

## الأسس القانونية لتوزيع صلاحيات الجماعات المحلية

### في مجال للخدمة العمومية وآليات ترفيتها

#### Legal basis for the distribution of powers of local groups In the field of public service and its promotion mechanisms

صباح حمايتي	فائزة جروني
كلية الحقوق والعلوم السياسية	كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الوادي	جامعة الوادي
sabah629@gmail.com	faizadjerouni17@gmail.com

تاريخ الارسال: 2020/11/16 تاريخ القبول: 2022/01/15 تاريخ النشر: مارس 2022

#### الملخص:

تعد الخدمة العمومية من أبرز مؤشرات تطور الدولة وقوامها ومعيارا رئيسيا لبناء الثقة لدى المواطنين، ولذلك سنحاول في هذه الورقة البحثية تسليط الضوء حول طبيعة توزيع اختصاص بين مختلف الهيئات (الدولة والجماعات المحلية)، وكذلك على الأسس والمعايير التي تقيد الجماعات المحلية عند ممارستها لإختصاصاتها، حتى يكون هناك موازنة بين الشأن الوطني والمحلي في مجال تقديم الخدمة العمومية.

وأخيرا إبراز الإمكانيات والآليات المكفولة قانونيا على المستوى المحلي، وتفعيلها حتى تكون قادرة على تقديم خدمة عمومية محلية راقية.

#### الكلمات المفتاحية:

الخدمة العمومية، الدولة، الجماعات المحلية، توزيع الاختصاص،  
الآليات المكفولة.

**Abstract:**

The public service is one of the most prominent indicators of the state's development and its strength and a major criterion for building confidence among citizens. Therefore, in this research paper, we will try to shed light on the nature of the distribution of specialization among the various bodies (the state and local communities), as well as on the foundations and standards that restrict their competencies, so that there is A balance between the national and local affairs in the field of public service provision.

Finally, highlighting the capabilities and mechanisms that are legally guaranteed at the local level, and activating them in order to be able to provide an upscale local public service.

**Keywords:** Public service, the state, local authorities, distribution of competence, guaranteed mechanisms.

**مقدمة:**

يعتمد التنظيم الإداري لأي دولة على أساليب قانونية للعمل، وتبرز أهم صورتين لذلك في نظام المركزية واللامركزية الإدارية، باعتبارهما سبل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة باختلاف طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي، سعيًا منها إلى تحسن أداء مرافقها وتسيير الشؤون العمومية انطلاقًا من مقولة "إن الإدارة في خدمة المواطن".

إن من مبررات تبني هذه الأساليب هو تسهيل تقديم الخدمة العمومية وتقوية تلك الرابطة التي تجمع بين إدارة العامة من جهة واحتياجات ورغبات الأفراد من جهة أخرى.

وعليه شكل إصلاح الخدمة العمومية بصفة عامة والمحلية بالخصوص أهمية بالغة لارتباطها بإصلاح هياكل الدولة ككل، والبحث دائما لتحقيق رضا المواطن والسعي نحو تحسينها سواء من حيث نوعيتها جودتها التي تعطي صورة وقراءة تعكس في حقيقتها علاقة الدولة بمواطنيها.

وهو ما سعى إلى تكريسه المشرع الجزائري منذ تبني نظام الجماعات المحلية إيمانا منه أنه هناك خدمة عمومية ذا بعد وطني وأخرى محلي، كما حاول تكريسها ضمن اختصاصات الممنوحة لهذه الأخيرة في جل الإصلاحات المتتالية لنصوصها المنظمة لها سواء (البلدية، الولاية)، والذي جاء نتيجة للوضع المتدني للخدمات المحلية كالصحة، النقل، التعليم.... الخ، والتذمر المستمر بالمواطنين اتجاه هذه الهيئات في ظل الصلاحيات المحدودة، فهي مطالبه بتقديم خدمة عمومية محلية تليق لتطلعات المواطن و السعي نحو تفعيل كل الآليات الموجودة لرفع من أداءها.

وعلى أساس ماتم ذكره سنحاول في هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على حدود صلاحيات الجماعات المحلية على المستوى المحلي انطلاقا من الإشكالية التالية:

كيف تم توزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية وماهي الآليات القانونية المكفولة لترقيتها؟

وللإجابة عن ذلك اعتمدنا على المنهج الوصفي والتحليلي من خلال تسليط الضوء حول طبيعة توزيع اختصاصات الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية والبحث حول السبل والآليات التي من شأنها

أن ترفع أداء هذه الأخيرة، وعليه ارتئينا تقسيم الدراسة الى قسمين كالتالي:

المبحث الأول: طبيعة توزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية.

المبحث الثاني: آليات تفعيل أداء الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية.

### المبحث الأول :طبيعة توزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية

أصبح تقسيم العمل ضرورة حتمية في مجال النشاط الإداري بعد أن أصبح أداء الخدمات الحكومية في كل أقاليم الدولة على نحو سليم كمهمة ينوء بها كاهل الحكومة المركزية سواء من حيث التنظيم الإداري أو التنظيم المالي.

فتعاون الجهود الحكومة مع الجهود الشعبية شرط أساسي لازدهار ونجاح أي مرفق تتولاه سلطة حكومية، ولذلك فإن اشتراك أهل الوحدة المحلية في إدارة مثل هذه المرافق والخدمات يحقق التعاون المشترك<sup>1</sup>. لقد وجدت الإدارة المحلية من أجل تخفيف العبء على الإدارة المركزية مع المحافظة على وحدة الدولة، وعليه ومن خلال قراءة النصوص المنظمة للجماعات المحلية (البلدية، الولاية) نجد أن جميع الخدمات المقدمة تكون وفقا لما هو معمول به قانونا.

---

<sup>1</sup> أحمد يحياوي، " حتمية الإنتقال من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية "، مجلة معارف، جامعة البويرة،المجلد 12، العدد 22، جوان 2017، ص375.

أما بشأن التنظيم الإداري فإن تكريس فكرة اللامركزية يعد اختيار إستراتيجيا لا رجعة فيه وهو ما أكده المؤسس الدستوري والعديد من المواد وخاصة المادة 34 من الدستور " تستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".

وعليه فإن رسم العلاقة بين الإدارة المركزية القائمة على التخطيط ورسم سياسة العامة في مجال ترقية الخدمة العمومية وسلطتها التنظيمية في مختلف المجالات، وما بين الصلاحيات الممارسة من طرف الهيئات المحلية والتي تميزت باختلالات نتيجة تعدد معايير أسلوب توزيع الاختصاصات وأخرى في مسألة تحديد الصلاحيات تعد في حد ذاتها مشكلة عند تقديم الخدمة العمومية.

### **المطلب الأول: تقييد اختصاصات الجماعات المحلية من خلال التقسيم الإداري**

إن إفساح المجال لتجربة النمط الإداري على النطاق المحلي وإعطاء فرصة لإبداع الشعبي في هذا المجال ثم الإنتفاع بما قد يثبت صلاحيته في أساليب الإدارة والعمل، كما تقتضي الظروف المحلية تنوعا في أنماط إنجاز الخدمات والمرافق المحلية على خلاف الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة المركزية في أرجاء الدولة بشكل متشابه ومتمائل يسري على جميع أنحاء الدولة على السواء دون تمييز، فالتقييد

بأنماط متماثلة في الخدمات المحلية فيه إغفال للتفاوت الطبيعي بين الوحدات الإدارية المحلية المختلفة<sup>1</sup>.

فالجماعات المحلية ليست مجموعة من الإختصاصات فقط أو إقليم مشترك أو تنظيم يحمي وجوده ومصالحه بل هي أكبر بعد من ذلك، فهذه التنظيمات لم تنجم عن تصرف قانوني بل عن ضرورة إجتماعية شكلت هوية الجماعات المحلية المعروفة حاليا في قوانين الجماعات المحلية المطبقة في الجزائر<sup>2</sup>.

وعلى هذا الأساس ترتبط الخدمة العمومية بالنظام الإداري المتبع وترتقي بتطوره كل ذلك في إطار وضع الدولة وتحولاتها، فإن تحقيق التوازن بين الدولة والجماعات المحلية وما يفترض فيها من تمتع بالاختصاصات وأجهزة تفر في حد ذاته بأهمية وحدة الدولة، كما أن مركزية وتجميع للسلطة يقتضي في نفس الوقت تحديد العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية بطريقة تسمح باستقلالية هذه الأخيرة على مستوى تقديم الخدمات العمومية.

وعليه فنطاق الخدمة العمومية في النظام المركزي يقوم على تنظيم الخدمات العامة القاعدية كالصحة والتعليم والأمن فالإدارة المركزية ممثلة في الوزارات هي المسؤول الأول عن تلبية الحاجيات العامة وتعميم الإستفادة منها في كل النواحي والأقاليم.

---

<sup>1</sup> أحمد يحيوي، مرجع سابق، ص376.

<sup>2</sup> حمامة قدوج، "الأبعاد المفاهيمية للجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر3، المجلد 54، العدد 02، جوان 2017، ص90.

كما يتم تنظيم الإدارة العامة بطريقة تضمن جعل الخدمات في متناول المستخدمين وعليه فان عملية تنظيم الخدمة العمومية تدخل ضمن سياسة الدولة ( الموارد ) وهذا ما نصت عليه المادة 93 من القانون<sup>1</sup> رقم: 01/16 المتضمن التعديل الدستوري " تعد الحكومة مخططا عمل وتعرضه على مجلس الوزراء ."

وعليه فالجزائر على غرار الكثير من الدول عملت على الاعتماد على النظام المركزي في العديد من الجوانب، منها ما هو ذات طابع خاص وحساس والذي يتطلب وحدة الإدارة والإشراف فيما عدا ذلك فهي تحولت تدريجيا نحو اللامركزية الإدارية من خلال تحميل الجماعات المحلية الجزء الأوفر من تقديمها للخدمات ولكن وفق ما هو معمول به في قوانينها المنشأة لها.

بحيث يكتسي التنظيم الإقليمي بعدا أساسيا في الإدارة والتنمية لأي بلد، لهذا السبب ما إنفك يستدعي إنتباه المشرع الذي إعتبره بذلك شرط مسبقا لأي إصلاح حقيقي وفعال لذلك يتعين على التنظيم الإداري الإقليمي للبلاد أن يتولى مبدئيا لضمان توفير أحسن لعرض الخدمات العمومية وتقارب أمثل بين الإدارة والمواطن<sup>2</sup>، كما يساعد على صيانة

---

<sup>1</sup> المادة 93 من القانون رقم 01/16 ، المؤرخ في : 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 ، الصادرة في :07 مارس 2016.

<sup>2</sup> محمد الصالح زوالية، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص273- 274.

تدعيم والحفاظ على الوحدة والتناسق السياسي لمجتمع الجزائر وعلى تعزيز الوحدة الوطنية<sup>1</sup>.

حيث ترتبط عملية التقسيم الإقليمي المعمول بها من طرف السلطات العمومية بدوافع عديدة تنطوي على تحقيق جملة من الأهداف كقياس إعداد التراب تقوم بالأساس على تقليص الفوارق الجهوية والبحث عن أفضل توزيع جغرافي للأنشطة الإقتصادية، لذا فإن العلاقة التي تربط اللامركزية وسياسية التقسيم الإقليمي وهي علاقة جدلية ما دام أن اللامركزية لا تتمتع بحقها في وضع سياسة إعداد تقسيم الترابي<sup>2</sup>.

وأول إجراء إتخذ في هذا المجال كان رفع عدد الولايات الجزائرية إلى 15 ولاية 91 دائرة و676 بلدية عام 1963، وألغي هذا الأخير سنة 1974 لتقسيم إداري جديد رفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر 160 دائرة وعدد البلديات 704 وكانت دعائم هذا التقسيم تستند إلى مراعاة الحقائق الإقتصادية والسكانية والفوارق الجهوية حتى تكون الولاية قاعدة تخطيط الإقتصادي والإجتماعي ومنطلق للتنمية<sup>3</sup>.

وصولا لعام 1984 حيث قسمت البلاد إلى 48 ولاية و742 دائرة و1541 بلدية وذلك لمتابعة التطورات الإقتصادية والبشرية ولتطوير

---

Mohiou .A , Le territoire en droit algerien , op.cit , P :158.<sup>1</sup>

Greffe xavier K économique en France , les enjeux economica , paris , 1984, <sup>2</sup> P :259.

<sup>3</sup> الأزهر لعبيدي، " إستحداث مقاطعة إدارية في الجزائر في ظل إنتهاج سياسة

تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير مناسب دراسة تحليلية في ظل المرسوم

الرئاسي رقم 140/15"،المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة الوادي،المجلد 01، العدد 03، 2017، ص68.

الخريطة الإدارية للبلاد حتى تكون أكثر إتصالا بالواقع وأكثر إستيعابا للإمكانيات في المستقبل.

وقد عززت الخريطة الإدارية للجزائر عام 1997 بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة الذي طبق على العاصمة في 31 جويلية 1997 وبذلك نظمت العاصمة في إطار محافظة الكبرى على مساحات 809,19 كلم<sup>2</sup> وسكانها في تلك السنة ما يقارب نحو 2.620.000 نسمة مشكلة هيكلها من 28 بلدية حضرية تسمى بالدوائر الحضرية ومن 29 بلدية عادية موزعة على 12 قطاع إداري على رأسها ولاية منتدبون تحت إدارة محافظ بدرجة وزير.

من أهداف هذا النظام الجديد هو إعطاء الآليات القانونية والتنظيمية لتمكين العاصمة الجزائرية من الإلتحاق بمصاف العواصم العالمية والتماشي مع التطورات والمستجدات لدخول الألفية الجديدة بإمكانيات تتلائم مع المحيط العصر.

لكن هذا النظام الإقليمي ألغي عام 1998 بقرار من المجلس الدستوري كونه يتعارض مع روح الدستور وقوانين البلاد التي تهيكّل التراب الجزائري والمبنية على نظام الولاية والبلدية، حيث تمت العودة بالنسبة للجزائر العاصمة إلى نظام الولايات عام 2000 لأن دستور إعترف فقط بالوجود القانوني للولاية والبلدية دون سواها<sup>1</sup>.

تماشيا مع الإصلاحات التي تبنتها الجزائر سنة 2011 بصدور قانونين البلدية والولاية ليوأكب التحولات الدولية، حيث أعطيت

---

<sup>1</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص192.

صلاحيات أوسع لفائدة الجماعات المحلية على إعتبارها الفضاء الأمثل الذي يقاس فيه مدى تمثيل الدولة ومصدقيتها .

حيث أضحى من الواضح جدا أن إعادة التنظيم الإداري الجديد في الجزائر قد بات أمر حتميا يعد قرابة ثلاثة عقود آخر تقسيم إقليمي، حيث جاء بناءا على رفع تقرير سنة 2011 من طرف المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والتوصيات المنبثقة عن الجلسات، والتي تضمن جزء كبير منها ضرورة إدراج تقسيم إداري جديد، يكفل العدالة في التنمية المحلية ويقرب الإدارة من المواطنين خاصة بولايات الجنوب الكبير والهضاب العليا، كما أوصى التقرير بإعادة تحديد مهام الدولة والتحول نحو نظام جديد يتكفل لتطلوعات سكان المناطق النائية ومناطق أقصى الجنوب.

مما نتج عنه سنة 2015 إلى صدور المرسوم الرئاسي<sup>1</sup> رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعة إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بيها. حيث تضمن هذا الأخير إستحداث عشرة مقاطعات إدارية جديدة عبر العديد من الولايات الجنوب الوطني وهي: أدرار، بسكرة، بشار،

---

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم : 140/15، المؤرخ في : 27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعة إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، الصادر بتاريخ: 31 ماي 2015.

وتمنراست، ورقلة، إليزي، الوادي، غرداية<sup>1</sup> والتي تشرف على تسييرها ولاية منتدبون يخضعون لسلطة الولاية ذوي الإختصاص الإقليمي وفقا ما ورد بذات المرسوم.

إن إعادة التنظيم الإقليمي المنجزة في عام 1984 التي كانت من بين أهداف تصحيح الأخطاء المسجلة في التقسيم الإداري الذي تم سنة 1974 قد حققت جملة من الأهداف.

حيث جاء هذا التقسيم أكثر عقلانية عندما إدخال الولايات وبلديات ذات قياسات المساحة الاتساع وغيرها حيث سهل حصر مضمون التنمية وممارسة أفضل للإدارة العمومية بالإضافة إلى أن هذا التقسيم الحالي أصبح يركز على فكرة متمركزة يتحدد بمقتضاها رسم المعالم الإقليمية لكل جماعة، حيث تصمم هذه المعالم على أساس فكرة تمركز السكان المجتمعين والمنتسبين طبيعا إلى محيط جغرافي مشترك فيما بينهم، إلا أن المشرع عدل هذا الأخير بتقسيم إداري جديد الذي يرفع ولايات الوطن إلى 58 ولاية بدلا من 48 وذلك بموجب القانون 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 المعدل والمتم للقانون 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد<sup>2</sup>، بشكل يضمن تقريب المواطن من الإدارة.

---

<sup>1</sup> الملحق المنصوص عليه ضمن المرسوم الرئاسي رقم : 140/15، المتضمن إحداث مقاطعة إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها. القانون رقم: 12/19 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتم للقانون 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

## المطلب الثاني: الخضوع لأسس ومعايير في توزيع الإختصاص

### بين الدولة والجماعات المحلية

إن أسلوب اللامركزية الذي يقوم في فكرته على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع حاجيات محلية إلى كيانات إقليميه تتمتع باستقلال عن السلطة المركزية يستلزم أن تناط مهمة تسيير أجهزتها لممثلي سكان الإقليم المحلي ولأنهم أدرى من غيرهم بالمتطلبات المتجددة للمواطن المحلي<sup>1</sup>، كونهم يعملون أكثر من غيرهم على إنجاح هذه الإدارة لشعورهم بأن النتائج تتصرف إليهم سلبا أو إيجابا<sup>2</sup>.

حيث تمارس الإدارة المحلية إختصاصات ممنوحة لها من السلطة المركزية وتعتبر صلاحيات الوحدات المحلية من حيث مداها وشموليتها معيار للدلالة على أهميتها وإشباع لحاجات مواطني الإقليم، فإذا ما توسعت الدولة في منح الإختصاصات المحلية كان ذلك مؤشرا على كبير في وازدياد دورها وفعاليتها في النظام الإداري في الدولة، وبالعكس عندما تقلل الدولة من اختصاص الإدارة المحلية إنما تحد بذلك من دور هذه الهيئة ومن حجمها وقدرتها.

---

الديمقراطية الشعبية، العدد78، الصادر بتاريخ: 18ديسمبر2019، ص ص 13-

16.

<sup>1</sup>مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان مطبوعات الجامعة، الجزائر، 1986، ص 16.

<sup>2</sup>بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة الواقع والأفاق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014/2015، ص57.

وعليه حتى يظهر لنا مدى إستقلالية الجماعات المحلية في تقديم الخدمات العمومية المحلية يتوجب عليها النظر في المعيار الذي يحكمها " معيار المصلحة المحلية " وهذا بعدما كان منصب على معيار كل ما هو ذو شأن وطني وإسنادها إلى الهيئات الوطنية على مستوى السلطة المركزية.

### أولاً: معيار المصالح المحلية متميزة

إن المغزى الأول للإدارة المحلية هو الاعتراف بوجود فئة من المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، لذلك يعد الركن الأساس ونقطة البداية للإدارة المحلية<sup>1</sup> هذا لتجسيده فلسفة الإدارة المحلية والتي تنطلق من ضرورة مشاركة الإدارة المحلية بإدارة مصالح خاصة بإقليم معين بإعتبارها أكثر كفاءته وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم<sup>2</sup>.

لقد إعتبر الفقيه " قوديل " شرط اللامركزية هو الأول ذلك لإعتراف بوجود مستقل لبعض المصالح العامة من نفسها وإنما بعمومية أقل إتساعاً من المصالح التي تتولى الدولة<sup>3</sup>.

وعليه فإن ثمة مصالح إقليمية من أفضل أن تترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الشأن ويتعلق الأمر بالخدمات والحاجيات خاصة

---

<sup>1</sup> إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013، ص18.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص19.

<sup>3</sup> جورج قوديل، بيار دلقولفية، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2001، ص302.

لبعض المناطق الجهوية يفضل أن يترك أمر إشباعها لأبناء كل منطقة<sup>1</sup>، لتتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة كلها أي ذات شأن وطني.

لكن الأمر ليس بهذه السهولة فكثير ما يثار حول طبيعة الشأن وطني وما هو الشأن المحلي ويصبح من الصعوبة إيجاد معيار حاسم لتمييز بينهما أو يحدد لنا الكيفية المثلى لأداء هذه الخدمة بطريقة المركزية أو اللامركزية، إن أول ما نادى بها " الكسي دي توكوفيل " حيث ميز بين المصالح العامة التي تهتم كل أجزاء الوطن والمصالح الخاص بأجزاء معينة للوطن<sup>2</sup>، ليأتي بعدها عدة إجتهدات فقهية حول إبعاد معايير محددة لذلك، لكن كلها أثبتت أنه لا يمكن وضع معيار قاطعا التفرقة بينهما لمرونة المصالح المحلية والوطنية إلى حد كبير متأثرة بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها، كونها تختلف من دولة لأخرى وفقا للإيديولوجية ومن وقت لآخر تبعا للظروف والأحوال.

كما ميز الفقهاء كذلك بين المصالح الوطنية والمحلية بالنظر إلى النشاط الإداري للدولة والمتعلق بالمرافق العامة فيكون المصلحة وطنية إذا تعلق الأمر بتسيير مرافق عامة وطنية والتي يعم نفعها لجميع المواطنين في الدولة وعلى قدم المساواة، وتكون المصلحة المحلية إذا ما

---

<sup>1</sup> محمد أنس جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان الطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978، ص18.

<sup>2</sup> خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط، ومنشورات عويدات، بيروت - باريس، 1981، ص72.

تعلق الأمر بتسيير مرافق ذات الطبيعة المحلية والتي تعود فائدتها على مواطني جهة محلية معنية أكثر من غيرهم وعليه فهي مسألة نسبية واعتبارية لكل دولة على الرغم من اعتبار التفريق بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية أحر المرتكزات الأساسية التي تقاس على أساسه وجود النظام اللامركزي ودرجة تحققه<sup>1</sup>.

غير أنه يمكن لمشروع أن يستهدي ببعض الاعتبارات النظرية العامة عند قيامه بتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية تدعيما للاعتراف بالمصالح المحلية بالأسس اللازمة، كحق المبادرة، عدم إمكانية تعديل أعمال الهيئة المحلية من طرف السلطة الوصية، ومبدأ التفريغ.

**ثانيا : أساليب توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية**

إن تقسيم العمل الإداري داخل الهيئات الإدارية نفسها يهدف التي تحديد الإختصاص و المسؤوليات تبعا لذلك تحت رقابة السلطة الرئاسية المباشرة، تعتمد معظم دول العالم على تبني نوعين من الأساليب في توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية فبالنظر للأسلوب الفرنسي الذي يستند على تحديد الإختصاص بشكل عام والنموذج الانجليزي الذي يركز على تحديد الإختصاص بشكل حصري. إن تحديد الإختصاصات المحلية في الجزائر جاءت عن طرق قاعدة السرد التحديدي هذه القاعدة تبناها المشرع الجزائري في التعديلات الأخيرة لقوانين الجماعات المحلية، خلافا لما كانت عليه النصوص

---

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص73.

السابقة لها حيث كانت قاعدة الإختصاص العام مع سرد الإختصاصات هي السائدة<sup>1</sup>.

حيث بالرجوع للنصوص القانونية نجد أن الإختصاصات موضوعة على سبيل السرد فبالرجوع لقانون البلدية فقد نص على مجموعة من الصلاحيات ذات الطابع الاجتماعي ابتداءً من المادة 122، وفي مجال النظافة وحفظ الصحة والبيئة والطرق في مواد 123 و ما بعدها.

كما اعتنق المشرع الجزائري الطريقة الفرنسية من خلال ربطه باختصاص الجماعات المحلية بالشؤون المحلية حيث نص المادة 52 من قانون البلدية 10/11<sup>2</sup> على أن يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجاله اختصاصه عن طريق المداولات، كما نصت المادة 01/51 من قانون الولاية 07/12 على أنه يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> حماسة قدوج، مرجع سابق، ص95.

<sup>2</sup> المادة 52 من القانون رقم: 10/11 المؤرخ في: 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد37، الصادرة بتاريخ: 03جويلية2011.

<sup>3</sup> المادة 51 من القانون 07/12، القانون رقم: 07/12 المؤرخ في: 21فيفري2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة بتاريخ: 29فيفري2012.

لكل من الأسلوبين مزايا وعيوب تبعا لحجم الأهمية التي يوليها  
المشرع للجماعات الإقليمية ومدى وضع ضمانات حقيقة لهذه الوحدات  
وخاصة كل ما يتعلق بالشأن المحلي.

### **المبحث الثاني: آليات تفعيل أداء الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية**

تواجه الجماعات المحلية العديد من المصاعب والتحديات والتي  
تؤثر سلبا على أداءها في تقديم الخدمة العمومية وترقيتها رغم كل  
المجهودات والإصلاحات غير أنه عند الأخذ ببعض الدعائم من شأنه  
تحسين مكانتها، والبحث حول توزيع يراعي فيه طبيعة اختصاصها،  
ولعل أهمها دعائم التي يقوم عليها مبادئ حفظ التوازن في الإختصاص  
بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية حتى  
تحقق الأهداف المرجوة منها.

#### **المطلب الأول: تثمين الوظائف المحلية وترشيد الوصاية عليها**

تعد علاقة السلطة المركزية معيارا محددًا لمستقبل الجماعات  
المحلية، بمعنى أن العبرة ليست بحسن إعداد النصوص القانونية  
وتخصيص الميزانيات فقط، بل تتعداها إلى هيئات والمضامين لدى الأفراد  
والمؤسسات مما ينجر إيجابيا أو سلبيا ومنطقيا على التعامل معها لذا  
يفترض بذلك الاقتناع بالإستقلالية والتعامل معها وفقا لهذا التصور.

كما نعلم أنه في العالم الثالث عندما نعترف لهذه الجماعات  
بالشخصية المعنوية ومالهامن أثار ينتج عن ذلك تحمل الوحدات المحلية

مسؤوليات تتجاوز قدراتها المالية وعليه وجب توفير الجانب البشري ودعمه بكل الطرق من طرف الإدارة المركزية.

### أولا: تثمين الوظائف المحلية

حتى نتمكن من تثمين الوظيفة المحلية لا بد أن يكون من خلال تدعيم الإطار القانوني المتعلق بتنظيم الحياة الوظيفية لهؤلاء المستخدمين وفق للقانون الأساسي الخاص بهم وكذلك نظامهم التعويضي، والذي يعتبر الضمان في تقييم الخدمة العمومية بانتظام وإطراد، إن التوسع في الإعراف للجماعات الإقليمية باختصاصات واسعة لا يعني أبدا تقوية اللامركزية كون هذه الأخيرة لا تحقق إلا بتزويد الجماعات الإقليمية بوسائل تسيير تمكنها فعلا من التقرير في شؤونها المحلية.

إن توسيع لقيام الجماعات المحلية بأداء سليم في مجال التنمية المحلية أصبح ضرورة مفروضة على السلطات المركزية، أوجب عليها إعادة النظر في النصوص التي كبلتها وإعادة صياغتها بشكل يضمن لها حرية التصرف ومنه شأنه أن يضاف إلى ذلك التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود إلى السلطة المركزية<sup>1</sup>، ولتعزيز الوظائف المحلية في الجزائر يفنقر إلى عدة آليات حتى تتمكن هذه الأخيرة القيام بدورها في مجال الخدمة العمومية وهي:

### 1- الاعتراف بسلطة تنظيمه للجماعات الإقليمية :

---

<sup>1</sup>نور الدين فلاك، " مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية وإنعكاسات ذلك على واقع التنمية المحلية "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد 02، سبتمبر 2017، ص 449.

يقودنا الحديث عن حرية تسيير الجماعات الإقليمية إلى البحث في مدى قدرتها في تنظيم شؤونها المحلية بنفسها بعيدا عن أي إشراف مركزي الأمر الذي يتحقق من خلال الاعتراف لها بسلطة تنظيمية محلية<sup>1</sup>، خاصة أن النشاط المحلي أصبح أكثر تنوعا وثراء بسبب تطور المجتمع<sup>2</sup>.

تمكنها فعلا القيام بتقديم خدمة عمومية محلية على مستوى راقى فلا تكون مستقلة وظيفيا أي تتمتع بحرية التسيير إلا عندما تحوز عي سلطة القرار في كافة الإختصاصات المنوطة ببيها حيث يرى الأستاذ LACHAUMF jean- François أن الجماعات الإقليمية تكون تحت عتبة اللامركزية إذا كانت لا تتمتع بسلطة القرار<sup>3</sup>.

يقتضي ذلك باعتراف من المؤسس بهذه الحرية وأن تكون لهذه الجماعات سلطة فعلية في تسيير شؤونها المحلية التي تمكنها من ممارسة سلطة التقرير النهائي<sup>4</sup>، كما يرى الأستاذ مسعود شيهوب في هذا الصدد أنه لكي تتمكن الجماعات الإقليمية ومن خلالها المنتخبون المحليون من ممارسة صلاحياتها يتعين أن تتمتع بالوسائل والضمانات القانونية أي حرية المبادرة والإستقلال المحلي وبالوسائل والضمانات

---

<sup>1</sup> بلال فؤاد مرجع سابق، ص 634.

<sup>2</sup> حمامة قدوح، مرجع سابق، ص 98.

<sup>3</sup> LACHAUMF Jean , Francois la commune , 3ème édition LGDJ , Paris , 2007, PP 5,6.

<sup>4</sup> حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دار الجامعية الجديد، الإسكندرية، 2015، ص 227.

الإدارية أي وظيفة عمومية متخصصة وكفاء بالوسائل والضمانات المالية أي تمويل ذاتي محلي كاف لإنجاز الأشغال وتقديم الخدمات<sup>1</sup>.  
لم تركز مختلف الدساتير الجزائرية حرية تسير الجماعات الإقليمية إذ أغفل المؤسس تماما الإشارة لهذا المفهوم بالحرية مكتفيا بالمقابل بتكريس هامشي للتنظيم اللامركزي في بعض المواد والتي جاءت في مجملها شديدة العمومية دون الخوض في معناها ولا الوسائل التي تتحقق من خلالها، فرئيس المجلس الشعبي البلدي على سبيل المثال فعند ممارسة هذه السلطة فإنه ينفذ التنظيمات الصادرة مركزيا وبالتالي فهو لا يملك أي سلطة في إنشائها وهذا ما يتضح من خلال نص المادة 02/88 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية " تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات"، على عكس الدستور الفرنسي الذي عزز هذه المكانة سنة 2003 من خلال آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية والإعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية محلية<sup>2</sup>.

## 2-توسيع الإختصاص التعاقدية :

---

\* تجدر الإشارة أن المشرع إعترف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإختصاص تنظيمي وليس بسلطة تنظيمية فمصطلح السلطة يفيد تمتع هذا الأخير بمبدأ المبادرة وسلطة التقرير أما الإختصاص التنظيمي يتعلق بالجوانب تنظيمية بسيطة تتعلق أساسا بإتخاذ بعض لوائح الضبط الإداري وإجراءات بسيطة لتنفيذ المداولات دون أن تتعدى إلى جوانب التسيير الفعلي، أشار لذلك بلال فؤاد، مرجع سابق، ص641.  
<sup>2</sup>نفس المرجع، ص637.

يشوب الإختصاص التعاقدى للجماعات المحلية الكثير من العراقيل سواء المتعلقة بحقها في إبرام التصرفات القانونية في إطار الصفقات العمومية، وخاصة أن هناك اعتراف صريح عن حقها في ذلك كما جاء في كل من قانون البلدية والولاية وقانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام بحقها في إبرام الصفقات العمومية.

وذلك بموجب المادة: 05/82 من قانون 10/11 والتي تضمنت إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في إبرام عقود الإقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا<sup>1</sup>، إلى أن ما نصطدم بيه هو إشراف السلطة المركزية على الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الإقليمية من خلال تولي الوالي رئاسة اللجنة الولائية للصفقات ويختص بالموافقة على الصفقات العمومية التي تبرمها الولاية في كل العمليات المنجزة على حساب ميزانية الدولة لاعتباره الأمر بصرف الوحيد على مستواها.

كما أنها تخضع هذه الأخيرة إلى العديد من الرقابة في مجال إبرامها للصفقات لمختلف أنواعها داخلية والخارجية وهذا ما يتنافى على أن تعدد الأجهزة الرقابية على الإختصاص التعاقدى يتنافى مع حريتها والاستقلالية، كونه يحد من سلطتها فيحدد أهدافها وإن كان الهدف منه حماية المال العام فهذا التداخل بالشكل الواسع في إختصاصات بين الأجهزة الرقابية بما يؤدي في النهاية إلى تعطيل المشاريع التنموية.

### 3- فتح مجال للتعاون ما بين البلديات :

---

<sup>1</sup>المادة 05/82 من قانون رقم 10/11، يتعلق بالبلدية.

تعتبر تقنية التعاون ما بين الجماعات الإقليمية إحدى أهم الآليات التي توظفها هذه الأخيرة لترجمة مفهوم الشراكة على المستوى المحلي، إذ تسهم في تقوية الإمكانيات المشتركة لهذه الجماعات من تجهيزات وخدمات بما يمكنها من تجميعها خدمة للأهداف المشتركة دون الرجوع للسلطة المركزية، لأن إعادة بعث روح التعاون ما بين البلديات في مجال تقديم الخدمات العمومية لمواطنين تجمع هذه البلديات من شأنها أن تعطي دفع ونفس جديد للخدمة العمومية المحلية وخاصة في الخدمات ذات الجانب التهيئة والنظافة وال عمران، التي تسهم بشكل كبير في تقديم العديد من التحسينات على مستوى إقليم هذه الجهات.

رغم أن هذا التعاون مكرس قانونيا بالنسبة للتعاون ما بين البلديات تحت هذه تسمية " التعاون المشترك ما بين البلديات " حيث نصت عليها أحكام المادة 01/215<sup>1</sup> من قانون البلدية على ما يلي : يمكن بلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها وتسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات .

ما يأخذ على هذه المادة هو ربط مبدأ الجوارية كأساس لهذا التعاون، وهو ما يتنافى مع مبدأ الشراكة بحكم الأساس الجغرافي وليس معيار التعاون، ذلك بأن معانات أغلب البلديات من محدودية مواردها المالية وهو ما لا يسمح لها بتطوير هذا التعاون.

#### 4- فتح التعاقد وحرية الجماعات المحلية على المستوى الخارجي:

---

<sup>1</sup> المادة 01/215 من قانون رقم :10/11، يتعلق بالبلدية

يعتبر التعاون الدولي اللامركزية في الوقت الراهن من أكثر القضايا التي تحظى بمتابعة وإتمام ليس فقط على المستوى المحلي، وإنما حتى على المستوى الدولي بالنظر إلى المزايا والأهداف التي يحققها، والتي من شأنها مساعدة الجماعات الإقليمية على النهوض بالتنمية يتأخذ هذا التعاون بمسميات عديدة من قبيل توأمة، تعاون، شراكة، إتفاقية تعاون.

حيث لم تخرج الجزائر عن هذا المنحى حتى وإن كان تبنيها لمفهوم التعاون اللامركزي جاء متأخر بفعل تقزيم دور الجماعات المحلية في العملية التنموية<sup>1</sup>، غير أن بصدور المرسوم التنفيذي رقم : 2329/17<sup>2</sup> الذي يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية أصبح هذا التعاون واقع ملموس من خلال وضع الإطار قانوني خاص به، فالتعاون اللامركزي وفقا للمرسوم السالف الذكر " هو كل علاقة شراكة قائمة

---

<sup>1</sup> بلال فواد، مرجع سابق، ص646.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم : 329/17، المورخ في : 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 68، المؤرخة في : 28 نوفمبر 2017.

بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية وأكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة<sup>1</sup>. ومن أهداف هذا المرسوم أيضا هو الاهتمام بالخدمة العمومية المحلية وذلك وفقا للمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم: 329/17 الذي نص على أنه يهدف التعاون اللامركزية إلى تشجيع المبادرات التي تتيح على الخصوص "تحسين الإطار المعيشي للمواطنين وترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية والمساهمة في تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية"<sup>2</sup>.

إلا أن نظرا للوسائل المادية والبشرية للجماعات المحلية في تفعيل التعاون اللامركزي كما أن عدم وجود تكافؤ على مختلف المستويات بين منتخب محلي والأجنبي مما يجد صعوبات في التنفيذ عقود الشراكة. إن الميزة الجزائرية في الأسلوب المتبع تظهر من خلال عدم قيام الجماعات الإقليمية في الجزائر بوضع سياسيتها المحلية الخاصة بالرغم من تعدد الصلاحيات المسندة إليها فعادة ما تتحدث هذه الأخيرة وفقا

---

<sup>1</sup> محمد لعمرى، "الجماعات المحلية وإشكالية التوفيق بين تقديم الخدمة نوعية والإستقلال المالي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 06، العدد 11، جانفي 2019.

، مرجع سابق، ص 356.

<sup>2</sup> المادة 11 من المرسوم رقم : 329/17، المورخ في : 15 نوفمبر 2017، يحدد كليات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

السياسات العامة الموضوعة من طرف الدولة ومختلف البرامج الحكومية<sup>1</sup>.

### ثانيا: ترشيد الوصاية الإدارية

يقصد بالوصاية الإدارية على أنها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة<sup>2</sup>، وعليه فهي تهدف إلى التنسيق الإداري بين الجماعات الإقليمية ببعضها البعض، وبين الدولة وبمقتضى ذلك فهو إستقلال بعض أجزاء الدولة في القيام بجزء من الوظيفة الإدارية بقيام تنسيق بين هذه الجماعات الإقليمية من ناحية وبينها وبين الدولة من ناحية أخرى<sup>3</sup>.

لقد ورث النظام الجزائري عن النظام الفرنسي للإدارة المحلية والذي يتسم بالرقابة الشديدة والممارسة عليها والتي تخضع فيه الجماعات المحلية إلى وصاية ثقيلة متنوعة الصور ومتعددة الجوانب مما يجعلها تتحكم في القرار النهائي وسلطة البث فيه من طرفها، كما أنها تركز على الجانب السلبي للرقابة والتغافل عن دورها في إعانتها وخلف التكامل بينهما وأن ندرك أن حدود إستقلالها لا حدود لرقبتها<sup>4</sup>.

إذا وجب ضبط هذه الوصاية الإدارية بما يتوافق وما يضمن مصالح الطرفين دون تغليب جهة عن الأخرى، من أهم العناصر التي

<sup>1</sup> ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 127.

<sup>2</sup> محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 29.

<sup>3</sup> ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 188.

<sup>4</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 181.

يجب إحترمها لترشيد وإعادة ضبط الوصاية الإدارية يمكن حصرها في النقاط التالية:

1- إن ترشيد الوصاية الإدارية من خلال التركيز على التنسيق بين الهيئتين في القيام بمخططات التنمية الإجتماعية والإقتصادية بين الجماعات عن طريق ظروف كل إقليم وتأثير مشروعات التنمية التي تقوم بها أحد الهيئات الأخرى وتأثيرها أيضا على الخدمات المركزية قصد تحقيق التكامل داخل الدولة<sup>1</sup>.

2- تنظيم القواعد واجراءات الرقابة الوصاية على الجماعات المحلية، تحديد دقيق من حيث إبراز بوضوح الأعمال الخاضعة للوصاية ثم السعي لتضييقها.

3- الاتجاه نحو الأخذ بالنموذج الجديد للوصاية الإدارية في فرنسا، واستكمالا للنظام الذي أخذنا عنه وجعله يتماشى وظروفنا المحلية، هذا التوجه منذ سنة 1982 أدخل تعديلات جوهرية ساهمت في تحرير الجماعات المحلية وتقوية إستغلالها، ومن هذه المحاور إلغاء الوصاية الإدارية وإستبدالها بالرقابة القضائية، إلغاء الوصاية المالية، الإستغناء عن مصطلح الوصاية يعتبر سلطة الإشراف والتوجيه.

4- لقد كان للإجتهد مجلس الدولة الفرنسي 1905 إلى 1992 الأثر حيث قضت بعدم السماح للجماعات المحلية بالتداول على إختصاصات المؤسسات العمومية، وإجتهد ومنعها من التدخل في المجالين الصناعي والتجاري، إلا إذا كان هناك نقص أو عجز في

<sup>1</sup> ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص188.

المبادرة الخاصة وذلك تطبيقاً لمبدأ حرية التجارة والصناعة وإعتباره بعض الأمور غير مكتسبة صيغة المصلحة العامة المحلية<sup>1</sup>.

5- إن المشكلات المتعلقة بالإدارة المحلية أهم عامل فيها هو الحكومة المركزية المسؤول عن الشؤون الحكم المحلي، فإذا ركزت هذه الجهات على الرقابة فإنه من العسير عليها أن تقوم بإجراءات إيجابية من شأنها إقامة السلطات المحلية من عثرتها أو مساعدتها للتغلب على المشكلات والعقبات التي تصادفها<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني : تامين مالية الجماعات المحلية

لقد وضعت إصلاح الجماعات المحلية الإقليمية في صلب إصلاحات مهام الدولة وهياكلها وكان القصد من ذلك طبعاً هو تعزيز الديمقراطية المحلية، فمن أكبر المعوقات التي تقف وراء تدني الخدمة العمومية للمواطنين على المستوى المحلي هو نقص الموارد المالية مقارنة مع حجم الإحتياجات المحلية وذلك في المادة 170 من بينها أملاك البلدية المنتجة المداخل وهي : إيجار الأملاك العقارية المحلات ذات الإستعمال السكني أو التجاري، المذابح مواقف السيارات، كراء الأسواق الأسبوعية واليومية، أن جباية هذه الأملاك العقارية ضعيفة

---

<sup>1</sup> سعيد محمد عبد الرحمان، " توزيع الإختصاص بين الدولة والبلديات كآلية لتطوير الخدمة العمومية ، دراسة الحالة الموريتانية "، ملتقى دولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية، تحديات ورهانات ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي ، مارس 2016، مرجع سابق، ص12.

<sup>2</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص196.

جدا مقارنة بالواقع الإقتصادي المعاش<sup>1</sup> وهنا نلاحظ إيجار الأملاك المنقولة كالعتاد، الشاحنات والحافلات.

فمن غير المعقول أن تظل الإدارة المحلية تعاني من نقص الموارد المالية وتبعاتها واعتمادها بشكل كلي للإعانة الحكومة، كذا يجب إيجاد آلية للتمويل المحلي والتسيير الحقيقي من أجل تحقيق التوازن المالي من شأنه أن يغنيها عن غيرها والتي أصبحت من أولويات المهمة على المستوى المحلي، ولقد كانت الشغل للباحثين والدارسين إلى كيفية وضع هذه الآليات للتمويل المحلي، وبالتالي تتمين مالية الجماعات المحلية.

إن ما تواجهه الجماعات المحلية من صعوبات وتعقيدات لا تساعد في تقديم خدمات نوعية، وبالتالي تحد من إستقلاليتها في إتخاذ قرارات هامة ذات الصلة بمهامها كونها تجد نفسها في الغالب مضطرة لإستشارة وأخذ موافقة من الجهات المركزية في جميع أعمالها، وإن إكتسبت هذه الأعمال طابع الإستعجالي<sup>2</sup>.

إن الذاتية المالية تسمح بتحقيق الذاتية القانونية الحقيقة فاستقلالية الذاتية تستلزم حيازة المصادر الكافية<sup>3</sup>، وعليه تتميز الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية بالتنوع من خلال الضرائب والرسوم التي تخصص كلياً لها إلا أن هذا التعدد لا يعني تعزيز الإستقلالية المالية

---

<sup>1</sup>يمينة بيران، عبد القادر غنتاوي، "دور الجماعات المحلية في ترقية الخدمة العمومية بين النصوص القانونية والواقع"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة أدرار، المجلد 11، العدد 01، ، 2018، ص171.

<sup>2</sup>محمد لعمرى، مرجع سابق، ص356.

<sup>3</sup>حماسة قدوج، مرجع سابق، ص98.

للجماعات المحلية بإعتبار أن نسبة هذه الموارد محدودة فخارج الرسم على النشاط المهني والذي يشكل دخلا معتبرا للهيئات المحلية، وتبقى الموارد الأخرى ذات مردود ضعيف.

ما يزيد من إشكالية ضعف الموارد الذاتية المحلية<sup>1</sup>، ذلك بأن المنظومة الجبائية المحلية المعقدة ومتشعبة وعليه ومن أجل تذليل الصعوبات التي لا يمكن تفسيرها بالبراهين التقنية، وبالتالي حتمية الفصل الفعلي والقانوني للحماية المحلية عن جباية الدولة لتوصل إلى جهاز مالي محلي أيسر وأنجع<sup>2</sup>.

كما يعود سبب عشوائية التقسيم الإقليمي لسنة 1984 إلى عدم إعمال بمبدأ مهم وهو مبدأ الحيطة، مما أدى إلى خلق جماعات محلية فقيرة ومعزولة وأخرى توجد ضمن أقطاب ومراكز صناعية، وهو ما أحدث فوارق في توزيع الموارد المالية فظهرت جماعات محلية عاجزة ماليا ومثقلة بالديون<sup>3</sup>، يمكن إيجاد الحل للخروج من هذه الوضعية المتأزمة التي تعيشها الجماعات المحلية الإقليمية في الجزائر هي الإعتماد على الحلول التالية :

### **1- إعادة تفعيل دور صندوق التضامن بين الجماعات المحلية :**

---

<sup>1</sup> زاهية برازة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الساسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص272.

<sup>2</sup> سلامة عبد المجيد، " آلية تحسين دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والساسية، المجلد 02، العدد 02، جامعة المسيلة، سبتمبر 2017، ص664.

<sup>3</sup> زاهية برازة، مرجع سابق، ص275.

إعادة النظر في تشكيلة مختلف الهياكل والأجهزة المكونة للصندوق خاصة مجلس التوجيه لأن نظام عمله لا يتضمن إشراك الجماعات المحلية بصفة أساسية فضلا عن الإجراءات المعقدة والطويلة المتعبة في طلب ومنح الإعانات والمساعدات<sup>1</sup>.

## 2- اللجوء إلى القروض البنكية:

إن قانون الجماعات المحلية يسمح لها باللجوء إلى القروض المالية المقدمة من طرف البنوك لدعم عدد من المشاريع المبرمجة بدل من إنتظار الأيدي للمساعدة التي تقدمها الدولة والإعتماد الكلي على الميزانية الممنوحة من طرف الدولة والذي ذهب أكثر من نصفها لأعباء التسيير يؤدي إلى تسجيل عجز مالي تضطر الدولة لتسديده وبالتالي خسارة مالية كبيرة.<sup>2</sup>

## 3- تشجيع الإستثمارات المحلية :

ويتم ذلك بالإهتمام ببرامج التنمية من خلال مراجعة مجال تداخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تكفل الخصوصية المحلية مع الأخذ بعين الإعتبار مقاييس الفعالية.

---

<sup>1</sup> وسيلة سبتي، عيسي حجاب، مسعودة ردا، " الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها "، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 08، العدد 01، جامعة البليدة 02، 2019، ص214.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص215.

وذلك بإقامة إطار التشاور دائم وموسع لمختلف الفاعلين في النشاط الإقتصادي والإجتماعي قصد تحقيق خدمة عمومية ذات جودة وذلك بإستغلال الموارد الطبيعية والبشرية على المستوى المحلي من أجل الإستثمار<sup>1</sup>.

كما أنه يجب تبني سياسة مالية تقوم على تحديد أوضح للضرائب المركزية والمحلية مع منح السلطات المحلية سلطات واسعة لمواكبة دورها التنموي، كإعطاء دور في تحديد بعض الضرائب والرسوم والإعفاء منها وتسيير مسألة القروض مع قيام الحكومة المركزية بمساعدتها وتقديم الدعم لها بغية تعبئة المزيد من الموارد المالية ووجوب إعادة النظر في الإعانات المركزية وكيفية إنفاقها.

وعليه فإن تثمين العنصر المالي للجماعات المحلية له دور كبير في تحديد أدائها لمهامها المستندة لها طبقا للقانون المنظم لها، والذي لا يتأتى إلا من خلال توفير الموارد المحلية.

### خاتمة :

لقد إتسمت الخدمة العمومية في الجزائر على أنها قائمة على توزيع صلاحيات بين الدولة كإدارة مركزية والهيئات المحلية ضمن ضوابط التي حددها القانون حيث رسم اختصاصاتها ضمن حدود جغرافية بالإضافة إلى معايير من أجل الفصل بين ماهو ذو طبيعة محلية، وهو ما يقيد صلاحياتها ويجعلها رهينة النصوص.

في مقابل وبالنظر للإمكانياتها تؤهلها الى تقديم خدمة عمومية محلية ما إن إستغلتها وعملت على تقوية قدرات في تدبير وتطوير

---

<sup>1</sup>المرجع نفسه.

الموارد المالية وتقوية آليات التضامن، وبالتالي تجسيد اللامركزية في التسيير من خلال إضطلاع المجلس المنتخب بصلاحياتها وإختصاصاتها وكذا توضيح هذه الصلاحيات للحد من التداخل في الإختصاصات، وبالمقابل تنسيق والعمل وفق مخطط إستراتيجي.

وأخير مايمكن تقديمه من نتائج وهي كالتالي :

- عدم عقلانية التقسيم إقليمي المتبع في تقسم الهيئات الإدارية و الذي نراه في الواقع العملي هو أنه الجماعات الإقليمية ليس مقرات إدارية فقط بل هي أكثر من ذلك فهي مطالبة بتقديم خدمة عمومية بفهموم شامل، بما في ذلك التنمية بأبعادها المختلفة لذلك جعل التقسيم الإقليمي حسب إمكانيات المتاحة في الهيئة حتى لا تكون مطالبة بتقديم ما هو أكبر من إمكانياتها .

- إن خلق مايعرف بالمقاطعات الإدارية داخل التقسيم الإقليمي سوف يوقع نوع من التداخل في إختصاصات في مجال الخدمة العمومية المحلية ، وعليه فإن هذه الهيئات لم تجد مكانتها داخل التنظيم الإداري لحد الآن مما نجدها تملك طابع تنسيقي وبالتالي غياب فعاليتها في تحسين الخدمة العمومية .

- إعادة النظر في توزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال الخدمة العمومية من خلال توسيع العمل بمعيار "معيار المصالح المحلية " وجعلها السلطة التقديرية لها بإعماله عند ممارسة إختصاصاتها.

- لن يتأتي تثمين الوظائف المحلية من غير إعطاء إستقلالية حقيقة لهذه الهيئات المخولة بموجب القوانين وتطبيق الوظائف المتشددة من طرف الإدارة المركزية يجعل الخدمة العمومية رهينة الإنتظار.

- لا يمكن الحديث عن خدمة عمومية محلية في ظل غياب ونقص الموارد المالية وعليه حان الوقت لتفعيل الآليات التي تملكها ضمن قوانينها كاللجوء الى صناديق التضامن فيما بينها والقروض والإستثمار حتى تصبح قادرة على تقديم خدمة للمواطنيها.

ومن خلال ما سبق يمكن تقديم الإقتراحات التالية حتى يكون هناك تفعيل حقيقي لصلاحيات الجماعات المحلية في تحسين الخدمة العمومية وكذا وضع آليات من شأنها أن ترفع قدرتها ولو بشكل نسبي وهي كمايلي:

- إن تكريس التقسيم الإداري الجديد المتضمن 58 ولاية سوف يمنح هذه الولايات صلاحيات وإمكانيات حتى تستطيع تقديم خدمة عمومية لمواطن على مستوى هذه الولايات الجديدة وهذا ما سوف تكرسه من خلال نصوص القانونية المنشأة لها والذي سوف يخلق نوع من ديناميكية تنموية للموارد المحلية وخاصة في هذه الولايات.

- إعمال معيار السلطة التقديرية للجماعات المحلية تجعلها أكثر حرية وفعالية في ممارسة صلاحياتها، مع خضوعها لرقابة حتى تبرز الأداء الناجح لهذه الهيئات.

- في إطار إستصدار النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية لابد من وضع وتحديد صلاحياتها في مجال تحسين الخدمة العمومية.
- إعطاء سلطات أكبر للجماعات المحلية في إدارة ميزانياتها المالية بما يتماشى مع صلاحياتها في مجال تقديم الخدمة العمومية.
- تشجيع المبادرات المحلية التي تساعد على خلق جباية محلية تستطيع من خلالها تغطية الخدمة العمومية المحلية على أعلى مستوى.

### الهوامش:

أولا / قائمة المصادر:

أ-الدستور

- 1- القانون رقم 01/16، المؤرخ في: 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 ،الصادرة في: 07 مارس 2016.

### ب-النصوص القانونية:

- 1- القانون رقم :11/10 المؤرخ في :22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد37، الصادرة بتاريخ :03 جويلية 2011.
- 2- القانون رقم :12/07 المؤرخ في :21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة بتاريخ : 29 فيفري 2012.
- 3- القانون رقم:19/12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون: 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية

- الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد78، الصادر بتاريخ:  
18ديسمبر2019.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم : 140/15، المؤرخ في : 27ماي2015،  
المتضمن إحداث مقاطعة إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد  
الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية  
الشعبية، العدد 29، الصادر بتاريخ : 31ماي2015.
- 5- الملحق المنصوص عليه ضمن المرسوم الرئاسي رقم : 140/15،  
المتضمن إحداث مقاطعة إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد  
الخاصة المرتبطة بها.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم : 329/17، المؤرخ في : 15نوفمبر2017، يحدد  
كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية  
والأجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد  
68، المؤرخة في : 28نوفمبر2017.

#### ثانيا /قائمة المراجع:

##### أ-الكتب:

- 1- جورج قوديل، بيار دلقولفية، القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، الجزء  
الثاني ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ،  
2001.
- 2- حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دار الجامعية  
الجديد، الإسكندرية، 2015.
- 3- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط،  
ومنشورات عويدات، بيروت - باريس، 1981.
- 4- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة  
الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

- 5- محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، جمهورية مصر العربية، 2012.
- 6- محمد أنس جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978.
- 7- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

Greffe xavier K économique en France , **les enjeux économiques** , paris , 8-1984.

LACHAUMF Jean , Francois la commune , 3ème édition LGDJ , Paris , 9-2007.

#### ب- الرسائل الجامعية:

- 8- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.
- 9- بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة الواقع والأفاق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015/2014.
- 10- زاهية برازة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الساسية، جامعة تيزي وزو، 2017.
- 11- محمد الصالح زوالية، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015/2014.

#### ج- المقالات في المجلات:

- 1- أحمد يحيوي، " حتمية الانتقال من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية "، مجلة معارف، جامعة البويرة، المجلد 12، العدد 22، جوان 2017.

- 2- الأزر لعبيدي، «استحداث مقاطعة إدارية في الجزائر في ظل انتهاج سياسة تشفوية خطوة مناسبة في الوقت غير مناسب دراسة تحليلية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 140/15»، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، المجلد 01، العدد 03، 2017.
- 3- سلامة عبد المجيد، " آلية تحسين دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد 02، سبتمبر 2017.
- 4- محمد لعمرى، "الجماعات المحلية وإشكالية التوفيق بين تقديم الخدمة نوعية والإستقلال المالي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 06، العدد 11، جانفي 2019.
- 5- نور الدين فلاك، " مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية وإنعكاسات ذلك على واقع التنمية المحلية "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد 02، سبتمبر 2017.
- 6- وسيلة سبتي، عيسى حجاب، مسعودة ردا، " الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها "، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، جامعة البليدة 02، المجلد 08، العدد 01، 2019.
- 7- يمينة بيران، عبد القادر غنتاوي، "دور الجماعات المحلية في ترقية الخدمة العمومية بين النصوص القانونية والواقع" ، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة أدرار، المجلد 11، العدد 01، 2018.

#### د-المدخلات في الملتقيات والندوات:

- 1- سعيد محمد عبد الرحمان، " توزيع الإختصاص بين الدولة والبلديات كآلية لتطوير الخدمة العمومية، دراسة الحالة الموريتانية "، ملتقى

الأسس القانونية لتوزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال للخدمة العمومية وآليات ترقيتها

دولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية ، تحديات ورهانات  
، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي ، مارس 2016.