوص الذي أوقعها فيه النظام المالي المحلي المرتبط بمالية الدولة في ظل عدم وجود آليات حقيقية للتمويل المحلي كالاستثمار.

يمكن رد زيادة النفقات إلى أسباب اقتصادية وأخرى غير اقتصادية⁽¹⁾، وتتمثل في التطور المتزايد للمهام التي تتدخل فيها الجماعات الإقليمية المرتبط باستراتيجية الدولة وفلسفتها في صناعة التنمية، وسعيها الوصول للرفاه لمواطنيها، وكذا زيادة تعداد موظفيها الذي نتج عنه تضخم كمي أدى إلى التهام نفقات التسيير نسبة كبيرة من ميزانياتها، كما ساهمت مظهرية الإنفاق المحلي وشكلية في زيادة النفقات المحلية والتي تمثلت في تغليب المظاهر التزيينية والاحتفالية والديكورية على حساب الحاجيات الرئيسية ومتطلباتها الفعلية، هذا وقد تسببت البنى التحتية المهترئة وقدم المرافق الأساسية في صرف مبالغ إضافية لترميمها وصيانتها لتحسين كفاءتها، هذا فضلاً عن تزايد عدد السكان لهذه الوحدات والتوسع داخلها الأمر الذي يستوجب معه توفير الخدمات اللازمة لتهيئة، وتحسين ظروف معيشتهم من مد للطرق وتوفير للكهرباء والماء وإنشاء وصيانة قنوات الصرف الصحي، ناهيك عن توفير متطلبات المدارس الابتدائية والمشافي ودور العبادة، الأمر الذي يعد طبيعياً لزيادة المخصصات المالية لها، بالإضافة إلى البحث عن مستثمرين بتهيئة الأرضيات الملائمة لاستقطابهم من جهة، وكذا استثماراتها الناتجة عن استغلالها المباشر لمرافقها لغياب استثمار وشراكة حقيقية مع الخواص خاصة من جهة أخرى، ويلخص الجدول التالي مستوى زيادة النفقات المحلية المخصصة للتسيير:

السنة	2003	2008	2009	2010	2011
النسبة (%)	11.88	13.69	14.21	13.64	12.21

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية

وبقراءة سريعة للأرقام أعلاه يتبين التزايد في حجم الإنفاق المحلي لا سيما من سنة (2003) إلى سنة (2010)، ثم اتجه نحو التناقص بعض الشيء، وهو بطبيعة الحال متأثراً بمدخيل الدولة ومالياتها التي تعتمد فيه على اقتصاد ريعي، مما يحتم أول الأمر فك الارتباط معه وتحقيق ذاتية المالية المحلية واستقلاليتها، نظراً لكون الشؤون المالية للبلديات الجزائرية العمود الفقري الرئيسي للتنمية المحلية، لذا

(1) تتجسد الأسباب الاقتصادية في سوء انتظام الموارد المالية وعدم وجود تخطيط دقيق، بينما تتمثل الأسباب غير الاقتصادية في قدم المرافق الأساسية وعدم كفاءتها، مع الزيادة السكانية والتوسع العمراني، وسوء استعمال الإمكانيات. أنظر: محمد بن مالك، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها.

يتعين عليها ضمان تحولها العميق لتصبح قادرة على تمويل نفسها، خاصة إذا علمنا أنه في عالم اليوم أن الدول تتسحب تدريجياً من الإدارة المباشرة للاقتصاد⁽¹⁾، أو بمعنى يضمن مفهوم عملي هو التوجه نحو اقتصاد محلي يكون رافداً للاقتصاد الوطني ومستقل عنه في القواعد التي تضبطه ماليا واقتصاديا، بما يتعداه في المحصلة إلى تجسيد التنمية الوطنية بمساهمة التنمية المحلية.

ثالثا: آليات ترشيد النفقات العامة المحلية

يحتاج ترشيد النفقة العامة المحلية في الجماعات الإقليمية إلى حسن تسيير وإدارة، بوضع النفقة في مكانها الصحيح لتحقيق الهدف المرجو منها، ولا نقصد هنا أن الترشيد معناه هو تخفيض أعباء التسيير والتجهيز إلى الحد الأدنى في كل الحالات بقدر ما ننتظر أن تؤدي هذه النفقة دورها في التنمية المحلية، لذا نريد معرفة عناصر وآليات ترشيد الإنفاق المحلي، والمتمثلة في:

1- عناصر ترشيد الإنفاق العام: لا يعد زيادة النفقات العامة المحلية سوءاً في حد ذاته، وإنما ما يلحق به من سوء تسيير وصرف للموارد المالية المتاحة أي ما يطبعه من إسراف وفساد، ينتج عنه عدم استغلالها على النحو اللائق وفق قواعد الحكامة والفعالية، لذا فإننا نسجل أن النظام المالي البلدي خاصة، ينطوي على نقائص عدة ويضاف إليها عدم وجود عقوبات شخصية ضد الأمر بالصرف البلدي، الذي يلزم بلديته بمبالغ صرف تتجاوز حدود ميزانيتها⁽²⁾.

لذا فإن حسن التصرف فيها بات مطلباً حتمياً لحمايتها وتأثيرها على التنمية المحلية المستدامة، بما يؤدي إلى ترشيد الإنفاق العام الذي هو استخدام أقل قدر ممكن من النفقات العامة للوصول إلى الأهداف المحددة للجماعة المحلية، وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن، والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة⁽³⁾.

كما هو معلوم أن الجماعات الإقليمية منحها المشرع حق التدخل في كل الشؤون المحلية، بما يعني اتساع وتنوع مهامها في كل المجالات فهي بذلك بحاجة إلى مالية محلية مستقلة وكافية للاضطلاع بهذه المهام، لذا لتحقيق رشادة النفقات العامة، يمكن النظر إليها من عدة مدخلات وعناصر بمثابة ركائز، تتمثل في⁽⁴⁾: تحديد حجم أمثل للنفقات، وأن توجه الوجهة التي تؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة، مع أن

(1) Mohammed Lazreg, Godih Djamel torque, op.cit. p79.

(2) Cherif Rahmani, op.cit. p107.

(3) نور الهدى يحيوي، زحل حفاظ، المرجع السابق، ص221.

(4) للمزيد أنظر: وداد علو، المرجع السابق، ص254-258.

تكون النفقات عادلة بمدى ملاءمتها للفئات المحرومة وتحقيق النفع العام، بإتباع مبدأ الأولوية مع الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية، زيادة على ذلك يجب أن تنبني للمعايير الاقتصادية والمحاسبائية من حيث الدقة في تحديدها زمنياً ومكانياً، وكذا القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام المحلي، علاوة على اعتماد التخطيط كآلية لدراسة جدوى المشاريع من جهة، وتوفير كافة المعطيات الضرورية بالموارد المالي وأوجه إنفاقها من جهة ثانية.

في ظل محدودية الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية، يتعين عليها استغلال الإعانات التي تقدمها الدولة بشكل أمثل، من خلال اقتراح مشاريع استثمارية تتوافق مع احتياجاتها المحلية⁽¹⁾، وكذا الانخراط في تقديم الخدمات بما يناسب قدراتها وإمكانياتها، ما يؤدي في الأخير إلى فعالية النفقات العامة أي مدى قدرة النفقة العامة المحلية على تحقيق الأهداف المسطرة للوحدة الإقليمية، وتوصف هذه الأخيرة كذلك بالفعالية حين تتمكن من بلوغ أهدافها، لذا فإنه يتحقق ترشيد النفقة العامة المحلية عندما تتحقق فعاليتها وكفاءتها⁽²⁾.

2- سبل ترشيد النفقات العامة المحلية: تعد الحوكمة المالية المحلية، وفعالية النفقات المحلية كآليات رئيسية ومداخل تتحقق معها الرشادة المالية والإدارية والتنمية المحلية المستدامة، لمجابهة جملة العراقيل التي تؤدي في مجموعها كعوامل التي تعيق فعالية النفقة العامة، وهذه باختصار أهم الآليات التي تعالجها وتساهم في تحقيق ذلك:

أ- الحوكمة المالية المحلية: لأجل محاربة الفساد الإداري والمالي الذي يعد من أبرز العوامل التي تتخر التوازنات المالية، والتأثير على ميزانيات الجماعات الإقليمية، وكذا فعالية النفقة العامة المحلية فضلاً عن تبطئ التنمية المحلية وتقويض مسارها، فمحاربتها والحد منه يعتبر كأولوية من خلال عناصر الحوكمة المحلية كمقومات للتسيير الجيد والصالح ضمن مقاربة تشاركية تساهم في تحقيق أهدافها، وتتأتى من خلال عدة عناصر، نوجزها كما يلي⁽³⁾:

- اعتماد الشفافية: وتتحقق بحرية تدفق المعلومات، وطرح انشغالات واهتمامات المواطن المحلي أمام الرأي العام ومناقشة أولويات التنمية، إضافة إلى توسيع النشر والتبليغ لبلوغ حد الاطلاع الكافي عن

(1) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 225.

(2) يتحقق ترشيد النفقة العامة بالالتزام في تخصيص الموارد أي الفعالية، واستخدامها في رفاه المجتمع أي الكفاءة.

أنظر: عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 90.

(3) للمزيد أنظر: نور الهدى يحيوي، زحل حفاظ، المرجع السابق، ص 225. وكذلك: عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق،

ص 63 وما بعدها.

أعمال المجالس الشعبية المحلية، والمساهمة بتهيئة السبل المناسبة بتوفير قنوات اتصال ملائمة بين المواطن ومسؤوليه، فضلاً عن إعلام الجماهير بكافة الأنشطة المحلية المالية خاصة.

- تحقيق المساءلة: وهي ملاصقة للشفافية وتحققها يأتي تبعاً لها، تتجسد بمحاسبة المسؤولين عن كل السلوكيات المعيبة وغير المشروعة طبقاً للقانون، ويستوجب توفر قضاء مستقل وقوي ضامن للحيد والعدالة، وتعزيز آليات المساءلة المحلية لأعضاء المجالس الشعبية المحلية وفعاليتها، فضلاً عن تعميم وتطبيق أداة المساءلة الشعبية وتقويتها، عن كافة أوجه الصرف ومتابعة التنفيذ.

- تفعيل دور المجتمع المدني: ويكون من خلال مراقبة ومتابعة الفساد والإبلاغ على حالاته، وتحقيق ضغط لجر القادة المحليين للمزيد منه للانخراط الجدي في مكافحة الفساد المالي، مع إشاعة ثقافة محاربه من خلال نشر الوعي لدى المواطن المحلي بمخاطره وأثره على المال العام والتنمية المحلية.

- تعزيز الرقابة على المال العام: التي تتم بتوطيد عرى الرقابة بشتى أشكالها الإدارية سواء الداخلية⁽¹⁾ أو الخارجية منها، وكذا الرقابة البرلمانية والقضائية، مع ضرورة وضوح النصوص المنظمة لعمليات صرف المال، ووضع ضوابط رقابية على تسيير المرفق العام المحلي وتقويضه، وكذا إجراءات إبرام الصفقات العمومية، ومحاسباتياً يتم بتعزيز آليات المراجعة والمحاسبة، والتدقيق بكامل مؤسسات الدولة بما فيها المحلية منها.

- تأهيل الإطار البشري: وتتم زيادة نسبة التأطير النوعي واعتماد التكوين والرأسلة لتحسين مداركهم العلمية والإدارية بغية تأهيلهم، وكذا الاعتماد على الخبرات المحلية في التسيير، والقيام بعمليات إصلاح داخلية تنظيمية للحد من الفساد المالي.

- تطبيق القانون: ينبغي معه وجود منظومة قانونية شاملة تحترم حقوق الإنسان وأسس الديمقراطية وملتزمة بالمعايير الدولية في مكافحة الفساد المالي، مع تطبيقه على قدم المساواة دون تمييز في ظل استقلالية كاملة للقضاء، وصولاً لسيادة حكم القانون على جميع المخاطبين به.

ب- فعالية النفقة العامة المحلية⁽²⁾: التي تعد معياراً يعكس درجة تحقيق الأهداف المسطرة وكفاءة تسيير النفقة أيضاً، ومن ثم المساهمة في ترشيد الإنفاق المحلي، تتأتى بالتقييم الدقيق والموضوعي للنفقات والمشاريع العامة، وحسن البرمجة الموضوعية للنفقات، بحسن التخطيط الذي يؤدي للبحث عن الأنشطة

(1) بهذا الخصوص فإنه تركز حرية إدارة وتسيير مالية البلدية أكثر فأكثر في بلديات الدول الحديثة على مراقبة داخلية للتسيير خصوصاً، بغرض تجنب أن تنقل الالتزامات القانونية المتخذة خلال سنة مالية الاعتمادات المتوفرة لهذه السنة.

Voir: Cherif Rahmani, op.cit. p106.

(2) أنظر: نور الهدى يحيوي، زحل حفاظ، المرجع السابق، ص225.

الاقتصادية ذات الأولوية، مع إتباع الطرق القانونية في كفاءات الشراكة مع القطاع العام أو الخاص من خلال قانون الصفقات العمومية ومبادئ المرفق العام، وتشديد الرقابة على تنفيذ هذه البرامج والتأكد من مطابقتها للمعايير، وذات الأمر عندما يتعلق باقتناء المواد والسلع والخدمات وكذا الدراسات.

الفصل الثاني

عصرنة المرافق المحلية وتعزيز الموارد البشرية كآلية لترقية

الخدمة العمومية المحلية

تواجه الجماعات الإقليمية تحديات عديدة ترسبت وشكلت عائقاً يحول دون ترقية وتحسين أداء المرافق المحليّة، لذا فهي مطالبة باستمرار إلى البحث عن السبل الكفيلة للقيام بما يلزم لتجويد وترقية الخدمات العمومية المحلية، الأمر الذي يتطلب منها إدخال جملة من الإصلاحات في شتى المجالات المرتبطة بها، ولعل يأتي في مقدمتها مسألة تجديد وسائل التدخل لإشباع هذه الحاجيات، ذلك من خلال قدرتها على التكيف مع محيطها بإيجاد آليات عملية تدفع في هذا الاتجاه، تنمهي مع الظروف المحيطة بها لا سيما التقنية والاتصالية الحديثة ومحاربة كل مظاهر البيروقراطية والفساد.

لقد بات لزاماً على الجماعات الإقليمية إعادة التفكير وبذكاء في العمل على الارتقاء والتطوير، فهي مدعوة لأن تتفاعل مع محيطها وتتواءم معه بما يستجيب لتطور حاجيات أفرادها، فلا مكان لها إذا لم تكن قادرة على تخطي الصعاب المتعلقة بتنظيمها وكذا كفاءات ووسائل ممارسة مساهمتها، بتحديثها وتطويرها لصالح تحقيق الفاعلية والنجاعة في الأداء.

إن عصرنة التسيير يفرض حتما تعزيز وجود العنصر البشري الكفاء والمؤهل داخل الجماعات الإقليمية كأولى مدخلات التحسين والإصلاح، فضلاً عن اعتماد الأساليب والأدوات المستحدثة في التسيير، باللجوء دون تأخير لاستعمال الحلول الرقمية كآلية ووسيلة لتطويرها، بتهيئة والاستثمار في تكنولوجيا الإعلام والاتصال كوسيلة تساهم في ترقية أداء الإدارة، وتحسين خدمات المرفق العام المحلي.

إذا كانت الجماعات الإقليمية معنية بتحديث أنماط التسيير والاندماج في الحلول الذكية، فيجب أن تتوخى آليات إضافية بتفعيل إشراك المواطن المحلي والقطاع الخاص وتعزيز أدوارهم في العملية التنموية المحلية، بالمضي قدماً نحو التسيير العمومي المحلي الجديد الذي لا يستثني أي من الفواعل المحلية، بما يساهم في ترشيد أداء الإدارة الإقليمية من خلال تحسين فرص المشاركة ومكافحة الفساد الإداري من خلال تعزيز آليات المساءلة والشفافية.

- المبحث الأول: عصرنة تسيير إدارة الجماعات الإقليمية.

- المبحث الثاني: تعزيز الموارد البشرية لترقية أداء الخدمة العمومية.

المبحث الأول

عصرنة تسيير إدارة الجماعات الإقليمية

تُعنى إدارة الجماعات الإقليمية في كل الأوقات والأحوال بالبحث عن الطرق التي تضمن تسيير محلي ناجح وأداء فعال، في تقديمها الخدمات العمومية للمواطن المحلي بكفاءة واقتدار على نحو مرض ومطرد، لذا فهي مطالبة بتحديث إجراءات وأساليب معالجتها للشؤون المحلية، حتى تضطلع بالدور المخول لها قانوناً، كأمر لا جدال فيه وغير قابل للتأخير.

بدايةً يبدو أن التحول نحو الرقمنة بات يفرض نفسه يوم بعد يوم، لما تحوزها هذه التقنيات من أهمية ودور متعاظم في أداء الخدمة العمومية، من خلال استخدام الوسائط المستحدثة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال نظراً لما توفره من مزايا، يرافقه التخلي التدريجي عن الإدارة التقليدية بالطرق القديمة، لذا كان لزاماً اللجوء إلى الاعتماد عليها كنواة صلبة تستخلف من خلالها العنصر البشري، وتقلل من أثار وجوده وتتجاوز عاملي الزمان والمكان.

لقد بات أيضاً من الضروري إشراك مكونات المجتمع المدني وتعزيز حضوره في تسيير المرافق العامة، بشتى السبل التي تتيحها القوانين والعمل على تشجيع المبادرات الرامية لذلك، لما يحققه من فوائد تعود بالنفع على المرفق المحلي، من خلال ما يمكن أن يؤثر على نوعية وجودة الخدمات المقدمة من طرف شركاء الإدارة الإقليمية المتخصصين، وعدم تحمل هذه الإدارة مسائل المخاطرة ومعضلة التمويل كذلك.

في ذات الإطار فيعتبر إشراك فواعل جديدة في خلق التنمية المحلية كالقطاع الخاص، لا بدأً له من توفر عدة عوامل متعددة لإنجاحه، حيث يتبدى لنا من أول وهلة في هذا الشأن أن حسن تسيير وتجويد المرفق العام المحلي يستلزم تدخل أطراف أخرى إلى جانب الفواعل الأساسية على المستوى المحلي، من خلال إيجاد آليات تسمح بإدماجها وإسهامها في إدارة هذه المرافق تحت إشراف الجماعات الإقليمية، لذا نؤكد على أهمية تفويض المرفق العام كتقنية مناسبة وسبيلاً مجدياً لتحقيق ذلك.

تأسيساً على ذلك ولأهمية الإدارة الإلكترونية، وكذا الاعتماد على تقنية تفويض المرفق العام المحلي في عصرنة تسيير وإدارة هذه المرافق، من خلال تحسين أطر تقديم الخدمة العمومية المحلية، فنرى أنهما يُمثلان مدخلان ضروريان لتحديث وترقية الأداء المحلي بشكل مستدام، واللذين يستوجبان المرافقة والاستعداد المتواصلين، وهما محور ما سنتطرق إليه في هذا المبحث، من خلال المطالبين التاليين:

- المطلب الأول: تعزيز وتوسيع استخدام الإدارة الإلكترونية.
- المطلب الثاني: تفويض تسيير المرفق العام كآلية للتسيير الحديث.

المطلب الأول

تعزيز وتوسيع استخدام الإدارة الإلكترونية

غالبًا ما تعتمد الإدارة التقليدية بشكل كبير على العنصر البشري في تقديم الخدمة العمومية، مما ينجر عنه جملة ظواهر تمس بشفافيتها وجودة أدائها بتكريس البيروقراطية وإشاعة الفساد الإداري، ليعيد الإدارة عن أهدافها ويقوض مساراتها، لذا ومن متطلبات عصرنة الإدارة والحكامة المحلية تم اقتراح عدة حلول لتفادي الوقوع في مطبات تؤثر سلبًا على أداء المرفق المحلي وتعطيل التنمية المحلية، فكان الأخذ بالإدارة الإلكترونية وتكريس استعمالها في الإدارة المحلية داعما أساسيا لذلك، كآلية في الحد من هذه الظواهر السلبية والقضاء عليها تدريجيًا، وهذا ما يعزز فكرة الحرص على اعتماد الإدارة الإلكترونية عند الدول، هو اعتقادها أن التكنولوجيا الحديثة تحول الشكل السلبي الغالب في الإدارة الحالية، إلى آخر نشط إيجابي وتفاعلي مع المواطنين والمؤسسات، كما أنها ساهمت وتساهم في تغيير النمط التقليدي في توفير ووضع الخدمات المتعلقة أمام المواطنين⁽¹⁾.

لترقية الخدمة العمومية المحلية وتحسين أطر التسيير بصفة مستمرة، يجب استحداث أنماط عمل جديدة وعصرية، والعمل على اعتماد التكنولوجيات الحديثة في مجالات التسيير والتنظيم، ولكون الإدارة الإقليمية إنسانية وبيئية، فهي في حاجة إلى مجارة تدخلاتها بشكل يصنع الفرق مع الطرق التقليدية وتبدي استعدادها الدائم على القدرة على التفاعل المحيطي بكل أنواع مدخلاتها، فالأمر يعتمد على الذكاء الاصطناعي واستخدام التقنية في تقديم الخدمات العمومية المحلية، لذا فهو يحتاج إلى تهيئة وإيجاد الأرضية المناسبة والأدوات اللازمة من بنية تحتية وتكنولوجيا حديثة وإطار بشري مؤهل ومدرب، فضلاً عن استثمارات مالية ضخمة لبلوغ المبتغى معها.

الفرع الأول

الإدارة الإلكترونية....كضرورة لعصرنة المرفق العام المحلي

ليس خفياً أن الدول أضحت تتسابق للأخذ بالإدارة الإلكترونية أو الرقمية، لاستغلال ما توفره تكنولوجيا الإعلام والاتصال من مزايا عدة، تتمثل في تبسيط العمليات المعقدة وكذا تيسير التفاعل إلكترونياً مع المواطنين، على كل مستويات الجهاز الإداري المركزي أو الإقليمي.

(1) محمد محمد الهادي، "الحكومة الإلكترونية كوسيلة للتنمية والإصلاح الإداري"، المؤتمر العلمي السنوي التاسع: أفاق التنمية والإصلاح الإداري في الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مركز البحوث والدراسات، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 2004، ص 177.

أولاً: الإدارة الإلكترونية كفاعل مستحدث على الإدارة⁽¹⁾

يستمر التطلع والتفكير في تحديث أساليب الإدارة ووسائلها، وهذا لتمكين المواطن من الخدمات بطريقة أسرع وأذكى وبأقل كلفة، الأمر الذي باتت توفره الإدارة الإلكترونية وتكفلت به كطارئ على الإدارة التقليدية، لذا فقد أضحى استعمال ما توفره التكنولوجيا من وسائل ووسائط وتقنيات متجددة، وتوسيع نطاقها تدريجياً، بالاعتماد على الأدوات والوسائل التكنولوجية الحديثة في تقديم الخدمة متعدية حدود الزمان والمكان، مطلباً ملحا وشأناً حتمياً، وفرضت نفسها كمدخل مهم لأي عملية إصلاح إداري يتم على مستوى الجماعات الإقليمية، بما ينقل الإدارة التقليدية إلى نظام قائم على تكنولوجيا المعلومات من أجل تيسير أداء الإدارة المحلية⁽²⁾.

1- تعريف الإدارة الإلكترونية المحلية: بغية التعرض للإدارة الإلكترونية على المستوى المحلي، فبداية علّه من العسير إيجاد تعريف مُحدد ودقيق للإدارة الإلكترونية، نظراً لاتساعه واختلاف وجهات النظر تجاهه، كما أنه منطور بسرعة تطور وتسارع وسائل الإعلام وتكنولوجيا الاتصالات، فضلاً على كونه من بين المصطلحات الإدارية الحديثة، والتي ظهرت نتيجة الطفرة في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، والتي أحدثت تحولاً هاماً في أداء الإدارة تحسناً، سرعة وجودة، لذلك يمكن الوصول لتعريفها بشكل مجمل وأكثر وضوح بالتركيز على عناصرها المتمثلة في السرعة في الأداء، انخفاض التكاليف، اختصار الوقت، تقريب المواطن من مصالح الإدارة باستخدام الوسائط الإلكترونية.

⁽¹⁾ قد يرى البعض أن التعرض للإدارة الإلكترونية بشكل موسع ومفصل بعض الشيء، يعتبر خروجاً عن مقتضيات القانون الإداري ونظرياته وهو أحد موضوعات علم الإدارة العامة، إلا أننا نرى كما ترى الأستاذة "حنان محمد القيسي" أن الارتباط شديد ووثيق بين القانون الإداري والإدارة العامة، وكذلك أن مفهوم الإدارة الإلكترونية بات يدفع نحو إعادة النظر وامتحان أغلب نظريات القانون الإداري وأثر الإدارة الإلكترونية عليها، بما يتعلق بنظرية المرافق العامة والقرارات الإدارية والإدارة المحلية موضوع دراستنا هذه، زيادة على ذلك التطور المتسارع لنظام المعلوماتية ووسائلها، بما يستوجب البحث والتجديد فيه مجارة للعلم والتطور. أنظر في ذلك: حنان محمد القيسي، "الإدارة الإلكترونية وتقديم الخدمات العامة"، مجلة الحقوق، المجلد(04)، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، 2012، ص13-14.

⁽²⁾ مرفت أحمد فرح، "دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الإدارة المحلية"، مجلة البحوث المالية والتجارية، العدد(01)، جامعة بور سعيد، مصر، 2011، ص186.

مما ينبغي الإشارة إليه هو أن البعض يرى هذا المصطلح لا يدل على هيئة إدارية متكاملة في شكل افتراضي إلكتروني كما يبدو لأول وهلة دلالياً، بل هو طريقة للتسيير الإداري تقوم على استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال، في إطار العصرية والتجديد والتطوير وتطبيق الإصلاحات على الإدارة⁽¹⁾.

بناءً على ذلك يمكن اعتبارها بأنها منظومة إلكترونية متكاملة تعتمد على تقنيات الاتصال والمعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة⁽²⁾، إضافة لذلك فهي نظام متكامل يهدف إلى تحويل العمل الإداري العادي من إدارة يدوية إلى إدارة باستخدام الإعلام الآلي، بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري بأسرع وقت وبأقل التكاليف⁽³⁾، فهذا التعريف يقر بأنها إدارة تقليدية تجري تحديثاً في وسائلها، بمعنى إدارة قديمة تمارس وظائفها التقليدية لكن بوسائل حديثة⁽⁴⁾، ويتم تقديمها أيضاً على أنها النشاط الذي تمارسه الهيئات الإدارية بالوسائل الإلكترونية، لإشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات العامة، مستخدمة في ذلك أساليب السلطة العامة للقيام بهذا النشاط أو هذه الوظيفة⁽⁵⁾.

إضافة لما تقدم فقد تم تعريفها من جهات نظر وزوايا مختلفة، فمن جانبها القانوني الإداري فهي تجمع بين التقنية والجانب الإداري، وتعرف على أنها استعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة من قبل الإدارة العامة للقيام بوظائفها⁽⁶⁾، وهي كذلك جمع أكبر عدد من المعلومات التي يطلبها المواطن من الإدارة المحلية، بدلاً من كثرة تردده على مستوى الإدارة، للحصول على خدمة ما منها، حيث يمكنه الحصول على ما يريد في الحال عن طريق الإنترنت⁽⁷⁾.

وتشير الإدارة الإلكترونية المحلية من زاوية الاعتماد على وسائلها إلى عملية مكننة جميع مهام وأنشطة الحكومة المحلية، بالاعتماد على جميع تقنيات المعلومات الضرورية، وصولاً إلى تحقيق أهداف الإدارة

(1) أنظر: سمية بهلول، "دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2017/2018، ص 68.

(2) طارق عبد الرؤوف عامر، الإدارة الإلكترونية نماذج معاصرة، دار السحاب للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2007، ص 28.

(3) بوحنية قوي، عبد المجيد رمضان، "الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد (01)، المجلد (05)، جامعة ديالى، ديالى، العراق، 2016، ص 06.

(4) حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص 17.

(5) حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2014، ص 26.

(6) حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص 16.

(7) العربي غويني، المرجع السابق، ص 95.

الجديدة الهادفة إلى تقليل استخدام الورق، وتبسيط الإجراءات والتخلص من الروتين والإنجاز السريع والدقيق للمهام والمعاملات⁽¹⁾.

وهنا يتم التركيز في هذا التعريف على المزايا المحصلة من استخدام هذه التقنيات، بأنها تمثل بديلا جديدا للإدارة التقليدية، تعتمد في أعمالها ومعاملاتها مع الأفراد والمنظمات خليط متجانس من الوسائل الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات والاتصال، لا سيما منها شبكة الإنترنت، وسائل الإعلام الآلي، الفاكس وغيرها، اختصارًا للوقت في التنفيذ وتخفيض التكاليف.

بالمحصلة وكتعريف يجمع بينها جميعا فإن الإدارة الإلكترونية هي الانتقال من إنجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة، من الطريقة التقليدية اليدوية إلى الشكل الإلكتروني، من أجل استخدام أمثل للوقت والمال والجهد، فهي استراتيجية إدارية عصرية تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات الخاصة، مستغلة في ذلك التطور التكنولوجي الهائل في نظام المعلومات والاتصال.

2- التمييز بين الإدارة الإلكترونية وما يشابهها: تتماهى وتتقارب الإدارة الإلكترونية من مفاهيم عدة، تجعل من العسير التمييز بينها وكذا تحديد الدلالة العلمية لكل مصطلح، من قبيل (الحكومة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية وأيضاً البلدية الإلكترونية)، والتي نحاول بيانها كالاتي:

أ- الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية: يعتبر مصطلح الحكومة الإلكترونية⁽²⁾ من أكثر المصطلحات تداخلا وتشابكا مع الإدارة الإلكترونية، حيث ارتبط هذا المفهوم دائما بوجود بنية أساسية من تكنولوجيا المعلومات، ويمكن وصول كل أو أغلب المواطنين إليها للحصول على خدمة عامة⁽³⁾.

كما ينصرف مفهومها أيضا، إلى ربط كل مؤسسات الدولة بعضها ببعض عن طريق شبكة الإنترنت، وربط كل خدماتها بالجمهور والمؤسسات الخاصة، وضمان توفر ووضع المعلومة في متناول الأفراد، بغية

(1) محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص325.

(2) الحكومة الإلكترونية هي عملية أو تطور وليست بديلاً أو اختصاراً للتنمية الاقتصادية وتوفير الميزانية والحكومة الكفاء، كما أنها ليست حدثاً مفرداً، قد يتغير معه الوضع فوراً. أنظر: محمد محمد الهادي، المرجع السابق، ص177. والاعتقاد بأن الإدارة الإلكترونية ستقوم بكل الأعمال الحكومية من الأخطاء الفضيحة نيابة عن حكومة الأفراد، فمن غير المتصور إطلاقاً أن تتحول الإدارة في الدولة بكاملها لتُدار عن طريق الإنترنت، فدورها يتمثل في المساعدة باستخدام هذه التكنولوجيات في إعداد البيانات، ومعالجتها وتحضير المعلومات المساهمة في رسم السياسات العامة وتحديد الأهداف منها التي لا يستطيع أن يقوم بها إلا الأشخاص، وكذا تعويض الإدارة التقليدية فهو غير ممكن، حينها يمكن القول أنها إدارة قديمة تعمل بوسائل حديثة ومعاصرة. أنظر: حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص14-16.

(3) زين الدين محمد عبد الهادي، الحكومة الإلكترونية في العالم العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005، ص06.

تأمين علاقة شفافة تتصف بالدقة والوضوح، وتهدف للارتقاء بجودة الخدمات الحكومية، ويمكن اعتبارها تمييزاً لها عن الحكومة التقليدية، أنها نسخة افتراضية عن الحكومة الحقيقية بصورتها السياسية القديمة⁽¹⁾، وهي في ذات الوقت تلك الوظائف العامة أو الخدمات الحكومية التي تنفذ بالوسائل الإلكترونية لفائدة الجمهور العام بهدف تقديم الخدمة الحكومية⁽²⁾.

إذا اعتبرنا أن الحكومة الإلكترونية من أهم النتائج التي أفرزتها الإدارة الإلكترونية، بحيث أنها تعبير وصفي للحكومة التي تستخدم على نطاق واسع أنظمة المعلومات والتكنولوجيا المعلوماتية في تحقيق وظائفها وتقديم خدماتها للأفراد والجماعات⁽³⁾، فهي نمط من أنماط الإدارة الإلكترونية وأحد تطبيقاتها المتعددة، وأن هذه الأخيرة تتشكل من بعدين اثنين هما: الأعمال الإلكترونية والحكومة الإلكترونية⁽⁴⁾، بينما يرى البعض العكس فتعد الحكومة الإلكترونية أكثر اتساعاً وشمولاً وهي الكل، لأنها تحتوي إلى جانب الإدارة الإلكترونية المعتبرة جزءاً من الكل، خدمات ومعاملات إلكترونية أخرى كالتجارة الإلكترونية وغيرها، مما يستعمل وسائل الإعلام والاتصال في خدماتها، فضلاً عن أنها تؤكد على البعد الديمقراطي الذي يعزز مشاركة المواطنين في العمل السياسي للدولة⁽⁵⁾، حيث تعتبر الحكومة الإلكترونية إحدى المكونات الرئيسية للحكم الراشد، ففي تطبيقها ترفع من جودة الخدمات، وتدعم الديمقراطية، الشفافية، المشاركة وتعمل على إرسائه.

ب- الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية: تعتبر الحكومة في عمومها نمطاً حديثاً لتسيير الشأن العام، يهدف إلى تحسين إدارة شؤون الدولة والمجتمع، من خلال التوسع في استغلال إمكانات التكنولوجيات

(1) سمية بهلول، المرجع السابق، ص 71.

(2) فطيمة سايح، "الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير الخدمة العمومية المحلية مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، العدد(04)، المجلد(02)، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2018، ص 67.

(3) أبوبكر بوسالم، فطيمة الزهرة عيسات، "الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها في البلديات - دراسة حالة البطاقات البيومترية -"، الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية -البلديات نموذجاً-، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، يومي 8-9 نوفمبر 2016، ص 204.

(4) فطيمة سايح، المرجع السابق، ص 67.

(5) أنظر: نوفيل حديد، حنان كريبط، "الخدمات العمومية في ضوء تطبيق الإدارة الإلكترونية - دراسة تقييمية للخدمات الإلكترونية بموقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية -"، مجلة المؤسسة، العدد(06)، المجلد(06)، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2017.

وكذلك: المكي دراجي، راشدة موساوي، "دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الخدمة العمومية والمرفق العام في الجزائر- دراسة لنموذجين قطاعيين: العدالة- الداخلية والجماعات المحلية-"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد(17)، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2017، ص 26.

الحديثة للإعلام والاتصال⁽¹⁾، والتي تعمل على دعم وتقوية مؤشرات الحوكمة، وتعزيز التفاعل بين القطاع العام وباقي المؤسسات غير الرسمية بغية ضمان نجاح التنمية⁽²⁾، وكما يشير مصطلح الحوكمة الإلكترونية كذلك إلى فكرة تغيير العلاقات المؤسسية وإشراك الشركاء، سواءً من المجتمع المدني أو قطاع الأعمال في الإدارة الإلكترونية⁽³⁾.

ثانياً: خصائص الإدارة الإلكترونية

تتسم الإدارة الإلكترونية ما يمكن اعتباره ميزات أو خصائص تختص بها، نتولى التعرض إليها باختصار في النقاط التالية⁽⁴⁾:

- إدارة بلا ورق: كونها تعتمد على البريد والأرشيف الإلكترونيين ونظم المتابعة الإلكترونية، وكذا الرسائل الصوتية، وأدوات الحفظ الإلكتروني، لكن كل هذا لا يعني مطلقاً الاستغناء عن الورق والكتابة نهائياً.
- إدارة بلا مكان: لا يوجد لها مقار محددة، ويحصل طالب الخدمة من خلال شبكات الاتصال، وتقوم كذلك على الاجتماعات والمؤتمرات الإلكترونية، باستخدام وسائل الكترونية كونها افتراضية، أي تحاكي وظائف الإدارة التقليدية، لكن لا وجود مادياً لها كونها تعيش وتتواجد في الأنظمة والخوادم وفي الشبكات.
- إدارة بلا زمان: تتجاوز حدود الزمان ولا تتقيد به، حيث تضمن استمرارية المرفق العام، وتوفر الخدمة على مدار الساعة واليوم والأسبوع والشهر والسنة، أي خلال 24 ساعة.
- إدارة تعتمد على نظم متطورة: بعيداً عن جمود التنظيمات، فهي تقوم على أساس العلم والمعرفة، ويعالج الفرد الخدمة بنفسه بعيداً عن الاحتكاك مع الموظف العام.

ثالثاً: تطبيقات الإدارة الإلكترونية المحلية في الجزائر

يمكن التعرّيج بداية إلى أن الدولة تبذل مجهودات على مستوى تحديث وعصرنة المرفق العمومي، بغية مواكبة التطورات المتسارعة الحاصلة في هذا المجال، وكذا الرغبة في مسايرة الدول في الأخذ بها نظراً

(1) تلعب التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال دوراً كبيراً في العمل الإداري المعاصر، باعتبارها آلية من آليات الإدارة الحديثة التي يجب تطويعها لصالح العمل الإداري، وأحد الموارد الأساسية لتلك الهياكل في التعامل مع الظروف والمستجدات العالمية التي تتصف بالتغير السريع والمنافسة الحادة. أنظر في ذلك: مرفت أحمد فرح، المرجع السابق، ص171.

(2) وفاء معاوي، "الحوكمة المحلية الإلكترونية كآلية للتنمية في الجزائر - دراسة حالة ولاية سطيف -"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2018/2017، ص85.

(3) أنظر: نوفيل حديد، حنان كريبط، المرجع السابق، ص122.

(4) محمود عبد الفتاح رضوان، الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها الوظيفية، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، مصر، 2012، ص 20-21. وكذلك: حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص18-19.

لنوائدها المتعددة والأهداف المحققة من ورائها⁽¹⁾، إلا أنها لا تتماشى مع مستوى التطور وسرعة التغيير الذي تشهده هذه التقنيات وبلغته عديد الدول، بما يستلزم إعادة النظر في السياسات المتبعة في تكريسها ولتفعيلها.

1- مشروع الجزائر الإلكترونية وأثره على الجماعات الإقليمية⁽²⁾: بعد محاولات عشوائية كمبادرات فردية من المؤسسات والإدارات العمومية وغير المنظمة في إطار خطة عمل واضحة ومحددة، وعلى مستوى اللجنة الإلكترونية تحت سلطة الوزير الأول وبالتعاون مع وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، تم وضع أول عمل منظم كمخطط استراتيجي للتحويل الإلكتروني في الجزائر، والمتمثل في صدور مشروع استراتيجية: "الجزائر الإلكترونية 2013"، الذي يعد مرجعية أساسية في التحويل الإلكتروني للدولة كخطة عمل متماسكة وقوية وأولى الخطوات في هذا المسعى، وقد حددت الأهداف بدقة من خلال المحاور الرئيسية التي سيتم تحقيقها خلال مخطط زمني يمتد لخمس (05) سنوات من سنة (2008) إلى سنة (2013)⁽³⁾، وكذا ضبط قائمة الإجراءات اللازمة لتنفيذها.

يهدف هذا المشروع الاستراتيجية إلى تعزيز أداء الاقتصاد الوطني والشركات والإدارة، وتسعى كذلك إلى تحسين قدرات التعليم والبحث والابتكار، وإنشاء كوكبات صناعية في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، ورفع جاذبية البلد وتحسين حياة المواطنين من خلال تشجيع ونشر واستخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

تتمثل المحاور الرئيسية لاستراتيجية الجزائر الإلكترونية في (13) محوراً رئيسياً، حيث تم إعداد قائمة جرد للوضع بالنسبة لكل محور، وتحديد الأهداف الخاصة بكل واحد منهم، التي ينبغي معه بحث وتعميق

(1) يتمثل الهدف الرئيسي للإدارة الإلكترونية هو تقديم الخدمة للمواطنين بشكل أسرع، أدق، أفضل، وأقل وقتاً، مع ضمان استمراريته وتطويره. للمزيد أنظر: زين الدين محمد عبد الهادي، المرجع السابق، ص 08. وكذلك: طارق عبد الرؤوف عامر، المرجع السابق، ص 33.

(2) سمية بهلول، المرجع السابق، ص 85-87.

(3) حسب المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي فإنه من الصعب أن يتم تنفيذ مشروع طموح في هذه الفترة، نظير ضغوط الملف ومدى قدرة النسيج المؤسساتي الاقتصادي والاجتماعي على الجاهزية لاستيعاب مختلف النشاطات المزمع تنميتها. أنظر: رأي حول ملف "إ-الجزائر 2013"، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (54)، المؤرخة في 2009/09/16، ص 20.

الترباط الضروري بين المحاور الكبرى والأهداف المتعلقة بها، لغياب وغموض العلاقات المتبادلة بين المحاور والنشاطات المطالب بها في الاستراتيجية⁽¹⁾.

منذ سنة (2009) وإلى يومنا هذا لم نستطع إيجاد نظام متكامل تطبيقي لاستراتيجية "الجزائر الإلكترونية 2013"، على الرغم من إنجاز وتحقيق بعض أهدافها، فلا نؤكد أنها فشلت تمامًا فهي تحتاج إلى خطة عمل تكميلية تتلافى الإشكالات التي عرقلت تقدمها على كافة الأقطار⁽²⁾، وقد أبدى رأيه حينها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وقدم العديد من الملاحظات حول هذا المشروع⁽³⁾، وانتهى بتقديم جملة من الاقتراحات والتوصيات لنجاحه، بينما مازال الخطاب الرسمي الذي يبحث في السبل الكفيلة بالتحول الإلكتروني وتطبيق الاستراتيجية⁽⁴⁾.

(1) رأي حول ملف "إ-الجزائر 2013"، المرجع السابق، ص 20.

(2) في هذا الشأن يعتبر الأستاذ "Essaid Taib" أنه بالرغم من الإعداد الجيد والتشاركي من عدة أطراف فاعلة لمشروع "إ-الجزائر 2013"، إلا أن هذه السياسة فشلت وزادت في تقادم الفجوة الرقمية داخليًا وخارجيًا.

Voir: Essaid Taib, « e-Algérie 2013 » ou l'échec d'une politique publique de modernisation de l'administration par les TIC, Revue Algérienne des Politiques Publiques, N°(07), Algérie, 2015, p06.

(3) بعض الملاحظات التي أوردها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، بمناسبة تقديم رأيه في مشروع استراتيجية "الجزائر الإلكترونية 2013"، أنظر في ذلك: رأي حول ملف "إ-الجزائر 2013"، المرجع السابق، ص 20-22.

- انفصال جزئي لهذه الاستراتيجية عن السياسات العامة المنتهجة سابقا في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، وتفرد الدولة بتحمل كل ما يتعلق بتطبيق هذا المشروع وتلعب دور المحرك فيه.

- خمس سنوات لتنفيذ مشروع طموح أمر صعب احترامه، نظير عدم الجاهزية وضغط الملف، فضلا عن عدم تحديد أجال متوسطة المدة لكل هدف منها.

- لم تحظى السلطات المحلية باهتمام لتهيئة محيط يتسم بالتسيير الجوّاري، تؤدي تكنولوجيا الإعلام والاتصال دورًا مهما فيه.

- تميل استراتيجية الجزائر الإلكترونية إلى البعد الكمي، بتفضيل مقارنة التجهيز المعلوماتي على حساب الكيف من خلال البرمجية والمضمون، وكذلك التركيز على تطوير المنشآت القاعدية على عكس التجارب الناجحة، إلى وجود مضمون وخدمات ذات قيمة مضافة.

- عدم وضوح الرؤية التمويلية (04 مليار دولار) على عاتق الدولة، التي تتكفل باقتناء التجهيزات، وتنظيم الدورات التكوينية، وتحسين المستوى وتقديم المساعدات المالية، والإعفاءات الجبائية، فيحتاج التمويل إلى إعادة ضبط التكاليف والبحث في كفاءات تمويل مع الدولة.

هنالك توصيات أخرى مهمة قدمها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، يمكن العودة إليها في هذا الرأي حول هذا الملف، ص 22-26.

(4) مقتطف من مداخلة الوزير الأول "أحمد أويحيى" بمناسبة افتتاح الندوة الدولية حول المدن الذكية والتكنولوجيات الشاملة والاستثمار، يوم 2018/06/27، الجزائر، ص 02.

بالرغم من هذه الأرقام التي تعكس الجهود المبذولة مازالت الجزائر تفتقر إلى مدن ذكية، حتى مع توفر بعض النوى القابلة للتطور، ففي ولاية الجزائر هنالك يتم العمل على ترقية مشاريع واعدة في هذا المجال، وتعول الدولة على جذب المستثمرين الأجانب، من خلال توفير شروط ومزايا أفضل لفائدة المستثمرين في التكنولوجيات الجديدة للإعلام، حتى تجني حصتها من الاقتصاد الرقمي اقتصاد عالم اليوم⁽¹⁾.

2- بعض التطبيقات الأخرى للإدارة الإلكترونية: عرفت الإدارة الإلكترونية تطبيقاً متفاوتاً لها على مستوى الدوائر الوزارية المختلفة والمؤسسات العمومية، كوزارة العدل، وزارة التربية الوطنية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال (موقع بوابة المواطن)، ووزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وغيرها.. عرفت انطلاقتها بعض الصعوبات، لكنها حققت كثير من الأهداف وأخفقت أيضاً في محطات عديدة، وهي دوماً في حاجة إلى مراجعة وتدقيق وتطوير مستمر، وسنورد بعض تطبيقاتها على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الوزارة الوصية على الجماعات الإقليمية لما لها من أثر مباشر على الخدمات المقدمة على مستواها في البلدية على الخصوص، وسنبين بعض ما يقدمه موقع الوزارة كنموذج لتطبيق الإدارة الإلكترونية.

أ- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: في إطار الإصلاحات التي اتخذت من تكنولوجيا الإعلام والاتصال أداة لها، ترجمت الوزارة ذلك في مجموعة خدمات الكترونية تقدمها من خلال موقعها، الذي أنشأته في نسخته الأول سنة (2008)، ثم قامت بتحسينه في نسخة جديدة سنة (2016)، ليصبح ذو محتوى ومضمون أغنى وشكل أبهى، يقدم مجموعة خدماته على مدار الساعة، والمتمثلة في:

- الخدمات الإعلامية: تتمثل في إعلام المواطنين والمهتمين حول وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وما يتعلق بمهامها وصلاحيات الوزير، وأخرى حول الجماعات الإقليمية، كذلك المؤسسات تحت الوصاية، مجموعة من الأركان تفيد في معرفة الخدمات التي يمكن الحصول عليها (استماراتي)، حصائل

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ressources/front/files/pdf/discours/allocution-pm-ahmed-ouyahia-27-06-2018-ar.pdf>

أنظر: موقع الوزارة الأولى، تاريخ الزيارة: 2019/06/12، على الساعة: 23:16

حيث أكد أيضاً: "تعتبر الدولة تثمين التكنولوجيا الجديدة للإعلام إحدى أهم التحديات الأساسية للحكومة، حيث تؤكد الأرقام بأن هناك اهتماماً مستمراً في هذا الإطار، بالتوفر على عشرات الآلاف من الكيلومترات من الألياف البصرية، وتخرج أزيد من (20.000) خريج من حاملي الشهادات الجامعية في مجال الرقمنة، والعمل على ترقية إدارة رقمية ومحيط رقمي في جميع المجالات".

⁽¹⁾ مداخلة الوزير الأول: "أحمد أويحيى" بمناسبة افتتاح الندوة الدولية حول المدن الذكية والتكنولوجيات الشاملة والاستثمار،

2018/06/27، الجزائر، ص02.

ملفات وأشغال الأعمال والندوات، زيادة على ذلك فهي تهتم بتقديم إحصائيات وبيانات تتعلق بالجمعيات والانتخابات على سبيل المثال لا الحصر.

- الخدمات التفاعلية: بمعنى الاتصال عن بعد تعويضاً لمراجعة والاحتكاك بالموظف، من خلال البريد الإلكتروني أو شبكات التواصل الاجتماعي، دون التنقل وفي كل الأوقات، من قبيل تحميل الاستثمارات المهيأة على مستوى الموقع.

- الخدمات المعاملاتية: يتمكن من خلالها المواطن الاستفادة من خدمات الموقع للحصول على خدمة معينة أو متابعة تقدم وسير ملفاتهم، على مستوى بلدياتهم بعد أن تمت لا مركزية مجمل الخدمات التي كانت تقدمها الدائرة، في إطار التدابير المتعلقة تخفيف الإجراءات وعصرنة خدمات المرافق العمومية الإدارية، وكافة العمليات المتعلقة برقمنة وثائق الحالة المدنية ومصالح متعددة كالانتخابات، حيث تطمح الحكومة بلوغ انتخابات الكترونية سنة (2020)⁽¹⁾، ونورد بعضاً من ذلك:

■ جواز السفر البيومتري⁽²⁾: يتمكن المواطن الاستفادة من طلب جواز السفر البيومتري، هذه الوثيقة التي أخذت نصيباً معتبراً من الاهتمام رسمياً وإعلامياً، ومؤشراً معبراً عن عصرنة المرفق العام، وتم تخصيص له موقعا إلكترونيا لتسهيل الولوج لذلك، فضلاً عن استخدام الهاتف النقال عن طريق خدمة (SMS) للإبلاغ عن جاهزيته وكذا مكان وتاريخ استلامه.

■ بطاقة التعريف الوطنية البيومترية: تعتبر أيضاً من أهم الخدمات التي قللت من معاناة المواطنين ولقيت إقبالاً منهم، وجسدت المعنى الحقيقي لدور الإدارة الإلكترونية، كما أنه في إطار تخفيف الإجراءات والوثائق الإدارية، تم الاستغناء عن تقديم ملف جديد وذلك بالاستفادة من البيانات المحفوظة لمن سبق وأن تم استخراج له جواز سفر بيومتري، وتجسدت فاعليتها في تمكين مترشيحي الأقسام النهائية من استصدارها، حيث تم تسليم ما يزيد عن (12) مليون بطاقة تعريف بيومترية إلى غاية نوفمبر (2018)⁽³⁾.

(1) أنظر: جريدة الشروق، الجزائر، ليوم: 2018/04/15. وكذلك: وزارة الداخلية والجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، الجزائر، أكتوبر 2015، ص 02.

(2) للمزيد راجع: موقع وزارة الداخلية <http://passeport.interieur.gov.dz/Ar>، وكذلك: المكي دراجي، راشدة موساوي، المرجع السابق، ص 31. كما تولت هذه الدراسة تقديم إحصائيات على مدى إقدام المواطنين على هذه الخدمة.

أنظر: نوفيل حديد، حنان كريبط، المرجع السابق، ص 130.

(3) الموقع الإلكتروني الخاص ببطاقة التعريف الوطني وجواز السفر البيومترين:

<https://passeport.interieur.gov.dz/demandecnibe>.

■ خدمة تسجيل الحج: انطلقت هذه العملية للموسم (2016/2017)، حيث يتمكن المترشحون لقرعة الحج من الولوج للموقع واستكمال عملية التسجيل، دون التنقل إلى مقر البلديات، إلا أنه لم يتم إجراء عمليات فرز المترشحين بالقرعة إلكترونياً، وما زالت تقوم به البلديات تقليدياً يدوياً.

ب- التطبيقات الإلكترونية: في إطار تطبيق الإدارة الإلكترونية تم استحداث تطبيقات الكترونية على الهواتف النقالة الذكية، تمكن المواطن من معرفة مجمل الإجراءات المتعلقة باي إجراء إداري الخاصة بمصالح وزارة الداخلية، وذلك من خلال التطبيق الإلكتروني المحمول "إجرائاتي"، الذي دخل العمل به منذ 2016/12/11 ضمن مخططات عصرنة الإدارة وتخفيف إجراءات استخراج الوثائق الإدارية، إضافة إلى تطبيق "استشارتك" **Istichara Tic**، والذي تم إطلاقه سنة (2019) الذي يُجسد ويثمن الديمقراطية التشاركية، المتعلق باستشارة المواطنين في عمليات التنمية المحلية وتشخيصها وتحديد أولوياتها، في خطوة تجعل من الإدارة الإلكترونية أداة فعالة في الديمقراطية التشاركية والتأثير في صناعة القرار المحلي⁽¹⁾.

الفرع الثاني

التحول نحو البلدية الإلكترونية

تحظى البلدية بمكانة وازنة في الهيكل الإداري للدولة، كونها تمثل الخلية القاعدية للتنظيم الإداري لها، هذه التي تعتبر الفضاء الرحب والأقرب للمواطن للحصول على الخدمات لتلبية احتياجاته وكذا المشاركة في صناعة القرار المحلي، لذا فمسألة تطويرها تأتي في قلب كل التحولات والإصلاحات التي يجب أن تكون ذات أولوية فيها، بغية الوصول لخدمة عمومية محلية تشاركية وذات جودة بأقل تكاليف ممكنة، وبإدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصال في البلديات نكون أمام ما يسمى بالبلدية الإلكترونية، والتي تعتبر من بين المشاريع الناجعة في الدول، وسعت الجزائر إلى محاولة تطبيقه ضمن رؤيتها في استراتيجية

= أما بخصوص الأرقام المسجلة لبطاقة التعريف البيومترية، فقد أعلن عنها وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بمناسبة لقاء الحكومة-الولاية، يومي 28/29 نوفمبر 2018. أنظر: مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018، ص 07.

⁽¹⁾ في بيان لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، أعلنت عن انطلاقة تطبيق "استشارتك"، كما يلي:

"تجسيدا لمبادئ الديمقراطية التشاركية وتعزيزا لآلياتها، تعلن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية عن دخول حيز الخدمة تطبيق "استشارتك" **Istichara Tic**، الذي يمكن المواطنين من المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية عبر إبداء آرائهم في اختيار المشاريع التنموية على مستوى بلدياتهم، وذلك عن طريق الولوج إلى الموقع الرسمي للوزارة: www.interieur.gov.dz، كما أن هذا التطبيق يندرج ضمن استراتيجية العصرنة المنتهجة من طرف دائرتنا الوزارية، والتي تهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن، وتضفي أكثر شفافية وفعالية على القرارات المتخذة محليا".

الجزائر الإلكترونية⁽¹⁾، وعملت على إنجاحه بتهيئة السبل الكفيلة بذلك، من خلال الإصلاحات التي تمت من خلال رقمنة الحالة المدنية، تبسيط الإجراءات وتخفيف الوثائق، التي نرى أن واقعها لا يعكس مدى مساهمة الرغبات لتحقيقها، وتعبير عن سوء التخطيط والمبالغة في النتائج دون الاكتراث بالتحديات والصعاب التي تعرقل تقدمها، من قبيل الخبرة، والتقنية وثبات وتوفر مصادر التمويل، وإيجاد صيغ بديلة للتمويل والقدرة على الدخول في شراكة مجدية ونافعة لكافة أطرافها، والتي سيتم تفصيلها من خلال التعرض إلى محاولة إيجاد تعريف لها وبيان أهدافها ومقوماتها، ومن ثم سبل تجسيدها والمعوقات الواجب تجاوزها.

أولاً: تعريف البلدية الإلكترونية

تتباين التعريفات المختلفة والمتعددة بشأنها، لحدثة المصطلح والتجربة في حد ذاتها دولياً وإقليمياً، وأما محلياً فيبقى مجرد فكرة ومشروع يجري لتحقيقه، وكما هو معلوم فالإدارة الإلكترونية تساهم في تطوير وعصرنة الجماعات الإقليمية، وتحسين الخدمة العمومية المحلية من خلال أثارها على الأداء الإداري لها، وتتجسد في تعزيز وتدعيم مبادئ المرفق المحلي، وكذا أداة لتطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية.

يمكن تعريف البلدية الإلكترونية على أنها نمط متطور وجديد من الإدارة، يتم من خلاله رفع مستوى الأداء والكفاءة الإدارية، وتحسين مناخ العمل لتسهيل كافة الخدمات والأعمال التي تقدمها هذه الهيئة الحكومية للمواطنين، وتحت هذا النمط الجديد من العمل يتمكن المواطن من إنجاز كافة المعاملات الحكومية، وحتى إصدار الوثائق الرسمية عبر الوسائل الإلكترونية، مثل الإنترنت، الهواتف الخلوية والأرضية بسرعة وفاعلية⁽²⁾.

وتقدم على أنها النواة القاعدية الإلكترونية والإقليمية للدولة، وهي مجسم صغير لمجموع آليات تكنولوجيا تتولى تنفيذ أهداف ومهام محددة من قبل قانون البلدية، فهي بهذه الصفة الإلكترونية المستحدثة بمثابة

(1) بالتأكيد تدرك الحكومة بشكل متزايد أن الحكومة الإلكترونية هي قضية استراتيجية، لدواع عدة أهمها: التصنيف العالمي الضعيف المحرج في هذا المجال، ازدياد قوة الضغط الاجتماعي والمستثمرين، المساهمة في تطوير الإدارة الجزائرية من خلال المشاركة في الحوكمة الإلكترونية، والحد من مشاكل البيروقراطية وتبعاتها كالفساد، وإهدار الوقت والمال، وسوء الخدمة العمومية... الخ.

Voir: Essaid Taib, « e-Algérie 2013 » ou l'échec d'une politique publique de modernisation de l'administration par les TIC, op.cit. p21.

(2) سمية بهلول، المرجع السابق، ص 259.

شحن آلي لمعلومات تخزن مباشرة في ذاكرة الحاسوب⁽¹⁾، ويتم تقديمها في شكل وتذاع عبر القنوات الاتصالية وعبر شبكات الإنترنت، لتسهيل التدفق الحر للمعلومات لكافة المواطنين بأكثر فاعلية وأقل تكلفة وفي زمن قياسي.

لا تعد البلدية الإلكترونية بديلاً عن البلدية التقليدية، تماماً كما تطرقنا للحكومة الإلكترونية والتقليدية، بل في منظورنا أنه تحول في طريقة إدارة بعض المرافق بغية تحسينها وتحقيق الفعالية في الأداء⁽²⁾، وضمان الخدمة العمومية المحلية بها، كون البلدية هي أحد أهم أشكال الديمقراطية المحلية^(*)، فتسمح بمشاركة المواطنين في إدارة الشأن المحلي وتجعلهم قادرين على التأثير في القرار المحلي، وتقوم لتحقيق أهداف ذات أبعاد مختلفة فهل يمكن لتكنولوجيات الإعلام والاتصال تعويض ذلك.

فيما يتعلق بالإجراءات الحكومية المتخذة في هذا الإطار واستكمالاً لعمليات الرقمنة والسعي لتجسيد مسعى شامل لإدخال المعلوماتية، قامت المصالح المختصة بتطوير عدة أنظمة معلوماتية آلية، ترمي إلى الرفع من فعالية المصالح وعصرنة أدوات عمل الهياكل، ويمثل نظام "البلدية الإلكترونية - E-COMMUNE"، الذي يعد نظام إعلام مدمج يضم جميع المصالح البلدية، حيث سيشكل أساساً للشرع

(1) محمد حمام، "تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية (اقتراح نموذج البلدية الإلكترونية)"، أطروحة دكتوراه في الإعلام والاتصال، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، الجزائر، 2009/2008، ص 241.

وكذلك: وداد غزلاني، حنان حكار، "البلدية الإلكترونية وآفاق تحسين الخدمة العمومية - بلدية دبي الإلكترونية نموذجاً -"، الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية - البلديات نموذجاً -، جامعة 8 ماي 1945، قالم، الجزائر، يومي 8-9 نوفمبر 2016، ص 40.

(2) في هذا الإطار يمكن استعمال وتعزيز استخدام كل الوسائل التي توفرها التكنولوجيات الحديثة في مجال الإعلام والاتصال من معدات وبرمجيات، فعلى مستوى الخدمات يمكن إعلام وتبليغ المواطنين بهذا الطريقة، فضلاً عن قيامه بالحصول على بعض الخدمات إلكترونياً، وفي مجال هياكل التسيير يمكن الاستفادة منها باستخدام البريد الإلكتروني على سبيل المثال لتبليغ الاستدعاءات ومرفقاتها لدورات المجلس الشعبي البلدي، وقد يلجأ للاجتماع عن طريق الفيديو إذا تعذر عنهم الحضور أو لأي طارئ، فضلاً عن تطبيق مبدأ عمومية المداولات من خلال البث الحي المرئي والمسموع لهذه الأعمال باستخدام هذه التقنيات.

(*) إن الجماعات الإقليمية بطبيعتها ديمقراطية لأنها تسمح بمشاركة المواطنين على نحو واسع في تدبير الشؤون المحلية، كما أنه في ذات الوقت لا ينبغي التغافل عن كون هذا النظام المحلي يرمي إلى تحقيق هدفين سياسي وآخر إداري، بحيث يتمثل الأول في تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي، بينما ينبري الآخر لحسن تقديم الخدمات المحلية.

في تعميم المعلوماتية على كافة المصالح الإدارية والتقنية للقطاع⁽¹⁾، فمن خلالها يعد هذا اعتراف بدعم الدولة لمساعي الأخذ بنظام البلدية الإلكترونية.

ثانيا: أهداف البلدية الإلكترونية....أي أثر على الخدمة العمومية المحلية

تحقق البلدية الإلكترونية جملة من الأهداف للمواطن المحلي، تساهم بلا شك في نجاحها وتحسين مردوديتها على المستويات الخدمية، الاقتصادية والسياسية، مما يعكس أهمية تطبيق نظام الجماعات الإقليمية في حد ذاته⁽²⁾.

- توفير خدمات ذات كفاءة وفعالية، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد القائم على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وتخفيف الأعباء على البلدية وتيسيرها للمواطن من خلالها.
- الانتقال بالخدمات اليدوية إلى الخدمات الإلكترونية باستخدام الإنترنت، الهواتف الجوال، المنصات الإلكترونية، وكل الوسائل التقنية الحديثة، وباستمرارية على مدار الساعة.
- تؤدي إلى خلق بيئة تشاركية من خلال تسهيل التواصل والتفاعل، لطرح الآراء والانشغالات حول أولويات ومستقبل البلدية التنموية، مما يساهم في دمج المواطنين للاهتمام بالشأن العام، بالاقتراب من المواطن المحلي عبر بناء بوابة الكترونية شاملة عن البلدية.

(1) وزارة الداخلية والجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، الجزائر، أكتوبر 2015، ص 04. وكما قد تمثلت هذه التطبيقات المطورة في: 1- الشبكات الموحد، 2- متابعة ومراقبة إعداد وتنفيذ الميزانية، 3- إعداد الحساب الإداري للبلدية، 4- نظام تسيير النظافة المحلية والوقاية من أجل حفظ الصحة العمومية والبيئة، 5- نظام تسيير الممتلكات المحلية، 6- نظام تسيير المناطق الحضرية والطرق والمساحات الخضراء، 7- نظام تسيير الجمعيات، 8- نظام الجرد الإلكتروني.

بالإضافة إلى ذلك هناك أربع أنظمة الكترونية يتم وضع اللمسات قيد الإنجاز تتعلق ب: 1- نظام تسيير الشؤون الاجتماعية، 2- نظام تسيير المنازعات، 3- نظام تسيير المجالس الشعبية البلدية، 4- نظام تسيير عملية تسمية وإعادة تسمية الشوارع. أنظر: مجلة الداخلية، المرجع السابق، ص 89.

(2) وداد غزلاني، حنان حكار، المرجع السابق، ص 41.

وحسب مشروع البلدية الإلكترونية، فهو يرمي لتحقيق الأهداف التالية:

- تحسين حياة المواطن، - الرفع من جودة ومردودية خدمات البلدية، - تحسين العلاقات بين البلدية والمواطنين، - الارتقاء بالبلدية من أجل جعلها أداة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، - تهمين الموارد البشرية، - إرساء قاعدة متينة للحكومة الإلكترونية.

Voir: République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Intérieur, des Collectivités locales et de l'Aménagement du territoire, Projet Commune Electronique, 2018, p02-03.

أنظر كذلك: مجلة الداخلية، المرجع السابق، ص 89. وكذلك: سمية بهلول، المرجع السابق، ص 260.

- تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال جودة الخدمات والسرعة في إنجازها.
- أداة لتقوية الشفافية من خلال نشر وتداول المعلومات، الكشف عن الفساد، ومحاربة البيروقراطية.
- التماسي مع التقدم الحاصل في البيئة الاقتصادية والبقاء في قمة المنافسة التحديتية والتطويرية، مع مسايرة آخر تطورات التكنولوجيا وأثرها على الأداء الإداري.

ثالثاً: مقومات البلدية الإلكترونية

يقصد بها تلك المتطلبات اللازم توفيرها لقيام البلدية الإلكترونية، التي حقيقة تعتبر إحدى أبرز صور تطبيق الإدارة الإلكترونية، وهي عبارة عن مجموعة من الأنظمة التي تهدف إلى تبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية للمواطن، وكذا تسهيل تسيير البلديات⁽¹⁾، فهي ذات الشروط الواجبة لقيامها وتطبق تطبيقاً صحيحاً للإدارة الإلكترونية في عمومها، مما تؤدي لا محالة لتحقيق فعالية الخدمات وكذا الأهداف المنشأة لأجلها، مع الأخذ بالاعتبار خصوصية الجماعات الإقليمية، ولذلك فمتطلبات قيامها تتمثل في⁽²⁾:

- إطار قانوني ملائم ومتكامل: تعتبر الإصلاحات القانونية الهادفة إلى خلق بيئة قانونية جيدة من أهم المدخلات المطلوبة لتطوير البلدية الإلكترونية وأول سبلها للتطوير، حيث أن أنشطة البلدية يتم ضبطها من خلال إطار قانوني شامل (دستور، قانون، تنظيم)، كما تشتمل على استخدام تقنية المعلومات والاتصالات لتوصيل الخدمات إلى العناصر المكونة لها، ويقود بدوره إلى الحذر لحماية سلامة نقل وتوزيع المعلومات الإلكترونية⁽³⁾، لذا فإيجاد بيئة قانونية تضمن تحقيق أهداف البلدية الإلكترونية من جهة، وكذا سرية المعلومات والمعاملات من خطر القرصنة والتجسس، كما تضي التشريعات الحماية على الأعمال الإلكترونية وتدفع بالمواطنين وتشجعهم على الأخذ بها بديلاً آمناً وفعالاً من جهة أخرى.
- توفير بنية تحتية تقنية: تتمثل في أجهزة علمية متطورة وذات جودة وكفاءة عاليتين، بتوفر الحواسيب المتطورة، شبكات ربط معلوماتية (الشبكة الداخلية Intranet، الشبكة الخارجية Extranet، الشبكة العالمية Internet)، برمجيات ومعدات سمعية بصرية ذات تقنية عالية الجودة، مع توفير خدمة الإنترنت وتأمين انتشارها في كل البلدية، وتوفير موقع أو مواقع الكترونية كبوابة مشتركة لمجمل الخدمات على مستوى البلدية.

(1) مجلة الداخلية، المرجع السابق، ص 88.

(2) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2007، ص 423-425. وكذلك: حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 31-36.

(3) محمد الصيرفي، الإدارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 66.

- توفير إطار بشري كفاء: يقتضي هذا الأمر من البلديات إدخال التغيير والتطوير على مستوى مهارات وقدرات موظفيها، من خلال تدريبهم وتكوينهم ورسكلتهم بما يحقق الكفاءة والفاعلية حين أداء مهامهم، لما تشهده هذه التقنيات الحديثة من تعقيد وتطور مستمر ومتزايد.

- متطلبات إدارية ومالية: يتطلب حتما إعادة النظر في الهياكل والاختصاصات لتنظيم البلدية، أي مراجعة شاملة لآلية عملها لتنسجم مع البلدية الإلكترونية، ولتحقيق ذلك وكذا المعدات والتجهيزات والبرمجيات المناسبة، علاوة على ذلك يجب توفير الأغلفة المالية الكافية لتغطية النفقات الضخمة للتحويل نحو البلدية الإلكترونية.

- نشر وإشاعة الثقافة الإلكترونية⁽¹⁾: يستهدف هذا المشروع تجنيد كل الجهود للتحسيس بأهمية البلدية الإلكترونية، وما يمكن أن تؤديه من خدمات ومزايا للمواطنين والإدارة، من الإعلام وعقد المؤتمرات والندوات وتقديم حوافز لمتلقي الخدمة عبرها، مع العمل على نشر الوعي والمعرفة والثقافة الإلكترونية، لمقاومة كل أشكال رفض التغيير للتجديد والإصلاح، سواء من الموظفين والمتلقين الذي اعتادوا عليها بأسلوب معين.

رابعا: بعض أوجه تطبيقات البلدية الإلكترونية

يرمي تطبيق الإدارة الإلكترونية إلى الارتقاء بالخدمة العمومية، وتحسين وتيسير المشاركة الشعبية، ونأخذ على سبيل المثال كإحدى أهم ما يبرز من تطبيقاتها على مستوى البلدية في الميزانية الإلكترونية، وكذا التصدي للعمليات المتعلقة بالديمقراطية المحلية الإلكترونية.

1- الميزانية الإلكترونية: تهدف الميزانية الإلكترونية إلى منح آليات عصرية وموحدة تمكن البلديات والوصاية من عمليات التسيير للموارد المالية ومراقبتها في آن واحد، تأتي في إطار تجديد أو عصنة إعداد واستغلال ومتابعة الميزانيات التابعة للبلديات من خلالها، فهي تحنكم إلى تقنية موحدة، وتسهل التواصل بينها ومديريات الإدارة المحلية بالولايات والبلديات النابعة لها من جهة، ووزارة الداخلية

(1) نظير الأمية الإلكترونية التي يشهدها العالم العربي عموما بما فيها الجزائر عند المواطنين، وإذا كانت الحكومات تسعى لتوسيع ونشر الديمقراطية، فيجب أن تنتبه من مغبة الوقوع في "الديمقراطية" (Webcracy) المقصود بها حكم أصحاب الويب أو الإنترنت. أنظر: سمية بومروان، الحكومة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارات الحكومية - دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، 2014، ص29.

والجماعات المحلية من جهة أخرى⁽¹⁾، بذلك فهي أداة هامة في جودة إنشائها وإدارتها، وكذا القدرة على متابعة تنفيذها، فضلاً عن أنها تُساهم في الكشف عن الفساد والحد منه.

2- الديمقراطية الإلكترونية المحلية: يراد بها استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال لدعم المشاركة الإيجابية للمواطنين، ودعم التعاون والتواصل الديمقراطي بين مختلف الفاعلين، بهدف وضع ومناقشات السياسات بدون حواجز الزمان والمكان ومختلف الشروط المادية، سواء كانوا مواطنين، ممثلين منتخبين، إدارات عمومية، جمعيات مجتمع مدني، ويمكن تصنيف أدوارها للوصول إلى الديمقراطية الإلكترونية في الإعلام، التواصل وحق الاطلاع، والمشاركة الإلكترونية⁽²⁾، فهي تختص بتوفير الأدوات الإلكترونية للمشاركة السياسية سواء في النقاشات على الخط أو الانتخاب الإلكتروني أو غيرهما⁽³⁾، ضف إلى إمكانية تطبيقها على مستوى البلدية هيكلياً في المجالس الشعبية الإلكترونية، من خلال مخاطبة المواطنين لأعضاء المجالس الشعبية البلدية عبر البريد الإلكتروني، وكذا خلال اجتماعات هذه المجالس كذلك، وتمكينهم أيضاً من عرض أسئلتهم ومداخلاتهم خلال الاجتماع، وأيضاً المداولات الإلكترونية بوضع جدول أعمال المجلس الشعبي على الموقع الإلكتروني للبلدية، فضلاً عن متابعة مستخلصات أعمال المجلس الشعبي وأشغال لجانته⁽⁴⁾.

خامساً: واقع وسبل تطبيق البلدية الإلكترونية...المستقبل المجهول

بالرغم من الصعوبات التي واجهت فكرة مشروع البلدية الإلكترونية، ولازالت أيضاً تعاني من نقائص عديدة لأسباب مختلفة ترتبط بمتطلبات وضروريات قيامها بشكل صحيح، والتي كانت سبباً في تعطيل

(1) زين الدين بومرزوق، المرجع السابق، ص70.

(2) وفاء معاوي، المرجع السابق، ص33.

(3) أنظر: نوفيل حديد، حنان كريبط، المرجع السابق، ص121.

من الخدمات التي تقدمها الديمقراطية الإلكترونية كذلك مننديات النقاش الإلكتروني، الحملات السياسية الإلكترونية، استطلاع رأي الشعب إلكترونياً في إحدى قضايا الساعة أو بشأن قضايا مختلف عليها، ونشر وتوثيق محاضر الجلسات.

للمزيد أنظر في ذلك: سمية بومروان، المرجع السابق، ص28.

(4) العربي غويني، المرجع السابق، ص97.

وفي ذات الإطار يقوم المجلس المحلي لقرية "نيو بالترز" "New Paltz" ببيت صوتي حي لاجتماعات المجلس عبر الإنترنت للمواطنين، ويتمكن المواطن في تلك القرية من التدخل في الاجتماع الجاري، من خلال جهاز الحاسب الشخصي، ويرسل استفساراته، وتدخلاته عبر البريد الإلكتروني للمجتمعين، وتقوم وحدات محلية أخرى بإتاحة الاجتماعات للمواطنين من خلال التلفزيون اللاسلكي ليتمكنوا من مشاهدة الاجتماعات وهم في منازلهم. أنظر في ذلك: محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص326.

إنجازها مقارنة بخطط الحكومة ولم تكتمل بنيانه بعد، بمعنى بروز النموذج النهائي الخاص بها التي تقوم على الانتقال الفعلي من الشباك الورقي التقليدي إلى الشباك الإلكتروني، بما لا ينتقل معه المواطن إلى مقار البلديات أو يقوم بتقديم أو إيداع أي وثيقة، وكل ما في الأمر هو الاكتفاء بإبراز رقمه التعريفي الوطني، في حين مازالت الإرادة السياسية تدعم هذا المسار بقوة الذهاب نحو استكمالها، وتعمل على توفير كل الإمكانيات لتنفيذه، وبحسبها تعتبره تحدياً ذو أولوية واستراتيجية للحكومة.

إلا أنه يمكن القول أنها ولو جزئياً حققت بعضاً من الإنجازات التي أدت إلى تحسين وترقية أداء البلديات، في ظل أنها كانت بدايات الولوج إلى فضاء تكنولوجيات الإعلام والاتصال، لكونها تواجه جملة مشاكل وعراقيل أبطأت تقدمها وتحقيق كافة أهدافها وفق الخطط المقترحة لإنشائها، ولعله يظهر أن أهم العقبات التي كانت سبباً في ذلك⁽¹⁾:

- قلة الوعي بأهمية نظام الإدارة الإلكترونية البلدية، والنتائج عن ضالة الجهود الرامية لنشر ثقافة استخدام التطبيقات الإلكترونية، الناتجة عن قصور الوسائل والآليات لتأدية مهامها من جهة، وقلة ثقة المواطن الإلكترونية من جهة أخرى.

- عدم القدرة على التحكم في أنظمة البلدية الإلكترونية ومواجهة الإشكالات التقنية، لضعف وقلة برامج التكوين وجديته للموظفين، فضلاً عن مدى استعدادهم لاكتساب هذه المهارات.

- نقص وعدم توفر مصادر تمويل قارة وكافية لتمويل مستلزمات تطبيق البلدية الإلكترونية، لأن ما جعلها تتأخر وتعطل إنجازها بشكل كامل يعود لأسباب اقتصادية مست مالية الدولة، الذي أثر سلباً على تجهيزها ودعم خططها.

- التطور في مهام وهياكل البلدية لم يرافقه تطوراً في استعمال التقنيات الجديدة في الاتصال، مما أثر على مستوى الخدمات وأثقل كاهلها، فجعلها توجه أولويات عملها إلى إعادة بناء علاقة حسنة مع المواطن⁽²⁾.

- التركيز على توفير الإمكانيات المادية الضرورية، دون الاكتراث لمقاومة التغيير من البيروقراطيين والمواطنين، فكثيراً ما تكون الموارد متاحة ولكن تحول دون تحقيق الأهداف، وربما هذا ما ينطبق على

(1) سمية بهلول، المرجع السابق، ص 272-273.

(2) محمد حمام، المرجع السابق، ص 259.

واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر، غير أن ذلك لا يعني مطلقًا التشكيك في النوايا أو الإنقاص من الجهود المبذولة⁽¹⁾.

كتطبيق لأول بلدية إلكترونية حسب جريدة الشروق اليومي⁽²⁾ بتاريخ: 14 مارس 2011، وفي ملحقة الحالة المدنية لحي 500 مسكن في بلدية باتنة، بولاية باتنة، التي تمت بها رقمنة مصلحة الحالة المدنية، حيث يتمكن المواطن خلال ثواني على مستوى الشباك الإلكتروني سحب الوثائق الإدارية⁽³⁾، كما تمكن هذه التقنية من تجسيد العملية ذاتها على مستوى الفروع البلدية، دون العودة للمقر الرئيسي للبلدية⁽⁴⁾.

تم انطلاق تجسيد مشروع البلدية الإلكترونية الذي يتم تطويره حاليًا على مستوى بلدية الجزائر الوسطى⁽⁵⁾، التي تم اختيارها كبلدية نموذجية عبر التطبيقات الإلكترونية المطورة من طرف وزارة الداخلية،

⁽¹⁾ لزهرة قيدوم، عبدالرحمان قروي، "الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر"، الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية - البلديات نموذجًا -، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، يومي 8-9 نوفمبر 2016، ص 107.

⁽²⁾ وأصدرت أول شهادة ميلاد رقم (12) (S12) بطريقة إلكترونية في بضع ثوان على مستوى الشباك الإلكتروني، وهي تقنية تجسد أيضًا إمكانية إعداد وتسليم الوثائق على مستوى فروع البلدية الواحدة، دون أن يضطر المواطن للتنقل والسفر للمركز الرئيسي بمقر البلدية للحالة المدنية، وتستطيع أيضًا إصدار في نفس الظروف شهادات الزواج والوفاة، ثم السعي في ما بعد إلى تمديد العملية إلى كافة الوثائق.

⁽³⁾ اعتماد الشباك الإلكتروني سيؤدي إلى تحسين جودة وأداء خدمة البلدية، من حيث سرعة وثقة المعالجة، الوصول إلى الخدمات والمعلومات، الشفافية، الأمن.... الخ

"La mise en œuvre du guichet unique physique et virtuel permettra l'amélioration de la qualité et du rendement du service de la commune : rapidité et fiabilité des traitements, accès à l'information et aux services, transparence, sécurité..."

Voir: Projet Commune Electronique, op.cit. p08.

⁽⁴⁾ تدشين أول بلدية إلكترونية بالجزائر، جريدة الشروق اليومي، الجزائر، ليوم: 2017/12/02.

⁽⁵⁾ سبق وأن أكدت الحكومة فيه أن مشروع البلدية الإلكترونية سيتم انطلاقا من: الثلاثي الأول من سنة (2018).

"Le projet E-commune doit se concrétiser au premier trimestre 2018".

Voir: Projet Commune Electronique, op.cit. p03

ورسمت حدوده وفق ثلاث مراحل أو أطوار، كالاتي:

- Pour une première phase, le projet s'intéresse à la commune et ses services internes ainsi que le guichet unique de prestation de service au citoyen au niveau de la commune.
- Dans un second temps, le projet intégrera la daïra, wilaya ainsi que les services centraux du Ministère chacun en ce qui le concerne.-
- La troisième phase consiste à intégrer le guichet unique virtuel de prestation de service via internet (Portail et applications mobiles), et l'intégration des services externes.

Voir: Projet Commune Electronique, op.cit. p09.

باستخدام الشباك الإلكتروني للوثائق البيومترية، ثم تم تعميمه على بلديات العاصمة في 2017/12/13⁽¹⁾.

بالنظر إلى واقع البلديات التي عرفت التجربة بولاية الجزائر العاصمة، أين تم تسجيل عدة عراقيل بهذه التجربة حالت دون تحقيقه، ما ينبغي معالجتها على نحو من السرعة والفعالية، كغياب الكفاءة المهنية لدى الموظفين، والتذبذب في التزود بخدمة الإنترنت وانقطاعها المتكرر، والبطء في معالجتها لغياب التقنيين المؤهلين.

إن الهدف المتوخى من عصرنة ورقمنة البلديات هو الوصول إلى إدارة بلدية إلكترونية كاملة، ترمي إلى تسهيل حصول المواطن على وثائقه في وقت زمني وجيز، وبالمقابل لا بد أن يكون المتعاملون والمواطنون قادرين على استخدام التقنيات الحديثة، لذا وحتى يتجسد مشروع البلدية الإلكترونية⁽²⁾ ينبغي الأخذ بالتوصيات التي تؤدي لتحقيقه، لأن التحول نحو هذا المسعى يستلزم أبعاداً مختلفة تمس عدة جوانب منها السياسية، التكنولوجية، القانونية، الإدارية، الاقتصادية، والثقافية المتعلقة بالمجتمع، مع وجود أسس متينة قوية تتمثل في بنية تحتية توفر تقنية الاتصالات، وكذا المنظومة القانونية، فضلاً عن كفاءة الإطار البشري، وضرورة مشاركة المواطنين، ويتم ذلك بـ:

- تنمية المهارات البشرية وذلك من خلال اتخاذ تدابير ملموسة في التدريب، وبناء القدرات البشرية لتعميم استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال، ويتم ذلك من خلال إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال على مستوى التعليم العالي والتكوين المهني، وتدريب تكنولوجيا الإعلام والاتصال في جميع قطاعات المجتمع⁽³⁾.

(1) إن الشباك الإلكتروني للوثائق البيومترية هو حل تقني، يعمل على استقبال طلبات مختلف الوثائق البيومترية على مستوى البلديات، وتسجيلها بصفة آلية في قاعدة معطيات مركزية، وهذا باستغلال الربط المباشر مع قواعد معطيات مركزية، مثل قاعدة معطيات الوثائق البيومترية، السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، وقد تمت تجربة استغلال هذا النمط الحديث في التسيير ميدانياً على مستوى جميع بلديات ولاية الجزائر كمرحلة أولى ابتداءً من 2017/12/13، وكمرحلة ثانية سوف يعمم بصفة تدريجية على جميع بلديات الوطن. أنظر: مجلة الداخلية، المرجع السابق، ص 91.

(2) لزهري قيوم، عبدالرحمان قروي، المرجع السابق، ص 107.

(3) أبويكر بوسالم، فطيمة الزهرة عيسات، المرجع السابق، ص 209.

- تحتاج الجزائر إلى بنية قانونية متماسكة لتأمين التعاملات الإلكترونية، حماية المتعاملين، المعلومات والبيانات الخاصة عبر الشبكات الإلكترونية، من خلال تجريم الطرق غير الشرعية لتداولها أو تزويرها والتلاعب بها، على ضوء البحث عن التوازن بين حقي المعرفة والخصوصية⁽¹⁾.
 - وضع حلول لتجاوز مشكل الأمية الإلكترونية التي تشكل تهديداً للجهازية الإلكترونية، الأمر الذي يطرح ضرورة الاهتمام بنشر الثقافة الإلكترونية، ودعم برامج التعليم الخاصة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال على مختلف أطوار التعليم، بهدف خلق مجتمع معلوماتي قادراً على التأقلم مع التقنية الحديثة.
 - البحث في سبل التعاون الدولي اللامركزي في مجال التقنيات الجديدة، سيما في مجال التكوين بما يساهم في التحكم في أنظمة وبرامج البلدية الإلكترونية، من خلال نقل التجارب ومسايرة التطورات المتسارعة في هذا المجال.
 - تدعيم وتحفيز الاستثمار الداخلي والخارجي، واعتماد الشراكة كسبيل للحصول على مصادر تمويل كافية والخبرة التقنية، بما يعزز القدرة على الاستجابة لمتطلبات مجمل التقنيات الإلكترونية.
 - ضرورة العمل التدريجي لتجسيد البلدية الإلكترونية كمنظومة متكاملة⁽²⁾، يحتاج فيها المواطن إلى رقم تعريف وطني فقط دون مراجعة للبلديات، لتنتقل معه حقيقة إلى الشبكات الإلكترونية الذي يحول كل الأعمال والمعاملات إلكترونياً⁽³⁾.
- إن الإدارة الإلكترونية في الجزائر حققت نجاحاً نسبياً على مستوى المرافق العمومية المحلية، وساهمت بقدر ذلك في تحسين الخدمة العمومية، ذلك لاعتبار أن الدولة الجزائرية ما زالت تخطو خطواتها الأولى في هذا المجال، وهي في طريقها للخلاص على الإدارة التقليدية والتحول التدريجي نحو إلى الإلكترونية،

(1) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص430.

(2) يقترح مشروع البلدية الإلكترونية لتنفيذه ثلاث مراحل، تتمثل في:

Pour mener à terme ce projet, un plan d'action de trois étapes a été mis en place:

- 1ère étape : état des lieux de la commune d'Alger centre.
- 2ème étape : Analyse de l'impact de l'intégration des nouvelles technologies sur l'organisation des services.
- 3ème étape : Dématérialisation de la commune.

Projet Commune Electronique, op.cit. p08.

(3) يركز عمل الشبكات الإلكترونية على مقاطعة ومقارنة قاعدة معطيات الوثائق البيومترية المنجزة سلفاً، مع معطيات السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بصفة آلية، والتي تسمح بالتأكد بصفة آنية من صحة المعلومات الخاصة بطالب الوثيقة. أنظر: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>، تاريخ الزيارة: 2017/09/11 على الساعة:

من خلال توفير المتطلبات الضرورية التي يستوجبها التطبيق المرحلي والمدروس لها، بما يكون له أثر على حسن سير المرافق العامة وعلى جودة الخدمة العمومية.

ما لا يجب التغافل عنه بهذا الخصوص أن الإدارة الإلكترونية ليست عصاً سحرية، سيتم من خلالها حل كل المشكلات التي تواجهها الإدارة بصفة عامة والجماعات الإقليمية بشكل خاص، فلا يمكن لها وحدها أن تجد حلولاً لفشل جهود التنمية المحلية^(*)، وتفشي ظواهر مستعصية كالفساد والبيروقراطية، وتكشف عن مشاكل جديدة لا بدأً أن نجد لها حلولاً⁽¹⁾، فهي بذلك إحدى الأدوات إلى جانب أخرى تتعاضد معها في تحقيق الحكامة المحلية.

المطلب الثاني

تفويض تسيير المرفق العام كآلية للتسيير الحديث

يعتبر المرفق العام الوجه الإيجابي لتدخل الدولة ومؤسساتها، بل بات لأهميته المعبر عن وجود الدولة وحضورها، ولا نبالغ إذا قلنا بأن الدولة أضحت تترجم قوتها وقدرتها من خلال مرافقها العامة، وذلك نظير ما تقدمه من خدمات تغطي به الطلبات والحاجيات المتزايدة للمواطنين، لذا فإن طريقة إدارته وتسييره يعد عاملاً مهماً في نجاعته وفعالية أدائه.

لقد تبين أن التسيير الكلاسيكي للمرافق العامة الوطنية والمحلية لم تحقق النتائج المرجوة منه في ظل التحولات الجديدة للدولة والانفتاح الاقتصادي، ومع ما تعيشه الجزائر من أزمة اقتصادية نتيجة تضائل مداخيل الدولة من الجباية البترولية التي تسببت في عجز لميزانيتها، مما أدى إلى فرض سياسة تقشفية أو ما يسمى بترشيد النفقات العمومية، لذا باتت حتمية إعادة النظر في طرق تدبيرها وتسييرها، باللجوء إلى طرق مستحدثة كخلاص وبديل لتمويل المرافق العامة المحلية على مستوى الجماعات الإقليمية.

لذا وفي إطار عصرنة تسيير المرافق العامة المحلية وتحديثها، وبالنظر لجملة العراقيل والصعوبات التي تواجهها الجماعات الإقليمية على القيام بها على نحو لائق وفعال، فإنه لزاماً علينا إعادة النظر في كفاءات إدارتها وتسييرها، حتى تستجيب لكافة المهام المنوطة بها، بتلبية نوعية للخدمات وتتكيف مع المتغيرات المتسارعة حولها، فتبرز تقنية تفويض المرفق العام كإحدى السبل العصرية الكفيلة بذلك.

(*) تساهم البلدية الإلكترونية بلا شك في الحد من عديد الظواهر السلبية، وتساهم في القضاء عليها تدريجياً، ونعتقد بداية أن إرادة التغيير والإيمان به عامل جد هام ومحفز يدفع نحو نجاحها، ويأتي في المقدمة ويكون أسبق من إتاحة باقي المتطلبات من أجهزة وعتاد إلى برامج وأنظمة.

(1) حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص 19.

الفرع الأول

الحاجة إلى تفويض المرفق العام المحلي

في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها العالم منذ بداية الألفية وأواخر القرن العشرين، التي أثرت على دور الدولة وجعلها تشهد تحولات عميقة في ذلك، ازدهر معها دور القطاع الخاص على مستوى نظام الجماعات الإقليمية، فانتقل هذا الأخير من نظام إقليمي تسيطر عليه وتتفرد بتسييره مجالس منتخبة، إلى نظام محلي يشارك فيه في تحمل المسؤوليات والسلطات والموارد إلى جانب هذه المجالس القطاع الخاص.

أولاً: مفهوم تفويض المرفق العام

يتطلب تحديث تسيير المرفق العام في الدولة إلى إدخال تعديلات على طرق إدارتها، فتم الاعتماد على تقنية التفويض كآلية لتحسين الأداء وتقليل النفقات بما يتماشى وظروف المرحلة الراهنة⁽¹⁾، باعتباره وسيلة تمكن مسؤولي الجماعات الإقليمية من تسيير المرافق التي تقع على عاتقهم بشكل فعال ومرن، بغية ضمان خدمة ذات نوعية لمستعملي المرافق العمومية.

1- تعريف تفويض المرفق العام: بشكل مجمل تعريف تفويض المرفق العام يتلخص في كونه الوسيلة التي من خلالها تعهد سلطة عامة داخل اختصاصاتها ومسؤولياتها، لشخص آخر إدارة استقلال مرفق عام بصورة كلية أو جزئية مع أو بدون بناء منشآت عامة لمدة محددة من الزمن وتحت رقابتها وذلك مقابل عائدات يتقاضاها⁽²⁾، كما أنه يعتبر تحويلاً لبعض المهام غير السيادية التابعة للسلطة العمومية لمدة محددة، إلى المفوض له بهدف الصالح العام⁽³⁾.

(1) تعتبر تقنية تفويض المرافق العامة ليست بالحديثة في المنظومة القانونية الجزائرية، بل زاد الاهتمام وتعالى الحديث عنها مؤخراً فقط، وذلك بإدخال بعض التعديلات عليها بما يتماشى وظروف المرحلة الراهنة من جهة، ومن جهة ثانية ضمان نجاعة وكفاءة المرفق العام بالسماح للمؤسسات المختصة في خدمة معينة بتسيير المرفق المعني، مما يخفف العبء على الدولة ويسمح لها بالانصراف إلى وظائف أخرى. أنظر في ذلك: خديجة سعدي، "تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي (15-247) كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد(07)، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017، ص38.

(2) عبد الغني بولكور، "تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2009/2010، ص13.

(3) المادة (02) من المرسوم التنفيذي (18/199) المؤرخ في 02/08/2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 05/08/2018.

ويقدم أيضا على أنه عبارة عن اتفاقية يحول من خلالها شخص معنوي عام خاضع للقانون العام، ومسؤول عن مرافق عامة، يدعى "السلطة المفوضة" بعض مهامه، غير السيادية إلى شخص آخر يدعى "المفوض له"⁽¹⁾، حيث يمكن القانون الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسؤولة عن تسيير مرافق عام، أن تفوض تسيير هذا المرفق العام إلى شخص معنوي، عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري، بموجب اتفاقية تفويض⁽²⁾.

2- موقف المشرع الإقليمي من تقنية تفويض المرافق العامة: مرّ المشرع الجزائري في تناوله لتقنية تفويض تسيير المرفق العام⁽³⁾ بمرحلتين اثنتين، حيث كان متردداً في الأولى منها، بينما أخذ به صراحة في المرحلة الثانية⁽⁴⁾، وقد انعكس ذلك على الجماعات الإقليمية من خلال قانون البلدية (10/11) الساري به العمل.

(1) تعليمة رقم (006) مؤرخة في 09/06/2019 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم (199/18) المؤرخ في 02/08/2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

(2) المادة (04) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

(3) نستعمل مصطلح "تفويض تسيير المرفق العام" بدلاً مما استخدمه المشرع بالقول "تفويض المرفق العام"، وذلك لعدم دقة هذا الاصطلاح، على أساس الخلط بينه وبين تفويض السلطة في القرار الإداري، فضلاً عن أن التفويض لا يرد على المرفق عينه بل على أسلوب إدارته، فيكون تفويض تسيير المرفق العام أكثر صحة، بالرغم من أن تفويض المرفق العام ظل مألوفاً وشائع الاستعمال. أنظر في ذلك: سوهيلة فوناس، "تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص 19.

يطلق عليه المشرع المغربي تسمية التدبير المفوض للمرفق العام في قانون الميثاق الجماعي الصادر في 03/10/2002، وكذلك بالقانون (54/05) الصادر بتاريخ 24/12/2006 المتعلق بالتدبير المفوض، بينما سماه المشرع التونسي بـ "اللزمة" في القانون رقم (23) الصادر في 01/04/2008 والمتعلق بنظام اللزومات. أنظر كذلك: خديجة سعدي، المرجع السابق، ص 30.

(4) ظهر التردد الذي اكتنف المشرع الجزائري في النص على استعمال تفويض المرفق العام، بين عدم الأخذ به في النصوص المنظمة لتلك المرافق على المستوى المحلي، والأخذ أو النص على استخدامه فيما يتعلق بالمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الخاصة بالمرافق العامة الوطنية. أنظر: الكاهنة إرزيل، "عن استخدام تفويض المرفق العام في الجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد (03)، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2017، ص 13.

وأخذ به صراحة تمثل في النص عليه في قانون البلدية (10/11) في مادتيه (150) و(156)، وكذا قانون الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي (247/15) المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (50)، المؤرخة في 20/09/2015.

فقد كرس المشرع أسلوب تفويض المرفق العام بشكل صريح على المستوى المحلي من خلال قانون البلدية (10/11) في القسم الثالث منه، في الباب الثالث، حيث عَنون الفصل الرابع بالامتياز وتفويض المصالح العمومية، ففي المادة (156) من قانون البلدية، والتي نصت على أنه: "يمكن البلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة (149) أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"، كما أنه في المادة (150) من ذات القانون تطرق للتفويض إلى جانب الأساليب الأخرى المتمثلة في الاستغلال المباشر أو المؤسسة العمومية أو بالامتياز أو التفويض، الأمر الذي يطرح معه تساؤلاً عما يقصده المشرع وهل يعبر حقيقة عن مفهومه، فقد أساء استعمال المصطلح ويكون قد وقع في الخلط بين المصطلحات عندما قرنه مع قانون الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام⁽¹⁾.

في قانون الولاية (07/12) لا سيما المادة (141) منه، التي نص فيها عن إمكانية إنشاء مصالح عمومية ولائحة قصد التكفل وتلبية حاجيات جماعية للمواطنين، فعلى وجه الخصوص منها ذكر⁽²⁾:

- الطرق والشبكات المختلفة، - مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة، - النقل العمومي، - النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة، - المساحات الخضراء، - الصناعات التقليدية والحرف.

كرّس المشرع كفاءات تسيير واستغلال المصالح العمومية الولائية، بطرق التسيير التقليدية ورتبها في الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية الولائية، وأخيراً الامتياز في حال تعذر إدارتها بالطرق السابقة، وذلك في المواد (142)، (146)، (149) من قانون الولاية على التوالي، في حين لم يتطرق أصلاً لتفويض المرفق العام كطريق للتسيير على خلاف قانون البلدية، مما يظهر التباين مرة أخرى وعدم التجانس بين وحدتي الجماعات الإقليمية⁽³⁾.

(1) الكاهنة إرزيل، المرجع السابق، ص 14.

(2) الملاحظ أنه وبالمقارنة مع المادة (149) من قانون البلدية بخصوص مجالات وميادين الامتياز، حيث نجد أنه عدّد الخدمات والأنشطة التي تكون محل امتياز، ولم يتطرق لها بالتفصيل في قانون الولاية واعترف فقط للمجلس الشعبي الولائي بالترخيص لاستغلال المرفق العام المحلي عن طريق الامتياز، والسر يكمن في أن اختصاصات البلدية أوسع واشمل من اختصاصات الولاية. أنظر: عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 486.

(3) بموجب المشروع التمهيدي المتعلق بقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 فلم يأتي بأية إضافة بما يتعلق بتفويض المرفق العام، واكتفى بالنص عليها بمادة وحيدة، تمثلت في المادة (141) منه، كان نصها كما يلي: "يمكن استغلال المرافق العمومية... عن طريق الامتياز أو التفويض طبقاً للتنظيم المعمول به".

إن اعتماد تفويض المرفق العام كطريقة لإدارته وتسييره، تسمح بالدخول في شراكة مع متعاملين آخرين، لا سيما مع القطاع الخاص، وهي لا تعني بهذه الكيفية اللجوء إلى خصوصية هذه المرافق، بل تأخذ أطر وأساليب أخرى غيرها عن طريق عقود للتسيير، فتفويض المرفق العام هو نمط تسيير يشرك القطاع الخاص في تسيير الهياكل والبنى التحتية⁽¹⁾، وتعتبر بذلك الشراكة مدخلاً لتفعيل الحوكمة المحلية وتكريس الديمقراطية التشاركية.

ثانياً: مبادئ تفويض المرفق العام

وتتمثل في جملة المبادئ التي تميز المرافق العامة وطنية كانت أو محلية، وهي بمثابة قانون يحكمها فيكون راعياً وضامناً للمصلحة العامة، وهي قيود بالنسبة لمسير المرفق العام وحدوداً له، وكما تُعد أساسية كونها تحرس المصلحة العامة التي وجد المرفق لأجلها⁽²⁾.

هذه المبادئ التي تحكم المرفق العام مرتبطة أساساً به، وتفويض هذه المرافق يقوم على أساس منها ويحترمها مسيرها لا سيما المفوض له⁽³⁾، فيجب أن يحافظوا عليها ويحترمونها فهي بمثابة التزامات تقع على عاتقهم، وباتت حالياً من المسلمات في نظرية المرفق العام، سواء كانت تقليدية أو حديثة⁽⁴⁾، ونتعرض لها على نحو من الاختصار فيما يلي:

(1) مونية جليل، المرجع السابق، ص 101.

(2) نادية ضريفي، "المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2011/2012، ص 200.

(3) بالنظر لما ورد في تعليمية وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المتعلقة بتفويض المرفق العام، فإن تفويض المرفق العام القائم على مبادئ الاستمرارية والمساواة والتكيف، لا يعني في أي حال من الأحوال أن السلطة المفوضة تتخلى عن مسؤولياتها بل تبقى هذه الأخيرة قائمة، كما أن المفوض له يتصرف في جميع الأحوال، تحت رقابة السلطة المفوضة المكلفة أساساً بتلبية حاجات المستعملين والتي تبقى في قلب اهتمامات السلطة العمومية.

أنظر: تعليمية رقم (006) المؤرخة في 2019/06/09 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، ص 02.

(4) اعتبر المنظم في المادة (03) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، أن المبادئ الحاكمة للمرفق العام، تتمثل في ضمان معايير الجودة والنجاعة كمبادئ حديثة إضافة إلى الكلاسيكية المتمثلة في الاستمرارية والمساواة والتكيف، بينما اقتصرَت المادة (2/209) من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، على المبادئ التقليدية والتي تمثلت في مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف.

1- المبادئ التقليدية للمرفق العام: وتتمثل في مبدأ استمرارية المرفق العام، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، مبدأ قابلية التكيف والتطور⁽¹⁾، التي نتولى بيانها كما يلي:

أ- مبدأ استمرارية المرفق العام: يعتبر إحدى أهم المبادئ الأساسية للمرافق العامة، مؤداه هو أن يكون عمل المرافق العامة منتظمًا ومستمرًا دون انقطاع أو توقف، ولعله من اليسير تصور مدى الارتباك الذي ينجم عن تعطل أي من المرافق لمدة ولو قصيرة، يتم تجسيد هذا المبدأ في القوانين الجزائية بتكليف الجهات الإدارية بالسهر على حسن سيرها، ووضع ضمانات لحماية هذا المبدأ للتكفل المستمر لحاجيات المواطنين، فلا يمكن للجهة المسيرة لها أن تقوم بإصدار أي إجراء لتعطيلها، كما أنه يجب أن يُضمّن ضمن دفاتر شروط تفويضها، بيد أن عدم إدراجه لا يحول دون تطبيقه لارتباطه بالنظام العام الذي يحكم سير هذه المرافق العامة⁽²⁾، بالتالي فإن أهميته تكمن في استمرارية ثقة المواطن في الدولة، وبالتالي فاستمرارية المرافق العامة هي استمرارية للدولة⁽³⁾، وبالمحصلة كل أجهزتها التنفيذية بما فيها الجماعات الإقليمية.

ب- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة: تقتضي المساواة التزام المرفق العام بتقديم خدماته للمنتفعين دون تمييز لا مبرر له، فهو امتداد للمبدأ العام مساواة الأفراد أمام القانون، وظل حقا من حقوق الإنسان كرسته الدساتير وتحترمه كافة القوانين والتنظيمات، وتعتبر المساواة قيدًا دائمًا على القائم بتسيير المرفق العام.

ت- مبدأ التكيف وقابلية التطور: يُقصد به تكيف المرفق العام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية والقانونية، التي تدخل في الإطار العام للبيئة التي يعيش فيها المرفق العام، والتي تفرضها ضرورة المصلحة العامة من جهة، وتطور حاجات الجمهور من جهة أخرى⁽⁴⁾، مما يفرض على مسير المرفق العام أن يكيف نشاطه مع المتغيرات التي تمسه مهما كانت طبيعتها، وهو مرتبط بمبدأ استمرارية المرفق

(1) أنظر: ناصر لباد، المرجع السابق، ص204-207. وكذلك: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص452-468.

(2) عبد الغني بولكور، المرجع السابق، ص19.

(3) نادية ضريفي، المرجع السابق، ص203. وبمعنى آخر كما يوردها أو يقدمها البعض: "أن تكون المرافق العامة كوسيلة لاستمرار وجود معنى الدولة". أنظر في ذلك: زين الدين بومرزوق، المرجع السابق، ص26.

(4) نادية ضريفي، المرجع السابق، ص216-217.

بانظام وإطراد ويُعد تطبيقاً له، فعلى المرتفقين والإدارة المسيرة أو المفوض له احترام تطبيقه ولا يمكن لأحد أن يتعذر بعدم القيام بذلك، فهو قيد من قيود المصلحة العامة يمس جوانب موضوعية وعملية⁽¹⁾.

2- المبادئ الحديثة للمرفق العام: نظراً للتغيرات المتسارعة التي شهدتها العالم في مجال المرافق العامة، والتي تتأثر بها الدول وتتوثر فيها، نتيجة تبني خيارات جديدة وكذا إشراك القطاع الخاص، ظهرت مبادئ حديثة إلى جانب المبادئ التقليدية المنوه بها سابقاً، فهي لا تطبق على كل المرافق ومرتبطة بنشاط المرفق ومتطلبات المصلحة العامة، لذا فهي ليست محددة على سبيل الحصر ولا تلقى إجماعاً حولها، وهي مستمدة من اتفاقيات دولية خاصة من نصوص المجموعة الأوروبية وتبنتها عدد الدول منها فرنسا، وتأخذ الجزائر بعضاً منها، ومن أهمها⁽²⁾:

أ- مبدأ النجاعة والفعالية: لا يمكن للمرفق العام أن يكون ناجحاً إلا إذا خدم المواطن بالدرجة الأولى، في ظل احترام القوانين والأنظمة وفق نظام تقييمي موحد، إذ ترتبط نجاعته وفعاليتها بقدر ما يحقق من أهداف، لذا يلتزم المرفق العام بالاستعمال الفعال والصّارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وكذا خضوعه الدائم للتقييم على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل.

يمكن تقسيم نجاعة وفعالية تفويض المرفق العام إلى اقتصادية واجتماعية، تتجسد الأولى في تحقيق الربح المادي من وراء تسيير هذا المرفق، وتتوضح بنجاح النشاط المرفقي واستمراريته، أما الثانية فتظهر في تمكين الجمهور من الانتفاع بخدمات المرفق العام على نحو من المساواة، وضمن الشروط التي تحكم سير المرفق العام ومبادئه.

ب- مبدأ النوعية: يقصد منه حصول المرتفق على خدمة بأفضل نوعية وجودة وأحسن سعر، وهو يهدف إلى ضمان القدر الأدنى من الخدمة ذات نوعية تحت تصرف الجميع، يتعلق هذا المبدأ بقابلية المرفق للتكيف والتطور الذي يفرض تحسين وتطوير نوعية الخدمة وتجويدها، يتحقق بالاستخدام الأمثل للموارد

⁽¹⁾ تعتبر المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الأكثر تأثراً بمبدأ القابلية للتغيير، وهذا يعود لطبيعتها ومرونتها، وكذا إدماجها في السوق الذي يفرض عليها واجب تطوير نوعية الخدمة المقدمة. أنظر في ذلك: نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 235.

⁽²⁾ تتمثل هذه المبادئ الحديثة في: البساطة والتناسب، السرعة والنوعية، إضافة إلى الشفافية والفعالية، التقييم والتقويم، النجاعة، والتجديد، وغيرها. لتفصيل ذلك، أنظر: عبد الغني بولكور، المرجع السابق، ص 21. وكذلك: نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 230. وأيضاً: سوهيلة فوناس، المرجع السابق، ص 245.

والوسائل المسخرة لضمان الجودة والنوعية، يجد له تطبيقاً في المرافق الاستثمارية أكثر من المرافق الإدارية، كما أنه لا يجب أن تفهم النوعية على أنها استحسان الخدمة، بل تمتد إلى عوامل لصيقة بالنشاطات المساهمة في تحقيقه، لذا فإن معايير إضافية لقياسها تلعب دوراً في تحديد النوعية والجودة، كالتسعير المناسب وتوافقها مع رغبات الجمهور وأثرها على المجتمع، فهي بذلك تخلق التنافس بين شركاء الجماعات الإقليمية ومصالحها على تفويض هذه المرافق من طرف الخواص.

ج- مبدأ الشفافية: هو أن تكون مسألة تفويض المرفق العام شفافة وأخلاقية، يتأتى من خلال اتباع سليم الإجراءات بكل العمليات المتعلقة بها، لا سيما احترام قواعد المنافسة بين المتعاملين الخواص والعموميين، وكذا ممارسة الرقابة على المفوض له من خلال متابعة كيفية التسيير والتحقق من نوعية الخدمات المقدمة وتطابقها مع دفاتر الشروط، فضلاً عن وضوح تفاصيل بكل ما يدفعه المرتفقين فيما يتعلق بالتعريف والأسعار التي تقدم إليهم، بالتالي فهي وسيلة لرقابة الخدمات المؤداة بواسطة المرفق العام، بغية التأكد من أن المصالح الاقتصادية للمنتفعين قد أُحترمت من قبل الشخص المكلف بتحقيق المرفق العام⁽¹⁾.

بقي أن نشير إلى أن السرعة في الإنجاز بتمكين المرتفقين من الخدمة في أقل وقت ممكن، كما أن حيادية ومجانبة المرفق العام يلعبان دوراً أساسياً في حماية المصلحة العامة، وهي قيود على مسير المرفق العام، وفي إطار حماية البيئة وجب تضمين دفاتر الشروط بنود تتعلق باحترام البيئة وتوفير الشروط اللازمة والملائمة لذلك وفق القوانين والتشريعات المعمول بها، زيادة على ذلك يتعين على المفوض له أن يراعي مبدأ القابلية للتكيف في هذا الإطار، بالتدخل المستمر والمتلائم لتعزيز الحفاظ عليها من ناحية، ودفع رسوم وغرامات في حال الإخلال بهذا المبدأ الحضاري من ناحية أخرى.

ثالثاً: أركان وأسس تفويض المرفق العام

لا يتحقق تفويض المرفق العام ولا يحق للجماعات الإقليمية أن تلجأ لاستعمال هذه التقنية في تسيير مرافقها العامة، إلا بتوافر مجموعة شروط تتعلق بالمرفق العام في حد ذاته بداية، ثم خضوع أطراف علاقة التفويض إلى أحكام العقد المبرم بينهما وما ينتج عنه من آثار.

1- عناصر مرتبطة بالمرفق العام: ترتبط عملية تفويض المرفق العام، بوجود هذا النشاط أو المرفق العام المحلي بداية مع قابليته للتفويض، بمعنى يتحدد فيها نطاق تطبيق تقنية التفويض الموضوعية.

(1) الكاهنة إرزيل، المرجع السابق، ص 20.

أ- وجود مرفق عام: ينصرف مضمون المرفق العام إلى ذلك النشاط الذي تمارسه الدولة أو تعهد به لغيرها، بغية إشباع الحاجيات العامة لتحقيق المصلحة العامة، لذلك فالمرفق المحلي هي مجموعة الأنشطة والخدمات التي تقدمها البلديات والولايات لمواطنيها لتلبية للحاجيات المحلية في نطاقها الجغرافي، لتحقيق المصلحة العامة.

تتولى الجماعات الإقليمية أمر تسيير والإشراف على هذه المرافق المحلية، نظراً لقدرتها على معرفة شؤون وحاجيات هذه المناطق أكثر من الدولة، كما تضطلع بإنشاء المرافق المحلية كما هو وارد في المادة (149) من قانون البلدية (10/11) وكذا المادة (141) من قانون الولاية (07/12)، وذلك بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والمجلس الشعبي الولائي فيما يخص الولاية، إلا أن قرارها تبقى مرتبطة بمدى مصادقة الوصاية عليها، فأرادتها مقيدة وحريتها ليست مطلقة في هذا الجانب، لكن هل تمس عملية التفويض كل المرافق، بما يعني هل تقبل كل المرافق المحلية التفويض من قبل أشخاص عامة أو خاصة؟.

ب- قابلية المرفق المحلي للتفويض: يمكن تصنيفها المرافق العامة إلى صنفين، إحداها يقبل التفويض والآخر نظراً لطبيعته السيادية لا يمكن أن يكون محلاً للتفويض، ونحددها كما يلي:

- المرافق القابلة للتفويض: لتحقيق أهداف تفويض المرافق العامة المحلية، يبدو من الوهلة الأولى كقاعدة عامة أنها كلها قابلة للتفويض مهما كان نوعها، إلا ما أستثني منها بنص أو عُرف يقضي بعدم إمكانية القيام بذلك، بيد أن المرافق الاقتصادية كما يرى البعض أنها هي من تستقطب الخواص نظير الربح المحقق منها على عكس المرافق الإدارية، وبالمحصلة فإنه لا يكون هناك تفويض للمرفق إلا إذا كان قابلاً للتفويض.

يمكن للجماعات الإقليمية كسلطة مفوضة، القيام بتفويض بعض مهامها غير السيادية للمفوض له، قصد تسيير المرافق العامة المحلية، وقد عدتها التعليمية المتعلقة بتفويض المرفق العام على سبيل المثال لا الحصر في مجموع المصالح المتمثلة في⁽¹⁾: التزود بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، التطهير، نزع ومعالجة النفايات والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات، الإنارة العمومية، النقل المدرسي،

(1) أنظر: تعليمية رقم (006) المؤرخة في 2019/06/09 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، ص03. هذا وقد تطرق قانون البلدية للمصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة (149) منه، والتي تكون محل تفويض في تسييرها من خلال المادة (156) من قانون البلدية (10/11).

دور الحضانة، المطاعم المدرسية⁽¹⁾، الأسواق الجوارية، المتاحف، قاعات الرياضة، المسابح، قاعات السينما، المذابح، المسارح، المكتبات، المساحات الخضراء، مواقف ركن السيارات، الصناعات التقليدية والحرف وغيرها.

- المرافق غير القابلة للتفويض: على خلاف المرافق القابلة للتفويض التي تتناول مهام غير سيادية يجوز تسييرها من قبل الغير، فإن هذه المرافق لا يسمح بأن تكون محل تفويض كونها تتصف بالسيادة، أو أنها بطبيعتها لا يمكن إلا أن تديرها الجماعات الإقليمية بذاتها.

فمن بين هذه المرافق التي لا تكون محلاً للتفويض في أي حال من الأحوال⁽²⁾: تسليم وثائق الهوية والسفر، الحالة المدنية، العمليات الانتخابية، تحصيل الجباية المحلية، الرقابة وتسيير الأخطار والكوارث، حماية الأشخاص والممتلكات.

يتبين أن هذه المصالح والأنشطة لا يمكن اعتبارها محلية ولا تدخل في اختصاص الجماعات الإقليمية المحلية لا سيما البلدية، وإن كلفت بها فهي تقوم بها نيابة عن الدولة، فضلاً عن أنها مرافق وطنية تدخل ضمن الأنشطة التنظيمية للدولة، ولا يمكن إلا أن تدار وطنياً ومباشرة من طرفها، كما هو الشأن لمرافق الأمن والدفاع والعدالة الموصوفة كلها بأنها سيادية، بينما بعض المرافق لا تكون ميداناً للتفويض إلا بموافقة الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، حيث جاء في التعليمات المجسدة لأحكام المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام، التي بينت أنه يمنع منعاً باتاً تفويض المرافق العامة التابعة للدولة والموجودة على المستوى المحلي، بدون موافقة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية⁽³⁾.

في حين نجد أن بعضاً من المرافق لا تكون موضوعاً للتفويض وهي ليست سيادية كـ بعض المرافق الإدارية، مثل إدارة السجون والصحة والتعليم، وإن كان في فرنسا ممكناً تفويض حتى المرافق الإدارية ولم يبق مقتصرًا على الاقتصادية منها فقط⁽⁴⁾، ما يُستشف منه إمكانية أن يكون للجزائر نفس الموقف مستقبلاً، نظرًا لتبعية منظومتنا القانونية والإدارية لفرنسا.

(1) أنظر: المادة (18) والمادة (19) من المرسوم التنفيذي (03/18) المؤرخ في 15/01/2018 المحدد للأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (02)، المؤرخة في 21/01/2018.

(2) تعليمية رقم (006) المؤرخة في 09/06/2019 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم (199/18) المتعلقة بتفويض المرفق العام، ص 02.

(3) تعليمية رقم (006) المؤرخة في 09/06/2019 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم (199/18) المتعلقة بتفويض المرفق العام، ص 04.

(4) عبد الغني بولكور، المرجع السابق، ص 23.

2- عناصر مرتبطة بعقد التفويض: لإبرام عقد تفويض المرفق العام، يستوجب أن يكون هناك مرفق عام قابل للتفويض من سلطة مفوضة تتمثل في الجماعات الإقليمية، وشخص معنوي عام أو خاص ليسير هذا المرفق بموجب التفويض الذي يمكنه من استغلاله بإحدى أشكال التفويض التي نص عليها القانون، والتي تترجم في أطراف العقد وموضوعه وما يرتبط به من حقوق لأطرافه، كما يلي:

أ- أطراف العقد: تنص المادة (04) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام على أنه: "يمكن الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عمومي التي تدعى في صلب النص "السلطة المفوضة" أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي، عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري يدعى في صلب النص "المفوض له" بموجب اتفاقية تفويض"، بذلك تتمثل طرفا العلاقة التعاقدية في السلطة المفوضة متمثلة في الجماعات الإقليمية أو إحدى مؤسساتها، والمفوض له لتسيير مرفق عام عن طريق التفويض.

- السلطة المفوضة: يقصد بها الجهة التي يعود لها الحق في تفويض مرفق عام للغير بعقد التفويض، وفقا لما يقرره القانون بمنحه تسيير مرفق عام تحقيقاً للمصلحة العامة المحلية، وبالتالي يمكن للبلديات والولايات الدخول في اتفاقيات تفويض مع أشخاص معنوية بغية تحقيقه.

وتولي السلطات العمومية أهمية كبرى لتفويض المرافق المحلية من قبل الجماعات الإقليمية، حيث اعتبرت أن هذه الجماعات من بين الهيئات المعنية أكثر بتفويض تسيير المرفق العام، بحيث يمكنها اللجوء إلى هذا النمط من التسيير لتنفيذ مختلف مهام الخدمة العمومية المنوطة بها.

يجيز القانون كذلك للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تسيير مرفقاً عامّاً التابعة للجماعات الإقليمية من تفويض تسييره، لكنه لم يشمل باقي المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي يفترض أنها أولى بالتفويض، ذات الأمر سمح به قانون البلدية بالنسبة للمؤسسات العمومية المحلية التي تسيير مرفقاً عامّاً⁽¹⁾، فيما يمكن تفويض المرفق العام المنشأ أو المسير من قبل عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام في إطار تجمع، يعينون ممثلاً عنهم بموجب اتفاقية ويحوز صفة السلطة المفوضة، ويمثل أعضاء التجمع في تجسيد تفويض المرفق العام⁽²⁾، بينما كما تطرقنا سابقاً أن قانون الولاية لم يتبنى ذلك.

(1) المادة (150) من قانون البلدية (10/11).

(2) المادة (04) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

- المفوض له: وهو الطرف الثاني لعلاقة التفويض والذي تعهد له السلطة المفوضة المتمثلة في الجماعات الإقليمية، أو مؤسساتها العمومية، تسيير وإدارة مرفق عام محلي بتقنية التفويض، وقد بينته المادة (04) من المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام، في الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة على أن تكون خاضعة للقانون الجزائري، بذلك فالمفوض له يكون كل شخص معنوي عام والذي يفهم منه لعمومية اللفظ المستعمل، كل الأشخاص المعنوية العامة المركزية واللامركزية الإقليمية أو المرفقية، لتشمل كذلك المؤسسات الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري المتخذة شكل شركات، الذين لهم القدرة أو يختصون بتسيير المرافق الهامة.

تفعيلاً للشراكة مع القطاع الخاص الذي بات فاعلاً أساسياً في التنمية المحلية خاصة، والتي أثبتت جدارته لا سيما في التقنيات الحديثة والقدرة على استعمالها، فله الحق والحظ مع الأشخاص المعنوية العامة في تسيير وإدارة المرافق العامة المحلية، فتتمثل الأشخاص المعنوية الخاصة في الشركات المدنية والتجارية سواء كان وطنياً أو أجنبياً شريطة خضوعه للقانون الجزائري أثناء ممارسة هذا النشاط.

ب- المقابل المالي: يقوم المفوض له بتسيير وإدارة المرفق العام المحلي مقابل أموال يتلقاها من المنفيعين، يتم تحديد هذا المقابل المالي بعدة طرق⁽¹⁾، يمكن ذلك في دفتر الشروط الذي عادة ما تضبط قواعده التعريفية أو الإتاوة التي تحدد بناء على توافق بين طرفي عقد التفويض، فهي تأتي ضمن الشروط التعاقدية أو يلحق بالعقد في وثيقة مستقلة عنه، بالتالي لا يجوز تعديله بإرادة منفردة لأحد طرفيه⁽²⁾، وعادة ما يتم تحديد الثمن بشكل مرن بتعيين حد أقصى فيتاح معه للمفوض له باعتماده، كما يمكن أن يقترحه مشغل المرفق ويتم التصديق عليه من قبل السلطة المانحة، وكما يجوز أيضاً للسلطة المانحة للتفويض من تحديده كسلطة تنظيمية خاصة، كتحديد مقابل بيع الكهرباء والغاز، الماء وبعض الرسوم أيضاً المتعلقة بالجماعات الإقليمية كالنظافة والتطهير مثلاً⁽³⁾.

(1) عبد الغني بولكور، المرجع السابق، ص 27-28.

(2) جابر جاد نصار، العقود الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص 300.

(3) يعتبر الرسم المقابل المالي الرئيسي الذي يحصل عليه الملتزم في عقد الالتزام وهو ما يحصله من الجمهور، من الشروط اللاتحوية على خلاف الثمن، فيجوز للإدارة تعديله حسب مقتضيات المصلحة العامة، بل قد تستقل الإدارة بتحديدته وتقديره، وفقاً لمبادئ المرافق العامة وكذا ضرورة التزامها بما يحدده المشرع في هذا الشأن. أنظر في ذلك: جابر جاد نصار، نفس المرجع، ص 303.

ج- استغلال مرفق عام: يعرف التفويض على أنه عقد مهمته الأساسية هي الاستغلال⁽¹⁾، بمعنى أن يكون موضوع عقد التفويض تسيير وإدارة مرفق عام، وفقاً لما هو مقرر له تحت إشراف وإدارة السلطة المانحة للتفويض⁽²⁾، فيتولى المفوض له تشغيل المرفق العام واستغلاله، متحملاً الأخطار الناجمة عن ذلك سواء كانت مالية أو تقنية والأضرار التي تحدث نتيجة هذا الاستغلال⁽³⁾، لأنه إذا لم يتحمل مخاطر الاستغلال كلية أو جزئياً تنتفي معه صفة عقد تفويض المرفق العام، باعتبار أنه لا يمكن تصور وجود

(1) Chenuaud-Frazier Carole, La notion de délégation de service public, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N°(01), France, 1995, p193.

(2) تتمثل أحكام تسيير وإداره المرفق العام من قبل المفوض له احترام جملة من القواعد المنظمة لعقد التفويض، فيما ورد بقانون الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العام، وكذا المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، وكذلك التعليمية (006) المتعلقة بتجسيد أحكام هذا المرسوم التنفيذي، كما يلي:

- لا يمكن أن يفوض المفوض له تفويض المرفق العام إلى جهة أخرى، أي التفويض من الباطن، ويعد إخلالاً بالتزاماته تجاه السلطة المفوضة التي يحق لها فرض جزاءات في حقه، كما ورد بالمادة (1/07) والمادة (86) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

- يحق للمفوض له أن يفوض بعضاً من أنشطة المرفق العام محل التفويض إلى شخص آخر، إذا تطلبت مقتضيات التسيير ذلك، باللجوء إلى المناولة المتمثلة في الإجراء الذي يعهد به المفوض له لشخص آخر طبيعي أو معنوي يدعى المناول، بتفويض جزء من الاتفاقية المبرمة بين السلطة المفوضة والمفوض له، شريطة أن يتضمن هذا الجزء من الاتفاقية إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام أو لسيره، وذلك في حدود (40%) من اتفاقيات تفويض المرفق العام، كما أنه لا يمكن اللجوء إليها إلا إذا نصت اتفاقية التفويض عليها صراحة، فيسمح بذلك بالمناولة الجزئية من المرفق العام المفوض بعد موافقة صريحة من السلطة المفوضة، على أنه وفي كل الأحوال لا يمكن أن يكون كل موضوع التفويض محلاً لها بصفة كلية، فكل هذه المقتضيات بحسب ما هو مقرر في المادة (60)، (61)، وكذلك المادة (2،3/07) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

- لا يتم التفويض للشخص الطبيعي، ويبقى مقتصرًا فقط على الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، وطني أو أجنبي، يخضع نشاطه للقانون الجزائري ويكون له القدرة (المالية والمهنية والتقنية) والتأهيل اللازمين لتحقيق أهداف هذا التفويض، وللسلطة المفوضة التحقق من قدرته على تحمل مسؤولياته وتوفير هذه المتطلبات بكل الوسائل الممكنة، بحسب المادة (22) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، في استثمار الأموال واستعمال التقنيات والخبرات وحسن تسييره وإدارته للمرفق العام.

- تعطى الأولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في منح التفويض، إذا كان بإمكانها إنجاز موضوع تفويض المرفق العام، وذلك بحسب المادة (23) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

(3) أخذ المشرع الجزائري بفكرة تحمل المخاطر والمسؤولية في تسيير وإدارة المرفق العام بتقنية التفويض على المفوض له في عقود الامتياز والإيجار، في حين تتكفل السلطة المفوضة أي الجماعات الإقليمية في عقدي الوكالة المحفزة أو التسيير مسؤوليتها في التمويل أو الإدارة، لما هو وارد بموجب النصوص القانونية لا سيما المادة (210) من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام التي تولت بيان ذلك، والمواد (53)، (54)، (55)، (56) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام. وللمزيد أيضاً، راجع: الكاهنة إرزيل، المرجع السابق، ص25.

تفويض نشاط مرفقي بعائدات لا تتصل بالمخاطر والعبء المالي للاستثمار⁽¹⁾، وعليه فالمفوض له عليه أن يلتزم بتشغيل المرفق العام، بتوفير كل الضروريات والقيام بكافة الأعمال التي يقتضيها حسن تشغيل المرفق العام.

د- ارتباط استغلال المرفق العام بالمقابل المالي: ورد في المادة (207) من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، التي نصّت على أن أجر المفوض له يتم التكفل به بصفة أساسية من استغلال المرفق العام، مما يظهر الارتباط بين المقابل المالي واستغلال المرفق العام، وعليه يعتبر عنصر ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال وتحمل مخاطر الاستغلال، من الأسس التي تقوم عليه تقنية تفويض المرفق العام كمفهوم قانوني مستقل عن غيره من طرق تسيير المرافق العامة⁽²⁾، هذا اعتباراً أن العائدات الماليّة المحرك الأساسي لصاحب تفويض المرفق المحلي، أي هو المحفز له للاستمرار في استثماره، واسترجاع قيمة الأموال التي استثمرت في هذا المرفق العام وتحقيق الربح، وهو السبب الحقيقي للاستثمار⁽³⁾.

رابعاً: أثر تفويض المرفق العام على التنمية المحلية

يُمكن تفويض المرفق العام الجماعات الإقليمية من إيجاد بدائل تمويل من طرف الشركاء، وكذا تحمل الغير معها المسؤولية والمخاطر، فضلاً عن تحسين أداء المرافق العامة.

1- أشكال تفويض المرفق العام: فتفويض المرفق العام حسب "Chenuaud-Frazier Carole"⁽⁴⁾ هو التقنية التي تسمح بالتعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود المعروفة من قبيل الامتياز، التأجير، التسيير... الخ، وعليه فتفويض المرفق العام مصطلح واسع يضم ويجمع كل العقود التي تتنازل فيها الدولة، أو الولاية والبلدية من خلالها عن تسيير مرفق عام، دون أن تتنازل عنه كلية.

(1) سوهيلة فوناس، المرجع السابق، ص32.

(2) لذا فقد أكد الاجتهاد الفرنسي والأوروبي وعبر بصراحة على ضرورة ربط المقابل المالي بنتائج استغلال المرفق العام من جهة، والمخاطر والعبء المالي من جهة أخرى. أنظر: سوهيلة فوناس، نفس المرجع، ص33-34.

(3) مونية جليل، المرجع السابق، ص100.

(4) Chenuaud-Frazier Carole, op.cit. p177.

لقد اعتبر المنظم الجزائري أن أساليب أو أشكال تفويض المرافق العامة، يمكن أن تأخذ (04) أشكالاً، تتمثل في: الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، التسيير⁽¹⁾.

أ- الامتياز: هو أن تعهد الإدارة ممثلة في الدولة، أو الولاية أو البلدية إلى أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة⁽²⁾، وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته، وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوماً يدفعها كل من انتفع بخدمات المرفق⁽³⁾، ويعتبر عقد الامتياز قلب تفويض المرفق العام وأهم صورة له.

يتمثل الامتياز في الشكل الذي تعهد به السلطة المفوضة للمفوض له، إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وأما تعهد له فقط استغلال مرفق عام، فيستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت مراقبة جزئية للسلطة المفوضة، حيث يمول المفوض له اقتناء الممتلكات والإنجاز واستغلال المرفق العام بنفسه، على أن لا تتجاوز مدة العقد كحد أقصى ثلاثين (30) سنة، قابلة للتجديد مرة واحدة بمدة لا تتجاوز أربعة (04) سنوات كأقصى حد⁽⁴⁾.

(1) هناك إمكانية أن يأخذ التفويض أشكالاً أخرى غير الواردة في المادة (210) من المرسوم الرئاسي (247/15) المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وكذلك المادة (52) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، ومثال ذلك يمكن اللجوء إلى (عقد الإدارة) كنوع من هذه العقود:

Le contrat de management:

"Le contrat de management est le contrat par lequel un partenaire qui jouit d'une réputation bien établie, dénommé gestionnaire, s'engage à gérer au nom et pour le compte d'une entreprise publique économique ou d'une société d'économie mixte, moyennant rémunération, tout ou partie du patrimoine de cette dernière, en y apportant son label, selon ses normes et standards et à la faire bénéficier de ses réseaux de promotion et de vente".

Voir: Rachid Zouaimia, La délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16 septembre 2015, Revue Académique de la Recherche Juridique, Volume (07), Numéro (01), Université Abderrahmane Mira de Bejaia, Algérie, 2016, p18.

(2) التأكيد على أن المرافق الصناعية والتجارية هي وحدها التي تكون محل تفويض، إلا أن أغلب الفقه الفرنسي ذهب إلى القول بإمكانية تفويض المرافق العامة الإدارية بشرط أن تكون قابلة للتفويض. أنظر في ذلك: سوهيلة فوناس، المرجع السابق، ص84.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص477.

(4) المادة (2/210) من المرسوم الرئاسي (247/15) المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. وكذلك المادة (53) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

لقد تناولت هذه المادة عقد الامتياز كإحدى أشكال التفويض، بيد أنه وبمراجعة النص باللغة الفرنسية نجد أن المنظم قدم نصاً مختلفاً، بحيث كان عليه أن يستخدم "L'autorité délégante confie au délégataire" التي تقيّد "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له" بدلاً عما ورد فيها "L'autorité délégante confie au délégant" والتي تشير إلى "تعهد السلطة المفوضة للمفوض".

Voir: Rachid Zouaimia, op.cit.p33.

تم تكريس امتياز المرافق العمومية المحلية من خلال تعليمة وزارة الداخلية (842/94.03) المؤرخة في 1994/12/07 التي اعتمدت كإطار قانوني له، وقد عرفته بأنه عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردًا أو شركة خاصة، بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز "الملتزم" على مسؤوليته، مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته، وهذا في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق⁽¹⁾.

ب- الإيجار: هو الشكل الذي تعهد به من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كامل المخاطر، وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة، بحيث تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، والمفوض له يتلقى أجره من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام، تحدد فيه مدة التفويض بخمسة عشرة (15) سنة، ويمكن تمديدتها مرة واحدة لمدة ثلاث (03) سنوات⁽²⁾.

ج- الوكالة المحفزة: أو مشاطرة الاستغلال⁽³⁾ عقد يقوم على فكرة التشجيع الاستثماري والبحث عن المردودية، كونها تقوم على الدافع الشخصي لدى المفوض له، عن طريق منح بعض المزايا وتقرير المسؤولية المادية⁽⁴⁾، وهو الشكل الذي تم اعتماده لأول مرة في القانون الجزائري كأسلوب تفويض من المرافق العامة⁽⁵⁾.

بموجب هذا العقد تعهد السلطة المفوضة إلى المفوض له، من خلاله تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، ليقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة، التي تمول بنفسها إقامة المرفق وتحفظ بإدارته ورقابته كليًا، على أن يتلقى المفوض له أجر مباشر من السلطة التي فوضته،

(1) التعليمية (842/94.03) المؤرخة في 1994/12/07 المتعلقة بامتياز وإيجار المرافق العمومية المحلية، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ص 03.

(2) المادة (3/210) من المرسوم الرئاسي (247/15) المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. وكذلك المادة (54) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

(3) أنظر: نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 157.

(4) سهيلة بوخميس، حسون محمد علي، "اتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات المحلية"، الملتقى الوطني: التفويض كآلية لتسيير المرافق العمومية بين حتمية التوجه الاقتصادي وترشيد الإنفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر، 2018، ص 07.

(5) لتفاصيل أكثر حول هاته الجزئية، راجع هذا المقال الذي يفصل فيها: إلهام فاضل، "أحكام عقد الوكالة المحفزة على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد (25)، جامعة 08 ماي 1945، قلمة، الجزائر، 2018.

بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الإنتاجية، وحصّة من الأرباح عند الاقتضاء، ويحدد الطرفان التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصلها المفوض له لحساب السلطة المفوضة، وبالنسبة لمدة عقد الوكالة المحفزة تحدد كحد أقصى لا تتجاوز عشرة (10) سنوات، ويمكن تمديدها مرة واحدة لمدة (02) سنتين كحد أقصى كذلك⁽¹⁾.

د- عقد التسيير: هو الشكل الذي تعهد به السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته⁽²⁾، بدون أي خطر يتحمّله المفوض له، يستغل المفوض له لحساب السلطة المفوضة التي تتولى تمويل المرفق وتحفظ بإدارته ورقابته كلياً.

بموجب هذا العقد يقوم المفوض له باستغلال مرفق عام موضوعه تسييره أو تسييره وصيانته، ويتقاضى مقابلًا ماليًا جزافيًا، يتمثل في أجر مباشر في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال مضافة إليها منحة الإنتاجية، لذا يمكن أن يختلف المقابل المالي الجزافي من فترة إلى لأخرى، وفي حالة العجز تتولى السلطة المفوضة تعويض المسير بأجر جزافي، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة التي تحددها مسبقاً في دفتر الشروط التي يدفعها مستعملو المرفق العام، على أن لا تتجاوز مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في التسيير خمس (05) سنوات، ويمكن تمديدها لمدة (01) سنة بموجب ملحق ويطلب من السلطة المفوضة لضرورة استمرارية المرفق العام⁽³⁾.

تهدف السلطة المفوضة من تبني عقود التسيير إلى رفع كفاءة تشغيل المشروع وصيانته، بالاستفادة من الخبرة والكفاءة الفنية للقطاع الخاص، كما تلجأ الإدارة إلى تطبيق عقود تشغيل والصيانة في الحالات التي يصعب فيها اللجوء إلى عقود امتياز المرفق العام وعقود الإيجار لانخفاض أسعار تقديم الخدمة، وصعوبة زيادتها لأسباب سياسية أو لسوء حالة المرفق على نحو يتعذر معه اللجوء إلى هاذين الأسلوبين⁽⁴⁾.

(1) المادة (4/210) من المرسوم الرئاسي (247/15) المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. وكذلك المادة (55) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

(2) عرفت الجزائر تفويض للمرفق العام في صيغة عقود التسيير، ومنها: شركة المياه والتطهير للجزائر العاصمة "سيال"، شركة المياه والتطهير لعنابة "سياتا"، شركة المياه والتطهير لوهران "سيور"، شركة المياه والتطهير لولاية قسنطينة "سيako".

(3) المادة (5/210) من المرسوم الرئاسي (247/15) المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. وكذلك المادة (56) و (57) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

(4) سهيلة بوخميس، حسون محمد علي، المرجع السابق، ص08.

لذا فيختلف عقد التسيير عن الوكالة المحفزة من حيث المقابل المالي الذي يكون جزافيا في عقد التسيير، بينما في عقد الوكالة المحفزة يكون ثابتا⁽¹⁾، ويشتركان معاً في أن المفوض له يستغل المرفق لحساب السلطة المفوضة فهو يمثل صورة وكيل⁽²⁾.

إن طبيعة عقود تفويض المرفق العام، وعلى رأسهم عقد الامتياز عقود إدارية مبرمة بين أحد أشخاص القانون العام وهو مانح الامتياز من جهة، وأحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من القانون العام أو القانون الخاص من جهة أخرى⁽³⁾.

في قانون البلدية (10/11) بمادته (149) التي حددت المرافق العمومية المحلية ذات الأولوية، وسمّتها بالمصالح العمومية التقنية على وجه الخصوص، والتي مجالاتها تتمثل في التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرق وإشارات المرور، الإنارة العمومية... المساحات الخضراء، على أن تسييرها يكون في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض⁽⁴⁾، وبينت المادة (155) من ذات القانون إمكانية أن تكون هذه المصالح محل امتياز، وكذلك بموجب المادة (156) منه دائما إمكانية تفويض تسييرها عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية⁽⁵⁾.

(1) خديجة سعيدي، المرجع السابق، ص 38.

(2) سهيلة بوخميس، حسون محمد علي، المرجع السابق، ص 08.

(3) سهيلة فوناس، المرجع السابق، ص 83-84.

(4) المادة (150) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، التي يظهر أن هناك عدم دقة في صياغتها لوجود خلط كبير في المصطلحات، عندما اعتبرت الامتياز أو التفويض طريقة من طرق استغلال المؤسسة العمومية البلدية، ويبدو أنه خطأ فقط حسب ما تقول الدكتورة "نادية ظريفي"، على اعتبار أنه فصلٌ ورتب طرق الاستغلال في (03) فصول، فاعتمد في الفصل الثاني "الاستغلال المباشر"، وتلاه بالفصل الثالث "المؤسسة العمومية البلدية"، وفي الفصل الرابع "الامتياز وتفويض المصالح العمومية"، كطرق لإدارة وتسيير المرفق العمومية البلدية.

واستمر الخلط في المفاهيم والمصطلحات (التفويض، عقد برنامج، صفقة طلبية) من خلال المادة (156) من قانون البلدية، حينما اعتبر أن تفويض المصالح العمومية يتم عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية، بذلك فقد اعتد بالصفقة العمومية وعقد البرنامج من طرق تسيير المرفق العام. أنظر: نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 141-142.

فيما اعتبر المشرع الجزائري في هذه المادة أن تفويض المرفق العام البلدي بمثابة صفقة عمومية، وهذا ما يدل عن عجز السلطات العمومية عن فهم هذه التقنية. أنظر: سهيلة فوناس، المرجع السابق، ص 26.

(5) تختلف الصفقة العمومية عن تفويض المرفق العام في عدة نقاط رئيسية، فمن حيث موضوع العقد يظهر عنصر الاستغلال كعامل يفصل بينهما، وكذلك مدة العقد التي تعتبر طويلة في التفويض مقارنة بالصفقة التي تكون عادة قصيرة المدة، وإضافة إلى ذلك كيفية إبرام العقد ودفع المقابل المالي، فضلاً عن أنهما تشريعين مختلفين بأحكام مختلفة، بيد أن المنظم الجزائري دمجها في قانون واحد، بعنوان قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام سنة (2015). =

الفرع الثاني

إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق المحلي وأثاره

حرص المشرع على جمع كافة الأحكام الناظمة للإجراءات المتعلقة بتفويض المرافق العامة المحلية، بكافة أشكالها في صورة اتفاقيات تفويض المرافق العامة، من خلال المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام والذي يهدف إلى تحديد شروط وكيفيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية كما ورد بالمادة الأولى (01) منه، هذا وقد شكلت التعليمات (842/94.03) سابقاً مرجعاً أساسياً عن طريق امتياز المرافق العامة للجماعات المحلية وتأجيرها، لذا سنتطرق لإجراءات إبرام عقود التفويض (أولاً)، وأثارها (ثانياً).

أولاً: إجراءات إبرام عقود واتفاقيات تفويض المرفق العام المحلي

تعتبر اتفاقية تفويض المرفق العام عقد إداري، يبرم بين الجماعات الإقليمية كسلطة مفوضة وشخص معنوي عام أو خاص مفوض له في إطار احترام التشريع والتنظيم الجاري به العمل، يأخذ إما صيغة طلب على المنافسة التي تعد كقاعدة عامة، وكذا في صيغة التراضي البسيط كاستثناء على القاعدة، ووفقاً لمبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية، الشفافية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات⁽¹⁾. تتولى الجماعات الإقليمية (البلدية) ممثلة في مجالسها في تحديد موضوع التفويض وما تعلق به⁽²⁾، ففي الطلب على المنافسة الذي يكون وطنياً، يمنح التفويض للمترشح الذي يقدم العرض الأفضل وبعد إتمام إجراءاتها المتعلقة بالإعلان عن المنافسة أولاً، ثم يتم إيداع العروض، بعدها يتم انتقاء العروض من طرف لجنة اختيار وانتقاء العروض في جلسة علنية بفتح الأظرفة أولاً، وفي مرحلة ثانية وفي جلسة مغلقة بدراسة ملفات الترشيح، وتقوم بعدها بإعداد قائمة المترشحين المؤهلين الذين استوفوا الشروط ليتم بعدها دراسة وتقييم العروض المقدمة من طرفهم، ثم يتم دعوتهم من طرف السلطة المفوضة لسحب دفاتر الشروط، وآخرها أن تقترح هذه اللجنة على السلطة المفوضة المترشح الذي يتم انتقاؤه وقدم أحسن عرض، كما يتم سلك الإجراءات وفق ما تقرره النصوص القانونية بما تعلق بصيغة التراضي، وقد تناول المنظم مسألة إجراءات إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام المحلي من المادة (25) إلى المادة (46) من المرسوم

= للمزيد حول تفصيلات هذه النقاط. أنظر: عبد الغني بولكور، المرجع السابق، ص 16-17.

(1) المادة (209) من المرسوم الرئاسي (247/15) المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، التي تحيلنا إلى المادة (05) من ذات المرسوم الرئاسي، والمتضمنة المبادئ المتعلقة بإجراءات الصفقات العمومية.

(2) تقرير الخدمات التي تقع على عاتق المفوض له، وشكل التفويض والمزايا التي يحققها مقارنة مع أنماط التسيير الأخرى. أنظر: المادة (09) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، بينما تتمثل بيانات اتفاقية تفويض المرفق العام التي يجب أن تتوفر عليها بما قدمته المادة (48) من ذات المرسوم التنفيذي⁽¹⁾.

ثانيا: آثار إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام

تتعلق بالآثار الناتجة عن كل العقود، وتتمثل في تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام، وكذا بنهايته، في نقطتين متتاليتين، كما يلي.

1- تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام: بعد إبرام اتفاقية التفويض بين السلطة المفوضة والمفوض له، يتولى هذا الأخير تنفيذ ما جاء في دفتر شروطها وفق ما تم الالتزام به، بأي شكل من أشكال التفويض سواء عن طريق الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، عقد التسيير، كما له الاستفادة من الحقوق المقررة له بموجبها أيضا، لذلك فعليه احترام بنود العقد بأن يلتزم باستغلال وإدارة المرفق العام في ظل احترام مبادئ المرفق العام، وكذلك بدفع الإتاوات للجهة المفوضة له الناتجة عن استغلال المرفق العام محل التفويض، في المقابل له الحق في المقابل المالي المرتبط بالاستغلال، فيحصل مبالغ مالية من المنتفعين جراء الخدمات المقدمة لهم في شكل إتاوات كما هو الحال في عقود الامتياز والإيجار، أو من السلطة المفوضة في شكل أجرة ومنح إنتاجية عندما يأخذ التفويض شكل الوكالة المحفزة أو عقود التسيير، زيادة على ذلك فللمفوض الحق في تسيير المرفق طيلة مدة العقد المتفق عليها، وكذلك له الحق في المطالبة بإعادة التوازن المالي للعقد عندما يلحق به أضرار، نتيجة تدخل السلطة المفوضة بإرادتها المنفردة في تعديل الشروط التنظيمية له، أو بسبب إجراءات اتخذتها أرهقت المفوض له مالياً يصعب معها تنفيذ

(1) تتمثل أهم البيانات في اتفاقيات تفويض المرفق العام، بحسب المادة (48) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام:

تعيين الأطراف المتعاقدة وكذا هوية الأشخاص المؤهلين قانونا لإمضاء الاتفاقية وصدقتهم، موضوع التفويض بدقة، صيغة الإبرام، شكل التفويض، شكل المقابل المالي الذي يدفعه مستعملو المرفق العام وكذا آليات تحيينه ومراجعتهم، شروط التسديد وبنك محل الوفاء، عند الاقتضاء، مدة التفويض، الاختصاص الإقليمي للمرفق العام، حقوق وواجبات السلطة المفوضة والمفوض له، جرد المنشآت والمعدات المسخرة للخدمة، عند الاقتضاء، إنجاز واقتناء ممتلكات المرفق العام، عند الاقتضاء، البنود المتعلقة باستغلال منشآت وممتلكات المرفق العام، البنود المتعلقة بصيانة منشآت وممتلكات المرفق العام، عند الاقتضاء، الضمانات، حالات دفع التعويض وآليات حسابها، التأمينات، الواجبات الواقعة على عاتق المفوض له تجاه مستعملي المرفق العام، التكفل بالمصاريف الناجمة عن أضرار تكون قد مست بمنشآت وممتلكات المرفق العام والتي تتم معابنتها بعد الجرد الذي يتم عند نهاية اتفاقية تفويض المرفق العام، تدابير الأمن والنظافة والسلامة الصحية وحماية البيئة، شروط المناولة عند الاقتضاء، البند المتعلق باستعمال اليد العاملة، كفاءات مراقبة تنفيذ اتفاقية التفويض، كيفية تنفيذ حالات القوة القاهرة، كفاءات حل النزاعات، الجهة القضائية المختصة في حل النزاعات، العقوبات المالية وكيفية تطبيقها، الرقابة البعدية وإعداد حصائل وتقارير دورية، حالات الفسخ، إبراء ذمة لفائدة المفوض له بعد نهاية اتفاقية تفويض المرفق العام.

بنوده، أو بسبب ظروف قاهرة لم تكن بسببه، ولا غير متوقعة وقت إبرام العقد، مما يستلزم تدخل السلطة المفوضة لتدعيم المفوض له مالياً للحفاظ على التوازن المالي للمشروع⁽¹⁾.

أما عن السلطة المفوضة فتقع عليها هي أيضا التزامات مقابل حقوق أو امتيازات تتمتع بها، فهي تحرص على تنفيذ بنود العقد من حيث تسليم المرفق العام بغية إدارته من طرف المفوض له، وأن تقوم بصيانة حقوقه أيضا، بتقديم التسهيلات والتعويضات المالية لإعادة التوازن المالي للمشروع، وتمكينه من الوثائق الضرورية وتبسيط الإجراءات لمزاولة الاستغلال في أحسن وأيسر الظروف الممكنة، وهي تملك مجموعة سلطات كامتيازات في مواجهة شريكها تتمثل في حقها منفردة لتعديل بعض بنود العقد التنظيمية، وتحوز أيضا على حق رقابة تفويض المرفق العام ومراقبة سلوك المفوض له وكيفية تنفيذه للعقد، مما يمكنها من فرض جزاءات عليه (مالية أو ضاغطة أو فاسخة)⁽²⁾ عندما يخالف مقتضيات دفتر الشروط، هذا على اعتبار أن تفويضها للتسيير لا يعني تخليها عن الرقابة والمتابعة، فهي فقط تغيرت الآلية التي تتدخل بها، وهي التحول من آلية المسيرة (مكلفة بالتسيير) إلى آلية المراقبة⁽³⁾.

2- نهاية عقد التفويض: ينتهي عقد التفويض ككل العقود بنهاية عادية لاكتمال المدة المقررة للتفويض، أو بطريقة غير عادية أو مبسرة، حيث أنه وعند انقضاء المدة المقررة للتفويض في دفتر الشروط وكذا فترة التمديد إن وجدت، وبخصوص النهاية غير العادية والتي تتم بإرادة الإدارة منفردة عن طريق فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام دون تعويض، وذلك عندما يستمر المفوض له في الإخلال بالتزاماته بالرغم من إعداره مرتين ليتدارك النقص المسجل⁽⁴⁾.

كما يمكنها اللجوء منفردة كراعية للمصلحة العامة للإلغاء الإداري في أي مرحلة من مراحل التفويض، تنفيذاً لما ورد في المادة (45) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، وكذلك قصد ضمان استمرارية المرفق العام والحفاظ على الصالح العام، تلجأ إلى فسخ الاتفاقية مقابل تعويض طبقاً لبنودها، أو فسخها دون تعويض في حالة القوة القاهرة⁽⁵⁾، كما أنه يمكن اللجوء إلى الفسخ الاتفاقي

(1) Rachid Zouaimia, op.cit. p25.

(2) سوهيلة فوناس، المرجع السابق، ص 247-248.

(3) الكاهنة إرزيل، المرجع السابق، ص 25.

(4) أنظر المادة (62) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

(5) أنظر المادة (64) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

بالإرادة المشتركة للسلطة المفوضة والمفوض له ودياً، وفق لما ورد في بنود الاتفاقية مع تعويض مناسب للمفوض له⁽¹⁾.

الفرع الثالث

عن تحقيق التفويض لأهداف العصرية والتنمية المحلية

إن اللجوء لاستخدام التفويض كتقنية مستحدثة لعصرية تسيير المرفق العام المحلي، والتجسيد الحقيقي لترقية الخدمة العمومية، بما يساهم في التنمية المحلية المستدامة، يتطلب جملة من التدخلات على كافة المجالات لتهيئة الظروف المؤدية لتحقيق أهدافه، وبالبحث في الطرق والأساليب باستمرار لتجاوز الصعوبات والعراقيل التي تحول دونها.

أولاً: أهداف تفويض المرفق العام وأثره على التنمية المحلية

تتضمن الأهداف المتوخاة من تفويض المرافق العامة، نظراً لما عاد يطبعها من تخصص وتقنيات متطورة يستحسن معها مساهمتها وتحقيق الاكتفاء والرضا لدى المواطنين، فضلاً عن أنه مصدر تمويلي حديث كبديل عن الطرق التقليدية في التسيير، تتماشى مع التطورات الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية، في إطار حوكمة التسيير المحلي وتفعيل الشراكة وترشيد الإدارة الإقليمية وحماية المال العام وتثمينه.

لتبين ما يرمي إليه الهدف الذي تسعى له السلطة من تفعيل تقنية التفويض، فقد جاء في التعليمات رقم (842/94.03) إن الهدف من اللجوء إلى امتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، بإسناد تسييرها إلى المتعاملين الخواص⁽²⁾، يمكن يؤدي إلى تحقيق نتائج تتمثل في:

1- القضاء على عملية الاستنزاف المالية التي أثقلت كاهل الجماعات الإقليمية، وتخلصها من القيود، مما يمكنها من القيام بذلك.

2- تفتح الجماعات المحلية والحد من توقعها، كمقتضى تفرضه أساليب التسيير الحديث.

3- تمكين الجماعات المحلية من القدرة على أداء مهماتها في إطار الاستراتيجية السياسية والاقتصادية بعيدة المدى، لضمان الاستقرار والديمومة للهياكل المكلفة بتنفيذها.

4- الحد من مسؤولية الجماعات المحلية، بأن تتحمل معها جهات أخرى مسؤولية التسيير.

(1) أنظر المادة (65) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

(2) التعليمات (842/94.03) المؤرخة في 1994/12/07 المتعلقة بامتياز وإيجار المرافق العمومية المحلية، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري.

5- الحد من النزاعات والقضايا التي ترفع أمام المحاكم، نتيجة تدخل الجماعات الإقليمية في ميادين متعددة وعلى جميع المستويات.

فيما بينت التعليمات (006) التي تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، الأهداف التي يمكن تحقيقها بتفويض المرفق العام المحلي:

1- تحقيق تنمية محلية أفضل عن طريق خلق الثروة، من خلال إنجاز وتثمين وتسيير المنشآت المنتجة للمداخل بنجاعة، وكذا خلق مناصب الشغل.

2- التكفل بأجر المفوض له المرتبط بنتيجة استغلال المرفق العام، وأيلولة جميع الاستثمارات والممتلكات التي ينجزها أو يفتنيها المفوض له، بنهاية عقد التفويض ملكاً للسلطة المفوضة.

بالمحصلة فأهداف تفويض المرفق العام تتمثل في الفائدة التي تعود بالأثر الطيب على جودة المرفق العام، وكذلك باعتباره بديلاً تمويلياً حديثاً، يقلل من عجز ميزانيات الجماعات المحلية، ويؤدي إلى:

1- تثمين المالية المحلية: يعتبر كبدل تمويلي ومخرج يوفر حلاً مبتكرة لنقص وضعف المالية المحلية، من خلال الاستثمار الأمثل للموارد والممتلكات المحلية، إذ يلعب دوراً مهماً في تلافي مشكل نقص الأموال الكفيلة بتشغيل هذه الموارد كونها في حاجة إلى وفرة مالية وتقنية وبشرية، وبالنظر إلى واقع الجماعات الإقليمية التي تعاني عجزاً مستديماً في مالياتها، ليس فقط لقلّة إمكانياتها بل يرجع في كثير من الأحوال إلى سوء تسييرها واستغلالها، مما يظهر التفويض كحاجة ملحة وآلية مناسبة لتدبير العنصر المالي وللمساهمة في خلق الثروة، وتجاوز كل ما يؤثر في الميدان الاقتصادي السريع التغير، باعتباره مورداً مالياً دائماً يمكن التعويل عليه في بناء تنمية محلية مستدامة.

2- تحمل المسؤولية والمخاطر: يعد من بين العناصر التي على إثرها يتم تحديد شكل تفويض المرفق العام، وهو من أهم نتائج تفويض المرفق العام بالآلية التي تتحمل الجماعات الإقليمية كسلطة مفوضة المسؤولية في تسيير واستغلال المرفق العام، بتحملة أعباء التسيير المالية والبشرية والتقنية، وكذا مسؤولية عن المخاطر الناجمة عنها، والتي تعد عنصراً في تفويض المرافق العامة، وقد حدد المشرع الجزائري مستويات المخاطر حسب نسبة مشاركة المفوض له في تمويل المرفق العام، بين أن لا يتحمل فيها أي خطر كمستوى أول، في حين المستوى الثاني يتحمل فيها جزءاً من الخطر، بينما في المستوى الثالث يتحمل فيه كل الخطر⁽¹⁾، ونفس الأمر في المسؤولية فبحسب شكل التفويض أن تكون المسؤولية كاملة في عقدي

(1) المادة (50) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

الامتياز والإيجار، وجزئية في عقد التسيير والوكالة المحفزة⁽¹⁾، فبذلك يحد التفويض من مسؤولية الجماعات الإقليمية لوجودها في تحملها وكذا المخاطر الناجمة عن الاستغلال، وما يمكن أن ينجر عنها من آثار تتقل كاهلها ماليًا وقضائياً، لذا فالتفويض يساهم في إدخال شركاء في التسيير يتحمل معها المسؤولية والمخاطر.

3- تحسين أداء المرافق العامة: يعتبر أحد أهم الأسباب للجوء لتفويض المرفق العام، بغية المحافظة على المرفق العام وتطويره، ويتم ذلك بـ:

أ- عصرنة وتحديث المرفق العام: تتحقق من خلال إدخال أدوات وتقنيات عالية الجودة من طرف المفوض له، باستعمال ما يملك من تقنيات ومؤهلات تكنولوجية ومهارات خاصة، بحسب طبيعة المرفق العام الذي يستغل تسييره، الأمر الذي يعود بالنفع على الخدمات المقدمة للمرتفقين، فجدوى التفويض أيضاً للخواص أو مؤسسات القطاع العام التي تسلك سلوكهم وأساليبهم في التسيير، بمثابة اعتراف بعدم تخصصها ولا قدرتها على امتلاك من تقنيات وتكنولوجيا متطورة، المتمثلة في المعرفة الفنية وامتلاك حقوق الملكية الفكرية كبراءات الاختراع، مما ينتج عنه خدمة عمومية ذات جودة عالية⁽²⁾.

ب- تحسين العلاقة بين المرفق والمنفعين: تمتد آثار عقود التفويض للغير فترتب حقوقاً في مواجهة طرفي العقد، وتتمثل في المنفعة من خدمات المرفق العام الذي هو عنصر مهم من عناصر المرفق العام، وتسعى الجماعات الإقليمية من خلال استعمال التفويض كآلية لاستغلالها، مستهدفة نيل رضا المواطن المحلي على ما يقدمه المرفق العام، والذي يعتبر مؤشراً مهماً في مدى قبوله لنوعية الخدمة وطريقة إدارة واستغلال المرفق العام، ويرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بجودة الخدمات وظروف تقديمها للمنتفعين، ومدى تحقيق الفعالية والنجاعة المنتظرتين من هذا التفويض، وتثبت حقوق للمرتفقين في مواجهة السلطة المفوضة والمفوض له، لذلك فالسلطة المفوضة تلتزم برقابة المفوض له في ضمان تطبيق ما ورد في دفتر الشروط وإجباره على ذلك، وفي ظل احترام مبادئ المرفق العام.

(1) المادة (210) من المرسوم الرئاسي (247/15) المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وكذلك المواد (53)، (54)، (55)، (56) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام.

(2) الكاهنة إرزيل، المرجع السابق، ص 28.

ثانياً: تجاوز صعوبات تطبيق تفويض المرافق العام

في إطار التحديث المستمر وتقويم الممارسات من واقعها، فإنه تعترض تقنية تفويض المرفق العام المحلي إشكالات ومصاعب عدة، لتحقيق أهدافها كآلية مستحدثة في التسيير وتحقيق التنمية المحلية، لذلك فإلى أي مدى تعتبر الجماعات الإقليمية جاهزة لإنجاح التفويض.

1- مصاعب إنجاز تقنية المرفق العام: عطفاً على ما تقدم سنذكر بعضاً من المطبات والعراقيل، المساهمة في عدم تحقيقه لنتائجه المنتظرة، ومن أهمها:

أ- عدم تمكن البلديات من تشكيل لجان تفويض المرفق العام، ذلك بسبب عدم تعيين ممثل عن المصالح غير المركزية للميزانية التابعة للمراقبين الماليين لدى البلديات، مما يضطرها إلى تسيير ممتلكاتهم المنتجة للمداخيل أو التي انتهت عقود استغلالها، عن طريق الأنماط الأخرى لا سيما المزيدة الواردة في المادة (191) من قانون البلدية.

ب- صعوبات عملية في تطبيق تفويض المرفق العام⁽¹⁾: تتمثل في جملة المعوقات التي يفرزها واقع تسيير الجماعات الإقليمية وإمكانياتها، وكذا من المؤثرات الخارجية بالنظر لمحيطها المحلي والوطني.

- غياب القطاع الخاص الحقيقي والشريك القوي: كمفوض له جدي الذي يساهم مع الجماعات الإقليمية في تحسين وتجويد الخدمات المرفقية، ويعطي الإضافة لا سيما في المجالات المستحدثة التكنولوجية والرقمية منها وتطبيقاتها، فضلاً عن غياب منافسة قوية تحتم عليهم تقديم عروض تنافسية، وكذا شفافية الإجراءات والمساواة بين المتنافسين، هذا كنتيجة للسياسات العامة في الإصلاح الاقتصادي والانفتاح على الخارج، الذي لم تتوفر له بيئة محفزة على الشراكة وتحقيق الربح المتبادل.

- حداثة تطبيق تفويض المرفق العام المحلي: تعد تجربة مستحدثة لم يألفها المواطن الجزائري بعد ولم ترتقي بعد لنيل ثقته الكاملة، كبديل لما تقدمه الدولة والجماعات الإقليمية بتسييرها المباشر أو عن طريق إحدى مؤسساتها، مما يحتم القيام بحملات توعية لدى المجتمع المدني لاستقطاب المستثمرين من جهة، وتفهم المواطنين للفرص الذي يوفرها هذا النظام من فوائد جمة تعود بالنفع عليه وعلى المرافق من جهة ثانية، مما يؤدي إلى خلق استعداد لدى المواطنين للتعامل الطبيعي معها، وإنجاح هذه المساعي لا سيما في ظل الديمقراطية التشاركية.

- تأخر صدور النص التنظيمي لتفويض المرفق العام من جهة، وكذا التعليمات المفسرة لتطبيقه من جهة أخرى، الأمر الذي أفرز معه جملة صعوبات وإشكالات تتعلق بتجسيد هذه التقنية على أرض الواقع

(1) الكاهنة إرزيل، المرجع السابق، ص30.

والاستفادة من نتائجها على المستوى المحلي، ولعل أبرزها تمثلت في محاولات اللجوء مباشرة إلى منح التفويض عن طريق التراضي البسيط، وكذلك اللجوء إلى تفويض المرافق العامة التابعة للأماكن الخاصة للدولة والمجسدة من ميزانية الدولة وليس من ميزانيات الجماعات الإقليمية.

2- تجاوز صعوبات التطبيق: بالنظر إلى العراقيل التي حالت دون الاستفادة القصوى من هذه التقنية، وما يمكن أن يتم تجسيده واقعا على تطوير الجماعات الإقليمية، ينبغي البحث في الآليات التي تسمح بذلك وباستمرار وتحقيق الأهداف المنتظرة منها، في النقاط التالية:

أ- بالنظر للمادة (20) والمادة (21) من المرسوم التنفيذي (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، التي يلجأ فيها للتراضي البسيط في التفويض، فإنه يتم إبرام اتفاقيات التفويض بالطلب على المنافسة كقاعدة عامة بالمادة (08) منه، ويتم اللجوء للتراضي البسيط كاستثناء عنها، كما أنه يمنع القيام بتفويض أي مرفق من المرافق التابعة للدولة والموجودة على المستوى المحلي، أو التنازل عن العقارات أو تحويل أملاك الدولة لصالح مؤسسة أو هيئة أخرى بدون موافقة الجهات المركزية ممثلة الدولة والمتمثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وفي هذا الإطار يجب تسوية الوضعية القانونية للأماكن غير المتوفرة على سند قانوني للملكية، وذلك باتباع إجراءات الحيابة بغية استغلالها وفق نمط التفويض، جرد وإحصاء جميع الأملاك العقارية، والتي يمكن تفويضها، وكما يستوجب الأمر من الناحية القانونية الإجرائية، إعداد دفاتر الشروط المتعلقة بإجراءات تفويض المرفق العام، بمناسبة كل عملية تفويض مع مراعاة نمط التسيير المختار من طرف الجماعات الإقليمية، وتكييفها مع نموذج دفتر الشروط المعد من طرف الوصاية⁽¹⁾.

ب- تفعيل دور لجان تفويضات المرفق العام: تتشكل لجان تفويض المرفق العام على مستوى الجماعات الإقليمية من ممثلي عدة جهات مركزية ولا مركزية⁽²⁾، عددها المادة (79) من المرسوم التنفيذي

(1) تعليمة رقم (006) مؤرخة في 2019/06/09 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم (199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، ص 04.

(2) تنص هذه المادة على: "تتشكل لجنة تفويضات المرفق العام، من:

- بعنوان الولاية: ممثل عن الوالي المختص إقليميا رئيسا، ممثلين (02) عن السلطة المفوضة، ممثل عن المجلس الشعبي الولائي، ممثل عن المديرية الولائية للبرمجة ومتابعة الميزانية، ممثل عن المديرية الولائية للأماكن الوطنية.
- بعنوان البلدية: ممثل عن رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا، ممثلين (02) عن السلطة المفوضة، ممثل عن المجلس الشعبي البلدي، ممثل عن المصالح غير الممركزة للأماكن الوطنية، ممثل عن المصالح غير الممركزة للميزانية".

(199/18) المتعلق بتفويض المرفق العام، وتلعب هذه اللجنة دوراً مهماً في إنجاح تفويض المرفق العام المحلي، حيث تضطلع إلى جانب اعتبارها جهة تمارس رقابة خارجية، بمهام متعددة تتمثل في الموافقة على مشاريع دفاتر الشروط المتضمنة تفويض المرفق العام، وعلى مشاريع اتفاقيات تفويض المرفق العام، وذلك من خلال مراقبة الإجراءات المتبعة في اختيار المفوض له، الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقيات تفويض المرفق العام، منح التأشيرات للاتفاقية المبرمة، ودراسة الطعون المودعة لديها من قبل المترشحين غير المقبولين والفصل فيها.

المبحث الثاني

تعزيز الموارد البشرية لترقية أداء الخدمة العمومية

تدعو الحاجة إلى معالجة الإشكاليات المرتبطة بسوء استغلال الموارد المتاحة للجماعات الإقليمية، وذلك بحوكمتها وترشيد إدارتها وعقلنة تسييرها الذي يُعد معياراً تقيميّاً لأدائها، وعلى إثره يتم تقويم ومعالجة نقائص هذا النظام المحلي في شتى المجالات التي تتدخل فيه وتؤثر عليه.

تستوجب النجاعة وحسن الإدارة استغلال كل الموارد المتدخلة في إدارة الشأن الإقليمي، لذا فإنه بداية لا مفر من الاهتمام بالعنصر البشري المتمثل في الطاقم الإداري الذي يسهر على الخدمة المحلية باعتباره صانع للتنمية المحلية، سواء بصفة أعضائه التمثيلية كمنتخبين محليين أو لكونهم موظفين إداريين من ضمن تعداد مستخدمي إدارة الجماعات الإقليمية.

تعتمد الإدارة العصرية على الكفاءة والجدارة كعوامل رئيسية في ترقية الخدمة العمومية، وكذا في جدوى المرافق المحلية وتحقيق الرضا لدى المرتفقين، الأمر الذي يستوجب إعادة التفكير في صياغة استراتيجية تُعيد للموارد البشرية مكانتها وأهميتها، التي تؤدي في النهاية إلى الاعتماد على أساليب جديدة في استقطاب الكفاءات وترغيبها للعمل في الهياكل المحلية، فضلاً عن إيجاد نظام خاص متكامل يسمح بالانتقاء بين المترشحين لتقلد هذه الوظائف، وفق معايير النوعية والمهارة وعلى أساس من المساواة والشفافية، وابتداع قواعد صارمة في التكوين والرسكلة، والحرص على مسايرة التطورات في الإدارة والتسيير المعاصر، هذا زيادة على تحسين التمثيل المحلي من خلال التعديل في نظام اختيار الكفاءات المحلية من جهة، والعمل على تدعيم معارفهم وإمكانياتهم بأساليب وأطر التسيير الإداري من جهة ثانية.

باتت مكافحة الفساد والحد من انتشاره هدفاً تسعى الدول لا سيما المتخلفة منه لبلوغه، كآلية خلاص نظراً لما تعانيه من تخلف يظهر في الممارسات البيروقراطية وشيوع مظاهر الفساد المختلفة والمرتبطة به، المنضوية ضمن أسس للحكم الراشد ذلك لما توفره قواعده من حماية للمصلحة المحلية والوطنية.

إن غياب الشفافية والمساءلة لهي إحدى أهم عوامل التخلف والفساد، وأكثر الدوافع للقيام بالإصلاحات اللازمة بتفعيل النصوص القانونية واستحداث ما يلزم منها لمواجهة خطر السلوكات والأفعال المريبة، وما لها من أثر على شرعية ونوعية الخدمة المحلية، فضلاً عن تهيئة كل الظروف الملائمة لتعزيزها ولمكافحة الفساد والحد منه، لهذا وبناءً على ما تقدم نتولى بيانه في مطلبين اثنين توالياً، كما يلي:

- المطلب الأول: تنمية وتأهيل الموارد البشرية.

- المطلب الثاني: تعزيز المساءلة والشفافية كآليات لمكافحة الفساد الإداري المحلي.

المطلب الأول

تنمية وتأهيل الموارد البشرية

تُعتبر الموارد البشرية عنصر هام ومتحكم في نجاح العمل المحلي، باعتباره مصدرًا من مصادر الميزة التنافسية المؤثرة على أداء الوحدات المحلية في سعيها لتحقيق أهدافها التنموية⁽¹⁾، في حين ينظر لإدارة الموارد البشرية على أنها مجموعة من العمليات والإجراءات والأنشطة الإدارية المنظمة والهادفة، التي تهتم بالإنسان كمورد يجب استثماره، بما يحقق أهداف المنظمة بكفاءة وفعالية، كما تعمل كذلك على تحقيق أهداف وحاجيات المجتمع وإشباع رغباتهم، للوصول في النهاية إلى تحقيق التوافق بين أهداف المنظمة والأفراد في آن واحد⁽²⁾.

ينظر للاستثمار بالتكوين في المورد البشري أو رأس المال البشري، على أنه الاستثمار الحقيقي والأمثل في الإدارة العصرية، وباتت أهميته تتجاوز حتى قيمة الاستثمار في الأصول المالية للمؤسسات، على اعتبار أن العنصر البشري مصدرًا قابلاً للتجدد ومخزون لا ينضب، ويؤدي بالنهاية إلى تحقيق تطور للإدارة الإقليمية وترقية أدائها، فضلًا عن حيازة هذه الإدارة لمستخدمين ذوي مهارة وكفاءة عاليتين ليد عاملة مدربة⁽³⁾، لذا فإذا كان رأس المال والتكنولوجيا كمورد غير بشرية أي ما تسمى الموارد الملموسة، تجعل تحقيق الأهداف المحلية ممكنة، فالموارد البشرية تجعل تحقيق تلك الأهداف حقيقة واقعة⁽⁴⁾.

لذا ونظرًا للدور الكبير للموارد البشرية في تطوير أداء الجماعات الإقليمية فالاستفادة القصوى منها تقتضي حسن تسييرها وتأهيلها بالتدريب والتكوين، وعليه سنتطرق لهذه المسألة انطلاقًا من فكرة إيجاد واعتماد نظام وظيفي محلي خاص بالجماعات الإقليمية، ثم نتناول التكوين كآلية لتحسين كفاءة وأداء المورد البشري المحلي.

(1) عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية - دروس مستفادة من التجربة المصرية -، الطبعة الأولى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2014، ص 202.

(2) العلمي بن عطاء الله، "علاقة إدارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية - دراسة حالة ولاية ورقلة -"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012/2011، ص 17.

(3) تشير بعض الدراسات الحديثة إلى أن المعرفة العلمية والتكنولوجية أصبحت تشكل (80%) من اقتصاديات العالم، بينما تتمثل حصة (20%) المتبقية لرأس المال والعمالة والموارد الطبيعية. أنظر: حسبية عمارة، "تكوين موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة بعض بلديات ولاية الجزائر: الدويرة، بابا حسن، الدرارية والعاشور (2008-2017)"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2017/2018، ص 110.

(4) عادل محمد زايد، المرجع السابق، ص 202.

الفرع الأول

اعتماد نظام خاص بالوظيفة المحلية كآلية لإنهاء أزمات التوظيف والتسيير المحلي

منذ الاستقلال ومع مغادرة المستعمر الفرنسي الأراضي الجزائرية، عانت الإدارة الجزائرية بما فيها الإدارة المحلية فراغًا كبيرًا في كوادرها ومسيريتها، أثرت سلبًا على قدراتها للاستجابة لمتطلبات المرحلة آنذاك، ولمجابهة هذا الأمر تم اتخاذ جملة تدابير إصلاحية متعاقبة، خففت حينها من وطأتها وحقق بعض أهدافها، لكنها أوقعتها في عديد الإشكاليات خلقت على إثرها أزمة للتوظيف المحلي، كما كان للمنتخبين المحليين بشكل أو بآخر دور في اتساع رقعتها، هذه العوامل التي لازمتها حدت من قدرات الجماعات الإقليمية وانعكست على استقلالها ومن ثم أدوارها التنموية، ويمكن حصرها في التضخم الكمي للمورد البشري مع وجود نقص نوعي متخصص، ليتم التطرق بعدها إلى حقيقة وواقع التوظيف المحلي، لإثبات مدى محدودية فعلية هذا النظام وقدرته على قيادة التنمية المحلية.

أولاً: تضخم كمي ونقص نوعي ضمن نظام الوظيفة العمومية

اتّسمت الأجهزة الإدارية للجماعات الإقليمية بكونها تشهد تضخمًا في تعداد موظفيها مع نقص نوعي في تأهيلهم، أي حضور كمي عددي على حساب كفاءاتهم وقدراتهم المعرفية واستعداداتهم للقيام بوظائفهم، وقد كان هذا الأمر نتاج سياسات متعاقبة تأثرت بالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في كل مرحلة منها، فتمظهرت أزمة التوظيف البلدي، في:

1- أزمة التضخم العددي: لجأت الدولة لتعويض مغادرة وهجرة الإداريين الفرنسيين إلى التوظيف الجماعي للجزائريين لسد الفراغ الناجم عن ذلك، بغرض ضمان تقديم الخدمة العمومية بشكل مستمر ومطرد، كما ساهم ضعف الرقابة وأثر بشكل سلبي عندما انفرد رئيس هذه الوحدة المحلية بعزل وتوظيف الموظفين، مما ترتب عنه زيادة أعداد الموظفين بإدماج عشوائي، دون مراعاة لكفاءة أو اتباع سياسة ممنهجة لاختيار وانتقاء الأعوان على أسس علمية ووظيفية، فضلاً عن لعب البلدية لأدوار اجتماعية بغرض امتصاص البطالة المتفشية، فنتج فائض رهيب في المنتمين لتلك الأسلاك على حساب المناصب الحقيقية المطلوب شغلها⁽¹⁾.

تتأثر عملية توظيف وإعداد الموظف البلدي بقرارات السلطة المركزية، حتى باتت إحدى مظاهر ضعفها ومؤشراً على محدودية استقلاليتها، من خلال تابعيتها بشكل مباشر لسياسة ومخططات الدولة في التوظيف، التي تتحكم فيها مجموعة عوامل سياسية، اقتصادية، واجتماعية، فتعرف بذلك تدخلات مختلفة

(1) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص74.

بحسب الوفرة المالية ووضع البيئة السياسية، وعلاقتها مع الجوانب الاجتماعية كذلك، فتزداد وتيرة التوظيف حيناً وتنقلص حيناً، وتتنوع أنماطه وأساليبه بين مؤقت ودائم، هذه الإجراءات لها الأثر على مستخدمي البلديات عدداً ونوعية، لذلك فقد خصصت الدولة مناصب عديدة وقامت بتحسين التعداد البشري⁽¹⁾، الذي أعاد من جديد التضخم كون البلديات تطلب عما يزيد عن حاجتها ويفوق قدراتها المالية⁽²⁾، ليتناقص التوظيف مجدداً على وقع ترشيد النفقات العمومية، جراء تراجع مداخل الدولة كنتيجة لانخفاض أسعار البترول، إلا أنه يبقى في العموم على المعدلات المقبولة جداً، خاصة إذا علمنا أن إدخال الرقمنة على مستوى كثير من المصالح والفروع البلدية، ضمن مشروع تطبيق البلدية الإلكترونية، سيؤدي إلى التقليل من الحاجة للموظفين مقارنة بالبلدية التقليدية، على اعتبار أنه كذلك أن أجور المستخدمين ثلثهم قسماً كبيراً يقارب (75%) من ميزانيات التسيير للبلديات، مما يجعل الضعيفة والمتوسطة منها في حالة عجز عن سدادها⁽³⁾.

2- أزمة النقص النوعي: عندما تلعب البلدية أدواراً اجتماعية على حساب حاجياتها الفعلية ونوعية الموظفين، الذي يمارسه قادة الجماعات الإقليمية المجانب لمبدأ اللامركزية، لتظهر أن الإشكال لا يتعلق بتدخل الدولة فقط، بل ينبثق كذلك من مدى تقدير هؤلاء القادة لمعنى الاستقلالية وأولويات إدارة وحداتهم. يرتبط النقص النوعي أو الكيفي للموظفين بمؤهلات ومهارات هؤلاء الموظفين مع ما يتطلبه المنصب الذي يشغلونه، ومدى قدرتهم على تحقيق الفعالية والنجاعة في أداء مهامهم بالنظر لاستعداداتهم وكفاءاتهم، بما ينعكس على الأداء العام للبلديات على الخصوص.

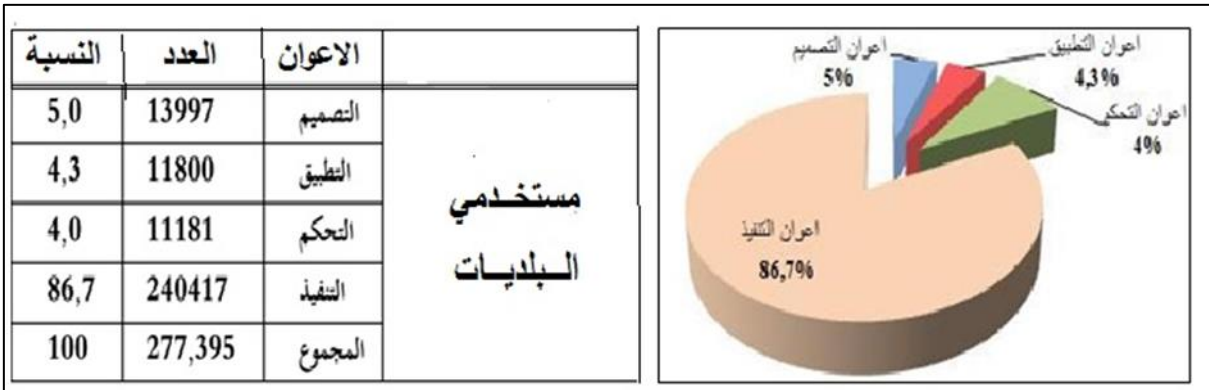
بلغ عدد موظفي البلديات الدائمين (277.395) بنسبة (14.5%) من مجموع مستخدمي الوظيفة العمومية البالغ عددهم (1.913.958) موظف وعون عمومي حتى 2012/12/31، يتوزعون وفق أصناف ثلاثة، حيث يشكل الإطار نسبة (05%) منهم بتعداد كان (13.997) لأعوان التصميم،

(1) حيث أنه بحسب السيد "نور الدين بدوي"، وزير الداخلية والجماعات المحلية في سنة (2014) تم توفير (13000) منصب عمل وزعت على البلديات. أنظر: المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد (282)، المؤرخة في 2017/02/26، ص 07.

(2) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص 153.

(3) نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص 166.

وبعدد (22981) كأعوان تحكم وتطبيق بنسبة (08.30%)، وتبقى النسبة الأكبر لأعوان التنفيذ بنسبة (86.7%) بتعداد بلغ (240.417) أعواناً⁽¹⁾.



المصدر: المديرية العامة للتوظيفة العمومية www.dgfp.gov.dz

وبقراءة في هذه الأرقام يتبين أن معظم مستخدمي الإدارة البلدية غير حاصلين على مستويات عالية وهي النسبة الغالبة بينهم، وكذا انخفاض لعدد أعوان التحكم والإطارات بها، زيادة على ذلك تم فقدان كثير من الإطارات وذوي الخبرة بالإحالة الطوعية على التقاعد النسبي، الذي يؤثر حتماً على مستوى وجودة الخدمات المقدمة.

على الرغم من تزويد البلديات في السنوات الأخيرة بموظفين ذو تكوين عال، وكذا تمكن الكثير منهم من تحسين مستوياتهم بمواصلة الدراسة عن بعد وفي الجامعات الوطنية، وكذلك من خلال سياسات أخرى تدعمها الدولة وتتكفل بأجورهم خزينة الدولة، كصيغ عقود ما قبل التشغيل سابقاً وجهاز المساعدة على الإدماج المهني لتوظيف حملة الشهادات الجامعية والكفاءات، إلا أنها لازالت لم ترتقي الخدمة بعد إلى المستويات المطلوبة، وظهرت معها صعوبات أخرى تمثلت في حسن استثمارهم وتدريبهم وتحفيزهم أيضاً.

(1) تتكون تركيبة مستخدمي البلديات من:

- 1- أعوان التنفيذ: وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة وتستدعي مجرد تمهين على المدى القصير، لممارسة نشاطات التنفيذ.
 - 2- أعوان التحكم: وهم الموظفون المؤهلون الحاملون لدرجات المعاونين الإداريين، ككتاب وملحقين إداريين وتقنيين ساميين، لممارسة نشاطات التحكم.
 - 3- الإطارات: جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة والذين لهم القدرة على التصور وفهم النصوص وتفسيرها، أي لهم القدرة على ممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسة.
- أنظر في ذلك: هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، قسنطينة، الجزائر، 2014/2013، ص53.

ثانيا: واقع الوظيف المحلي... أي جودة لخدمات المرفق المحلي

لا يخضع موظفو البلدية والولاية إلى نفس القانون الخاص الذي يحكم ويسير مساره الوظيفي، بمعنى وجود ازدواجية نظام الموظفين المحليين لهما، مما يساعد على ظهور عادات في التسيير تقضي على فرص تطوير الجماعات الإقليمية، وتضيق معه المساواة أو منح نفس الفرص بين موظفي البلدية والولاية⁽¹⁾.

1- مستخدمو الولايات: الوظيف الولائي يخضع فيه مستخدمو الولاية إلى المرسوم التنفيذي (04/08) المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارة العمومية⁽²⁾، فبالتالي الوالي هو صاحب سلطة التعيين لهم والمتحكم في مساره الوظيفي، وفق قواعد الوظيف العمومي ولا دخل للمجلس الشعبي الولائي في تسيير الموارد البشرية للولاية، ولا يملك أية صلاحيات له بهذا الخصوص، فبالتالي لا يمكن اعتبارهم موظفين محليين بمعنى الكلمة كما يؤكد ذلك الدكتور "مسعود شيهوب"⁽³⁾.

2- مستخدمو البلديات: لا يخضع موظفو البلديات إلى نظام وظيفي محلي مستقل عن القانون الأساسي للوظيفة العامة، يجسد استقلالها كما هو معمول به في فرنسا ودول أخرى، بينما ينظم مساره المهني

(1) هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 81-82.

(2) القانون (04/08) المؤرخ في 2008/01/19 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (03)، المؤرخة في 2008/01/20.

(3) موظفو الولاية الذين يُسيرون من طرف الوالي كسلطة عدم تركيز، ليسوا موظفين محليين بمعنى الكلمة، ولا سلطة للمجلس الشعبي الولائي على تسيير الموارد البشرية ويخضعون للقانون المتعلق بالأسلاك المشتركة، على خلاف موظفي البلدية، كما يقول الدكتور "مسعود شيهوب". للمزيد أنظر في ذلك: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 181.

عطفًا على ذلك أيضا فإن ازدواجية نظام الموظفين المحليين، بعدم خضوعها لذات القانون أو من نفس الطبيعة، الذي تظهر معه تعامل متماثل بين جماعتين لا مركزيين، وبالنظر لما هو مطبق فإن المشرع اعتبر أن مستخدمي الولاية موظفين لعدم التركيز، شأنهم شأن موظفي الدولة وخلع عنهم الانتماء لجماعة لا مركزية، عندما أخضعهم للقانون (04/08) المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارة العمومية، مما يجانب منطق ومبدأ فكرة اللامركزية التي يفترض معها أن يكون لهم نظام مثيل لمستخدمي البلدية على الأقل. أنظر في ذلك: هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 81.

كقانون خاص بهم المرسوم التنفيذي (334/11) المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.

يُمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السُّلمية على كل مستخدمي البلدية، بما فيهم الأمين العام للبلدية والمكلف بتنشيط إدارة البلدية تحت سلطته، فله سلطة التعيين، والترقية، والتأديب، في حدود ما تسمح به النصوص القانونية.

ثالثا: عن أزمة الوظيف المحلي واستمرارها

إن الوظيف البلدي لا يزال يحوي عللاً تجذرت وانطبعت فيه منذ أول قانون للبلدية بالأمر (24/67)، تتمثل في تضخم جهازها الوظيفي ونقص نوعية تأطيره، والتي كانت سبباً فيها مجموعة من العوامل تمثلت في سياسة الإدماج العشوائي، والارتجالي، المنتهجة من البلدية للمساهمة في امتصاص البطالة المتفشية في أوساط المجتمع المحلي، وكذلك عزوف الإطارات عن العمل في البلديات، واتجاههم نحو القطاعات المركزية لعدم نوعية عروض العمل البلدية، ونقص الأجور، والامتيازات الوظيفية فيها مقارنة بباقي القطاعات، هذا فضلاً عن عدم قدرة البلديات على إدماج العناصر الفنية والمؤهلة نتيجة تشبع الوظيف البلدي من جهة، ولعدم القدرة على تغطية نفقات التوظيف من جهة أخرى⁽¹⁾.

رابعا: إيجاد نظام وظيف محلي

من المعلوم أن الجماعات الإقليمية في الجزائر لا تتمتع بنظام خاص للتوظيف المحلي، فهو يجمع بين عناصر أنظمة عديدة فيمكن وصفه بأنه نظام غير نموذجي وهجين⁽²⁾، وعن موظفيها حتى وإن استقلوا بقانون أساسي خاص بهم، فهم ينتمون إلى نظام وظيفي عام يشمل كل موظفي الدولة الخاضعين للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لذلك وتجسيدا لاستقلالية هذه الجماعات وممارسة حرياتهما، نعتقد أن إيجاد نظام وظيفي إقليمي خاص بالجماعات الإقليمية يمثل حلاً ناجحاً لدعمها في تسيير إحدى مواردها ووسائلها في ممارسة صلاحياتها بحرية⁽³⁾.

(1) أنظر في ذلك: عادل بوعمران، المرجع السابق، ص75.

(2) هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص69.

(3) بقي المشرع الوظيفي الجزائري يرفض أصلاً فكرة وجود وظيفة عمومية محلية، فعندما تم اقتراح تقسيم الوظيف العمومي إلى وطني ومحلي، بداعي تدعيم وحدة الدولة ولوجود مستويين للجماعات المحلية في البلدية والولاية، إلا أن وجود مستويين لا يتنافى مع إنشاء هذا النظام بل يبرر ضرورة وضعه ووجوده إيجاداً، وبالمحصلة عدم وجود إرادة سياسية لتجسيده. أنظر: هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، نفس المرجع، ص86.

لذلك ولتفعيل استقلال الجماعات الإقليمية ينبغي أن تتوفر على موارد بشرية مؤهلة وكافية لأداء مهامها، وتتمتع بنظام قانوني متميز يسيرها وسلّم إداري خاص بها، لأن السعي لإيجاد إدارة فعالة رشيدة وقوية، يعني وجود أفراد على درجة عالية من الكفاءة والمهارة، يشكلون الجهاز الإداري المكلف بتنفيذ قرارات وأعمال المجالس الشعبية المحلية، يتكون من موظفين يقومون بأعمال إدارية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة وفعالية⁽¹⁾، وبالنظر لأنظمة الوظيفية المقارنة على المستوى المحلي، فإنه تسود العالم ثلاثة (03) أنماط منها، وتتمثل في⁽²⁾:

1. نظام الوظيفة المتكامل: أو ما يسمى كذلك نظام الخدمة المدنية المندمج، وهو النظام الذي يخضع له كامل الموظفين في الدولة سواءً كان من المستوى المركزي أو المحلي، ويعتبرون أجزاء في نظام واحد، حيث يمكن نقل الموظف المحلي من وحدة لأخرى ومن الإدارة المحلية إلى الإدارة المركزية، يخضعون كلهم إلى قانون أساسي كإطار عام، وإلى قوانين مستقلة خاصة يُسِير التوظيف والحياة المهنية للموظف فيه بشكل مركزي نسبياً.

2. نظام الوظيفة الموحد: خاص بمستخدمي الجماعات الإقليمية، فيه يسري على جميع الوحدات المحلية نظام وظيفة عمومية موحد، يخضع الموظفين فيه إلى شروط واحدة، بذلك يشكلون سلكاً وحيداً لكن منفصل عن موظفي الدولة، ويمكن نقلهم لأي جماعة محلية لخضوعهم لنفس الشروط والظروف، ويتمشى مع متطلبات اللامركزية الإقليمية.

3. نظام الوظيفة العمومية الإقليمي المستقل: هو نظام منفصل تماماً للموظفين بحيث كل جماعة محلية تُعين وترقّي وتفصل موظفيها، وهو النظام الأكثر انتشاراً في العالم وهو أقرب لتصور اللامركزية ومفهوم الاستقلال المحلي⁽³⁾، وتكون كل جماعة مستقلة في موردها البشري حيث لا يمكن نقل موظفيها إلى سلطة محلية أخرى.

(1) بهذا الخصوص يقول الدكتور "محمد محمد بدران": فإنه بلا جهاز تنفيذي على مستوى عال من الكفاءة والفاعلية، سوف يعجز الحكم المحلي عن الاستجابة لرغبات المواطنين أو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحليات، بل أنه سوف يفقد ثقة أبناء الوحدات المحلية كنظام يسعى لخدمتهم. أنظر: محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص119.

(2) صبحي محرم، نظام العاملين في الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1970، ص11. وكذلك: هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص84. وأيضا: محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص119-121.

(3) يوفر النظام الوظيفي المحلي المستقل عديد المزايا فضلاً عن توافقه مع مبادئ اللامركزية والاستقلال المحلي، من أهمها:

يأخذ المشرع الوظيفي الجزائري بالنظام المندمج، ولا يفرد للبلديات والولايات نظامًا وظيفيًا خاصًا بهما، الذي برأينا يعد مظهرًا من مظاهر استقلالها في ممارسة اختصاصاتها بحرية، الأمر الذي يحرمها منها ويجعلها في تبعية مستمرة عليها من هذا الجانب، أين تهيمن عليها الإدارة المركزية، وتبدي لنا عدم وجود إرادة سياسية للمضي في إيجاد نظام وظيفي إقليمي، ولا تخفي صراحة عدم استعدادها عن الانسحاب في تسييرها.

بالرغم من أن النموذج الفرنسي هو الأصل لقانوننا الإداري، إلا أنه لم يأخذ المشرع عندنا بما توصل إليه من تطور ولو جزئيًا، حيث تطورت كثيرًا فرنسا بهذا الخصوص عندما وضعت نظام وظيفي إقليمي للبلديات والمقاطعات والجهات ومؤسساتها الإقليمية، واكتسبت الحق في إنشاء وظيفة عامة إقليمية، ويخضعون للسلطة السلمية للهيئات المنتخبة الإقليمية⁽¹⁾.

وبهذا الخصوص نرى ضرورة أن يمنح المشرع الجزائري المجالس الشعبية المحلية حرية واستقلالًا واسعة النطاق، بما يسمح لها من التحكم في عملية التوظيف، واختيار طاقمها البشري المؤهل وتسييره بما يخدم سياستها وبرامجها، ويدعم استقلال البلديات والولايات⁽²⁾.

يجب أن تتمتع الجماعات الإقليمية بنظام وظيفي إقليمي خاص بها، يحترم خصوصياتها من ناحية ويجعلها تمارس حرياتها بعيدًا عن تدخل الدولة من ناحية ثانية، على غرار الكثير من الدول التي تأخذ بهذا النظام من الوظيفة، ويتم ذلك بـ:

- إعادة النظر في الإطار العام للوظيفة العمومية، بجعله متعدد المستويات وتكون الجماعات الإقليمية إحدى هذه المستويات.

- يمثل ضرورة قانونية وتقنية، تدعم التسيير الذاتي للموارد البشرية الإقليمية بشكل تدريجي، وجزئي، يعزز استقلال الجماعات الإقليمية، ويساهم في تطوير اللامركزية الإقليمية.

= - تدعيم الاستقلال المحلي: يعطي سلطة كاملة لمسييري الجماعة المحلية على موظفيها.

- تشجيع التوظيف المحلي: باتخاذ سياسة محلية للتوظيف، والمساهمة في القضاء على البطالة داخل نطاق اختصاص كل وحدة إقليمية.

- ضمان ولاء الموظف المحلي: للسلطة التي يخدمها باعتبار هذا واجبًا عامًا، وكذلك لخضوع مساره المهني وحياته الوظيفية لرئيس الوحدة المحلية.

للمزيد أنظر: صبحي محرم، نظام العاملين في الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 13. و: محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 120.

(1) هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 84.

(2) بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص 321-322.

- جذب الإطارات والكفاءات بتحسين قواعد تسيير المسار المهني للموظف المحلي، وتحفيزهم لمنع هجرتهم للإدارة المركزية، ووضع تدابير مالية تضمن التكفل الأمثل بهم.
 - أن يكون نظاماً عادلاً بالمقارنة مع النظام الوظيفي المركزي، من خلال توحيد المسارات المهنية، من حيث الأجور والحوافز، وكافة الامتيازات لنظرائها في الحكومة المركزية أو في القطاع الخاص⁽¹⁾.
 - إسناد مهمة تسييرهم وظيفياً لإطار بلدي، لضمان الحماية لهم من مخاطر التداول السياسي على الجهاز التنفيذي البلدي.
 - وضع قواعد تتبنى استراتيجية علمية للتكوين والرسكلة، بما يتيح للمستخدمين تنمية المهارات وتحسين خبراتهم، لتحقيق الفاعلية وتجويد الخدمة العمومية المحلية.
 - إعادة الاعتبار للموظف المحلي بتوفير الحماية القانونية والاجتماعية، وتمكينه من حقوقه في التكوين والترقية والتأهيل المتناسب.
- تقتضي سياسة التوظيف المحلي التصدي للإشكاليات والصعوبات التي تقف حائلاً دون تحسين الخدمة العمومية المحلية، وتمس باستقلال الجماعات الإقليمية، انطلاقاً من المورد البشري واعتباره كرهان للتنمية المحلية الناجحة، يتم من خلال دعم التأطير على مستوى البلديات خاصة، التي تعاني عجزاً أكبر في هذا المجال، بتوظيف الإطارات المتخرجة من المعاهد المتخصصة والجامعات، مع اتباع استراتيجية للتكوين لتحسين مستواهم الوظيفي، فضلاً عن الارتقاء بالموظفين مادياً بمنحهم راتب مناسب وامتيازات اجتماعية وحماية مهنية، وكذا الاهتمام بالجوانب المعنوية لهم باتباع الكفاءة والموضوعية مقياساً للأداء والترقية، لتوفير الطمأنينة والثقة على مساهمهم الوظيفي.

الفرع الثاني

التكوين كآلية لتحسين كفاءة وأداء المورد البشري المحلي

يظل العنصر البشري لا سيما في الدول النامية بإدارتها التقليدية التي تعتمد عليه بشكل كبير، ومع التغيرات الكبيرة والطفرة في مجال المعلومات وتكنولوجيا الاتصال، وتعقد العمل الإداري وتشعبه لكثرة تخصصاته وتفريعاته، باتت حيازة الموظف المحلي على قدر من الكفاءة والتأهيل أمر أكثر من ضروري، ويتبع بعمليات تدريب مستمر تضمنه الجماعة الإقليمية طالما كان يمارس مهامه.

(1) صبحي محرم، نظام العاملين في الحكم المحلي، المرجع السابق، ص 03.

أولاً: أهمية التكوين للموظف المحلي

يُعتبر التكوين إحدى أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف المحلي وكذا المنتخب المحلي، بغية تحسين مداركهم وتأهيلهم لقيام الموظف بأداء وظائفهم والمنتخبين بمتابعة أشغالهم، بكل جدارة وكفاءة تستجيب معها إلى ترقية الأداء، بما يعود بالنفع على جودة المرافق المحلية، ومساعي تجسيد التنمية المحلية المستدامة.

1- تكريس استراتيجية لتكوين الموظف العام: يعتبر التكوين إحدى حقوق الموظف العمومي ويُعد كضمانة للموظف له، حيث تعد عملية تدريب وتطوير الموظفين من بين أهم العمليات والنشاطات التي تؤديها إدارة الموارد البشرية، وهذه الأهمية تتمثل في تلبية احتياجات المستخدمين من المعارف والمهارات اللازمة للنمو والتطور في الأعمال المختلفة، كما يُساهم التدريب في تلبية احتياجات المنظمات والهيئات لمواكبة التطور العلمي والتكنولوجي من خلال العنصر البشري المؤهل والكفؤ⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بتعريف التكوين⁽²⁾ فهو يتمثل في تلك العملية التي تقوم بها المنظمة أو المؤسسة، بغية تمكين الفرد وتزويده بالمعلومات والمهارات والمعارف والخبرات اللازمة، لأداء وظيفته بكفاءة عالية وفعالية مع اشتراط أن تكون هذه العملية مستمرة ودائمة⁽³⁾.

يظهر الفرق بين التكوين والتدريب، في كون التكوين يختلف عن التدريب، حيث يشير الأول إلى عملية تكوين الفرد بصورة مستمرة في حياته المهنية وغير المهنية، وله عدة أهداف لتقويم المهارات الشخصية والحصول على معلومات ومهارات جديدة، أما التدريب فينصرف إلى عملية تزويد الموظف بالمهارات

(1) العلمي بن عطاء الله، المرجع السابق، ص 41.

(2) أصبحت الحاجة ملحة لتكوين الموظف العمومي، لمجموعة أسباب تتمثل أهمها في:

- الطابع التقني للوظيفة الإدارية: يستوجب معه توفر استعدادات ومهارات عند الموظف العام.
 - تطور حاجيات التسيير والمهن الذي يفرض تحييناً مستمراً، وتجديداً للمعارف والمهارات طوال الحياة المهنية للموظف العام.
 - خصوصيات المرفق العام والخدمة العمومية والمقتضيات المرتبطة بامتيازات السلطة العامة، التي لا يمكن فصلها عن ثقافة وأخلاقيات وسلوكيات تميز الموظف عن غيره من الفئات المهنية والاجتماعية الأخرى.
- أنظر: هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 144.

(3) كريم قروق، "التكوين الإداري وتأثيره على فعالية الأداء الوظيفي في الجماعات المحلية دراسة حالة بلديات ولاية الجزائر (200-2010)"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2012/2013، ص 33.

والاتجاهات والمعلومات حتى يتمكن من تأدية عمله بكفاءة وفعالية، أي أنه يتعلق بالجوانب المهنية فقط، كما أنه غالبًا ما يشير إلى التدريبات أو التريصات العلمية المتبّعة في المعاهد والمدارس المتخصصة، لكن كثيرًا من المؤلفات توظفه مرادفاً لمصطلح التكوين، وتعتبره مكملًا له ويأتي في نهايته، وبالتالي فهما متلازمان ويكملان بعضهما البعض⁽¹⁾.

لا شك أن التكوين يُعتبر من أهم انشغالات تسيير الموارد البشرية، باعتباره وسيلة مناسبة للاستجابة لمتطلبات عديدة كتحسين معارف وكفاءات الموظفين، وتطوير إمكانيات الموظفين، ويستدعي ذلك استخدام وسائل مادية وبشرية معتبرة وملائمة.

2- النظام القانوني لتكوين الموظف العام المحلي: بموجب المادة (38) من الأمر (03/06) المتمثل في القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁽²⁾، فقد اعتبر المشرع الجزائري التكوين إحدى حقوق الموظف العام التي أقرها له، ونصت على أنه للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال الحياة المهنية، وقد تناولها في الفصل الخامس في المادتين (104) و(105) منه، واشترط على الإدارة تنظيم دورات تكوينية لفائدة موظفيها، بغرض تحسين أدائهم من خلال تحسين مستواهم بصفة دائمة لتأهيلهم وترقيتهم، في حين أقرت المادة (109) من هذا القانون دائمًا وجوبية التكوين عن كل ترقية.

في قانون البلدية (10/11) فقد نصت المادة (1/131) منه، على التكوين وتحسين المستوى لفائدة مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية⁽³⁾، بينما اهتمت المادة (05) من المرسوم التنفيذي (04/08) المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية بالتكوين التحضيري، حيث نصت على تعيين المترشحين الذين يوظفون في الأسلاك والرتب التي يحكمها هذا القانون بصفة مترشحين بموجب قرار السلطة المخولة سلطة التعيين، ويلزمون باستكمال التريص التجريبي لمدة سنة واحدة.

وفيما يتعلق بالتكوين وحسب المرسوم التنفيذي (92/96) فإنه يأخذ ثلاث أشكال، ويرمي إلى تحقيق أهداف تتمثل فيما أورده المادة (02) من هذا المرسوم التنفيذي:

(1) كريم قروق، المرجع السابق، ص23.

(2) أمر رقم (03/06) المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(46)، المؤرخة في 2006/07/16.

(3) تنص المادة (1/131) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، على: "يستفيد مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية من التكوين وتحسين المستوى طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول".

أ- التكوين المتخصص: يسمح من خلاله بالحصول على وظيفة عمومية، أو الانتقال إلى منصب أعلى بالنسبة إلى الموظفين العاملين، وكذا التحضير للمسابقات والامتحانات المهنية.

ب- تحسين المستوى: يهدف إلى تحسين وإثراء وتعميق وتحديث المعلومات، والاستعدادات المهنية الأولية للموظف.

ج- الرّسكلة: تهدف إلى تكييف الموظف مع وظيفة جديدة بسبب تطور طرق وتقنيات العمل، أو بسبب تغيير هام في التنظيم.

في حين تولى القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية المتمثل في المرسوم التنفيذي (334/11) وبموجب المادتين (14) و(15) منه، على تنظيم إدارة الجماعات الإقليمية وبصفة دائمة دورات تكوين، وتحسين المستوى، وتجديد المعارف لصالح الموظفين، بهدف تحيين معلوماتهم وتحسين كفاءاتهم، وترقيتهم المهنية، وتحضيرهم لمهام جديدة، كما اعتبر أن التكوين حق للموظف له أن يطلبه عندما يتوافق مع مصلحة الإدارة، كما أن هذا التكوين يأتي بمبادرة من إدارة الجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

3- سبل تفعيل التكوين للموظف المحلي: ما يمكن اعتباره نقصا في مجال تكوين مستخدمي الجماعات الإقليمية، هو عدم منح الموظف الوسائل القانونية للدفاع والتمسك بهذا الحق، تجبر الإدارة على تنظيمه وتمكين الموظف منه، ناهيك عن تعطيل النصوص القانونية ببطء أو تأخر النصوص التنظيمية ما يجعله في حكم وقف التنفيذ، بما يؤدي بالنهاية إلى تفويت فرص على الإدارة لتحسين أدائها من خلال تأهيل وتنمية معارف موظفيها وبالتبعية على جودة المرفق العام.

(1) المادة (14) والمادة (15) من المرسوم التنفيذي (334/11) المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (53)، المؤرخة في 28/09/2011.

وقد أُلزم المرسوم التنفيذي (26/91) والمتعلق بالقانون الخاص بالموظفين التابعين لقطاع البلدية سابقا والملغى، إدارة البلدية على تنظيم التكوين، حيث نصت المادة (15) و(16) منه، على: "إن الموظفين المرسمين أو المتربصين يستفيدون من التكوين وتحسين المستوى وهذا لغرض: 1- تحسين كفاءة الموظفين، 2- تكييفهم مع متطلبات الوظيفة، 3- أو للاستفادة من الترقية".

كما بيّن كذلك المرسوم التنفيذي رقم (92/96) المتعلق بالتكوين، وتحسين المستوى ورسكلة الموظفين، في المادة (1/03) على أنه: "يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية إعداد مخطط قطاعي سنوي أو متعدد السنوات في التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات". أنظر: المرسوم التنفيذي (92/96) المؤرخ في 03/03/1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (16)، المؤرخة في 06/03/1996. المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم (17/04)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06)، المؤرخة في 25/01/2004.

يستجيب وضع نظام وظيفي إقليمي لمتطلبات التكوين للبلديات والولايات، وبمكّنها من حل مشاكله المتعلقة به، ويمنحها جهازاً خاصاً بها يتكفل بتسيير مستخدميها، كما أنه يتصدى لإشكاليات التمويل بوضع صندوق مشترك تضامني يرفع ويمول العملية التكوينية، لاسيما الجماعة الإقليمية الصغيرة والفقيرة منها، زيادة على كل ذلك يمكنها إنشاء مؤسسات للتكوين الأولي والمتواصل⁽¹⁾.

ثانياً: التكوين ضرورة لتجاوز محدودية كفاءة المنتخب المحلي بسبب إفرزات الانتخابات

تتباين الدول في اختيار الطريقة الملائمة في كيفية تشكيل المجالس الشعبية المحلية بين الانتخاب والتعيين أو بهما مجتمعين، في الجزائر اتخذ المشرع الانتخاب كآلية وحيدة في تشكيل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه بالنسبة للبلدية، بينما في الولاية يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي مباشرة ورئيسه بشكل غير مباشر، ويتم تعيين الوالي كجهة تنفيذية من طرف السلطات المركزية.

1- نظام تكوين المنتخب المحلي: فيما يخص المنتخبين المحليين في قانون الجماعات الإقليمية⁽²⁾، فعلى مستوى البلدية اعتبر المشرع التكوين التزاماً يقع على عاتقها، إذ نصت المادة (39) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية على: "يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه"، واعتبر كذلك غيابه بمناسبة التكوين المجري لفائدته مبرراً كاف لدى الجهة المستخدمة، بحسب ما ورد في المادة (2/38) من قانون البلدية التي تؤكد على: "يعتبر الاستدعاء لأشغال المجلس ودورات التكوين المنظمة لصالح المنتخبين مبرراً للغيب"، لذا فبمجرد النص عليه يعتبر إضافة وتنمين للتكوين مقابل ما كان عليه بباقي نصوص قوانين البلدية السابقة.

(1) هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 65-66.

(2) لقد اعتمد المشرع ازدواجية المعاملة في مسألة التكوين بين البلدية والولاية، حيث اعترف لمنتخبي البلدية دون الولاية، بحكم إخضاع أعضاء المجالس الشعبية البلدية للتكوين دون أعضاء المجالس الشعبية الولائية، لعدم تطرق قانون رقم (07/12) المتعلق بالولاية.

لعلّ ما يظهر من وراء ذلك وجود رغبة شديدة في تمنع الإرادة السياسية عن تحسين مستوى أعضاء المجالس المنتخبة، لضمان فرض السلطة المركزية سيطرتها على الوحدات المحلية والتدخل المفرط والمبرر في شؤونها. أنظر في ذلك: وهيبة برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 174-175. تطرّق المشروع التمهيدي لقانون يتعلق الجماعات الإقليمية إلى التكوين في الباب السادس، المعنون بتكوين وتطوير قدرات الجماعات الإقليمية في المادتين (36) و(37) منه، ولم يميز بين البلدية والولاية ولا المستخدمين والمنتخبين المحليين، ليعترف بذلك لأعضاء المجالس الشعبية الولائية بالتكوين على غرار أعضاء المجالس الشعبية البلدية خلافاً لما هو موجود حالياً، وقد جعل من التكوين الزامياً على المنتخبين والمستخدمين، وأوجب على الجماعات الإقليمية إعداد سنوياً مخططاً للتكوين وتمويله والسهر على تنفيذه، الذي يخضع قبل تنفيذه إلى موافقة المجلس الشعبي المنتخب.

بخصوص قانون الولاية لم يتطرق إجمالاً لمسألة التكوين التي تخص أعضاء المجالس الشعبية الولائية، وتم التغاضي عنه نهائياً، وواصل إغفاله على غرار القوانين السابقة للولاية.

لم يحظى المنتخب المحلي بكثير الاهتمام من قبل المشرع الجزائري بخصوص التكوين أثناء فترة أدائه للعهد الانتخابية، وتطرق للأمر بكثير من العمومية دون تخصيص ولا تفصيل، لا سيما وأن أدوارهم التنفيذية أو التمثيلية تحتاج إلى تمكينهم من معارف وتأهيل بخصوص تسيير الشأن العام والأدوار الموكلة لهم، في إطار مبادئ التسيير العمومي والمرفق المحلي، ونظير ما تشهده الإدارة من تطور في مجالات عدة، لا تجد بداً للتعامل معها سواء تكثيف التكوين، وتجديد المعارف لتحقيق الغايات التنموية من جهة، والتقليل من آثار نتائج الانتخاب العام الذي يقره المشرع الجزائري في تشكيل المجالس الشعبية المحلية من جهة أخرى، فضلاً عن تقاعس البلديات عن القيام بهذه الأدوار وإحجامها عنها لعدم ادراك مدى أهميتها، في مبادرات فردية وجماعية وبمشاركة قوى المجتمع المدني، من خلال الاستعانة بالخبرة من طواقم البلدية المؤهلة أو من المواطنين ذوي التكوين العالي والمتخصص.

بالموازاة مع المشرع الفرنسي الذي كان واضحاً في هذه المسألة، فقد نظمها بدقة دون ترك مجال للتأويلات، فنص على إنشاء مجلس وطني يتكون من شخصيات مؤهلة، تهتم بتكوين المنتخبين المحليين، وذلك تكريماً لحق المنتخب المحلي في اكتساب معارف قاعدية حول التسيير المحلي⁽¹⁾.

2- تكوين المنتخب المحلي آلية لتعزيز استقلال الجماعات الإقليمية: تفرز الانتخابات المحلية مجالس شعبية بلدية وولائية منتخبة وفق ما تقرره القوانين المعمول بها، والتي تسعى لتكريس نظام اللامركزية الإدارية واحترام مبادئها في ظل قواعد الديمقراطية التشاركية وأسس الحكم الرشيد، فنتأثر إيجاباً وسلباً للشروط الواجبة للتمثيل المحلي، لذا فإن الانتخاب يؤدي دوراً إيجابياً في تجسيد الديمقراطية الإدارية (المحلية)، كما ينفي تبعية هذه المجالس لأي جهة، ويضمن لها استقلالية عضوية تبعدها عن ضغط وتأثير الإدارة المركزية حين يمارس اختصاصاته⁽²⁾، إلا أنه أي الانتخاب ينطوي على سلبيات تتعلق بالممارسة وبيئة وظروف إجرائه من ناحية، ومن ناحية أخرى بنتائجه بناءً على قواعد الترشح.

أ- عمومية الترشح وشروط التمثيل: اعترف الدستور الجزائري لكل مواطن تتوفر فيه الشروط بأن ينتخب ويُنتخب، ومكّنه من حقه في الترشح وفقاً للشروط التي يفرضها القانون في انتخاب أعضاء المجالس

(1) فائزة يوسف، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(07)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2013، ص221.

(2) عمار بوضياف، "شرح قانون الولاية"، المرجع السابق، ص182.

الشعبية البلدية والولائية، فاتخذ مبدأ الاقتراع العام الذي ينبثق عنه حرية في الترشح، فوضع شروطاً بسيطة تركز مبدأ المشاركة وغير إقصائية، تعطي للمواطنين حرية اختيار ممثليهم في مجالسهم. من بين ما يؤخذ على الانتخابات هو وصول أعضاء إلى المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية للوحدات الإقليمية لا يتمتعون بالقدر الكافي من المؤهلات والمهارات، تجعلهم يمارسون مهامهم التمثيلية بكفاءة واقتدار، لا سيما الشؤون المالية والتدبير والتسيير المحلي مما يلحق ضرراً بمصالح المواطنين المحليين، بالمقابل وبالنظر للمناخ السياسي والاجتماعي فإن متصديري المشهد من له وزناً شعبياً وأصحاب المال ووجهاء العروش والعائلات في حين لا تستهوي أصحاب التكوين العالي والخبرة لأنها لا تعطي القيمة المناسبة للكفاءة العلمية والإدارية، فحلت محل البرامج والقدرات الشخصية ظواهر الشعبوية والعروشية خاصة في المناطق الريفية، وهي عوامل ليست جديدة على البيئة السياسية في الجزائر، فأضحت هي مرتكز رئيسي في نظامنا الانتخابي⁽¹⁾.

بالنظر للشروط التي تتطلبها عضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية المحددة بموجب المادة (79) من قانون الانتخابات، وكذا بما تعلق برئاستها كذلك^(*)، فقد خلت من شروط المؤهلات العلمية والقدرات الخاصة، كمؤشر من المشرع على عدم الاعتراف بأهمية الكفاءة، وتوفر الاستعدادات اللازمة لحسن أداء المهام ورعاية مصالح المواطنين⁽²⁾.

(1) راجع: هشام بن ورزق، "قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي كفاء"، المرجع السابق، ص 167.

(*) لم يخص المشرع مسألة اختيار وتعيين رئاسة المجالس الشعبية أية شروط إضافية خاصة، لا سيما في البلدية لحيازة رئيس المجلس الشعبي البلدي مجلسها على اختصاصات عديدة يمثل فيها البلدية والدولة، واعتمد على متصدر القائمة الحائزة لأغلبية الأصوات وفي حال التساوي تعود للأصغر سناً، بحسب المادة (65) من قانون البلدية، بينما جاء المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية بفكرة جديدة وتتمثل في أن الرئاسة تكون للمترشح الذي يحوز على أعلى مستوى علمي من بين مترشحي القائمة الحائزة للأغلبية. يمكن العودة لهذه التفاصيل في الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الدراسة.

(2) تعرض المشرع بخصوص التصريح الجماعي بالترشح ضرورة أن يتضمن هذا التصريح على المستوى التعليمي لكل المترشحين والمستخلفين في القائمة، إلا أن ذلك لا يعد شرطاً واجبا توفره حتى يتم قبول ترشحهم في هذه القوائم. أنظر: المادة (03/72) من القانون العضوي (10/16) المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

إن عدم اشتراط المؤهلات العلمية والكفاءة عند المترشحين، معناه أن المشرع قد ساهم في قصور النظام الانتخابي على إيجاد منتخب كفاء⁽¹⁾، لأنه سيؤدي بالنهاية إلى إيجاد مجالس تعوزها المهارة والقدرة على القيام باختصاصاتها، نظرًا لما يكتنف العملية الانتخابية من إكراهات تبتعد بها عن الموضوعية، وتخضع لنزعات ذاتية، سياسية، اقتصادية، واجتماعية للمواطنين، نتاج قلة التجربة والوعي لديهم بأهمية مركز المنتخب المحلي والشروط المثلى لإنجاح عمله⁽²⁾، فهو تخلف إذن يحول بين المنتخبين وممارسة صلاحياتهم فعليًا، لضعفهم وعجزهم على مجابهة الإشكاليات التي تواجههم بإيجاد حلول لها، يفتح الباب واسعًا للإدارة المركزية للتحكم فيهم وتوجيههم حسب رغباتها، لتزيد ممثليها قوة على مستوى البلدية والولاية، ويكون الأمين العام والوالي بمثابة المسير الفعلي لكل منهما تواليًا⁽³⁾.

عطفًا على ما تقدم يبدو أن إعادة النظر في بعض متطلبات حيازة صفة المنتخب المحلي، كاشتراط مؤهل علمي يُلبي ويتماشى في الحد الأدنى منه مع متطلبات التسيير، التي باتت تتسم بالدقة والتعقيد وتحتاج إلى قدرة على الفهم والتطبيق، دون أن يمس بشكل مبالغ فيه عمومية الانتخاب، أي البحث عن التوازن في حماية حق الترشح وشروط ممارسته بما يوجد مجالسًا محلية تُساير الأطر الحديثة للتسيير، وفي هذا الإطار يمكن الاستفادة من تجارب الدول المقارنة في هذا الشأن، وكما أنه من الأهمية ضرورة توفر حد أدنى لا يؤثر على المشاركة، وتطبيق التمييز الإيجابي ولمدة محدّدة باشتراط معرفة القراءة والكتابة بالنسبة للعضوية، على أن يكون مستوى ثانوي على الأقل لرؤساء المجالس الشعبية المحلية، على أن يتم سد النقص بإجراء تكوين مناسب وفعال ضمن استراتيجية علمية دورية ومتكاملة.

نرى في هذا الجانب وكما أسلفنا خلال هذه الدراسة وأنه بالرغم من الأهمية القصوى للمؤهل والمستوى العلمي، فنعتقد وندعو مجددًا إلى الحفاظ على حرية الترشح وعموميته، غير أننا لا نمانع في التطبيق

(1) راجع مقال للدكتور "هشام بن ورزق" التي خصصها كاملة لسلبات النظام الانتخابي على المنتخب المحلي ومهاراته. هشام بن ورزق، "قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي كفاء"، المرجع السابق، ص 156-179.

(2) يستمد المنتخب المحلي عهدته الانتخابية التي مصدرها الإرادة الشعبية من الدستور، أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم (01/ر. م د/07) المؤرخ في 2007/07/23 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المنبثقة عن انتخابات 2002/10/10 والانتخابات الجزئية ليوم 2005/11/24 للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 2007/07/29.

(3) للمزيد أنظر: وهيبة برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 173.

للتمييز الإيجابي المؤقت، بالموازاة مع تفعيل البدائل الأخرى المتدخلة في تبوأ عضوية المجالس الشعبية المحلية ورؤسائها، وأثناء ممارسة العهدة المحلية لهؤلاء المنتخبين.

ب- تقوية مركز المعينين: تعويضاً لإخفاقات التمثيل المحلي التي سببها في المقام الأول النظام الانتخابي، والبيئة التي يتفاعل فيها وأثرها على العملية الانتخابية برمتها، لجأ المشرع لسد هذا النقص بتدعيم الحضور القوي للمعينين على مستوى الجماعات الإقليمية، من خلال تقوية مراكزهم في الاعتراف لهم بصلاحيات عديدة تجعلهم بمثابة صناع قرار، تتنافس سلطات المنتخبين المحليين وتؤثر في استقلالية مجالسهم وممارسة صلاحياتهم.

اعترف المشرع الإقليمي الجزائري لهيئات معينة أن تشارك الأجهزة التداولية في ممارسة صلاحيات محلية على مستوى الجماعات الإقليمية، الأمر الذي يعتبر تهميشاً وتقزيماً لأدوارها وتمكين للسلطة المركزية بجعلها تنزع نحو تضخيم وجودها الدائم من خلال أعوانها كالوالي⁽¹⁾، رئيس المقاطعة الإدارية، ورئيس الدائرة، وكذا الأمين العام للبلدية كسلطات عدم تركيز على حساب الجهات اللامركزية.

- الوالي: يعتبر ممثلاً للولاية وللدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة وعينها فيها كسلطة عدم تركيز، بهذه الصفة فهو يهيمن بشكل كبير على تنظيم وأعمال المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي في نطاق إقليمه، من أهمها تدخله في قبول الترشيحات للانتخابات المحلية، بما يؤثر في تشكيل المجالس الشعبية البلدية طيلة عهدها الانتخابية، من خلال تنصيبها والرقابة على أعضائها فرادى ومجتمعين وأيضاً أعمالهم، وكذا رقابته الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما تعلق بالاختصاصات التي تعود للدولة بممارسته لسلطة الحل، علاوة على ذلك اقتراحه على وزير الداخلية لعدم التصديق على المداولات أو طلب إلغائها للمجلس الشعبي الولائي، فضلاً عن تمكينه من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي وقع في ظله ولا يكاد يمارس أي أنشطة تتعلق بالمصالح المحلية، ليشكل بذلك حلقة تخنق بها عنق الهيئات المنتخبة وتستريح استقلاليتها.

على مستوى هياكل الولاية تمثل كل من الدائرة والمقاطعة الإدارية تنظيم داخل التنظيم المركزي تحت سلطة الوالي، وهي أذرع عدم تركيز تقوي مكانة الدولة وتعتبر امتداداً لها داخل الجماعات الإقليمية، هذا لا يفهم منه مطلقاً منع حضور الدولة على مستوى هذه الجماعات، وإنما يتعلق الأمر بتوزيع الاختصاص بينها والدولة، ومدى التأثر والتأثير في العلاقات البيئية، وكذا التشابك في ممارسة الاختصاصات.

(1) وهيبة برازة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(02)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2011، ص215.

- رئيس الدائرة: يمارس مهامه تحت سلطة الوالي، ويشغل وظيفة عليا في الإدارة المحلية⁽¹⁾، يتم تعيينه بمرسوم رئاسي حسب المادة (03) من المرسوم الرئاسي (240/99) المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ويمثل حضور الدولة في الدائرة، التي مازال الجدل حولها مستمرا وقد لا يتجاوز دورها كونها صندوق بريد، وأنقذت وُينقذ وجودها خاصة بنقل عديد المصالح إلى البلديات ولا مركزتها، فضلاً عن إيجاد المقاطعات الإدارية إلى جانبها، وما يحسب لها أنه قد كانت لها أدوار مهمة في الأزمة الأمنية⁽²⁾، يتولى رئيسها كـممثل للوالي تنفيذ تعليمات الحكومة ويسهر على تطبيق وتنفيذ القوانين، ينشط ويراقب أعمال البلديات الملحقه به⁽³⁾.

- الوالي المنتدب: يعتبر الوالي المنتدب على رأس المقاطعة الإدارية كالوالي المنتدب على مستوى الدائرة الإدارية المتواجدة بولاية الجزائر، وهو جهازاً مساعداً للوالي في الولاية، يمارس صلاحياته تحت سلطته على مستوى مقاطعته الإدارية، تصنف وظيفته كوظيفة عليا في الدولة يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي⁽⁴⁾، فهو امتداد للمركز على مستوى إقليم الولاية، توكل له العديد من المهام نص عليها المرسوم الرئاسي (140/15) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، والرسوم

(1) المادة (02) من المرسوم التنفيذي (230/90) المؤرخ في 25/07/1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(31)، المؤرخة في 28/07/1990.

(2) أشار تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها إلى أنها لعبت دوراً مهماً وجوهرياً ودعمت مشروعيتها بفعالية خلال العشرية الأخيرة، لمساهمتها بشكل واسع في حضور واستمرارية الدولة والمرافق العمومية، وخاصة في المناطق التي كانت سلطة الدولة مهددة بسبب تدهور الوضع الأمني. أنظر: إسماعيل فريجات، "مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص06.

(3) تتمثل صلاحيات رئيس الدائرة باعتباره ممثلاً للدولة ومساعداً للوالي، بما ورد في المرسوم التنفيذي (230/90) والرسوم التنفيذية (215/94). أنظر: المرسوم التنفيذي (230/90) المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية. وكذلك: المرسوم التنفيذي (215/94) المؤرخ في 23/07/1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 27/07/1994.

(4) المادة (14) من المرسوم الرئاسي (140/15) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها. وكذلك: المادة (24) من المرسوم الرئاسي (337/18) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها.

الرئاسي (337/18) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها⁽¹⁾.

- الأمين العام للبلدية: تتجلى وتتجسد صورة تدخل الإدارة المركزية في الجماعات الإقليمية من خلال إعطائها لنفسها حقا بتعيين ممثلها كإحدى هيئات البلدية⁽²⁾، مما يشكل تراجعاً رهيباً في تطبيق اللامركزية الإقليمية بنظرنا من خلال فرض وجوده، ذلك بما نصت عليه المادة (15) من قانون البلدية (10/11) على وجود هيئة جديدة إلى جانب الهيئتين التقليديتين التداولية والتنفيذية، تمثلت في إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، أي الأمين العام الذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها (100.000) نسمة، والبلديات مقر الولاية وبلديات ولاية الجزائر، وبقرار من الوالي في البلديات التي عدد سكانها عن (100.000) نسمة فأقل، بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتنتهي مهامهم بنفس الأشكال⁽³⁾، وهو مكلف بكثير من الصلاحيات التي يمارسها الواردة في قانون البلدية، وكذا في المرسوم التنفيذي (320/16) المتعلق بنظامهم القانوني⁽⁴⁾، وأيضاً في المنشور الوزاري المتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم التنفيذي⁽¹⁾.

⁽¹⁾ تناولت المواد من (02)، (03)، (04)، (05)، (06)، (07) من المرسوم الرئاسي (140/15) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، وكذلك المواد (04)، (05) من المرسوم الرئاسي (337/18) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها.

⁽²⁾ تعتبر وظيفة الأمين العام للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها (100.000) نسمة وظيفة عليا للدولة، ويصنف ويدفع راتبه ككاتب مدير بالإدارة المركزية، بينما في البلديات التي يساوي أو يقل تعدادها عن (100.000) نسمة تعد وظيفته كمنصب عالي، ويصنف ويدفع راتبه بزيادة نقاط استدلالية إضافية إلى راتبه الأصلي وفق فئات تتعلق بعدد السكان. أنظر: المواد (19)، (26)، (27) من المرسوم التنفيذي (320/16) المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

⁽³⁾ أنظر المواد (20)، (21) من المرسوم التنفيذي (320/16) المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

بالنظر لما كان يعتري المجالس الشعبية البلدية من حالات انسداد عطلت مصالح المواطنين ومسار التنمية المحلية، تم تقوية مركز الأمين العام للبلدية الذي ينشط إدارتها تحت سلطة رئيسها، ليضمن بها سير المصالح البلدية من ناحية، ويحرص على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية كممثل للمركز خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 من ناحية أخرى.

أنظر: إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص 204.

⁽⁴⁾ يتولّى الأمين العام للبلدية القيام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مهام كثيرة، وردت في قانون البلدية لا سيما المواد (129)، (139)، (180) منه، وكذا في المرسوم التنفيذي (320/16) المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، في المواد (13)، (14)، (15)، (16)، ومن أهمها:

ما يمكن قوله حول الوجود المكثف والحضور القوي لأعوان الدولة داخل التركيبة التنظيمية اللامركزية، هو عدم قدرة الدولة بإعطاء فرصة حقيقية لتقوية وتطوير الجماعات الإقليمية، ولا أن تتخلى بسهولة عن موقعها ونفوذها للقيام بأدوارها التدرجية فيها للسيطرة والهيمنة عليها، لتبدو الولايات والبلديات في حالة ضعف واستكانة، يسهل معها التحكم فيها ومحاصرة استقلالها المفترض، لذا يجب التفكير بإعادة النظر في هذه المنظومة لتمكينها حرياتهما، من خلال إبعاد أعوان الدولة عن التدخل المفرط في المصالح المحلية واستغلال نفوذهم في تسيير الجماعات الإقليمية.

3- حتمية تأهيل وتدريب المنتخب المحلي: إن فشل الإصلاحات السياسية التي أدخلت من أجل إيجاد منتخب محلي كفاء، يتأتى من ضعف تكوينه السياسي من خلال الأحزاب السياسية التي يبدو أنها لا تبذل ما يكفي لترقية أداؤه، إضافة إلى إطلاق حرية الترشح مما استقطب كل شرائح المجتمع، ولم يتم تنظيم مسألة تكوينهم بشكل واضح ودقيق، لخضوعه لوصاية ثقيلة من الإدارة المركزية وعدم وجود جهاز خاص يتكفل ويهتم بالعملية التكوينية لصالحهم.

إن البلدية جماعة سياسية لوصول أعضاء مجالسها بالانتخاب، وينتمون إلى تشكيلات حزبية متنوعة وغير حزبية، فقد يكون من بينهم أشخاص غير مؤهلين أو تعوزهم المهارة الكافية والتجربة للتسيير على هدى ودراية⁽²⁾، خاصة وأنها تتضمن التعامل مع أمور معقدة ومتجددة في ميادين التسيير المختلفة

= ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.

- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

- إعداد محضر تسليم واستلام بين رئيسي المجلس الشعبي البلدي الجديد والرئيس المنتهية عهده.

- ضمان أمانة جلسات المجلس الشعبي البلدي، والحفظ الجيد لسجلات المداورات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

- تحضير مشروع الميزانية وضمان تنفيذها.

- ضمان تسيير الأرشيف البلدي، وحفظه والمحافظة عليه.

(1) المنشور الوزاري رقم (0006400) المؤرخ في 2017/07/30 المتعلق بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي (320/16) المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

(2) غالباً ما يتم اللجوء للمقارنة بغية بيان أهمية المستوى التعليمي بين شروط الترشح للمجالس الشعبية المحلية والالتحاق بالوظيفة العمومية، هذه الأخيرة التي تشترط مؤهلاً مناسباً للوظيفة المشغولة، بينما لا تترتب على من لا مستوى له في عضوية هذا المجالس المحلية، لذلك فمن باب أولى أن تتوفر فيهم قبل غيرهم، لعدم جعلها شرطاً في ذلك امتثالاً لقواعد عمومية الانتخاب، ولعل المنطق يتماشى مع هذه النظرة فكيف نشترطها لأية وظيفة عامة على الموظف، ويتم إهمالها =

قانونية، تقنية، ومالية، يتصدى من خلالها إلى إعداد وتنفيذ الميزانية، المالية المحلية، الصفقات العمومية، تسيير الموارد البشرية وغيرها، ناهيك عن فنون التسيير العمومي الحديث ومبادئه، وكذا العلاقة مع المواطن والمجتمع المدني⁽¹⁾.

تأسيساً على ما تقدم فإن الحاجة للتكوين والتحسين تبدو أكثر إلحاحاً بالنسبة للمنتخبين المحليين، فيجب بذلك أن تجري فترات تربية للمدة اللازمة للتكوين والرسكلة، لأنه يحتمل أن يكون بعض من رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الولائية لا دراية لهم بشؤون التسيير، بما يمكن وصفهم بالهواة لقلة أو لانعدام التجربة لديهم، وكذا يجب أن تشمل هذه العملية بقية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، بإجراء تكوين حقيقي لدورات متخصصة طيلة العهدة الانتخابية وتكثيفها في بداياتها على الأقل، ومن ثم وضماناً لذلك يجب سن نظام قانوني خاص بالمنتخب المحلي يضبط حقوقه وواجباته لا سيما التكوين، مع ضرورة إنشاء مراكز خاصة بتكوينهم⁽²⁾، وتلحق بها مراكز دراسات تتولى البحث في ضبط كل ما يتعلق بتكوين وإعادة تكوين المنتخبين المحليين، وصولاً لتحديد الوسائل والظروف الملائمة لتحقيق النجاعة المطلوبة في ذلك.

إن الطريقة المنتهجة في التكوين المتمثلة في الأيام الدراسية والملتقيات التي تدوم يوماً أو يومين أثبتت عدم نجاعتها، فضلاً عن أنه تقديمها يتم بشكل نظري، ولتفادي ذلك وتجاوز سلبياته يجب حينها ابتداء طرق وكيفيات مختلفة ومبتكرة، كإيجاد محفظة للتكوين علمية وعملية وتستجيب لواقع التسيير وتوجد حلولاً لأهم الإشكالات المطروحة، والاستعانة بوسائل الاتصال الحديثة في عقدها كوسيلة إضافية، مع اتخاذ

= بمنصب قيادية لها أثر مباشر على حسن سير الوحدات المحلية. أنظر في ذلك: عزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 18. وكذلك: حسبية عمارة، المرجع السابق، ص 126.

(1) لذلك يجب تعريف أعضاء ورؤساء المجالس المحلية بطبيعة دورهم، وتدريبهم على التفاعل مع المواطنين المحليين وتوسيع مساحة الحوار والمناقشة والتفاوض وقبول الاختلاف والنقد، وكذلك إتقان استخدام وسائل التواصل الاجتماعي التي باتت لغة العصر.... أنظر: فؤاد سمير الديب، نحو مجالس محلية حقيقية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2016، ص 46.

(2) يتم ذلك بإعادة فتح مركز الإعلام والتوثيق للمنتخبين المحليين من جديد. أنظر: مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 51.

تخصص وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، عديد المدارس والمعاهد المتخصصة في تكوين أعوان الإدارة المحلية، ويتمثل أهمها في: المدرسة الوطنية للإدارة، المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، المدرسة الوطنية لمهندسي المدينة...، وتستعين كذلك بـ: جامعة التكوين المتواصل، الجامعات الوطنية.

التدابير الملائمة لاستمرارية العملية التكوينية، ووجوبية تحديد مخطط للتكوين يتم تنفيذه خلال العهدة الانتخابية، تُرصد له أموالاً من ميزانية كل جماعة لتغطية مصاريفه، كما لها الانخراط في مبادرات فردية بالاستفادة من الخبرات المحلية من جهة، وبالإشتراك مع جماعات أخرى في نفس الولاية أو خارج الولاية من جهة أخرى، لتفويت الفرصة على الإدارة المركزية وانتظار تدخلها في كل مرة من خلال الدعم الفني والمعونات المالية، كما يُستحسن في هذا الشأن تفعيل التعاون اللامركزي الدولي لتحسين كفاءة واستعداد المنتخبين المحليين، بما يعود بالنفع المؤكد على تسيير الوحدات المحلية.

ثالثاً: واقع التكوين في الجماعات الإقليمية.... الجهود الحكومية بين مساعي العصرية واستمرار

العشوائية والتجاهل

كما سبق وأن تم التأكيد على أهمية التكوين في ترقية الأداء وتحقيق الكفاءة والفعالية، إلا أن ذلك يستلزم عملاً منهجياً مخططاً واقعياً قابلاً للتنفيذ وتحقيق أهدافه، لذا سنسرد استراتيجيات الدولة في هذه العملية المهمة.

1- استراتيجية تكوين الموظفين والمنتخبين المحليين: في إطار مرافقة سياستها الإصلاحية ولغرض تطوير الكفاءات وتحسين نوعية الخدمات التي يقدمها موظفيها، تبنت وزارة الداخلية والجماعات المحلية، استراتيجية تكوين للفترة الممتدة بين سنوات (2015) و(2019) تمحورت حول النقاط الآتية:

أ- الاعتماد على التكوين القاعدي والتكوين التحضيري: الاهتمام بتكوين الموظف يجب أن يكون منذ التحاقه بمنصبه، حتى يتم الترسخ لديه لثقافة المرفق العام وثقافة الدولة، كما أنه يسمح له باكتساب معارف وخبرات، تسمح له بالتأقلم السريع مع مهامه الجديدة والمحيط المهني.

ب- تكوين الإطارات: تلعب هذه الفئة من الموظفين التي تشغل مناصب ووظائف علياً دوراً هاماً في تنفيذ ونجاح الإصلاحات، إذ تقع على عاتقهم مهمة وضع حيز التنفيذ سياسة الدولة الهادفة إلى تحسين وترقية الخدمة العمومية، لاسيما في ظل التوجه الجديد الرامي إلى تنويع موارد الجماعات المحلية، وتعزيز الدور الاقتصادي للبعث بالتنمية المحلية، وعليه فتكوين هذه الإطارات يعد محورياً أساسياً ضمن استراتيجية تكوين القطاع، كما يأتي:

- الانفتاح على القطاعات المكونة (مؤسسات التعليم العالي والتكوين المهني): للاستفادة من نتائج الخبرات والبحوث والدراسات التي تقوم بها هذه القطاعات، والتي من شأنها إثراء وتعزيز معارف وخبرات الموظفين والإطارات، وعلى هذه الأساس تم التوقيع على عدة اتفاقيات مع:

- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي: من خلال جامعتي الجزائر 1 والجزائر 3، جامعة البليدة 2، جامعة المسيلة، جامعة التكوين المتواصل.
 - وزارة التكوين والتعليم المهنيين: المعهد الوطني للتكوين والتعليم المهنيين، الديوان الوطني لتطوير التكوين المتواصل وترقيته، المركز الوطني للتعليم المهني عن بعد.
 - مؤسسات تكوين تابعة لقطاعات أخرى: يتمثل في المعهد العالي للتسيير التخطيط، معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي، مركز تطوير الطاقات المتجددة.
- انتهاج نظام التكوين عن بعد: وذلك لتعزيز إمكانيات شبكة التكوين التابعة للقطاع، إذ يتم حاليا إعداد قاعدة رقمية للتكوين الافتراضي.
- الانفتاح على التجارب الأجنبية: تعرف أنماط التسيير في الآونة الأخيرة عدة تطورات على الصعيد الدولي، لا بد من مسايرتها والسهر على تبادل الخبرات مع الدول الرائدة في هذا المجال لضمان تعزيز كفاءات ومعارف إطارات القطاع، وفي هذا الإطار تم التوقيع على عدة اتفاقيات مع عدة دول كدول الاتحاد الأوروبي (فرنسا، إسبانيا، هولندا) والصين وكندا⁽¹⁾.
- 2- حصيلة تكوين مستخدمي ومنتخبي الجماعات الإقليمية: تشرف الدولة ممثلة في الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية بصفتها سلطة الوصاية على العمليات المتعلقة بتكوين مستخدمي ومنتخبي هذه الجماعات، وتعتبرها ذات أهمية قصوى في تحسين سير المرافق العمومية، فاهتمام الدولة بالموارد البشري نابع من قناعتها بأنه أساس نجاح أي سياسة عمومية⁽²⁾، لذلك اعتمدت على استراتيجية تكوين شاملة لمختلف الميادين التي تهتم القطاع من أجل مورد بشري كفاء، ومؤهل لتجسيد وإنجاح كل هذه الإصلاحات عبر برامج متعددة السنوات (2015/2019)، سمحت بتكوين (83495) موظف ومنتخب

⁽¹⁾ أنظر في ذلك: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>. تاريخ الزيارة: 2017/09/11 على الساعة: 21:25 مساء.

⁽²⁾ وقد شدّد الخطاب الرسمي على أهمية التكوين، ففي خطاب لرئيس الجمهورية يؤكد ذلك بالقول: "إننا على يقين من أن التغيير الحقيقي سيتم من خلال التكوين ومطلب الاحترافية، يعني أول ما يعني الموظفين الإقليميين السامين وكذا المنتخبين". أنظر: خطاب رئيس الجمهورية ليوم 2008/07/26، أمام الولاية، رؤساء الدوائر، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية لبلديات الجزائر، <https://www.djazairss.com/elmassa/9797>، تاريخ الزيارة: 2019/06/12 على الساعة: 15:13.

محلي لغاية اليوم قبل نوفمبر (2018)، وكذا انطلاق أولى دورات التكوين عن بعد عبر القاعدة الرقمية للقطاع⁽¹⁾.

⁽¹⁾ في إطار العمليات التكوينية، فقد تمّت عدة عمليات تكوينية تمثلت في:

- 1- بالنسبة للمنتخبين المحليين:
 - سنة (2014): تكوين كل رؤساء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر الذين عددهم (1541)، وهدفت الدورة إلى تمكين دور المنتخبين في تحقيق التنمية المحلية، وتزويدهم بالمعارف لأجل ضمان تسيير أفضل للشؤون المحلية.
 - سنة (2018): تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية (1541)، وتهدف إلى تكوين المنتخبين في بداية عهدتهم واستلامهم مهامهم حتى يتمكنوا من مواجهة التحديات، وكذا الرهانات التي ستواجههم طوال عهدتهم الانتخابية، وتعرفهم بصلاحياتهم وسلطاتهم وتعزيز قدراتهم التسييرية والقيادة على المستوى المحلي.
 - سنة (2018): دورة تكوينية في مجال الديمقراطية التشاركية، امتدادا لتكوين إطارات بعدد (144) منتتمين للإدارة الإقليمية، وتم تكوين رؤساء المجالس التابع له هؤلاء الإطارات في هذه البلديات سنة (2017)، بهدف تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية وتطبيقها على أرض الواقع، وإشراك المواطنين وممثلي المجتمع المدني في العملية التشاركية، تمت بالتعاون مع برنامج دعم تنفيذ اتفاق الشراكة.
 - 2- الأمانة العامون للبلديات (الإطارات):
 - سنة (2014): تكوين (1541) أمين عام بلدي، والهدف كان تعزيز إمكانياتهم في تسيير شؤون بلدياتهم.
 - سنة (2017): استفاد (125) أمين عام بلدي موزعين على خمس دورات، في مجال التسيير المالي للبلديات، وقد أشرفت عنه الوكالة الفرنسية للتنمية.
 - 3- مستخدمي البلديات:
 - سنة (2014): تكوين في الصفقات العمومية للمكلفين بها في كل البلديات، لتحسين أداء المكلفين بالصفقات العمومية على مستوى البلديات، وتمكينهم من تعزيز معارفهم في هذا المجال.
 - سنة (2016): (74) مهندس، وفي (2017): (175) مهندس، تهدف هذه الدورة إلى تعزيز كفاءة المهندسين في المجالات المرتبطة بالتسيير الحضري للمدن، وفي سنة (2018) دورة تكوينية للمهندسين التسيير التقني والحضري والمهندسين المعماريين لفائدة الإدارة الإقليمية في مجال التسيير التقني والحضري.
 - سنة (2017): تكوين (540) متصرفا بلديا تم توظيفهم حديثا و(416) متصرفا لسنة (2018)، بهدف إشباعهم بمفاهيم ومبادئ المرفق العام، والسماح لهم بالتكيف مع محيطهم المهني.
 - سنة (2015) و(2016): تم تكوين (1541) رئيس مكتب مكلف بالحالة المدنية البلدية، بهدف تعزيز معارفهم في مجال الحالة المدنية وكذا ضمان تطبيق القوانين والتنظيمات السارية المفعول.
- كما تم تسجيل عمليات تكوينية أخرى، تمثلت في تكوين المكلفين بالاستقبال والتوجيه على مستوى الإدارة الإقليمية سنة (2014)، لفائدة (930) عونا مكلفا بذلك، وكذا أثناء التكوين في إطار التبرص لمستخدمي الإدارة الإقليمية مست (11457) موظفا، وتكوين (5724) عون شباك سنة (2016)، وتكوين الأعوان المكلفين بصيانة المساحات الخضراء لفائدة (3355) عوناً، وكذا عمليات تكوينية بادرت بها الولايات لصالح الجماعات الإقليمية.
- أنظر: مجلة الداخلية، المرجع السابق، ص 76-77. وكذلك: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية: <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>، تاريخ الزيارة: 2019/07/22، على الساعة: 21:45.

- تنفيذًا للاستراتيجية القطاعية الخاصة بالفعالية الطاقوية وتعميم الطاقات المتجددة وفي إطار برنامج الشراكة الجزائرية-الألمانية، تم اطلاق في 2019/06/30 دورة تكوينية لفائدة (52) موظف، على مستوى المدرسة الوطنية لمهندسي المدينة بتلمسان.

تهدف هذه الدورة المسجلة ضمن مخطط العمل للسنة الجارية الرامي لتعميم استعمال الطاقة الشمسية على مستوى المدارس الابتدائية، وإلى تعزيز قدرات المسؤولين المحليين في هذا المجال، حيث سيستفيد رؤساء مشروع الطاقات المتجددة، ورؤساء المصالح على مستوى مديريات الإدارة المحلية عبر (26) ولاية من غرب الوطن من تكوين نظري وورشات تطبيقية لمدة أربعة (04) أيام، وكذا ضمان التأطير التقني للجماعات المحلية، بخصوص إعداد دفتر شروط نموذجي متعلق بتزويد المدارس الابتدائية بالطاقات المتجددة⁽¹⁾.

إن مسألة التكوين عملية ذات أهمية قصوى يجب أن تتكاتف الجهود بشأنها بين كافة المتدخلين، واستغلال كل الوسائل المتاحة له لإنجاحه، فلا يجب أن نغفل عن الأحزاب السياسية كذلك فيها والدور الذي تستطيع لعبه، بتكوين وتدريب مناضليها من خلال الممارسة الميدانية للأنشطة السياسية، ومن ثم تقديمهم للانتخابات كمرشحين لهم الاستعدادات اللازمة والجاهزية الكافية من مهارات المشاركة والتسيير، وقد يعتبر تبني مبدأ التمييز الإيجابي بين المواطنين كقيد على حق الترشح للانتخابات المحلية مؤقتًا، للاعتماد على الكفاءات المحلية العلمية للتسيير، إضافة إلى إيجاد جهاز مستقل مختص بتكوينهم دوريًا خلال ممارستهم للعهد الانتخابية⁽²⁾.

المطلب الثاني

تعزيز المساءلة والشفافية كآليات لمكافحة الفساد الإداري المحلي

يعد الفساد الإداري أحد أشكال الفساد المنتشرة في كل دول العالم لكن بمستويات متباينة بينها، وهو مرتبط بالإدارة العامة مركزية كانت أو محلية، بل تعداه ليطل حتى القطاع الخاص، فلا خلاف بشأن أن له الأثر السلبي المؤكد على التنمية المحلية.

⁽¹⁾ موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تاريخ الزيارة: 2019/07/28، على الساعة: 22:45.

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/arl>

⁽²⁾ فايزة يوسف، "عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية"، المرجع السابق، ص221.

انتشر الفساد بدرجة كبيرة في الإدارة المحلية شأنها في ذلك شأن الإدارة المركزية، لوجود كثير من المخالفات المتعددة الأوجه التي يرتكبها منتخبي المجالس الشعبية المحلية وكذا موظفي الإدارة المحلية، تظهر من خلال القضايا المرفوعة أمام القضاء والإدانات، وكذا العقوبات المسجلة بخصوصها أيضا هذا دون الحديث عن وجود أرقام رسمية.

تساهم عوامل عديدة وتتدخل في انتشار الفساد واتساع رقعته، يتقدمها العنصر البشري كونه فاعلا رئيسا فيه لدوره في التسيير ضمن إدارة الجماعات الإقليمية، وكما قد أدت ضعف الرقابة الشعبية التي تسمح بالتصدي له على المستوى المحلي، فضلا عن مسببات عديدة أخرى.

تستدعي الضرورة لمكافحة الفساد بكل أنواعه وصوره والحد منه، لحماية المصلحة العامة من خلال توفير الحماية اللازمة للقيم والموارد المحلية، بما تتحقق معه حكمة ورشادة الإدارة الإقليمية، لذا فإن تعزيز المساءلة والشفافية على المستوى المحلي آليات تدفع في هذا الاتجاه، إضافة لجملة آليات أخرى تتجه صوب ذلك، لذا فسننظر لاعتبار الفساد الإداري معيق للتنمية المحلية، ثم التطرق لتعزيز الشفافية والمساءلة كآليات وسبل تجسيدها في التصدي لمكافحة الفساد والحد منه.

الفرع الأول

الفساد الإداري معيق للتنمية المحلية

تعرف إدارة الجماعات الإقليمية وتعاني مما يصيب غيرها من الإدارة العمومية، وتتأثر ببيئة ومناخ العمل الإداري من الظواهر السلبية التي تؤثر على الأداء والجودة، يتقدمها الفساد الإداري الذي يساهم في تخلفها ويكبح تقدمها وتطويرها، فضلا عن تأثيره على مسار التنمية المحلية واستدامتها.

أولا: مفهوم الفساد الإداري

يمكن النظر للجماعات الإقليمية من خلال الأدوار التنموية التي تكلف بها، أنها تلعب دورا محوريا في التنمية المحلية، بيد أن الفساد الذي يتولد لعدة أسباب على مستواها يساهم بشكل أو بآخر في الحد من تعظيم مكانتها، فضلا عن ترقية أدائها وفعاليتها، لذا سنتولى التعرض لمفهوم الفساد الإداري من مقارنة أثره على التنمية المحلية.

يعرف الفساد الإداري على أنه تلك الانحرافات والسلوكات العمدية التي يأتيها الموظف العام، المخالفة للقوانين والتنظيمات والتعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري، والتي تتعارض مع القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع وأجهزة الوظيفة العامة، لتحقيق مصالح وأهداف شخصية بعيدة عن المصلحة العامة⁽¹⁾.
يُنصب الفساد الإداري على كل الأنشطة والممارسات المخالفة للقوانين والأخلاق، واللوائح والنظم التي تحكم العلاقة بين الموظف العام والوظيفة التي يشغلها، وكذلك العلاقة مع الجمهور، ويتأتى له من ورائها الحصول على نفع خاص مادي أو غير مادي⁽²⁾.

يتميز الفساد الإداري بجملة خصائص تُساهم فيها مجموعة من العوامل المتعددة، والتي كانت سبباً في انتشاره وتعدد مظاهره وتحوله مما تجعله يستفحل ويتطور، وتصبح محاولات إصلاحه والحد منه عسيرة لتعقيداته، فهو يتخذ أشكالاً وعناصر عديدة يصعب الإحاطة بها والتصدي لها كالرشوة والاختلاس، وسوء استغلال السلطة لتحقيق مكاسب شخصية، ويعتبر الفساد عمل خطير مستتر تحيط به كثير من السرية والخوف إضافة إلى كونه سريع الانتشار⁽³⁾، ولقد بات منظماً مخططاً له لشموله على عدة أطراف، فعملياً يتم بين موظف عمومي، ومن يتعامل معه، وطرف ثالث عادة ما يكون وسيط أو وكيل عن الأطراف الأولى، فيصبح الأمر معقداً ويزداد صعوبة في الكشف عنه ومكافحته، كما أنه عادة ما يتسم الفساد بعنصر المغامرة أو المخاطرة⁽⁴⁾.

ثانياً: مسببات الفساد الإداري

تساهم الثقافة المجتمعية من خلال نظرتها لظاهرة الفساد الإداري في تفشيها، واتساع انتشاره بقدر ما تؤدي دوراً مهماً في محاربتها والحد منه، لذا فلا يمكن التغاضي عن الدور المهم للإصلاح المجتمعي من

(1) عبد العالي حاحة، "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012/2013، ص58-59.

(2) عامر عاشور أحمد، الفساد الإداري في القطاع العام مفهومه وأنواعه وأسبابه ونتائجه، المؤتمر السنوي العام: نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2010، ص206.

(3) يتسم الفساد بالسرية لكونه يخالف القوانين والمجتمع أو الاثنين معاً، فيما يبقى هاجس الخوف لارتباطه بالسبب الأول من جهة ومخافة اكتشاف الأمر من جهة ثانية، وهو سريع الانتشار داخل الوحدات المحلية خاصة عندما يكون ناتجاً عن كبار المسؤولين، مما يمكنهم من الضغط على باقي موظفي الإدارة طوعاً أو كرهاً للانخراط في مسارهم والسير على خطاهم. أنظر: محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2011، ص102.

(4) نواف سالم كنعان، "الفساد الإداري المالي - أسبابه، أثاره، وسائل مكافحته"، مجلة الشريعة والقانون، العدد(33)، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات، 2008، ص86.

خلال منظومة المجتمع القيمية والتربوية، وبما أنه مرتبط بأبعاد مختلفة ومتنوعة⁽¹⁾، فتتعدد الأسباب التي تؤدي إليه على مستوى إدارة الجماعات الإقليمية، ويمكن ردها إلى مجموعة نقاط كما يلي:

1- أسباب اجتماعية: وجود ثنائية من القيم هي القيم المجتمعية والقيم التنظيمية الرسمية، الأمر الذي يؤدي إلى حدوث تعارض بينهما، ويؤثر ذلك في سلوك وأداء الموظفين⁽²⁾.

2- أسباب إدارية قانونية: فمن الناحية الإدارية ما تشهده الوحدات المحلية من تضخم لأجهزتها الإدارية، له آثار سلبية على سير العمل الإداري، بعض منها يدخل ضمن مظاهر الفساد الإداري كإهمال والتكاسل، والواسطة، والمحاباة، والمحسوبية، والرشوة كوسيلة لإنهاء الخدمة أو للحصول على المكافآت والحوافز⁽³⁾، إضافة إلى ذلك ضعف الإدارة وسوء التنظيم، وماله من عواقب على الجماعات الإقليمية فهي على ضعف جهازها الإداري، تُعاني سوء توزيع للوظائف والتخصص وعدم ملاءمة الاختصاصات مع الإمكانيات، مع تغليب النزعة نحو مركزية القرار المحلي، وعدم فعالية التفويض إن وجد، ضعف التشاور والمشاركة بين هيئات التداولية والتنفيذية، كثرة القيود وتعقد الإجراءات، ضعف الرقابة الإدارية والحصانة النسبية للمسؤولين من المساءلة، ناهيك عن طريقة اختيار الموظف العام المحلي ومدى توفره على مؤهلات مناسبة للمنصب، وما يوفره هذا المنصب من مزايا تتعلق بالأجر العادل مع مقتضيات المعيشة والوضع الاقتصادي، وبالمحصلة فإن كل مظاهر القصور والتسيب والتخلف الإداري تؤدي كلها إلى الفشل المحتوم الذي يكون سبباً في صناعة الفساد الإداري⁽⁴⁾.

فيما يتجلى القصور في المنظومة القانونية والتي تعد سبباً آخرًا يؤدي للفساد الإداري، وجود تشريعات لا تتجاوب مع واقع الجماعات الإقليمية، بمعنى تعطيلها أو لا يتم تنفيذها على نحو من المساواة، فضلاً عن كونها تفتقد للردع اللازم وتحوز على كثير من الثغرات، التي تنتج عن غموض تفسيرها، وكذا عدم

(1) تتحدد أسباب الفساد الإداري على الأغلب في سببين رئيسيين، يتمثلان في الرغبة في الحصول على منافع غير مشروعة ومحاولة التهرب من الكلفة الواجبة. أنظر: مبارك لسوس، "دور الحوكمة المحلية في مواجهة الفساد"، أبعاد اقتصادية، العدد (01)، المجلد (02)، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2012، ص 164.

(2) محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 114.

(3) أنظر في ذلك: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 72.

(4) محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 117.

وضوحها، مما يجعل تطبيقها وفق رؤى مختلفة متغايرة بين وحدات متماثلة⁽¹⁾، هذا نتاج جلب نصوص مقارنة لبيئة مختلفة بسبب التسرع في تنفيذ رغبة سياسية مزاجية.

3- أسباب اقتصادية: يلعب العنصر الاقتصادي دوراً مهماً ويعد دافعا في ظهور وانتشار الفساد الإداري، وهذا لاتساع دور الجماعات الإقليمية ورقعة تدخلها في كل المجالات المحلية، ولعجزها المالي أيضا فهي تعتمد بشكل كبير على إعانات الدولة والصناديق الخاصة، ومع احتكار صناعة القرار لدى المسؤولين المحليين وغياب الشفافية، ما يكسبهم قوة نفوذ تحوم معها الشكوك حول شبهات الفساد المالي، كما يعد ضعف أجره الموظفين عاملاً محفزاً لانخراطهم في منظومة الفساد، من خلال ضياع مداخيل مفترضة للبلدية أو قبولها بنسبة أقل منه بالتعاضد وعدم متابعة تحصيل مواردها، وعندما يندمج مع التكتل الشديد والسرية والاحتكار تجعل منه مجالاً اقتصادياً مغلقاً، لا سيما في ظل غياب المساءلة والمحاسبة.

4- أسباب سياسية: نظراً لطبيعة الجماعات الإقليمية السياسية لاشتراك الأحزاب السياسية في تشكيل هيئاتها التداولية وعن طريق الانتخاب، فإن غياب التوافق بين أعضائها يشكل عاملاً مساهماً في ظهور الفساد الإداري، سواء من طرف الأغلبية باحتكارها القرار والحصول على مزايا تفضيلية، أو عند غياب الأغلبية المريحة فيتم البحث عن التكتلات لصناعة التوازن، من بين ما يبرز فيها الابتزاز وشراء الذم التي يكون لها ثمنها على حساب المصلحة العامة، هذا فضلاً عن غياب إرادة سياسية حقيقية تتصدى للفساد نتيجة فساد الحياة السياسية والإدارية، فأنتجت وضعاً هشاً يتسم بضعف الرقابة السياسية، الإدارية والشعبية.

يتجلى كذلك الفساد الإداري في البلديات التي يتم انتخاب كل أعضاء هيئتها التداولية، وكذا تشكل مجلسها التنفيذي من المنتخبين بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يمارس صلاحيات عديدة ومعقدة بمساعدة نوابه، هؤلاء الذين قد يفتقدون للخبرة والكفاءة اللازمتين للتسيير، كونهم نتاج اقتراع عام يجوز للجميع أن يترشح فيها دون شروط المؤهل والكفاءة فضلاً عن قلة تجربتهم، الأمر الذي يوقعهم في أخطاء، ينظر لها وتعتبر قضايا فساد لعدم درايتهم الكافية بدواليب التسيير، والتحكم وتحليل النصوص القانونية والقدرة على تطبيقها على النحو الأسلم، كما يؤثر ضعف رواتب ومكافآت المنتخبين المحليين التي لا تتماشى وحجم المبالغ الكبيرة التي يتعاملون معها وفي غياب رقابة ترافقهم، وكذا من الأحزاب السياسية وضعفها في المجتمع المدني، ناهيك عن عدم خصمهم بحماية قانونية تفضيلية لمواجهة بارونات

(1) في هذا الإطار هناك من يشبه الفساد الإداري بأنه: "الزبدة التي توضع على القوانين والنظم والإجراءات الإدارية الجامدة ليسهل هضمها وتطبيقها". نقلا عن: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص54.

الفساد المتغولة محلياً، بقي فقط أن نذكر أن الولاية كجماعة إقليمية تنظيماً مغاير للبلدية، وبالتالي هي مختلفة عنها في التسيير.

ثالثاً: مظاهر الفساد الإداري

تقول الفساد على تسيير الجماعات الإقليمية وبات يطبعها وميزة ملاصقة لوجودها، كما أنه يختلف عن بعض الصور التي تشكل مظاهر للتخلف الإداري أو ما يسمى بالأمراض الإدارية⁽¹⁾، وقد لخصها الخطاب الرسمي في نهاية الألفية الثانية عندما يؤكد بالقول⁽²⁾: "ها أنذا أقولها، صراحة، بلا موارد ولا مدهنة: إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسات المحاباة، ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة، ونهبها بلا ناهٍ ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات ونفرت أصحاب الضمانات الحية والاستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة

⁽¹⁾ يمكن التمييز بين الفساد الإداري والأمراض الإدارية أو التخلف الإداري، بمعنى أنه ليس كل سلوك أو انحراف يمكن وصفه بأنه فساداً، فالتخلف الإداري يأخذ صوراً مختلفة، مثل:

- 1- التضخم الوظيفي: كثرة الموظفين عن حاجة الإدارة الفعلية لهم.
 - 2- الترهل التنظيمي: كثرة عدد الوحدات والمكاتب والمصالح، بعبارة أخرى تكبير دائرة صغيرة تعظيماً لمنزلة القائم بها.
 - 3- التماطل والتماهل والتسيب والتمارض والتغيب، والنظر للوظيفة على أنها تشريفاً.
 - 4- الروتين واستطالة الإجراءات وبطنها، فضلاً عن التفسير الضيق للقانون والنظر إليه باعتباره غاية لا وسيلة للتنظيم الاجتماعي، والبيروقراطية بمعناها السلبي من خلال التعالي على المواطنين وعدم المساواة بينهم.
- أنظر في ذلك: عبد القادر الشخلي، "دور القانون في مكافحة الفساد الإداري المالي"، المؤتمر العربي الثالث في الإدارة: القيادة الإبداعية والتجديد في ظل النزاهة والشفافية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، لبنان، 2002، ص389.

5- البيروقراطية هي إحدى العقبات التي تواجه الجماعات الإقليمية لتحقيق أهدافها وكذا تطويرها، تمثل مظهرًا من مظاهر الفساد الإداري كما يمكن اعتبارها العدو لكل إصلاح على مستوياتها، تصاحبها جوانب سلبية كالتعقيد، المركزية، التمسك بالروتين الوظيفي وعدم المرونة، البطء في اتخاذ القرارات، الالتزام الحرفي بالقانون...، تتسم بعدم المسؤولية وبالتعطيل وأحياناً بالطغيان والاستبداد.

أنظر: شافية جاب الله، "واقع ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحته"، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية، العدد (01)، المجلد (02)، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013، ص103.

⁽²⁾ خطاب رئيس الجمهورية: السيد عبد العزيز بوتفليقة، يوم 29 ماي 1999، مجلة مجلس الأمة، العدد (03)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 1999، ص09.

العمومية تشويها ما بعده تشويه"، والأمر ذاته ينعكس على الجماعات المحلية وتعانيه بذات القدر، والقول يصدق عليها ويشملها كونها جزء من الإدارة العامة في الدولة⁽¹⁾.

يرتبط انتشار الفساد الإداري في الدول ومؤسساتها بالظروف الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، والثقافية التي تعيشها، وتتأثر الجماعات الإقليمية بهذا التفاعل وطنياً وذاتياً، فيظهر الفساد في عدة صور وأشكال، يتطور بتطور الوسائل المستخدمة به خاصة التكنولوجية منها، واستفاد من مؤثرات العولمة لتتعدى حدوده الدولة الواحدة، نوجزها في مجموعات تمثل أوجه للانحرافات التنظيمية، السلوكية، والجنائية، كما يلي⁽²⁾:

1- الانحرافات التنظيمية: ترتبط بالموظف عن المخالفات التي تصدر عنه أثناء تأدية مهامه⁽³⁾، وتتجلى في عدم طاعة الرؤساء من خلال عدم الالتزام بأوامر الرؤساء⁽⁴⁾، إفساء الأسرار المهنية (الوظيفة العامة)⁽⁵⁾، والإهمال الوظيفي.

(1) اسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص 55.

(2) للمزيد من التفاصيل أنظر: محمود محمد معابرة، المرجع السابق، ص 129. وكذلك: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 382.

(3) التفرغ للوظيفة العامة التزاماً على عاتق الموظف، وذلك بأن يُسخر كل وقته وإمكاناته لوظيفته، لإعطاء الصورة الطيبة احتراماً لهيبة الدولة أو إحدى هيئاتها ومؤسساتها، وكذلك للوظيفة التي يشغلها بذلك فممارسة نشاط آخر أي الجمع بين وظيفتين يعد مخالفة للقانون إلا بموجب ما يسمح ويرخص به كمنشأ ثانوي، كما ورد بالمادة (43) من الأمر (03/06) المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

(4) يعتبر المشرع الجزائري طاعة الرؤساء واجبة متى كانت هذه الأوامر واجبة عليهم، بمعنى الانحياز لتطبيق القانون عند تلقي الموظف تعليمات من رئيسه مخالفة للقانون، وإعطاء الأولوية لتطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة، أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 156.

(5) تطرق المشرع الجزائري لهذا الواجب في المادة (48) من الأمر (03/06) المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، التي تنص على: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو أطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

والمشرع الجزائري في المادة (49) من القانون الأساسي للوظيفة العامة لم يكتف بإلزام الموظف بالمحافظة على السر المهني، بل ألزمه باتخاذ جميع الإجراءات الاحتياطية لمنع إفساء الأسرار المهنية ومن قبيل هذه الواجبات ضرورة السهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها، كما منع على الموظف كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية. أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 391.

2- الانحرافات السلوكية: يتمثل في انحراف السلوك الوظيفي للموظف العام، وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفاته الخاصة به التي تحتوي على مجموعة من الظواهر السلبية السلوكية، في عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، المحسوبية والمحاباة، سوء استعمال السلطة، الوساطة⁽¹⁾.

3- الانحرافات الجنائية: هي تلك الجرائم التي تصدر من الموظف أثناء وظيفته، التي تتعلق بإخلال الثقة العامة والمصلحة العامة، وواجبات الوظيفة العامة وتقديم المصلحة الخاصة، ولعل أهم مظاهرها الرشوة، التزوير، الاختلاس.

رابعاً: آثار الفساد الإداري على الجماعات الإقليمية

غني عن البيان أن الفساد الإداري ظاهرة تهدد فعالية ونجاعة إدارة الجماعات الإقليمية، وبالنظر لوضعيتها فهي تعاني من ضعف مستديم بخصوص العجز الذي تعرفه المالية المحلية، ونقص كفاءة المورد البشري بالنسبة للموظف المحلي، والصراعات السياسية بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية، فضلاً عن الأدوار التنموية الكبيرة لها التي لا تقابلها إمكانيات وقدرات كافية، مما يزيدا لا محالة منه أي الفساد الإداري تخلفاً على كل الأصعدة، تظهر في جملة من الآثار تعيق تقدمها وإشباع الحاجيات العامة لمواطنيها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، ولكونها لا تسعى بالمقام الأول للربح فستؤدي إلى تعطيل المصلحة العامة والإضرار بها⁽²⁾، وتتجلى أهم آثاره في:

(1) يُنظر للوساطة من خلال ثلاثة أوجه:- منظور قانوني: تستخدم فيه لإنجاز عمل قانوني أو غير قانوني، - منظور الإجراءات الإدارية: يتم استخدامها من أجل مخالفة الإجراءات الإدارية القانونية، أو حين يتقاعس الموظف عن تنفيذ هذه الإجراءات، - منظور الوسيط: كونه صديق الموظف أو أحد معارفه أو تربطه به صلة قرابة، أو أحد أصحاب النفوذ السياسي أو الاجتماعي أو الإداري. أنظر: محمود محمد معاينة، المرجع السابق، ص 181-182.

(2) يظهر الفساد المحلي وينصب عادة في تصرفات إدارة الجماعات الإقليمية، البلدية أو الولاية:

- العقود التي تبرمها الصفقات عمومية أو الاستشارات بشتى صورها أو عقود تفويض المرفق العام كالامتياز، التأجير، التسيير، والوكالة المحفزة، من خلال تقديم امتيازات تفضيلية غير مشروعة ومخالفة مبدأ المساواة، في منحها أو متابعة تنفيذها، وكله يتأتى بغية الحصول على رشوى وهدايا مثلاً.

- تقديم الخدمات العامة، وعمليات توزيع التي تخص برامج السكن، الأراضي الفلاحية، العقارات والمساعدات الاجتماعية وغيرها، بمخالفة القواعد والأنظمة الضابطة لعملية التوزيع ومبادئ المرفق العام، عن طريق المحاباة والمحسوبية باستغلال النفوذ المتبادل، وكذا في تأخير بعض الخدمات لجزر المراجعين لدفع رشوى ومبالغ غير مستحقة للموظفين.

- عمليات التوظيف والترقيات وتسيير الحياة المهنية للموظفين والعمال، وما لها من أثر على حساب الكفاءة والقدرات ومبدأ الحياد، مما يُضعف الإدارة المحلية ويحرمها من تحقيق النجاعة وتجويد المرفق العام بوضع الرجل غير المناسب في مكان لا يليق به، من خلال الالتفاف عن النصوص القانونية واستعمال حيل للحصول على مزايا ومغانم اجتماعية=

1- عرقلة مسيرة التنمية المحلية: يعد الفساد الإداري أخطر معيق للتنمية المحلية، بحيث يؤدي إلى استنزاف الموارد ويحدث خللاً منهجياً تنظيمياً في إدارة العمليات المتعلقة بها، من خلال زيادة نفقات المشاريع التنموية بالرشوة والسرققة والاختلاس من جهة، وفقدان ترشيد القرارات بعدم توجيهها بحسب الأولوية واهتمامات السكان من جهة ثانية، يُضفى عليها المسؤول رغبة شخصية للحصول على مكاسب ذاتية، بحيث تعده الأمر إلى تحديد دفاتر شروط متناسبة، والتغاضي عن مساوئ الإنجاز وتواريخ نهاية أشغالها، زيادة على ذلك تردي نوعية المرافق العامة.

تتأثر التنمية المحلية بالموارد المالية الذاتية وكل استنزاف لها أو توجيهها الوجهة غير الصحيحة، فهو إهدار للمال العام، مما يؤدي إلى تعثر مشروعات التنمية في كل المجالات، وانعدام الفرص بذلك لتحقيق النمو بسبب التبذير والهدر المصاحب لتنفيذ المشاريع التي تحقق لفئات معينة مغانم، كما ينجر عنه تدني إنتاجية الموظفين كماً وكيفاً، لتأثيرات بيئة الفساد على أدائهم وتنازل من معنوياتهم وشعورهم بالإحباط⁽¹⁾.

2- إضعاف المالية المحلية: يتأتى ذلك بحرمان الجماعات الإقليمية من موارد إضافية، وهدر فرصها في الحصول على حقوقها المالية⁽²⁾، من خلال عدم الحرص على تحصيل إيرادات تعود لها، وكذا عدم اللجوء إلى تزويدها من خلال تامين ممتلكات وخدماتها، والتقاعد في البحث عن الشريك الأفضل في تنفيذ مشاريعها أو حال تفويض مرافقها العامة، ينجر عن هذه التصرفات زيادة التكلفة وانخفاض مستوى الخدمة والإنجاز، وكما تساهم في انتشار الأنشطة الموازية غير القانونية، لتنتشئ بذلك بيئة فاسدة طاردة

=سياسية ومالية ووظيفية. للمزيد أنظر: بركنو قوسام، "الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد(05)، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2012، ص259.

(1) أنظر: عامر عاشور أحمد، المرجع السابق، ص217.

(2) من أهم هاته الصور:

- تعقيد الإجراءات والتماطل في إنهاء المواطنين والمراجعين والزبائن لمعاملاتهم المالية.
- تسهيل التهرب من دفع الديون والالتزامات المالية، بإهدار فرص حصول الدولة على حقوقها المالية.
- التساهل في تطابق تنفيذ المشاريع أو نوعية السلع والخدمات مع المواصفات المطلوبة، مما يعد هدراً للمال العام.
- اقتراف العرش في نوعية الإنتاج المحلي مما يهدد ثقة المتعاملين بخدمات المرفق المحلي داخليا وخارجيا، وكذا في منح الصفقات العمومية أو تعطيل وتعسير إجراءاتها.
- تعمد الموظف إفشاء معلومات قاصداً الأضرار بمداخل الإنتاج المحلي، من شأنه تفويت فرص اقتصادية على الجماعات الإقليمية.
- عدم حرص ومسؤولية الموظف بإهماله وأخطائه المتكررة والبسيطة، تكلف إدارته إلحاق الضرر بأموالها أو أموال الغير التي تتحملها في الأخير.

للمزيد أنظر في ذلك: نواف سالم كنعان، المرجع السابق، ص115-116.

للاستثمار المحلي، والذي يزيد من ضعف الجماعات الإقليمية على ضعفها، ويؤثر على مسار التنمية المحلية فيها، مما يفاقم من عجزها المالي وعدم القدرة على أداء مهامها تجاه سكانها⁽¹⁾.

3- رداءة وضعف الخدمات العامة: يظهر ذلك بالحد من تقديم الخدمات على النحو المطلوب في الزمان والمكان، كما قد يؤدي إلى ارتفاع أعباء تكلفتها والمساس بالتوزيع العادل لها، مع قلة جودتها بتريدي نوعيتها، ويستوجب الحصول عليها رشوة أو واسطة.

4- تقويض الديمقراطية المحلية: يشكل نظام الجماعات الإقليمية التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإقليمية، وتأتي لتحقيق أهداف في شتى المجالات المتنوعة لصالح مواطنيها محلياً، فانتشار الفساد يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين بهذا النظام، ومدى قدرته على الاستجابة لمتطلباتهم وتنمية مناطقهم، وكذا على الدولة وكل مؤسساتها.

يلعب الأعضاء المنتخبين دوراً مهماً في إدارة وتسيير الجماعات الإقليمية، ويرتقي بها إلى مكانة متميزة بفضل الانتخابات، فتصبح محطة يحتدم التنافس حولها لأجل الوصول إلى مراتب القيادة والمسؤولية وما تُتيحه من امتيازات، لا سيما في ظل نظامنا الانتخابي الذي لا يفرض شروطاً خاصة أو معقدة، لاعتماده مبدأ الاقتراع العام، فتصبح الانتخابات حينها وسيلة لوصول الفاسدين إلى مراكز السلطة من أجل ضمان حماية أعمالهم الفاسدة، وزيادة مداخيلهم وثرواتهم غير المشروعة⁽²⁾، لا طريقاً سالماً لتطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي.

كثيرة هي الآثار التي يخلفها الفساد الإداري على جميع مشتملات إدارة الجماعات الإقليمية، وعلى القيم الأخلاقية داخل المجتمع وعلى الموظفين العموميين، التي في مجملها تنعكس سلباً على التطور والتنمية المحلية وتمتد إلى المساس بالاقتصاد الوطني والتنمية الوطنية والمصلحة العامة، وإذا كانت تعود على أصحابها بمغانم شخصية إلا أن الفاتورة يتحملها ويدفعها الجميع، بازدياد التكاليف ورداءة التنفيذ والخدمة العمومية والأكثر سوءاً هو انهيار الدولة مؤسساتياً، تنظيمياً، قيمياً، وزعزعة استمرارها واستقرارها، ناهيك عن تقويض أهدافها واستهداف مبررات وجودها⁽³⁾.

(1) بركنو قوسام، المرجع السابق، ص 261.

(2) رحيم حسن العكلي، "الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته"، مجلة الدراسات القانونية، العدد (23)، بيت الحكمة، بغداد، العراق، 2009، ص 09.

(3) أثار الفساد مدمرة ومرعبة على الدولة ومؤسساتها والمجتمع، ومحاولات الحد منه ومكافحته، يستوجب فهمه وتحليله تحليلاً علمياً دقيقاً لبيان مداخل إصلاح منافذ الانحراف التي تساهم في نشره وإشاعته وتطبيعها، ونؤيد ما ذهب إليه الدكتور "عبد القادر الشخلي" حين يقول: "أن الفساد في حقيقته هو أولاً مؤسسات، وثانياً سلوك، وثالثاً قيم اجتماعية، فإذا تم =

الفرع الثاني

تعزيز الشفافية والمساءلة كآلية لتجسيد الحوكمة المحلية

يقصد بالحوكمة أو الحوكمة هي آلية للتدبير الرشيد والحكيم للموارد، بهدف تحقيق التوازن في شتى الميادين، بالإضافة إلى أنها تشكل دعامة ومدخلا أساسياً من أجل الوصول إلى تحقيق التنمية البشرية المستدامة على أرض الواقع⁽¹⁾.

من المنطقي القول أنه بالرغم من القدرة على الحد من الفساد الإداري ومحاصرته، إلا أنه لا يمكن القضاء عليه أو وقفه مرة واحدة فهو آخذ في الانتشار دون توقف، لذا ففي هذا السياق نتناول المساءلة والشفافية كآليتين يتمحور دورهما في مكافحة والحد من الفساد على المستوى المحلي، يعود بنا حتماً إلى إطار أكثر شمولية واتساعاً، يتفرعان منه كجزئيات أو عناصر من مزلته والمتمثل في الحوكمة المحلية⁽²⁾، أو ما يطلق عليها الحوكمة المحلية الرشيدة وأيضاً الحكم الراشد للإدارة المحلية وكذا الحوكمة المحلية، والتي تتمثل في استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾.

إن الاعتماد على مبدأ المساءلة والشفافية يعد أمراً مهماً لحوكمة تسيير الجماعات الإقليمية، والحد من الفساد الإداري فيها، ووجودهما مطلباً أساسياً ومرتكزاً للوصول إلى إدارة فعالة، عصرية وناجعة، وهما

= النظر إليه بهذا المنظور المؤسسي نكون قد قمنا بتحليله تحليلاً علمياً، وتقديمنا خطوة للأمام في سبيل مكافحته المكافحة الفعالة". أنظر في ذلك: عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص 352.

(1) أحمد الحضرائي، المرجع السابق، ص 10. والحوكمة تعتبر أسلوباً جديداً في إدارة شئون الدولة والمجتمع يقوم على أركان أساسية: المساءلة، الشفافية، التمكين، المشاركة، محاربة الفساد. أنظر: سامح فوزي، "الحوكمة"، سلسلة مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، العدد (10)، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2005، ص 18.

(2) - تعد الحوكمة كمنهجية لتحقيق التنمية المجتمعية في الدول النامية، والتعويض عن قصور القطاع الحكومي وإدارته في تحقيق التنمية الشاملة واستدامتها بفعالية وكفاية. أنظر: رانية قطيشات، "المساءلة والشفافية في البلديات"، المؤتمر السنوي العام: نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2010، ص 312.

- تعتبر المساءلة والشفافية من أهم ركائز الحوكمة المحلية تبنى عليها وكدعائم تسندها، يمكن من خلالها الحكم على مدى النجاعة ومن ثم مستوى النتائج المتوصل إليها، وتتمثل إضافة إليهما أي المساءلة والشفافية، في المشاركة، الشرعية، الكفاءة والفعالية، الاستجابة. أنظر: مبارك لسوس، المرجع السابق، ص 176-177.

- تعتبر المساءلة شرطاً أساسياً لمنع إساءة استعمال السلطة، بل بممارستها بأعلى الدرجات الممكنة من الفاعلية والاستقامة والحوكمة، فهي تقطع الطريق على الأعمال غير المشروعة، وكشف أساليب التلاعب والفساد وحماية الصالح العام بشكل أكثر فعالية. أنظر: أحمد الحضرائي، المرجع السابق، ص 08.

(3) مبارك لسوس، المرجع السابق، ص 175.

بقدر الأهمية الإدارية فيجب أن يُرى لهما كإحدى قيم المجتمع المعاصر، وتظل أهمية نشرهما كثقافة مجتمع وتكريسهما في الأنظمة التربوية للناشئة، يؤدي إلى تعزيز الثقة بين المواطن وإدارته، وتحقيق الرضا لدى الموظفين مما يسهم في ترقية الأداء ويزيد في الابتكار والإبداع⁽¹⁾، وعليه سنتبين أمر الشفافية ثم المساءلة كآليتين لذلك.

أولاً: الشفافية

باعتبارها إحدى آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي ومن عناصر الحوكمة المحلية، سنتعرض لمفهوم الشفافية وما يتعلق بأهدافها، وكذا معيارياً مدى استجابة قانون الجماعات الإقليمية على تجسيدها، وسبل تعزيزها ونجاحها في تحقيق المراد منها محلياً.

1- مفهوم الشفافية الإدارية: تعتبر الشفافية الإدارية من أهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري، وهما يشكلان معاً مفهومين متعارضين بينهما علاقة عكسية، فكلما زادت الشفافية في المجتمع في كل المجالات وعلى كافة الأصعدة كلما ارتفعت إمكانية محاربة الفساد والحد منه والسيطرة على أثاره المدمرة، لأن الفساد لا ينمو ويؤتي ثماره السامة إلا خلف السُّتر وفي الخفاء، وفي أجواء الغموض وعدم الوضوح⁽²⁾.

يقصد بالشفافية إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي⁽³⁾، بذلك فهي تشمل كل الوسائل التي تسهل وصول المواطنين إلى المعلومات وفهمهم لآليات صنع القرار، فشفافية التسيير تتيح لهم معرفة القرارات الإدارية المتخذة، مما يسهل رصد أخطاء الإدارة وتسجيل الملاحظات والسلوكات السلبية، بما يوسع في النهاية مجال الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة وتصرفاتها، والتي قد تحرك معها أيضاً رقابات أخرى إدارية وقضائية⁽⁴⁾، فهي بذلك تشير

(1) رانية جعفر قطيشات، حسام محمود أبو حمور، "أثر تعزيز المساءلة والشفافية في البلديات في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، العدد(02)، المجلد(26)، جامعة غزة الإسلامية، فلسطين، 2018، ص212.

(2) رحيم حسن العكلي، المرجع السابق، ص15.

(3) فهي آلية فاعلة في مكافحة الانحرافات والتجاوزات البيروقراطية، ووظيفياً فهي تعني وضوح التشريعات، وتبسيط الإجراءات، ونشر المعلومات، والإفصاح عنها، وسهولة الوصول إليها، بحيث تكون متاحة لكل الأطراف المعنية.

أنظر: بومدين طاشمة، "آليات محاربة الفساد الإداري وبناء الحكم الرشيد دراسة حالة الجزائر"، دراسات استراتيجية، العدد(07)، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2009، ص129.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص162.

إلى تقاسم المعلومات والتصرف في إطار مكشوف شفاف، وغيابها عن الممارسة الإدارية له آثار سلبية على كافة الميادين⁽¹⁾.

لذلك فإذا كانت الشفافية تعني وضوح إجراءات تقديم الخدمات العمومية، وإتاحة كافة المعلومات حولها للجمهور، فهي تقوم على ثلاثة أبعاد⁽²⁾:

- البعد الأول: يتمثل في الإفصاح عن المعلومات بما يعني درجة شفافية الهيئات الحكومية، فيما يتعلق بالمعلومات خاصة برامج التنمية المحلية، وكذا الميزانيات.

- البعد الثاني: يتجسد في تبسيط المعلومات من خلال إزاحة الغموض عليها، والرفع من مستوى وعي المواطنين وفهمهم للقوانين.

- البعد الثالث: هو نشر المعلومات على نطاق واسع يشمل جميع المواطنين، مع سن تشريعات تكفل حرية تداول المعلومات⁽³⁾.

2- أهداف الشفافية: يؤدي تطبيق الشفافية في العمل المحلي في إدارة وتسيير الجماعات الإقليمية، إلى تحقيق جملة من الأهداف إلى جانب مكافحة والحد من الفساد الإداري والمالي، تتلخص في⁽⁴⁾:

- تعزيز الثقة بين المواطن المحلي وإدارته المحلية، من خلال تمكين الجمهور من ممارسة الرقابة الشعبية على تصرفاتها وأنشطتها، مما يجعل قراراتها أكثر تقبلاً.

- ترفع مستوى الوعي عند السكان في مجال حقوقهم وتحفزهم على المشاركة والمطالبة باحتياجاتهم، فضلاً عن نشر القيم الفاضلة داخل المجتمع الإداري.

(1) إن غياب الشفافية وانعدامها يؤدي إلى تهديد مسيرة التنمية وانخفاض معدلاتها، من خلال زيادة فرص التلاعب في الوثائق المالية والمحاسبية، فضلاً عن أنها تشكل بيئة طاردة للمستثمرين وغير محفزة لرؤوس الأموال، وما لذلك من تبعات على التنمية المحلية، لما يثيره من مخاوف وقلق ينعدم معه الاستقرار والتطور.

للمزيد عن آثار غياب الشفافية وانعدامها، أنظر: علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، استراتيجية مكافحة الفساد الإداري والمالي مدخل تكاملي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص203.

(2) أنظر في ذلك: حسين بومدين، إبراهيم بوجامع، "تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد(03)، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013، ص193.

(3) في هذا الإطار قد يُقصد المواطن في تمكينه من حقه في المعلومات وتداولها بالغموض والتعتيم، وذلك باعتماد الموظف حجة السريّة الإدارية، مما يساهم في عرقلة مشاركة المواطنين وشفافية النشاط الإداري المحلي. للمزيد حول السرية الإدارية، أنظر: دليلة بوراي، المرجع السابق، ص395-397.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص163. وكذلك: رانية قطيشات، المرجع السابق، ص319.

- تمكن الإعلام من ممارسة مهامه كسلطة رقابية، وكذا الأجهزة المختصة في رصد الفراغ التشريعي أو التنظيمي، ومن ثم عليها التحرك لسده وإصلاحه.

- التقليل من فرص الفساد على المستوى المحلي، والمساهمة في بناء دولة القانون.

3- مدى استجابة قانون الجماعات الإقليمية لمبدأ الشفافية المحلية: بمتابعة والنظر لقانون البلدية (10/11) وكذا قانون الولاية (07/12)، نجد أن المشرع الإقليمي حاول جاهداً لتكريس هذا المبدأ فيها، ومحاولة منه لمواكبة حوكمة الجماعات الإقليمية وجعل تسييرها شفافاً، من خلال القدرة على متابعة كل قراراتها وكافة تصرفاتها وأنشطتها، فيعني القول أن المجالس الشعبية المحلية شفافة عندما تصيح كالمادة الشفافة الواضحة الزجاجية التي يمكن رؤية تصرفاتها، وكل أفعالها والعلم بكل قراراتها بطريقة مكشوفة للجميع⁽¹⁾، ووردت القواعد التي تحض عليها في قانون البلدية والولاية، كما يلي:

- قانون البلدية (10/11): احتل مبدأ الشفافية فيه موقعا ممتازاً من خلال القواعد المكرسة لذلك، وتسمح بتحقيقه بما يسهم في مكافحة الفساد بتشجيع الرقابة الشعبية، التي جاءت به نصوص مواده في:

▪ يجب أن يتخذ المجلس الشعبي البلدي في مجال إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول أولويات وخيارات التنمية المحلية، باستعمال كل السبل المتاحة، خصوصاً الوسائط الإعلامية المتاحة، كما جاء بإجراء جديد يتمثل في إمكانية أن يقدم هذا المجلس عرضاً سنوياً عن نشاطاته أمام المواطنين⁽²⁾.

▪ تمكين الأشخاص من الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية، كما يمكن الحصول على نسخ منها كاملة أو جزئية لكل ذي مصلحة على نفقته بحسب المادة (14) من قانون البلدية (10/11)⁽³⁾.

▪ بخصوص أعمال المجلس الشعبي البلدي التداولية، ومن خلال المادتين (22) و(26) من قانون البلدية فإنه بمجرد استدعاء أعضاء المجلس إلى دورات المجلس الشعبي البلدي، يُلصق مشروع جدول

(1) سامر علي السيد السقا، "استراتيجية مقترحة لتعزيز الشفافية في المجالس الشعبية المحلية: دراسة مطبقة على المجلس الشعبي المحلي لمركز طلخا"، المؤتمر العلمي الدولي الرابع والعشرون للخدمة الاجتماعية- الخدمة الاجتماعية والعدالة الاجتماعية، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، مصر، 2011، ص1011.

(2) المادة (11) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) تطبيقاً لأحكام المادة (14) من قانون البلدية، تولى المرسوم التنفيذي (190/16) تحديد كليات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، والذي وضع إجراءات الوصول للقرارات البلدية ومستخرجات المداورات، ووضع الضوابط الخاصة بالعملية. أنظر: المرسوم التنفيذي (190/16) المحدد لكليات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

الأعمال عند مدخل قاعة المداولات، وكذا الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، زيادة على ذلك وتكريساً لشفافية النشاط البلدي فإن جلسات المجلس علنية ومفتوحة، فيإمكان مواطني البلدية حضورها ومتابعتها، ولكل مواطن معني بموضوعها أيضا.

▪ يتم تعليق المداولات في الأماكن المخصصة للمصقات ولإعلام الجمهور، وعلى أن يتم نشرها بكل وسيلة إعلام أخرى خلال ثمانية (08) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ⁽¹⁾.

▪ بمناسبة تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي يحتم القانون إعلام الجمهور وعموم المواطنين، بإلصاق محضر تنصيبه في مقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية⁽²⁾، كما أنه يوجب إلصاق بمقر البلدية كل المداولات المتعلقة بتسيير عهده أيضا، وذلك في حالة استقالته، وكذلك التي مضمونها إثبات تخليه عن منصبه⁽³⁾.

▪ لا يمكن تنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا تضمنت أحكام عامة، أو بإشعار فردي للمعنيين بها، على أن يتم إلصاقها في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، بحسب ما جاء في نص المادتين (97) و(98) من قانون البلدية.

- قانون الولاية (07/12): على غرار قانون البلدية تم تكريس الشفافية كذلك في قانون الولاية، من خلال النقاط التالية:

▪ إعلام الجمهور بموعد ومكان إجراء مداولات المجلس الشعبي الولائي فور استدعاء أعضائه، وذلك بإلصاق جدول أعمال دوراته في مدخل قاعات المداولات، وفي الأماكن المخصصة لذلك خاصة الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها كما ورد بالمادة (18) من قانون الولاية (07/12) على: "يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولا سيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها".

(1) المادة (30) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(2) المادة (66) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

(3) المادة (73) والمادة (74) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

▪ وفق المادة (26) من قانون الولاية فإنه تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، مما يعني إمكانية حضور الجمهور لهذه الأشغال⁽¹⁾، وكذلك لوسائل الإعلام وفعاليات المجتمع المدني وكل ذي مصلحة.

▪ بسعي من الوالي يتم إصاق مستخلصات مداوات المجلس الشعبي الولائي، المصادق عليها بصفة نهائية، خلال ثمانية (08) أيام من دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وبمقرات الولاية والبلديات التابعة لها، وبكل وسيلة إعلام أخرى متاحة كالإلكترونية منها⁽²⁾.

▪ تمكين كل مواطن ذي مصلحة من الاطلاع على محضر مداوات المجلس الشعبي الولائي في عين المكان، كما يمكنهم الحصول على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته، حسب المادة (32) من قانون الولاية (07/12)، والذي يتولى التنظيم تطبيق هذه المادة ومازال لم يصدر لحد الساعة في وضع مغاير لحالة البلدية.

▪ عند انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي يتعين تعليق وإصاق محضر النتائج النهائية المتعلقة بانتخابه، في مقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية، بحسب أحكام المادة (60) من قانون الولاية.

▪ تعزيزًا للشفافية وأخذ العلم فيجب نشر قرارات الوالي المتضمنة تنظيمات دائمة عامة، وتبلغ إذا كانت فردية للمعنيين بها، ويتم دمجها ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية⁽³⁾.

4- متطلبات تحقيق مبدأ الشفافية على مستوى الجماعات الإقليمية⁽⁴⁾: لتجسيد هذا المبدأ المهم يستوجب توفر مجموعة عناصر، تتلخص في الآتي:

- وضوح الإجراءات والتشريعات، في لغتها ومرونتها وتطورها، سهولة الرقابة على الإجراءات والقرارات لغرض تقويم الانحرافات بسرعة، وفتح قنوات الاتصال بين أصحاب المصالح والمسؤولين⁽⁵⁾.

(1) لقد تطرقت المادة (27) من قانون الولاية على حق رئيس المجلس الشعبي الولائي طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير المناقشات بعد إعداره، بما يعني أن غير العضو يحق له حضور الجلسات العامة والعلنية مع الالتزام بأدابها، وهذا يعمل على تجسيد مبدأ الشفافية، ويمكن السلطة الشعبية من مراقبة عمل هيئة المداولة على المستوى الولائي. أنظر في ذلك: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص190.

(2) المادة (31) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(3) المادة (125) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(4) سامر علي السيد السقا، المرجع السابق، ص1047-1050.

(5) علاء فرحان طالب، علي الحسين حميد العامري، المرجع السابق، ص184.

- قيام الجماعات الإقليمية بالانفتاح على محيطها بشرح أدوارها من خلال وسائط وطرق متنوعة في ندوات، أبواب مفتوحة، أيام دراسية، لتحقيق الاتصال المستمر والمباشر مع المواطنين والإصغاء اليهم بكل وسائل الاتصال لا سيما الحديثة منها.
- استطلاع رأي المواطنين في البرامج والخدمات المقدمة، ومستقبل أقاليمهم بصفة مستمرة وحوار دائم لتطوير أعمالها، والكشف في عملها أمامهم ليكون واضحًا للجميع.
- تحسين ظروف ووسائل استقبال المواطنين وتوجيههم، ولجوء إدارة الجماعات الإقليمية إلى نشر معلومات مفصلة عن إجراءاتها وسياساتها وخدماتها، وكيفية الحصول عليها من مصالحها أو من الإنترنت.
- تشجيع المواطنين لحضور أشغال المجالس الشعبية المحلية لمعاينة وتطبيق مبدأ علنيتها، بتسهيل وتبسيط إجراءات الحضور من جهة، وتوعيتهم لما لها من أهمية وذلك بشكل دوري ومستمر من جهة ثانية، فضلًا عن دعوة الإعلاميين لمتابعتها بتخصيص فضاء ملائم لهم أثناء انعقاد دورات المجالس الشعبية المحلية.
- إعداد أنظمة توثيق وأرشفة لكل وثائق وقرارات الجماعات الإقليمية، بتقنيات ملائمة ذات جودة ودقة عالية، تتيح الحصول على المعلومات بسهولة وتيسر الاطلاع عليها.
- تكوين وتأهيل أعضاء المجالس الشعبية المحلية في تعزيز الشفافية المحلية، من خلال إكسابهم مهارات التعامل مع الجمهور وتكوين علاقات ناجحة معهم، وتوعيتهم بأهمية الشفافية كعنصر مهم للتسيير الراشد ومكافحة كل أشكال الانحراف.
- العمل على احترام القواعد الضابطة لعمليات التوظيف المحلي باختيار الموظفين على أسس ومعايير علمية بعيدًا عن المحاباة والمحسوبية⁽¹⁾، بتفعيل ضمانات الشفافية والمساواة، تيسير سبل الطعن في القرارات الوظيفية، والاعتماد على الملاءمة والكفاءة في توزيعهم وإسناد الوظائف لهم من جهة، وضمان تقييم الأداء لجميع الموظفين وعلى كافة المستويات، خصوصًا في الترقيات من جهة أخرى.

(1) بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص 124-125.

ثانياً: المساءلة

ترتبط الشفافية بالمساءلة من خلال علاقة تبادلية حيث يعزز أحدهما الآخر، فبدون الشفافية يصبح من الصعب إخضاع الجماعات الإقليمية للمساءلة، وإذا لم تكن هناك مساءلة فنتضاءل قيمة الشفافية⁽¹⁾، لذا لتدعيم وتعزيز المشاركة الشعبية للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني في مساءلة الجماعات الإقليمية، ينبغي تفعيل الشفافية على المستوى المحلي بإيجاد قنوات شرعية للحصول على المعلومات.

1- مفهوم المساءلة: تعتبر المساءلة أحد المكونات الأساسية لمفهوم الحوكمة وتعرّف على أنها التزام المسؤولين الحكوميين للخضوع للمساءلة، وتحمل المسؤولية عن أفعالهم، حيث يجب عليهم تفسير أو تبرير الأفعال التي يقومون بها، فتشمل بذلك سلوكياتهم من حيث مدى التزامهم بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، وأدائهم عن الكفاءة والنزاهة والفعالية في تقديم الخدمة العمومية⁽²⁾.

كما أنها أيضاً الطلب الموجه من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة، لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات الموجهة اليهم وتلبية المهام المطلوبة منهم، وقبول كل أو بعض المسؤولية عن الفشل، وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش⁽³⁾.

تعد المساءلة الوجه الآخر للقيادة والسلطة، وتشمل جانبين مهمين يتمثل الأول في تقييم العمل بداية، ثم بعد ذلك تتم محاسبة القائمين عليه ثواباً أو عقاباً، تقوم على عدة أبعاد لها دور مهم في مكافحة الفساد، تتمثل في الإعلام، التفسير، الحوار، القبول العام⁽⁴⁾.

(1) إن الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان متكاملان يعزز ويقوي كل واحد منهما الآخر، فحيث أنه لا وجود لمساءلة حقيقية إذا لم يكن هناك شفافية كافية، وحيث لا يوجد مساءلة فلن يكون قيمة للشفافية، فهذه الأخيرة تستند إلى علانية القرارات، فبالتالي المخفي أو السري منها لا يمكن مناقشته، لأن الأعمال الخفية من الصعب جداً المساءلة بها. أنظر: رانية قطيشات، المرجع السابق، ص 311.

(2) حسين بومدين، إبراهيم بوجامع، المرجع السابق، ص 193-194.

ويقصد بالمساءلة أيضاً تقديم حساب عن تصرف ما لجهة تملك الحق في الرقابة على من قام بهذا الفعل، فيخضع الموظف لمساءلة مديره، والسلطة التشريعية تُسائل السلطة التنفيذية، بغية الحد من الفساد، واستخدام الموقع الوظيفي لأغراض شخصية، وتُعد المساءلة إحدى الأركان الأساسية للحوكمة ومعاييرها، وتشمل جانبين هما: التقييم والثواب أو العقاب، ويعني أن يتم أولاً تقييم العمل، ثم محاسبة القائمين عليه.

أنظر في ذلك: سامح فوزي، المرجع السابق، ص 07.

(3) رانية قطيشات، المرجع السابق، ص 314.

(4) تشمل المساءلة الأبعاد التالية:

- الإعلام: يتمثل في حق كل شخص أن يحصل على المعلومات المتعلقة بالتصرف حين قيامه به. =

- 2- أهداف المساءلة: في غياب المساءلة فالفساد يمكن له أن ينتعش ويعم، ويصبح عصياً عن المكافحة لتجذره وكثرة تفرعاته، لذا فالمساءلة ترمي لتحقيق جملة الأهداف تتمثل في⁽¹⁾:
- تحفيز السكان المحليين على المشاركة الشعبية في صناعة القرارات، وتصميم البرامج والمشاركة البلدية بخدمات أفضل.
 - تقوية مركز المجتمع المدني من خلال فرض وجوده كشريك، وزيادة تواجده على المستوى المحلي، من خلال الإيمان بأدواره وممارسته بحرية للمساءلة.
 - تقلل من مزاجية اتخاذ القرارات العامة وشخصيتها، كما تعزز التشاركية والمؤسسية.
 - الحد من مدى تجاوز المنتخبين المحليين أو الموظفين من الانحراف عمداً عن مسؤولياتهم.
 - تحسين مستوى استجابة الخدمات العامة، بتجويد وتوافق الخدمات المقدمة لحاجة ومطالب المواطنين خاصة الفقراء منهم.
 - تساهم في تخصيص النفقات العامة للتنمية المحلية، بدلاً من تحويلها لفئات محدّدة أو انحيازها للقواعد الانتخابية.
 - تقلل من هدر المال العام، وتعمل على حفظ الممتلكات العامة وترشيد الإنفاق، مما يعزز الحوكمة المحلية.

الفرع الثالث

سبل تعزيز المساءلة والشفافية

تعتبر مؤشرات المساءلة والشفافية من أهم مكونات الحكم الراشد المحلي، إلا أن تطبيقها تصادفه مجموعة عراقيل ومعوقات تحد من تحقيق أهدافها وترهن القدرة على الاستفادة من ذلك، لذا فكل عملية إصلاح تعتبر مداخل أساسية لها ومكامن للتدخل والعلاج، تتمظهر في تدني معرفة المواطنين بحقوقهم

= - التفسير: يحق كل من يسأل الشخص والفرد عن قيامه بتصرف ما أن يحصل على تفسير عن أسباب القيام بالتصرف على هذا النحو.

- الحوار: المساءلة هي بمثابة إقامة حوار بين السائل والمسؤول.

- القبول العام: تشمل المساءلة مساحة أو حيز من القبول العام، كأن يعتبر مقبولاً أن تمارس جهة لها حق رقابة جهة أخرى.

أنظر: سامح فوزي، المرجع السابق، ص24.

⁽¹⁾ رانية قطيشات، المرجع السابق، ص319.

وواجباتهم تجاه البلديات والولايات، فضلاً عن شيوع ثقافة سرية المعلومات وإخفائها عن المواطنين بين الموظفين في الجماعات الإقليمية، إضافة إلى مسألة تولي تنظيمها القانوني لهما بشكل واضح وشامل⁽¹⁾، ناهيك عن كل الطرق والأساليب المبتكرة من الموظفين والتي تغذي ثقافة الفساد وإشاعته على كل مستويات هذه الجماعات.

لذا ولتكريسها وتعزيز وجودها كثقافة وممارسة إدارية، يستوجب معها تعزيز الثقة بين المواطن والمسؤول بمعنى تحسين وترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن، وتشجيع المشاركة في برامج وسياسات وأشغال الجماعات الإقليمية، وكما يساهم كذلك تطبيق الإدارة الإلكترونية لتفعيل التواصل والحد من الفساد بشكل ملموس لغياب الموظف في تقديم الخدمة وتحجيم دوره فيها، على اعتبار أن الأشخاص عامل مساعد على انتشار الفساد، وتأسيساً على ذلك وبغية الحد من الفساد ومحاصرته، وضمان حوكمة إدارة الجماعات الإقليمية، نرى وجوب الأخذ بهذه الآليات لتعزيز الشفافية والمساءلة:

أولاً: إعادة اعتماد تقنية سحب الثقة وتنظيمها

تمارس الهيئات المشكلة لوحدات الجماعات الإقليمية مهامها بحسب ما تسمح به وتقرره القوانين، ضمن إطار تكاملي يدخل في الحُساب الجانب العلائقي بينها وما له من أثر على القيام بذلك، حيث أنه من المعروف أن القانون مكن هذه الجماعات من مبدأ التسيير الجماعي، الذي يتجلى من خلال النظام المجلسي الذي يُعد في حد ذاته تجسيداً لمبدأ الجماعية من خلال مشاركة أعضاء المجالس الشعبية المحلية، إذ يتخذ المجلس الشعبي المنتخب بمفرده جماعياً جميع القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية عن طريق التصويت بالأغلبية⁽²⁾، إلى جانب ذلك يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي مفوض الحكومة على مستوى البلدية والولاية على التوالي، حيث يحوز كل منهما على تمثيل الهيئة المحلية وكذلك الدولة، مما يجعل منهما في وضع ممتاز مقارنة ببقية أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ورئيسه كذلك، ليهتز بذلك مبدأ التسيير الجماعي لاختلال علاقة التأثير المتبادلة بين أطراف الهيئة التداولية والتنفيذية، لذا نرى ضرورة إعطاء صلاحيات واسعة غير مقيدة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية في الرقابة الدائمة على أعمال الجهات التنفيذية، وإعادة التوازن الغائب لصالح المصلحة

(1) إن غياب المساءلة بكل أو معظم صورها، إما غياب قانوني أي أن المنظومة القانونية لا تتضمن تنظيمًا لآليات المساءلة، فلا وجود لرقابة دستورية أو مساءلة برلمانية ولا وجود لمؤسسات للرقابة الداخلية ... وقد تكون المساءلة منظمة قانوناً ولها وجود في المنظومة القانونية ولكنها غير فاعلة ولا تؤدي دورها المرجو منها فوجودها كعدمها.

أنظر: رحيم حسين العكيلي، المرجع السابق، ص 07.

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 76-77.

العامّة بتطبيق القانون وفي إطار قواعد الحكامة وأسس الديمقراطية التشاركية، وذلك باعتماد تقنية سحب الثقة من المسؤول الذي يتقاعس عن أداء مهامه في كنف المشروعية.

في قانون البلدية (10/11) تم التخلي عن سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾، بحجة أنها فخّخت المجالس لسوء استعمالها وساهمت في تعثر التنمية وتعطيل مصالح المواطنين، وأنه قد تم إيجاد لها بدائلًا وحلولًا في قانون البلدية⁽²⁾، فبعد إلغائها قد اختلت الكفة لصالح الرئيس مجددًا، ونرى أنها كانت وسيلة مهمة في رقابة وتقويم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكان الأجدى تنظيمها وترشيدها واستخدامها، بدل التخلي عنها فإن أسوء استعمالها، فالخلل في من يستعملها ليس فيها لوحدها كتقنية⁽³⁾. في قانون الولاية (07/12) لم يتطرق لسحب الثقة بتاتًا، حيث لا قدرة لأية جهة في القيام بذلك بالنظر لكيفية تعيين الوالي، ويتوقف أمر توقيفه، أو عزله، أو نقله يتعلق بالإدارة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحية ذلك دون غيره.

بالعودة إلى سحب الثقة مجددًا ولضبط استخدامها على نحو يحقق المصلحة العامة، فإنه من المهم أن يتم تعديل نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها، فضلًا عن إعادة النظر في هيئات البلدية والولاية وكيفية تشكيلهما، زيادة على ذلك يتم منع اللجوء إليها في أول وآخر سنة في العهدة الانتخابية للمجالس، ونرى كذلك ضرورة وضع قانون أساسي للولاية، يتولى بيان نظامهم القانوني والنظر في إمكانية انتخابهم بشكل غير مباشر من بين مترشحين تقترحهم الإدارة المركزية، فضلًا عن تقاسم التنفيذ مع رئيس المجلس الشعبي الولائي، وذلك باكتفاء الوالي بتمثيل الدولة ويتكفل رئيس المجلس الشعبي الولائي بتمثيل الولاية في الاختصاصات المحلية⁽⁴⁾.

(1) تم اعتمادها بالمادة (55) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية الملغى.

(2) إن انتشار ظاهرة الانسداد في تسيير بعض المجالس الشعبية البلدية، بعد إسقاط سلاح سحب الثقة من رؤسائها من قبل الأعضاء المنتخبين بسبب الصراعات الحزبية الضيقة بينهم، (أي بين إلزامية الولاء للدولة على الولاء الحزبي) والاكتماء باعتماد إجراء توقيف نشاطاتهم بقرار من الوالي، وهي الظاهرة التي انعكست تداعياتها سلبًا على وتيرة التنمية المحلية وعلى عدم التكفل بكل ما يهم حياة المواطن ومصلحة الدولة ومصداقية الجماعات المحلية. أنظر في ذلك: سعيد مقدم، المرجع السابق، ص58.

(3) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، المرجع السابق، ص111.

(4) نادية تياب، المرجع السابق، ص30.

ثانياً: تفعيل أدوار لجان التحقيق المحلية

تقع لجان التحقيق ضمن فئة ما يطلق عليها باللجان الخاصة في قانون البلدية ولجان التحقيق في قانون الولاية⁽¹⁾، وما يهمننا في إطار مكافحة الفساد هو أهمية هذا النوع من اللجان في ذلك، حيث تلعب دوراً مهماً للمجالس الشعبية المحلية في الوصول للحقائق بنفسها، فتعد لجنة التحقيق جهة رقابة تمارس على الجماعات الإقليمية، فتطلب معلومات وإيضاحات عن أعمال الجهات الإدارية، تقديم تقارير، أو حتى مثول رجال الإدارة أمامها، بغية الوصول لنتائج بخصوص موضوع معين ضمن اختصاصات البلدية والولاية.

1- على مستوى البلدية: حيث يُمكن للمجلس الشعبي البلدي من تشكيل لجان خاصة تتولى دراسة موضوع محدد ضمن اختصاصها، باقتراح من رئيسه عن طريق مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضائها، على أن تقدم نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ما يلاحظ على هذه اللجان هو حرمان أعضاء المجلس الشعبي البلدي من المبادرة بتشكيلها من جهة، ولا يتمكن من متابعة وعرض حصائل أعمالها عليه من جهة أخرى، فهي بذلك تفتقد بنظرنا للشفافية اللازمة، مما يُعزز المخاوف بشأن حدوث شبّهات فساد حول ما حققت فيه، فكيف لنا أن نحد من الفساد بأداة يمكنها وصفها بالفساد من حيث تنظيم عملها، بناءً على قدرتها التستر على نتائجه وكذلك ما يشوب عملها من السرية، ولذا نعتقد أن يتم تعديل هذه المادة على نحو يمكن للأعضاء اتخاذ مبادرة تشكيل لجنة تحقيق بتبسيط وتيسير اللجوء إليها، على أن يتم تقديم نتائج ما توصلت إليه أمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، ويتم نشر خلاصة تحقيقها للجمهور فيما لا يتعلق بالنظام العام أو بالحياة الخاصة للأفراد.

2- على مستوى الولاية: يمكن للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجنة تحقيق، بطلب من رئيسه أو (3/1) أعضائه الممارسين، عن طريق مداولة منه تنتخب بأغلبية مطلقة لأعضائه الحاضرين، يتم فيها تحديد موضوعها والمدة اللازمة لإنهاء مهامها، يتم إخطار الوصاية بذلك، وتقديم لها كل ما يساعدها في إنهاء مهامها، وتقدم نتائج أعمالها أمام المجلس الشعبي الولائي.

(1) تم النص على اللجان الخاصة في المادة (33) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، ولجنة التحقيق في المادة (35) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

(2) يتم إنشاء اللجنة الخاصة بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي ويحدد لها موضوعها والأجال المخصصة لإنهاء مهامها، إلا أن نتائج الأعمال لا تعرض عليه، مما يقلل من أهمية هذه اللجان في جديّة مكافحة الفساد وفقاً لهذه المادة، التي لا شك أنها تتنافى والطابع التشاركي في تسيير شؤون البلدية. أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195-196. وكذلك: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 217.

لقد كان المشرع واضحاً في لجان التحقيق، والتي وإن كان إنشائها يتم بشكل عرضي ومؤقت، إلا أنها تساهم في التصدي لمظاهر الفساد وأثاره المدمرة، ونظراً لخصوصية البلدية فيمكن اعتبار أن المشرع لم يمكنها من ذات الأدوات وبقي متردداً بالأخذ حقيقة بنظام لجنة التحقيق على غرار الولاية، لذا فمن الأجدر قانونياً أن يحذو حذو تنظيم الولاية في مسألة إنشاء وتنظيم لجان التحقيق البلدية ونتائج أعمالها⁽¹⁾، وبما تعلق بالجانب العملي فإن إيجادها وعملها أي اللجان قد تتجاذبه وتؤثر فيه عوامل عديدة سياسية وثقافية واجتماعية، ومدى تقبل بيئة الجماعات الإقليمية واستعدادها للتعاون، والتفاعل مع مجريات التحقيق الذي تقوم بها هذه اللجان وما ينتج عنه.

ثالثاً: التصريح بالامتلاكات

حمايةً للمصلحة العامة وفي إطار مكافحة الفساد والحد منه، وتعزيزاً للشفافية والمساءلة ينبغي أن يتم التصريح بالامتلاكات كآلية فاعلة في ذلك.

1- مفهوم التصريح بالامتلاكات: في إطار مكافحة الفساد أوجب المؤسس الدستوري على كل منتخب في مجلس محلي، أن يصرح بامتلاكاته في بداية عهده وفي نهايتها، معتبراً أنه لا يمكن أن تكون الوظيفة أو العهدة مصدرًا للثراء أو وسيلة لخدمة المصالح الخاصة⁽²⁾، واعتبرها المشرع كإحدى التدابير الوقائية في القطاع العام لمكافحة الفساد، حيث يتم التصريح بالامتلاكات باكتتابه من طرف الموظف العام المتمثلة في الأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها أو أولاده القصر ولو في الشيوخ داخل أو خارج الجزائر⁽³⁾، ويتم تجديده أو تحديثه في حال زيادة معتبرة في ذمته المالية، وكذلك التصريح في نهاية

(1) بالنظر للمشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالجماعات الإقليمية لسنة (2018) نجد أنه اتجه نحو تصحيح وضع اللجان الخاصة، بتدارك النقاط التي تم الإشارة إليها من حيث تمكينه للأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي من المبادرة باقتراح تشكيل لجنة خاصة، ويتم إيداع تقريرها من طرف رئيسها لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويعرضه أمام المجلس الشعبي البلدي.

(2) تنص المادة (23) من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أنه: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرًا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة. يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي، أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية أن يصرح بامتلاكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها".

(3) لم يتطرق المشرع الجزائري إلى أملاك زوج الموظف، أين يطمئن إليها، ويأتمن على أموال الفساد كأقرب الأشخاص إليه، وأكثرهم ثقة مما يقلل من فعالية مكافحة الفساد، ويجب تداركه إلى جانب أولاده ودائرته المقربة منه، كما نص عليه مثلا المشرع اليمني في قانون إقرار الذمة المالية. أنظر: نورة هارون، "تحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالامتلاكات الواقع والأفاق"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد (02)، المجلد (12)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2015، ص 364.

العهد الانتخابية أو الخدمة⁽¹⁾، فلضمان الشفافية في الحياة السياسية والعامّة وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بوظيفة عمومية، وهي التزام يقع على عاتق كل موظف عمومي خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه أو بداية عهده الانتخابية، كما جاء في المواد (04)، (05)، (06) من قانون مكافحة الفساد (01/06) المتعلق بمكافحة الفساد المعدل والمتمم⁽²⁾.

يعتبر التصريح بالممتلكات آلية تسعى لمتابعة الذمة المالية للموظف العام، بغية التحقق من التغيرات التي قد تطرأ على المسار الوظيفي للموظف، ولوضع حد لأي ممارسة من شأنها أن تحقق الثراء السريع الذي يشكل سبباً في التورط لأحد جرائم الفساد⁽³⁾.

تطبيقاً لتصريح المسؤولين بممتلكاتهم تنظم بعض الدول هذا الإجراء بقانون خاص، كالأردن والمسمى بقانون إشهار الذمة المالية، والعراق بقانون الكشف عن المصالح المالية، ويتضمن الإفصاح والكشف عن الذمة المالية لكبار المسؤولين المنخرطين في العمل العام، ويتابعهم فيما يتعلق بتزايد الثروة والكسب

(1) بالنسبة للمنتخبين المحليين تولى المنشور الوزاري رقم (13/002) المؤرخ في 15/05/2013 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية بيان المدة التي يستوجب فيها التصريح مرة أخرى عند نهاية العهد أو توقفها بسبب الاستقالة أو الإقصاء، بأن يقدم المنتخب تصريحاً جديداً بنفس إجراءات الاكتتاب الأولى خلال الشهر الذي يلي استقالته أو إقصاءه. بخصوص التغير المعتبر في الذمة المالية للمنتخب المحلي، يجب إيداع تصريح جديد للممتلكات ويودع مباشرة فوراً، باستعمال نفس الإجراءات عند التصريح الأول على أن يتم هذا خلال الشهر الذي يلي التغيير.

أنظر: المنشور الوزاري رقم (13/002) المؤرخ في 15/05/2013 المتعلق بالكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتصريح بالممتلكات الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية، الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

(2) قانون رقم (01/06) المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (14)، المؤرخة في 08/03/2006.

- يختلف مفهوم الموظف العام في القانون الأساسي للوظيفة العامة عنه في قانون مكافحة الفساد، حيث يتسع مداه في قانون مكافحة الفساد ليشمل مراكز أخرى غير خاضعة لقانون الوظيفة العمومية كالمختبطين المحليين، حيث ورد بالمادة (02) في فقرتها (ب) منه بأنه يُقصد بالموظف العمومي كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في إحدى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معيناً أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

- يصرح أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ورؤسائها أمام الهيئة، وينشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية والولاية حسب الحالة خلال شهر.

(3) عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص226. وكذلك: سهيلة بوخميس، "دور التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري"، مجلة النبراس للدراسات القانونية، العدد (01)، المجلد (04)، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2019، ص60.

مقارنة بمدخلهم، وهي المسألة التي يمكن أن تكشف عن وجود سوء استغلال للمنصب أو فساد في إدارة الأعمال الإدارية والمالية⁽¹⁾.

2- إجراءات التصريح بالامتلاكات للمنتخبين المحليين: فيتم التصريح من طرف المنتخبين المحليين للبلديات على مستوى الدائرة الإدارية أو الدائرة، حيث يجمع الوالي المنتدب أو رئيس الدائرة التصريحات بالامتلاكات الخاصة برؤسائها وأعضاء المجالس الشعبية البلدية، وتودع التصريحات مرفقة بقائمة اسمية يوقعها كل مصرح ويضع بصمته عليها مقابل تسليم وصل إيداع بصفة فردية، وعند انتهاء العملية يجمع الوالي المنتدب أو رئيس الدائرة مجموع التصريحات بالامتلاكات الخاصة بأعضاء المجالس الشعبية البلدية ويودعها لدى الأمين العام للولاية.

بالنسبة لرئيس وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، يقوم الأمين العام للولاية بجمع التصريحات بالامتلاكات الخاصة بهم، وتودع مرفقة بقائمة اسمية يوقعها كل مصرح، ويضع بصمته عليها مقابل تسليم وصل إيداع بصفة فردية، ويكلف الأمين العام للولاية بمركزة مجموع التصريحات للمنتخبين المحليين البلدية والولائية وقوائم التوقيع التي ترفقها.

3- أهداف التصريح بالامتلاكات: يشكل التصريح بالامتلاكات إجراءً جوهرياً ومحورياً لتجسيد مبدأ الشفافية في إطار الحياة العمومية، وهو آلية لا يُستغنى عنها في المنظومة العامة للوقاية من الفساد ومكافحته، فهو يرمي إلى تحقيق جملة أهداف، تتمثل أهمها في⁽²⁾:

- تحقيق وضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العامة، فالتصريح مدخل للمساءلة وتعزيز النزاهة.

- المحافظة على مصداقية المجالس المحلية المنتخبة ومكانتها وسط المنتخبين، وإبعاد أعضائها عن شُبُهات الفساد من خلال محاولة سد كل منافذه⁽³⁾.

- حماية الموظف العام عند ممارسة المهام المكلف بها، من أي تصرف، أو سلوك يقوم به يوصف بالفساد، لذلك فهو يصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية.

- حماية الامتلاكات العمومية من كل أشكال الفساد الإداري والمالي، كما يجسد حرمة المال العام، وماله من آثار على التنمية المحلية واستدامتها وكذا الاقتصاد الوطني.

(1) نواف سالم كنعان، المرجع السابق، ص134.

(2) أنظر: سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص61.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص291-292.

لذلك فإذا كان التصريح بالامتلاكات التزام يقع على عاتق منتخبي المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، فإن المشرع الجزائري يرتب جزاءً لكل من أخل أو لم يتقيد به، كما هو منصوص عليه في المادة (36) من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، بالتالي فكل تقصير في التصريح بالامتلاكات، بشكل عمدي أو غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو كل من أدلى عمداً بملاحظات خاطئة أو خرق عمداً التزامات يفرضها عليه القانون، بعقوبة الحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات، وبغرامة من (50.000) دج إلى (500.000) دج.

رابعاً: التبليغ عن تعارض المصالح

التبليغ عن تعارض المصالح هو إجراء مهم وقد اعتبر المشرع الجزائري عدم الإبلاغ عنه جريمة من الجرائم المستحدثة الناتجة عن الإخلال بالتزامات الموظف العمومي بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾.

1- مفهوم تعارض المصالح: تعارض المصالح أو تضاربها على مستوى الجماعات الإقليمية، يتأتى في إطار مكافحة الفساد وفي سبيل تعزيز المساءلة والشفافية، ينص القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في المادة (08) منه على التزام الموظف العمومي بالتبليغ عن تعارض مصالحه مع المصلحة العامة، ويؤدي ذلك إلى التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عادي، ويجد في قانوني الجماعات الإقليمية الكشف عن تعارض وتضارب المصالح تطبيقاً له، في قانون كل من البلدية والولاية.

أ- على مستوى البلدية: وفقاً للمادة (60) من قانون البلدية (10/11)⁽²⁾، التي تلزم كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، أن يُصرح بتعارض مصالحه أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي، بينما يعلن الرئيس ذلك لمجلسه، ومحتوى تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية عندما يتعلق الأمر بهم شخصياً (أسمائهم الشخصية) وتمتد لتشمل أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم للدرجة الرابعة أو كوكلاء، وبالنظر للمادة (28) من قانون البلدية دائماً التي توجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك،

(1) وبهذا الخصوص يرى الدكتور: "عبد العالي حاحة" أنه جدير بالإشارة في هذا المجال أن المشرع لم يجرم مجرد تعارض المصالح وإنما المقصود بالتجريم هنا هو: عدم التصريح أو عدم الإبلاغ عن تعارض المصالح، رغم أن المشرع الجزائري أشار إلى هذه الجريمة تحت تسمية: تعارض المصالح، ولهذا حبذا لو عدل المشرع عنوان هذه الجريمة ليصبح "جريمة عدم التصريح والإخبار بتعارض المصالح". أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 223.

(2) تنص المادة (3،4/60) من قانون البلدية (10/11) على أنه: "يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي".

ومنعت صراحة كل عضو حضور هذا النوع من الجلسات، وبترتب عن مخالفتهم لأحكام هاتين المادتين بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي دون تحديد أجل لذلك من جهة، أو يرتب عليها أية آثار أخرى من جهة ثانية⁽¹⁾.

ب- على مستوى الولاية: في نفس الإطار جاءت به المادة (56) من قانون الولاية (07/12)⁽²⁾، فقد حملت نفس أحكام المادة (60) من قانون البلدية بخصوص تعارض المصالح، إلا أنها اختلفت معها بما ورد في نص المادة (57) من قانون الولاية، حيث أنها مكنت الوالي إثارة بطلانها خلال (15) يوما تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتخذة فيها، كما يمكن لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية صاحب مصلحة طلب إلغائها خلال (15) يوم من نشرها برسالة موصى بها إلى الوالي الذي يرفع دعوى قضائية لإبطالها لمخالفتها أحكام المادة (56) من قانون الولاية سالف الذكر⁽³⁾.

خامسا: آليات أخرى لتعزيز الشفافية والمساءلة للحد من الفساد

زيادة على الآليات الأخرى التي تطرقنا لها، والتي تلعب دوراً مهماً في تعزيز الشفافية والمساءلة، يمكن اعتماد آليات أخرى تساهم في ذلك كذلك، والتي نرى أنها تتمثل في:

1- تفعيل الرقابة: وتتم بتفعيل المساءلة بكل أشكالها⁽⁴⁾، فيخضع كل من يتولى منصباً في الجماعات الإقليمية لعملية مساءلة من قبل الجهات التي قامت بتعيينه أو اختياره، خلال فترة توليه المنصب لتقويم عمله والضغط عليه لتحسين أدائه وتصويبه، وكذا بعد انتهاء عهده لتقييم عمله ومساءلته ومحاسبته على مجمل إنجازاته وأخطائه، ليكون ذلك عبرة لمن بعده، وحثاً لهم وتصويب لمسار وخطط الإدارة، فتتولى

(1) ولا يرتب مخالفة التصريح بتعارض المصالح أي أثر غير الإبطال الإداري، الذي لم يتم تحديد أجل له لعل أرادها المشرع جعلها مفتوحة، وغير مقيدة بمجال زمني من باب محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل القانونية، وهذا على خلاف ما كان موجود عليه الوضع في القانون السابق (08/90) المتعلق بالبلدية في المادة (45) منه، الذي يحدد مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية. أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 292.

(2) تنص المادة (3،2/56) من قانون الولاية (07/12) على أنه: "يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي".

(3) سمح المشرع لجهة الوصاية (الوالي) بالنسبة للبلدية أو القضاء الإداري بالنسبة للولاية إبطال المداولات التي يشارك فيها المنتخبون والذين لديهم مصالح شخصية إذا ثبت وجود تعارض المصالح، وهو لم يرتب أي أثر غير الإبطال الإداري أو الإلغاء القضائي في حالة وجود تعارض للمصالح، كما أنه يرجع لقاضي الموضوع تقدير مدى تأثير تعارض المصالح على السير الحسن لمهام العضو المنتخب وواجباته التمثيلية. أنظر: عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 224.

(4) أشكال عديدة للمساءلة تتمثل في: المساءلة الدستورية، المساءلة البرلمانية، المساءلة القضائية، مساءلة الهيئات الرقابية، المساءلة الداخلية، المساءلة الشعبية. أنظر في ذلك: رحيم حسن العكيلي، المرجع السابق، ص 25.

الجهات المعنية مهامها الرقابية، فالبرلمان يراقب السلطة التنفيذية بصفتها وصية على الجماعات الإقليمية وهي جزء منها أيضاً، ويتولى القضاء والجهات المتخصصة في متابعة مرتكبي جرائم الفساد، وللهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته دور بارز في التوعية من مخاطره، والكشف عن الفساد والمساهمة في الحد منه، التي يجب أن تتمتع باستقلالية كاملة في ممارسة مهامها، كما أنه للرقابة الإدارية الداخلية والخارجية دور مهم يجب أن يتم تفعيله لتحقيق النجاعة، وتلعب المساءلة الشعبية في القدرات الكبيرة التي يحوزها فعاليات المجتمع من أحزاب سياسية بالرقابة على أعضائها المنتخبين وتكوين مناظليها، والإعلام بكل أنواعه لا سيما الحديث منه، فيما يستطيع أن يصل إليه عن طريق الأخبار، التحقيقات والبرامج الحوارية والتوعوية، وباستخدام التكنولوجيات الحديثة التي باتت عاملاً مؤثراً في التصدي للفساد، فضلاً عن دور منظمات المجتمع المدني المتنوعة كالتي تنشط في مجال حماية المستهلك والجمعيات بشتى أصنافها والنقابات.

2- توفير بيئة للنزاهة والشفافية والمساءلة: التي تنطلق من سن تشريعات ملائمة في ظل احترام حريات الأفراد ببناء مؤسسات تحظى بالشرعية، وقضاء مستقل ومتخصص، وكذلك بما يتعلق بالهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد، زيادة على ذلك وجوبية تحرير الإعلام وإتاحة المجال للأحزاب ومنظمات المجتمع المدني للقيام بأنشطتها في كنف الحرية والشفافية، مع رقابة فعالة وشديدة من قبل الإدارة⁽¹⁾، وأخرى شعبية وسياسية تؤدي إلى تقويم سلوكيات الإدارة، وجعلها تجنح نحو الاستقامة وتحقيق المصلحة العامة.

3- تفعيل دور الإدارة الإلكترونية للحد من الفساد: تُسهم الإدارة الإلكترونية التي فرضت نفسها بفعالية في مكافحة الفساد الإداري، والتقليل من أثاره السلبية على الإدارة والمجتمع، ولكون انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصال يمكن أن يحسم الكثير من المشكلات، لذا ففقدرة الإدارة الإلكترونية على مكافحة الفساد ومحاصرته، تتجسد فيما تُتيح من خلال تعزيز الشفافية في المعاملات المالية والخدمية، وتحقيق مساواة المواطنين أمام المرافق المحلية دون تمييز أو تفضيل لأنها تخضع لنظام إلكتروني، وكذا يحقق

(1) ينتشر الفساد الإداري ويزداد اتساعاً، لضعف فعالية وسائل وأليات الرقابة الإدارية المعدة كصمام أمان لرشادة الإدارة المحلية، لذا ولمعالجة ضعفها على المستوى المحلي بإدارة الجماعات الإقليمية، يجب تبني استراتيجية واضحة ودقيقة لحسن تطبيق هذه الآليات المتمثلة في: الملاحظات الشخصية، التقارير الإدارية، الشكاوى الإدارية، التفتيش، الإشراف الإداري، المتابعة والمراجعة، سجلات بطاقات الدوام، السؤال الكتابي، بالرغم من اعتبارها آليات يمكن أن تُقلل من الفساد الإداري، فهي عاجزة عن تحقيق المبتغى نتيجة القصور في تطبيقها. أنظر في ذلك: شافية جاب الله، المرجع السابق، ص 99.

التقليل من المشاكل الإدارية والتنظيمية والاجتماعية المساعدة على تفشي الرشوة والمحسوبية وغيرها، فضلاً عن تقليل أدوار الأفراد والاعتماد على المكننة في تقديم الخدمات، ذلك لان الفساد وتخلف الإدارة عادة ما يرتبط بالتعويل بشكل أساسي على الموظف الإنسان.

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة التي اهتمت بالبحث في مجمل الآليات المؤدية إلى تطوير أدوار وأداء الجماعات الإقليمية الجزائرية، وذلك لما تحقّقه هذه الجماعات من فوائد جمة محليا تتجسد في تكريس المبادئ الديمقراطية وكذا صناعة التنمية المحلية المستدامة، وكذلك تخدم النظام السياسي في الدولة وتؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة الوطنية، هذا لأنه بطبيعة الحال لا يمكن الحديث عن أنظمة سياسية راشدة دون البحث عن وجود نظام للجماعات الإقليمية متطور وفعال ومدى تطبيقه، لذا فقد حظي موضوع إصلاحها وتطويرها باهتمام مكثف، تبعا للمهام المكلفة بها التي ينتظر أن تحقّقها.

تتمثل أهم المشكلات التي تعيق نظام الجماعات الإقليمية الجزائري بداية في فلسفة هذا النظام وعلى الفكرة التي يقوم عليها في حد ذاتها، وكذا إلى حصيلة التجربة المتراكمة في تطبيقها، فهي امتداد لإرث النظام المركزي التقليدي الذي يسعى للهيمنة عليها بممارسة سلطات رقابية واسعة تجاهها، فضلاً عن التدخل في هيئاتها التنفيذية من خلال رجالها على المستوى المحلي والسماح لنفسها بالتواجد في هياكلها.

إن التحديات التي تواجه تطوير الجماعات الإقليمية على كافة الجوانب المتعلقة بها، تبرز خاصة من خلال التوازن في العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية، التي تتجلى في توزيع الاختصاصات بينهما ومستويات الرقابة المطبقة على هذه الجماعات، إضافة إلى شكل ونوعية العلاقة بين المجتمع المدني والجماعات الإقليمية، التي أضحت تُشكل مطباً يجب تذليله بما يتيح له بالمشاركة الفعّالة، علاوة على مسألة احترام مبدأ التمثيل في المجالس المحلية المنتخبة وشرعيته، وما يمكن أن تكون له من آثار على نوعية ومستوى التفاعل والمشاركة، استوجب معه إيجاد نظام انتخابي محلي يتصف بالعدالة، ويسعى لبلوغ ذلك من خلال إصلاحه الشامل بتوفير الضمانات اللازمة لحمايتها في ظل احترام قواعد المشاركة.

إن الجماعات الإقليمية وبالرغم مما خصّها القانون من صلاحيات واهتمام تنظيمي، فهي لا تزال تترجح تحت سيطرة الإدارة المركزية وتفقد استقلالها اللازم للقيام بأدوارها كاملةً، بالرغم من محاولات إصلاحها المتتالية، إلا أنه من المعلوم أن الترقية والتطوير الإداري من خلال الإصلاح والتحسين لا يتم بالقوانين فقط، بل بتهيئة البيئة القانونية والسياسية والمالية والمؤسّساتية لإنجاحها، لذلك وعلى ضوء ذلك فهي لم تتل مركزها الوازن الفعلي حتى الآن ومازالت تعاني أزمة مبادئ، وعليه فإن الهدف الأساسي من الإصلاحات المتتالية والمطلوبة دائماً للجماعات الإقليمية هو النهوض بدورها وجعلها شريكا رئيسيا في التنمية الوطنية إلى جانب الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ولا أهمية لغير ذلك فيما حادت عنه.

إن المتمعن في النصوص القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية والتي تتيح لها معالجة كافة المصالح والشؤون المحلية، تظهر أنها تستطيع أن تفعل كل شيء إلا أنها في الواقع لا تستطيع فعل أي شيء، لافتقار هذه الجماعات الأدوات والوسائل التي تحقق هذه الواجبات تجاه المواطنين، التي رأينا أنها تتمثل في مجموعة عوامل أضعفتها وأثرت سلبياً على أدائها ورهنت مصيرها، تعود بعضاً منها إلى طبيعة هذه الجماعات في حد ذاتها وتتعلق بها وأخرى رافقت وجودها، ومنها ما هو مستجد بحسب التطورات الحاصلة في البلاد.

ولعل يأتي في مقدمة هذه العوامل هشاشة وقصور إطارها القانوني من حيث المعالجة الدستورية والتشريعية والتنظيمية للجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى عوامل تنظيمية تتجلى بداية في نظامها الانتخابي والشروط المتعلقة بالمنتخب المحلي، وكذلك تظهر من خلال مستويات الجماعات الإقليمية والاختصاصات الموكلة لها ومقارنتها مع إمكانياتها الفعلية، وأشدّها قهراً عليها هي ضعف المالية المحلية وغياب سلطة لامركزية مالية لعدم توفر الإمكانيات المادية ونقص الاعتمادات المالية، كما أن ضعف المشاركة الشعبية والمجتمع المدني في المساهمة إلى جانبها وتفعيل أدوارها أسهم بقسط كبير في عزلتها وغربتها، علاوة على ما تقدم فإن شدة الوصاية عليها أثر على توازن العلاقة بينها والسلطة المركزية وعلى مدى احترام مبدأ الاستقلال المحلي، فيما تعتبر طريقة تقديم الخدمة العمومية من طرف الجماعات الإقليمية ومدى قدرتها على مكافحة ظواهر البيروقراطية والفساد الإداري والمالي، وإعادة النظر في مفهوم الخدمة العمومية لدى الموظف والمواطن المحليين، مع مساندة أطر التسيير الحديثة وفق الأساليب والطرق العصرية، كلها عوامل جوهرية في ترقيتها وتجويدها.

أكثر ما تعانیه الجماعات الإقليمية هو الاختلاف بين القانون والواقع الملموس، فمن يتابع قانون البلدية والولاية يدرك في بداية الأمر مدى أهميتها والدور الكبير المسند إليها في التنمية ودفع عجلتها للأمام قانونياً، ولكن الواقع العملي غير ذلك تماماً بما يصيب بالصدمة، الأمر الذي يفقد تلك النصوص قيمتها، لأنه لا يتاح لأي قانون التطبيق الفعلي إلا بتحويله لحقائق ملموسة واقعاً، ولا نحتاج حينها لأي نظام محلي إلا بوصول خدماته للمواطن المحلي وتحقيق الرفاهية الاجتماعية وهو ما نفتقده في الجزائر.

لذا رأينا أنه ينبغي أن يكون الإطار القانوني يواكب الإطار المؤسسي، ضمن مقارنة إدارية ومالية ترتكز على منطوق الفعالية والجودة، ترفع من مردودية النفقة العمومية وتحرص على إنتاجية وجودة النشاط الإداري، وتعمل على تامين الموارد البشرية والمالية بها، وتعتمد استخدام التكنولوجيات الحديثة في إدارة

شؤونها، وجعلها هيئة تتوفر على كل مقومات الرقابة المالية، عن طريق استهداف تحقيق الغاية الأساسية لفكرة الإصلاح الإداري والمالي المحلي المنشود.

بناءً على ما سبق التطرق إليه وفي نهاية هذه الدراسة توصلنا لمجموعة من النتائج، ثم رأينا أن نعقبها بتقديم جملة من المقترحات والتوصيات، كما يلي:

- نتائج الدراسة:

على ضوء ما تقدم من الدراسة خلصنا لجملة من النتائج، نوجزها على النحو التالي:

1. هشاشة التكريس الدستوري للجماعات الإقليمية ومحدوديته: بضعف وعمومية تأطيرها فيه وتغييب أهم المبادئ والضمانات الدستورية لاستقلاليتها، الأمر الذي يؤدي إلى تقوية السلطة المركزية ويصب لصالحها، إضافة إلى الغموض حول العلاقة بينها وبين الدولة، وعلى إثر ذلك فهي لم تحظى بالاهتمام الكافي ولا بالرغبة الجدية في ضمان استقلالها عن السلطة الوصية.

2. مجالس محلية منتخبة ضعيفة عضويًا ووظيفيًا: فهي غير قادرة على ممارسة صلاحياتها باستقلالية، وتعاني تدخلاً مزعجاً في تشكيلات هيئاتها المنتخبة أو المعينة.

3. ضعف المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية: المؤدي إلى اعتبار هذه الهيئات التداولية مجرد أجهزة ديكورية لا أكثر، كونها لا تتمتع بالصلاحيات التنفيذية القوية التي تمكنها من المساهمة في تلبية حاجيات المواطنين وحل مشاكلهم.

4. نظام انتخابي معيق لبلوغ تشكيل مجالس شعبية محلية حقيقية تحوز على الشرعية في التمثيل، وتؤدي نتائجها إلى قصور في الحصول على المنتخب المحلي الكفاء والمؤهل، مما أحدث العديد من الاختلالات في الممارسات الميدانية، لا سيما نقص الانسجام بين مكونات هذه المجالس.

5. إن النظام الانتخابي وإن حقق نوعاً من التمثيل المتوازن، بإيصال ممثلي الأحزاب الصغيرة من حيث عدد الأصوات المتحصل عليها خلال العملية الانتخابية بتفعيل الباقي الأقوى، إلا أن القائمة المغلقة أغلقت بداخلها إمكانات النمو الديمقراطي، مما استوجب إصلاح هذا الخلل الهيكلي بتبني نظام انتخابي جديد ولو على مستوى التعديل الجزئي.

6. محدودية دور المنتخبين المحليين في تناول أهم المسائل المحلية لا سيما المالية منها، وكذا في مجال الصفقات العمومية، وربما قد ساهم عدم اشتراط المؤهل العلمي المناسب في المرشح على ذلك.

7. تفوق الأجهزة التنفيذية مقابل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في السلطات، وكذا غياب التوازن الكلي في التأثير المتبادل بينهما علائقيًا.

8. ضعف مزمن للمالية المحلية وعجزها عن تعبئة مواردها، فضلا عن سوء تسيير أملاكها، وتجويد خدماتها، مع عدم وضوح الرؤى الاستشرافية في إصلاحها فعليا بشكل كامل ومنهجي، ضمن خطة اقتصادية تساير اطر العصرية والتحديث للمرفق المحلي.

9. تتسم مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي بالنقص في التأطير القانوني لها، بغياب تام لتكريس الشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية كأساس لتحقيق الديمقراطية التشاركية، وغموض الآليات التي تسعى لتمكين المواطن والمجتمع المدني من المشاركة في تسيير أعمال الجماعات الإقليمية، وصنع القرار المحلي على مستواها، مما أفقده النجاعة والفعالية في أدواره وباتت تتسم بالعشوائية والمناسباتية.

10. ضعف دور المجتمع المدني لغياب تنظيم قانوني مناسب وملائم، وتأطير يستوعب كافة أشكال المبادرات المحلية وطرق المشاركة بإنجاح أدواره، من خلال تهيئة الظروف والأطر التي تحتويها لتحقيق النتائج المرجوة منه.

11. وصاية متشددة وبصور متعددة تمارسها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية تفرضها عليها القوانين والواقع، مما جعل تطبيقها بشكل صارم على أعمالها وأعضائها فرادى ومجتمعين، فهي بمثابة آلية لاستباحة استقلالها بمصادرة للقرار المحلي وتوجيه مباشر له.

12. نقص كفاءة وتأهيل الموارد البشرية للجماعات الإقليمية، لأنها تتبع نظاما وظيفيا عاما يفنقذ للطابع الخصوصي، مما تغيب معه امتيازات ومحفزات خاصة بمستخدميها، هذا فضلا عن عدم الاهتمام بنظام التكوين والتدريب للمنتخبين المحليين أو الموظفين المحليين

13. إدارة إقليمية تقليدية بإطار بشري يفنقذ للنوعية، كما أنها معزولة وغير قادرة على مسايرة التطورات، تعاني من ظواهر البيروقراطية وشيوع مظاهر الفساد.

- الاقتراحات والتوصيات:

انطلاقا من النتائج السابقة وبناءً على ما سبق التفصيل فيه بالبحث، ارتأينا إدراج بعض الاقتراحات التي نعتقد فيها الإصلاح والنجاح لنظام محلي جزائري فعال، يحظى برضا المواطن وثقته، حيث تشكل نواة صلبة ومنطلق لكل عمليات إصلاحية متكاملة للجماعات الإقليمية ضمن رؤية شاملة ومركزة، في شكل نقاط تخص مواضيع محددة، تمثل المداخل الحقيقية الفعلية للإصلاح والتحسين لبلوغ المرامي والأهداف المنشأة لأجلها، تؤدي إلى تجسيد الديمقراطية التشاركية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

أولاً: المعالجة القانونية للجماعات الإقليمية

1. إعادة النظر في المعالجة القانونية للجماعات الإقليمية، من خلال:

- كفاية القواعد المنظمة لها دستوريا مع وضوح المبنى والمعنى.
- النص على المبادئ الأساسية لها في الدستور، مبدأ التدبير الحر، مبدأ التفريع، مبدأ الانتخاب، مبدأ التضامن، ومدى بكافة الوسائل القانونية، والمادية، والبشرية لتحقيق أهدافها.
- 2. إعادة التوازن لتنظيم البلدية والولاية في جعل الانتخاب خيارًا وحيدًا في تشكيل الهيئة التداولية والتنفيذية وتعزيز ضمانات نزاهتها، وكذا التقليل من تدخلات السلطة المركزية، التي يجب أن يتناقص حضورها وسلطاتها على المستوى المحلي.
- 3. تعميق مفهوم اللامركزية في النصوص وتناغمها مع مبدأ التدبير الحر، وتوحيد المصطلحات بشأنها في النصوص القانونية ذات الصلة ضمن حقلها الدلالي.
- 4. الإسراع في سن النصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيق قانوني البلدية والولاية، وكل ما يتعلق بتسيير المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وباقي هيئاتها، لا سيما ما تعلق بالجانب العلائقي أي الوصاية الإدارية.

ثانياً: التمثيل والنظام الانتخابي المحلي

1. تعديل النظام الانتخابي بما يضمن حقيقة بروز مجالس شعبية محلية منتخبة تتميز بصدق التمثيل والاستقرار وتحظى بالشرعية اللازمة.
2. ضرورة تعديل القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية لما يعتره من نقائص وغموض، وذلك باعتماد نظام التمثيل بالأغلبية الذي يسمح بتشكيل مجالس أكثر تجانساً، بدلاً من نظام التمثيل النسبي الذي يولد مجالس فسيفسائية، تلحق الضرر بفعالية هذه المجالس ونجاعة أدائها.
3. تلافي العيوب الناشئة عن القائمة المغلقة وتوزيع المقاعد وفقاً لترتيب الأسماء في هذه القائمة، باعتماد نظام التصويت التفضيلي حيث يستطيع الناخب أن يرتب المرشحين حسب تفضيله داخل القائمة، وبهذا تربط جسور الثقة لدى المواطن مما يحفز على أن يصبح ناخباً.
4. تمكين مستخدمو البلديات من استرداد ممارسة حقهم في الترشح، من خلال إلغاء وجودهم ضمن الفئات الممنوعة من الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية، حماية لمنظومة الحقوق الحريات وتأميناً للمشاركة الشعبية المحلية، فضلاً عن الاستفادة من تجربتهم في تسيير المصالح البلدية، لا سيما بعد إيجاد السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.
5. ضرورة إيجاد ضمانات إضافية لبلوغ تمثيل شرعي وعملية انتخابية نزيهة وشفافة، من خلال العمل على تحقيق الاستقلال الحقيقي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

6. إعطاء الصلاحيات كاملة للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، في تنظيم الانتخابات المحلية لكافة مراحلها وفي كافة تفاصيلها، بإبعاد الإدارة المركزية عنها لا سيما في مسألة قبول قوائم المترشحين.
7. إعطاء دور أكبر للمجتمع المدني في تعيين مندوبي الولايات والبلديات للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ومستخدمي الانتخابات في كافة مراحلها، وكذا تنظيم إشراكهم في الرقابة على العملية الانتخابية المحلية.
8. تمكين المواطنين في ممارسة حقهم بالطعن في قرارات سلطة تنظيم الانتخابات، وكذا القدرة على اللجوء لدرجة التقاضي الثانية فيما يتعلق بأحكام المحاكم الإدارية.
9. المضي على نحو محكم ومخطط له لبلوغ تجسيد إجراء انتخابات إلكترونية محلية، من خلال رقمنة كافة العمليات الانتخابية المحلية.

ثالثاً: الديمقراطية التشاركية

1. إن نجاح الديمقراطية التشاركية مرهون بوجود مجتمع مدني قوي فاعل و متحمس، فهو أبرز قناة لمشاركة فعالة ومنظمة للمواطن المحلي، وعليه يستلزم:
- التأسيس لمجتمع مدني أكثر حضوراً وفعالية، من خلال إعادة النظر في دوره دستوريا، على المستوى المحلي من خلال حركات المجتمع المدني وبيان علاقتها بالجماعات الإقليمية.
 - إنشاء وتحسين الإطار القانوني والآليات اللازمة، لتمكين جميع أعضاء المجتمع المدني من المشاركة في تعزيز وتوطيد الديمقراطية التشاركية.
 - التمكين لكافة فواعل المشاركة الشعبية محلياً بكل أشكالها وأساليب تكوينها، لتقوم بدورها فعلياً وتكون نقطة توازن في علاقة المواطن بالإدارة.
 - إدماج جمعيات المجتمع المدني في عمليات الرقابة على تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، بالنص عليها ضمن إطار قانوني تضمن معه إضفاء شرعية على المنتخب المحلي، بما ينعكس أثره على تحسين العلاقة بين المواطن وإدارته الإقليمية.
2. الحماية القانونية لمبدأ المشاركة بالزام الجماعات الإقليمية عدم الانفراد بالقرار المحلي، حيث يجب أن تكون كل قراراتها وفق مقاربة تشاركية، تعمل على إدماج وإشراك المجتمع المدني، وكل الفاعلين الآخرين من أحزاب سياسية ونقابات وقطاع خاص، حتى تحوز على المشروعية والشرعية اللازميتين.
3. البحث في تفعيل أدوار المجتمع المدني وتذليل العراقيل التي يجابهها، ذلك بـ:
- توفر إرادة سياسية لتقويته وتأمين حريته واستقلاله.

- تبسيط إجراءات تشكيل منظماته وتوفير الحماية له.
- المساهمة في تنمية المجتمع المدني وتحقيق استقلاليته، بإيجاد مصادر تمويل ذاتية كافية وخاصة به بواسطة مشاريع منتجة ومستدامة.

رابعاً: المنتخب المحلي

1. العمل على إيجاد ضوابط دقيقة ومفصلة لبلوغ مستوى نوعي للمنتخب المحلي الكفاء، وتشكيل مجالس منتخبة محلية حقيقية تمثيلية، دون التضييق أو المساس بالحق في الانتخاب والترشح.
2. تقوية مركز المنتخبين المحليين بـ:

- تضييق مجالات هيمنة ممثلي الإدارة المركزية الوالي ووزير الداخلية تجاه المنتخبين المحليين والسعي لإزالتها، وإيجاد نوع من علاقات التأثير المتبادلة لإعادة التوازن المفقود بينهم.
- توضيح مدى وحدود الوصاية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على المنتخبين المحليين، وأيضاً على الهيئة المحلية بمجملها.

- سحب الاختصاصات المحلية من الوالي في الولاية، وإسنادها لرئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، وجعله هو الهيئة التنفيذية لها في الولاية.

- إيجاد نظام قانوني مهني، وتعويضي عادل وشفاف، متناسب مع المهام الكبيرة المسندة إليهم.

3. تخفيف تأثير الأجهزة المساعدة للوالي في الاختصاصات المحلية، والتخلي عن النزعة المركزية في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة، بمنح الصلاحيات المحلية للمنتخبين لا للمعينين.

4. إيجاد التوازن المناسب في العلاقات بين الهيئات التداولية والتنفيذية، بإعادة النظر في مسألة التمثيل المزدوج للدولة والجماعة الإقليمية، وكذلك من خلال العمل مجدداً بتقنية سحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية المحلية والولاية، وإعادة تنظيمها وضبطها بشكل يضمن تحقيق المصلحة العامة المحلية.

خامساً: المصالح المحلية

1. التحديد الدقيق والواضح للاختصاصات المحلية وسلطات الجماعات الإقليمية، بما يتضح معه ما الذي ينبغي على الجماعات الإقليمية تأديته وما ليس لها فعله لأنه يدخل ضمن اختصاص الإدارة المركزية.
2. إسناد ممارسة الصلاحيات المحلية للمنتخب المحلي على مستوى البلدية والولاية، كحل لفك ارتباط التمثيل المزدوج للدولة وللجماعة الإقليمية للجهاز التنفيذي.

3. اعتماد مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية، من خلال النص عليه دستورياً وتنظيمه قانونياً، لتجسيد ذلك عملياً كأساس في تحديد العلاقة المركزية المحلية.

سادساً: الوصاية الإدارية

1. تخفيف الوصاية التقنيّة بما يتماشى مع طبيعة الجماعات الإقليمية خاصّةً البلدية، وجعل رأي هذه الجهات استشارياً وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولذلك ينبغي إصدار نص قانوني يجمع هذه الإجراءات والشروط في تقنين واحد لغاية البساطة والوضوح.

2. تلطيف سلطة الوصاية وجعلها للإشراف والتوجيه، على اعتبار أن التشدد والمغالاة في الوصاية تؤدي إلى تعطيل إمكانية المبادرة، الابتكار والإبداع من جانب المجالس الشعبية المحلية، وكذا البطء والروتين في إنجاز أعمال المجالس وإلى التأخر في تسيير مصالح المواطنين، فضلاً عن تأثيرها سلباً على استقلالها ووجودها.

3. التوجه نحو إلغاء الوصاية الإدارية بشكل كامل تدريجياً، وإسنادها للقضاء الإداري بما يتماشى وطبيعة الجماعات الإقليمية من ناحية، وما يمثله من ضمانات لحماية حقوقها وحرّياتها من ناحية ثانية، لا سيما وأن القضاء الإداري قد أصبح أكثر استعداداً للقيام بذلك.

سابعاً: المالية المحلية

1. السعي إلى إيجاد نظام جبائي محلي فعلي منفصل عن الجباية الوطنية، بقواعد عادلة وبسيطة من جهة، وتمكينها من سلطات تسمح لها حياة أمر تحديدها ووعائها وتحصيلها من جهة أخرى.

2. يجب مطابقة الجباية المحلية مع الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية، فما يجبى محلياً ينفق محلياً، ناهيك عن ملاءمة اختصاصاتها مع إمكانياتها ومواردها.

3. التزام المشرع الذي يقع على عاتقه بتمكين الجماعات الإقليمية من موارد مالية كافية قادرة على تغطية نفقاتها، وإسناد مهمة تسيير البلدية حقيقةً للمنتخبين المحليين.

4. تعويض الجماعات الإقليمية عن النفقات التي تصرفها بموجب إسناد لها صلاحيات جديدة أو تلك التي لا تعود أساساً لها، وكذلك عن كل إلغاء أو نقص في الضرائب أو الرسوم المقررة لها.

5. إشراك المواطن المحلي في تسيير المالية المحلية مرحلياً، حيث يقتضي تطوير مشاركة المواطنين في النشاط المحلي، من خلال اطلاعهم على الميزانية ومساهماتهم في إعداد وبرمجة أولوياتهم فيها.

6. تحسين مردودية الموارد الجبائية من خلال إعادة النظر في الطرق المعمول بها في توزيع الموارد الجبائية المحلية، كإعطاء المنتخبين المحليين دوراً في تأسيس وخلق أوعية جبائية، بما يتناسب مع كل

منطقة، ومن ثم زيادة المردود المالي للضرائب المحلية، حتى لا تتفرد السلطة المركزية بتحصيل وتوزيع الموارد الجبائية.

7. تفعيل الإدارة الجبائية الإقليمية من خلال تكوين ورسكلة إطاراتها وأعاونها، إضافة إلى توفير الوسائل المادية والتقنية اللازمة للقيام بأدوارهم، لأنه بقدر كفاءة العنصر البشري تكون كفاءة أداء ومردودية هذه الإدارة.

8. اقتراح بدائل اقتصادية أخرى في ظل تراجع المداخل المرتبطة بالدولة من خلال ترشيد النفقات، تحفيز الاستثمار المحلي، تفويض المرفق العام، والاستفادة من كل وسائل التمويل المتاحة الأخرى.

9. توفير وتهيئة المناخ الاستثماري المناسب وجعله شأنا محليا صرفا، مع البحث المستمر في آليات تفعيله ودعمه، بغرض إيجاد بيئة اقتصادية محلية من خلال هذه المشاريع التنموية المناسبة والملائمة لظروف وطبيعة الجماعات الإقليمية، فضلا عن قدرتها على استقطاب القطاع الخاص لأجل خلق الثروة.

ثامنا: التضامن والتعاون اللامركزي الدولي

1. تفعيل نظام التضامن بين وحدات الجماعات الإقليمية بحيث لا يقتصر على آلية التضامن الحالية المتمثلة في صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، بل بالعمل على توسيع مده وأشكاله، كإيجاد نقابة أو تجمع يمس المستوى الواحد أو المتعدد والمتفاوت مثلما هو عليه الحال في البلدان المتقدمة.

2. تفعيل صيغ وأساليب العمل المشترك بين الوحدات الإقليمية من المستوى الواحد أو المتفاوت، ودعم وتعزيز روح التعاون والتضامن بين هذه الوحدات (البلديات على الخصوص).

3. تفعيل الشراكة ما بين البلديات خاصة منها المتجاورة والنائية، للتغلب على محدودية الموارد المالية من خلال إقامة مشاريع تنموية مشتركة تعود بالفائدة على سكان هذه البلديات.

4. إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للتعاون اللامركزي الدولي، بغية تمكين الجماعات الإقليمية من ممارسته، بالعمل على:

- تبسيط إجراءات التعاقد ومستوى السلطات المخولة لها.
- توسيع دائرة التعاون بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيراتها الأجنبية.
- تخفيف الوصاية المتشددة على اتفاقيات التعاون اللامركزي لتأخذ طابع التوجيه والمساندة.
- 5. تفعيل ودعم التعاون اللامركزي الدولي في مجال التكنولوجيات الحديثة، لا سيما في تأهيل المرفق العام، وتكوين وتدريب الموظفين في تسيير والتحكم في الخدمات الإلكترونية، البيئة، الطاقات المتجددة، الإدارة الإلكترونية.

تاسعا: الإدارة الإلكترونية

1. المساهمة في تجسيد الإدارة الإلكترونية المحلية، على مستوى البلديات والولايات من خلال:

- إطار قانوني متكامل محفز وداعم لها يوفر البيئة المناسبة.
- إنجاز شبكات داخلية محلية وتطبيقات الكترونية متنوعة، للتواصل مع المنتخبين المحليين والموظفين والمواطنين والمسؤولين.
- إنشاء واقتراح برمجة مشاريع متعلقة بالربط بشبكة الإنترنت وتوسيعها.
- إتاحة فضاءات عمومية مجانية للإنترنت.
- إيجاد منصات تفاعلية الكترونية للخدمات وللنشر والتبليغ.

2. السعي لتأمين التعاملات الإلكترونية وحماية بيانات المتعاملين عبر هذه الشبكات الإلكترونية المحلية.

3. وضع حلول لتجاوز مشكل الأمية الإلكترونية محلياً والتي تشكل تهديداً للجهازية الإلكترونية، بـ:

- تشجيع فواعل المجتمع المدني المحلي بنشر الثقافة الإلكترونية للمواطن المحلي.
- دعم برامج التعليم الخاصة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال على مختلف أطوار التعليم، بهدف خلق مجتمع معلوماتي قادر على التأقلم مع التقنية الحديثة، ضمن أطر السياسة الحكومية في المجال بالتنسيق مع الوزارات المعنية بالتعليم والتكوين، وبمشاركة الجماعات الإقليمية.

4. التحول للإدارة الإلكترونية الإقليمية بشكل تدريجي وبخطوات تجريبية متأنية ومدروسة، بحيث تراعي الإمكانات المتاحة والمحددات المحيطة بها، تجنباً للمخاطر المحتملة وضمان فعالية التحول وسهولة تطبيقه.

5. دعم الدولة للجماعات الإقليمية لأجل توفير المتطلبات البشرية والمالية والتكنولوجية الضرورية لإجراء التحول نحو الإدارة الإلكترونية الإقليمية، وإدراك ما يحتاجه كل ذلك من وقت وجهد واستثمار هائل.

6. تأهيل المورد البشري المحلي الذي سيضطلع بتجسيد إدارة محلية ذكية ومرنة وعصرية، لإنجاح المساعي عند وضع كل من البلدية والولاية الإلكترونيتين حيز الخدمة.

عاشراً: تفويض المرفق العام المحلي

إن الاعتماد على تقنية تفويض المرفق العام المحلي أمر في غاية الأهمية، يخدم الجماعات الإقليمية بخصوص جودة تسييرها وتزويد ماليتها، إلا أنه مرتبط بتوفير الظروف المناسبة لإنجاحه، بالآتي:

1. إدراج تفويض المرفق العام مع قانون الصفقات العمومية غير مقبول، ويجب فصله كقانون خاص (قانون التدبير المفوض بالمغرب) أو وضع مواده ضمن قانون الجماعات الإقليمية.

2. أن يقوم المشرع بتحديد طبيعة المرافق المحلية التي يمكن تسييرها بالتفويض والمرافق غير القابلة لذلك، من خلال وضع معايير ثابتة وواضحة للتمييز بين هذه المرافق.
3. يجب أن يكون النظام القانوني لعقود تفويض المرافق العامة المحلية، يتسم بالبساطة والوضوح والشمولية، ويراعي مصالح جميع الأطراف، على ضوء احترام مُعطيات الواقع والمعايير اللازمة لإنجاحه والاستفادة منه.

إحدى عشرة: تأهيل الموارد البشرية المحلية

1. إنشاء نظام وظيفي إقليمي منفصل عن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، يتولى شؤون التكوين وتسيير مستخدمي الجماعات الإقليمية، ويمكنها من جهاز خاص بها يتكفل بتسيير مستخدميها، ويعمل على حل مشاكل التأهيل والرسكلة لمستخدميها.
2. التصدي لإشكاليات تمويل العمليات التكوينية، من خلال وضع صندوق مشترك تضامني للجماعات الإقليمية، يتكفل برعايتها وتمويلها لاسيما البلديات الصغيرة والفقيرة منها، ويُمكنها من إنشاء مؤسسات للتكوين الأولي والمتواصل.
3. إعداد سياسة وطنية واضحة المعالم والأهداف لتنمية الموارد البشرية، وإحداث جهاز مؤسساتي إقليمي يتولى الإشراف والتنفيذ والتقييم لبرامج تنمية الموارد البشرية على مستوى إدارة الجماعات الإقليمية.
4. ضرورة تكوين الموظفين فيما يتعلق بالأنشطة والتقنيات المستحدثة تقنيا وموضوعيا، والتي تحتاج تأهيلا نوعياً ومستمرًا، لا سيما في مجالات الصفقات العمومية، تفويض المرافق العامة، الرقمنة وتكنولوجيا الإعلام والاتصال، الوقاية من الفساد والحد منه، التضامن والتعاون اللامركزي.

اثنى عشرة: مكافحة والحد من الفساد الإداري

1. المساهمة في توعية وإشاعة ثقافة سلوك محاربة الفساد ومواجهته للحد منه وتثوية أساليب التصدي له.
2. التأطير القانوني لآلية التصريح بالامتلاك بغية تفعيلها وضبطها بدقة، باعتباره إجراءً جوهرياً ومحورياً لتجسيد مبدأ الشفافية في إطار الحياة العمومية المحلية، كما يجب توسيع دائرة ومحتوى التصريح بإدخال الزوج والأولاد غير القصر وكل الدائرة المقربة من المعنيين به.
3. اتباع خطة سياسية وطنية متكاملة تدمج فيها الجماعات الإقليمية كفاعل رئيسي لمكافحة الفساد، وفق منهج علمي واضح يستقصى منابعه وأسبابه وعوامل انتشاره وقوته وطرق مكافحته بنجاح.
4. إشراك مؤسسات المجتمع المدني وكذا وسائل الإعلام، لتحفيز الرأي العام المحلي في محاربة الفساد.

5. جعل الشفافية كآلية قانونية مرتكزاً رئيسياً في عمل الإدارة، من خلال النص عليها وتنظيمها بشكل دقيق، لما تحقّقه من نتائج وفعالية في التصدي للفساد، ذلك لأنه كلما اتسعت الشفافية أسلوباً وثقافة كانت محاصرة الفساد وتقليل أثاره أيسر وأكبر.

6. تفعيل أدوار اللجان الخاصة ولجان التحقيق وتسهيل إنشائها وإضافة وسائل رقابية أخرى، نظراً لما تحقّقه في متابعة التنفيذ ومكافحة الفساد، مع وجوبية أن تقدم حصائل أعمال اللجان الخاصة بالبلدية للمجالس الشعبية البلدية.

7. تشجيع وتحفيز المنتخبين المحليين على استخدام تقنية السؤال للتنفيذيين على المستوى الإقليمي، وتمكين أعضاء المجالس الشعبية البلدية منها.

8. تفعيل الإدارة الإلكترونية المحلية وذلك للقدرة الرهيبية على مكافحة الفساد، والتي تتجسد في الشفافية أثناء تقديم الخدمات، الشؤون المالية وإجراءاتها، فضلاً عن تحقيق مساواة المواطنين أمام المرافق المحلية دون تمييز أو تفضيل، علاوة على أنها تؤدي إلى التقليل من نفشي ظواهر سلبية كالرشوة والمحسوبية.

لذا في الأخير قد تكون لنا من القدرة على توفير كل الوسائل والمتطلبات وتفعيل الآليات التي تؤدي جميعها إلى إنجاح وتطوير الجماعات الإقليمية، إلا أنها حتماً تتطلب حدّاً أو مستوى معيناً من الوعي لدى المواطنين المحليين، تجعلهم قادرين على التفاعل وتسهيل الممارسة العملية في الشأن المحلي، ونخلص دائماً إلى التأكيد على أن الإصلاح والتحديث لا يأتي بالقوانين فقط، بل يستلزم مجموعة عوامل متداخلة ومتشابكة تسهم في ذلك، يلعب فيها المواطن المحلي دوراً محورياً رئيسياً، ليصدق حينها القول بأن القانون الجيد لا يصنع مواطناً جيداً، وإنما المواطن الجيد هو من يصنع القانون الجيد.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً. باللغة العربية

I. النصوص القانونية

1- الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة (1963) المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(64)، المؤرخة في 10/09/1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة (1976) الصادر بالأمر (97/76) المؤرخ في 22/11/1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(94)، المؤرخة في 24/11/1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة (1989) الصادر بالمرسوم الرئاسي (18/89) المؤرخ في 28/02/1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(09)، المؤرخة في 01/03/1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة (1996)، الصادر بالمرسوم الرئاسي (438/96) المؤرخ في 07/12/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(76)، المؤرخة في 08/12/1996، المتمم بالقانون (03/02) المؤرخ في 10/04/2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(25)، المؤرخة في 14/04/2002، المعدل والمتمم بموجب القانون (19/08) المؤرخ في 15/11/2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(63)، المؤرخة في 16/11/2008، والمعدل بموجب القانون رقم (01/16) المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(14)، المؤرخة في 07/03/2016.
5. دستور المملكة المغربية لسنة (2011)، الصادر بتنفيذ الظهير رقم (1.11.91) المؤرخ في 29/07/2011، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد(5964)، المؤرخة في 30/07/2011.
6. دستور الجمهورية التونسية لسنة (2014)، الرائد الرسمي، العدد(10)، المؤرخة في 04/02/2014.

2- القوانين:

أ- القوانين العضوية:

1. الأمر (07/97) المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(12)، المؤرخة في 06/03/1997.

2. القانون العضوي (02/12) المؤرخ في 2012/01/12 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(01)، المؤرخة في 2012/01/14.
3. القانون العضوي (03/12) المؤرخ في 2012/01/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(01)، المؤرخة في 2012/01/14.
4. القانون التنظيمي رقم (111/14) المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1.15.83) المؤرخ في 2015/07/07، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد(6380)، المؤرخة في 2015/07/23.
5. القانون التنظيمي رقم (112/14) المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1.15.84) المؤرخ في 2015/07/07، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد(6380)، المؤرخة في 2015/07/23.
6. القانون التنظيمي رقم (113/14) المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1.15.85) المؤرخ في 2015/07/07، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد(6380)، المؤرخة في 2015/07/23.
7. القانون العضوي (10/16) المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(50)، المؤرخة في 2016/08/28، المعدل والمتمم بالقانون العضوي (08/19) المؤرخ في 2019/09/14، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(55)، المؤرخة في 2019/09/15.
8. القانون العضوي (07/19) المؤرخ في 2019/09/14 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(55)، المؤرخة في 2019/09/15.

ب- القوانين العادية:

1. الأمر (24/67) المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(06)، المؤرخة في 1967/01/18.
2. الأمر (38/69) المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(44)، المؤرخة في 1969/05/23.

3. الأمر (58/75) المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(78)، المؤرخة في 30/09/1975، المعدل والمتمم بالقانون (10/05) المؤرخ في 20/06/2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(44)، المؤرخة في 26/06/2005.
4. القانون (09/84) المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(06)، المؤرخة في 07/02/1984، المعدل والمتمم بالقانون (12/19) المؤرخ في 11/12/2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(78)، المؤرخة في 18/12/2019.
5. القانون (16/84) المؤرخ في 30/06/1984 المتعلق بالأحكام الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(27)، المؤرخة في 03/07/1984.
6. القانون (13/89) المؤرخ في 27/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(32)، المؤرخة في 07/08/1989.
7. القانون (06/90) المؤرخ في 27/03/1990 المعدل والمتمم للقانون (13/89) المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(13)، المؤرخة في 27/03/1990.
8. القانون (08/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(15)، المؤرخة في 11/04/1990.
9. القانون (09/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(15)، المؤرخة في 11/04/1990.
10. القانون (30/90) المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(52)، المؤرخة في 02/12/1990، المعدل والمتمم بالقانون (14/08) المؤرخ في 20/07/2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(44)، المؤرخة في 03/08/2008.
11. القانون (08/99) المؤرخ في 13/07/1999 المتعلق باستعادة الوثام المدني، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(46)، المؤرخة في 13/07/1999.
12. القانون (20/01) المؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتتميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(77)، المؤرخة في 15/12/2001.
13. القانون (21/01) المؤرخ في 22/12/2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(79)، المؤرخة في 23/12/2001.

14. القانون (10/03) المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(43)، المؤرخة في 20/07/2003.
15. الأمر (01/06) المؤرخ في 27/02/2006 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(11)، المؤرخة في 28/02/2006.
16. القانون (01/06) المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(14)، المؤرخة في 08/03/2016.
17. القانون (06/06) المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(15)، المؤرخة في 12/03/2006.
18. القانون (47/06) الصادر في 30 نوفمبر 2007 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (1.07.195) الصادر في 30 نوفمبر 2007، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد(5583)، المؤرخة في 03/12/2007.
19. القانون (04/08) المؤرخ في 19/01/2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(03)، المؤرخة في 20/01/2008.
20. القانون (02/10) المؤرخ في 29/06/2010 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(61)، المؤرخة في 21/10/2010.
21. القانون (10/11) المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(37)، المؤرخة في 03/07/2011.
22. القانون (07/12) المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(12)، المؤرخة في 29/02/2012.
23. القانون (06/14) المؤرخ في 09/08/2014 المتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 10/08/2014.
24. الأمر (01/15) المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(40)، مؤرخة في 02/04/2014.

4- المراسيم:

1. المرسوم (136/73) المؤرخ في 1973/08/09 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(67)، المؤرخة في 1973/08/21.
2. المرسوم (85/85) المؤرخ في 1985/04/30 المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية وتحديد قانونه الأساسي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(19)، المؤرخة في 1985/05/01.
3. المرسوم التنفيذي (215/94) المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 1994/07/27.
4. المرسوم التنفيذي (227/98) المؤرخ في 1998/07/13 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(51)، المؤرخة في 1998/07/15.
5. المرسوم التنفيذي (334/11) المؤرخ في 2011/09/20 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(53)، المؤرخة في 2011/09/28.
6. المرسوم التنفيذي (342/12) المؤرخ في 2012/09/12 المحدد لعدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(51)، المؤرخة في 2012/09/16.
7. المرسوم التنفيذي (105/13) المؤرخ في 2013/03/17 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(15)، المؤرخة في 2013/03/17.
8. المرسوم التنفيذي (217/13) المؤرخ في 2013/06/18 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(32)، المؤرخة في 2013/06/23.
9. المرسوم التنفيذي (116/14) المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(19)، المؤرخة في 2014/04/02.
10. المرسوم الرئاسي (140/15) المؤرخ في 2015/05/28 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرئيسية للجمهورية الجزائرية، العدد(29)، المؤرخة في 2015/05/31.

11. المرسوم الرئاسي (247/15) المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(50)، المؤرخة في 20/09/2015.
12. المرسوم التنفيذي (104/16) المؤرخ في 21/03/2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(18)، المؤرخة في 23/03/2016.
13. المرسوم التنفيذي (190/16) المؤرخ في 30/06/2016 المحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(41)، المؤرخة في 12/07/2016.
14. المرسوم التنفيذي (258/16) المؤرخ في 10/10/2016 المحدد لكيفيات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(61)، المؤرخة في 19/10/2016.
15. المرسوم التنفيذي رقم (320/16) المؤرخ في 13/12/2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(73)، المؤرخة في 15/12/2016.
16. المرسوم التنفيذي (12/17) المؤرخ في 17/01/2017 المحدد لقواعد سير اللجنة الإدارية الانتخابية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(03)، المؤرخة في 18/01/2017.
17. المرسوم التنفيذي (16/17) المؤرخ في 17/01/2017 المحدد لكيفيات وضع القائمة الانتخابية تحت تصرف المترشحين والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات واطلاع الناخب عليها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(03)، الصادرة في 18/01/2017.
18. المرسوم الرئاسي رقم (246/17) المؤرخ في 26/08/2017 الذي يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(50)، المؤرخة في 27/08/2017.
19. المرسوم التنفيذي (252/17) المؤرخ في 11/09/2017 المتعلق بإيداع قوائم المترشحين لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(53)، المؤرخة في 13/09/2017.

20. المرسوم التنفيذي (329/17) المؤرخ في 15/11/2017 المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(68)، المؤرخة في 28/11/2017.
21. المرسوم التنفيذي (03/18) المؤرخ في 15/01/2018 المحدد للأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(02)، المؤرخة في 21/01/2018.
22. المرسوم التنفيذي (199/18) المؤرخ في 05/08/2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 02/08/2018.
23. المرسوم التنفيذي (331/18) المؤرخ في 22/12/2018 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(77)، المؤرخة في 23/12/2018.
24. المرسوم الرئاسي رقم (337/18) المؤرخ في 25/12/2018 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(78)، المؤرخة في 26/12/2018.
25. المرسوم الرئاسي (01/19) المؤرخ في 02/01/2019 المتضمن ترسيم يوم 18 جانفي يوما وطنيا للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(01)، الصادرة في 06/01/2019.
26. مرسوم تنفيذي (306/19) المؤرخ في 13/11/2019 المحدد لعدد المندوبيات البلدية لبلدية باتنة - ولاية باتنة- وحدودها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(71)، المؤرخة في 20/11/2019.
27. المرسوم الرئاسي رقم (328/19) المؤرخ في 08/12/2019 المتمم للملحق بالمرسوم الرئاسي (140/15) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(76)، المؤرخة في 10/12/2019.
- 5- القرارات الوزارية:**
1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21/02/2013 المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(40)، المؤرخة في 04/08/2013.

2. القرار المؤرخ في 2014/12/09 الذي يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(03)، المؤرخة في 2015/01/27.

3. القرار المؤرخ في 2014/12/29 المحدد لكيفيات انتخاب ممثلي المنتخبين في مجلس توجيه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(24)، المؤرخة في 2015/05/13.

4. القرار الوزاري المؤرخ في 2017/03/13 الذي يحدد كيفيات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 2017/08/20.

5. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2019/01/20 الذي يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(22)، المؤرخة في 2019/04/07.

6. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2019/01/20 الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(22)، المؤرخة في 2019/04/07.

6- المناشير الوزارية:

1. المنشور الوزاري رقم (13/002) المؤرخ في 2013/05/15 المتعلق بالكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتصريح بالتملكات الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية، الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

2. المنشور الوزاري رقم (0006400) المؤرخ في 2017/07/30، المتعلق بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي (320/16) المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

7- التعليمات:

1. التعليمات (842/94.03) المؤرخة في 1994/12/07 المتعلقة بامتياز وإيجار المرافق العمومية المحلية، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري.

2. تعليمة رئاسية مؤرخة في 07/02/2004 تتعلق بالانتخاب لرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(09)، مؤرخة في 11/02/2004.
 3. تعليمة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تبين الكيفيات التقنية لتخصيص المقاعد للنساء المترشحات ضمن قوائم المترشحين الفائزة بمقاعد في الانتخابات المحلية ليوم 29/11/2012.
 4. التعليمة رقم (2143) المؤرخة في 13/09/2015 المتعلقة بترشيح الإنفاق العمومي، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
 5. التعليمة رقم (01047) المؤرخة في 05/10/2015 المتعلقة بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
 6. مذكرة وزارية رقم (00096) مؤرخة في 10/03/2016 تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية، صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
 7. تعليمة رقم (006) مؤرخة في 09/06/2019 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم (199/18) المؤرخ في 02/08/2018 المتعلقة بتقويض المرفق العام، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.
 8. تعليمة رقم (1699) مؤرخة في 15/06/2019 متعلقة بالميزانية الإضافية للبلديات بعنوان السنة المالية 2019، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.
 9. تعليمة رقم (21) مؤرخة في 10/10/2019 التي تحدد كيفيات وتحضير وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات والولايات للسنة المالية 2020، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.
- 8- آراء، قرارات، وتقارير**
1. قرار المجلس الدستوري رقم (02/ق.أ.م/د/2000) المؤرخ في 27/02/2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم (15/97) المؤرخ في 31/05/1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(07)، المؤرخة في 28/02/2000.
 2. رأي المجلس الدستوري رقم (01/ر.م/د/07) المؤرخ في 23/07/2007 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المنبثقة عن انتخابات 10/10/2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24/11/2005 للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(48)، المؤرخة في 29/07/2007.

3. رأي حول ملف " إ-الجزائر 2013 "، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(54)، المؤرخة في 2009/09/16.

4. التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد(75)، المؤرخة في 2019/12/04.

9- مشاريع قوانين:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المشروع التمهيدي لقانون عضوي لقانون الانتخابات لسنة (2016).

2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مشروع قانون يتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية.

3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مشروع تمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية، 2018.

II. الكتب والمؤلفات

1- الكتب العامة:

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزائر، 1986.

2. إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2016.

3. _____، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007.

4. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005.

5. جمال الدين دندن، آليات ووسائل ضمان العملية الانتخابية في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2014.

6. جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2008.

7. حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2014.

8. زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2014.
9. زين الدين محمد عبد الهادي، الحكومة الإلكترونية في العالم العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005.
10. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضماناتها حريتها ونزاهتها-دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار دجلة، عمان، الأردن، 2009.
11. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
12. سمية بومروان، الحكومة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارات الحكومية - دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، 2014.
13. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2015.
14. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني - مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، 1983.
15. طارق عبد الرؤوف عامر، الإدارة الإلكترونية نماذج معاصرة، دار السحاب للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2007.
16. علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، استراتيجية مكافحة الفساد الإداري والمالي مدخل تكاملي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.
17. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
18. عمر عبد السلام أحرشان، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي وإكراهات الحاضر وأفاق المستقبل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2016.
19. فريدة مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، 2011.
20. محمد كمال القاضي، الدعاية الانتخابية، دار النمر للطباعة، القاهرة، مصر، 1995.

21. فؤاد مطير الشمري، التجارب الانتخابية في العالم، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع- نبلأ ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، 2014.
22. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2007.
23. مازن حسن، النظم الانتخابية: دراسة مقارنة لأنواعها وأثارها والانعكاسات على السياق المصري، الطبعة الأولى، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، القاهرة، مصر، 2011.
24. محمد الصيرفي، الإدارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006.
25. محمود عبد الفتاح رضوان، الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها الوظيفية، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، مصر، 2012.
26. محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2011.
27. منى حسين عبيد وأخرون، النظم الانتخابية في العالم، الطبعة الأولى، مركز عمان للدراسات وحقوق الإنسان، عمان، الأردن، 2012.
28. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010.
29. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.

2- الكتب المتخصصة:

1. أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحليّة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1975.
2. ج م دراموند، تمويل الحكم المحلي، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1961.
3. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة، الجزائر، 2014.
4. خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحليّة وأثره على كفايتها: دراسة مقارنة مع التطبيق في المملكة الأردنية الهاشمية، مطبعة أطلس، القاهرة، مصر، 1984.

5. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت-باريس، الطبعة الأولى، 1981.
6. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014.
7. صبحي محرم، تمويل الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، عمان، الأردن، 1970.
8. _____، نظام العاملين في الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1970.
9. صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، 2014.
10. صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، طبعة 2011.
11. عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
12. عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية -دروس مستفادة من التجربة المصرية-، الطبعة الأولى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2014.
13. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1973.
14. عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 2001.
15. عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحليّة في العراق: دراسة تطبيقية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1971.
16. عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013.
17. عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحليّة في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977.

18. العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي "الجزائر أنموذجاً"، النشر الجديد الجامعي، تلمسان، الجزائر، 2016.
19. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011.
20. علي خطار شطناوي، الإدارة المحليّة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002.
21. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
22. _____، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
23. فؤاد سمير الديب، نحو مجالس محلية حقيقية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2016.
24. كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة، الجزائر، 2017.
25. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحليّة الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004.
26. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحليّة الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985.
27. محمد بن مالك، ميزانية البلدية واستراتيجية تهمين الموارد المحلية، دار علي بن زيد للطباعة والنشر، بسكرة، الجزائر، 2018.
28. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة: دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
29. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986.
30. محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005.
31. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
32. منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977.
33. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.
34. وائل عمران علي، دور الشراكة والتمكين المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 2014.

III. الرسائل العلمية

1- أطروحات الدكتوراه:

1. أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006/2005.
2. بوطيب بن ناصر، المجالس المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية تونس-الجزائر-المغرب، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015/2014.
3. بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والأفاق-، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014.
4. جمال يرقى، إشكالية العجز في ميزانية البلدية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011/2010.
5. حمودي محمد بن هاشمي، الضمانات القانونية لحق الانتخاب في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015.
6. خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة دكتوراه في التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2011/2010.
7. دليلة بوراي، المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2020.
8. رشيد لرقم، نظم الانتخاب ودورها في عملية التحول الديمقراطي الجزائر- مصر (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2017/2016.
9. زهرة أقشيش، النظام القانوني للعهد البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2017.
10. زهيرة بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2014.

11. سمية بهلول، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2018/2017.
12. سوهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018.
13. شويح بن عثمان، حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018/2017.
14. صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع وأفاق -، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013/2012.
15. عبد الحكيم حططاش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن - دراسة تقييمية لمشروع الجزائر الإلكترونية 2013 -، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة سطيف 1، الجزائر، 2018/2017.
16. عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2011/2010.
17. عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/2012.
18. علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015.
19. فاطمة بن سنوسي، المنازعات الانتخابية، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2012/2011.
20. فايزة يوسف، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2016/2015.
21. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005.

22. محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976.
23. محمد حمام، تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية (اقتراح نموذج البلدية الإلكترونية)، أطروحة دكتوراه في الإعلام والاتصال، كلية الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر، الجزائر، 2009/2008.
24. محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011/2010.
25. نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2012/2011.
26. نسيمة قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017.
27. هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، قسنطينة، الجزائر، 2014/2013.
28. وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2016.
29. وفاء معاوي، الحوكمة المحلية الإلكترونية كآلية للتنمية في الجزائر - دراسة حالة ولاية سطيف -، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2018/2017.
30. وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017.
- 2- مذكرات الماجستير:**
1. أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.
2. إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014/2013.

3. ابتسام بولقواس، الإجراءات المعاصرة واللاحقة على العملية الانتخابية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013/2012.
4. حسية عمارة، تكوين موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية في الجزائر -دراسة حالة بعض بلديات ولاية الجزائر: الدويرة، بابا حسن، الداررية والعاشر (2008-2017)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2018/2017.
5. خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا: دراسة نظرية تحليلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001.
6. رادية عليان، التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 1980-2012 دراسة لحالتي تعاون جزائري-أوروبي، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2015.
7. رشيد فلاح، دور التقسيم الإداري في التنمية المحلية بالجزائر (1962-2000)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013.
8. رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2009.
9. زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2017/2016.
10. عادل سدوس، أثر إصلاح النظم الانتخابية على المشاركة السياسية من خلال الانتخابات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2015/2014.
11. عادل معتوق، النظام القانوني الجديد لانتخابات المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2017/2016.
12. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012/2011.

13. عبد الغني بولكور، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيجل، الجزائر، 2010/2009.
14. عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006.
15. العلمي بن عطاء الله، علاقة إدارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية - دراسة حالة ولاية ورقلة -، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012/2011.
16. عمر بوجلال، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989-2014 الواقع الآليات والتفاعل، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2015/2014.
17. عيسى تولموت، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001.
18. كريم قروق، التكوين الإداري وتأثيره على فعالية الأداء الوظيفي في الجماعات المحلية دراسة حالة بلديات ولاية الجزائر (200-2010)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2013/2012.
19. كريم يرقى، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الدكتور يحي فارس، المدية، الجزائر، 2010/2009.
20. محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011.
21. مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015/2014.
22. يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2012/2011.

IV. المقالات العلمية

1. أحمد شريف، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر وتأثيره على أدائها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد(09)، جامعة البليدة2، الجزائر، 2016.
2. أحمد مراح، التعاون بين الجماعات الإقليمية (دراسة في ظل القوانين الوطنية والدولية)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد(03)، المجلد(01)، المركز الجامعي أفلو، الأغواط، الجزائر، 2018.
3. أسامة جفالي، محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة ميزانية البلدية -، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد(05)، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2017.
4. إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد(12)، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2016.
5. _____، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد(18)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2018.
6. إلهام فاضل، أحكام عقد الوكالة المحفزة على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد(25)، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2018.
7. آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد(33)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.
8. أمين سلامة العضائية، النظام القانوني لأهلية الانتخاب وأهلية الترشيح لانتخابات المجالس النيابية والمجالس المحلية في الأردن، مجلة مؤتمه للبحوث والدراسات، العدد(04)، المجلد(15)، الأردن، 2000.
9. الأمين سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالتها الجزائر والمغرب، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد(17)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2017.
10. الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الوسيط، العدد(06)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008.
11. _____، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، العدد(08)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2010.
12. باديس بن حدة، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد(10)، جامعة الحاج لخضر، باتنة1، الجزائر، 2017.

13. بركنو قوسام، الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد(05)، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2012.
14. بوحميده عطاءالله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد(01)، المجلد(42)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005.
15. بوحنية قوي، عبد المجيد رمضان، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد(01)، المجلد(05)، جامعة ديالى، ديالى، العراق، 2016.
16. بوزيد لزهاري، المجتمع المدني، مجلة الوسيط، العدد(06)، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008.
17. بومدين طاشمة، آليات محاربة الفساد الإداري وبناء الحكم الراشد دراسة حالة الجزائر، دراسات استراتيجية، العدد(07)، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2009.
18. جمال داودي، مكانة الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد(32)، الجزء(02)، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2018.
19. حسن صhib، الجهة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، مجلة الدولية، العدد(02)، المغرب، 2006.
20. حسين بومدين، إبراهيم بوجامع، تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد(03)، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013.
21. حميد أبولاس، قراءة عملية للجباية المحلية على ضوء مشروع القانون الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد(78)، المغرب، 2008.
22. حنان محمد القيسي، الإدارة الإلكترونية وتقديم الخدمات العامة، مجلة الحقوق، المجلد(04)، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، 2012.
23. خديجة سعدي، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي (15-247) كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد(07)، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017.

24. رانية جعفر قطيشات، حسام محمود أبو حمور، أثر تعزيز المساءلة والشفافية في البلديات في تحقيق التنمية المحلية، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، العدد(02)، المجلد(26)، جامعة غزة الإسلامية، فلسطين، 2018.
25. رحيم حسن العكيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وأثاره ووسائل مكافحته، مجله الدراسات القانونية، العدد(23)، بيت الحكمة، بغداد، العراق، 2009.
26. رضوان العنبي، المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الأبعاد والدلالات، المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد، العدد(18)، مركز البحوث والدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط، موريتانيا، 2010.
27. رضوان عايلي، أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية، مجلة المفكر، العدد(10)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.
28. سامح فوزي، الحوكمة، سلسلة مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، العدد(10)، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، 2005.
29. سامي الوافي، النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد(15)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017.
30. سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم الإدارية، العدد(01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970.
31. سهام العيداني، السعيد ثابتي، تطبيقات الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الميدان للدراسات الرياضية والاجتماعية والإنسانية، العدد(09)، المجلد(03)، جامعة زيان عشور، الجلفة، الجزائر، 2020.
32. سهير الفراتي، السلطة المحلية في دستور الجمهورية الثانية، مجلة دراسات قانونية، العدد(23)، جامعة صفاقس، تونس، 2016.
33. سهيلة بوخميس، دور التصريح بالملكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري، مجلة النبراس للدراسات القانونية، العدد(01)، المجلد(04)، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2019.
34. سهيلة ديباش، دور المحاكم الإدارية في الانتخابات المحلية، المجلة الجزائرية القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد(03)، المجلد(50)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013.

35. شافية جاب الله، واقع ظاهرة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية ودور الرقابة الإدارية كآلية لمكافحة، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة والمالية، العدد(01)، المجلد(02)، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2013.
36. شعيب بن نصر الدين، حتمية إصلاح النظام الجبائي - دراسة حالة الجماعات المحلية في الجزائر-، les cahiers du mecas، العدد(02)، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2006.
37. شريف كايس، الاستشارة الانتخابية كآلية لتكريس المواطنة وتدعيم الثقافة الدستورية، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، العدد(05)، جامعة وهران2، الجزائر، 2016.
38. شوقي يعيش تمام، عز الدين قاسمي، الأنماط الانتخابية المقارنة: دراسة تأصيلية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد(02)، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، 2016.
39. صالح دجال، رأي تفسيري حول المادة (80) من القانون العضوي المنظم للانتخابات والخاصة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد(03)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013.
40. عبد الرفيع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد(02)، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، 2019.
41. عبد السلام عبد اللاوي، آمال بوبكر، دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد والمالية، العدد(01)، المجلد(06)، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2020.
42. عبد القادر كاشير، الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد(03)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
43. عبد القادر لحول، تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية في نظام الجماعات المحلية على ضوء إصلاحات 2011_2012، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد(23)، المجلد(01)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015.
44. عبد الله نوح، مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري، مجلة بحوث، العدد(12)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2018.

45. عبد المجيد براج، الديمقراطية التشاركية، مجلة السلطة القانون والمجتمع، العدد(01)، جامعة وهران، الجزائر، 2012.
46. عبد المجيد جبار، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد(03)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1998.
47. عبد المجيد رمضان، الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية (حالة الجزائر)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد(16)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2017.
48. عبد المجيد لخداري، وردة خليفي، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر -دراسة تحليلية-، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد(08)، الجزء(01)، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، 2017.
49. عز الدين عيساوي، الديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(02)، المجلد(12)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2015.
50. عصام نجاح، يحي وناس، حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد(38)، جامعة أحمد درارية، أدرار، الجزائر، 2016.
51. علي قاسمي التسماني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهوية المتقدمة، مجلة العلوم القانونية، العدد(4/5)، طنجة، المغرب، 2012.
52. عمار بريق، حنان بن زغبي، الموارد المالية للجماعات الإقليمية ودورها في التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد(07)، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، 2018.
53. عمار بوضياف، الحماية القضائية لحق الترشح وحق الانتخاب في النظام الانتخابي الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد(64)، المغرب، 2018.
54. _____، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في الدول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010.
55. عمار عباس، نصر الدين بن طيفور، توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة أو تحقيق المساواة عن طريق التمييز الإيجابي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد(02)، المجلد(05)، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2013.
56. عيسى بن قدور، التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(05)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012.

57. فائزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(07)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2013.
58. فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد(06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010.
59. فطيمة سايح، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير الخدمة العمومية المحلية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، العدد(04)، المجلد(02)، جامعة عبد الحق بن حمودة، جيجل، الجزائر، 2018.
60. الكاهنة إرزيل، عن استخدام تفويض المرفق العام في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد(03)، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، 2017.
61. لخضر عبيرات، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية)، مجلة دراسات- العدد الاقتصادي، العدد(02)، المجلد(15)، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، 2018.
62. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد(07)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2005.
63. ليندة لونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد(09)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2016.
64. مبارك لسوس، دور الحوكمة المحلية في مواجهة الفساد، أبعاد اقتصادية، العدد(01)، المجلد(02)، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2012.
65. محمد الزين باركة، عبد الكريم مسعودي، البدائل الاقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية بالجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد(06)، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016.
66. محمد اليعكوبي، الخصوصيات الكبرى للمفهوم الجديد للسلطة والنظام الانتخابي للجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد(41)، المغرب، 2001.
67. محمد بوجيدة، طرق توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية في القانون المقارن، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد(46)، المغرب، 2002.

68. محمد حاجي، رؤية إصلاحية من خلال تشخيص المالية المحلية للجماعات المحلية - حالة البلدية الجزائرية-، مجلة مصر المعاصرة، العدد(490)، المجلد(100)، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، مصر، 2008.
69. محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، العدد(35)، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011.
70. مرفت أحمد فرح، دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية والتجارية، العدد(01)، جامعة بور سعيد، مصر، 2011.
71. مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، العدد(01)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1961.
72. مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد(01)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
73. مفيدة بن لعبيدي، إصلاح النظام الانتخابي وأفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية/الجوارية في الجزائر، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد(51)، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2017.
74. _____، التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة دراسات وأبحاث، العدد(21)، المجلد(07)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015.
75. المكي دراجي، راشدة موساوي، دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الخدمة العمومية والمرفق العام في الجزائر -دراسة لنموذجين قطاعيين: العدالة- الداخلية والجماعات المحلية-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد(17)، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2017.
76. مليكة سايل، دور لجان الأحياء في تكريس الحكامة المحلية في الجزائر بين الخطاب والممارسة، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد(06)، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2015.
77. منير مباركية، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد(02)، المجلد(06)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017.
78. مولاي هاشمي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد(12)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2015.

79. مونية جليل، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد(04)، المجلد(08)، المركز الجامعي لتمرست، الجزائر، 2019.
80. ناجي عبد النور، جلال قصار الليل، نحو تجسيد الحكامة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث، العدد(01)، المجلد(03)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2018.
81. ناجي عبد النور، دور الإدارة المحليّة في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد(01)، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، الجزائر، 2009.
82. نادية تياب، مدى وجود لا مركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(02)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010.
83. نذير العلواني، نظام تشكيل المجالس الشعبية البلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي -دراسة مقارنة-، مجلة أفاق العلوم، العدد(10)، جامعة الجلفة، الجزائر، 2010.
84. نسيمة قادري، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليًا: وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(17)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2018.
85. نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، العدد(22)، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2001.
86. نصر الدين شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحليّة في الجزائر، مجلة الباحث، العدد(10)، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، الجزائر، 2012.
87. نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الاستراتيجية والتنمية، العدد(05)، المجلد(03)، جامعة ابن باديس، مستغانم، الجزائر، 2013.
88. نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي - أسبابه، أثاره، وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، العدد(33)، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات، 2008.
89. نورة هارون، نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالتملكات الواقع والأفاق، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(02)، المجلد(12)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2015.

90. نوفيل حديد، حنان كريبط، الخدمات العمومية في ضوء تطبيق الإدارة الإلكترونية - دراسة تقييمية للخدمات الإلكترونية بموقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية -، مجلة المؤسسة، العدد(06)، المجلد(06)، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2017.
91. هشام بن ورزق، قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي كفاء، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد(05)، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، 2016.
92. وحيدة قدومة، الجماعات الإقليمية بين التكريس الدستوري ومحدودية الترقية المعيارية لها، مجلة القانون، العدد(09)، المجلد(06)، المركز الجامعي أحمد زبانه، غليزان، الجزائر، 2017.
93. وهيبة برازة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد(01)، المجلد(02)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2011.
94. يسمينة عابد، يوسف جحيش، المصادر التمويلية البديلة للجماعات الإقليمية في ظل انخفاض أسعار النفط (2014-2018)، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد(02)، المجلد(04)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2019.
95. اليمين بن ستيرة، عملية تسجيل الناخبين بين الضرورة والمعايير التشريعية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد(21)، جامعة سطيف2، الجزائر، 2015.
96. يوسف مسعداوي، تحديات المالية والجباية المحليتين، مجلة الحقيقة، العدد(29)، جامعة أحمد درارية، أدرار، الجزائر، 2014.

V. الندوات، المؤتمرات والملتقيات العلمية

1. نجاد البرعي، إصلاح النظام الانتخابي أم إصلاح النظام السياسي، مؤتمر إصلاح النظام الانتخابي في مصر، القاهرة، مصر، 24/23 سبتمبر 1997.
2. عبد القادر الشخيلي، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري المالي، المؤتمر العربي الثالث في الإدارة: القيادة الإبداعية والتجديد في ظل النزاهة والشفافية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، لبنان، 2002.
3. مسعود شيهوب، المجموعات المحليّة بين الاستقلال والرقابة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002.
4. دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحليّة، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحليّة مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002.

5. محمد عبدو بودربالة، الإصلاح الضريبي، ندوة فكرية حول: الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
6. محمد محمد الهادي، الحكومة الإلكترونية كوسيلة للتنمية والإصلاح الإداري، المؤتمر العلمي السنوي التاسع: أفاق التنمية والإصلاح الإداري في الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مركز البحوث والدراسات، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 2004.
7. محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟، أعمال ملتقى: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد(06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009.
8. السعيد سليمان، حياد الإدارة كشرط لنزاهة العملية الانتخابية، الملتقى الوطني: إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر-الضرورات والآليات-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، 2010.
9. رانية قطيشات، المساءلة والشفافية في البلديات، المؤتمر السنوي العام: نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2010.
10. عامر عاشور أحمد، الفساد الإداري في القطاع العام مفهومه وأنواعه وأسبابه ونتائجه، المؤتمر السنوي العام: نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2010.
11. سامر علي السيد السقا، استراتيجية مقترحة لتعزيز الشفافية في المجالس الشعبية المحلية: دراسة مطبقة على المجلس الشعبي المحلي لمركز طلخا، المؤتمر العلمي الدولي الرابع والعشرون للخدمة الاجتماعية- الخدمة الاجتماعية والعدالة الاجتماعية، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، مصر، 2011.
12. سعيداني، لوناسي جقيقة، أثر التمثيل السياسي على الحكامة المحلية في الجزائر، الملتقى الدولي بعنوان: المواطنة والحكامة المحلية في بلدان شمال إفريقيا، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، يوم 4-5 أبريل 2012.
13. علي الصاوي، ديمقراطية الانتخابات إدارة أم إرادة؟، أعمال المؤتمر الدولي: الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، الطبعة الأولى، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، مصر، يوم 11-12/05/2014.

14. أحمد الحضرائي، مستجدات التنظيم الجهوي بالمغرب، أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2015.
15. محمد الناصر بوزغالة، الجماعات المحلية في الدساتير، أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2015.
16. سعيد مقدم، علاقة الناخب بالمنتخب البلدي وانعكاساتها على التنمية المحلية "دراسة على ضوء القانون والممارسة"، أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2015.
17. عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر، أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنظرة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2015.
18. عز الدين عيساوي، الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية السياسية إلى الديمقراطية التشاركية، ملتقى دولي حول: الدولة الإقليمية، اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2015.
19. لزهرة قيديم، عبدالرحمان قروي، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر، الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية - البلديات نموذجاً-، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، يومي 8-9 نوفمبر 2016.
20. أبوبكر بوسالم، فطيمة الزهرة عيسات، الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها في البلديات - دراسة حالة البطاقات البيومترية -، الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية -البلديات نموذجاً-، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، يومي 8-9 نوفمبر 2016.
21. وداد غزلاني، حنان حكار، البلدية الإلكترونية وآفاق تحسين الخدمة العمومية - بلدية دبي الإلكترونية نموذجاً -، الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية -البلديات نموذجاً-، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، يومي 8-9 نوفمبر 2016.

22. سهيلة بوخميس، حسون محمد علي، اتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات المحلية، الملتقى الوطني: التفويض كآلية لتسيير المرافق العمومية بين حتمية التوجه الاقتصادي وترشيد الإنفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة1، الجزائر، 2018.

VI. مواقع الإنترنت

1. بن صغير عبد المؤمن، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد(01)، 2013. <https://revuenadwa.jimdo.com/>
2. حكيم قلعي، دور الهيئات الاستشارية في تحقيق الديمقراطية التشاركية. <https://www.rni.ma>
3. شاكر الموصدق، الجبايات المحلية عنصر فاعل في الحكامة المحلية. <https://www.marocdroit.com/>
4. مساعد حمد الصالحي، "إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا". <http://www.elsyasi.com/article/1414>
5. المديرية العامة للتوظيف العمومية: <https://www.dgfp.gov.dz>
6. المكتب الوطني للإحصاء في الجزائر: <http://www.ons.dz/emploi-et-chomage>
7. موقع الإذاعة الجزائرية: <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20180318/136803.html>
8. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>
9. وكالة الأنباء الجزائرية: <http://www.aps.dz/ar/economie/76586-2019-09-18-18-34-28>
10. منظمة الأغذية والزراعة: <http://www.fao.org/3/y5444a/y5444a00.htm>

VII. جرائد ووثائق مختلفة

1- الجرائد اليومية

1. جريدة المساء، الجزائر، ليوم: 2008/07/26.
2. جريدة البلاد، الجزائر، ليوم: 2013/11/28.
3. جريدة الخبر، الجزائر، ليوم: 2016/05/25.
4. جريدة الشروق اليومي، الجزائر، ليوم: 2017/12/02.
5. جريدة أخبار اليوم، الجزائر، ليوم: 2018/03/17.
6. جريدة الشروق اليومي، الجزائر، ليوم: 2018/04/15.

2- وثائق ومستندات رسمية

1. مجلة مجلس الأمة، العدد(03)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 1999.
2. مجلة مجلس الأمة، العدد(46)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2011.
3. وزارة الداخلية والجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، الجزائر، أكتوبر 2015.
4. الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد(282)، المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 2017/02/26.
5. وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مجلة الداخلية، العدد(0)، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، مطبعة الروبية، الجزائر، 2018.
6. مداخلة الوزير الأول "أحمد أويحيى" بمناسبة افتتاح الندوة الدولية حول المدن الذكية والتكنولوجيات الشاملة والاستثمار، 2018/06/27، الجزائر.
7. مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-2018/11/29.
8. مداخلة وزير المالية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-2018/11/29.

3- وثائق مختلفة

1. التنسيقية من أجل الحريات والانتقال الديمقراطي، أرضية الندوة الأولى للحريات والانتقال الديمقراطي، زرادة، الجزائر، 10 جوان 2014.
2. نورية جعفري، حزب التجمع الوطني الديمقراطي، الندوة النسائية المقامة بالجزائر، يوم: 2018/03/17.
3. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، تونس.
4. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، دليل السلطة المحلية في تونس، تونس.

ثانيا: باللغة الأجنبية

I. TEXTES JURIDIQUES

A. CONSTITUTION

1. Constitution de la République Française de 1958, modifiée et complétée, par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28/03/2003 relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 Mars 2003, JORF,N°(75) du 29/03/2003.

B. AVANT PROJETS

1. République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Intérieur, des Collectivités locales et de l'Aménagement du territoire, "Avant Projet De Loi Relative A La Participation Citoyenne Et Aux Activités Participatives Au Niveau Locale", 2017.
2. République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de l'Intérieur, des Collectivités locales et de l'Aménagement du territoire, "Projet Commune Electronique", 2018.

II. OUVRAGES

1. Cherif Rahmani, Les finances des communes algériennes: insincérité, déficits et bonne gouvernance, Casbah éditions, Algérie, 2002.
2. Essaid Taib, Associations et société civile en Algérie, Office des Publications Universitaires, Alger, Algérie, 2014.
3. Benoît Francis Paul, Le droit administratif français, Dalloz, Paris, France, 1968.
4. Jean Rivero , Droit Administratif, Dalloz , Paris, France,1965.
5. Nadine Dantonel-Cor,droit des collectivités territoriales, 4^oÉdition, Breal, France, 2011.
6. Xavier Greffe, Territoires en France: les enjeux économiques de la décentralisation, Economica, Paris, France, 1984.

III. ARTICLES

1. Bachir Yelles Chaouche, pour une revalorisation des ressources financières locales, Revue IDARA, N°(01), Algérie, 1995.
2. Cécile Blatrix, Concertation et Débat Public, Politique Publiques, France, 2010.
3. Chabane Benakzouh, Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques, N°(04), Université Benyoucef Benkhedda, Alger, Algérie, 2003.
4. —————, Le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales en Algérie_A propos du Gouvernorat du Grand Alger, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques, vol(45), N°(02), Université Benyoucef Benkhedda , Alger, Algérie, 2008.
5. Chenuaud-Frazier Carole, La notion de délégation de service public, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N°(01), France, 1995.
6. Christophe Magdalijns, Marjorie Gassner, Propositions de reforme du système électoral, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), France, 1998.

7. Essaid Taib, La coopération intercommunale en Algérie, Revue Droit et science politique, N°(12), Faculté de droit de Sidi Bel Abbes, Algérie, 2016.
8. ———, « e-Algérie 2013 » ou l'échec d'une politique publique de modernisation de l'administration par les TIC, Revue Algérienne des Politiques Publiques, N°(07), Algérie, 2015.
9. ———, La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes, Revue algérienne des politiques publiques, N° (05), Algérie, 2014.
10. Hamid Hamidi, La Relation Problématique Entre élections Locales, Décentralisation Et Promotion De La Gouvernance Locale En Algérie, revue droit, société et pouvoir, Vol(03), N°(01), Université Oran2 Mohamed Ben Ahmed, Oran, Algérie, 2014.
11. Kamel Moulai, La décentralisation de l'action publique en Algérie : quel rôle pour la wilaya?, revue études fiscales, Vol(02), N°(01), Univ Blida2, Algérie, 2013.
12. Mohammed Lazreg, Godih Djamel torque, Les finances des communes algériennes: Enjeux et perspectives, Recherches économiques et managériale, N°(24), Faculté des Sciences Economiques et Commerciales et des Science de Gestion, Université Mohamed Khider, Biskra, Algérie, 2018.
13. Rachid Khelloufi, Réflexion sur la décentralisation à travers l'avant-projet de code de la wilaya, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques, Vol(42), N°(01), Université Benyoucef Benkhedda d'Alger, Algérie, 2005.
14. Rachid Zouaimia, La délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16 septembre 2015, Revue Académique de la Recherche Juridique, Vol(07), N°(01), Université Abderrahmane Mira de Bejaia, Algérie, 2016.
15. Youcef Benabdallah , Mohamed-yassine Ferfera, Administration Locale, Décentralisation et Gouvernance, Economie et Société, Vol(02), N°(02), Université de Constantine2, Algérie, 2014.

فهرس المحتويات

ص	العنوان	
-	الإهداء	
-	شكر وعرافان	
01	مقدمة	
13	الباب الأول: الآليات التنظيمية لتطوير دور الجماعات الإقليمية	
14	الفصل الأول: تعزيز مكانة الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري	
15	تعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية	المبحث الأول:
16	المعالجة الجدية للامركزية الإقليمية	المطلب الأول:
16	محدودية التكريس الدستوري للامركزية الإقليمية	الفرع الأول:
17	الاعتراف الدستوري للامركزية الإقليمية	أولا
24	الإصلاحات الدستورية لمعالجة مفهوم اللامركزية الإقليمية	ثانيا
29	المعالجة القانونية للامركزية الإقليمية	الفرع الثاني:
30	مدى دستورية تنظيم قانون الجماعات الإقليمية بقانون عادي	أولا
32	المعالجة التشريعية لنظام الجماعات الإقليمية	ثانيا
38	إشكالية المصطلح في معالجة اللامركزية الإقليمية	ثالثا
40	توافق النظام القانوني للجماعات الإقليمية مع مبادئ اللامركزية الإقليمية	المطلب الثاني:
41	النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر	الفرع الأول:
41	مستويات التنظيم اللامركزي في الجزائر	أولا
45	مقومات الوحدة المحلية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية	ثانيا
49	معايير تقسيم الوحدات المحلية	ثالثا
52	تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية	رابعا
54	مدى استجابة قواعد نظام الجماعات الإقليمية لمقومات اللامركزية الإقليمية	الفرع الثاني:

54	مفهوم الجماعات الإقليمية	أولا
56	مقومات نظام الجماعات الإقليمية الجزائرية بين التكريس والتراجع	ثانيا
64	سبل ومتطلبات إصلاح مرتكزات اللامركزية الإقليمية	المبحث الثاني:
65	إصلاح النظام الانتخابي كآلية لتطوير الجماعات الإقليمية	المطلب الأول:
65	النظام الانتخابي المحلي....والبحث عن شرعية التمثيل	الفرع الأول:
66	مفهوم النظام الانتخابي وعمليات إصلاحه	أولا
69	نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية	ثانيا
71	سمات وتطورات النظام الانتخابي المحلي	ثالثا
75	النظام الانتخابي المحلي الأصلح لتشكيل المجالس الشعبية المحلية	الفرع الثاني:
75	تشخيص النظام الانتخابي المحلي الحالي	أولا
76	حتمية إصلاح النظام الانتخابي المحلي	ثانيا
85	تعزيز الآليات التقنية والضمانات الرقابية	ثالثا
89	إصلاح وترشيد العلاقة المركزية بالمحلية	المطلب الثاني:
90	مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية	الفرع الأول:
90	أنماط توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية	أولا
95	إعادة النظر في ضبط وتحديد صلاحيات الجماعات الإقليمية التنموية	ثانيا
99	الأسلوب الأصلح لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية	ثالثا
103	الرقابة المتشددة مصادرة وتوجيه للقرار المحلي	الفرع الثاني:
104	التوجه نحو إلغاء الوصاية الإدارية وتكريس الرقابة القضائية	أولا
107	أثار الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية	ثانيا
113	تفعيل الأدوار الرقابية المختلفة	ثالثا
117	تبني الرقابة القضائية كخيار مستقبلي بديل للوصاية الإدارية	رابعا
118	الفصل الثاني : تفعيل المشاركة الشعبية وتثمين الديمقراطية التشاركية	

119	نظام المشاركة الشعبية ودوره في تشكيل مجالس محلية نوعية	المبحث الأول:
120	المشاركة المحلية كآلية لتشكيل وتعزيز استقلالية المجالس المحلية (الصور والأساليب)	المطلب الأول:
120	مدى مساهمة النظام الانتخابي في تعزيز المشاركة الشعبية	الفرع الأول:
121	شروط المشاركة للناخب المحلي	أولا
124	شروط المترشح بين حماية حق الترشح وتعزيز المشاركة السياسية	ثانيا
128	المؤهل العلمي للمترشحين بين ضرورات الإدارة الحديثة وتحسين المشاركة	ثالثا
131	تفعيل الآليات القانونية لتكريس المشاركة وتحسين التمثيل	الفرع الثاني:
132	حوكمة القوائم الانتخابية ودورها في المشاركة السياسية	أولا
138	زيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية ومبدأ المشاركة	ثانيا
140	توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المحلية المنتخبة	ثالثا
144	الآليات الإجرائية لتعزيز المشاركة في الانتخابات المحلية وضماناتها	المطلب الثاني:
145	إجراءات ممارسة الحق في الترشح وحمايته	الفرع الأول:
145	الحق في الترشح ضمان لتوسيع المشاركة	أولا
148	ضمانات حماية الحق في الترشح والمشاركة	ثانيا
149	القيود الواردة على حرية الترشح ... تضيق على المشاركة أم حماية لمبدأ التمثيل	الفرع الثاني:
149	الطوائف المحرومة من الترشح للمجالس الشعبية المحلية	أولا
152	حالات التنافي مع العهدة الانتخابية	ثانيا
154	الآليات القانونية لدعم المشاركة الشعبية في الانتخابات المحلية	الفرع الثالث:
155	نظام الحملة الانتخابية إطار لتشجيع المشاركة	أولا
157	التصويت بالوكالة كآلية لدعم مبدأ المشاركة	ثانيا
158	أحكام وضوابط عملية التصويت ونتائجها... فرص أخرى لتكريس المشاركة	الفرع الرابع:
158	عملية التصويت في الانتخابات المحلية	أولا
162	عمليات الفرز وإعلان النتائج	ثانيا
165	الاعتراض على نتائج الانتخابات المحلية	ثالثا

166	انتخاب رؤساء المجالس المحلية المنتخبة بين المشاركة المباشرة وغير المباشرة	الفرع الخامس:
166	انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي	أولا
169	انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي	ثانيا
171	تثمين وتفعيل الديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون المحلية	المبحث الثاني:
172	الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني في تجسيدها	المطلب الأول:
172	الديمقراطية التشاركية كآلية فعالة في معالجة نقائص التمثيل	الفرع الأول:
172	دور الديمقراطية التشاركية في تجويد تسيير المرفق المحلي	أولا
178	تكريس الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات الإقليمية	ثانيا
182	دور المجتمع المدني التشاركي في صناعة القرار المحلي	الفرع الثاني:
183	وجوبية تفعيل المجتمع المدني كآلية ناجعة لتكريس المشاركة	أولا
187	سبل تعزيز أدوار المجتمع المدني	ثانيا
190	استحداث هياكل استشارية كآليات لتكريس الديمقراطية التشاركية المحلية	ثالثا
199	أساليب ومتطلبات مشاركة المواطنين في أشغال لجان وأعمال المجالس الشعبية المحلية	المطلب الثاني:
200	اللجان كأداة لتكريس الديمقراطية التشاركية	الفرع الأول:
200	لجان المجالس الشعبية في قوانين الجماعات الإقليمية	أولا
201	تنظيم لجان المجالس الشعبية المحلية	ثانيا
209	نظام اللجان في المشروع التمهيدي لقانون يتعلق بالجماعات الإقليمية	ثالثا
210	مشاركة المواطن في تسيير أعمال المجالس الشعبية المحلية	الفرع الثاني:
211	أهمية نظام دورات المجالس الشعبية المحلية في تعزيز المشاركة	أولا
215	نظام المداولات كمدخل إضافي للمشاركة	ثانيا
217	شفافية النشاط المحلي سبيل لتعميق المشاركة	الفرع الثالث:
217	الشفافية كآلية لتحفيز المشاركة الشعبية	أولا
218	تعزيز شفافية النشاط المحلي ضمانا لتشجيع المشاركة	ثانيا

223	الباب الثاني: الآليات الوظيفية لتطوير أداء الجماعات الإقليمية	
224	الفصل الأول: إصلاح المالية المحلية كآلية لتحسين تعبئة الموارد المالية المحلية	
225	المبحث الأول:	تثمين الموارد المالية المحلية
226	المطلب الأول:	إعادة الاعتبار للموارد المحلية غير الجبائية
227	الفرع الأول:	تحسين مردود الإيرادات المالية المحلية الداخلية
227	أولا	منتوج مداخيل الأملاك المحلية
239	ثانيا	منتجات الاستغلال
239	الفرع الثاني:	الاستغلال الأمثل لمصادر التمويل الخارجية
240	أولا	نتاج الهبات والوصايا
241	ثانيا	القروض المحلية
244	ثالثا	الإعانات الخاصة استمرار لهيمنة الدولة
252	المطلب الثاني:	حتمية إصلاح وتجديد نظام الجباية المحلية
253	الفرع الأول:	ضعف ومحدودية منظومة الجباية المحلية
254	أولا	أسس النظام الجبائي المحلي
255	ثانيا	طبيعة النظام الجبائي المحلي الجزائري
258	الفرع الثاني:	مسارات إصلاح النظام الجبائي المحلي تكريس للفشل
258	أولا	إصلاحات الجباية المحلية
263	ثانيا	أثر الإصلاحات على تطور الحصيلة الجبائية المحلية
265	الفرع الثالث	إحداث منظومة جبائية محلية
265	أولا	حتمية إيجاد نظام جبائي محلي
266	ثانيا	خصائص النظام الجبائي المحلي
274	المبحث الثاني:	تبني سياسة اقتصادية للتنمية المحلية... التحول نحو البعد الاقتصادي
275	المطلب الأول:	الاستثمار المحلي والتعاون البيئي كآليات فعالة لتحقيق التنمية المحلية

275	تحفيز الاستثمار المحلي	الفرع الأول:
276	مفهوم الاستثمار المحلي	أولا
277	دعم الاستثمار المحلي	ثانيا
280	دور الجماعات الإقليمية في تحفيز الاستثمار المحلي	ثالثا
284	ضرورة تحسين وترقية التضامن والتعاون المشترك واللامركزي بين الجماعات الإقليمية	الفرع الثاني:
284	التعاون المشترك بين البلديات	أولا
287	التضامن بين بلديات الولاية الواحدة	ثانيا
288	صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كإطار عملي لتحقيق التعاون المحلي	ثالثا
296	التعاون اللامركزي الدولي	الفرع الثالث:
296	مفهوم التعاون اللامركزي الدولي	أولا
298	أهداف التعاون اللامركزي الدولي	ثانيا
298	مجالات وميادين التعاون اللامركزي الدولي	ثالثا
299	إجراءات إتمام اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي	رابعا
300	سبل ترقية وتفعيل التعاون اللامركزي الدولي	خامسا
302	إيجاد وتبني خيارات اقتصادية ومالية كآليات لتفعيل التنمية المحلية	المطلب الثاني:
302	إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد	الفرع الأول:
303	أثر التنظيم الإقليمي للبلاد على التنمية المحلية	أولا
309	إصلاح التقسيم الإقليمي كآلية لتفعيل التنمية المحلية	ثانيا
312	الجهة كإطار للتنمية المحلية	الفرع الثاني:
313	واقع الجهة في النظام الإداري الجزائري	أولا
314	الجهة كأداة للتنمية المحلية	ثانيا
314	أسس إنشاء أقاليم جهوية في الجزائر	ثالثا
317	ترشيد النفقات العامة المحلية	الفرع الثالث:

317	ارتباط تزايد النفقات العامة المحلية بسياسة الدولة الاقتصادية	أولا
318	أسباب تزايد النفقات العامة المحلية	ثانيا
320	آليات ترشيد النفقات العامة المحلية	ثالثا
324	الفصل الثاني: عصنة المرافق المحلية وتعزيز الموارد البشرية كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية	
325	عصنة تسيير إدارة الجماعات الإقليمية	المبحث الأول:
326	تعزيز وتوسيع استخدام الإدارة الإلكترونية	المطلب الأول:
326	الإدارة الإلكترونية... كضرورة لعصنة المرفق العام المحلي	الفرع الأول:
327	الإدارة الإلكترونية كفاعل مستحدث على الإدارة	أولا
331	خصائص الإدارة الإلكترونية	ثانيا
331	تطبيقات الإدارة الإلكترونية المحلية في الجزائر	ثالثا
336	التحول نحو البلدية الإلكترونية	الفرع الثاني:
337	تعريف البلدية الإلكترونية	أولا
339	أهداف البلدية الإلكترونية... أي أثر على الخدمة العمومية المحلية	ثانيا
340	مقومات البلدية الإلكترونية	ثالثا
341	بعض أوجه تطبيقات البلدية الإلكترونية	رابعا
342	واقع وسبل تطبيق البلدية الإلكترونية... المستقبل المجهول	خامسا
347	تفويض تسيير المرفق العام كآلية للتسيير الحديث	المطلب الثاني:
348	الحاجة إلى تفويض المرفق العام المحلي	الفرع الأول
348	مفهوم تفويض المرفق العام	أولا
351	مبادئ تفويض المرفق العام	ثانيا
354	أركان وأسس تفويض المرفق العام	ثالثا
360	أثر تفويض المرفق العام على التنمية المحلية	رابعا
365	إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق المحلي وأثاره	الفرع الثاني:

365	إجراءات إبرام عقود واتفاقيات تفويض المرفق العام المحلي	أولا
366	أثار إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام	ثانيا
368	عن تحقيق التفويض لأهداف العصرية والتنمية المحلية	الفرع الثالث:
368	أهداف تفويض المرفق العام وأثره على التنمية المحلية	أولا
371	تجاوز صعوبات تطبيق تفويض المرافق العام	ثانيا
374	تعزيز الموارد البشرية لترقية أداء الخدمة العمومية	المبحث الثاني:
375	تنمية وتأهيل الموارد البشرية	المطلب الأول:
376	اعتماد نظام خاص بالوظيفة المحلية كآلية لإنهاء أزمات الوظيف والتسيير المحلي	الفرع الأول:
376	تضخم كمي ونقص نوعي ضمن نظام الوظيفة العمومية	أولا
379	واقع الوظيف المحلي... أي جودة لخدمات المرفق المحلي	ثانيا
380	عن أزمة الوظيف المحلي واستمرارها	ثالثا
380	إيجاد نظام وظيف محلي	رابعا
383	التكوين كآلية لتحسين كفاءة وأداء المورد البشري المحلي	الفرع الثاني:
384	أحقية التكوين للموظف المحلي	أولا
387	التكوين ضرورة لتجاوز محدودية كفاءة المنتخب المحلي بسبب إفرزات الانتخابات	ثانيا
396	واقع التكوين في الجماعات الإقليمية... الجهود الحكومية بين مساعي العصرية واستمرار العشوائية والتجاهل	ثالثا
399	تعزيز المساءلة والشفافية كآليات لمكافحة الفساد الإداري المحلي	المطلب الثاني:
400	الفساد الإداري معيق للتنمية المحلية	الفرع الأول:
400	مفهوم الفساد الإداري	أولا
401	مسببات الفساد الإداري	ثانيا
404	مظاهر الفساد الإداري	ثالثا
406	أثار الفساد الإداري على الجماعات الإقليمية	رابعا
409	تعزيز المساءلة والشفافية كآلية لتجسيد الحوكمة المحلية	الفرع الثاني:

410	أولاً: الشَّفافية	أولاً
416	ثانياً: المساءلة	ثانياً
417	سبل تعزيز المساءلة والشفافية	الفرع الثالث
418	إعادة اعتماد تقنية سحب الثقة وتنظيمها	أولاً
420	تفعيل أدوار لجان التحقيق المحلية	ثانياً
421	التصريح بالامتلاكات	ثالثاً
424	التبليغ عن تعارض المصالح	رابعاً
425	آليات أخرى لتعزيز المساءلة الشفافية والحد من الفساد	خامساً
428	الخاتمة	
440	قائمة المصادر والمراجع	
474	فهرس المحتويات	

ملخص الدراسة:

إن تطوير الجماعات الإقليمية يعني معالجة التحديات والإشكاليات التي تعيق تقدمها وتعرقل تحقيق أهدافها، بإصلاحها وإدخال التحسينات عليها هيكلية ووظيفية بما يساير أهميتها في النظام الإداري الجزائري، مما يستوجب معه إيجاد الآليات الكفيلة بتحسين أدوارها وترقية أدائها، من خلال التدخل بجملة إصلاحات تنظيمية وأخرى وظيفية.

تتمثل الآليات التنظيمية التي تؤدي إلى تطوير دور الجماعات الإقليمية، في تعزيز مكانتها وتعميق مفهومها ضمن المنظومة القانونية ومبادئ تطبيق اللامركزية الإقليمية، من خلال إصلاح إطارها القانوني بما يتوافق مع ذلك، هذا إلى جانب تثمين الديمقراطية التشاركية بتفعيل المشاركة الشعبية في ظل تمثيل شرعي ومشروع، وكذا تهيئة الأطر المناسبة لترقيتها.

تُعنى الآليات الوظيفية لتطوير الأداء المحلي إلى كل ما من شأنه تعزيز وسائل ممارسة الجماعات الإقليمية لصلاحياتها وحيازتها على الموارد والإمكانات الكافية للقيام بذلك، من خلال إصلاح وتحسين المالية المحلية بإيجاد نظام جبائي محلي، وكذا تعزيز التضامن البيني والتعاون اللامركزي، إضافة إلى تثمين وتأهيل الموارد البشرية، والسعي لعصرنة التسيير بتوسيع استخدام الإدارة الإلكترونية، فضلا عن تفويض المرافق العامة المحلية وحوكمتها بتعزيز سبل مكافحة والحد من الفساد.

Résumé de l'étude:

Le développement des collectivités territoriales signifie traiter les défis et les problèmes qui gênent leur progression et empêchent la réalisation de leurs objectifs, en les réformant et en leur apportant des améliorations structurelles et fonctionnelles correspondant à leur importance dans le système administratif algérien, ce qui nécessite la création de mécanismes pour améliorer leurs rôles et améliorer leurs performances, en intervenant avec un ensemble de réformes organisationnelles et fonctionnelles.

Les mécanismes organisationnels qui mènent au développement du rôle des collectivités territoriales sont de renforcer leur position et d'approfondir leur concept dans le système juridique et les principes d'application de la décentralisation régionale, en au fur et à mesure leur cadre juridique, en plus de valoriser la démocratie participative en activant la participation populaire sous une représentation légitime et légale, ainsi de créer des cadres convenables pour les promouvoir.

Les mécanismes fonctionnels de développement de la performance locale concernent tout ce qui renforce les moyens des collectivités territoriales d'exercer leurs pouvoirs et posséder les ressources et des capacités suffisantes pour le faire, en réformant et en améliorant les finances locales en créant un système fiscal local, ainsi qu'en renforçant l'inter-solidarité et la coopération décentralisée, de valoriser et qualifier les ressources humaines, et la de la modernisation par l'élargissement de l'utilisation de la gestion électronique, ainsi qu'en autorisant et régissant les services publics locaux pour améliorer les moyens de combattre et de réduire la corruption.