



جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الميدان : الحقوق والعلوم السياسية
الفرع: حقوق
التخصص: قانون إداري

إعداد الطلبة :

- عروسي عبير
- قتال رفيقة

يوم: 2022/06/27

عنوان المذكرة

إصلاح المالية وعصرنة المرافق لترقية الخدمة العمومية المحلية

لجنة المناقشة:

رئيسا	اسم ولقب الأستاذ:	دحامنية علي	أ. مح أ	جامعة بسكرة
مشرفا و مقررا	اسم ولقب الأستاذ:	جلول شيتور	أ.ت.ع	جامعة بسكرة
مناقشا	اسم ولقب الأستاذ:	عاشور نصرالدين	أ. مح أ	جامعة بسكرة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

« وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى
اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ
وَالْمُؤْمِنُونَ »

[التوبة: 103]

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

كلمة شكر

نحمد لله ونشكره سبحانه وتعالى حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه على أن وفقنا و أنار درينا لتحقيق النجاح و إتمام هذا العمل.

ثم نشكر والدينا الكريمين على كل ما بذلاه لأجل تربيتنا وتعليمنا ووصولنا إلى هذا المستوى وإتمام هذه المذكرة التي نقدمها كهدية بسيطة تتوج تعبهما وكدهما.

كما نشكر أستاذنا الفاضل الدكتور شيتور جلول على قبوله تأطير هذه المذكرة وعلى توجيهاته و نصائحه القيمة.

كما نتقدم بالشكر الجزيل للأساتذة الموقرين أعضاء لجنة المناقشة على تكريمهم بمناقشة هذه المذكرة وتقديمهم للنصائح والإرشادات اللازمة لتصويب هذا العمل.

وفي الأخير نشكر كل من ساهم في إنجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد.

أتمنى أن تتال إعجابكم

إهداء

إهداء الطالبة " عروسي عبير "

أهدي ثمرة جهدي

إلى قرة العين، إلى من جعلت الجنة تحت قدميها إلى التي وهبتي كل شيء

إلى أغلى إنسان أُمي حفظها الله.

إلى الرجل العظيم صاحب الصبر الجميل إلى الذي أفنى حياته من أجل تعليمي

إلى أعز إنسان أبي حفظه الله.

إلى من هم دعمي وسندي في هذه الدنيا لولا وجودهن لا طعم للحياة أخواتي

(أحلام، آية، أبرار)

إلى كل أفراد عائلتي كبيرا وصغيرا.

إلى خطيبي حفظه الله ورعاه.

إلى صديقتي التي رافقتني في هذه المذكرة (سارة)

إلى كل أساتذتي الأفاضل.

إلى زملائي و زميلاتي في العمل و كافة الأصدقاء والأحباب كل باسمه

إلى كل من سلك إلى العلم طريقا....

مع تحيات: عروسي عبير

إهداء

الطالبة " قتال رفيقة "

أهدي ثمرة جهدي

إلى من ربنتي و أنارت دربي وأعاننتي بالصلوات و الدعوات ،

إلى من وضعتني على طريق الحياة ، وراعتني حتى صرت كبيرة ،

إلى أعلى إنسانة في هذا الوجود "أمي" الحبيبة الغالية.

إلى من عمل بكدي في سبيلي و علمني معنى الكفاح و أوصلني إلى ما أنا عليه ،

إلى من علمني معنى العطاء بدون انتظار وأحمل اسمه بكل افتخار "أبي الكريم" أطال الله
عمرك.

إلى إخوتي من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات والصعاب

(أيوب، أسامة، أنيس، هاجر).

إلى خطيبي حفظه الله.

إلى صديقتي "عروسي عبير" رفيقتي في الحياة الدراسية.

إلى كل أفراد عائلتي كبيرا و صغيرا.

إلى كافة الأصدقاء و الأحباب كل باسمه داخل الجامعة و خارجها.

مع تحيات:

قتال رفيقة

مقدمة

مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا للتنظيم الإداري و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة، فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمه إلى أقاليم (ولاية، بلدية) وبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل في حاجيات المواطنين، أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية.

تعد فكرة المرافق العامة من أهم موضوعات القانون الإداري، فأغلب النظريات و المبادئ التي أنشأها القضاء الإداري تستند إلى فكرة المرفق العام ، كما يعتبر هذا الأخير المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة و التي تسعى من خلالها إلى إشباع الحاجات العامة، حيث تتكفل الدولة في إطار ممارستها لوظيفتها بتقديم الخدمات العمومية خاصة الأساسية منها لجميع المواطنين، دون تمييز واستثناء كخدمة التعليم والصحة و الأمن و الحماية و غيرها من الخدمات هذا مع خلق مناخ ملائم في تسيير الحياة اليومية لأفراد المجتمع الواحد و ذلك تجسيدا لسياسة التضامن الاجتماعي في إطار رعاية الدولة لمواطنيها حيث ينقسم الجهاز الإداري في أي دولة إلى عدة مرافق عامة تهدف إلى تنفيذ الخطط و البرامج المختلفة للدولة و إشباع الحاجات العامة أي تحقيق منفعة جماعية لجمهور المستفيدين و المنتفعين من الخدمات التي تقدمها، وهذا يجعل المرفق العام في حاجة إلى مواكبة التطورات التي أفرزتها تكنولوجيات المعلومات و الاتصالات التي أدت إلى خلق ثورة كبيرة في مجال الإدارة و تحول الدول إلى مجتمعات إلكترونية ، للإحاق بمصاف الدول المتقدمة، وذلك من خلال تبني مشروع الإدارة الإلكترونية الذي يعد بمثابة إستراتيجية وطنية تعمل على عصرنة الإدارة و المؤسسات العمومية من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصال في الإدارة من أجل تسهيل إجراء المعاملات و تقديم خدمات أكثر سرعة و أقل تكلفة و أكثر فعالية و التخلي عن الإدارة التقليدية اليدوية التي تميزت بضعف مستوى الخدمات المقدمة و بالفساد الإداري و البيروقراطية

انطلاقاً من هذه الأفكار التمهيديّة للموضوع، يمكن حصر إشكالية البحث فيما يلي :

ما مدى فعالية الإصلاحات المالية في عصرنة المرافق العامة؟

1- أهمية الدراسة:

بالنظر إلى الاهتمام المتزايد في الجزائر بتحسين الخدمة العمومية وإصلاح المال على مستوى المرافق العامة، تتجلى لنا أهمية طرح هذا الموضوع، من خلال إبراز المؤثرات المحيطة بهذه المبادئ التي تحكم إصلاحات المالية وتنظيم المرافق العامة، إضافة إلى تأثير كافة البرامج لتحسين الخدمة العمومية المحلية باستحداث أساليب جديدة لتسيير إدارة المرفق العام المصاحبة للتطورات التكنولوجية المتلاحقة والمتجددة المتمثلة في رقمنة الإدارة المحلية، والتي تقتضي تلبية الحاجات العامة للجمهور بقدر من الكفاءة والاحترافية في الأداء. فضلاً عن تزايد الاهتمام الأكاديمي بهذا الموضوع، والذي برز من خلال إقامة مؤتمرات والملتقيات العملية بغرض تشخيص الاختلالات التي يشهدها واقع المالية داخل المرفق العام والخدمة العمومية واقتراح أفضل السبل والآليات للحد منها والرفع من مستوى تقديم الخدمات العمومية و نجاعتها.

2- أسباب إختيار الموضوع:

تتألف دوافع دراسة هذا الموضوع من دوافع ذاتية وأخرى موضوعية فالذاتية منها تتبع من اهتمام الباحث بالمرفق العام والأموال التي تسيير فيه ودوره الرائد في تلبية الحاجات العامة للمرتفقين بما يقدم لهم من خدمات عامة، والتي يعجزون عن توفيرها لأنفسهم دون تدخل الدولة لقلة إمكانيات الأفراد المادية أو لتعلق هذه الخدمات العمومية بالجانب السيادي للدولة، الأمر الذي يستدعي العناية بهذه الخدمات.

أما الموضوعية منها فنتمثل في تسليط الضوء على الآليات الكفيلة لإصلاح المالية وتحسين نوعية الخدمات العمومية الصادرة من المرافق العامة.

3- أهداف الدراسة:

- التعرف على الإطار القانوني للجماعات المحلية.
- الوقوف على مفاهيم المرفق العام و الخدمة العمومية.

-معرفة مدى تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى المرفق العام.

4- صعوبات البحث:

أي باحث يقوم بدراسة موضوع ما إلا و تواجهه صعوبات من بينها:

-ضيق الوقت الممنوح لدراسة موضوع من هذا النوع.

-تعذر الوصول إلى بعض المراجع التي كان بمقدورها إثراء الموضوع أكثر

5- منهج الدراسة:

اتبعنا المنهج التحليلي كونه يسمح لنا باستخدام مصطلحات قانونية والمعلومات الوثائقية التي كانت نتيجة لدراسات وتقارير علمية منشورة، ورصد أحداث الأدبيات في موضوع الخدمة العمومية و الإصلاح المالي بهدف التعرف على كيفية الانتقال من الوضع لإدارة الخدمة العمومية الحالي إلى وضع أفضل.

و للإجابة على الإشكالي المطروحة اعتمدنا في دراستنا على عرض للمعلومات وفقا لما جاء في الخطة التالية، حيث قسمنا موضوع بحثنا إلى فصلين:

الفصل الأول تناولنا فيه كعنوان "**الإطار القانوني للجماعات المحلية**" بثلاث مباحث، المبحث الأول بعنوان: ماهية الجماعات المحلية ، والمبحث الثاني: الإصلاحات المالية للجماعات المحلية، والمبحث الثالث: الاستثمار المحلي كآلية لتمويل الجماعات المحلية، أما بالنسبة **للفصل الثاني** فعنوانه بـ "**عصرنة المرافق لترقية الخدمة العمومية المحلية**" حيث تناولنا من خلال هذا الفصل ثلاث مباحث المبحث الأول تحت عنوان: الإطار المفاهيمي للمرفق العام والخدمة العمومية و المبحث الثاني: رقمنة الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية، والمبحث الثالث عوامل نجاح وفشل الإدارة الإلكترونية، كل مبحث من هذه المباحث المذكورة أعلاه تحتوي على مطلبين .

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار القانوني للجماعات المحلية

إن اللامركزية كنظام إداري يقوم على أساس توزيع الاختصاصات بين السلطة والجماعات المحلية يعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتعتبر هذه الجماعات بمثابة حجر الزاوية في النظام اللامركزي، حيث لا تتمتع باستقلال في كيانها كما تستقل بصلاحيات تعمل من خلالها على تسيير مصالح لها خصوصيتها.

كما أنه باعتبار الاستقلالية هي الركن الأساس في التنظيم اللامركزي ومعيار تمييزها عن غيرها من النظم، فإن مدلول الاستقلالية والتعرف على معاييرها وعلى شروطها يعتبر أمراً بالغاً من الأهمية، وذلك قصد التوصل إلى مدى تحقيق اللامركزية في أي دولة، ومن ثم التوصل إلى مدى تمتع الجماعات المحلية من خلال مفاهيمها ومراحل تطورها من الحقبة الاستعمارية إلى يومنا هذا.

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

تمثل الجماعات المحلية في التشريع الجزائري مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي وتسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم، كما أنها أداة للنهوض بالتنمية المحلية، حيث أن هذه الجماعات تمارس اختصاصات متعددة وفي شتى المجالات ولها وثيق الصلة بالتنمية المحلية كما قلنا، لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة البلدية والولاية من حيث مراحل تطورها من الحقبة الاستعمارية إلى يومنا هذا ومختلف القوانين التي تعاقبت على تنظيمها، كما سنتطرق إلى هيئات تسييرها من مجالس منتخبة والقائمين عليها.

المطلب الأول: البلدية وآليات تسييرها

يفرض علينا دراسة تطور نظام البلدية تسليط الضوء أولا على تعريفها من خلال مختلف الدساتير التي تعاقبت على الدولة الجزائرية ومختلف القوانين المنظمة للجماعات المحلية ثم التطرق إلى مختلف مراحل تطورها من الحقبة الاستعمارية إلى غاية يومنا هذا، بعد ذلك التطرق إلى هيئات تسييرها وطرق انتخاب وتشكيل هذه الهيئات.

الفرع الأول: مفهوم البلدية

تعتبر البلدية قاعدة اللامركزية ومكان ممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية والخدمة العمومية الجزائرية، ولقد نصت المادة 15 من دستور 1996¹ على أنه الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.

أولا: تعريف البلدية

نصت المادة الأولى من قانون 90-80 المؤرخ في 17 أبريل 1991² على أنه البلدية هي الجماعات الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو نفس التعريف الذي جاء به 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011³، حيث عرفت المادة الأولى منه على أن

¹ دستور 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 76 لسنة 1996.

² قانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 15 الملغى بموجب القانون رقم

11-10 المؤرخ في 22/06/2011.

³ قانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة في 03/07/2011.

البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة، وتحدث بموجب قانون وهذا ما يعطيها طابعا خاصا فرغم أن الوزارة تتمتع بمكانة أسمى إلا أنها تنشأ عن طريق التنظيم وليس بقانون¹ وهذه دلالة واضحة على اهتمام المشرع الجزائري بالبلدية ومكانتها في التنظيم الإداري باعتبارها أول إدارة يتوجه إليها المواطن لطرح انشغالاته، كما أنها تعتبر فضاءا لمشاركة المواطنين في حل مشاكلهم المحلية على اعتبار أن البلدية هي الخلية القاعدية وتعد البلدية النموذج الأمثل للامركزية الإدارية والتي مفهومها يتجلى في توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين السلطات اللامركزية إقليمية أو مصلحة مستقلة نسبيا وتخضع لرقابة السلطة المركزية².

ثانيا: مراحل تطور البلدية

مرت البلدية منذ نشأتها بعدة مراحل بداية من الحقبة الاستعمارية إلى غاية يومنا هذا متأثرة بالتغييرات التي عرفها النظام السياسي للدولة الجزائرية وتوجهاتها الأيدلوجية وهذا ما سوف نتطرق إليه.

1- مرحلة الاحتلال الفرنسي

عمل الاحتلال الفرنسي على إنشاء هيئات إدارية على المستوى المحلي عرفت بالمكاتب العربية وبصدر قانون 1868 مسيرة من قبل ضباط الجيش بهدف قمع المقاومة الشعبية³. أصبح التنظيم البلدي يتميز بوجود ثلاث أنواع من البلديات:

أ- البلديات ذات الاختصاص الكامل:

هذه البلديات وجدت في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية وكانت في المدن الكبرى والساحلية وخضعت هذه البلديات لقانون البلدية الفرنسي لسنة 1884 وكانت تدير بواسطة هيئتين هما:

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 107.

² مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص 03-04.

³ شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص 11.

❖ المجلس البلدي:

المجلس البلدي عبارة عن جهاز يتم انتخابه من قبل سكان البلدية سواء كانوا أوروبيين أو جزائريين وله عدة اختصاصات.

❖ العمدة:

يتم انتخاب العمدة من طرف المجلس البلدي ومن بين أعضاءه.

ب- البلديات الأهلية:

عرف هذا النوع من البلديات في المناطق الجنوبية للوطن وكانت تتميز بالطابع العسكري في تسيير شؤونها المحلية.

ج- البلديات المختلطة:

هذا النوع من البلديات¹ كان يمثل تقريبا جزء كبير من مناطق الوطن أغلبيتها في الجزء الشمالي منه وهي مناطق يقل فيها تواجد العنصر الأوروبي وكان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية ويخضع للسلطة الرئاسية للحاكم ويساعده موظفون جزائريون يخضعون للإدارة الفرنسية.

كما يساعد متصرف المصالح المدنية لجنة بلدية متكونة من أعضاء أوروبيين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب إلى جانب بعض الجزائريين يتم تعيينهم من قبل الإدارة الفرنسية وذلك ابتداء من سنة 1919.

الجدير بالذكر في هذه المرحلة الاستعمارية أن هذه البلديات التي كانت لخدمة الإدارة الاستعمارية وكانت بعيدة كل البعد عن طموحات الشعب الجزائري بسبب عدم اهتمامها لمشاركته في تسيير شؤونه المحلية بالنظر إلى طريقة تشكيل بمشاكله ولم تكن أبدا فضاء

¹ كيلالي عواد، تمويل الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس - سنة 2016/2017، ص 16.

هيئاتها أو تسييرها والتي كان في أغلب الأحيان مقصى تماما منها، وهو ما ترتب عنه وجود هوة كبيرة بينه وبين هذه الهيئات.¹

2- المرحلة الانتقالية (1962-1967)

واجهت البلديات الجزائرية في هذه المرحلة على غرار جميع مؤسسات الدولة الجزائرية غداة الاستقلال أزمة حقيقية وهذا بعد مغادرة الأوروبيين الجزائر حيث كانت أكثر من (1500) بلدية مشلولة تماما بسبب غياب التأطير البشري الجزائري المؤهل والظروف الصعبة سواء المالية أو التقنية.

أمام هذا الوضع، وجدت السلطات الجزائرية نفسها أمام خيارين أولهما كان يتمثل في اختفاء البلدية من التنظيم الإداري للدولة الجزائرية وهذا كان سيؤدي بالدولة الجزائرية إلى نتائج وخيمة على اعتبار أن هذا الإجراء سيحرم الشعب الجزائري من المشاركة في بناء دولته التي ضحى من أجلها من خلال انتخاب ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة كما كان سيفهم بأنه موقفا سلبيا من طرف السلطات الجزائرية إزاء مبدأ الانتخاب، وهذا ما من شأنه أن يخلق هوة بين الحاكم والمحكوم.

أما الخيار الثاني فكان يقضي بحل تلك البلديات وتنظيم انتخابية محلية وهذا الإجراء كانت تجهل عواقبه بسبب الظروف التي كانت تعيشها الدولة الجزائرية والتي كانت غير مهيأة تماما لمثل هذا الإجراء.²

ولمواجهة هذه الظروف المستعصية عمدت السلطات الجزائرية إلى اتخاذ جملة الإجراءات نوجزها فيما يلي:

عمدت السلطات الجزائرية إلى إنشاء مندوبيات أو لجان خاصة تتولى تسيير شؤون البلديات ويتأخر هذه المندوبية رئيس تعهد إليه سلطات واختصاصات رئيس البلدية يساعده في ذلك نائب رئيس وعدد من المندوبين يعينون بموجب قرارات من المحافظ ويضطلعون بنفس المهام التي أوكلت للمجالس البلدية إبان الحقبة الاستعمارية.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 108.

² سعدي الشيخ، الدور الترموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية الحزبية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجليلي اليايس، 2006-2007، ص 159 .

بادرت السلطات الجزائرية كذلك إلى تخفيض وتقليص عدد البلديات الموروثة عن الحقبة الاستعمارية وهذا بموجب المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 31 ماي 1963 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلاد¹ فبعد أن كان عدد البلديات 1578 معظمها بلديات عاجزة ماديا وبشريا اصطنعتها الإدارة الفرنسية لبسط سلطتها على الجزائر أصبح عددها 676 بلدية وهذه المرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع.²

إنشاء جهازين بهدف مساعدة البلديات على القيام بدورها على أحسن وجه، يتمثل الجهاز الأول في لجنة التدخل في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي أنشأت بموجب الأمر 62-16 المؤرخ في 04 أوت 1963³ وتضم ممثلين عن السكان وتقنيين لهم خبرة ودراية في شؤون الميزانية تقدم الآراء والاقتراحات حول مشروع الميزانية والمشاركة في دفع عجلة التنمية المحلية. أما الجهاز الثاني فيتمثل في المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي والذي أنشئ بموجب المرسوم المؤرخ في 22 مارس 1963 على مستوى كل بلدية مهمته تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا، ويتألف من ممثلين عن الحزب، ممثلين عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين، الجيش والسلطات الإدارية في البلدية إلا أنه ما يجدر الإشارة إليه أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق.⁴

3- مرحلة إصدار أول قانون للبلدية سنة- 1967 (1967 - 1989)

لقد كان دستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي، ويمكن أن نجمل أسباب التفكير في قانون جديد للبلدية هي:

عدم مسايرة النصوص والتشريعات التي ورثتها البلدية عن الحقبة الاستعمارية على اعتبار تمديد العمل بها عقب الاستقلال مع فلسفة الدولة المستقلة والتوجه الاشتراكي الذي انتهجته مما فرض عليها الإسراع في إصدار قانون جديد للبلدية وعدم إطالة العمل بالمنظومة القانونية الاستعمارية لفترة أطول.

¹ ج. ر. ج. ج. رقم 35 لسنة 1963.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 109.

³ ج. ر. ج. ج. رقم 07، لسنة 1962 .

⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 109.

إن الإصلاح الذي انتهجته الدولة الجزائرية في هذه الفترة لن تجني ثماره إذا لم يمس البلدية بصفة مباشرة باعتبارها الإدارة الأقرب للمواطن ومهامها المتنوعة خاصة في مجالات التنمية.

لهذه الأسباب تحرك المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وأعد مشروع قانون البلدية والذي تم تبنيه من طرف مجلس الثورة في شهر جانفي 1967، حيث صدر القانون الأول للبلدية في عهد الدولة الجزائرية المستقلة بموجب القانون الصادر بالأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967¹ ولقد تأثر هذا القانون بالنموذجين الفرنسي واليوغسلافي فتارة يأخذ بالنظام الفرنسي من خلال إطلاق الصلاحيات للبلديات بحكم العامل الاستعماري وتارة أخرى يتأثر بالنظام اليوغسلافي من خلال الاعتماد على نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية للعمال والفلاحين في التسيير وهذا مرده التوجه الأيديولوجي الاشتراكي للدولة الجزائرية على غرار النظام اليوغسلافي، لكن هذا لا ينقص من أنها تكتسي طابعا خاصا يجعل من البلدية في الجزائر مؤسسة مختلفة عن النموذجين الفرنسي واليوغسلافي.²

انبثق عن قانون البلدية لسنة 1967 جهازين يسيرون البلدية الأول يتمثل في المجلس الشعبي البلدي وهو جهاز جماعي للمداولة والجهاز الثاني يتمثل في المجلس التنفيذي للبلدية يقوم بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، وهو جهاز منبثق عن المجلس الشعبي البلدي. لقد تم إعادة النظر في قانون البلدية لسنة 1967 عدة مرات كان أولها الأمر 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976³ والذي قام بتعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، ثم القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 جوان 1979⁴ والذي جاء لتعديل مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية من أربع سنوات إلى خمس سنوات، ثم جاء تعديل آخر بموجب القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981⁵ والذي أعطى كل الصلاحيات للبلدية عن طريق مراسيم أعقبته للتنسيق وتنظيمها عملها مع باقي القطاعات، وهذا لتعزيز دورها التنموي في جميع المجالات التي تهتم المواطن.

¹ ج.ر.ج.ج. رقم 06، لسنة 1967.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة 1986، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 184.

³ ج.ر.ج.ج. رقم 86، لسنة 1976.

⁴ ج.ر.ج.ج. رقم 26، لسنة 1979.

⁵ ج.ر.ج.ج. رقم 27، لسنة 1981.

ثم بعد ثلاث سنوات من التعديل المذكور أعلاه، جاء تعديل آخر تمثل في القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984¹ والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد حيث تم رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية.

في حوصلة وجيزة على هذه المرحلة التي مرت بها البلدية الجزائرية قبل التعددية الحزبية وإن وصفت بأنها الخلية الأساسية والقاعدية في التنظيم الإداري الجزائري بين المواطن والدولة إلا أنه يعاب عليها أنها بلدية أول همزة وصل الواحد وما لعبه هذا الحزب من تدخل في سياسة الدولة الجزائرية حيث كانت الإدارة الجزائرية أداة في يد حزب جبهة التحرير الوطني باعتباره صانع الدولة والموجه للمجتمع والإدارة، وتعتبر هذه الأخيرة المنفذة لسياسته حيث نصت المادة 24 من دستور 1963 على أن: " جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة وتوحي نشاط الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة."²

4 - المرحلة الانتقالية:

لقد سبقت دخول القانون 90-08 حيز التطبيق مرحلة انتقالية دامت 06 أشهر وهذا بصور القانون 89-17 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية ولقد جاء هذا التأجيل لإعطاء الأحزاب السياسية فترة زمنية للتكيف مع النظام السياسي الجديد وإعادة ترتيب أمورها والاستعداد للمشاركة في أول انتخابات تعددية للمجالس الشعبية البلدية، ونصت المادة الثانية من القانون 89-17 المذكور أعلاه على إنشاء مجلس بلدي يتكون من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس يعينون بقرار من الوالي وقد يكونون تابعين للمصالح الإدارية للبلدية أو مواطنين عاديين.

❖ اختصاصات المجلس البلدي المؤقت:

لقد نصت المادة الثالثة والرابعة من القانون 89-17 اختصاصات المجلس البلدي المؤقت وهي:³

- تنفيذ القوانين والأنظمة.

¹ ج.ر.ج.ج.ج. رقم 06، لسنة 1984.

² سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص 163.

³ كيلاي عواد، نفس المرجع ص 19.

- تمثيل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية.
- التقاضي أمام العدالة سواء مدعي أو مدعى عليه بشرط إعلام السلطة الوصية.
- التصرف في مصالح ومستخدمي البلدية.
- تحضير وتنفيذ العمليات الانتخابية.
- تنفيذ ميزانية البلدية.
- متابعة تنفيذ المشاريع التنموية.
- اتخاذ الإجراءات الخاصة بالطرق البلدية.
- السهر على حفظ الأرشيف.
- القيام بجميع الإجراءات الهادفة إلى حفظ إدارة الأملاك عدا التخلي بصفة فردية عن الملكية العقارية.

حيث أن القرارات و المداولات التي يصدرها المجلس الشعبي البلدي المؤقت تخضع لمصادقة السلطة الوصية ويحل الوالي محل المجلس البلدي المؤقت في الحالات الضرورية. تنتهي صلاحية المجلس البلدي المؤقت بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي.

إن ما يعاب على هذه المرحلة الانتقالية هو عدم الجدية في التكفل بالجانب التنموي للمجلس الشعبي البلدي المؤقت على اعتباره الفترة المؤقتة الوجيزة والمقدرة ب 06 أشهر والتي لا تسمح بتبني سياسة تنموية محلية واضحة المعالم.

5 - مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:

تميزت هذه المرحلة بصدور دستور 1989 والذي ألغى نظام الحزب الواحد واعتماده للتعددية الحزبية وبهذا خضعت البلدية لأحكام ومبادئ جديدة في ظل التعددية الحزبية والتي كرسها القانون الجديد للبلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990.¹

لقد تضمن هذا القانون 158 مادة، واستند في مقتضياته إلى الدستور و 12 نصا من بين أمر وقانون وحاول هذا القانون أن يحفظ استقرار المجالس البلدية ويراعي الانتماء السياسي

¹ ج.ج.ج.ج رقم 15، لسنة 1990.

للمنتخبين إذ فرضت المادة (24) منه عند تشكيل اللجان الدائمة للمجلس مراعاة التمثيل السياسي بما يعكس المكونات السياسية للمجلس.

غير أن قانون البلدية لسنة 1990 وإن حاول المحافظة على التوازن السياسي للمجلس البلدي في مرحلة التعددية الحزبية، غير أنه تسبب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي داخل المجلس البلدي خاصة من خلال تطبيق المادة 55 منه والتي سنت آلية لخلع الصفة الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي سميت بسحب الثقة واشترطت المادة المذكورة أعلاه لممارسة هذه الآلية توافر نصاب داخل المجلس قدرته بثلاثي أعضائه وأن يكون الاقتراح علنيا دون تبيان حالات سحب الثقة، وهو ما يخلف عمليا دخول عديد البلديات في جو من الصراع الداخلي بين أعضاء المجلس وأثر سلبا على أداء البلديات ودورها التتموي.

خضع القانون 08-90 المتعلق بالبلدية لتعديل واحد بموجب الأمر 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005¹ والذي قام من خلاله المشرع إلى التطرق لحالات حل المجلس الشعبي البلدي من خلال تنمة المادة 34 وجاء هذا لمواجهة حالات الصراع والاضطرابات التي عرفته عدة مجالس على مستوى الوطن.

6- مرحلة قانون البلدية الجديد 10-11:

إن النقائص و الاختلالات التي كان يعرفها قانون البلدية لسنة 1990، وعجزه عن حل المشاكل والتوترات التي كانت تعرفها البلدية من خلال مجالسها الشعبية بسبب التوجهات الحزبية وتعنت نوابها في الكثير من الأحيان، الأمر الذي تسبب في جمودها، مما أثر سلبا على السير الحسن للبلدية وتعطيل عجلة التنمية على المستوى المحلي.

حيث أدخل تعديل على هذا القانون كما سبق وذكرنا، من أجل تعزيز طاقات البلديات في اتخاذ القرارات وإتاحة الفرصة أمام القيادات الكفأة في تسييرها.

إن صدور القانون الجديد للبلدية بموجب القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، جاء لإعطاء دفعة ونفس جديد لهذه البلديات من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية على نحو أفضل، والتحديد الأمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة، حيث أصبحت مسؤولية رئيس

¹ ج.ر.ج.ج. رقم 50، لسنة 2005.

المجلس الشعبي البلدي محددة بشكل صائب الأمر الذي يضمن مصلحة الدولة والبلدية والمواطنين على حد سواء.

وبالتالي أصبحت البلدية الإطار الذي تمارس فيه الديمقراطية التشاركية والتسيير الجوّاري، من خلال سهر البلدية على إعلام المواطن المحلي بكل شؤونهم المحلية ومشاركتهم حول أولويات وأهداف التنمية المحلية بكل مجالاتها.

الفرع الثاني: هيئات تسييرها

يدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية.¹

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

يسهر على إدارة البلدية مجلس شعبي بلدي يتشكل من مجموعة من النواب يختارهم الشعب من خلال انتخابات حرة ونزيهة، وهذا تفعيلًا لمشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه المحلية من خلال اختيار ممثليه على المستوى المحلي، حيث يعتبر الانتخاب من الشروط الجوهرية لقيام اللامركزية الإقليمية كما ذكرنا سابقًا.

1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية حيث نصت المادة 79 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012² المتعلق بنظام الانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي كما يلي:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.000 و 50.000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.000 و 100.000 نسمة.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع سطيف، الطبعة الرابعة، 2010، ص 136.

² ج.ج.ج، العدد 01، لسنة 2012.

- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.000 و 200.000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.000 نسمة.

يبدو واضحا من خلال النص أن المشرع عمل على زيادة وتكثيف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورفع من حصة كل مجلس مراعيًا في ذلك التعداد السكاني لكل بلدية.

أما بشأن الترشح لهذه المجالس فهو ما نصت عليه المادة 78 من القانون العضوي

10-12 وهي:

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وعدم وجود المعني في وضعية فقدان أهلية الانتخاب.¹
- بلوغ سن 23 سنة كاملة يوم الاقتراع.
- تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية سواء كانت مؤداه أو معفى منها.
- أن يكون المترشح ناخبا ومسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها ويقيم فيها.
- أن لا يكون في إحدى حالات التنافي المنصوص عليها في المادة 81 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات وبالرجوع إلى نص هذه المادة نجد أنها نصت على منع فئات معينة من الترشح لانتخابات المجالس الشعبية خلال ممارستهم لوظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل وهذا لمنعهم من استعمال نفوذهم لربح المعركة الانتخابية وهذه الفئات هي كالتالي:

- الولاية.
- رؤساء الدوائر.
- الأمناء العامون للولايات.
- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات.
- القضاة.
- أعضاء الجيش الوطني الشعبي.
- موظفو أسلاك الأمن.
- محاسبو الأموال البلدية.
- مسؤولو المصالح البلدية.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 174.

الأمناء العامون للبلديات ورد ذكرهم لأول مرة في القانون العضوي لنظام الانتخابات الجديد ذلك أنه لم تشملهم المادة 98 من الأمر 97-07 بالذكر.

وقد حددت مدة العهدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي بخمس سنوات وهذا طبقا للمادة من القانون العضوي 01-12 وهي مطابقة للمادة 75 من الأمر 97-07 وتجرى الانتخابات في غضون ثلاثة أشهر السابقة لانتهاه العهدة النيابية، غير أنه أجازت المادة 65 الفقرة 03 تمديد العهدة النيابية في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديم استقالته موضوع المادة 90 من الدستور، أو في حالة الحرب المادة 96 من الدستور، أو إقرار الحالة الاستثنائية المادة 93 من الدستور.

بغرض قيام المجالس البلدية بمهامها أجاز قانون البلدية لهذه المجالس إنشاء لجان دائمة وأخرى خاصة¹.

2- لجان المجلس الشعبي البلدي:

أ- اللجان الدائمة:

جاء قانون البلدية الجديد أكثر ضبطا وتنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي إذ ورد في المادة(31) ما يلي: يشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة ب²:

- الاقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

¹ كيلالي عواد، مرجع سابق ص 21.

² كيلالي عواد، نفس المرجع، ص 23.

و بينت المادة عدد اللجان حسب التعداد السكاني للبلدية، وهذا معيار موضوعي¹ حددته كما يلي:

- ثلاثة لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ سكانها 20.000 نسمة أو أقل إلا أن هذه اللجان تغطي كل الاختصاصات المسندة للمجلس الشعبي البلدي.
- أربعة لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.000 و 50.000 نسمة.
- خمسة لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.000 و 100.000 نسمة.
- ستة لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

ويتم تشكيل اللجان الدائمة طبقا للمادة 32 من قانون البلدية بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدولة من المجلس الشعبي البلدي، وتعد هذه اللجان نظامها الداخلي.

كما يجب مراعاة عند إنشاء هذه اللجان مشاركة جميع التشكيلات السياسية للمجلس وهذا ما أشارت إليه المادة 35 من قانون البلدية من أجل ضمان الديمقراطية التشاركية في لجان المجلس والحفاظ على استقراره.

ب- اللجان الخاصة:

أعطت المادة (33) من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء لجان خاصة بنفس طرق إنشاء اللجان الدائمة بحيث يتم إنشاء هذه اللجان باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وبعد مداولة من المجلس الشعبي البلدي وتقدم هذه اللجنة بناء على الفقرة الثالثة من المادة (33) المذكورة أعلاه لرئيس المجلس الشعبي البلدي نتائج أعمالها.

هذه اللجان لا تتشكل في كل وقت وإنما في حالات معينة قصد كشف حقائق أو معلومات لها وثيق الصلة باختصاصات المجلس الشعبي البلدي²، حيث أن هذا الأخير هو الذي يقوم بتحديد مهام هذه اللجان وأجال مهمتها عن طريق المداولة حسب المادة 34 من قانون البلدية، وهذا ما يضعنا أمام تناقض كبير من طرف المشرع فمرة يعطي للمجلس الشعبي البلدي حق إنشاء هذه اللجان وتحديد مهماتها وأجالها عن طريق المداولة ثم من جهة أخرى تقدم هذه اللجان نتائج أعمالها وتقاريرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث كان من باب أولى أن تقدم

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 193.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 196.

هذه اللجان تقاريرها للمجلس الذي أنشأها وليس لرئيس المجلس الشعبي البلدي حتى لا تكون مجالا للتستر والكتمان مما يضر بمبدأ الديمقراطية التشاركية ويحد من مجال الرقابة الشعبية عن طريق المجلس مما يضعف من مكانته أمام الرئيس.

ثانيا: الجهاز التنفيذي للبلدية

سنتطرق إلى كيفية تأليف الجهاز التنفيذي البلدي.

1- تأليف الجهاز التنفيذي:

هو جهاز جماعي يتكون من رئيس البلدية وعدة نواب للرئيس عددهم من نائين إلى 4 نواب حسب عدد المنتخبين لكل مجلس.¹

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتم الإعلان عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لمتصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وهذا ما نصت عليه المادة 65 من قانون البلدية وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا.

وهذا على خلاف قانون البلدية القديم الذي كان ينص على اختياره من ضمن القائمة التي فازت بأغلبية المقاعد وبالتالي فإن قانون البلدية الجديد كان أكثر دقة وضبطا للأمر مقارنة بالقانون القديم 90-08، إلا أن الدارس لأحكام المادة 65 من قانون البلدية 11-10 يجدها لم تتطرق لجميع الحالات أو الاحتمالات التي يمكن أن تصادفنا عند الإعلان عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وهذا خلافا للمادة 80 من القانون العضوي للانتخابات رقم 12-01 المؤرخ في 2012/10/12 التي كانت أكثر وضوحا وتفصيلا في عدة احتمالات.

لم تحسم المادة 65 من قانون البلدية في الإعلان عن الرئيس حينما نصت على أنه في حال تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا هل يكون بين متصدري

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص146.

القوائم المتساوية أم أن مجال المنافسة يمتد لكل الفائزين بمقاعد في القوائم الفائزة، وبالتالي فإن الفقرة الأخيرة من المادة 65 جاءت مطلقة ولم تحسم الأمر.

إلا أن المادة 80 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات نصت على أنه في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم التي حصلت على 35 بالمائة من المقاعد تقديم مترشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35 بالمائة من المقاعد يمكن لجميع القوائم أن تقدم مرشحها وبالتالي فإن المادة 80 فتحت باب الترشيح لكل القوائم في حالة عدم حصول أي قائمة على 35 في المائة من المقاعد.

المطلب الثاني : الولاية وهيئات تسييرها

حسب الظروف السياسية التي مرت بها أو ستمر بها الجزائر نميز بين تنظيم الولاية في الحالات العادية وتنظيم الولاية في الحالات الاستثنائية.

فالولاية عرفت الحالات الاستثنائية غداة الاستقلال، أثناء تطبيق قانون الثورة الزراعية ، ثم أثناء المرحلة الانتقالية الممتدة من 12 ديسمبر 1989 إلى جوان 1990، ثم بعد إعلان حالة الطوارئ و أخيرا عند تطبيق المواد 90،93 و 96 من الدستور.¹

الفرع الأول: مفهوم الولاية

عرفت الولاية عدة قوانين توالت على تنظيمها في الحالات العادية دون الحالات الاستثنائية المذكورة أعلاه، بداية من الأمر 69/38 ، القانون 90/09 وأخيرا القانون 12/07.

أولا / تعريف الولاية

عرفها المشرع من خلال المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012² " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة ، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 121.

² ج.ج.ج.ج، رقم 12 لسنة 2012 .

وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية وحماية البيئة و كذا حماية وترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

و تتدخل في كل مجالات الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، شعارها "بالشعب وللشعب".

ومن الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف قانون 09-90 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة، وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم أداري و الدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية.

وفصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و أسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص، و أضافت المادة الأولى شعار الولاية "بالشعب وللشعب" لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري.¹

و تنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 07-12 بموجب قانون وهو ما يضيف عليها طابعا خاصا، ويعطي لها أساسا قانونيا قويا، وتمتلك الولاية قانونا اسم ومقر رئيس طبقا للمادة 09 من قانون الولاية ويجوز تغيير اسمها و مقرها بموجب مرسوم ويعدل بذات الكيفية.

ثانيا/ مراحل تطور الولاية.

مرت الولاية بعدة مراحل لتصل إلى ما هي عليه الآن باعتبارها القاعدة الإقليمية الثانية في التنظيم الإداري المحلي إلى جانب البلدية وهو ما سنتطرق إليه من خلال المراحل الآتية:

1- المرحلة الاستعمارية:

أثناء الفترة الاستعمارية خضعت الولاية للتشريع الفرنسي وكانت دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لدعم نفوذها، حيث كان الحاكم العام و هو عسكري تابع لوزارة الحربية يمثل السلطة الفرنسية ويعاونه مجلس يشكل من كبار الشخصيات المدنية و العسكرية و له دور استشاري.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر و التوزيع، المحدية الجزائر، 2012 ، ص 11 .

2- المرحلة الانتقالية 1962-1969:

كما سبق و تطرقنا لمراحل تطور البلدية عقب الاستقلال، ورثت الجزائر تنظيمها و لائيا عن الحقبة الاستعمارية تمثل في المحافظات، يسيرها جهازان وهما المجلس العام كهيئة مداولة منتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر مكلف بتسيير مصالح المحافظة بمساعدة لجنة مصغرة والمحافظ باعتباره جهاز تنفيذي معين من قبل الحكومة مكلف بتنفيذ مداولات المجلس العام.¹

عقب الاستقلال عرفت هذه المحافظات مرحلة صعبة بسبب هجرة الأوربيين، وهو ما أثر على تسيير هذه المحافظات وعجزها وامتداد من حجم هذه المعانات هو قلة الإطارات الجزائرية في ذلك الوقت إن لم نقل انعدامها.

و أمام هذه الوضعية بادرت السلطات العليا بإدخال بعض التدابير على تنظيم المحافظات شملت جانبيين رئيسيين، فتارة سعت إلى تدعيم سلطات المحافظ بشكل ملحوظ وتارة أخرى سعت إلى تحقيق حد أدنى من التمثيل الشعبي² و ذلك من خلال:

- إنشاء اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي بمقتضى الأمر 16-62 المؤرخ في 09/08/1962³ وهذا للحد من الفراغ الذي أفرزه اختفاء المجالس العامة، تضم كل لجنة ممثلين عن السكان يعينهم المحافظ، وتقنين تابعين للمصالح العمومية إضافة عن ممثلين عن القطاع الخاص، تدلي هذه اللجان بأرائها الاستشارية لمساعدة الهيئات التنفيذية لأداء مهامها الاقتصادية والاجتماعية.

إن هذه اللجان لم يكن لها دور عملي على أرض الواقع كما أنها لم تنصب في أغلب المناطق، وتم استبدالها بالمجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية بموجب الأمر رقم 222-67 المؤرخ في 10/19/1967⁴ و التي اعتبرت كأجهزة اجتماعية مؤقتة مهمتها تجميع وتجسيد كل القضايا والمسائل ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي المطروحة على مستوى المحافظة، ويضم كل مجلس جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية التابعة إقليميا للمحافظة و ممثلين عن

¹ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 223 .

² أحمد محيو، مرجع سابق، ص 225.

³ ج.ر.ج.ج. رقم 07، لسنة 1996.

⁴ ج.ر.ج.ج. رقم 89، سنة 1967 .

النقابة ممثلين عن الجيش وممثلين عن الحزب وكل أعضاء هذه المجالس حسب عدد البلديات يتراوح بين 21 عضو كحد أدنى و 69 عضو كحد أقصى.

تمثلت مهام هذه المجالس أساسا في التصويت على ميزانية المحافظة والتي يعدها المحافظ، وإدارة أموال المحافظة و إجراء العقود، إحداث وتنظيم المرافق العامة في المحافظة.¹

تعزيز سلطات المحافظ باعتباره الممثل الوحيد للدولة على مستوى المحافظات من خلال تحويل جميع صلاحيات المجلس العام خاصة إعداد وتنفيذ الميزانية وتسيير الأملاك الشاغرة بموجب الأمر رقم 20-62 المؤرخ في 24/08/1692، المتعلق بحماية و تسيير الأملاك الشاغرة.

3- مرحلة قانون الولاية الأول لسنة 1969:

هنالك عدة عوامل أملت على المشرع الإسراع في إصدار قانون جديد لولاية خاصة بعد صدور قانون البلدية في سنة 1967 ليكمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر.

صدر ميثاق الولاية بتاريخ 26-03-1969، والذي اعترف أن النظام الإداري للولاية الموروث عن الاستعمار الفرنسي لا يلاءم الخيار الاشتراكي للدولة، ليصدر بعد ذلك قانون الولاية في 23-05-1969 بموجب الأمر 38/69، والذي حدد المفهوم العضوي والوظيفي للولاية من خلال المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

أ- المجلس الشعبي الولائي:

يمثل هذا المجلس لامركزية التسيير باعتبار أن أعضائه يتم انتخابهم لمدة خمس سنوات، وتتمثل مهامه أساسا في المصادقة على الميزانية، إدارة أموال الولاية و عقد الصفقات كما أعطيت للمجلس صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي و التي تعكس التأثر بالنظام الاشتراكي الذي انتهجته الدولة الجزائرية آنذاك.²

¹ سعيدي الشيخ، مرجع سابق، ص 168.

² ج.ج.ج.ج. رقم 12 لسنة 1962.

ب- الوالي:

يعتبر الوالي السلطة المهيمنة على مستوى التنظيم الإداري من خلال تمتعه بسلطات و اختصاصات هامة، باعتباره سلطة سياسية ينفذ قرارات الحكومة و التعليمات التي يتلقاها من كل وزير، غير انه في هذه المرحلة ورغم المكانة التي كان يتمتع بها الوالي إلا أن الواقع العملي كان يوحي بغير ذلك حيث كان يزاحمه على المستوى المحلي محافظ الحزب أي كان منافسا للوالي على المستوى المحلي، مما أدى إلى ازدواجية في القيادة السياسية المحلية تمخض عنه صراع بينهما ليتم بعد ذلك اعتبار الوالي عضو في اللجنة المركزية للحزب إلى جانب المحافظ، كما أن طريقة تعيين الوالي بموجب مرسوم طبقا للمادة 50/01 يحفظ له مكانته أمام محافظ الحزب.

ج- المجلس التنفيذي الولائي:

تنص المادة 137 من الأمر 69-38 على ما يلي : "من أجل تنفيذ قرارات الحكومة ومداوات المجلس الشعبي الولائي ، يؤسس مجلس تنفيذي ولائي".

و بالتالي اعتبر هذا المجلس من هيئات الولاية وممثلا لها في تنفيذ برامجها التنموية، وممثلا للحكومة و بالتالي فان أعضائه معينين غير منتخبين.

أما عن مهام هذا المجلس التنفيذي فقد كانت مرتبطة بصلاحيات الوالي و هو ما تطرق إليه المرسوم 70-83 المؤرخ في 17/06/1970 المتعلق بالتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي.¹

• الدائرة :

هي لا تعد جماعة محلية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، حيث تعتبر كآلية أو تقنية لتخفيف العبء عن الولاية و تكمل دورها و تدار عن طريق رئيس الدائرة الذي يعين بموجب مرسوم. إلا أن هذا لا يجب أن ينسينا على العلاقة الموجودة بين الدائرة والبلدية حيث يظهر رئيس الدائرة كسلطة متحكمة في مجموعة من البلديات ومداواتها وقراراتها وهو ما خولته له بعض

¹ ج.ر.ج. رقم 4 لسنة 1982.

النصوص كما هو الشأن للمرسوم 82-31 المؤرخ في 23/01/1989، المتضمن تحديد
صلاحيات رئيس الدائرة حيث أعطى هذا المرسوم لرئيس الدائرة¹ الصلاحيات الآتية:

- ممارسة الرقابة الوصائية على الأعمال خاصة المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة و التي يتعلق موضوعها بما يلي :
- الميزانيات و الحسابات للبلديات و الهيئات ما بين البلديات التي تنتمي لنفس الدائرة .
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف للسيارات و الكراء لفائدة البلديات.
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات .
- الهبات و الوصايا.
- الموافقة على المداوات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء تلك المتعلقة بحركات التنقل و إنهاء المهام.
- تنشيط التنمية المحلية و ذلك بمراقبة و تنشيط البلديات و المؤسسات العمومية للانجاز على تطبيق البرامج المحلية و خاصة منها المخططات البلدية للتنمية .
- السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات على مستوى الدائرة.
- السهر على السير الحسن لمصالح الدولة الموجودة على مستوى البلديات وخاصة منها الحالة المدنية.

4 - مرحلة قانون الولاية لسنة 1990 :

صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990²، حيث صدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية مما يعني أن تركيبة المجالس الشعبية المحلية اختلفت عن المرحلة السابقة التي كانت تتميز بنظام

¹ ج.ر.ج.ج. رقم 4 لسنة 1982.

² ج.ر.ج.ج. رقم 15 لسنة 1990

الحزب الواحد، كما أقرت المادة 14 من دستور 1989 أن المجلس المنتخب هو الإطار يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

أما المادة 15 منه أقرت التقييم المزدوج للجماعات الإقليمية للدولة و هي البلدية و الولاية، كما اعتبرت المادة 16 أن المجلس المنتخب مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية .

5- مرحلة قانون الولاية الجديد 07-12 :

إن صدور القانون الجديد للولاية بموجب القانون 07/12 المؤرخ في 23 فيفري 2012، على غرار قانون البلدية الجديد جاء لإعطاء دفعة ودماء جديدة من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية على النحو أفضل، و التحديد الأمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة، الذي يضمن مصلحة الدولة و البلدية و المواطنين على حد سواء.

و بالتالي أصبحت الولاية الإطار الذي تمارس فيه الديمقراطية التشاركية و التسيير الجوّاري، من خلال السهر على إعلام المواطن المحلي بكل شؤونهم المحلية و مشاركتهم حول أولويات و أهداف التنمية المحلية بكل مجالاتها¹.

الفرع الثاني: هيئات تسيير الولاية

ينص قانون الولاية على أن الولاية هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي و الوالي .

أولاً: المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر جهاز المداولة للولاية و مظهر تعبير للامركزية

• تشكيلته :

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة يتشكل من المنتخبين من قبل سكان الولاية .

ويتشكل المجلس الشعبي الولائي طبقاً للمادة 82 من القانون من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات على النحو التالي:

¹ كيلاي عواد، المرجع السابق ص 40.

35- عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

39- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.00 و 650.000 نسمة.

43- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.

47- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.

51- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

55- عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.

وحددت عهدة المجلس الشعبي الولائي بخمس سنوات طبقا 65 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات و تجري الانتخابات في ظرف ثلاثة أشهر¹ سابقة لانقضاء المدة النيابة، و لقد أجازت الفقرة الثالثة من نفس المادة تمديد هذه الفترة في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديمه لاستقالته، أو في حالة إقرار الوضع الاستثنائي، أو في حالة الحرب، المواد 90/93/96 من الدستور.

1- رئيس المجلس الشعبي الولائي :

طبقا للمادة 58 من قانون الولاية يجتمع المجلس الشعبي الولائي خلال 08 أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات تحت رئاسة المنتخب تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، ويشرف على عملية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي مكتب مكون من المنتخب الأكبر سنا يساعده المنتخبان الأصغر سنا، و تتمثل مهمة هذا المكتب في استقبال الترشيحات لرئاسة المجلس حيث تنتهي مهمة هذا المكتب ويزول بمجرد انتخابات هذا الرئيس².

كما نصت المادة 59 على أنه يتقدم لرئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح من القائمة التي حازت على أغلبية المقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة تقدم القائمتين التي تحصلنا على نسبة 35 بالمائة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد أن تقدم مرشح عنها.

¹ كيلاي عواد، المرجع السابق ص 41.

² ج.ر.ج.ج، رقم 15 لسنة 1990 .

يتم الانتخاب بصفة سرية و يعلن رئيسا للمجلس المترشح الحائز على الأغلبية المطلقة للأصوات وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية يجرى دور ثاني على أن يشارك في هذا الدور فقط المترشحان اللذان تحصلا على المرتبة الأولى و الثانية و يعلن فائزا لرئاسة المجلس للمترشح الحائز على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساويهما يفوز المترشح الأكبر سنا. خلال الثمانية أيام الموالية لتتصيه يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي باختيار نوابه من بين أعضاء المجلس و يعرضهم للمصادقة و ذلك حسب مقاعد المجلس:

- نائبين في المجالس التي يكون عدد مقاعدها من 35 إلى 39 مقعد.

- ثلاثة نواب في المجالس التي يكون عدد مقاعدها من 43 إلى 47 مقعد.

- ستة نواب في المجالس التي يكون عدد مقاعدها من 51 إلى 55 مقعد.

عند حدوث مانع لرئيس المجلس الشعبي الولائي يعين أحد نوابه للقيام بمهامه، فإذا تعذر عليه ذلك يقوم المجلس باختيار أحد نوابه نيابة عنه كرئيس مؤقت للمجلس، كما نصت المادة 64 من قانون الولاية على أن أي رئيس يغيب عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يعد متخليا عن العهدة وذلك بعد مداولة المجلس، هذا الحكم لا نجد له مثل في القانون القديم وهذا حرص من المشرع على إعطاء نوع من الصرامة و الهيبة لمنصب رئيس المجلس الشعبي الولائي إلا أنه ما يعاب على المشرع أنه لم يحدد إذا كان الغياب عن دورتين متتاليتين أو دورتين طويلة العهدة النيابة والتي تمتد لمدة خمس سنوات فإذا تغيب هذا الرئيس عن دورة عادية في السنة الأولى ثم تغيب عن دورة أخرى في السنة الثالثة فهل يعتبر متخليا عن العهدة أم لا؟

نؤيد المشرع على الحكم الذي جاء به في المادة 64 السالفة الذكر و ذلك حرصا منه لإعطائه نوع من الجدية و الأهمية لرئاسة المجلس لكن كان عليه أن يكون أكثر وضوحا في هذه المادة.¹

فالغيابات عن دورات المجلس موجودة حتى أصبحت أكثر من عادية.

¹ كيلاي عواد، مرجع سابق ص 42.

2- لجان المجلس:

أجاز قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجان بغرض تمكينه من أداء مهامه و تكون هذه اللجان إما دائمة¹ أو مؤقتة.

أ/ اللجان الدائمة:

أجازت المادة 33 من قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان دائمة للمسائل التابعة لاختصاصه والمتعلقة بالمجالات الآتية:

- التربية و التعليم العالي و التكوين المهني.
- الاقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة و حماية البيئة .
- الاتصال و تكنولوجيات الإعلام.
- التعمير و السكن.
- الري و الفلاحة و الغابات والصيد البحري و السياحة.
- الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الأوقاف و الرياضة و الشباب.
- التنمية المحلية و التجهيز والاستثمار و التشغيل.

يتم تشكيل هذه اللجان باقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضاء هذا المجلس و يعرض هذا الاقتراح على المداولة، بعد تشكيل هذه اللجان تعد نظامها الداخلي وتعرضه للمصادقة عليه من طرف المجلس على أن يترأس هذه اللجان عضو منتخب من طرفها و هذا ما نصت عليه المادة 34 من قانون الولاية، كما حرص المشرع على التركيبة السياسية لهذه اللجان عند تشكيلها.

¹ كليلي عواد، المرجع السابق ص 44.

ب/ اللجان المؤقتة:

أجازت المادة 35 من قانون الولاية¹ للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجان تحقيق و ذلك بناء على اقتراح من رئيس المجلس أو ثلث أعضاء هذا المجلس على أن تنتخب من طرف الأغلبية المطلقة للأعضاء انتهاءها من مهامها بتقديم نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي و ليس للمجلس الذي أنشأها.

ثانيا/ الوالي

1- تعيينه:

يعين الوالي بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية و يعتبر من المناصب السامية في الدولة.²

2- صلاحياته:

إن صلاحيات الوالي كثيرة و متنوعة، حيث لا يعتبر قانون الولاية لوحده مصدرا لها، حيث يعتبر قانون البلدية و قوانين أخرى كقانون الأملاك الوطنية و قانون الانتخابات و قانون الحالة المدنية و قانون الإجراءات الجزائية وقانون الضرائب وقانون العمل، مصدرا كذلك لاختصاصات الوالي في مجالات معينة، بالإضافة إلى ذلك العديد من النصوص التنظيمية التي أشارت هي كذلك إلى بعض صلاحيات الولاية كالمرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.

أ- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:

يعتبر الوالي ممثلا للدولة، ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية، و هذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية، ولذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى الولاية، ويقوم كذلك بالتنسيق بين مختلف المصالح غير الممركزة داخل تراب الولاية، كما نشير إلى أنه استثنى المشرع بعض القطاعات التي لم يخضعها لرقابة الوالي و هي:

- العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين والتعليم العالي و البحث العلمي.

¹ كيلاي عواد، نفس المرجع، ص47.

² ج.ج.ج.ج.رقم 15 لسنة 1990.

- وعاء الضريبة و تحصيلها.

- الرقابة المالية.

- الجمارك.

- مفتشية العمل .

- مفتشية الوظيفة العمومية.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية كما يسهر الوالي باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى إقليم الولاية، الحفاظ على النظام والأمن و السلامة و السكينة العامة ، و يلزم باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك، كما يسهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم¹.

ب- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية :

يتولى الوالي بهذه الصفة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وهذا ما نصت عليه المادتين 102 و 124 من قانون الولاية، كما يطلع الوالي على كافة نشاطات المصالح غير الممركزة على مستوى الولاية ويزود المجلس الشعبي الولائي بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله و دوراته كما يسهر على إشهار مداوات المجلس و توجيه التعليمات لمختلف المصالح لتنفيذها.

المبحث الثاني: الإصلاحات المالية للجماعات 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 وتغطي كافة نفقاتها كفاية، بما يسمح لها القيام بها على الوجه المطلوب²، فإلى جانب السعي إلى تحسين الإيرادات غير الجبائية والتي أبانت عن مردود

¹ ج.ر.ج.ج. رقم 15 سنة 1990.

² إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، سنة 2019/2020، ص252.

ضعيف، فإنه ينبغي إعادة الاعتبار لهذا المورد المهم بالإصلاح و التحسين الذي يتمحور أساسا في إعادة تأهيل الجباية المحلية و ضمان موارد كافية منها للجماعات الإقليمية، والذي بفضلله يؤدي إلى تأكيد استقلال الجماعات الإقليمية كمؤشر على حيازة أمرها و تحقيق أهدافها في ظل المبادرة و حرية المبادرة و التسيير، 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 و متشعبة، كما أنها مرتبطة ارتباطا وثيقا بمالية الدولة و غير مستقلة لعدم استقلال نظامها الجبائي، بالتالي فإن إصلاح هذا النظام و الرفع من مردوديته يعتبر عاملا فعالا لإصلاحها، و انتشار البلديات و الولايات من العجز في الميزانية الذي تتخبط فيه¹.

المطلب الأول: مسارات إصلاح النظام الجبائي المحلي

عرف النظام الضريبي للجزائر إصلاحات عدة تتماشى و تسير التوجهات الاقتصادية للدولة، التي أفرزتها المتغيرات السياسية و الاقتصادية على المستويين الداخلي و الخارجي، لذا فقد نتج عنه وجود هيكل جبائي محلي تفصل من خلاله بين العائدات الجبائية للدولة و الخاصة بالجماعات الإقليمية، يسرد فيه الضرائب و الرسوم التي تعود للجماعات المحلية كليا أو جزئيا باشتراك مع الدولة أو صناديق خاصة.

الفرع الأول: إصلاحات الجباية المحلية

لم يكن إصلاح المالية المحلية في عمومها وليدة اليوم، بل كانت محل اهتمام السلطات العمومية منذ الاستقلال، و قد كان لهذه الإصلاحات و التحسينات أثر على النظام الجبائي المحلي بين الإيجاب و السلب في تطويره أو انتكاسته، و على المردودية الجبائية بما يزود موارد الجماعات الإقليمية أو يضعفها²، حيث أنه و بموجب دراسة أجراها المركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط سنة 1997 لفائدة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية،

¹ إسماعيل فريجات المرجع السابق ص 253.

² يسمينة عابد، يوسف جحيش، "المصادر التمويلية البديلة للجماعات الإقليمية في ظل انخفاض أسعار النفط (2014-2018)"، المجلة الجزائرية للأمن الانساني، العدد (02)، المجلد (04)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص 199.

تتاولت جانبين متميزين تمثلت في جمع آراء المسؤولين المحليين و الدراسة الكمية حول إيرادات و نفقات التسيير، و أظهرت هذه الاستشارة بعض الأفكار الأساسية أهمها¹:

قيام المسؤولين المحليين الذين تمت استشارتهم بربط علاقة مباشرة بين الإدارة المحلية و الجباية، حيث أن أغليبيتهم يسعون إلى أن تكون الجماعات الإقليمية مؤهلة قانونا لتحديد نسب الضرائب و الرسوم ضمن حصص تحدد بموجب القانون.

إن السلطة الجبائية للبلديات لا يكون لها أي معنى، إلا إذا أخذت بعين الاعتبار خصوصيات كل فئة من البلديات (بلدية ريفية، حضارية، جديدة، قديمة) و كذا الضغط الجبائي بالنسبة لقدرة الشرائية للمواطن.

إن إعطاء الجماعات المحلية هذه الصلاحيات من أجل رفع مواردها الجبائية، يعني منحها سلطة جبائية و هي تجربة لم تسبق في الجزائر منذ إنشاء الجماعات الإقليمية لأنها تستدعي الكثير من التحفظات حول مصداقيتها و نتائجها، و لهذا 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 و الأهم من ذلك وضع إستراتيجية لتحضير المجالس الشعبية البلدية للتكفل بهذه المهمة، و ذلك عن طريق التأطير الرفيع المستوى للممثلين و الموظفين المحليين في المجال المالي بصفة عامة و الضريبي بصفة خاصة.

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 الجباية المحلية سيكون مثمرا إذا أعدت له الوسائل الضرورية للوصول إلى حل للمشاكل المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية في نقص مواردها الجبائية و من ثم رفع مردوديتها².

¹ يوسف سلاوي، "التتمية في إطار الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص184.

² إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، سنة 2019/2020، ص254.

أولاً/ الإجراءات الموجهة لتدارك الصعوبات التي تعرفها الخزينة:

و شملت الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات، و التكفل بكل الديون المجالس الشعبية البلدية و المقدره بـ(22,03) مليار دينار جزائري، و بالديون المبرمة مع الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط من أجل إنجاز سكنات اجتماعية المقدره بـ (32) مليار دينار جزائري.

ثانياً/ الإجراءات المخصصة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها:

و تمثلت في تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح (3200) منصب مالي بعنوان قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

ثالثاً/ زيادة الموارد المحلية:

لابد من مساعدة البلديات على تطوير وسائلها، قصد تحسين مستوى تحصيل الضرائب و محاربة الغش و التهرب الجبائيين.

و تطبيقاً لتوجيهات و تعليمات الحكومة فقد تم بتاريخ 2007/07/09 إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول إصلاح المالية و الجباية المحلية، و قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالاً يجب القيام بها فوراً، وورقة عمل على المدى القصير و المدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية، فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قانون المالية التكميلي لسنة (2008) و تتمثل فيما يلي:

- تخصيص 50 بالمئة الزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.

- 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 أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.¹

¹ اسماعيل فريجات ، مرجع سابق ص 255.

- رسم السكن يحصل لفائدة البلديات مع تحديد تسعيرته: ينشأ رسم الإقامة لفائدة البلديات، التي تقوم بتحديد تسعيرته و معدلاته، و يقوم بتحصيله تحت مسؤولية القابض البلدي.
- يتم تعديل توزيع نسب الضريبة على الدخل الإجمالي الخاصة بالمداخل العقارية حيث تستفيد الدولة من (50 %) و (50 %) لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا، أي صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية حاليا.
- يتم استحداث رسم تكميلي على التلوث الذي يوجه و يوزع كما يلي: (25 بالمائة) لفائدة البلديات و (75 بالمائة) للصندوق الوطني للبيئة و محاربة التلوث.¹
- أوصى المجلس الوزاري بضرورة إعداد قانون للجباية المحلية يجمع كافة الأحكام القانونية المتعلقة بالضرائب و الرسوم الخاصة بالجماعات المحلية في تقنين خاص²، و يقوم على جملة من مبادئ كبرى تتمثل في:
- منح سلطات جبائية للبلديات و الولايات.
- إعادة تأطير العلاقات المالية بين الدولة و الجماعات المحلية.
- إحداث سياسة جبائية محلية يتم مناقشتها من طرف المجالس الشعبية الولائية.
- إحداث هيئة وطنية استشارية في مجال الجباية المحلية(المرصد الوطني للجباية المحلية)، تكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية ومساهمتها في تمويل الجماعات المحلية.
- بينما تم التكفل بالتوصيات المنوه بها سابق، فمن أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لاسيما الخاصة بالبلديات، فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قوانين المالية، وتتمثل فيما يلي³:

¹ موقع وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، تاريخ الزيارة 2018/06/29، على الساعة 16:10،

<https://www.interieur.gov.dz/Index.php/ar/>

² يهدف مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية، المعد من طرف وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، بناءً على توصيات مجلس الوزراء المنعقد يوم 04 أكتوبر 2016، و الرامية إلى إصلاح المالية و الجباية المحلية.

³ إصلاح المالية والجباية المحليتين، <https://www.interieur.gov.dz/Index.php/ar/>، تاريخ الزيارة:

2019/06/22، على الساعة 15:08.

- تخصيص 50 بالمائة من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية.
- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للبلديات.
- إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير و حراسة المدارس الابتدائية.
- الزيادة في رسم الخاص المتعلق برخص العقار، ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.

الفرع الثاني: أثر الإصلاحات على تطور الحصيلة الجبائية المحلية

إدخال إصلاحات على الجباية المحلية يصب في تمكين الجماعات الإقليمية من تزويد ماليتها و تعزيز أدوارها في تسييرها الحر لها، فهل هذه الإجراءات متعددة السنوات المنتابفة أحرزت تقدما، ينذر بمستقبل أفضل للمالية المحلية والتنمية المحلية المستدامة بالتبعية.

أولا/ تطور الحصيلة الجبائية:

صرح وزير المالية في لقاء الولاية بالحكومة نهاية سنة (2008)، أن حصيلة الجباية سجلت ما قيمته 343 مليار دج سنة (2013) و 437 مليار دج سنة (2017)، بنسبة بلغت 27 بالمائة، و تمثل عائدات الجباية المحلية 16 بالمائة من إجمالي الجباية العادية المحصلة¹. و في ذات الإطار و الشأن يؤكد وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية أنه زيادة على خارطة الطريق التي رسمناها لتثمين ممتلكات البلديات و الولايات منذ سنة 2016، و التي أحرزت نتائج جد ايجابية، فارتفعت قيمة الإيرادات المتأتية من الأملاك المحلية إلى 17 بالمائة 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 و الضمان للجماعات المحلية، من أجل إنجاز مشاريع منتجة و مدرة للمداخيل².

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.

ثانيا/ مسح ديون الجماعات المحلية:

تم اعتماد هذه الآلية لإنعاش مالية الجماعات الإقليمية و تخليصها من التزامات أثقلت كاهلها، فقد تم مسح ديون البلديات سنة (1991) و المقدرة بـ 05 مليار دج من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، و قامت بذات الأمر سنة (2000) مرة أخرى و بقيمة 22 مليار دج لكن على عاتق ميزانية الدولة، إلا أن المديونية سرعان ما تتكون من جديد، ليتوضح أن المقاربة المالية ليست حلا وحيدا 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.¹

- في سنة (2009) تمت عملية أخرى لمسح ديون البلديات تضمنها قانون المالية و قانون المالية التكميلي لسنة (2009)، أتت كوفاء للدولة بالتزامها اتجاه البلديات نظير إلغاء عدد من الضرائب المحلية، تأتي في مقدمتها و أهمها ضريبة الدفع الجزائي، الأمر الذي انجرت عليه خسائر مالية كبيرة لها، حيث تم تخصيص مبلغ (40) مليار دج للسنوات الخمس التي تلي هذا الإلغاء.

المطلب الثاني: مكافحة التهرب الضريبي

تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي ظاهرة علمية، فهي لا تقتصر على الدول السائرة في طريق النمو فقط دون غيرها، بل هي ملازمة للنظام الضريبي و تعد إحدى المعوقات الأساسية للتنمية الاقتصادية و الوفرة المالية التي يستوجب محاربتها بصفة مستمرة و بمجرد اكتشافها، و تكمن خطورة ظاهرة التهرب الضريبي في كونها متعلقة بجانبين من جوانب المجتمع فهي تمس باستقرار الحياة الاقتصادية من جهة و تمس بناحية قانونية و سيادية من جهة أخرى كونها تقف عقبة في وجه سياسة الدولة، ولمعرفة المزيد عن هذه الظاهرة تناولنا هذا الجزء من البحث.

¹ يوسف مسعدوي، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة، العدد (29)، جامعة أحمد دراية، أدرار، سنة 2014، ص 12 .

الفرع الأول: طرق و أشكال التهرب الضريبي

كما سبقت الإشارة فإن التهرب الضريبي من الأفعال التي تتطلب تحايلا و تلاعبا، بحيث يستغل المكلف بالضريبة الذي يريد التخلص منها جميع الفرص ويسلك كافة السبل للوصول إلى غايته سواء كانت بطرق مشروعة أو غير مشروعة إلا أنه يكيف فعله حسب هذه النصوص ويتلاعب بالثغرات الموجودة بها، فطرق و أساليب التهرب الضريبي لها أهمية ما استدعى إلى دراستها في هذا الجزء.

أولا/ التهرب عن طريق المعاملات المحاسبية

حسب قول مارتينز " تتعدد طرق التهرب الضريبي و التي تمتد من التخفيض التافه لمبالغ المبيعات الاستيراد دون تصريح إلى إهمال تسجيل الإيرادات محاسبيا مرورا بتضخم الأعباء القابلة للخصم"

1/ تخفيض الإيرادات:

تعد الطريقة الأحسن الأكثر استعمالا التي من خلالها يعتمد المكلف على تخفيض الوعاء الضريبي و التخلص من دفعها كليا يتجسد هذا التخفيض في البيع دون فواتير أي البيع نقدا. ولا يترك أثر العملية هذه الطريقة تمكنه من إخفاء جزء كبير من رقم أعماله وكذلك من رقم أعماله و كذلك تسجل قيمة العمليات بأقل من قيمتها الحقيقية وهذا بعد الاتفاق المبرم مع الزبون.¹

2/ تخفيض التكاليف :

للمكلف حق الخصم لبعض التكاليف والأعباء من الربح الخاضع للضريبة وهذا وفقا للشروط التالية:

- أن تكون موضوعة في صالح نشاط المؤسسة و لها علاقة مباشرة بنشاط المؤسسة.
- أن تتصل بأعباء فعلية مرفقة بمبررات ووثائق رسمية.

¹ رضا بوعزيزي، التهرب الضريبي في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع النقود والمالية، 1999 ، ص

- أن تكون في حدود السقف الذي حدده القانون.

هذه الرخصة تجعل المكلف يسرع إلى الرفع من نسبة التكاليف و الأعباء ويحاول دوما تضخيم أعباءه بكل الوسائل والطرق.

ثانيا/ التهرب عن طريق عمليات مادية و قانونية

يعتمد هذا النوع من التهرب على ممارسة عمليات وهمية للحصول على محاسبة دون فواتير كما يمارس المكلف عدة نشاطات دون إعلام الإدارة الجبائية و هذا بإخفاء جزء من البضاعة هذا ليتم بيعها في السوق أو ما يعرف بالسوق الموازية.

1/ التهرب عن طريق عمليات مادية:

يقصد به خلق وضعية قانونية تظهر مخالفة الوضعية الحقيقية و يتمثل في إخفاء السلع أو مواد أولية التي في الواقع خاضعة للضريبة سواء كان هذا الإخفاء جزئي أو كلي.

أ/الإخفاء الجزئي:

يتمثل في إخفاء جزء من أملاكه أو جزء من المخزونات التي هي في الواقع تخضع للضريبة ليعاد بيعها بعد ذلك في السوق السوداء.

ب/الإخفاء الكلي:

يقوم أصحاب المشاريع بإنشاء مصانع صغيرة في المناطق الريفية ليصعب الوصول إليها و بالتالي الإنتاج المحصل عليه منها يباع دون فواتير ويسمى "الاقتصاد السري" أو "غير الشرعي" و هو بعيد عن كل مراقبة وهكذا تحرم خزينة الدولة من إيرادات مالية هامة يمكن أن تستعمل لتمويل مختلف المشاريع التنموية¹.

2/ التهرب عن طريق التلاعب في تصنيف الحالات القانونية

- تصنيف مبيعات خاصة للضريبة إلى مبيعات معفية.

¹ عبد الهادي حفيان، الجباية وإشكالية التهرب الضريبي، شهادة ليسانس في علوم التجارية، تخصص مالية، 2008/2009 ص 32،33.

- توزيع الشركة لإرباحها على المساهمين شكل رواتب و أجور لينخفض بذلك معدل الضريبة حينما يتعلق بالرواتب والأجور.¹

الفرع الثاني: آليات مكافحة التهرب الضريبي

إن الوقاية أنجع أسلوب لمعالجة ظاهرة التهرب الضريبي و تتضمن هذه الوقاية إرساء أخلاقيات جبائية فهي تعتبر ضرورية و مهمته إرساء و عي جبائي لدى المكلفين انطلاقاً من القول، فإن الخطوات من أجل إرساء أخلاقيات جبائية تبدأ من الجبائية بنفسها، و ستناول هته الآليات من خلال العناصر الآتية:

أولاً/ تحسين فعالية النظام الضريبي

يعتبر التهرب الضريبي كنتيجة لعدم فعالية النظام الضريبي، لذلك فإن تحسين فعاليته يساهم في معالجة ظاهرة التهرب وذلك بمراعاة ما يلي:

1/ تبسيط النظام الضريبي:

يجب العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بربط و تحصيل الضرائب، فضلاً عن صياغة التشريع الضريبي بأسلوب يسهل على المكلفين فهمها، يجب أن يتسم النظام الضريبي بالشفافية في إجراءات فرض الضرائب ، وفي تقييم رقم الأعمال الخاصة إذا تعلق الأمر بالنظام الجزائي، ويساهم الاستقرار الضريبي في وضوح التشريع الضريبي لكثرة التعديلات التي تطرأ عليه، كما أن تعقد و عدم استقرار هذا التشريع يؤدي إلى نشوء حالة من الحساسية تجاه الضريبة لذلك يجب العمل على تبسيط التشريعات الضريبية و استقرارها، بالإضافة إلى وضوحها بالقدر اللازم من أجل مكافحة التهرب الضريبي.²

2/ إرساء نظام ضريبي عادل:

يشكل الإحساس بالتعسف الضريبي من أهم العوامل التي تؤدي استفحال ظاهرة التهرب الضريبي، ولمعالجة ذلك الوضع يعمل المشرع على إرساء نظام ضريبي عادل، وذلك من خلال مراعاة مايلي:

¹ عبد الهادي حفيان، مرجع سابق ، ص 34.

² خالد خطيب، أحمد زهير شامية، مالية عامة، طبعة الثانية، دار الزهران للنشر والتوزيع، الأردن، 1997 ، ص210.

- الأخذ بمبدأ شخصية الضريبة.

- شمولية الضريبة.

- اعتدال معدل الضريبة.

- إعفاءات ضريبية مدروسة.

بالإضافة إلى ذلك يجب تحقيق المساواة التامة بين جميع الممولين أمام قانون الضريبة عن غيرها ما لم يكن ذلك لأسباب موضوعية.¹

3/ تحسين التشريع الضريبي :

إن التشريع الضريبي الجيد و المنسجم و المترابط، عليه أن يتجنب الثغرات التي تترك مجالاً للتهرب، وبالتالي يجب أحكام صياغة نصوص التشريع الضريبي حتى يفوت الفرصة على المكلف للاستفادة من بعض الثغرات من بعض الثغرات التي قد يتضمنها التشريع الضريبي و عليه سد منافذ التهرب، ضف إلى ذلك يجب إدخال المرونة على قواعد القانون الضريبي، حتى يتمكن من إحداث تجاوب بين الظروف الاقتصادية و

طبيعة الضرائب الجديدة ، ومدى تكيفها من مستحدثات وتيرة النمو الاقتصادي.²

ثانيا/ الرقابة الجبائية

تعد الرقابة الجبائية من أهم الإجراءات التي تسعى الإدارة من وراءها المحافظة على حقوق الخزينة، من خلال محاربة التهرب و الغش الضريبي أو التخفيف من حدته.

المبحث الثالث: الاستثمار المحلي كآلية لتمويل الجماعات المحلية

• الاستثمار:

لغة: من ثمر، و الثمر هو الزيادة و النماء، فيستثمر معناه ينمي أو يزيد، و النماء يكون في صورته النهائية النقدية أو المالية أو التجارية أو في شكل عقارات أو منقولات.

¹ خالد خطيب، نفس المرجع، ص 211.

² رضا بوعزيز، مرجع سابق، ص 70 .

تنص المادة 4 من الأمر 66-284 المؤرخ في 15 ديسمبر 1996 يتضمن قانون الاستثمارات¹ على: " أن الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الجزائريين أو الأجانب يمكنهم إحداث مؤسسات صناعية أو سياحية من شأنها زيادة الجهاز الإنتاجي للأمة و الاستفادة من كل أو جزء من الضمانات و المنافع..."

- و حدد المشرع مفهوم الاستثمار في المادة من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت سنة (2001) يتعلق بتطوير الاستثمار التي تنص على أنه يقصد بالاستثمار في مفهوم هذا الأمر ما يأتي:

- اقتناء أصول تدرج في إطار استحداث نشاطات جديدة، أو توسيع قدرات الإنتاج أو إعادة التأهيل.

- المساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية.

- استعادة النشاطات في إطار الخوصصة جزئية أو كلية.

إن مفهوم الاستثمار يشمل عدد كبير من الأنشطة و يشير إلى استثمار الأموال في شهادات الإيداع و السندات و الأسهم و صناديق الاستثمار، و يشير إلى الاستثمار في بعض الأوراق المالية التي تساعد المستثمر على الاحتياط ضد مخاطر تقلب الأسعار، و أن الهدف من الاستثمار تحقيق عائد يساعد على زيادة ثروة المستثمر.²

المطلب الأول: دور البلدية في تشجيع الاستثمار المحلي

إن الموظفين المكلفين بتنفيذ السياسة المتخذة على المستوى المحلي لا يتمكنون من تنفيذها إذا كانوا لا يتمتعون بالقدرات العلمية و الكفاءة الضرورية.

حيث أن الموارد البشرية تعمل على ارتقاء الجماعات المحلية لمستوى المهام التي يفرضها اقتصاد السوق و التقدم و العصرية و العولمة، لذا تحتاج الجماعات المحلية إلى مهارات و

¹ المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، ندوة بعنوان الحوافز الممنوحة للاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية المنعقدة في تونس في 24-25 مارس سنة 1997، ص 177

² د. محمد حفناوي، د. نهال فريدة مصطفى، مبادئ وأساليب الاستثمار، المكتب الجامعي الحديث، سنة 2006، ص 18.

تحتاج إلى تخصصات متنوعة كالهندسة المعمارية، الهندسة المدنية، الطب، الزراعة، البيطرة، الري، الحقوق...الخ¹

الفرع الأول: في المجال الاجتماعي

تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي² وفق المقاييس الوطنية و الخريطة المدرسية، و تعمل على صيانة هذه المؤسسات و تشجع النقل المدرسي و تتخذ الإجراءات التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي و تعمل على ترقيته.

للمجلس الشعبي البلدي أن يبادر بالإجراءات التي من شأنها التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة و تقديم المساعدة لها في مجالات الصحة و الشغل و السكن، إذ تتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية و قاعات العلاج و صيانتها و تقوم في حدود إمكانياتها بصيانة الأجهزة و الهياكل المكلفة بالشبيبة و الثقافة و الرياضة و الترفيه أي تعمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة في إقليم البلدية.

و تعمل البلدية في مجال السكن على خلق شروط الترقية العقارية العامة و الخاصة و تنشيطها و تشارك في إنشاء المؤسسات العقارية عن طريق مستثمرين محليين أو أجنب و تشجع إنشاء التعاونيات العقارية و تساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها.

الفرع الثاني: في المجال الاقتصادي

تقوم البلدية ممثلة في المجلس³ الشعبي البلدي بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية في نطاق مخططها التنموي، و تعمل على تشجيع المتعاملين الاقتصاديين و توسيع قدرات السياسية و ذلك بتشجيع المتعاملين في المجال السياحي، لكن نجد عمليا بلديات بحكم موقعها الجغرافي و مناظرها الخلابة تعد بلديات سياحية بطبيعتها مثال غوفي، جميلة، تيمقاد، القالة...الخ، لذا يجب أن تستثمر في المجال السياحي.

¹ عيسى مرزقة، معوقات تسيير الجماعات المحلية، بعض عناصر التحليل، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، العدد 14، جوان 2006، ص 200-202.

² المواد 97-106 من قانون البلدية.

³ المواد 88-103-110-136-137 من قانون البلدية.

المطلب الثاني : دور الولاية في تشجيع الاستثمار المحلي

بالرغم من العوامل التي تحول دون تحقيق التنمية المحلية و الناتجة أساسا طبيعة العلاقة التي تربط بين الجماعات المحلية من بينها الولاية والدولة، إلا أن كل ذلك¹ يمكن إصلاحه في ظل إستراتيجية من الإصلاحات التي تتدخل فيها الولاية كقطب أساسي للتنمية المحلية يشكل أفاق و تطلعات جديدة لإنعاش التنمية المحلية التي تساهل بدورها في تعزيز التنمية و بعثها من القاعدة نحو المركز من خلال وضع برامج تنموية طموحة بشكل يفتح أفاق و تطلعات جديدة لدفع عجلة التنمية المحلية أن تقوم بمجموعة من الإصلاحات المالية، وإصلاحات بيئية.

الفرع الأول: ضبط المجال المالي

لبلوغ الولاية هدفها في تحقيق التنمية المحلية يجب أن ترعي المحافظة على سلامة المالية أثناء تنفيذها لميزانياتها وذلك باحترام مجموعة من المبادئ و الضوابط تتمثل في ضبط ميزانية الولاية و الرقابة المالية على ميزانية الولاية.

أولا/ إصلاح ميزانية الولاية

تعتبر ميزانية الولاية أداة تنموية محلية، وهي ضرورية و أساسية للقيام بالتنمية المحلية وذلك عن طريق مواردها المالية، ولكي تقوم ميزانية الولاية بأدائها بطريقة صحيحة ومشروعة و بصفة ناجحة، يجب أن تخضع لمبدأ التوازن بين النفقات و الإيرادات.

1/ تحقيق توازن لميزانية الولاية

تواجه الولاية صعوبات كبيرة في التحكم في توازن الميزانية وذلك راجع إلى أسباب تتمثل في الضغوط الاتفاقية الذي تقابله انخفاض في المدخرات الخاصة والإيرادات الضريبية، وهذا ما يؤثر سلبا على التنمية المحلية و للقضاء على هذا العائق ومن أجل الحفاظ على التوازن المالي يجب إتباع تدابير لعقلنة الأموال لتحقيق تنمية في شتى المجالات:

¹سبع حفيظة، دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية،مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية،تخصص تسيير إداري للجماعات المحلية،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عبد الحميد ابن باديس-مستغانم- 2018/2017 ص

أ/ ترشيد النفقات:

يقصد به اتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تفعيل النفقة في تحقيق الأهداف المحددة و ذلك باستخدامها على أحسن وجه دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير المصلحة المقررة لها، والعمل على تأهيلها بتحقيق المنفعة العامة بأقل المصاريف وبأعلى نوعية يؤدي إلى رفع مردودية النفقة.

إن ترشيد النفقة له دور مهم في إحداث التوازن المالي و بالتالي تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي، وذلك لما هذه النفقة من آثار اقتصادية على الإنتاج و الأسعار و الاستهلاك و آثار اجتماعية على التشغيل و إعادة توزيع الدخل.

ب/ ترمين الإيرادات:

لتحقيق الغرض و المبتغى المنشود في تجسيد التمنية المحلية يجب تزويد ميزانية الولاية بموارد مالية و العمل على توزيعها و تطويرها لسد احتياجات الطلب الاجتماعي، و ذلك عن طريق العمل على الاستغلال العقلاني لمختلف أملاك الولاية لمالها من مدخول و ربح يعود على ميزانية الولاية حيث تمثل إيرادات هامة لتغطية مختلف النفقات و إتاحة الفرصة لتوظيف رؤوس الأموال و القيام بمشاريع استثمارية من أجل زيادة الدخل و الرفع من قيمة الإيرادات عن طريق تهيئة المناخ المناسب للاستثمار¹، الاهتمام بالمجال السياحي، و العمل على ترمينها باعتبار السياحة مصدر للتمويل الذاتي، العمل تطوير القدرات الفنية و الاقتصادية للمشروعات التي تقوم بها الولاية وإعداد دراسات فنية لها.

2/ تفعيل الرقابة المالية على ميزانية الولاية:

تعتبر ميزانية الولاية أداة للتخطيط و التوجه لتحقيق تنمية شاملة على المستوى المحلي و على هذا خصها المشرع برقابة متعددة وصارمة حيث تتزامن مع مرحلة التنفيذ. ولها أهمية بالغة في التشريع المالي الحديث لكونها وسيلة فعالة تضمن حسن تنفيذ ميزانية، يتطلب بدون شك تفعيل الرقابة و تجهزتها حيث أن الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية كثيرة ومتعددة هذا ما يؤدي إلى عرقلة الولاية في أداءها التنموي حيث أنه مثال المراقب المالي يراقب

¹ سبع حفيفة، المرجع السابق ص 86.

المرحلة الأولى للإيفاق وهي إجراء الالتزام و نجد المحاسب العمومي يقوم أيضا برقابة التأشير التي يمنحها المراقب المالي، وهذا بسبب اختلال في الرقابة المالية على ميزانية الولاية نظرا لتعقدها، ومن الأفضل إبقاء جهاز واحد لرقابة المالية القبلية و جهاز للرقابة المالية البعدية وهذا من أجل الحفاظ على مالية الولاية و قدرتها على تحقيق التنمية المحلية المنشودة، وبذلك يخل التوازن النوعي محل التوازن الكمي¹، ويجب تفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة و توسيعه من خلال خلق غرف ولأئمة تتكفل بتشديد الرقابة على المالية المحلية، على أن يكون أعوان هذه الغرف من خارج الولاية و يتم استبدالهم كل ثلاث سنوات لمصداقية أكثر² و بهدف ضمان سلامة تنفيذ ميزانية الولاية يجب أن تهدف إلى:

- التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات السياسية .

- إثبات مدى التزام الإدارة بتنفيذها للميزانية وفقا للسياسة.

ثانيا/ تفعيل اللامركزية

تعتبر اللامركزية من الركائز و الأسس التي أسندت إليها عملية التنمية المحلية باعتبارها الأسلوب الناجح لتحقيق تنمية شاملة و متوازنة جهويا و إقليميا فهي تساهم في تفعيل و تحريك الإمكانيات المحلية و تحقيق التوازن بين الحاجات العامة³ و نظرا للدور الأساسي الذي تلعبه الجماعات المحلية و من بينها الولاية في النهوض بأعباء التنمية على مستوى أقاليمها.

أقر المشرع الجزائري بالاعتراف بخاصية الاستقلال المالي للولاية ودورها لموارد خاصة بها⁴ تمكنها من تغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين المنوطة لها والقيام بها على أكمل وجه و تضمن نجاح دورها في النهوض الاجتماعي و الثقافي و الاقتصادي إذ تؤدي اللامركزية إلى تحقيق وخلق مصادر تمويل جديد واستنهاض الأفراد للمساهمة في إنجاز

¹ دواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2005 ص 418.

² طيبي سعاد، الرقابة على الميزانية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001 ص 28.

³ لباد ناصر، القانون الإداري-التنظيم الإداري، الجزائر، مطبعة قالمة، 2001 ص 63.

⁴ مادة 03 من قانون الولاية الجديد 07/12

المشروعات الضرورية ويقلل من الضغوط على السلطة المركزية في توزيع الموارد وما يترتب عليه من تمويل بعض المشروعات اعتبارات سياسية بتلبية الرغبة هذه الضغوط.

ثالثا/ تكريس مبدأ الحوكمة

يقصد بالحاكمية أو الحوكمة بأنها أسلوب وطريقة الحكم الجيدة، وقد عرف البنك العالمي سنة 1992 الحكم الراشد بأنه "الطريقة المثلى التي يمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاجتماعية لدولة من الدول"، والحكم الراشد يسير جنبا إلى جنب مع مفهوم التنمية حيث أنه لا تستقيم التنمية المحلية بدون توفير الأسس و المبادئ التي يرد عليها الحكم الراشد، منها تعزيز قيم الشفافية والمحاسبة من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الولاية من أجل تحقيق تنمية شاملة محلية ، والشفافية عبارة عن ظاهرة تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة فيجب أن تكون علاقة الولاية بالمواطنين واضحة ويجب أن تكون الغايات و الإجراءات والأهداف علنية وأن يكون للمواطنين الحق في الإعلام وهذا لأهميته الكبيرة في تحقيق شفافية قرارات هيئات الولاية وتكمن أيضا هذه قيمة الإعلام التتموي بتزويد المجتمع بأكبر قدر ممكن من الحقائق والمعلومات الدقيقة وبالتالي سيدفع مسار التنمية المحلية ذلك بالنهوض بالخطط والبرامج الولائية التتموية ولتجسيد الشفافية يجب على الولاية القيام بهذه الإجراءات :

- نشر القرارات الإدارية في الأماكن العمومية وفي المؤسسات .

- إنشاء قنوات اتصال مع المواطنين، إلى جانب تبرير كافة القرارات.

- تحديث منظومة الموارد البشرية لأن استغلال الموارد والكفاءات البشرية التي تتمتع بها الجزائر على مستوى الولاية، يتطلب اعتماد أنظمة شفافة في التوظيف و الترقية والتقاعد و الانتخاب مع تطوير وسائل المسائلة دون إعاقة التسيير الجيد محليا، يجب مساءلة الولاية حول أداءها لمهامها ويعني بالضرورة التشدد في مراقبتها و تقليص صلاحياتها بما يعيق أداءها لمهامها فالمسألة يجب أن تكون من طرف المواطنين و الهيئات الحكومية التي تصبح مطالبة بممارسة وظيفتها الرقابية بشكل أفضل.¹

¹ عروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد، في المجالس المحلية، (دراسة حالة الجزائر)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقة 2012 ص 151.

- تخصيص أجور محترمة وحوافز مادية للموظفين في مناطق حساسة للمنتخبين المحليين مع إخضاعهم لبرامج تكوينية نوعية ودورية لرفع مستوى تأهيلهم و قدرتهم على سير الولاية و تعزيز نزهتهم و مستوى تفكيرهم، فضال عن تدقيق وتوضيح النصوص القانونية التي تنظم عمل المنتخب المحلي.

الفرع الثاني: ضبط المجال البيئي

تعددت في الوقت الراهن المشاكل البيئية و تنوعت وأصبحت تشكل خطرا حقيقيا على الإنسان وعلى الحياة برمتها، وإذا على التنمية وذلك بفعل الأنشطة البشرية المختلفة التي لم تراعي قواعد المحافظة على البيئة و حمايتها، وعليه نجد المشرع الجزائري خول لهيئات الولاية صلاحيات محددة في مجال الحماية البيئية وذلك بموجب قانون الولاية الجديد 07/12 حيث اعترفت للمجلس الشعبي الولائي تشكيل من بين لجانة لجنة معينة للصحة و النظافة و حماية البيئة¹، إلا أنه بالمقابل نجد عوائق تحد الولاية في تحقيق التنمية و الحماية البيئية و عليه سنحاول تبيان ذكر بعض الحلول التي تعود بالنفع على البيئة و بالتالي المسار التنموي من خلال إنعاش حركته و تتمثل في الحلول القانونية و الحلول الغير قانونية.

أولا/ الحلول القانونية :

تستدعي قضية حماية البيئة تعبئة كل الفاعلين و الهيئات المعنية بالأمر خاصة الإدارية ومنها الولاية، بحيث باتت حماية البيئة مسألة تقضي تنسيق الجهود في شكل تدابير وقائية و ردعية استنادا إلى نصوص قانونية تهدف إلى تحقيق الصيانة اللازمة للعناصر المكونة للبيئة و بإدراج مبادئ حماية البيئة في قانون الولاية و ذلك يكون الإسراع في تعديل قانون الولاية.

1/ تفعيل دور الهيئات و الهياكل المختصة بحماية البيئة :

يجب أن يكون العمل المؤسساتي الحقيقي الرامي لحماية البيئة ومكافحة التلوث إذا أريد له النجاح أن يبدأ بالمستويات المحلية وصولا إلى المستوى الوطني ، وعليه فعلى المشرع الجزائري أن يقوم بتعديل قانون الولاية 07/12 و يدرج ما يلي :

¹ المادة 04/33 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

- النص بإجبارية تدخل المجلس الشعبي الولائي بالقيام بالأعمال التي تمنع الإضرار بالبيئة ، وفي حالة مخالفته تكون هناك عقوبات.

- توقيع مسؤولية الوالي في المجال البيئي.

- النص على اللجنة لمراقبة المؤسسات المصنفة التي استحدثها المشرع الجزائري بموجب المادة 28 من المرسوم 198/06 و هي هيئة إدارية في شكل لجنة تكون على مستوى الولاية تسمى "اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة"، ومن مهامها حسب المادة 30 من المرسوم التنفيذي 19/06.

- السهر على احترام التنظيم الذي يسير المؤسسات المصنفة.

- فحص طلبات إنشاء المؤسسات المصنفة.

2/ إدراج مبادئ حماية البيئة في قانون الولاية:

يعتبر اهتمام الولاية بالجانب الوقائي السبيل الأنجع و الطريق الأسرع لحماية البيئة و مكافحة التلوث و تحقيق تنمية محلية لذلك فعلى المشرع الجزائري إدراج جملة من المبادئ وذلك بالاستثناء ما جاء به المشرع في أحكام قانون رقم 10/03، ومن بينها:

أ/ مبدأ الحيطة:

نعني به ضرورة توخي الحذر من التهديدات البيئية المتوقعة و المحتملة مثل: الكوارث ، و تطبيق هذا المبدأ لا يقضي المعرفة الكاملة بالخطر لكن يستلزم على السلطات أخذ الحيطة قبل وقوع الضرر¹، والعمل بهذا المبدأ يؤدي إلى قلب القاعدة العامة في عبئ الإثبات الذي يكون على الطرف صاحب النشاط الذي عليه إثبات عدم خطورة نشاطه.

ب/ مبدأ الإدماج:

الذي يتم من خلاله دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة و التنمية المستدامة عند إعداد المخططات و البرامج القطاعية و تطبيقها وهو الوسيلة المتاحة للوصول إلى توافق بين الاقتصاد و البيئة.

¹ سيع حفيظة ،المرجع السابق ص78.

ثانيا/ الحلول غير القانونية

تهدف الحلول غير القانونية إلى تدعيم مشاركة المواطنين في حماية البيئة و أيضا في تدعيم إرساء التربية و الوعي البيئي لدى المواطنين على مستوى الولاية.

1/ القضاء على السرية الإدارية

إذا كان الحق في الإعلام في المجال البيئي هو الصلاحية المنوطة لمواطن من أجل الاطلاع على الوثائق والمعلومات التي تحوزها الإدارة حول حالة البيئة، وذلك من أجل مساهمة الأفراد في حمايتها و تنمية مواردها و مواجهة الأخطار و المشاكل التي تهددها، و بالرغم من الإقرار القانوني الواسع بهذا الحق و بالأخص تبيان و تحديد حالات امتناع الإدارة عن الاستجابة لطلبات الأشخاص لكن الإدارة و في العديد من الحالات تتخذ مبررات غير واضحة و مبهمة لرفض هذه الطلبات المقدمة لها، ومنها وبالأخص مبررات السر الإداري و الذي غالبا ما تشتهر به الإدارة طلبات الحصول على المعلومة التي تحوزها و عليه نؤكد على ضرورة تعزيز الإقرار بحق الوصول على المعلومة و تنظيمها القانوني و خصوصا على مستوى التشريعات الداخلية ومنها الولاية، سواء من حيث تحديد إجراءات أو صور ممارسته أو من حيث مجال ضوابط ممارسته، وأيضا يجب القضاء على السرية الإدارية في المجال البيئي لأنها تلحق ضررا بالبيئة و بالتالي التنمية المحلية.

2/ إرساء الوعي و التربية البيئية لدى المواطنين

يعتبر الوعي البيئي مطلب جوهري في ترسيخ الشعور بالمسؤولية الفردية و الجماعية بضرورة حماية البيئة تحيي في ظل الجهود الوطنية و المحلية و المشاركة الجماهيرية و المبادرات التطوعية لحماية البيئة، بحيث تلعب وسائل الإعلام السمعية و البصرية دورا رائدا في نشر و تعميم الوعي البيئي لمختلف¹ شرائح المجتمع سواء من خلال تزويدهم بالمعطيات الصحيحة و المستجدة حول البيئة أو عن طريق تشكيل الاتجاهات و المواقف اتجاه قضايا البيئة.

¹ سبع حفيظة ، المرجع السابق ص 79

3/ إشراك المجتمع المدني

يعرف المجتمع المدني أنه وحدة أو مجموعة منظمة من الأشخاص تمارس مهامها في ميادين مختلفة وبصفة مستقلة عن الدولة هدفها تلبية الحاجيات العامة للمجتمعات المحلية فهو يساهم بشكل كبير في تحقيق تنمية محلية و ذلك من خلال إشراك المواطن في صنع القرارات العامة و تدبير الشؤون العامة فهو يبدي رأيه حول كل مشروع تقوم به الجماعة المحلية ويقوم بإعطاء الاقتراحات و الآراء حول القرارات الإدارية و يناقشها، فالمواطن أصبح فعلا في تسيير الأعمال الإدارية بعدما كان يطلق عليه اسم الخاضع حيث كان مقتصرًا على تنفيذ القرارات، فالمشاركة الشعبية هي عملية ديناميكية تقوم على مشاركة الفرد تستهدف تحقيق مصلحة عامة و هي من إحدى الضروريات الوظيفية إلى نظم تزداد فعالية أداءه محليا، وذلك كلما ازداد وعي المواطنين وإدراكهم لاحتياجاتهم مما يزيد رغبتهم في المشاركة ومن صور مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة مشاركته في المجال البيئي وذلك من خلال استشارة الإدارة الفاعلين في المجتمع المدني الذين لهم ثقافة بيئية عن آراءهم حول المشاريع المراد انجازها ودراسة مدى التأثير على البيئة¹، وذلك بتحديد تأثيرات المشروع محل الدراسة و قياس مدى التأثير على البيئة، وذلك بتحديد تأثيرات المشروع محل الدراسة و قياس مدى ملائمة لطبيعة المحيط البيئي حيث هناك بعض الأنشطة لا تنفذ إلا بعد إخضاعها لتحقيق عمومي كالمنشآت المصنفة و يتيح إجراء التحقيق أمام مختلف الفاعلين التأثير المباشر في صياغة و بلورة القرارات المتعلقة بجمال البيئة.

¹ سبع حفيفة، المرجع السابق ص 80.

ملخص الفصل الأول:

تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب وتعمل في إطار نظام إداري محلي يركز على قواعد اللامركزية الإدارية، حيث شهدت الجماعات الإقليمية جملة من الإصلاحات في مختلف المجالات، خصصنا منها في دراستنا الإصلاحات المالية و التي تهدف إلى تطوير منظومة الجماعات الإقليمية. على الرغم من أهمية هذه الإصلاحات إلا أنها تبقى تعاني من عراقيل و مشاكل تحول دون أداء الغرض المطلوب منها ، لذا يجب إعادة النظر في هذه الإصلاحات من أجل استيعاب النقص الموجود فيها، و الرفع من فعالية و كفاءة الجماعات الإقليمية.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي للمرفق العام و الخدمة العمومية

في ظل التزايد المتسارع لوتيرة التنمية والتطور الهائل في المجال التكنولوجي، أصبح من الضروري على صانع القرار التكيف مع هذه التطورات، ومن ثم ترقية المرافق العامة وعصرنتها مما يؤدي إلى القضاء على الأساليب التقليدية وتحسين الخدمات العمومية وتلبية حاجيات المواطن، ولهذا أصبحت الإدارة الإلكترونية في الجزائر من أهم الإستراتيجيات المتبعة في تفعيل المرفق العام وتقريب الإدارة من المواطن وكذا تحسين الخدمة العمومية خاصة الإدارة المحلية (البلدية ، الولاية).

لقد عملت الإدارة الجزائرية على إعادة تأهيل إدارتها و عصرنتها مما يضمن تكيفها ومسايرتها للتطورات والتغيرات الحاصلة على جميع الأصعدة مما يحقق ارتياحا لدى المواطن المستفيد من المرافق العامة، وباعتبار أن قياس أي تجربة أو مبادرة نحو العصرية في الخدمات العمومية تتوقف فيما تحققه من استعداد ودوافع الجاهزية نحو التطبيق ومستوى الفاعلية في الإنجاز، نحاول من خلال هذا الفصل تقديم مفاهيم حول المرفق العام والخدمة العمومية بالإضافة إلى الإدارة الإلكترونية باعتبارها آلية لتطوير وتحسين هذين الأخيرين.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمرفق العام والخدمة العمومية

تعد المرافق العمومية المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة و تتولاها الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد و تسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة و تعد جوهر نشاط الحكومة في أي دولة من الدول يتجسد في نشاط المرافق العامة العمومية.

يقدم المرفق العام خدمة عمومية لها خصوصيتها و أهدافها و تتعلق بالحياة الجماعية لأفراد المجتمع، و تهدف مباشرة إلى تلبية حاجياته، و بما أن هذه الحاجيات تزداد و تتطور نوعا و كما خاصة في ظل نمو الوعي المدني، فيجب أن يواكبها تطور المرفق العام، لا سيما في طرق تسييره و التي تتسايير و تتماشى مع نوعية النظام السائد.

إن مسألة تحسين الخدمة العمومية حقيقة وإن كانت تستهدف بالدرجة الأولى إصلاح المرفق العام و تقديم خدمة عمومية تليق بالمواطن فإن الإطار القانوني التي تتدرج فيه هو الذي يزيد من أهمية هذا التحسين، ذلك أنها تتدرج ضمن إصلاح الدولة.

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات و مبادئ القانون الإداري لكونه مظهرا رئيسيا من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للأفراد، فهي أوسع هذه المظاهر نطاقا و أبعد مدى، لذلك لم يتوازن بعض كبار الفقهاء الفرنسيين في تعريفهم للقانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة، كالفقيه "بونارد" ويرى الفقيه "جين" أن فكرة المرافق العامة هب الفكرة الأساسية لمركزية القانون الإداري.¹

ورغم الاختلاف القائم بين الفقهاء في تعريفه إلا أنه يمكن تعريفه من زاويتين الأولى شكلية و الثانية موضوعية، فالمعيار العضوي أو الشكلي يقوم على اعتبار المرفق العام منظمة تديره الإدارة أما المعيار الموضوعي فيرتبط بطبيعة النشاط، وهذه التعاريف في مجملها تشترك في

¹ هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص 260.

أهم العناصر التي تقوم عليها المرافق العامة بأنواعها المتعددة¹، من ثم سنتطرق إلى الضوابط القانونية للمرفق العام المتمثلة في مبادئ و طرق تسيير المرفق العام.

الفرع الأول : تعريف المرفق العام

المرافق العامة بوجه عام هي مشروعات تنشئها الدولة و تديرها السلطة التنفيذية أو الإدارة بهدف تحقيق الحاجات العامة للأفراد كالصحة والتعليم، أما تنظيم وإدارة المرافق العامة هي الوظيفة الأساسية للإدارة أو السلطة التنفيذية بفروعها و لا شك أن المرافق العامة و تأمينها لأداء الحاجات المرجوة منها وظيفة أساسية بدونها لا وجد الدولة.²

حيث تعتبر فكرة المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائعة والغامضة في القانون الإداري، ومع ذلك ورغم تعدد و تنوع التعاريف فإن الفقه والقضاء عادة ما يلجآن لتحديد مفهوم المرفق العام إلى استعمال معيارين أساسيين هما: المعيار العضوي و المعيار الموضوعي³ ومن ثم التطرق إلى التعريف المتفق عليه.

أولا/ المعيار العضوي (الشكلي):

يعتد هذا المعيار بالهيئة أو الجهاز الإداري القائم بأداء النشاط المرفقي النفعي العام، وليس النشاط الذي تقوم به الهيئة، وبناء على هذا المعيار الشكلي للمرفق العام يمكن القول: " أن مرافق الدفاع والأمن و الصحة والتعليم هي مرافق عامة بالمعنى الشكلي".
إذا نظرنا إلى هيئاتها أو أجهزتها الإدارية، وهي: جهاز القوات المسلحة و جهاز الأمن العام و جهاز وزارة الصحة ومستشفياتها ، و المؤسسات التعليمية باعتبارها هيئات تتولى القيام بهذه النشاطات .⁴

و يتبين لنا أن هذا المدلول قد ركز على المنظمة العامة التي تسيير المرفق العام، وعلى الرابطة العضوية التي تربط بين هذا التنظيم و الجهاز الإداري في الدولة.

¹ عبد الجبار بابي، ترقية المرفق العام في الجزائر ،مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي جامعة قاصدي مرياح ورقلة 2017/2016 ص 5.

² عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000 ، ص 177 .

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002 ، ص 205 .

⁴ نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006 ، ص 317، 318.

وقد ساد هذا المفهوم في القرن التاسع عشر عندما كان دور الدولة يقتصر على ممارسة الوظائف السيادية كحفظ الأمن و منع العدوان الخارجي و تحقيق العدالة بين أبناء شعبها ، و قد أطلق على هذه المرحلة "الدولة الحارسة" غير أن سرعان ما ظهرت فكرة المرفق العام في فقه القانون الإداري في مدلولها العضوي بعد أن تبناها مجلس الدولة الفرنسي في قضية " بلانكو" عام 1879، إذ استند في تحديد اختصاصه في هذه القضية إلى كون مرفق صناعة التبغ هو جزءا من التنظيم الإداري للدولة ، وبذلك يكون المرفق العام هو الهيئة أو المنظمة التي تعد جزءا من الأشخاص الإدارية في الدولة و تمارس النشاط من أجل إشباع الحاجات العامة، ومن أنصار هذا الاتجاه في فرنسا الفقهاء " هوريو" و"رونالد" إذ يتفق هؤلاء على أن المرفق العام هو المشروع الذي يتولاه السلطات الإدارية بصورة مباشرة أو غير مباشرة و تستهدف منه تقديم الخدمات العامة للأفراد.¹

ثانيا/ المعيار الموضوعي (وظيفي ، مادي)

يعتد هذا المعيار بطبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة و بذلك يكون كل نشاط إداري يستهدف إلى إشباع حاجات عامة تحقق المصلحة العامة وبناءا على هذا المعنى الموضوعي يمكن القول: "أن مرافق الدفاع و الأمن و الصحة والتعليم هي مرافق عامة إذا نظرنا إلى الحاجات و الخدمات المختلفة التي تستهدف إشباعها في مجالات الدفاع و الأمن والصحة والتعليم".²

ومن أهم تعريفات المرفق العام التي تركز عليها هذا المعيار تعريف "ليون دوجي" أن المرفق العام هو " كل نشاط يجب أن يكلفه وينظمه و يتولاه الحكام لأن الاضطلاع بهذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي و لتطوره، بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة"³.

¹ إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيص في المرافق العامة، العدد 6، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد 14 ، العراق 2007، ص 168، 169.

² نواف كنعان ، المرجع السابق ص 118.

³ محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، السنة الجامعية 1963، 1964 ص 18.

وقد أشار الأستاذ "أحمد محيو" بقوله " مفهوم المرفق العام ليس ولا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا وحياديا و ليس له معنى إلا في ضوء محتواه والغابات الاقتصادية و الاجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها قبل إعداد النظام القانوني للمرفق العام و تعيين الجهة المؤهلة لإحداث هذا المرفق أو ذلك" ¹ على أن المرفق لا يكون له معنى قانوني إلا إذا كانت الغاية منه تحقيق هدف سواء كان اقتصادي أو اجتماعي، ولقد حاول جانب من الفقه الجمع و التوفيق بين المدلول الشكلي و المادي في تعريفهم للمرفق العام".

ثالثا/ التعريف المتفق عليه

من خلال التعاريف التي سبق ذكرها لاحظنا صعوبة الفقهاء على إعطاء تعريف جامع مانع لتحديد ماهية المرفق العام، ومن بين تعريفات المرفق العام التي تجمع بين تعريفات المرفق العام التي تجمع بين المعيارين ، التعريفات التالية:

تعريف "رولان" الذي يرى بأن المرفق العام هو "يعتبر مشروع ذو نفع خاضع للهيمنة أو الإدارة العليا للحكام ، ويهدف إلى إشباع حاجات عامة للجمهور، بسبب عدم كفاية أو عدم وجود مشروعات خاصة تحقق هذه الأغراض ، و يخضع لحد أدنى من القواعد الخاصة أي لنظام قانوني خاص واستثنائي" ² .

وكذا تعريف الأستاذ "عبد ربه عبد الصمد" قد عرف المرفق العام على أنه كل نشاط تقوم به الإدارة العامة أو تعهد به لأحد الأفراد ليتولى إدارته تحت إشرافها ورقابتها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور وعلى وجه منتظم و مضطرب" ³ .

أما "الدكتور عوابدي" فنجد أنه قد سلك مسلك الأستاذ عبد ربه عبد الصمد في دمج المعيارين وذلك ما يتضح من تعريفه حيث يرى أنه "كل مشروع تدبره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة" ⁴ .

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد إعراب صاصيلا، د. الطبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 435.

² محمود حافظ، المرجع السابق ص 19، 18.

³ عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري، طبعة 03 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007، ص 79.

⁴ عتيقة بلجل، الإضراب في المرافق العامة، دراسة مقارنة رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، 2004/2003، ص 33.

من جملة التعريفات للمرفق العام نستنتج انه يلزم لقيام المرفق العام عناصر معينة كأسلوب مميز لأداء الخدمات و المنافع العامة وهي أن:

- المرفق العام مشروع تنشئه السلطة العامة.

- هدف المرفق العام هو تحقيق النفع العام.

- المرفق العام يخضع للسلطة العامة.

- خضوعه لنظام قانوني خاص.

فبمجرد توفر هذه العناصر فإنها تفصح بذات وجودها عن قصد الدولة في جعل النشاط مرفقا عاما، حتى ولم يوجد نص صريح بذلك.

الفرع الثاني: المبادئ القانونية التي تحكم المرفق العام

تتمتع جميع المرافق العامة بمجموعة من القواعد الأساسية التي تحكمها سواء كانت هذه المرافق تابعة للدولة أو المحلية أو ما كان موضوع نشاطها إداري أو اقتصادي أو مهني أو أي ما كان أسلوب إدارتها، فهناك قواعد أساسية مشتركة تخضع لها كل أنواع المرافق العامة.

هذه القواعد الأساسية المشتركة تنتمي للقانون العام، وتعتبر من أهم المبادئ التي أستقر عليها الفقه و أكدها القضاء الإداري في أحكامه أما المشروع فلم ينص عليها صراحة، ولكنه يعترف بوجودها كحقيقة قانونية مسلم بها، بدليل أنه قد نص على بعض تطبيقاتها في القوانين التي أقرها من بين هذه القواعد و المبادئ الأساسية الثلاثة وهي :

مبدأ دوام لسير المرافق العامة بانتظام واطراد مبدأ المساواة بين الأفراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، وأخيرا مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل و التغيير¹.

أولا/ مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد (مبدأ الاستمرارية)

مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من المبادئ العامة للقانون التي تتعلق بعملية تنظيم وسير المرافق العامة في الدولة، ويقضي هذا المبدأ القانون العام بحتمية ديمومة و سيرورة المرافق العامة وبصورة جيدة ومنتظمة، وأي توقف أو خلل في سير المرافق العامة

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة ، مصر، 2009، ص306.

يؤدي إلى شلل و توقف الحياة العامة في المجتمع و الدولة، وهو من المبادئ العامة للقانون التي اكتشفها وأقرها القضاء¹.

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده في أرض الواقع، وذلك بتقييد إضراب الموظفين المستخدمين و العمال في المرافق العامة كما يقتضي ذلك أيضا تنظيم الاستقالة إذ أن الاستقالة لا تنتج أثرها إلا بقبولها من السلطة المختصة، ويتضمن هذا المبدأ أيضا تطبيق نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية و محتوى هذه النظرية أن نجد بعد التعاقد ظروف استثنائية لم تكن متوقعة و تجعل تنفيذ التعاقد تعويض جزئيا عن الخسارة التي لحقت به و الهدف من ذلك هو مساعدة متعاقد مع الإدارة حتى لا يعجز نهائيا عن الوفاء بالتزامه مما يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة².

ثانيا: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة :

إن الأساس أو مبرر وجود و إنشاء المرافق العامة هو تلبية الاحتياجات العامة للجمهور لذلك فإنه ينجم على ذلك تقييم خدمتها العامة، معاملة الجميع على قدم المساواة و بدون تمييز تجسيديا لمبدأ المساواة.

حيث يعتبر مبدأ المساواة بين الأفراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة أحد المبادئ الأساسية التي تحكم جميع المرافق العامة بلا استثناء أيا كان أسلوب أو طريقة إرادتها³.

كما يجب على المرافق العامة أن تقدم خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون تمييز، حيث تنص المادة 31 من الدستور 1996 على ما يلي:

"تهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين و المواطنات في الحقوق و الواجبات بإزالة العقبات التي تعوق فتح شخصية الإنسان و تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية⁴.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة 05، بن عكنون، الجزائر، 2008 ص75.

² محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي القاهرة، 1982، ص481.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ص314.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم، طبعة 01، دار العلوم والنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص222.

ثالثا: مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير و التعديل (مبدأ التكيف)

يقصد بهذا المبدأ تمكين المرفق العام من تحقيق المنفعة التي أنشأ من أجلها على أفضل وجه مواجهة الظروف المتغيرة التي تحيط بنشاطه فإذا تغيرت الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي نشأ المرفق العام في ظلها ونظم ابتداء على أساسها أو ظهر للإدارة من خلال ممارسة المرفق لنشاطه أن يستحسن تغيير طريقة تشغيل المرفق لزيادة كفاءته فإنها تملك ذلك بسلطتها التقديرية.

ويقتضي هذا المبدأ أن يكون للسلطة العامة تعديل قواعد سير المرافق العامة لتكون مسايرة للمقتضيات المستجدة و المتطورة للمصلحة العامة دون أن يكون لأحد التمسك بحقوق مكسبه لمنع تعديل نظام المرفق العام كما أن الهدف من إنشاء المرافق العامة هو تحقيق إشباع الحاجات العامة وفقا للأحوال و الظروف المصاحبة لها، فإذا ما تغيرت هذه الظروف و الأحوال بحيث يصبح المرفق العام وفقا للظروف الجديدة غير قادرة على تحقيق المنفعة المرجوة منه، جاز للسلطة الإدارية حق تعديل طرق تسيير هذا المرفق، ومن هنا جاء مبدأ قابلية المرفق العام للتبديل أو التغيير كمبدأ عام يحكم المرافق جميعا ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرافق بل يمتد أيضا لأسلوب إرادتها .

غير أن هذه المبادئ الثلاثة يطلق عليها عادة المبادئ العامة التقليدية وهذه التسمية توحى بوجود مبادئ حديثة لتسيير المرفق العام، هذه الأخيرة كانت ثمرة تطبيق المبادئ السابقة في الواقع العملي وهي: مبدأ الشفافية، مبدأ المجانية، ومبدأ حياد الإدارة.

المطلب الثاني: مفهوم الخدمة العمومية

ليس هناك اتفاق مرجعي لمفهوم الخدمة العمومية على اعتبار أن هذا المجال مرتبط بالقيم التي تقوم عليها كل دولة كما أنه خاضع للتطور الذي تفرضه التكنولوجيات الحديثة.¹

¹ رشيد فريخ، الإذاعة الجزائرية بين الخدمة العمومية والتوجه التجاري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم و الاتصال، تخصص تسيير المؤسسات الإعلامية، جامعة الجزائر 01، 2009/2008، ص 49.

فالنظرة الحديثة تربط مهام الخدمة العمومية بمقتضيات الديمقراطية و المتطلبات الاجتماعية و الثقافية و بضرورة المحافظة على التعددية بل و تشجع الشراكة مع المتعاملين الخواص¹.

الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية

إن مصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية² حيث قدمت العديد من التعريفات للخدمة العمومية وذلك باختلاف وجهات نظرات الباحثين والكتاب.

وقد عرفت الخدمة العمومية بأنها: جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق، وتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أداءها و مراقبتها³.

ويعرفها الفقيه « jean ludovic silicani » مستشار الدولة الفرنسي، والمحافظ السابق لإصلاح الدولة "بأنها مجموعة النشاطات الضرورية الموجهة للمصلحة العامة تكون في متناول أكبر شريحة ممكنة بأسعار معقولة وفي ظروف مماثلة"⁴.

كما عرف خبراء الإدارة العامة من الخدمة العمومية على أنها "الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان و تأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية الشعب والالتزام في منهج

¹ محمد شلوش، الإذاعة و الخدمة العمومية، ندوة الإذاعة المسموعة:الواقع والآفاق، إتحاد إذاعات الدول العربية،الجزائر 2007.

² عبد الكريم عاشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة لنيل شهادة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010/2009، ص 10.

³ نور الدين شنوفي، دروس في المناجمت العمومي، جامعة التكوين المتواصل، ص02.

⁴ Jean-Ludovic Silicani, la situation du service public et de la fonction publique en France ,sans date ,page 01.

توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين¹.

في حين محاولة من المشرع الجزائري لتعريف الخدمة العمومية في مجال سمعي البصري، وذلك بموجب القانون رقم 04/14 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بقانون السمعي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة و الموضوعية والتكيف والاستمرارية.

كما نصت المادة 08 منه على أنه "يتشكل القطاع العمومي السمعي البصري من الهيئات و المؤسسات الأخرى التي تمتلك فيها الدولة كافة الأسهم و تضطلع في إطار المنفعة العامة بمهام الخدمة العمومية " .

وقد عرف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة و الإدارة المعتمدة في نص المادة الأولى منه على أنها "أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة"².

ومن جهة أخرى فمصطلح الخدمة العمومية تناولته بعض النصوص المنظمة لعقود الامتياز نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم 59/08 المؤرخ في 9 فبراير 2008 المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به³، وذلك من خلال تعريف امتياز الخدمة العمومية، حيث اشترط استمرارية تقديم الخدمة وعدم توقفها، مع إمكانية تقديمها بمقابل.

ومن خلال التعاريف السابقة فإن العناصر المشتركة لمفهوم الخدمة العمومية تتلخص بشكل عام في عنصرين أساسيين :

- الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة.

-الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

¹ العربي بوعمامة، الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية، رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، العدد 09، جامعة الوادي، ديسمبر 2014، ص40.

² المرسوم الرئاسي رقم 12-145 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العمومية والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، الجريدة الرسمية، العدد 68، ص05.

³ الجريدة الرسمية، العدد 08، المؤرخة في 13 فبراير 2008، ص15.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لفكرة تحسين الخدمة العمومية

أصبح تحسين الخدمة العمومية ورفع مستوى جودتها ضرورة ملحة و انشغالا مهما لدى السلطات العمومية وهو ما يستدعي تجسيدها في واقع المجتمع من خلال تضمين فكرة تحسين التحسين في عديد من النصوص القانونية والتي تشكل أساس هذه الفكرة.

أولا/ التشريع

نتناول فيه التأسيس للفكرة دستوريا و قانونيا كما يلي:

1/ الدستور

نص الدستور الجزائري في عديد من مواده على الخدمة العمومية كحق للمواطن وواجب على الدولة توفيرها من خلال مؤسساتها، حيث تستمد الدولة شرعيتها من إدارة الشعب وتكون في خدمته، وذلك من خلال تسخير أجهزتها وموظفيها للسهر على تقديم تلك الخدمات، وبالرجوع لنص المادة 6/99 من الدستور¹ نجد أنه من صلاحيات الوزير الأول السهر على حسن سير الإدارة العمومية باعتبار هذه الأخيرة تؤدي وظائف تقديم الخدمات لجمهور المواطنين فإن سهر الوزير الأول على حسن سيرها من خلال إصدار المراسيم و التعليمات التي تضمن حسن أداء العمل الإداري في مختلف الإدارات و قطاعات النشاط من شأنه أن يسهم في تحسين جودة ونوعية الخدمات التي تقدمها، وهو ما يثبت أهمية وضرورة تحسين الخدمات العمومية.

2/ القانون:

أ/ القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية:

الولاية كوحدة إقليمية بالإضافة إلى دورها كدائرة إدارية غير ممرضة للدولة تتولى تنفيذ السياسات العمومية، تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية في عديد من المجالات كما تقوم على حماية وترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين²، من خلال تفعيل دور

¹ المادة 99 الفقرة 6 من الدستور المعدل و المتمم بالقانون 06-01 المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 ، صادرة في 07/03/2016.

² المادة 01 من قانون الولاية 07/12.

المرافق العمومية في تقديم خدمات أكثر جودة تلبي حاجة المواطن المحلي و هو ما يعبر عن ضرورة تحسين الخدمة العمومية.

ب/ القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية:

تضمن قانون البلدية فكرة تحسين الخدمة العمومية من خلال نص المادة 03 من خلال مساهمة البلدية في تهيئة الإقليم و التنمية و الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه عن طريق تحسين الخدمات المقدمة للجمهور، بالإضافة إلى نص المادة 11 التي تعزز من فكرة الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية و اتخاذ تدابير إعلام المواطنين و تفعيل الاستشارة حول أولويات وخيارات التنمية في مختلف المجالات و كذا تأطير المبادرات المحلية وحث المواطنين على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم (المادة 12 من قانون البلدية 10/11)، كل هذا يؤسس لفكرة تحسين الخدمة العمومية و ضرورة ذلك لتحقيق التنمية المحلية.

ج/ القانون التوجيهي للمدينة 06/06:

نص القانون التوجيهي للمدينة في مادته العاشرة¹ على تحسين ظرف وإطار المعيشة للسكان فيما يتعلق بالجانب الاجتماعي، كما نصت المادة 11 على توفير و تدعيم الخدمة العمومية و تحسين نوعيتها في مجال التسيير في إطار سياسة المدينة لتحقيق التنمية المستدامة، وبذلك نجد أساسا قانونيا آخر لفكرة تحسين الخدمة العمومية.

ثانيا/ التنظيم

فيما يلي أمثلة عن النصوص التنظيمية التي تناولت فكرة تحسين الخدمة العمومية:

1-المرسوم رقم 131/88

يعتبر المرسوم 131/88² من أهم النصوص القانونية التي تنظم علاقة المواطن بالإدارة، وقد تناول فكرة تحسين الخدمة العمومية وهو ما يثبت أهمية الأمر وأنه ليس بالاهتمام الحديث

¹ القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15، صادرة في 12/03/2006.

² المرسوم رقم 131/88، المؤرخ في 04/07/1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

للسلطة العمومية بحيث اعتبر المرسوم تحسين الخدمة العمومية التزاما يقع على الإدارة تأديته وقد نصت المادة 1/21 منه أنه: "يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار و تحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على إجراءاتها و طرقها ودوائر تنظيم عملها و على تخفيف ذلك".

كما نص المرسوم على الآليات التي تلتزم الإدارة باتباعها لتحسين نوعية خدماتها أهمها:

- تطوير أي إجراء ضروري لتلائمها الدائم مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير .
- الحرص على أن تقتصر الأوراق المطلوبة من المواطنين على الوثائق اللازمة لدراسة الملف.
- تسليم الوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلا معيناً فوراً...
- وبذلك يؤسس المرسوم لضرورة تحسين الخدمة العمومية.

2/ المرسوم التنفيذي رقم 381/13

يتناول المرسوم فكرة تحسين الخدمة العمومية¹ من خلال مجمل الصلاحيات المنوطة بالوزير لدى الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية ، حيث أعطى صلاحيات واسعة في مجال تحسين الخدمة العمومية من خلال تقييم تنظيم الخدمة العمومية وتحسين أدائها و نوعيتها وتسهيل الاستفادة منها، وكذا جميع التدابير والإجراءات التي تسهم في تحسين الخدمة العمومية.

3/ المرسوم الرئاسي 193/14:

يتناول المرسوم فكرة تحسين الخدمة العمومية من خلال صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري فيما يتعلق بصلاحياته في هذا المجال من خلال تحسين سير الإدارة العامة و تحسين مردود العمل الإداري و تثمينه و تجديد الإدارة و عصرنتها و تحسين علاقة الإدارة بالمواطن وغيرها من الصلاحيات التي تهدف لتحسين الخدمة العمومية و ترقيتها.

¹ المرسوم التنفيذي 381/13 المؤرخ في 19/11/2013، المتضمن صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، ج ر عدد 59 صادرة في 20/11/2013.

المرسوم الرئاسي 403/16:

يؤسس هذا المرسوم لفكرة¹ تحسين الخدمة العمومية من خلال المهام المنوطة به فيما يتعلق بتطوير الإدارة وتحسين المرفق العام و نجاعة الخدمات التي يقدمها ومواكبة التطورات التكنولوجية و الاقتصادية من خلال اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة و التنسيق مع جميع القطاعات.

وتجدر الإشارة إلى أن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام جاء ضمن مسعى الإصلاحات التي اعتمدها الدولة لترقية الخدمة العمومية وتحسينها.

ثالثا/ المناشير والتعليمات

صدرت العديد من التعليمات و المناشير التي تهدف لتفعيل إجراءات و تدابير تحسين الخدمة العمومية منها:

1/ التعليمات رقم 1599:

تتضمن هذه التعليمات² النص على التخفيف من الإجراءات الإدارية المتعلقة بتكوين العديد من الملفات خاصة طلبات الحصول على جواز السفر، بطاقة التعريف الوطنية، رخصة السياقة، وبطاقة ترقيم السيارات.

تضمنت هذه التعليمات العديد من الإجراءات التي تهدف لضبط علاقة الإدارة بالمرتفقين و تحسين نوعية الخدمة.

2/ التعليمات رقم 321:

جاءت هذه التعليمات³ كتأكيد لمسعى السلطات العمومية لتطوير الإدارة و تفعيل علاقتها مع المواطنين و ذلك في إطار مخططات و برامج تحسين الخدمة العمومية.

¹ المرسوم التنفيذي 03/16، مؤرخ في 07/01/2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر عدد 02، صادرة في 13/01/2016.

² تعليمات وزير الداخلية و الجماعات المحلية رقم 1599، مؤرخة في 25 ماي 2011، تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية و الإجراءات و تحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية.

³ التعليمات الصادرة عن الوزير الأول رقم 321، مؤرخة في 20/10/2013، متعلقة بإصلاح الخدمة العمومية.

يؤسس المنشور¹ لفكرة تحسين الخدمة العمومية من خلال اتخاذ إجراءات عديدة تشمل الموارد البشرية على مستوى الإدارات و تكوينهم و التكفل بشكاوى المواطنين و تحسين ظروف استقبالهم و توجيههم و إعلامهم، و كذا محاربة مظاهر البيروقراطية و المحسوبية و كذا تنظيم المصالح في إطار تأهيل المرافق الخدمية .

هذا بالإضافة إلى العديد من المراسيم و التعليمات و القرارات التي تتضمن عديد من الإجراءات المتعلقة بتحسين الخدمة العمومية من خلال إصلاح الإدارة، و تنمية بيئة العمل الإداري و بالنتيجة تحقيق التنمية.

المبحث الثاني: رقمنة الإدارة المحلية

نتيجة لما أحرزه العلم من تقدم في المجال التكنولوجي و الانتشار الواسع للشبكة العنكبوتية و تأثيرها على طبيعة و شكل النظم الإدارية، الأمر الذي أدى إلى تراجع أشكال الخدمة التقليدية و تزايد الحاجة إلى ضرورة تبني أنماط و أساليب جديدة تركز على الأبعاد التكنولوجية و إعادة صياغة الخدمات العمومية بشكل يتواءم مع متطلبات التطور السريع في وسائل الاتصال و التوجه إلى تبني نمط الإدارة الرقمية في تسيير الإدارة كمفهوم يعبر عن السرعة و التفاعل و قد أفرز هذا التحول في تسيير الإدارة المحلية جملة من التغييرات في مفهوم الخدمة.

فالإدارة الرقمية أو ما تسمى بالإدارة الالكترونية تعد نموذجا للتسيير الذي تبنته الجزائر باعتبارها دعامة أساسية لإصلاح الإدارة المحلية حيث توفر الكثير من فرص النجاح، و ترفع من مبدأ الشفافية و الوضوح في المعاملات الإدارية و نظرا للأهمية التي تكتسبها الإدارة الإلكترونية في كونها قناة مفتوحة للاتصال بين المواطن و الإدارة، و أداة مهمة لمحاربة الفساد الذي استغل في ظل التقليدية، وتعمل الجزائر من خلال التحول نحو رقمنة الإدارة المحلية

¹ منشور وزاري عن وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2102، مؤرخ في 2012/11/14، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية.

باعتبارها بديلا عن الإدارة التقليدية لما لها من دور في تعزيز الشفافية و إضفاءها في معاملاتها الإدارية، وهذا ما نهدف إلى إبرازه من خلال هذه الدراسة.¹

المطلب الأول: الإدارة الالكترونية كضرورة لعصرنة المرفق العام المحلي

تعتبر الإدارة الالكترونية وسيلة مهمة للتحول من الإدارة التقليدية التي لم تكن توفر الخدمة للأفراد إلى تحقيق الخدمة العمومية في إطار الكتروني، والانتقال من الاتصال المباشر بالمواطنين مع المرافق العامة إلى الاتصال الافتراضي عبر الشبكات الالكترونية المختلفة، وبالتالي تعتبر الإدارة الالكترونية الأسلوب الجديد و المعاصر بتقديم الخدمات من أجل رفع كفاءة الأداء و خفض الإجراءات الروتينية التي تعاني منها المواطنين و توفير المعلومات و البيانات بطريقة بسيطة للاستفادة من ثورة تكنولوجيا المعلومات.

من خلال هذه الدراسة وجب علينا التركيز على الجوانب المرتبطة بالإدارة الالكترونية، و محاولة ضبط ما قدم من تعاريف، وأهدافها و وظائف و مجالات تطبيقها.²

الفرع الأول: تعريف الإدارة الالكترونية

إن التوسع في مفهوم الإدارة الالكترونية أدى إلى ظهور عدة تعاريف كل حسب المنظار أو الجانب الذي يراه الأساس في الإدارة الالكترونية و من هذه التعاريف:

عرفها كل من مزهر شعبان العاني بأنها: " إستراتيجية إدارية في عصر المعلوماتية، غايتها التوظيف الأمثل للموارد المعلوماتية في إطار الكتروني حديث، و في ظل اعتبارات التشغيل السليم للموارد البشرية و المادية و بالأسلوب الالكتروني، ليصل إلى تحقيق الكفاءة في تسخير الجهود و إنفاق الأموال لبلوغ الغايات المستهدفة من قبل المنظمة المعنية".³

كما عرفها الدكتور محمد سمير أحمد: " استخدام الوسائل و التقنيات الالكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراء أو الإعلان".⁴

¹ صليحة حدوش، دور و رقمنة الإدارة المحلية في اضعاء الشفافية و تعزيزها في الجزائر، مجلة صوت القانون، العدد (03)، مجلد (07)، جامعة البليدة 2 علي لونيبي، سنة 2021، ص01.

² صليحة حدوش، المرجع السابق 02.

³ مزهر شعبان العاني، شوقي ناجي جواد، الإدارة الالكترونية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص33 .

⁴ محمد سمير أحمد، الإدارة الالكترونية، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 27.

كما عرفها السالمي علاء عبد الرزاق بأنها: "الاستغناء عن المعاملات الورقية و إحلال المكتب الالكتروني، عن طريق الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات و تحويل الخدمات العامة إلى إجراءات مكتبية ثم معالجتها حسب خطوات متسلسلة منفذة مسبقاً".¹

كما تعرف أيضا بأنها: "إدارة الأعمال بين الوظائف الحكومية الموجهة للمواطنين أو لقطاع الأعمال أو بين مؤسسات الدولة و أجهزتها عبر استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات، حيث أنها عبارة عن منظومة الكترونية متكاملة تهدف إلى تحويل العمل الإداري العادي من إدارة يدوية إلى إدارة استخدام الحاسب الآلي، و ذلك بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري بأسرع وقت و بأقل التكاليف و ذلك بالاستغناء بشبكات الحاسب الآلي".²

من هذه التعاريف يمكن القول بأن: الإدارة الالكترونية هي بديل جديد في الإدارة، يرتكز أساسا على استخدام الوسائل الالكترونية من حواسيب تقنيات الانترنت و البرمجيات للقيام بالمهام الإدارية بجهد أقل ووقت أسرع و جودة عالية.

الفرع الثاني: وظائف الإدارة الالكترونية

تقرض طبيعة الإدارة الالكترونية مجموعة من الوظائف، فهناك مهام جديدة وواقع مغاير تمارس فيه الإدارة الالكترونية عملها و من أهم هذه الوظائف:

أولا/ التخطيط الالكتروني

إن التخطيط الالكتروني³ عملية ديناميكية متجددة و متطورة و متحولة بحسب الأهداف الواسعة المرنة و الآنية قصيرة المدة القابلة للتجدد و التطوير المستمر، و ذلك بما يتاح لها من قراءات المستقبل التي توفرها المعلومات الرقمية المتدفقة باستمرار و ذلك بفضل جميع العاملين في ظل الإدارات الالكترونية الذين يساهمون في التخطيط الالكتروني في كل موقع و في كل وقت حيث تتقلص المركزية بمختلف أشكالها و أدوارها، فطبيعة العمل في دوائر الإدارات

¹ السالمي علاء عبد الرزاق محمد، الإدارة الالكترونية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2007، ص 32

² شوقي مرابط، دور الإدارة الالكترونية في تحسين خدمات البلدية في الجزائر، 2018، ص 31 .

³ حسين محمد الحسن، الإدارة الالكترونية، لمفاهيم، الخصائص، المتطلبات، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع، ط1 عمان، 2019،

الإلكترونية تمنح منتسبها الثقة اللازمة لاتخاذ القرار و المشاركة في التخطيط وقت اللزوم، فواقع الإدارة الإلكترونية لا يعترف بالخبرات أو الدرجات الوظيفية بقدر ما يعترف بمن يقدر على استيعاب واقع هو إمكاناته والتعايش مع متغيراته إذ أن الأصل فيه التغيير وليس الثبات.

ثانيا/ التنظيم الإلكتروني

في ظل التحول الإلكتروني، حدث انتقال في مكونات التنظيم الإلكتروني من النموذج التقليدي إلى التنظيم الإلكتروني، من خلال بروز هيكل تنظيمي جديد، قائم على بعض الوحدات الثابتة و الكبيرة التنظيم العمودي من الأعلى إلى الأسفل إلى شكل آخر من التنظيم يعرف بالتنظيم المصفوفي، يقوم أساسا على الوحدات الصغيرة و الشركات دون هيكل تنظيمي، كما حدث التغيير في مكونات التنظيم، بالتالي يصبح التقسيم الإداري على أساس الوحدات و الأقسام، والانتقال من سلسلة الأوامر الإدارية الخطية، إلى الوحدات المستقلة و السلطة الاستشارية، ومن التنظيم الإداري الذي يبرز دور الرئيس المباشر إلى التنظيم متعدد الرؤساء المباشرين، ومن اللوائح التفصيلية إلى الفرق المدارة ذاتيا، ومن مركزية السلطة إلى تعدد مراكز السلطة.¹

ثالثا/ الرقابة الإلكترونية

إذا كانت الرقابة التقليدية تركز على الماضي، لأنها تأتي بعد التخطيط، و التنفيذ ، فإن الرقابة الإلكترونية تسمح بالمراقبة الآنية من خلال شبكة المؤسسة أو الشركة الداخلية، مما يعطي إمكانية تقليص الفجوة المزمدة بعملية الاكتشاف، الانحراف أو الخطأ و عملية تصحيحه، كما أنها عملية مستمرة متجددة تكشف عن الانحراف أول بأول من خلال تدفق المعلومات و التشبيك بين المديرين والمستهلكين فالجميع يعمل في الوقت نفسه، وهو ما يؤدي إلى تحقيق الثقة الإلكترونية.²

رابعا/ القيادة الإلكترونية

القيادة هي توجيه الأفراد نحو تنفيذ أعمالهم بدقة للوصول إلى الأهداف المنشودة من خلال الاتصال بهم و إرشادهم إلى الطريق الصحيح، وترغيبهم بوسائل مختلفة لتحقيق ما تصبو إليه

¹ نجم نجم عبود، الإدارة الإلكترونية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2008، ص 32.

² حسين محمد الحسن، المرجع السابق، ص 92.

القيادة وتتطلع إليه.¹ والقيادة هي حجر الزاوية في نجاح الإدارة الالكترونية ولكن ليس من متطلبات الإدارة التعليمية التي تجعل من المدير فلكا تدور فيه الإدارة، بل منطلق القيادة المتعددة المطلعة على كل جديد المنطلقة دائما إلى أفاق تتجاوز فيها واقعها مع القيادات القابلة للتطور تماشيا مع مسيرة التقنية، وتنقسم القيادة الالكترونية إلى ثلاثة أنماط وهي:

1- القيادة التقنية العملية: أي التي تستند في إدارة عملها إلى استخدام تقنية الانترنت وتؤسس عملها على المعلوماتية والسرعة مع الجودة.

2- القيادة البشرية: ذات الحس الإنساني القادر على جذب القوى البشرية العاملة وربطها بالإدارة، وكذلك توثيق الصلة مع الفئة المستهدفة بخدمات الإدارة ومنتجاتها.

3- القيادة الذاتية: و يعنى بها، قدرة القائم الالكتروني على الاعتماد على نفسه في إدارة موقعه الإداري، والجاهزة لاتخاذ القرارات السريعة لمواجهة الطوارئ، والقدرة على تقسيم عمله وتعديل مساره ذاتيا في أي وقت، ومن الملاحظ أن القيادة أصبحت ركنا أساسيا في الإدارة الالكترونية، ولم تعد حكرا على مستوى معين أو طبقة بذاتها في المنظمة بل يمكن أن يوجد القائد في أي مستوى من مستويات المنظمة الالكترونية، أو أي مفصل من مفاصلها، بحكم اللامركزية الموجودة وبحكم تفويض السلطات، إضافة إلى سيادة مبدأ كل موظف قائد في الإدارة الالكترونية.²

الفرع الثالث: أهداف الإدارة الالكترونية

أهداف الإدارة الالكترونية كثيرة تتطوي كلها على أساس زيادة كفاءة وفعالية الخدمة وقلّة التكاليف، سنستعرض بعضا منها:³

-إدارة الملفات بدل من حفظها.

-مراجعة محتوى الوثيقة بدلا من كتابتها.

-إدارة و متابعة الإدارات المختلفة للمؤسسة و كأنها وحدة مركزية.

¹ حسين محمد الحسن، المرجع السابق، ص 92-93.

² حسين محمد الحسن، المرجع السابق، ص 98.

³ السالمي علاء عبد الرزاق محمد، شبكات الإدارة الالكترونية، ط 1، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2005، ص52.

- مصادرها الأصلية بصورة موحدة. -تجميع البيانات من
- تقليص معوقات اتخاذ القرار عن طريق توفير البيانات و ربطها.
- تقليل أوجه الصرف في متابعة عمليات الإدارة المختلفة.
- إحداث تحويل في الإجراءات الحكومية مثل توفير الخدمات الحكومية بصورة أسرع وبكلفة أقل.
- إعادة تنظيم العمل الإداري و تأهيل الكوادر البشرية و تدريبهم على استعمال التقنيات الحديثة.
- تخفيف الأعباء على المواطنين وتخفيض الجهد المطلوب لإنهاء المعاملات.
- تبسيط واختصار الإجراءات الإدارية.

المطلب الثاني: تطبيقات الإدارة الالكترونية

يمكن التعرّيج بداية إلى أن الدولة تبذل مجهودات على مستوى تحديث و عصرنه المرفق العمومي، بغية مواكبة التطورات المتسارعة الحاصلة في هذا المجال، و كذا الرغبة في مسايرة الدول في الأخذ بها نظرا لفوائدها المتعددة و الأهداف المحققة من ورائها¹، إلا أنها لا تتماشى مع مستوى التطور و سرعة التغير الذي تشهده هذه التقنيات و بلغته عديد الدول، بما يستلزم إعادة النظر في السياسات المتبعة في تكريسها و تفعيلها.

لقد تم تبني فكرة تطبيق الإدارة الالكترونية على الجماعات المحلية تدريجيا لاسيما فيما يتعلق بتسيير الحالة المدنية و الوثائق الأخرى الصادرة عنها كجواز السفر و بطاقة التعريف البيومتريين وما صاحب العملية من تطوير في آليات الإدارة الالكترونية من التراسل الالكتروني و فتح فضاءات الكترونية لتلقي هذه العملية بضلالها على مردودية الإدارة المحلية من حيث الزيادة في الإلتقان و التخفيض في التكاليف و سرعة الإنجاز من ناحية و من ناحية أخرى تبسيط الإجراءات و تحقيق الشفافية.

¹ زيد الدين محمد عبد الهادي، الحكومة الالكترونية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ص08.

الفرع الأول: موقع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية

في إطار الإصلاحات التي اتخذت من تكنولوجيا الإعلام و الاتصال أداة لها، ترجمة الوزارة ذلك في مجموعة خدمات الكترونية تقدمها من خلال موقعها الذي أنشأته في نسخته الأولى في سنة (2008) ثم قامت بتحسينه في نسخة جديدة في (2016) ليصبح ذوي محتوى و مضمون أغنى و شكل أبهى، يقدم مجموعة خدماته على مدار الساعة و المتمثلة في:

أولا/ الخدمات الإعلامية

تتمثل في إعلام المواطنين و المهتمين حول وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، و ما يتعلق بمهامها و صلاحيات الوزير، و أخرى حول الجماعات الإقليمية، كذلك المؤسسات تحت الوصاية¹ مجموعة من الأركان تفيد في معرفة الخدمات التي يمكن الحصول عليها (استماراتي) حصائل ملفات و أشغال و الأعمال و الندوات، زيادة على ذلك فهي تهتم بتقديم إحصائيات و بيانات تتعلق بالجمعيات و الانتخابات على سبيل المثال.

ثانيا: الخدمات التفاعلية

بمعنى الاتصال عن بعد تعويضا و الاحتكاك بالموظف من خلال البريد الالكتروني او شبكات التواصل الاجتماعي دون التنقل و في كل الأوقات.

ثالثا: الخدمات المعاملاتية

يتمكن من خلالها المواطن الاستفادة من خدمات الموقع للحصول على خدمة معينة أو متابعة تقدم سير ملفاتهم، على مستوى بلدياتهم، بعد أن تمت اللامركزية مجمل الخدمات التي كانت تقدمها الدائرة، و كافة المعلومات المتعلقة برقمته ووثائق الحالة المدنية و مصالح متعددة كالانتخابات، حيث تطمح الحكومة بلوغ انتخابات الكترونية سنة (2020)²، و نورد البعض من ذلك:

¹ إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة نيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، 2020/2019، ص 335.

² وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، الجزائر، أكتوبر 2015، ص 02.

1- جواز السفر البيومتري:

يمكن المواطن¹ الاستفادة من طلب جواز السفر البيومتري، هذه الوثيقة التي أخذت نصيبا معتبرا من الاهتمام رسميا و إعلاميا، و مؤشرا معبرا عن عصنة المرفق العام، و تم تخصيص له موقعا الكترونيا لتسهيل الولوج لذلك فضلا عن استخدام الهاتف النقال عن طريق خدمة (SMS).

2- بطاقة التعريف البيومترية:

تعتبر أيضا من أهم الخدمات التي قللت من معاناة المواطنين و لقا إقبالا منهم، و جسدت المعنى الحقيقي لدور الإدارة الالكترونية، كما انه في إطار تخفيف الإجراءات و الوثائق الإدارية، ثم الاستغناء عن تقديم ملف جديد و ذلك بالاستفادة من البيانات المحفوظة لمن سبق و إن تم استخراج له جواز سفر بيومتري، و جسدت فاعليتها في تمكين مترشحي الأقسام النهائية من استصدارها، حيث تم تسليم ما يزيد عن (12 مليون) بطاقة تعريف بيومترية إلى غاية نوفمبر (2018).²

3- خدمة تسجيل الحج:

انطلقت هذه العملية لموسم 2016/2017 حيث يتمكن المترشحون لقرعة الحج من الولوج للموقع و استكمال عملية التسجيل، دون التنقل إلى مقر البلديات إلا انه لم يتم إجراء عمليات فرز المرشحين بالقرعة الكترونيا، و مازالت تقوم به تقليديا يدويا.

الفرع الثاني: التطبيقات الالكترونية

في إطار تطبيق الإدارة الالكترونية³ تم استحداث تطبيقات الكترونية على الهواتف النقالة الذكية، تمكن المواطن من معرفة مجمل الإجراءات المتعلقة بأي إجراء إداري الخاصة بمصالح وزارة الداخلية، و ذلك من خلال التطبيق الالكتروني المحمول " إجراءاتي "، الذي دخل للعمل

¹ المكي دراجي، راشد موساوي، دور الإدارة الالكترونية في تطوير الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد (17)، جامعة حمى لخضر، الوادي، 2017، ص 31.

² الموقع الالكتروني الخاص ببطاقة التعريف و جواز السفر البيومتريين:

<https://passport.interieur.gov.dz> demande anibe.

³ في بيان لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية، أعلنت عن انطلاقة تطبيق " استشارتك " .

به منذ 2016/12/11 ضمن مخططات عصرية الإدارة و تخفيف إجراءات استخراج الوثائق الإدارية إضافة إلى تطبيق " استشارتك " ، و الذي تم إطلاقه سنة (2019) الذي يجسد و يثمن الديمقراطية التشاركية المتعلقة باستشارة المواطنين في عمليات التنمية المحلية و تشخيصها و تحديد أولياتها.

المبحث الثالث: عوامل نجاح وفشل المحلية الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية

لكل عمل مستحدث عوامل في أي بيئة كانت عوامل نمو وقوة وعوامل ضعف وإخفاق وقياسا على هذا ، فالإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية عمل مستحدث ناشئ، يتأثر نجاحه أو إخفاقه بالبيئة التي يطبق فيها والتي تنتج هذه العوامل إما سلبا أو إيجابا، وعليه سيتم دراسة عوامل نجاح وإخفاق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية هذه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: عوامل نجاح الإدارة الإلكترونية

على المسؤولين في الجماعات المحلية الذين يرغبون في التحول إلى الإدارة الإلكترونية أن يأخذوا بعين الاعتبار عدة عوامل لتحقيق النجاح من أهمها:

استيعاب مفهوم الإدارة الإلكترونية وتفعيل المشاركة المحلية لبنائها بناء صحيحا.¹

الفرع الأول: استيعاب مفهوم الإدارة الإلكترونية

إن الاستيعاب الشامل لمفهوم الإدارة الإلكترونية من نتاج وتشغيل و تطوير و تخطيط و تنفيذ ثم ضرورة الرعاية المباشرة والشاملة لقطاع الجماعات الإقليمية والتطوير المستمر للإجراءات الإدارية ومحاولة توضيحها للموظفين وإمكانية استيعابها وفهم أهدافها مع التأكيد على تدوينها و تصنيفها حسب المهام بالإضافة إلى التدريب والتأهيل كما أن التحديث المستمر لتقنية المعلومات ووسائل الاتصال أمر لازم لترشيدها.

¹ سلامة عبد المجيد، تطبيقات الإدارة الإلكترونية وأثرها على إدارة الجماعات المحلية، مجلة الحقوق والحريات، العدد5، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، 2018/01/25 ص 73.

الفرع الثاني: تفعيل التشاركية المحلية للبناء الصحيح لهذه الإدارة

إن تحقيق إدارة إلكترونية حقيقية يجب أن يأتي بالأساس من واقع المجتمع المحلي من خلال مقترحات محلية للسكان المحليين عن مشاركة فعالة مصحوبة بتأطير إداري وقانوني تحت مظلة مبدأ الشفافية والتطبيق الأمثل للواقعية¹ الذي لا يتعارض مع تأمين سرية المعلومات وإذا كانت الاستفادة من التجارب السابقة وعدم تكرار الأخطاء هو أساس أي عمل ناجح فإن التعاون الإيجابي بين الأفراد والإدارة داخل المنظمة هو أحد أهم عوامل نجاح الإدارة الإلكترونية في الجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني: عوامل إخفاق الإدارة الإلكترونية و الحلول المقترحة لها

لقد سبق القول إن عوامل القوة و النمو تقابلها عوامل الإخفاق، هذه الأخيرة هي نتاج ردة فعل البيئة التي تطبق فيها الإدارة الإلكترونية من جهة و نتاج هذا النمط من الإدارة في حد ذاته من تعقيدات و نظم تقنية من جهة ثانية و بمعرفة هاذين المنتجين يمكن اقتراح حلول و تبني استراتيجيات لتجاوز عوامل الإخفاق عليه، سنتناول ضمن هذا المطلب عوامل الإخفاق و الحلول المقترحة لها ضمن فرعين:

الفرع الأول: عوامل إخفاق الإدارة الإلكترونية في الجماعات الإقليمية

إن عدم استيعابها و قلة الموارد المالية و صعوبة توفيرها، التمسك بالمركزية و عدم الرضا بالتغيير الإداري، إضافة للنظرة السلبية لمفهوم الإدارة الإلكترونية، من حيث تقليلها للعنصر البشري ناهيك عن الأخطار التي تهدد أمن المعلومات وشيوع و توسع الوسائل التقنية بمعالجة و تخزين البيانات و تداولها و التفاعل معها عبر شبكات المعلومات و تحديد الانترنت و بذلك احتلت أبحاث و دراسات أمن المعلومات مساحة كبيرة و أمست أحد الهواجس التي تترك مختلف الجهات فضاء عناصر أمن المعلومات كلها أو بعضها يعتمد على المعلومات محل الحماية و استخداماتها و على الخدمات المتصلة بها.²

¹ نفس المرجع ص 74.

² محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، المرجع السابق، ص 70.

الفرع الثاني: الحلول المقترحة للمعوقات

إن أهم المعوقات المذكورة هو الأمن المعلوماتي فعملية تحديد المخاطر بتصور كل خطر قد يمس المعلومات محل الحماية أو يهدد أمنها، ابتداء من انقطاع الكهرباء عن الكمبيوتر إلى مخاطر اختراق النظام من الخارج، مروراً بإساءة الموظفين استخدام كلمات السر العائدة لهم، لذا نتساءل عن كيفية توفير حماية كما نرغب بحمايته من المخاطر التي تم تحديدها ووسائل الحماية؟

و هنا تلجأ الجماعات الإقليمية إلى اختيار وسائل الحماية حسب الميزانية المخصصة لذلك و حسب جودة برامج الحماية، فالبطاقات الذكية المستخدمة للتعريف ووسائل التعريف البيولوجية التي تعتمد على سمات معينة في شخص المستخدم متصلة ببناءه البيولوجي و مختلف أنواع المنتجات التي تزود بكلمات السر آنية أو وقتية متغيرة إلكترونيا وبرمجيات كشف ومقاومة الفيروسات الالكترونية الضارة التي عندما يتم تدفق البيانات بين شبكات تقوم هذه الأخيرة بترشيح البيانات المدخلة و المخرجة¹، أما عن الموارد المالية فالعبرة بالنتائج دائما ففي حال تم تطبيق الإدارة الالكترونية تطبيقا صحيحا فإن أثارها المالية ستكون في المستقبل وعلى المدى الطويل تخفيضا في التكاليف و جودة في الخدمة كما سبق القول.

¹ محمد سمير أحمد، نفس المرجع، ص 71.

ملخص الفصل الثاني:

في ظل التزايد المتسارع لوتيرة التنمية و التطور الهائل في المجال التكنولوجي ، أصبح من الضروري على صانع القرار التكيف مع هذه التطورات، ومن ثم ترقية المرافق العامة و عصرنتها مما يؤدي إلى القضاء على الأساليب التقليدية وتحسين الخدمات العمومية و تلبية حاجيات المواطن ، ولهذا أصبحت الإدارة الإلكترونية في الجزائر من أهم الإستراتيجيات المتبعة في تفعيل المرفق العام، و تقريب الإدارة من المواطن وكذا تحسين الخدمة خاصة الإدارة المحلية.

لقد عملت الدولة الجزائرية على إعادة تأهيل إدارتها و عصرنتها مما يضمن تكيفها و مسايرتها للتطورات و التغيرات الحاصلة على جميع الأصعدة مما يحقق ارتياحا لدى المواطن المستفيد من هذا المرفق.

الختامة

الخاتمة

تعتبر الجماعات الإقليمية في الجزائر حلقة وصل بين الجهات العليا في البلاد و الشعب و تعمل في نظام إداري محلي، و من خلال دراستنا لموضوع الإصلاحات المالية للجماعات الإقليمية و عصرنة المرافق لترقية الخدمة العمومية تطرقنا إلى أهم الإصلاحات و الآليات التي من شأنها معالجة الوضع المالي، حيث يعتبر إصلاح المالية العمومية المحلية من بين الدعائم الأساسية على المستوى المحلي و هذا لتكريس الاستقلالية المالية للبلدية و الولاية، كما يمكننا القول بأن فكرة تحسين الخدمة العمومية شكلت الرهان الأول لدى الحكومة الجزائرية من أجل إنجاح عمل الإدارة العمومية وبالتالي تلبية تطلعات المواطنين للحصول على الخدمات العمومية بالشكل المناسب و من أجل الوصول إلى الإصلاح الفعال لعمل الإدارة العمومية لتقديم خدماتها كان لابد من اللحاق بركب الدول التي اتجهت نحو تطبيق الإدارة الالكترونية و ذلك يوقف العمل بالإدارة التقليدية (الورقية) و التحول لاستعمال الوسائط الالكترونية ذات السرعة الفائقة في إيصال الخدمة للمواطن.

على ضوء ما تقدم من الدراسة خلصنا بجملة من النتائج نوجزها على النحو التالي:

- 1- تفعيل دور الجماعات المحلية و الإقليمية في ميدان الجباية من خلال إصلاح الجباية المحلية.
- 2- مكافحة الجماعات المحلية للتهرب الضريبي من خلال معرفة طرقه و أشكاله للتوصل إلى آليات مكافحته.
- 3- تشجيع الاستثمار في الجماعات الإقليمية كمصدر لتمويل هذه الأخيرة.
- 4- للمرفق العام مبادئ قانونية تتحكم في تسييره.
- 5- فكرة تحسين الخدمة العمومية لم تأتي عبثا بل لها أساس قانوني يحكمه التشريع و التنظيم.
- 6- تحسين الخدمة العمومية للمرفق العام يعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة و الفعالية و قادر على تلبية الحاجات العامة للجمهور بتقديم خدمات عمومية عالية المستوى.

7- تعتبر الحكومة الالكترونية أهم إصلاح ضمن آلية رقمنة الإدارة، حيث تسعى للتخلص من مساوئ العمل الإداري في شكله التقليدي باستعمال تكنولوجيا المعلومات و الاتصال.

بناء على النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة نقترح التالي:

1- محاولة إيجاد نظام جبائي محلي فعلي منفصل عن الجباية المحلية في قواعد عادلة و بسيطة.

2- توفير و تهيئة المناخ الاستثماري المناسب و جعله شأنا محليا مع البحث المستمر في آليات تفعيله و تدعيمه.

3- تفعيل الرقابة البناءة في تسيير المرافق العامة التي تقدر الخل و تعمل على حده.

4- ضرورة تحديث العمل بمؤسسات الخدمة العمومية لتستجيب لكم الهائل من مطالب المواطنين و خدماتهم بأقل جهد و وقت أسرع.

5- تهيئة الظروف المناسبة لعمل الموظفين من أجل الزيادة الإنتاجية و تحسين الخدمة العمومية.

6- إصدار التشريعات اللازمة لتطبيقات الإدارة الالكترونية في المؤسسات العمومية.

7- تعميق الوعي بالإدارة الالكترونية و أهمية تطبيقها بالنسبة للموظفين والمتعاملين.

8- العمل على تأهيل الموارد البشرية و ذلك بتكوينها و تدريبها لتتمكن من تحديث معارفها التي تضمن لها الانسجام مع الوسائل التكنولوجية الحديثة، كما تكشف لها الجديد في عالم التواصل و تقنيات التسيير.

9- بناء قاعدة معلومات واحدة أو أكثر على مستوى المؤسسات تتصف بالدقة و السهولة.

10- تطوير شبكات الاتصالات الإلكترونية الحديثة.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

➤ المراجع باللغة العربية:

✓ الدستور:

1/ دستور 1996، جريدة رسمية ج.ج، العدد 76، سنة 1996.

2/ دستور المعدل و المتمم بالقانون 01/06 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد (14)، الصادرة في 2016/03/07

✓ القوانين و المراسيم:

1/ قانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر رقم (37) الصادرة في 2011/07/03.

2/ قانون رقم 07/12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية.

3/ قانون الولاية المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

4/ المرسوم الرئاسي رقم 145/12 المؤرخ في 2012/12/11، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العمومية، المعتمد ب أديس أبابا، بتاريخ 31/يناير/2011. ج ر العدد 68 .

5/ مرسوم رقم 131-88، مؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج عدد 27 صادر في 06 يوليو سنة 1988.

6/ مرسوم تنفيذي 381/13 المؤرخ في 2013/11/19، المتضمن صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، ج ر العدد 59 الصادرة في 2013/11/10.

7/ المرسوم التنفيذي 03/16 المؤرخ في 2016/01/07 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر العدد 02 الصادرة في 2013/01/13.

✓ المناشير الوزارية:

1/ منشور وزاري عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، رقم 2102 المؤرخ في 2012/11/14، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العامة.

✓ التعليمات:

1/التعليمة الصادرة عن الوزير الأول رقم 321 المؤرخة في 2013/10/20 المتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية.

✓ الكتب:

1/ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية،ترجمة محمد عرب صاصيلا الطبعة الرابعة ديوان المطبوعات الجامعية -الجزائر 1986.

2/ السالمي علاء عبد الرزاق محمد،شبكات الإدارة الإلكترونية،الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع 2005.

3/ السالمي علاء عبد الرزاق محمد، الإدارة الالكترونية، دار وائل للنشر والتوزيع،عمان، 2007.

4/ حسن محمد الحسن، الإدارة الإلكترونية-مفاهيم، خصائص، متطلبات، مؤسسة الوراقة للنشر و التوزيع، عمان 2010.

5/ خالد خطيب، أحمد زهير شامية،مالية عامة،دار الزهران للنشر و التوزيع، الأردن 1997.

6/ عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة (07)، دار النهضة العربية،القاهرة مصر 2000.

7/ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.

8/ عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007.

9/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار الحقوق للنشر والتوزيع، الجزائر 2002.

- 10/ محمد حفناوي، نهال فريدة مصطفى، مبادئ وأساليب الاستثمار، المكتب الجامعي الحديث 2006.
- 11/ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة مصر 2009.
- 12/ محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن 2008.
- 13/ محمد عاطف بناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر 1982.
- 14/ مزهر شعبان العاني، شوقي ناجي جواد، الإدارة الإلكترونية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان 2013.
- 15/ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة سطيف 2010.
- 16/ نجم نجم عبود، الإدارة الإلكترونية، دار وائل للنشر، عمان ، الأردن 2008.
- 17/ نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن 2006.

✓ المذكرات و الرسائل:

• أطروحات دكتوراه:

- 1/ إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2020/2019.
- 2/ دواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 2005
- 3/ سعدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر -على ضوء التعددية الحزبية- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس 2007/2006.

• رسائل ماجستير:

- 1/ رشيد فريح، الإذاعة الجزائرية بين الخدمة العمومية والتوجه التجاري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم والاتصال، تخصص تسيير المؤسسات الإعلامية، جامعة الجزائر 1، 2009/2008.
- 2/ رضا بوعزيزي، التهرب الضريبي في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع النقود والمالية، 1999.
- 3/ طيبي سعاد، الرقابة على الميزانية المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية عامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2001.
- 4/ عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية و الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و علاقات الدولة، تخصص ديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة 2010/2009
- 5/ عتيقة بلجليل، الإضراب بالمرافق العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2004/2003.
- 6/ عروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية-(دراسة حالة)- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح 2012.
- 7/ كيلالي عواد، تمويل الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس 2017/2016.
- 8/ يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2012/2011.

• مذكرات:

- 1/ سبع حفيظة، دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص تسيير إداري للجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم 2018/2017.
- 2/ عبد الجبار بابي، ترقية المرفق العام في الجزائري، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2017/2016.
- 3/ عبد الهادي حفيان، الجباية و إشكالية التهرب الضريبي، شهادة ليسانس في العلوم التجارية، تخصص مالية 2009/2008.

✓ المقالات العلمية:

- 1/ إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيص في المرافق العامة، العدد(06)، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد(14)، العراق، 2007.
- 2/ العربي بوعمامة، الاتصال العمومي و الإدارة الالكترونية، رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات و البحوث الاجتماعية، العدد09، جامعة الوادي، ديسمبر 2014.
- 3/ سلامة عبد المجيد، تطبيقات الإدارة الالكترونية و أثرها على إدارة الجماعات المحلية، مجلة الحقوق و الحريات، العدد(05)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018/01/25.
- 4/ صليحة حدوش، رقمنة الإدارة في إضفاء الشفافية و تعزيزها في الجزائر، مجلة القانون، العدد (03)، مجلد (07)، جامعة البليدة 2، علي لونيبي، 2021.
- 5/ عيسى مرارقة، معوقات تسيير الجماعات المحلية، بعض عناصر التحليل، مجلة العلوم الاجتماعية الإنسانية، العدد(14)، جوان، 2006.
- 6/ ياسمينه عابد، يوسف جحيش، المصادر التمويلية للجماعات الإقليمية في ظل انخفاض أسعار النفط(2014-2018)، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد(02)، المجلد (04)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009.

✓ الجرائد الرسمية:

- 1/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 07، سنة 1962.

- 2/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 12، سنة 1962.
- 3/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 35، سنة 1963.
- 4/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 06، سنة 1967.
- 5/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 89، سنة 1967.
- 6/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 86، سنة 1976.
- 7/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 26، سنة 1979.
- 8/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 21، سنة 1981.
- 9/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 04، سنة 1982.
- 10/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 06، سنة 1984.
- 11/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 15، سنة 1990.
- 12/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 07، سنة 1996.
- 13/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 50، سنة 2005.
- 14/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 15، سنة 2006.
- 15/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 08، سنة 2008.
- 16/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 01، في 12/03/2012.
- 17/ جريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، رقم 12، في 12/03/2012.

✓ وثائق و مستندات رسمية:

- 1/ مداخلة وزير المالية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018.
- 2/ مداخلة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، لقاء الحكومة بالولاية، الجزائر، 28-29/11/2018.

✓ ندوات ومؤتمرات وملتقيات علمية

1/ ندوة المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، ندوة بعنوان الحوافز الممنوحة للاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية المنعقدة في تونس، 24-25-مارس 1997.

✓ مواقع الإنترنت:

1/ إصلاح المالية والجباية المحليتين، تاريخ الزيارة: 2019/06/22، على الساعة 15:08

[/https://www.interieur.gov.dz/Index.php/ar](https://www.interieur.gov.dz/Index.php/ar)

2/ الموقع الالكتروني الخاص ببطاقة التعريف و جواز السفر البيومتريين:

[//passport.interieur.gov.dz:https](https://passport.interieur.gov.dz:https) " demande anibe .

➤ مراجع باللغة الأجنبية:

Jean-Ludovic Silicani, la situation du service public et de la fonction 1/
publique en France ,sans date ,page 01.

قائمة الملاحق

قائمة الملاحق:



1/ جواز السفر البيومتري





2/ بطاقة التعريف البيومترية



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة الداخلية والجماعات المحلية

تسجيلات الحج

المساعدة ملء الإستمارة فتح حساب الصفحة الرئيسية

مستخدم جديد

الكتابة:

الإسم:

البريد الإلكتروني:

إعادة كتابة البريد الإلكتروني:

.....

التسجيلات لموسم الحج

الصفحة الرئيسية

فتح حساب

ملء الإستمارة

المساعدة

3/ بوابة تسجيل الحج

تطبيق
"استشارتك"

يتيح الفرصة للمواطنين
لإبداء آرائهم في المشاريع التنموية في بلدانهم.

الخطوة الأولى في المشاركة المجتمعية

4/ تطبيق "استشارتك"

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

العنوان	الصفحة
إهداء	
شكر	
ملخص الدراسة	.ا
مقدمة	أ-ج
الفصل الأول: الإطار القانوني للجماعات المحلية	5
المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية	6
المطلب الأول: البلدية و آليات تسييرها	6
الفرع الأول: مفهوم البلدية	6
أولاً: تعريف البلدية	6
ثانياً: مراحل تطور البلدية	7
الفرع الثاني: هيئات تسيير البلدية	15
أولاً: المجلس الشعبي البلدي	15
ثانياً: الجهاز التنفيذي للبلدية	19
المطلب الثاني: الولاية وهيئات تسييرها	20
الفرع الأول: مفهوم الولاية	20
أولاً: تعريف الولاية	20
ثانياً: مراحل تطور الولاية	21
الفرع الثاني: هيئات تسيير الولاية	26
أولاً: المجلس الشعبي الولائي	26
ثانياً: الوالي	30
المبحث الثاني: الإصلاحات المالية للجماعات المحلية	31
المطلب الأول: مسارات إصلاح النظام الجبائي	32
الفرع الأول: إصلاحات الجبائية المحلية	32
أولاً: الإجراءات الموجهة لتدارك الصعوبات التي تعرفها الخزينة	34
ثانياً: الإجراءات المخصصة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية	34
ثالثاً: زيادة الموارد المحلية	34
الفرع الثاني: أثر الإصلاحات على تطور الحصيلة الجبائية المحلية	36

36	أولاً: تطور الحصيلة الجبائية
37	ثانياً: مسح ديون الجماعات المحلية
37	المطلب الثاني: مكافحة التهرب الضريبي
38	الفرع الأول: طرق وأشكال التهرب الضريبي
38	أولاً: التهرب عن طريق المعاملات الحسابية
39	ثانياً: التهرب عن طريق عمليات مادية وقانونية
40	الفرع الثاني: آليات مكافحة التهرب الضريبي
40	أولاً: تحسين فعالية النظام الضريبي
41	ثانياً: الرقابة الجبائية
41	المبحث الثالث: الاستثمار المحلي كآلية لتمويل الجماعات المحلية
42	المطلب الأول: دور البلدية في تشجيع الاستثمار المحلي
43	الفرع الأول: في المجال الاجتماعي
43	الفرع الثاني: في المجال الاقتصادي
44	المطلب الثاني: دور الولاية في تشجيع الاستثمار المحلي
44	الفرع الأول: ضبط المجال المالي
44	أولاً: إصلاح ميزانية الولاية
46	ثانياً: تفعيل اللامركزية
47	ثالثاً: تكريس مبدأ الحوكمة
48	الفرع الثاني: ضبط المجال البيئي
48	أولاً: الحلول القانونية
50	ثانياً: الحلول غير القانونية
52	ملخص الفصل الأول
54	الفصل الثاني: عصرنة المرافق العامة لترقية الخدمة العمومية
55	المبحث الأول: الإطار القانوني للمرفق العام للخدمة العمومية
55	المطلب الأول: مفهوم المرفق العام
56	الفرع الأول: تعريف المرفق العام
56	أولاً: المعيار العضوي (الشكلي)
57	ثانياً: المعيار الموضوعي (وظيفي، مادي)
58	ثالثاً: التعريف المتفق عليه
59	الفرع الثاني: المبادئ القانونية التي تحكم المرفق العام

59	أولاً: مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اطراد (مبدأ الاستمرارية)
60	ثانياً: مبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة
61	ثالثاً: مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير و التعديل (مبدأ التكيف)
61	المطلب الثاني: مفهوم الخدمة العمومية
62	الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية
64	الفرع الثاني: الأساس القانوني لفكرة تحسين الخدمة العمومية
64	أولاً: التشريع
65	ثانياً: التنظيم
67	ثالثاً: المناشير و التعليمات
68	المبحث الثاني: رقمنة الإدارة المحلية
69	المطلب الأول: الإدارة الإلكترونية كآلية لعصرنة المرفق العام المحلي
69	الفرع الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية
70	الفرع الثاني: وظائف الإدارة الإلكترونية
70	أولاً: التخطيط الإلكتروني
71	ثانياً: التنظيم الإلكتروني
71	ثالثاً: الرقابة الإلكترونية
71	رابعاً: القيادة الإلكترونية
72	الفرع الثالث: أهداف الإدارة الإلكترونية
73	المطلب الثاني: تطبيقات الإدارة الإلكترونية
74	الفرع الأول: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية
74	أولاً: الخدمات الإعلامية
74	ثانياً: الخدمات التفاعلية
74	ثالثاً: الخدمات المعاملاتية
75	الفرع الثاني: التطبيقات الإلكترونية
76	المبحث الثالث: عوامل نجاح و فشل الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية
76	المطلب الأول: عوامل نجاح الإدارة الإلكترونية
76	الفرع الأول: استيعاب مفهوم الإدارة الإلكترونية
77	الفرع الثاني: تفعيل التشاركية المحلية للبناء الصحيح لهذه الإدارة
77	المطلب الثاني: عوامل فشل الإدارة الإلكترونية و الحلول المقترحة
77	الفرع الأول: عوامل إخفاق الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية

78	الفرع الثاني: الحلول المقترحة للمعوقات
79	ملخص الفصل الثاني
82-81	خاتمة
90-84	قائمة المراجع
	قائمة الملاحق
	الفهرس

ملخص الدراسة

إن الدراسة التحليلية للجماعات المحلية و تحسين الخدمة العمومية وإصلاح المالية على مستوى الجماعات المحلية، تمثلت في إصلاح النظام الجبائي، الذي هو الإشكال الأساسي الذي تتخبط فيه الجماعات الإقليمية وماله من أثر على الموارد المالية لها، وكذا مكافحة التهرب الضريبي الذي يعد إحدى المعوقات الأساسية للتنمية الاقتصادية والوفرة المالية للجماعات المحلية ودورها الهام في تشجيع الاستثمار المحلي، وكيفية ترقية الخدمة العمومية على مستوى المرفق العام من خلال التطرق إلى الإطار المفاهيمي للمرفق العام والخدمة العمومية، حيث أبرزنا أهم المبادئ القانونية التي يركز عليها المرفق العام و الأساس القانوني الذي جسد فكرة تحسين الخدمة العمومية، وهذا بتسليط الضوء على أهم تحديث للإدارة المحلية وهو تحولها من إدارة تقليدية إلى إدارة إلكترونية و تطبيقها على أرض الواقع، الهدف الأساسي منها تقريب المواطن من الإدارة و تقديم خدمات أكثر جودة وإتقان و بتكلفة أقل، بالإضافة إلى ذكر مجالات تطبيقاتها التي تتعلق بتسيير الحالة المدنية كجواز السفر و بطاقة التعريف البيومترية.... كما واجه تطبيق الإدارة الإلكترونية عوامل نجاح و أخرى إخفاق، وهذا ما تناولناه في موضوعنا مع محاولة اقتراح حلول لهذه المعوقات.

كلمات مفتاحية: الجماعات المحلية، الخدمة العمومية، المرفق العام، الإدارة الإلكترونية

Summary of the study (The abstract)

The analytical study of local authorities ,improvement of public service and the level of local authorities, it was to reform the tax system, which is the main problem in which regional groups are floundering and its impact on their financial resources. As well as combating tax evasion , which is one of the main obstacles to economic development and financial abundance for local authorities and its important role in encouraging local investment ,and how to upgrade the public service at the level of public utility ,by addressing the conceptual framework of public utility and public service , where we highlighted the most important legal principles on which the public utility and the legal basis that embodied the idea of improving public service ,this highlights the most important modernization of the local administration from a traditional administration to an electronic one and its application in reality , its main objective is to bring the citizen closer the administration and to provide more quality and professional services at a lower cost, in addition to mentioning the areas of applications related to the management of civil status , such as the passport and biometric identical cards , the application of electronic management has also faced success and failure factors. This is what we discussed in our topic with an attempt to seggrst solutions to these obstacles .