



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة تيسمسيلت

كلية الحقوق

قسم القانون العام



## دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث (ل.م.د.)

تخصص: القانون العام المعمق

إشراف:

د/ باية عبد القادر

إعداد الطالب:

دلالي عبد الجليل

لجنة المناقشة

الصفة	جامعة الانتماء	الرتبة	الأستاذ(ة)
رئيسا	جامعة تيسمسيلت	أستاذ التعليم العالي	روشو خالد
مشرفا ومقررا	جامعة تيسمسيلت	أستاذ محاضر قسم (أ)	باية عبد القادر
عضوا ممتحنا	جامعة تيسمسيلت	أستاذ محاضر قسم (أ)	قيرع عامر
عضوا ممتحنا	جامعة تيسمسيلت	أستاذ محاضر قسم (أ)	مسيكة محمد الصغير
عضوا ممتحنا	جامعة تيارت	أستاذ التعليم العالي	حبشي لزرق
عضوا ممتحنا	جامعة الشلف	أستاذ محاضر قسم (أ)	زغو محمد

نوقشت بتاريخ: 25 ماي 2022

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَصَلِّ اللَّهُمَّ عَلَى النَّبِيِّ مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ وَمَنْ تَبِعَهُ بِإِحْسَانٍ إِلَى يَوْمِ الدِّينِ أَفْضَلُ

الصَّلَاةِ وَأَزْكَى التَّسْلِيمِ

اللَّهُمَّ لَا سَهْلَ إِلَّا مَا جَعَلْتَهُ سَهْلًا

قَالَ تَعَالَى: " وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ۖ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ  
وَالشَّهَادَةِ فَيُنبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ "

(الآية 105 من سورة التوبة)

اللَّهُمَّ اجْعَلْ هَذَا الْعَمَلَ خَالصًا لَوَجْهِكَ الْكَرِيمِ

## شكر وعرافان

الحمد لله على توفيقى للوصول إلى هذا المقام و لإتمام هذا العمل حمدا يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه،  
فالحمد لله الذي بنعمه تتم الصالحات

عن أبي هريرة رضي الله عنه، أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "لَا يَشْكُرُ اللَّهُ مَنْ لَا يَشْكُرُ النَّاسَ"

(أخرجه البخاري، وصححه الألباني)

وعملا بهذا الحديث، يدعوني واجب العرفان بالجميل أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى صاحب الفضل في إتمام  
هذا العمل الدكتور: باية عبد القادر، على تفضله قبول الإشراف على هذه الدراسة ومرافقتي طيلة مدة  
الإنجاز من بداية التكوين إلى غاية المناقشة، وما ساهم به من معلومات ونصائح وتوجيهات، فجزاه الله عني  
خير الجزاء

وأتوجه أيضا بالشكر الجزيل وأسمى عبارات التقدير والاحترام إلى لجنة التكوين في الدكتوراه كل بإسمه ورتبته،  
وعلى رأسهم الأستاذ الدكتور: علاق عبد القادر، على متابعتنا في كل صغيرة وكبيرة طيلة مسار التكوين،  
فجزاهم الله عنا خير الجزاء

والشكر الجزيل أيضا إلى إدارة الكلية والقائمين على تسييرها وفي مقدمتهم السيد العميد، على مرافقتنا  
وتوفير ما أمكن من وسائل ومتطلبات من بداية التكوين إلى غاية المناقشة

كما أتوجه بالشكر الخاص والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم قبول مناقشة هذا العمل،  
والذين أتشرف بمناقشاتهم وملاحظاتهم وتوجيهاتهم

والشكر موصول أيضا لكل شخص ساهم في إنجاز هذا العمل من قريب أو بعيد



# إهداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله ورعاهما

إلى كافة أفراد العائلة

إلى من كان له فضل في وصولي إلى هذا المقام

إلى جميع الزملاء من الأساتذة والطلبة

إلى من ساهم في إنجاز هذه الدراسة ولو بكلمة طيبة

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

دلالي عبد الجليل

## قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ص: الصفحة

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

إلخ: إلى آخره

دج: دينار جزائري

ثانياً: باللغة الأجنبية:

p: page

p p: de la Page à la Page

Op, Cit : Opus Citatum

N° : Numéro

Vol : volume

مقدمة

إن تغير وتطور دور الدولة من المفهوم التقليدي (الدولة الحارسة) إلى المفهوم المعاصر (الدولة المتدخلة) نتيجة تزايد احتياجات ومتطلبات مواطنيها، وظهور العديد من الإيديولوجيات المختلفة، وتشعب المصالح العامة الوطنية والمحلية، وكذا تزايد الحاجة لمختلف الوسائل والأدوات الكفيلة بتغطية هذه الاحتياجات والمتطلبات لاسيما التنموية منها، وإثقال كاهل الدولة وأجهزتها المركزية بضرورة القيام بالمهام والتدخلات وتلبية الانشغالات في شتى المجالات وفي كافة أنحاء الإقليم، قد أدى إلى ظهور فكرة التنظيم الإداري كنظام إداري قائم على أساليب فنية تختلف تطبيقاتها بحسب التوجه السياسي والاقتصادي القائم في الدولة، حيث تتولى هذه الأخيرة بموجبه تنظيم وإدارة مختلف الأنشطة الإدارية القائمة فيها سواء كانت مركزية أو محلية، بهدف تجسيد استراتيجيتها العامة وتحقيق الأهداف الرئيسية التي تشملها، حيث أصبح التنظيم الإداري بمختلف أشكاله ضرورة لا غنى عنها لدى الدول المعاصرة للقيام بوظائفها والالتزامات الملقة على عاتقها بالشكل الذي يضمن استمراريتها<sup>1</sup>.

ويتأثر التنظيم الإداري بطبيعة الظروف السياسية والاقتصادية السائدة في المجتمعات، بين تلك التي تعرف تركيز السلطة بكافة صورها في يد جهاز واحد داخل الدولة بغرض ضمان وحدة وقوة الدولة في مواجهة الأخطار التي تهددها والتي قد تنجم عن توزيع الوظائف والسماح لبعض الهيئات بممارستها وهو ما كان سائد لدى المجتمعات القديمة، وبين تلك التي تعترف لبعض الهيئات الإدارية العامة داخل الدولة بنوع من الاستقلالية الإدارية والمالية وكذا ممارسة الوظائف العامة إلى جانب الأجهزة المركزية قصد تخفيف العبء عن السلطة المركزية ومساعدتها في التكفل بالأعباء المحلية، وهو ما تأخذ به غالبية المجتمعات المعاصرة.

وبناءً على ذلك فإن التنظيم الإداري في أي دولة يقوم على أساليب فنية تتمثل في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية كسبل لتوزيع النشاط الإداري في الدولة؛ فإذا كانت المركزية الإدارية هي أسلوب قائم منذ عصور ويقوم على قصر وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية أو الحكومة التي تباشر عمليات تسيير الشؤون الوطنية والمحلية على المستوى المركزي ودون منح الوحدات المحلية وجود ذاتي وقانوني مستقل عن الدولة في ممارسة مهامها على المستوى المحلي<sup>2</sup>، فإن اللامركزية الإدارية تعد أسلوب حديث النشأة يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين

<sup>1</sup> - زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال ومبدأ الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2017، ص 01.

<sup>2</sup> - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 04، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص ص 147 - 148.

## مقدمة

الأجهزة المركزية والهيئات المحلية بما يكفل تلبية كافة الانشغالات المحلية، وكذا مراعاة طبيعة كل منطقة والخصوصيات التي تتميز بها، ما أدى إلى إقرار واعتماد نظام اللامركزية الإدارية لدى غالبية المجتمعات الحديثة نتيجة ضعف وقصور نظام المركزية الإدارية لوحده في تسيير الشؤون المحلية في الدولة، حيث يتم المزج بين هذين النظامين لدى هذه المجتمعات في ممارسة الأنشطة والوظائف الإدارية وتوزيعها بين السلطة المركزية والوحدات المحلية.

لقد شهدت السنوات الماضية والعقود الأخيرة اهتمام متزايد ومنقطع النظير بالوحدات المحلية في الدول المعاصرة، نظرا لمكانة وأهمية هذه الوحدات في تخفيف العبء والمهام عن السلطة المركزية وتلبية الانشغالات المحلية للمواطنين وتقريب المصالح الإدارية لهم من جهة، وكونها وسيط مثالي يربط بين الدولة ومواطنيها على المستوى المحلي من جهة أخرى، حيث كان هذا كنتيجة للاتجاه القائم على تقليص دور الدولة ومنح الجماعات المحلية وكذا القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني دور وصلاحيات أكبر في عمليات التنمية، بالإضافة إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية إما مباشرة أو من خلال اختيار ممثلهم المباشرين على مستوى المجالس المحلية المنتخبة<sup>1</sup>.

وكغيرها من الدول المعاصرة، تأخذ الجزائر أيضا بأسلوب اللامركزية الإدارية في نظامها الإداري لتوزيع الوظائف والأنشطة داخل الدولة بين السلطات المركزية والهيئات المحلية، وذلك في إطار التوازن والتكامل بين مهام الدولة والمهام الموكلة لهذه الهيئات، حيث يقوم نظام اللامركزية الإدارية على جانبيين أحدهما سياسي يتمثل في تمكين المجالس المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها تجسيدا لمبدأ الديمقراطية الإدارية، والآخر قانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المحلية سواء كانت إقليمية أو مرفقية<sup>2</sup>، وهو بذلك يأخذ شكلين كما يلي:

- اللامركزية الإقليمية التي تقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الدولة والهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في تسيير شؤونها المحلية وتلبية احتياجات ومتطلبات مواطنيها، باعتبارها الأدرى والأقدر على مراعاتها أكثر من السلطة المركزية، وذلك بما يتناسب مع طبيعتها الجغرافية والخصائص التي تتميز بها، حيث تتجسد هذه اللامركزية في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المحلية المختلفة في ظل عجز وعدم قدرة السلطات المركزية عن تلبية كافة الانشغالات المركزية والمحلية.

<sup>1</sup> - صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 20.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 162.

## مقدمة

- اللامركزية المرفقية التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبعض المرافق العامة التابعة لها على المستوى المحلي، حيث تمنح لهذه المرافق بعض الاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية المتعلقة بمجال تخصصها والقطاع المعنية بتسييره وإدارته، مثلما هو الحال بالنسبة للمديريات الولائية.

وبالنظر للأهمية النظرية والعملية لنظام اللامركزية الإقليمية وإيجابياته كأسلوب قائم على إشراك المواطنين في تشكيل الهيئات المحلية وفي تسيير شؤونهم المحلية ومراقبة عمل السلطات العمومية، فقد تبنت الجزائر هذا النظام منذ الاستقلال وقد تجسد من حيث مضمونه الحقيقي والفعلية خاصة بعد التحول من النهج الاشتراكي ووحدة الحزب الحاكم إلى النظام الليبرالي والانفتاح السياسي في نهاية ثمانينات القرن الماضي، حيث تُبنى اللامركزية الإقليمية في الجزائر على أساس دستوري وتبولوجي في شكل جماعات محلية تظهر تطبيقاتها في كل من البلدية والولاية، وتعد فيها البلدية الجماعة القاعدية طبقا لنص المادة 17 من آخر تعديل للدستور سنة 2020<sup>1</sup>، والتي تنص على أن: "الجماعات المحلية في الدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

وفي ظل تراكم الأعباء التنموية وبهدف تحقيق أكبر قدر من الأهداف الوطنية والمحلية المسطرة، لجأت الدولة إلى تقاسم هذه الأعباء مع جماعاتها المحلية، والتي أنيط بها العديد من الوظائف التنموية المختلفة والمتعددة على المستوى المحلي، باعتبارها الخلايا الأساسية في الدولة وأقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، الأمر الذي جعلها تتأثر بكل ما هو جديد سواء كان سياسيا أو اقتصاديا، حيث شهدت كل من البلدية والولاية عدة مراحل وتطورات قانونية منذ الاستقلال، عرفت فيها جملة من النصوص التشريعية الناظمة لها والتي اختلفت من حيث طريقة معالجتها لهذه الهيئات وفق التوجه السياسي والاقتصادي السائد في كل مرحلة، ومن حيث مضمون الصلاحيات والمهام المسندة لها في مجال التنمية ومدى استقلاليته في مباشرتها والمبادرة بها؛ ولعل الهدف من هذه التطورات كان ضرورة مواكبة الظروف والأوضاع التي تشهدها الدولة، ومحاولة تعزيز مكانة ودور الجماعات المحلية وخاصة البلدية في النهوض بالتنمية المحلية وضمان استدامتها واستمراريتها في شتى المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية.

فإذا كانت التنمية الوطنية التي تعني كافة الخيارات والسياسات والبرامج التنموية التي تقدم عليها الدولة في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.. إلخ، والتي تشمل مجموع المناطق والأقاليم داخل ترابها

<sup>1</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

على المستوى الوطني، فإن التنمية المحلية ماهي إلا مرآة عاكسة لهذه السياسات والبرامج على المستوى المحلي، بحيث تعد امتداد للتنمية الوطنية في كل إقليم محلي، وأن التغييرات التي تشهدها لها ارتباط وانعكاس مباشر على صعيد الهيئات المحلية، وذلك في ظل ارتباط واقتران التنمية المحلية بضرورة وجود نظام إدارة محلية أساسه تنظيم إداري محلي له علاقة عضوية ووظيفية بالتنظيم الإداري المركزي في الدولة، ويتجسد داخل الجزائر في شكل جماعات محلية (البلدية والولاية) يخول لها مهام وتدخلات تنموية للتكفل بمختلف الانشغالات والمتطلبات المحلية<sup>1</sup>.

ونظرا لأهمية التنمية سواء كانت وطنية أو محلية كعملية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية وإدارية ضرورية لتطوير وتحسين مستمر لكل مجتمع إنساني له وجود والتعبير عن ارتقاءه لمستويات أفضل<sup>2</sup>، فقد شهدت اهتمام بالغ ومتسارع من طرف الدول لتحقيقها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها؛ إلا أنه وفي ظل عدم مراعاة البيئة ومكوناتها الطبيعية في عمليات التنمية والتعامل معها كمجرد وسيلة تنموية فقط وتجاهل أبعادها البيئية، فقد شهد هذا النموذج التقليدي للتنمية القائم على تلبية المتطلبات التنموية الاقتصادية والاجتماعية دون مراعاة الاعتبارات البيئية تراجعاً ملحوظاً في العقود الأخيرة، في ظل المكانة التي أصبحت تحظى بها البيئة وعناصرها الطبيعية لدى الدول سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، وكذا لدى الباحثين في مختلف المجالات القانونية، الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وذلك بالنظر لارتباطها المباشر بالإنسان وبوجوده، وباعتبارها أحد أبرز القضايا والإشكالات التي تشترك فيها معظم دول العالم سواء كانت نامية أو متقدمة<sup>3</sup>.

وفي هذا الإطار ومن أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية تراعي الحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية، ظهرت التنمية المستدامة كاستراتيجية تنموية حديثة تهدف إلى التوفيق بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية في ظل تلبية احتياجات الأجيال الحالية دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة من الموارد الطبيعية، وقد برزت هذه التنمية مع نهاية الثمانينات في ظل انعقاد القمم والمؤتمرات العالمية الخاصة بالبيئة والتي مهدت الطريق لظهورها، ما جعل معظم الدول خاصة النامية منها ومن بينها الجزائر تسعى لتجسيد التنمية المستدامة في مختلف

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص ص 05 - 06.

<sup>2</sup> - مدحت أبو النصر، ياسين مدحت محمد، التنمية المستدامة - مفهومها، أبعادها، مؤشراتها -، المجموعة العربية للتدريب والنشر، الطبعة 01، مصر، 2017، ص 65.

<sup>3</sup> - كلثوم مسعودي، سعاد بن ققة، الجهود الجزائرية في حماية البيئة (قراءة تحليلية لقانون البيئة الجزائري)، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 11، العدد 03، جامعة ورقلة، الجزائر، 2019، ص 18.

## مقدمة

برامجها التنموية وإدماجها كتوجه تنموي قائم في الدولة، وتنفيذ الأهداف التي أوجدت من أجلها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

وتبعاً لذلك فقد أخذت الجزائر على عاتقها استهداف التنمية المستدامة خاصة على المستوى المحلي كمنطلق نحو تنمية وطنية شاملة ومستدامة، باعتبارها منهج تنموي حديث ومتكامل الجوانب والأبعاد التي تهدف إلى تفعيل الطاقات الكامنة لدى المجتمعات المحلية وتحقيق نهضة تنموية لدى الجماعات المحلية، لاسيما بعد انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية سنة 1992 والإشارة في مخرجاته على أهمية إشراك الهيئات المحلية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، حيث أن اللامركزية الإقليمية لم تعد مجرد نظام لتوزيع الوظائف بين السلطات المركزية والجماعات المحلية فقط، بل أصبحت وسيلة لتحقيق التنمية المحلية وضمان استدامتها، من خلال تفعيل المشاركة الواسعة لمكونات المجتمع المحلي وتوفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لإدارتها.

وعليه فإن إقرار الجماعات المحلية كمحرك أساسي وشريك رئيسي للدولة في بلورة وتنفيذ البرامج والسياسات التنموية على المستوى المحلي لم يكن وليد الصدفة، بل كان نتيجة منطقية لما عرفته هذه الهيئات من تطور منذ الاستقلال في سعيها لتحقيق تنمية محلية مستدامة وفعالة خاصة على مستوى البلديات، لما لهذه الأخيرة من مكانة هامة وأهمية بالغة كجماعة محلية قاعدية في الدولة ونواتها على المستوى المحلي ورمزا للديمقراطية المتجسدة في تشكيل مجالسها المحلية المنتخبة؛ حيث أوكلت لكل من البلدية والولاية العديد من الصلاحيات المرتبطة بتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي في كافة أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية<sup>1</sup>، وهو ما أورده وتضمنته مختلف النصوص القانونية المعمول بها لاسيما النصوص الناظمة لها المتمثلة في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>2</sup>، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>3</sup>، والتي أقر المشرع من خلالها العديد من المهام والتدخلات كتوجه قائم على استهداف هذا النوع من التنمية في الأقاليم المحلية، على اعتبار أن تحقيق التنمية المحلية المستدامة بكفاءة وفعالية يعد مساراً لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة، استناداً للقاضي بأن "المصلحة الوطنية هي عبارة عن مجموع المصالح المحلية مجتمعة".

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص ص 96-97.

<sup>2</sup> - القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

<sup>3</sup> - القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

## مقدمة

هذا ويستند موضوع الدراسة في أهميته أساسا إلى أهمية ومكانة البلدية والولاية في التنظيم الإداري والسياسي في الدولة، باعتبارهما الجماعات المحلية وأقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية خاصة في مجال التنمية من جهة، وإلى أهمية التنمية المستدامة كاستراتيجية تنمية مستحدثة تستهدف التوفيق وتحقيق التوازن بين المتطلبات التنموية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وبين الاعتبارات البيئية بما يكفل المحافظة عليها لصالح الأجيال الحالية والمستقبلية من جهة أخرى؛ بالإضافة إلى أهمية الدور التنموي المنوط بالجماعات المحلية في هذا الإطار استنادا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها لاسيما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، والتي خولت لهذه الهيئات العديد من الصلاحيات والتدخلات في كافة المجالات والجوانب الرئيسية للتنمية المستدامة سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية، على اعتبار أن تحقيق التنمية المحلية المستدامة بكفاءة وفعالية يعد كمسار لتحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة؛ كما تكمن أهمية الموضوع أيضا في كونه يجمع بين الجوانب القانونية والجوانب السياسية والجوانب الاقتصادية للجماعات المحلية سواء من حيث تنظيمها القانوني أو من حيث تشكيل ومهام مجالسها المحلية المنتخبة، أو من حيث الصلاحيات المقررة لها والوسائل المتوفرة لديها في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

بناءً على ما تقدم، واستنادا لأهمية موضوع الدراسة ذو الطابع القانوني والاقتصادي والسياسي، تبلور الإشكالية التالية: إذا كانت الجماعات المحلية هي الخلايا الأساسية في الدولة وأقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية والتنمية، فما مدى تدخلها ومساهمتها في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، في ظل الصلاحيات الموكلة لها والوسائل المقررة لها من جهة، والصعوبات والمعوقات التي تواجهها من جهة أخرى؟.

إن الغاية الأساسية من هذه الدراسة التي تتناول موضوع هام من الناحية القانونية والاقتصادية والسياسية، والذي يتعلق بدور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، هو الوصول إلى تحقيق العديد من الأهداف في هذا الإطار، تتمثل أهمها فيما يلي:

- الوقوف على كيفية معالجة واعتماد الجماعات المحلية في جل النصوص القانونية التي شهدتها في الجزائر منذ الاستقلال، والوقوف على أهم المفاهيم المتعلقة بالتنمية المستدامة وأبعادها الرئيسية وكيفية تنظيمها من الناحية القانونية والهيكلية في الجزائر؛

## مقدمة

- تسليط الضوء على الدور المنوط بالجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وذلك بتحديد الصلاحيات الموكلة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وكذا تحديد الوسائل والأدوات المتوفرة لديها لمباشرة هذه الصلاحيات والتدخلات؛

- تشخيص أهم الصعوبات والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية وتعرضها في مسار تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وكذا البحث عن أبرز السبل الكفيلة بمواجهة هذه الصعوبات والمعوقات وتفعيل الدور التنموي لكل من البلدية والولاية في مجالات التنمية المستدامة سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية.

واستنادا إلى طبيعة موضوع الدراسة فقد اعتمدنا على المنهج التاريخي فيما يخص دراسة مختلف المراحل والتطورات التي شهدتها نظام الجماعات المحلية في الجزائر بعد الاستقلال، وعلى المنهج الوصفي للوقوف على أهم المفاهيم المتعلقة بمتغيرات الدراسة وهي الجماعات المحلية والتنمية المستدامة؛ كما اعتمدنا أيضا على المنهج الاستقرائي والمنهج التحليلي فيما يخص استقراء وتحليل مختلف النصوص التي تضمنتها الدراسة من دساتير ونصوص تشريعية وتنظيمية للوقوف على الدور المنوط بهذه الهيئات في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي في كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، سواء من حيث الصلاحيات الموكلة لها والوسائل التي تتوفر عليها، أو من حيث الصعوبات والمعوقات التي تعترضها وأهم السبل الكفيلة لمواجهتها.

هذا وللإجابة عن الإشكالية المطروحة، وبالاعتماد على المناهج السالفة الذكر، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى بابين (02) اثنين، بحيث نتطرق في (الباب الأول) إلى الأطر الناظمة لعلاقة الجماعات المحلية بالتنمية المستدامة في الجزائر، وذلك بتحديد الإطار النظري والتنظيمي للجماعات المحلية والتنمية المستدامة، وكذا الإطار الوظيفي للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة؛ في حين نتطرق في (الباب الثاني) إلى تشخيص مدى تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، وذلك بإبراز وسائل تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، ثم الوقوف على واقع وآفاق تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة.

## الباب الأول

الأطر الناظمة لعلاقة الجماعات المحلية

بالتنمية المستدامة في الجزائر

## الباب الأول

## الأطر الناظمة لعلاقة الجماعات المحلية بالتنمية المستدامة في الجزائر

يقوم التنظيم الإداري في أي دولة انطلاقاً من طبيعة النظام السياسي التي يسودها والعوامل الإقليمية المحيطة بها وكذا الخلفيات التاريخية والإيديولوجية المتأثرة بها، فإلى جانب نظام المركزية الإدارية كأسلوب تقليدي لتسيير الوظائف الإدارية للدولة وحصرها في يد الأجهزة المركزية، وفي ظل السلبيات والانتقادات التي طالت هذا الأسلوب خاصة مع تطور دور الدولة من دولة حارسة تتولى إدارة المرافق الأساسية إلى دولة متدخلة في مختلف المجالات والأنشطة الاقتصادية والخدماتية... إلخ، فقد أصبحت الدول المعاصرة تأخذ أيضاً بأسلوب اللامركزية الإدارية بصورتها الإقليمية والمرفقية لتوزيع وظائفها الإدارية بين الأجهزة المركزية والهيئات المحلية أو المصلحية المستقلة قصد تقريب الإدارة من المواطنين ورعاية شؤونهم المحلية؛ والجزائر كغيرها من هذه الدول تبنت نظام اللامركزية الإدارية عامة والإقليمية منها خاصة وسعت لتجسيدها من الناحية القانونية والعملية، من خلال إيجاد هيئات محلية ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاعتراف لها بممارسة العديد من الصلاحيات في مختلف المجالات نظراً لأهميتها وقدرتها على مراعاة وتلبية الاحتياجات والمتطلبات الأساسية للمواطنين، وإشراكهم في تسيير الشؤون العمومية وتحقيق التنمية في أقاليمهم المحلية، هذه الهيئات تتبلور في شكل جماعات محلية وتظهر تطبيقاتها حصراً في كل من البلدية والولاية، وقد حظيت باهتمام وتكريس دستوري وتشريعي منذ الاستقلال، حيث تم خصصها بنظام قانوني اختلف باختلاف طبيعة التوجه السياسي والاقتصادي السائد في الدولة.

وفي ظل تراكم الأعباء التنموية للدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية وزيادة تدخلاتها، وقصد تحقيق أكبر قدر من الأهداف المسطرة فقد لجأت إلى تقاسم هذه الأعباء مع وحداتها المحلية (البلدية والولاية) باعتبارها أقرب السلطات المحلية المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية والأدري باحتياجات ومتطلبات مواطنيها بما يتناسب وخصوصية كل منطقة وأولوياتها التنموية؛ وتبعاً لذلك فقد أصبحت الجماعات المحلية الشريك الأساسي والمحرك الرئيسي إلى جانب الدولة في بلورة برامج ومشاريع التنمية وتنفيذها، حيث شهدت هذه الوحدات عدة مراحل وتطورات قانونية منذ الاستقلال بهدف مواكبة الظروف والأوضاع التي تشهدها الدولة، ومحاوله تعزيز مكانتها والدور المنوط بها في تحقيق التنمية المحلية وضمان استدامتها واستمراريتها في شتى المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية، خاصة مع بروز التنمية المستدامة كنموذج تنموي حديث يهدف إلى التوفيق بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية، وتلبية احتياجات الأجيال الحالية دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها من الموارد استناداً لمبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة.

ونظرا لأهمية التنمية المستدامة كتوجه يمس الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمجتمع فقد أخذت الجزائر على عاتقها استهدافها من خلال تنظيمها والتأسيس لها بإدراجها في العديد من النصوص المتعلقة بالبيئة أو المنظمة لأحد المجالات الطبيعية وربطها بها، وكذا إشراك الجماعات المحلية في مساعي تحقيقها ومنحها الصلاحيات اللازمة في المجالات التي تشكل الجوانب الرئيسية للتنمية المستدامة (التنمية الاقتصادية، التنمية الاجتماعية وحماية البيئة)، ذلك أن تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي بكفاءة وفعالية يعد مسار لتحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة تقوم على تحقيق التوازن بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية.

انطلاقا مما سبق تقديمه، وقصد الإحاطة والتفصيل أكثر في الأطر الناظمة لعلاقة الجماعات المحلية بالتنمية المستدامة في الجزائر، ارتأينا تقسيم هذا الباب إلى فصلين (02) اثنين، بحيث نتطرق في (الفصل الأول) إلى الإطار النظري والتنظيمي للجماعات المحلية والتنمية المستدامة، ثم نتطرق في (الفصل الثاني) إلى الإطار الوظيفي للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة.

## الفصل الأول

### الإطار النظري والتنظيمي للجماعات المحلية والتنمية المستدامة

يهدف تقريب الإدارة من المواطن وتوزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية والهيئات المحلية، تأخذ الجزائر كغيرها من الدول في تنظيمها الإداري بأسلوب اللامركزية الإقليمية كأحد صور اللامركزية الإدارية لتسيير الشؤون المحلية، لما لهذا الأسلوب من أهمية نظرية وعملية، حيث يبنى على أساس دستوري ويتبلور في شكل جماعات محلية طبقا لنص المادة 17 الفقرة 01 و 02 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أن "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"؛ وقد حظيت كل من البلدية والولاية باهتمام دستوري وتشريعي منذ الاستقلال وبمكانة هامة في التنظيم السياسي والإداري الجزائري، باعتبارها أقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية للمواطنين وهمزة الوصل بينهم وبين السلطات المركزية، وكذا المجال الذي تتجسد فيه الديمقراطية المحلية والتشاركية من خلال مجالسها المحلية المنتخبة حسب نص المادة 16 الفقرة 02 و 03 من هذا التعديل.

وعليه فإنه في ظل تراكم الأعباء التنموية الاقتصادية والاجتماعية للدولة وزيادة تدخلاتها، فقد لجأت إلى تقاسم هذه الأعباء مع الجماعات المحلية قصد تحقيق أكبر قدر من الأهداف المسطرة، حيث أنيط بكل من البلدية والولاية ممارسة العديد من الوظائف التنموية في مختلف المجالات على المستوى المحلي، خاصة مع ظهور التنمية المستدامة كاستراتيجية تنموية مستحدثة تقوم على تحقيق التوازن والتوافق بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية وفقا لمبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة بين الأجيال الحاضرة والمستقبلية، والسعي نحو إشراك هذه الوحدات المحلية في تحقيقها ذلك أن تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي يعد مسار لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة.

وللتفصيل أكثر في مختلف الجوانب النظرية والتنظيمية لكل من الجماعات المحلية والتنمية المستدامة نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى بحثين، بحيث نتطرق إلى الإطار النظري والتنظيمي للجماعات المحلية (المبحث الأول)، ثم إلى الإطار النظري والتنظيمي للتنمية المستدامة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

## الإطار النظري والتنظيمي للجماعات المحلية

نظرا لمكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، فقد أولاها كل من المؤسس الدستوري والمشرع أهمية من خلال وضع نظام قانوني خاص بها واعتراف دستوري وتشريعي باستقلاليتها وبدورها في النهوض بالتنمية المحلية في جميع المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>، ولكون هذه الهيئات صورة من صور اللامركزية الإدارية وجزء لا يتجزأ عن الدولة تمارس مهامها تحت رقابة السلطة المركزية على المستوى المحلي، فقد كان من الضروري تحيين المنظومة القانونية التي تحكمها بصفة منتظمة ومستمرة بما يتلائم والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، على اعتبار أن التطور والتغيير الحاصل في مختلف النصوص الدستورية والتشريعية من شأنه تأصيل الجماعات المحلية وضمان نجاعتها في القيام بدورها خاصة في مجال التنمية المحلية المستدامة<sup>2</sup>.

وفي هذا الصدد فقد حظيت كل من البلدية والولاية باهتمام دستوري وتشريعي عبر مختلف الدساتير والنصوص القانونية المتعاقبة، والتي حاولت في كل مرة إبراز استقلاليتها وتطويرها وتعزيز صلاحياتها بصفتها أقرب السلطات المكلفة بتلبية متطلبات واحتياجات المواطنين على المستوى المحلي، وهمزة وصل بينهم وبين السلطات المركزية، ولذلك يلاحظ أن المعالجة القانونية لهذه الوحدات شهدت تطورات ومرت بعدة مراحل وإصلاحات وتعديلات مست مختلفة هيكلها عبر مختلف الدساتير والقوانين المتعاقبة، حتى تكيف مع مختلف الأوضاع التي تشهدها الدولة<sup>3</sup>.

ولإبراز هذا التطور سنتطرق إلى دراسة التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في الجزائر (المطلب الأول)، ثم إلى التنظيم التشريعي للجماعات المحلية في الجزائر (المطلب الثاني)، وأخيرا إلى التنظيم الإداري والوظيفي للجماعات المحلية في الجزائر (المطلب الثالث).

<sup>1</sup> - محمد الأمين كمال، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2018، ص 06.

<sup>2</sup> - بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية -، رسالة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010/2011، ص 09.

<sup>3</sup> - علي بودلال، عبد الكريم مسعودي، آليات تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مداخلة في إطار فعاليات المنتدى الدولي الثاني حول: "آليات تطوير الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة البلدة 02، الجزائر، يومي 20 و 21 أكتوبر 2014، ص 04.

## المطلب الأول

## التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في الجزائر

إضافة إلى ما تضمنته المواثيق الوطنية لسنة 1964 و سنة 1976 حول اللامركزية والأخذ بنظام الجماعات المحلية، فقد حظيت هذه الأخيرة باهتمام المؤسس الدستوري الجزائري، واعترفت بوجودها مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر منذ الاستقلال<sup>1</sup>؛ فلا شك أن الوجود الدستوري يضمن لكل من البلدية والولاية مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة المركزية واللامركزية، ويضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور التنموي المنوط بها في شتى المجالات للنهوض بالتنمية المحلية كمسار نحو تنمية وطنية شاملة ومستدامة، فلا يتصور وجود علاقة وثيقة بين الدولة والمواطنين إلا من خلال الدور الفعال لهذه الهيئات<sup>2</sup>.

وفي هذا الصدد عرفت الجزائر عدة دساتير وتعديلات مرافقة لها، كانت متباينة في محتواها والتوجه الإيديولوجي المستهدف عند الأخذ بها، تزامنا مع طبيعة النظام السياسي والاقتصادي السائد في الدولة، وقد كان للجماعات المحلية نصيب من المعالجة والاهتمام في هذه الدساتير، بحيث يمكن تصنيف هذه المعالجة وفق مرحلتين أساسهما طبيعة الحكم السائد، حيث شهدت كل مرحلة مجموعة من الدساتير، تضمنت المرحلة الأولى التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية (الفرع الأول)، في حين تضمنت المرحلة الثانية التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في ظل التعددية السياسية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية

بعد الاستقلال أخذت الجزائر بنظام الأحادية الحزبية ووحدة الحزب الحاكم من خلال اعتماد النهج الاشتراكي في طبيعة النظام السياسي والاقتصادي في الدولة خلال الفترة الممتدة من سنة 1962 إلى غاية سنة 1989، تخللها إصدار اثنين (02) من الدساتير، عولج من خلالها نظام اللامركزية عامة والجماعات المحلية خاصة بنوع من التباين والاحتشام بالنظر لخصوصيات المرحلة والفراغ القانوني والمؤسسي الذي شهدته الجزائر بعد الاستقلال، ويمكن التطرق لهذه المعالجة من خلال دستور 1963 (أولا)، ومن خلال دستور 1976 (ثانيا).

<sup>1</sup> - Fathi ZERARI, L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, THÈSE Présentée Pour Obtenir le Grade de Docteurat, École Doctorale de Droit, Spécialité: Droit Public Université de Bordeaux, France, 2018, p 17.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة 04، الجزائر، 2017، ص ص 350-351.

## أولاً: الجماعات المحلية في ظل دستور 1963

يعتبر دستور سنة 1963<sup>1</sup> أول دستور عرفته الجزائر منذ الاستقلال، اعتمد فيه على نظام الحزب الواحد وتبني النهج الاشتراكي في تسيير الدولة ومؤسساتها، وهو بذلك يعتبر دستور برنامج يغلب عليه الطابع الإيديولوجي، غير أنه لم يعمر طويلاً<sup>2</sup>، ليتم تجميده وتكليف المجلس الوطني التأسيسي بتعيين حكومة مؤقتة، والتشريع باسم الشعب، بالإضافة إلى إعداد دستور والتصويت عليه؛ وقد حاول المؤسس الدستوري من خلال هذا الدستور الأخذ بنظام اللامركزية والاعتراف بالجماعات المحلية عامة والبلدية بصفة خاصة، حيث تنص المادة 09 منه على أنه: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها، وتعتبر البلدية أساساً للمجموعات الترابية والاقتصادية والاجتماعية"، وهو نفس المضمون المنصوص عليه في نص المادة 96 الفقرة 01 من الدستور اليوغوسلافي كنتيجة للتوجه الاشتراكي المتبع آنذاك<sup>3</sup>؛ والملاحظ أن هذه المادة تضمنت تلميح لفكرة اللامركزية الإدارية، بالإضافة إلى إعفاء الولاية وتكريس البلدية وحدها كأساس لنظام الجماعات المحلية في الجزائر من خلال منحها فسحة من الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي الاعتراف بالبلدية كجهاز مستقل عن السلطة المركزية ولو بصورة نسبية.

إن معالجة نظام الجماعات المحلية في دستور 1963 كانت غير كافية عموماً، واتسمت بنوع من السطحية ما جعلها غير قادرة على تحقيق التحسيد الفعلي لهذه الهيئات ولاستقلاليتها، ولعل ذلك يعود لعدة عوامل أهمها حداثة الاستقلال ومحاولة الخروج من مخلفات الاستعمار، من خلال الاهتمام بإعادة بناء الدولة ومؤسساتها، وملاءم الفراغات التشريعية، والتركيز على الأولويات العامة والأساسية، لمواجهة التحديات التي تشهدها في شتى المجالات خاصة السياسية والاقتصادية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة في 08 ديسمبر 1963.

<sup>2</sup> - يرى المختصين والمعاصرين لتلك الفترة أن دستور 1963 لم يتعدى 23 يوماً عن إلغاءه من تاريخ صدوره.

<sup>3</sup> - كمال قاضي، البلدية في القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014/2013، ص ص 11-12.

<sup>4</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 31.

## ثانيا: الجماعات المحلية في ظل دستور 1976

لقد عرف صدور دستور 1976<sup>1</sup> تقريبا نفس الظروف التي شهدها دستور 1963، من خلال الأخذ بنظام الأحادية الحزبية وتبني النهج الاشتراكي في الدولة<sup>2</sup>؛ ومقارنة بسابقه يلاحظ أن دستور 1976 تطرق لنظام اللامركزية الإدارية عامة والجماعات المحلية ومجالسها المنتخبة خاصة بأكثر عمق وأهمية من خلال التوسيع من حجم المواد في هذا الإطار، حيث تنص المادة 34 منه على أنه: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"، إذ تعتمد سياسة اللامركزية وفق أحكام هذا الدستور على التوزيع الحكيم للصلاحيات والمهام وفق تقسيم منطقي للمسؤولية في إطار وحدة الدولة، وأن تستهدف في ذلك منح الجماعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بمهام تنمية المناطق التابعة لها بنفسها كمجهود مكمل لما تقوم به الدولة، إضافة إلى ذلك ومن حيث التمثيل فقد تم النص في هذا الدستور على أن المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات<sup>3</sup>.

وفيما يخص المعالجة الفعلية لنظام الجماعات المحلية، فقد تضمن دستور 1976 لأول مرة إقرار واعتراف صريح بوجود جماعات إقليمية للدولة حددها في كل من البلدية والولاية معا طبقا لنص المادة 34 الفقرتين 01 و02 التي تنص على أن: "المجموعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، وأن البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"؛ وعليه نلاحظ من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري في دستور 1976 اعترف صراحة وحصريا بوجود صنفين فقط من الجماعات المحلية هما الولاية والبلدية واعتبر هذه الأخيرة قاعدة الدولة وعرفها من خلال صلاحياتها التنموية، كما أنه وصف هذه الهيئات بالمجموعات الإقليمية للدولة؛ غير أنه ورغم ذلك فإن معالجة نظام الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) رفقة مجالسها المنتخبة ومدى استقلاليتها كهيئات مكلفة بتسيير الشؤون المحلية في شتى المجالات لم تكن كافية بالشكل الذي يمنحها حرية المبادرة

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97/76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

<sup>2</sup> - تنص المادة 10 من دستور 1976 على أن: "الاشتراكية هي خيار الشعب الذي لا رجعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق الوطني، وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني".

<sup>3</sup> - انظر المادة 07، المادة 08 الفقرة 01 والمادة 34 من دستور سنة 1976، المرجع السابق، ص 1294 - 1300.

في مجال تسيير شؤونها والاستجابة للمتطلبات والاحتياجات المحلية<sup>1</sup>، وذلك بالنظر للتوجه الإيديولوجي السائد في الدولة آنذاك والمعتمد على النهج الاشتراكي الذي يفرض وحدة الدولة والقرار، وعدم وجود استقلالية مطلقة للوحدات اللامركزية.

### الفرع الثاني: التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في ظل التعددية السياسية

نتيجة للأحداث التي شهدتها الجزائر نهاية الثمانينات والمتربة على تردي الأوضاع الأمنية، السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وقصور النظام المنتهج في تلك الفترة من احتواء الظروف الصعبة آنذاك تقرر إحداث إصلاحات جذرية في طبيعة النظام السياسي والاقتصادي من خلال تكريس الانفتاح السياسي واعتماد التعددية الحزبية، والتخلي عن النهج الاشتراكي، بالإضافة إلى إعادة النظر في تنظيم مؤسسات الدولة لاسيما اللامركزية الإقليمية ومكوناتها<sup>2</sup> بداية من سنة 1989 والتي لا تزال معالمها قائمة إلى الآن، وقد شهدت هذه الفترة عدة دساتير وتعديلات عاجلت نظام الجماعات المحلية بطريقة تتناسب والتوجه الإيديولوجي الجديد في الدولة، من خلال محاولة منح هذه الهيئات أهمية أكثر واستقلالية في تسيير شؤونها وممارسة صلاحياتها، وذلك من خلال كل من دستور 1989 (أولا)، دستور 1996 (ثانيا)، التعديل الدستوري لسنة 2016 (ثالثا)، وأخيرا التعديل الدستوري لسنة 2020 (رابعا).

### أولا: الجماعات المحلية في ظل دستور 1989

يعتبر دستور 1989<sup>3</sup> المنعرج الرئيسي في التغيير الجذري الذي عرفته الجزائر من الناحية السياسية والاقتصادية، بالتحول من الأحادية الحزبية والنهج الاشتراكي نحو الانفتاح السياسي والأخذ بنظام اقتصاد السوق، حيث لم يصدر هذا الدستور نتيجة ظروف عادية، وإنما لتلبية مطالب عميقة وكردة فعل للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتردية، الأمر الذي استلزم إدخال إصلاحات دستورية جذرية<sup>4</sup>؛ وقد تطرق دستور 1989 لمسألة اللامركزية من خلال عدة مواد في الفصل الثالث بعنوان "الدولة" من الباب الأول المعنون بعنوان "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، حيث تنص المادة 14 الفقرة 02 على أن: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه

<sup>1</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 32.

<sup>2</sup> - عبد القادر لحول، جهاد شريك، مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر، مجلة أفق للعلوم، المجلد 01، العدد 01، جامعة الجلفة، الجزائر، 2016، ص 289.

<sup>3</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

<sup>4</sup> - كمال قاضي، المرجع السابق، ص 16.

الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"، بالإضافة إلى الإقرار والاعتراف الصريح بالجماعات المحلية كوحدات إدارية لامركزية تتولى تسيير شؤون أقاليمها بواسطة مجالسها المنتخبة، وذلك من خلال النص على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية"، واعتبار المجالس المحلية المنتخبة قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>1</sup>.

من خلال استقراء المواد التي تضمنها دستور 1989 حول نظام الجماعات المحلية نجد أنه لم يختلف كثيرا عن ما تضمنه دستور 1976 في هذا الشأن، حيث تطرق لمسألة اللامركزية كنظام إداري قائم في الدولة، وتضمن اعتراف وإقرار صريح بوجود البلدية والولاية كجماعات إقليمية في الدولة، تمثل فيها البلدية الجماعة القاعدية، باستثناء تناوله لمصطلح الجماعات الإقليمية بدل مصطلح المجموعات الإقليمية الوارد في دستور 1976، وبالتالي يمكن القول أن معالجة نظام الجماعات المحلية ومدى استقلاليتها في دستور 1989 تميزت نوعا ما بالعمومية والسطحية، اقتضت على ثلاثة (03) مواد محدودة مثلما كان عليه الحال تقريبا في دستور 1976.

### ثانيا: الجماعات المحلية في ظل دستور 1996

لقد صدر دستور 1996<sup>2</sup> في ظل التوجه الجديد الذي أقره دستور 1989، وهو بذلك يعتبر امتداد لهذا الأخير، بحيث تضمن نفس البنود في مجال اللامركزية الإقليمية، من خلال الاستمرار في محاولة ترمين الجماعات المحلية واعتبارها من المسائل الأساسية والمحورية في الدولة<sup>3</sup>، وبالتالي فإن دستور 1996 تضمن تقريبا نفس المعالجة التي تطرق لها دستور 1989، سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، ولعل ذلك يعود لتشاركهما نفس الظروف وصدورهما في نفس الفترة، ويظهر ذلك من خلال الاعتراف صراحة بالبلدية والولاية كجماعات إقليمية ومجالسها المنتخبة ودورها في تسيير الشؤون العمومية المحلية، حيث تنص المادة 15 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية"، كما يعتبر من خلالها المجلس المحلي المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 15 و 16 من دستور 1989، المرجع السابق، ص 237.

<sup>2</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

<sup>3</sup> - إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جامعة الوادي، الجزائر، 2016، ص 197.

<sup>4</sup> - انظر المادة 16 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 10.

والملاحظ أن معالجة نظام الجماعات المحلية (البلدية والولاية) في دستور 1996 وإن كانت في ظروف خاصة تشهدها الدولة في ظل وجود أزمة ومعطيات تتطلب حلول أعمق، فإنها اتسمت بالعمومية وعدم التفصيل خاصة في مجال تمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية ومدى استقلاليتها وأدوارها المحلية، وذلك على غرار ما تضمنه دستور 1989 في هذا الإطار<sup>1</sup>.

### ثالثا: الجماعات المحلية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

لقد ارتكز التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>2</sup> في إعدادة على مشاورات موسعة شملت مختلف الفاعلين في شتى المجالات القانونية، السياسية والاجتماعية من الأحزاب، المنظمات الوطنية، الأساتذة والخبراء في القانون الدستوري وغيرهم من الفاعلين، وقد شهد العديد من التعديلات في مختلف الميادين، أما فيما يخص مسألة اللامركزية الإقليمية، وما كان مأمول ومنتظر أن يتضمنه هذا التعديل من معالجة لنظام الجماعات المحلية بصفتها الفاعل الأساسي للإصلاحات وفي تسيير الشؤون العمومية وإدارة التنمية المحلية، فإنه لم يختلف كثيرا في هذا الشأن عن دستور 1996 إلا من حيث الشكل<sup>3</sup>، من خلال التغيير الوارد في ترقيم المواد التي عاجلت الجماعات المحلية، وهو بذلك تضمن نفس الإقرار والتكريس الدستوري للجماعات المحلية ومجالسها المنتخبة، حيث تنص المادة 16 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية"، كما اعتبر من خلاله أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>4</sup>.

وما يلاحظ أنه مقارنة بما تضمنته الدساتير السابقة، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 تطرق للبلدية والولاية من خلال مصطلحين مختلفين، حيث تطرق لهما بصفتهم جماعات إقليمية من خلال نص المادة 16 السالفة الذكر، وتم التطرق لهما أيضا بصفتهم جماعات محلية من خلال إضافة هذا المصطلح في نص المادة 15 الفقرة 03 التي تنص على أنه: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".

<sup>1</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 34.

<sup>2</sup> - القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

<sup>3</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 35.

<sup>4</sup> - انظر المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 08.

## رابعاً: الجماعات المحلية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

بهدف إعادة النظر في البناء الدستوري للدولة ومؤسساتها سواء من حيث الشكل أو المضمون، بادرت السلطة بمراجعة الدستور من خلال تكليف مجموعة من الخبراء والأساتذة بذلك، حيث صدر التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>1</sup> والذي تم التصويت عليه في الفاتح من نوفمبر 2020 بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي، وقد تضمن في نص المادتين 16 و 17 تقريرا نفس المعالجة الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، وأن مجالسها المحلية المنتخبة تشكل قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، غير أن ما نلاحظه في هذا الإطار هو التغيير الوارد في المصطلحات من خلال اعتماد وتوحيد مصطلح الجماعات المحلية بدل الجماعات الإقليمية، وكذا إضافة فقرة ثالثة لنص المادة 17 تتكلم عن إمكانية خص القانون بعض البلديات المعزولة والمحرومة والأقل تنمية بتدابير خاصة من شأنها تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي لهذه البلديات، والتكفل الأفضل باحتياجات سكانها.

وعليه من خلال التطرق للمعالجة التي تضمنتها مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال بشأن الجماعات المحلية، يمكن القول أنه باستثناء دستور 1963 الذي تطرق فقط للبلدية كجماعة محلية وقاعدية في الدولة، فإن باقي الدساتير والتعديلات التي شهدتها بما فيها آخر تعديل لسنة 2020 قد عاجلت نظام الجماعات المحلية في كل من البلدية والولاية واعتبرت البلدية هي الجماعة القاعدية، ما يترتب على ذلك أن إنشاء هذه الوحدات يكون بموجب قانون، وأن تشكيل مجالسها المحلية يكون عن طريق الانتخاب<sup>2</sup>، كما يلاحظ أن موضوع الجماعات المحلية لم يمنح ذلك الاهتمام الدستوري اللازم، بحيث لم تعرف هذه الوحدات ترقية على المستوى الدستوري، ما يجعلها مفتقرة للضمانات الدستورية على اعتبار أن معالجتها كانت سطحية وعامة تتكلم عن تحديدها ووجودها وحصصها في هيئتين فقط، على الرغم من كونها المحرك الرئيسي والفعال في تسيير الشؤون العمومية المحلية والنهوض بالتنمية المحلية، وكمناطق لمسار تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

<sup>2</sup> - فاطمة الزهراء تيشوش، خديجة بقشيش، الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية الإدارية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 01، جامعة الأغواط، الجزائر، 2016، ص ص 380-381.

<sup>3</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 34.

## المطلب الثاني

## التنظيم التشريعي للجماعات المحلية في الجزائر

لقد اكتفت الدساتير التي شهدتها الجزائر بتكريس الوجود المادي للجماعات المحلية كوحدات إدارية لامركزية على المستوى المحلي تاركة مجال المعالجة التفصيلية للنصوص التشريعية المنظمة لها، وفي هذا الصدد شهدت الجماعات المحلية مرحلة انتقالية ولم ترى هذه النصوص النور إلا بعد مرور مدة زمنية من الاستقلال بالنظر إلى الفراغ التشريعي والمؤسسي التي عرفته الدولة ومؤسساتها في تلك الفترة، الأمر الذي دفع بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية بموجب القانون رقم 152/62<sup>1</sup>؛ ومع صدور دستور 1963 وبداية نشاط مؤسسات الدولة والعمل بالتشريعات الوطنية، شهدت بعد ذلك كل من البلدية والولاية عدة مراحل تخللتها مجموعة من المواثيق والنصوص التشريعية التي حددت تنظيمها ونظام عملها، بحيث تميز كل قانون بالظروف التي صدر فيها وطريقة معالجته لهذه الهيئات بالنظر لأهميتها ومدى الأخذ بها في تسيير الشؤون العمومية والنهوض بالتنمية المحلية، وللتفصيل أكثر في كيفية معالجة هذه النصوص لنظام الجماعات المحلية، سنتطرق إلى التنظيم التشريعي للبلدية (الفرع الأول)، ثم إلى التنظيم التشريعي للولاية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: التنظيم التشريعي للبلدية

بعد الاستقلال شهدت البلدية نفس الأزمة التي مست باقي المؤسسات العمومية في الدولة نتيجة الفراغ الذي عرفته من جراء مغادرة الموظفين الأوروبيين من جهة، وغياب الإطارات الجزائرية من جهة أخرى، الأمر الذي دفع بالسلطة آنذاك إلى محاولة بناء الإدارة المحلية من خلال إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية، وكذا إعادة تنظيم البلديات بتخفيض عددها من 1578 بلدية إلى 676 بلدية بموجب المرسوم رقم 189/63 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات<sup>2</sup> من أجل التخفيف من حدة العجز المالي وتغطية النقص الحاصل في الموارد المالية والبشرية، في مرحلة أطلق عليها بمرحلة التجميع<sup>3</sup>؛ ونظرا لأهمية البلدية في النظام السياسي والإداري الجزائري كونها تشكل الخلية الأساسية في الدولة ونواتها على المستوى المحلي، والوسيلة الفعالة للنهوض بالتنمية المحلية، وفي تسيير وإدارة الشؤون المحلية للمواطنين وتعزيز مشاركتهم في تحقيق الصالح

<sup>1</sup> - ألغي هذا القانون فيما بعد بموجب الأمر رقم 29/73، المؤرخ في 25 جويلية 1973، الجريدة الرسمية، العدد 62، الصادرة في 03 أوت 1973.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 189/63، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة في 16 ماي 1963.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة 01، الجزائر، 2012، ص ص 108-109.

العام<sup>1</sup>، فقد حظيت بعد المرحلة الانتقالية التي شهدتها وغياب القوانين المنظمة لها بمعالجة تشريعية هامة سواء في ظل الأحادية الحزبية والنهج الاشتراكي أو في ظل التعددية والانفتاح السياسي، وذلك من خلال كل من الميثاق البلدي لسنة 1966 (أولا)، الأمر رقم 24/67 (ثانيا)، القانون رقم 08/90 (ثالثا)، والقانون رقم 10/11 (رابعا).

### أولا: البلدية في ظل الميثاق البلدي لسنة 1966

يعتبر هذا الميثاق أول وثيقة قانونية رسمية تتعلق بالهيئات المحلية عامة والبلدية بصفة خاصة، حيث تمت المصادقة عليه من طرف مجلس الثورة بتاريخ 28 أكتوبر 1966 لتغطية الفراغ القانوني في تنظيم وتسيير البلدية<sup>2</sup>، وإصلاحها كجماعة قاعدية مجسدة للامركزية في الدولة على المستوى المحلي، وقد ورد في هذا الميثاق أن للبلدية صلاحية اتخاذ القرارات المفيدة في نطاق صلاحياتها دون الرجوع مسبقا إلى الدولة ودون تدخل هذه الأخيرة للحلول محلها في اتخاذ مثل هذه القرارات أو تعديلها، مع وجوب ممارسة الرقابة عليها في حدود ما يسمح به القانون وبكيفية تتطابق ومفهوم اللامركزية<sup>3</sup>.

ولقد تم تعريف البلدية في هذا الميثاق بأنها الخلية الأساسية في تنظيم الدولة بكونها الإدارة الأقرب من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم اليومية، بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري للدولة، وتكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي تلبي الحاجات والمتطلبات الأساسية للسكان؛ والملاحظ على هذا التعريف أن السلطات آنذاك جعلت من البلدية هي الخلية الأساسية في بناء الإدارة الجزائرية لكونها وحدة مدججة في الدولة ومكرسة لخدمة المواطنين، ووحدة فاعلة للنهوض بالتنمية المحلية، غير أنه وفي ظل الظروف التي سادها انسداد سياسي وغياب دستور مرجعي، فإن الإصلاحات التي عرفتها البلدية من خلال هذا الميثاق لم تعرف النجاح، ما استدعى ضرورة وضع قانون خاص بالبلدية يتماشى مع التوجه الإيديولوجي القائم على وحدة الحزب الحاكم والنهج الاشتراكي في الدولة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عبد القادر مختاري، أثر النظام القانوني للجماعات المحلية على اللامركزية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 01، العدد 01، جامعة الجلفة، الجزائر، 2016، ص 19.

<sup>2</sup> - كمال قاضي، المرجع السابق، ص 23.

<sup>3</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 37-38.

<sup>4</sup> - صيرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2015/2016، ص 44.

## ثانيا: البلدية في ظل الأمر رقم 24/67

باعتبار البلدية الخلية الأساسية والجماعة القاعدية في الدولة وأقرب سلطة إدارية للمواطنين، ويهدف إشراكها في المهام الاقتصادية والاجتماعية الجديدة والعمل على تحديد مختلف مسؤولياتها في تسيير الشؤون العمومية والنهوض بالتنمية المحلية والوطنية، كان لزاما التفكير في إنشاء قانون خاص بالبلدية بعد الفراغ التشريعي الذي شهدته بعد الاستقلال، وهو ما تحقق من خلال صدور الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، والذي بموجبه أصبح للبلدية مجلس منتخب يديرها، كما أشار هذا الأمر إلى تعديل الحدود الإقليمية للبلديات من خلال إنشاء بلديات جديدة وإدماج وضم بلديات مع بلديات أخرى<sup>2</sup>، من أجل تفعيل دورها خاصة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي<sup>3</sup>.

هذا ويعتبر الأمر رقم 24/67 أول تشريع خاص بالبلدية بعد الاستقلال، وهو بذلك يعتبر أساس التنظيم البلدي في الجزائر، وعبرة عن محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري وفقا لما ورد في ميثاق البلدية<sup>4</sup>، وقد تميز بتأثره بنموذجين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي، بحيث يظهر التأثير بالنموذج الفرنسي فيما يتعلق بإطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العلاقة التاريخية وعامل الاستعمار، في حين يظهر التأثير بالنموذج اليوغسلافي من خلال وحدة المصدر الإيديولوجي بتبني النهج الاشتراكي واعتماد نظام الحزب الواحد، ومنح الأولوية في مجال التسيير لفائدة العمال والفلاحين حسب ما تضمنه بيان أسباب إصدار هذا القانون<sup>5</sup>؛ وباستقراء أحكام هذا الأمر نجد أنه يتضمن 287 مادة موزعة على أربعة (04) كتب تتعلق بتنظيم البلدية، اختصاصاتها، ماليتها، والأحكام الملحقه.

**1- تعريف البلدية في الأمر رقم 24/67:** طبقا لنص المادة 01 من هذا الأمر فإن "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية"، كما أن لها اسم ومقر، ويتم إدارتها وتسييرها من طرف المجلس الشعبي البلدي المنتخب، الذي يتكون من نواب بلديين<sup>6</sup>، ومن خلال هذا التعريف يلاحظ

<sup>1</sup> - الأمر رقم 24/67، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 17 جانفي 1967.

<sup>2</sup> - انظر المادة 03 من نفس الأمر، ص ص 93 - 94.

<sup>3</sup> - نور الدين بلقيل، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية - دراسة ميدانية بولاية المسيلة وباتنة-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، الجزائر، 2019/2018، ص ص 71-72.

<sup>4</sup> - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 42.

<sup>5</sup> - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 355.

<sup>6</sup> - انظر المادة 02 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 93.

الصلاحيات الواسعة والمهام الموكلة للبلدية، في مقابل عدم منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا بالنظر للنهج الاشتراكي القائم على وحدة الدولة آنذاك.

**2- هيئات البلدية في الأمر رقم 24/67:** تشتمل البلدية حسب الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي على ثلاث هيئات تتمثل فيما يلي:

**أ- المجلس الشعبي البلدي:** هو عبارة عن هيئة منتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري من طرف الناخبين على مستوى البلدية، ويتكون عدد أعضائه من 09 إلى 39 عضو بحسب عدد سكان البلدية.

**ب- الهيئة التنفيذية البلدية:** هي عبارة عن هيئة يتم انتخابها من طرف المجلس الشعبي البلدي، وتضم رئيس المجلس الشعبي البلدي ومجموعة من النواب يتم تحديد عددهم بحسب عدد سكان البلدية<sup>1</sup>.

**ج- رئيس المجلس الشعبي البلدي:** ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف المجلس الشعبي البلدي ومن بين أعضائه، وله صفة الازدواجية في الاختصاص، حيث يمارس مهامه بصفته ممثلا للدولة من جهة، وبصفته ممثلا للبلدية من جهة أخرى<sup>2</sup>.

**3- تدخلات البلدية في الأمر رقم 24/67:** لقد خص المشرع البلدية في الأمر رقم 24/67 بالعديد من التدخلات في شتى المجالات خاصة ذات الطابع التنموي منها، ما يعكس النهج الاشتراكي المعتمد آنذاك، وقد تم التطرق لها في الباب الأول بعنوان "التنمية الاقتصادية والاجتماعية" من الكتاب الثاني بعنوان "اختصاصات البلدية"<sup>3</sup>، وقد وردت هذه التدخلات في ثمانية (08) مجالات كما يلي:

- في مجال التجهيز والاستثمار (المواد من 135 إلى 139)؛

- في مجال التنمية الفلاحية (المواد 140 و 141)؛

- في مجال التنمية الصناعية وتنمية الصناعة التقليدية (المواد 142 و 143)؛

- في مجال التوزيع والنقل (المواد من 144 إلى 146)؛

<sup>1</sup> - انظر المواد 116، 117، و 118 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 101.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 42.

<sup>3</sup> - انظر الفصل الأول "التنمية الاقتصادية والاجتماعية" من الكتاب الثاني "اختصاصات البلدية" من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 102 - 104.

- في مجال التنمية السياحية (المواد من 147 إلى 155)؛
- في مجال السكن والإسكان (المواد من 156 إلى 158)؛
- في مجال الإنعاش الثقافي والاجتماعي (المواد من 159 إلى 166)؛
- في مجال الحماية المدنية (المواد من 167 إلى 170).

وفي إطار التغييرات التي طرأت على التوجيهات السياسية والاقتصادية الكبرى في الدولة، تم تعديل الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية بموجب القانون 109/81<sup>1</sup> في عدة مجالات استندت أساسا على القواعد المتعلقة بالثورة الزراعية والتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ومن أهم التعديلات التي جاء بها هذا القانون تلك المتعلقة بالنظام الانتخابي، وإشراك البلدية في الثورة الزراعية والتسيير الاشتراكي والتي تم تنظيمها بموجب المرسوم رقم 164/81 المتضمن القانون الأساسي للقرية الاشتراكية<sup>2</sup>، الذي نص على إنشاء فروع بلدية على مستوى كل قرية يرأسها مندوب بلدي ويساعده في ذلك لجنة استشارية يتراوح عدد أعضائها بين 09 و15 عضو بحسب عدد سكان القرية<sup>3</sup>؛ وعليه يتبين أن هدف المشرع من وراء تعديله للأمر رقم 24/67 هو إدخال إصلاحات على البلدية نظرا للمشاكل التي شهدتها آنذاك ومحاولة تطويرها في مختلف الميادين، بالإضافة إلى ضبط بعض الإجراءات القانونية المتعلقة بتنظيم البلدية من خلال نقل جميع المواد المتعلقة بالنظام الانتخابي إلى قانون خاص بالانتخابات، والعمل على تعزيز دورها في مجال التنمية<sup>4</sup>، وما يمكن ملاحظته أيضا أن المشرع الجزائري حافظ على التوجه الاشتراكي للدولة وجعل البلدية جزءا وفاعلا أساسيا في هذا النظام على المستوى المحلي.

### ثالثا: البلدية في ظل القانون رقم 08/90

لقد كان لصدور دستور 1989 والتغييرات الجذرية التي أحدثتها في طبيعة النظام السياسي والاقتصادي من خلال التحلي عن نظام الحزب الواحد والنهج الاشتراكي، والتحول نحو التعددية الحزبية والانفتاح نحو اقتصاد السوق

<sup>1</sup> - القانون رقم 09/81، المؤرخ في 04 جويلية 1981، المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 07 جويلية 1981.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 164/81، المؤرخ في 25 جويلية 1981، المتضمن القانون الأساسي للقرية الاشتراكية الفلاحية، الجريدة الرسمية، العدد 30، الصادرة في 28 جويلية 1981.

<sup>3</sup> - أسية حمور، استقلالية البلدية بين الطرح القانوني والممارسة العملية - دراسة حالة بلديتي واد السمار وبوروية- (2005-2011)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2013/2012، ص ص 106-107.

<sup>4</sup> - صيرينة بوقلمون، المرجع السابق، ص 46.

وتبني النظام الليبرالي، تأثير مباشر على نظام الجماعات المحلية عامة والبلدية بصفة خاصة، ذلك أن القطيعة السياسية مع نظام الأحادية استوجبت القطيعة مع المبادئ القانونية القائمة في ظلها، وتغييرها بما يتناسب والتوجه السياسي الجديد من خلال إعادة النظر في المنظومة القانونية المحلية، كان في مقدمتها إلغاء الأمر رقم 24/67 وإصدار القانون رقم 08/90<sup>1</sup> بهدف منح نفس جديد للبلدية، خاصة مع التنظيم الإقليمي الوارد سنة 1984 بموجب القانون رقم 67/84<sup>2</sup> والذي تم من خلاله ارتفاع عدد البلديات إلى 1541 بلدية على المستوى الوطني، باعتبار أن الديمقراطية المحلية أصبحت رهان يفرضه التطور المستمر للمجتمع في كل المناحي السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وغيرها<sup>3</sup>؛ وفي هذا الصدد يعتبر القانون رقم 08/90 أول قانون خاص بالبلدية في مرحلة التعددية السياسية، بحيث تضمن في طياته تحقيق عدة أهداف أهمها التكريس الحقيقي للمسار الديمقراطي، بفتح المجال أمام المواطنين لاختيار ممثليهم في المجالس البلدية المنتخبة، وتوسيع صلاحيات هذه الأخيرة، بالإضافة إلى توضيح العلاقة بين المجالس المحلية المنتخبة والإدارة المركزية، ودعم روح الشفافية في التنظيم والتسيير المحلي<sup>4</sup>.

وبخلاف الأمر رقم 24/67 الذي كان يمنح الأولوية لفئة العمال والفلاحين، فإن القانون رقم 08/90 أقر المساواة بين جميع الفئات في المجتمع، حيث لم يمنح الأولوية على حساب فئة أخرى، بالإضافة إلى فتح المجال أمام المواطنين لحضور أشغال مداورات المجلس الشعبي البلدي بهدف تحقيق الشفافية في تسيير شؤون البلدية<sup>5</sup>؛ وباستقراء أحكام هذا القانون يلاحظ أنه تضمن 186 مادة موزعة على سبعة (07) أبواب تتعلق بتنظيم البلدية، هيئاتها، صلاحياتها، إدارتها، وماليتها، بالإضافة إلى بعض الأحكام الخاصة والختامية.

**1- تعريف البلدية في القانون رقم 08/90:** طبقا لنص المادة 01 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية فإن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون"، كما أن للبلدية اسم ومقر ومركز خاص بها على مستوى إقليمها، ويديرها مجلس شعبي بلدي مشكل عن طريق الانتخاب بالإضافة إلى هيئة تنفيذية<sup>6</sup>؛ ومن خلال هذا التعريف نلاحظ أن المشرع تدارك النقص الوارد في تعريف البلدية بالأمر

<sup>1</sup> - القانون رقم 08/90، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أفريل 1990.

<sup>2</sup> - القانون رقم 09/84، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.

<sup>3</sup> - نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2006/2007، ص 10.

<sup>4</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 42.

<sup>5</sup> - محمد رغيس، دراسة نقدية لقانون البلدية 10/11 بالجزائر وآليات تفعيله، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2015/2016، ص 111.

<sup>6</sup> - انظر المواد 02 و 03 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 488.

24/67 من خلال اعترافه صراحة بتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ما يوضح التوجه الجديد القائم على تعزيز استقلالية البلدية ودورها في التنمية، بصفتها القاعدة الأساسية ونواة الدولة على المستوى المحلي.

**2- هيئات البلدية في القانون رقم 08/90:** حسب نص المادة 13 من هذا القانون فإن للبلدية هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

**أ- المجلس الشعبي البلدي:** لقد ورد تنظيم المجلس الشعبي البلدي في الفصل الأول من الباب الثاني من القانون رقم 08/90، حيث يتم تشكيله كليا بواسطة الانتخاب وذلك من خلال مراعاة القواعد الديمقراطية كالتناسب بين عدد المنتخبين وعدد سكان البلدية، بالإضافة إلى دورية العهدة الانتخابية، وتمثيل كافة التيارات السياسية المشكلة له في اللجان البلدية<sup>1</sup>، ويتراوح عدد أعضائه من 07 إلى 33 عضو بحسب عدد السكان، مع العلم أنه ونظرا للأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر آنذاك فإن معظم المجالس المحلية التي تم تشكيلها من خلال الانتخابات المحلية في جوان 1990 قد تم حلها بصفة كلية بموجب عدة مراسيم بداية بالمرسوم التنفيذي رقم 142/92 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية<sup>2</sup> والمرسوم التنفيذي رقم 143/92 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية<sup>3</sup>، ليتم تعويضها في مرحلة انتقالية بنظام مندوبيات التنفيذية على مستوى البلديات<sup>4</sup>، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 162/95 المتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية والولائية التي انتهت مدة مهمتها<sup>5</sup>.

**ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يشكل رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للبلدية، والتي تكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، ويساعده في ذلك نائب أو أكثر، على أن يتم اختياره وتعيينه من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد ومن بين أعضائها<sup>6</sup>، وذلك لمدة عهدة انتخابية مقررة بخمسة (05) سنوات، وهو بذلك يمارس مهامه بصفته ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى.

<sup>1</sup> - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 20.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 142/92، المؤرخ في 11 أبريل 1992، المتضمن حل المجالس الشعبية المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 12 أبريل 1992.

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 143/92، المؤرخ في 11 أبريل 1992، المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 12 أبريل 1992.

<sup>4</sup> - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 22.

<sup>5</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 162/95، المؤرخ في 06 جوان 1995، المتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية والولائية التي انتهت مدة مهمتها، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 14 جوان 1995.

<sup>6</sup> - انظر المواد 47 و 48 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 492.

- 3- تدخلات البلدية في القانون رقم 08/90:** لقد وردت اختصاصات البلدية في الباب الثالث من القانون رقم 08/90 بعنوان "صلاحيات البلدية" في سبعة (07) مجالات غلب عليها الطابع التنموي، وذلك كما يلي<sup>1</sup>:
- في مجال التهيئة والتنمية المحلية (المواد من 86 إلى 89)؛
  - في مجال التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز (المواد من 90 إلى 96)؛
  - في مجال التعليم الأساسي وما قبل المدرسي (المواد من 97 إلى 99)؛
  - في مجال الأجهزة الاجتماعية والجماعية (المواد من 100 إلى 105)؛
  - في مجال السكن (المادة 106)؛
  - في مجال حفظ الصحة والنظافة والمحيط (المواد 107 و 108)؛
  - في مجال الاستثمارات الاقتصادية (المواد 109 و 110).

ومن خلال استقراء ما تضمنته أحكام القانون رقم 08/90، نجد أنه بالرغم من محاولته تكريس استقلالية البلدية ومنحها الشخصية المعنوية، والحفاظ على التوازن السياسي للمجالس الشعبية البلدية في ظل مرحلة التعددية الحزبية من جهة، فإنه من جهة أخرى فتح نوعا ما مجال الصراع السياسي داخل هذه المجالس، خاصة من خلال تطبيق نص المادة 55 منه والتي تتعلق بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه عن طريق اقتراع علي بعدم الثقة بعد موافقة أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي نتج عنه دخول عدة بلديات في صراع بين أعضاء مجالسها، ما أثر سلبا على قيام البلديات بمهامها وممارسة أدوارها التنموية، ولعل ذلك يعود لحداثة التجربة التشريعية في حقبة التعددية السياسية على مستوى البلدية بموجب هذا القانون<sup>2</sup>.

ووفقا للمعطيات السابقة، وفي محاولة لتصحيح بعض الاختلالات تم تعديل القانون رقم 08/90 بموجب الأمر رقم 03/05<sup>3</sup> لاسيما فيما يخص أحكام المادة 34 التي تتعلق بجل وتجديد المجلس الشعبي البلدي، وذلك

<sup>1</sup> - لمزيد من التفصيل انظر الباب الثالث "صلاحيات البلدية" من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص ص 495-497.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 112.

<sup>3</sup> - الأمر رقم 03/05، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المعدل والمتمم للقانون رقم 08/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.

بهدف إيجاد حلول لاضطرابات المجالس الشعبية البلدية، خاصة بعد تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة سنة 2000 والتي كان من أهم المهام الموكلة لها تكريس اللامركزية في التسيير وإعادة الاعتبار للجماعات المحلية<sup>1</sup>.

#### رابعا: البلدية في ظل القانون رقم 10/11

بعد الانتقال من مرحلة سادت في أغلبها الظروف الطارئة والانسداد والتحفظ إلى مرحلة مغايرة يسودها استقرار النظام السياسي في الجزائر، وبعد حوالي عشرون (20) سنة من تطبيق القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، ونظرا للثغرات والاختلالات التي ميزت هذا القانون وعدم قدرته على تسوية الإشكالات التي تعترض البلدية<sup>2</sup>، وكذا ظهور بعض المستجدات على الساحة السياسية الوطنية، قد أدى إلى ضرورة إدخال تعديلات على المنظومة التشريعية المحلية، كان في مقدمتها إصدار القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>3</sup>، والذي حمل في طياته جملة من الإصلاحات الجوهرية التي من شأنها زيادة فاعلية البلديات وتعزيز دورها في النهوض بالتنمية على المستوى المحلي<sup>4</sup>، وذلك بالنظر لأهمية البلدية باعتبارها الجماعة المحلية والقاعدية في الدولة، وجوهر الديمقراطية المحلية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وفاعل أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في إدارة الإقليم وتحقيق انشغالات التنمية المحلية.

ويعود إلغاء القانون رقم 08/90 وإصدار القانون 10/11 إلى دواعي وأسباب من أهمها عدم قدرة القانون رقم 08/90 على استيعاب كل التوترات التي تحدث على مستوى البلديات ما أدى إلى سوء تسييرها، والتدني المستمر في نوعية المرافق العامة المحلية، بالإضافة إلى تدهور الإطار المعيشي للمواطن، الأمر الذي دفع بضرورة الانتقال إلى مرحلة أخرى نوعية في مجال التنظيم والتسيير حتى تكون البلدية الفاعل الأبرز والهام في إصلاح وترقية المجتمع<sup>5</sup>.

ومقارنة بالقانون رقم 08/90 الذي تضمن 186 مادة، فإن القانون رقم 10/11 قد جاء وفي جعبته 220 مادة موزعة على خمسة (05) أقسام، تتضمن الأحكام التمهيديّة الخاصة بالبلدية، صلاحيات البلدية، الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية، مالية البلدية، والتضامن بين البلديات، بالإضافة إلى بعض الأحكام

<sup>1</sup> - عبد القادر مختاري، المرجع السابق، ص 19.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، الجوانب النظرية والقانونية للبلدية كفاعل أساسي في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار فعاليات ملتقى وطني حول "إصلاح نظام التمويل المحلي ودوره في تفعيل التنمية المحلية"، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تيارت، الجزائر، يوم 18 ديسمبر 2019، ص 08.

<sup>3</sup> - القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

<sup>4</sup> - سليمة حمادو، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2012، ص ص 142-143.

<sup>5</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 356-358.

الانتقالية والختامية؛ وعليه فإنه باستقراء أحكام القانون رقم 10/11 باعتباره آخر تشريع ينظم البلدية يمكن تعريف البلدية وإبراز خصائصها، بالإضافة إلى تحديد هيئاتها وأهم صلاحياتها.

**1- تعريف البلدية في القانون رقم 10/11:** تنص المادة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"، كما أنها القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وإطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ولها اسم وإقليم ومقر رئيسي<sup>1</sup>؛ والملاحظ على هذا التعريف أن هناك نوع من التطابق بين تعريف البلدية في هذا القانون وذلك الوارد في القانون السابق رقم 08/90، حيث تم تكريس تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وجعلها الجماعة القاعدية في الدولة ومكان ممارسة المواطنة ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية بواسطة المجالس المنتخبة، وذلك كتوجه يعكس رغبة المشرع في تعزيز اللامركزية وترقية مكانة البلدية في النظام السياسي والإداري الجزائري.

**2- خصائص البلدية:** تتمتع البلدية بالعديد من الخصائص التي تميزها، تتمثل أهمها فيما يلي:

- البلدية هي هيئة إدارية لامركزية إقليمية مكرسة دستوريا، وأقرب سلطة مكلفة بتلبية انشغالات المواطنين على المستوى المحلي، وهمزة الوصل بينهم وبين السلطات المركزية؛

- نظام البلدية هو صورة فريدة ووحيدة للامركزية الإدارية المطلقة، على اعتبار أن كل أعضاء هيئات البلدية ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب<sup>2</sup>؛

- للبلدية دور هام ومحوري للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي بالنظر للصلاحيات والمهام الواسعة الموكلة لها بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية؛

- خضوع البلدية في ممارسة مهامها لرقابة السلطة الوصية ممثلة في الوالي، بحيث لا تتمتع بالاستقلالية المطلقة وإنما باستقلالية نسبية لضمان عدم خروجها عن السياسة العامة المرسومة في الدولة<sup>3</sup>.

**3- هيئات البلدية في القانون رقم 10/11:** مقارنة بهيئات البلدية في القانون 08/90 والمتمثلة في هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنه طبقا لنص المادة 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية،

<sup>1</sup> انظر المواد 02 و 03 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 07.

<sup>2</sup> بن عثمان شويح، المرجع السابق، ص 13.

<sup>3</sup> عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، الجوانب النظرية والقانونية للبلدية كفاعل أساسي في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 05-06.

تتوفر هذه الأخيرة على ثلاث (03) هيئات كما يلي: هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، على أن تمارس هذه الهيئات أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>1</sup>.

**4- تدخلات البلدية في القانون رقم 10/11:** وردت تدخلات البلدية في الباب الثاني بعنوان "صلاحيات البلدية" من القسم الثاني المعنون ب "صلاحيات البلدية" من هذا القانون، وذلك في أربعة (04) مجالات كما يلي<sup>2</sup>:

- في مجال التهيئة والتنمية (المواد من 107 إلى 112)؛

- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز (المواد من 113 إلى 121)؛

- في مجال نشاطات البلدية الاجتماعية والثقافية (المادة 122)؛

- في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية (المواد 123 و124)؛

ومن خلال استقراء أحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، يلاحظ أن المشرع قد حاول من خلاله تعزيز مكانة البلدية وترقيتها من خلال منحها الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، بالإضافة إلى منحها صلاحيات وتدخلات واسعة خاصة في مجال التنمية، غير أن هذا القانون وبصفة عامة لم يختلف كثيرا عن القانون رقم 08/90 سواء من حيث الشكل أو المضمون<sup>3</sup>؛ ومن جهة أخرى يلاحظ أيضا أن القانون رقم 10/11 قد تضمن الكثير من الإحالات في تطبيق عدة مواد إلى التنظيم، ولعل ذلك يعود للاختصاصات والمهام الواسعة والمتنوعة للبلدية التي خصها بها هذا القانون في العديد من المجالات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي والمالي، وغيرها من المجالات الأخرى خاصة المتعلقة بالتنمية منها<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: التنظيم التشريعي للولاية

تشكل الولاية الجماعة المحلية الثانية إلى جانب البلدية في النظام السياسي والإداري الجزائري طبقا لما تضمنته مختلف النصوص الدستورية الصادرة من اعتراف وتكريس دستوري لوجودها كوحدة إدارية لامركزية، ومثلها مثل البلدية وباقي الهيئات الأخرى في الدولة، فقد عرفت الولاية أزمة حادة بعد الاستقلال كون التنظيم الموروث عن الاستعمار لم

<sup>1</sup> - سيتم التفصيل في هذه الهيئات في المطلب الثالث من هذا البحث.

<sup>2</sup> - لمزيد من التفصيل انظر الباب الثاني "صلاحيات البلدية" من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص ص 117-119.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 44.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 117-121.

يتمشى مع الواقع الجديد والنتائج عن الاستقلال، بالإضافة إلى الفراغ التشريعي وانعدام العنصر البشري نظير مغادرة الموظفين الأوروبيين آنذاك، ما دفع بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية بموجب القانون رقم 157/62 لتغطية هذا الفراغ<sup>1</sup>، واتخاذ بعض التدابير والإجراءات لتسيير هذه المرحلة الانتقالية تمثلت أساسا في تدعيم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي)، وإنشاء بعض اللجان والهيئات العمالية ذات طابع جهوي للتدخل الاقتصادي والاجتماعي لها أدوار استشارية وتضم ممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي)، وذلك لضمان قدر معين من التمثيل الشعبي<sup>2</sup>؛ وباعتبار الولاية هيئة عمومية إقليمية تهدف إلى تقديم الخدمات العمومية للمواطنين وتلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم الأساسية، والنهوض بالتنمية على المستوى المحلي<sup>3</sup>، وإضافة إلى المعالجة الدستورية، فقد حظيت الولاية بمعالجة تشريعية هامة منذ الاستقلال بالتزامن والمعالجة التشريعية للبلدية، سواء في ظل الأحادية الحزبية والنهج الاشتراكي أو في ظل التعددية والانفتاح السياسي، وذلك من خلال كل من ميثاق الولاية لسنة 1969 (أولا)، الأمر رقم 38/69 (ثانيا)، القانون رقم 08/90 (ثالثا)، والقانون رقم 07/12 (رابعا).

### أولا: الولاية في ظل ميثاق الولاية لسنة 1969

لقد أدت الإصلاحات التي أدخلها المشرع على المستوى المحلي بإصدار الميثاق البلدي لسنة 1966 والأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، إلى ضرورة إتمامها وتعميمها على مستوى الولاية لاكتمال المنظومة التشريعية للجماعات المحلية، وقد كانت البداية بإصدار ميثاق الولاية سنة 1969<sup>4</sup>، حيث نص هذا الميثاق على أن "تحديد المؤسسة البلدية التي هي الجماعة اللامركزية الأولى في الأمة، لا يمكن أن يعتبر المراد الوحيد والهدف النهائي لعملية الإصلاح، بل لابد من تشييد مؤسسات الدولة بصفة جامعة وتنظيم الجماعة التي هي محور الاتصال بين الأمة والبلدية ألا وهي العمالة والتي أصبحت تدعى من الآن وصاعدا بالولاية"<sup>5</sup>، وقد شكل هذا الميثاق عرض مجمل لدواعي وبواعث تبني تشريع خاص بالولاية، حيث تضمن معالجة لمضمون اللامركزية، والتي لا تهدف حسب هذا الميثاق إلى منح أي استقلال ذاتي للولاية، كون هذه اللامركزية وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الشعبية الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية، وهذا في ظل التوجه الإيديولوجي المعتمد في الدولة آنذاك والمبني على وحدة

<sup>1</sup> عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2010/2009، ص 20.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص ص 46-47.

<sup>3</sup> عبد القادر مختاري، المرجع السابق، ص 29.

<sup>4</sup> ميثاق الولاية لسنة 1969، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 23 ماي 1969.

<sup>5</sup> انظر نفس الميثاق، ص 510.

الحزب الحاكم والنهج الاشتراكي، وبذلك فإن الولاية هنا تعتبر بمثابة حلقة وصل بين المصالح المحلية والأولويات الوطنية، ما من شأنه بلورة الإرادة الشعبية وتعبئة الطاقات على المستوى المحلي وتجسيد قرارات السلطة المركزية<sup>1</sup>.

وقد تم تعريف الولاية في هذا الميثاق على أنها المؤسسة السياسية الحية التي تضم جماعة من المواطنين المرتبطين بمجموعة المصالح التي يجري تسييرها من قبل الممثلين المنتخبين من هؤلاء المواطنين، وهي مؤسسة لامركزية مزودة بميكنات خاصة بها وسلطة فعلية للبت وبوسائل وهيكل مرافقة للمهام التي يقتضي عليها القيام بها، كما تعتبر أيضا دائرة إدارية لتمكين الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل<sup>2</sup>.

ولتمكين الولاية من ممارسة مهامها وفق ما جاء به هذا الميثاق، وقياسا بالبلدية، كان لا بد من وجود مجلس شعبي خاص بها كهيئة منتخبة يسمح بتسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية وتجسيد الديمقراطية المحلية، ذلك أن وجود مجلس محلي منتخب على مستوى الولاية يعني اعتماد هذه الأخيرة كجماعة محلية لامركزية مثل البلدية، ولا يكون تدخل السلطات المركزية في مهامها إلا من أجل السهر على مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها<sup>3</sup>، وعليه فإن هذا الميثاق كان بمثابة تمهيد ووضع الإطار العام نحو تنظيم الولاية بموجب قانون خاص بها بعد المرحلة الانتقالية التي شهدتها بعد الاستقلال.

### ثانيا: الولاية في ظل الأمر رقم 38/69

وفقا لما تضمنه ميثاق الولاية لسنة 1969، وبعد المرحلة الانتقالية والفراغ التشريعي الذي شهدته الولاية بعد الاستقلال، وبغرض اكتمال المنظومة التشريعية للجماعات المحلية، صدر الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية<sup>4</sup> والذي يعد أول تشريع خاص بالولاية بعد الاستقلال، والمصدر التاريخي لتنظيم الولائي في الجزائر، حيث تم تأسيسه على مبادئ الثورة وطبقا للمطامح العميقة للشعب في تسيير شؤونه الخاصة من خلال المجالس المحلية المنتخبة<sup>5</sup>.

وباستقراء أحكام الأمر رقم 38/69 الذي جاء مكملا لما نص عليه ميثاق الولاية لسنة 1969، يلاحظ أنه تضمن 174 مادة موزعة على أربعة (04) أبواب تتضمن تنظيم الولاية، هيئاتها، صلاحياتها، بالإضافة إلى بعض الأحكام الانتقالية.

<sup>1</sup> - صيرينة بوقلمون، المرجع السابق، ص 54-55.

<sup>2</sup> - انظر ميثاق الولاية لسنة 1969، المرجع السابق، ص 513.

<sup>3</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 513.

<sup>4</sup> - الأمر رقم 38/69، المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 23 ماي 1969.

<sup>5</sup> - إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية، مرجع سابق، ص 199.

**1- تعريف الولاية في الأمر رقم 38/69:** طبقا لنص المادة 01 من الأمر رقم 38/69 فإن الولاية هي "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي أيضا عبارة عن منطقة إدارية للدولة"، بحيث تحدث بموجب قانون، ولها اسم ومركز يتم تحديدهما بموجب مرسوم، ومن جهة أخرى يتولى إدارتها مجلس شعبي منتخب عن طريق الاقتراع العام، بالإضافة إلى هيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها الوالي<sup>1</sup>؛ وعليه نلاحظ من خلال هذا التعريف أنه وبخلاف تعريف البلدية في الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، فقد اعترف المشرع صراحة من خلال الأمر رقم 38/69 للولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما أنه ربط تعريفها بجملة من الاختصاصات التي تعكس التوجه الاشتراكي السائد في الدولة آنذاك؛ ومن جهة أخرى وباعتبار الولاية أيضا منطقة إدارية تابعة للدولة فإنها تتمتع باللامركزية النسبية وليس المطلقة مثل ما هو عليه الحال بالنسبة للبلدية، وهذا يتجلى من خلال الجمع بين أسلوب اللامركزية المتمثل في المجلس الشعبي الولائي المنتخب وأسلوب عدم التركيز المتمثل في الوالي بصفته هيئة تنفيذية للولاية<sup>2</sup>.

**2- هيئات الولاية في الأمر رقم 38/69:** حسب نص المادة 03 من الأمر رقم 38/69 فإن الولاية تقوم على ثلاث أجهزة أساسية تتمثل فيما يلي:

- أ- المجلس الشعبي للولاية:** يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة للولاية، يتم انتخابه لمدة خمس (05) سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويتراوح عدد أعضائه ما بين 35 و 55 بحسب عدد سكان الولاية<sup>3</sup>.
- ب- المجلس التنفيذي للولاية:** طبقا لنص المادة 137 من الأمر رقم 38/69 فإنه يؤسس مجلس تنفيذي للولاية تحت سلطة الولاية، ويتشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية وله كتابة عامة، ويعمل على تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية.
- ج- الوالي:** يجسد الوالي أسلوب عدم التركيز على المستوى المحلي، إذ يتم تعيينه بمرسوم ويجوز على سلطة الدولة في الولاية، كما أنه مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء، بحيث يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة وتطبيق خطة عمل الحكومة في الولاية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 02 و 03 من الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 521.

<sup>2</sup> - عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقها في الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2001/2000، ص 104.

<sup>3</sup> - انظر المواد 07، 10، و 12 من الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 521.

<sup>4</sup> - انظر المواد 150 و 151 من نفس الأمر، ص 531.

**3- تدخلات الولاية في الأمر رقم 38/69:** لقد أقر الأمر رقم 38/69 العديد من التدخلات الموكلة للولاية في عدة مجالات خاصة تلك المتعلقة بالتنمية، وهذا بالنظر لطبيعة التوجه الإيديولوجي القائم على النهج الاشتراكي، وقد وردت هذه التدخلات في الفصل الثالث بعنوان "اختصاصات المجلس الشعبي للولاية" من الباب المعنون ب "التنظيم الإقليمي"، والتي تضمنت عدة مجالات إضافة إلى الاختصاصات العامة والمالية، وذلك كما يلي<sup>1</sup>:

- الاختصاصات العامة (المواد 63 و64)؛
- في مجال التجهيز والإنعاش الاقتصادي (المواد من 65 إلى 73)؛
- في مجال التنمية الفلاحية (المواد من 74 إلى 78)؛
- في مجال التنمية الخاصة بالصناعة والصناعة التقليدية (المواد من 79 إلى 83)؛
- في مجال التنمية السياحية (المواد 84 و85)؛
- في مجال النقل والمنشآت الأساسية والسكن (المواد من 86 إلى 90)؛
- في مجال التنمية الاجتماعية والثقافية (المواد من 91 إلى 96)؛
- الاختصاصات المالية (المواد من 97 إلى 122).

بعد صدور دستور 1976 وتكريسه للولاية كجماعة إقليمية بجانب البلدية، وفي ظل تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، ونظرا للمشاكل التي شهدتها الولاية سواء على مستوى المفهوم أو التنظيم، قامت الحكومة باتخاذ عدة إجراءات للارتقاء بالولاية إلى جهاز إداري فعال من خلال تعديل وتتميم الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية بموجب القانون رقم 02/81<sup>2</sup>، الذي تضمن بعض المبادئ المتعلقة بتنظيم وتسيير أجهزة الولاية<sup>3</sup>، وقد مس هذا التعديل أحكام الأمر رقم 38/69 من ناحيتين أساسيتين، تتعلق الأولى بتوسيع مهام واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية تطبيقا لأحكام

<sup>1</sup> - مزيد من التفصيل انظر الفصل الثالث "اختصاصات المجلس الشعبي للولاية" من الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 325-329.

<sup>2</sup> - القانون رقم 02/81، المؤرخ في 14 فيفري 1981، المعدل والمتمم للأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 14 فيفري 1981.

<sup>3</sup> - صيرينة بوقلمون، المرجع السابق، ص 56.

دستور 1976 الذي جعل منه وسيلة للرقابة الشعبية، أما الثانية فتتعلق بتأكيد وتدعيم الطابع السياسي للولاية سواء من حيث التشكيل أو التسيير<sup>1</sup>.

### ثالثا: الولاية في ظل القانون رقم 09/90

بعد صدور دستور 1989، والتحول الجذري الذي عرفته الجزائر بالتخلي عن نظام الأحادية الحزبية والنهج الاشتراكي، واعتماد التعددية السياسية وتبني النظام الليبرالي، والذي نتج عنه إعادة النظر في المنظومة التشريعية المحلية بإصدار القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، فإنه وتطبيقا للمبادئ التي أقرها هذا الدستور ومن أجل اكتمال هذه المنظومة على مستوى الولاية تم إلغاء الأمر رقم 38/69 وإصدار القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية<sup>2</sup>، بهدف الانتقال بالولاية نحو مرحلة أخرى وإعادة تنظيمها، خاصة مع التنظيم الإقليمي للبلاد سنة 1984 وارتفاع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية على المستوى الوطني.

وباستقراء أحكام القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، يلاحظ تضمنه 158 مادة موزعة على سبعة (07) أبواب تتعلق بتنظيم الولاية، هيئاتها، صلاحياتها، ومالياتها، بالإضافة إلى بعض الأحكام الختامية.

**1- تعريف الولاية في القانون رقم 09/90:** تنص المادة الأولى من القانون رقم 09/90 على أن: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ بموجب قانون"، كما أن للولاية إقليم واسم ومقر يتم تحديدهما بموجب مرسوم، ولها مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي<sup>3</sup>؛ ومن خلال هذا التعريف نلاحظ أن المشرع قد حافظ على تمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي كجماعة إقليمية لامركزية، غير أنه لم يربط تعريف الولاية بالاختصاصات الموكلة لها مثلما كان عليه الحال في الأمر رقم 38/69 الملغى، وهذا نتيجة التخلي عن النهج الاشتراكي في الدولة.

**2- هيئات الولاية في القانون رقم 09/90:** بخلاف الأمر 38/69 الذي أشار إلى المجلس التنفيذي للولاية إلى جانب المجلس الشعبي الولائي والوالي<sup>4</sup>، فقد حصر القانون رقم 09/90 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي، وعليه فإنه حسب المادة 08 من هذا القانون فإن للولاية هيئتان هما كل من المجلس الشعبي الولائي والوالي.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 48.

<sup>2</sup> - القانون رقم 09/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

<sup>3</sup> - انظر المواد 02، 03، و04 من نفس القانون، ص 505.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 240.

أ- المجلس الشعبي الولائي: هو عبارة عن هيئة مداولة على مستوى الولاية<sup>1</sup>، يتشكل من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان الولاية، والملاحظ هو زوال احتكار وضع القائمة الانتخابية من قبل حزب واحد، ومنح الحرية أمام الأحزاب والمترشحين الأحرار للتنافس على العضوية في المجلس<sup>2</sup>، بحيث يتم انتخاب المجلس الشعبي الولائي لعهدتها مدتها خمسة (05) سنوات، على أن يتراوح عدد أعضائه بين 35 و55 بحسب عدد سكان الولاية<sup>3</sup>.

ب- الوالي: يعتبر الوالي المسؤول الإداري الأول في الولاية، ويتمتع بالازدواجية في ممارسة مهامه، إذ يعد الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي من جهة، وممثل الدولة على المستوى المحلي من جهة أخرى، كما أنه يعتبر السلطة الوصية على البلدية.

3- تدخلات الولاية في القانون رقم 09/90: لقد وردت التدخلات الموكلة للولاية بموجب هذا القانون في الباب الثالث بعنوان "اختصاصات المجلس الشعبي الولائي"، وذلك في عدة مجالات مختلفة تتمثل فيما يلي<sup>4</sup>:

- الصلاحيات العامة (المواد من 55 إلى 59)؛

- مخطط الولاية (المواد من 60 إلى 65)؛

- في مجال الفلاحة والري (المواد من 66 إلى 69)؛

- في مجال الهياكل الأساسية الاقتصادية (المواد من 70 إلى 73)؛

- في مجال التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني (المادة 74)؛

- في مجال النشاط الاجتماعي (المواد من 75 إلى 81)؛

- في مجال السكن (المادة 82).

<sup>1</sup> انظر المادة 09 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 505.

<sup>2</sup> عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص 108.

<sup>3</sup> انظر المادة 99 من الأمر رقم 07/97، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 06 مارس 1997، ص ص 14-15.

<sup>4</sup> لمزيد من التفصيل انظر الباب الثالث "اختصاصات المجلس الشعبي الولائي" من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص ص 509-511.

ويمكن القول أن القانون رقم 09/90 وعلى الرغم من صدوره في ظل نظام سياسي قائم على التعددية الحزبية والانفتاح السياسي في الدولة، وقيامه بإحداث تغييرات معتبرة على مستوى الولاية من حيث التنظيم والتسيير، إلا أنه لم يعمل على ترقية مبادئ اللامركزية بصورة كافية، كما أنه لم يمنح المجالس الشعبية الولائية الاستقلال اللازم في ممارسة مهامها وتسيير الشؤون العمومية المحلية، في مقابل تعزيز مكانة وسلطات الوالي على مستوى الولاية<sup>1</sup>.

#### رابعاً: الولاية في ظل القانون رقم 07/12

باعتبار الولاية مقاطعة إدارية غير مرمزة للدولة، وجماعة محلية لامركزية يكرسها الدستور، وفي ظل المكانة المميزة التي تحتلها في التكفل بالمهام الإدارية للإقليم والمرافق العامة من جهة، وتنفيذ مختلف السياسات العمومية التي تقرها الدولة من جهة أخرى<sup>2</sup>، فإنه بعد الأوضاع التي شهدتها الجزائر والمتربة عن تردي الأوضاع السياسية والأمنية في سنوات التسعينات وما خلفته على المستوى المحلي، وبالنظر إلى الثغرات والنقائص التي تخللت القانون رقم 09/90 وعدم قدرة الولاية على تسيير وتلبية شؤون مواطنيها وعدم قدرتها على النهوض بالتنمية المحلية في شتى المجالات، ويهدف تعميق المسار الديمقراطي وتمكين المواطنين من المساهمة في اتخاذ القرارات التي تخصهم من خلال المجالس الشعبية الولائية التي تمثلهم<sup>3</sup>، تم إعادة النظر في قانون الولاية وإصلاحه، بحيث لم يكن هذا الإصلاح وليد الصدفة وإنما نتيجة لعدة أسباب وعوامل دفعت بالمشروع إلى تجديد النظام القانوني الخاص بالولاية من خلال إلغاء هذا القانون وإصدار القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، والذي يهدف إلى تكريس المبادئ الأساسية للولاية باعتبارها جماعة محلية لامركزية من جهة ومقاطعة إدارية غير مرمزة للدولة من جهة أخرى<sup>4</sup>، مع العلم أن هذا التغيير تزامن مع ذلك الحاصل على مستوى البلدية بإلغاء القانون رقم 08/90 وإصدار القانون رقم 10/11، والذي يندرج ضمن الإصلاحات التي باشرتها السلطة بداية الألفية الجديدة على مستوى الهيئات العمومية في الدولة.

وباستقراء أحكام القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية والذي يعتبر التشريع الساري المفعول حالياً على مستوى الولاية، يلاحظ أنه يحتوي على 181 مادة موزعة على سبعة (07) أبواب تتعلق بتنظيم الولاية، هيئاتها، صلاحياتها، مالياتها، وبعض الأحكام الختامية، وتبعاً لذلك سنتطرق إلى تعريف الولاية، وتحديد هيئاتها، وإبراز أهم صلاحياتها في هذا القانون.

<sup>1</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 48.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 242.

<sup>3</sup> - إبراهيم ملاوي، حورية سعايدية، إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 01، جامعة الوادي، الجزائر، 2016، ص 41.

<sup>4</sup> - صبرينة بوقلمون، المرجع السابق، ص 57.

**1- تعريف الولاية في القانون رقم 07/12:** حسب نص المادة الأولى من القانون رقم 07/12 فإن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، وتشكل بذلك فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، كما تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وتتدخل في كل مجالات الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب وتحدث بموجب قانون، كما أن للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي، على أن يتم تحديد الاسم والمقر بموجب مرسوم رئاسي<sup>1</sup>؛ ومن خلال هذا التعريف يلاحظ أن المشرع قد كرس تمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتطرق لمسألة الارتباط العضوي بين الولاية والدولة من خلال نصه على أن الولاية هي جماعة إقليمية للدولة وهو ما لم يشير إليه القانون رقم 09/90 الملغى<sup>2</sup>، كما اعتبر أيضا أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة تكلف وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والمحلية<sup>3</sup>، وهذا ما يؤكد الطبيعة المزدوجة للولاية من خلال تكريسها للامركزية من جهة، وعدم التركيز من جهة أخرى مع تغليب الطبيعة المركزية، كما يلاحظ أيضا أن المشرع ربط هذا التعريف بأهم الاختصاصات والمهام الموكلة للولاية خاصة في مجال التنمية وحماية البيئة ورعاية شؤون المواطنين على المستوى المحلي.

**2- هيئات الولاية في القانون رقم 07/12:** لقد حافظ المشرع في هذا القانون على نفس هيئات الولاية المشار إليها في القانون رقم 09/90، إذ وطبقا لنص المادة 02 من القانون رقم 07/12 فإن للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي<sup>4</sup>.

**3- تدخلات الولاية في القانون رقم 07/12:** لقد وردت تدخلات الولاية في الفصل الرابع بعنوان "صلاحيات المجلس الشعبي الولائي" من الباب الثاني المعنون ب "المجلس الشعبي الولائي" في هذا القانون، من خلال عدة مجالات يتعلق معظمها بالتنمية بالإضافة إلى بعض الأحكام العامة، وذلك كما يلي<sup>5</sup>:

- الأحكام العامة لصلاحيات الولاية (المواد من 73 إلى 79)؛

<sup>1</sup> - انظر المادة 09 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 09.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 253-254.

<sup>3</sup> - انظر المادة 04 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 09.

<sup>4</sup> - سيتم التطرق لهذه الهيئات بالتفصيل في المطلب الثالث من هذا المبحث.

<sup>5</sup> - انظر الفصل الثالث "اختصاصات المجلس الشعبي الولائي" من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص ص 16-18.

- في مجال التنمية الاقتصادية (المواد من 80 إلى 83)؛
- في مجال الفلاحة والري (المواد من 84 إلى 87)؛
- في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية (المواد من 88 إلى 91)؛
- في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني (المادة 92)؛
- في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي (المواد من 93 إلى 99)؛
- في مجال السكن (المواد 100 و 101).

ومن خلال استقراء أحكام القانون رقم 07/12 كآخر تشريع ينظم الولاية إلى غاية الآن، نلاحظ أن المشرع حاول من خلاله تعزيز مكانة الولاية وإصلاحها سواء من حيث التنظيم أو التسيير، بالإضافة إلى تعزيز تدخلاتها في شتى المجالات خاصة التنموية، وتفعيل قدرتها على تلبية احتياجات ومتطلبات المواطنين الأساسية، كما أنه جعل من الولاية هيئة غير ممركزة للدولة على المستوى المحلي، وفضاء لتنفيذ السياسات والبرامج العمومية ذات الارتباط بين الدولة والجماعات المحلية سواء على مستوى الولاية أو البلدية.

### المطلب الثالث

#### التنظيم الإداري والوظيفي للجماعات المحلية في الجزائر

على الرغم من التطورات والمراحل التي شهدتها الجماعات المحلية بعد الاستقلال، وتداول العديد من النصوص القانونية المنظمة لها واختلافها بحسب التوجه الإيديولوجي السائد في الدولة، إلا أنها حافظت تقريبا على نفس الهياكل والأجهزة المكلفة بتسييرها، وممارسة الدور المنوط بها على المستوى المحلي إلى جانب الدولة في مجال تجسيد السياسات العامة ذات الصلة بالتنمية والتخطيط وحماية البيئة... الخ<sup>1</sup>؛ وعليه فإنه استنادا لما تضمنته آخر النصوص التشريعية المنظمة للجماعات المحلية، فإن هذه الأخيرة تقوم على مجموعة من الهياكل والأجهزة الأساسية التي تتولى تسييرها وإدارتها، والتي تختلف من حيث طريقة اختيارها، ونظام عملها، وطبيعة المهام المكلفة بتنفيذها على المستوى المحلي، سواء بالنسبة للبلدية (الفرع الأول)، أو بالنسبة للولاية (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - Mustapha AMOKRANE, les Collectivités Locales entre imites des ressources et importance du champ d'intervention: Cas de l'Algérie, Revue de Recherches Economiques, Vol 08, N° 08, Université de Blida 02, Algerie, 2013, p 54.

## الفرع الأول: التنظيم الإداري والوظيفي للبلدية

طبقا لنص المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإن هذه الأخيرة تقوم على ثلاث (03) هيئات تتمثل في المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة (أولا)، ورئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية (ثانيا)، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثالثا).

## أولا: المجلس الشعبي البلدي (هيئة المداولة)

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه والأعضاء المشكلة له، والتي تباشر مهامها عن طريق الانتخاب<sup>1</sup>، كما يشكل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية، والإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته من جهة، ومكان مراقبة عمل السلطات العمومية من جهة أخرى<sup>2</sup>، وكذا المجال الأمثل لطرح الانشغالات المحلية والتنمية على مستوى البلدية.

**1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:** يتشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضاء منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام المباشر والسري<sup>3</sup>، وذلك بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج لعهددة مدتها خمس (05) سنوات يمكن تمديدتها في الحالات الاستثنائية المقررة في الدستور طبقا لنص المادة 169 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات<sup>4</sup>، كما يمكن أن تقل عن ذلك في حالة حل المجلس وفقا لما ينص عليه القانون، في حين يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي ما بين 13 و43 بحسب التعداد السكاني لكل بلدية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - بسمة عوملي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 03، العدد 04، جامعة الشلف، الجزائر، 2006، ص 262.

<sup>2</sup> - انظر المواد 15 الفقرة 02 و17 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 08.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 170.

<sup>4</sup> - الأمر رقم 01/21، المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 17، الصادرة في 10 مارس 2021.

<sup>5</sup> - للتفصيل أكثر انظر المادة 187 من نفس الأمر، ص 28.

2- نظام عمل وتسيير المجلس الشعبي البلدي: في ظل اتساع الصلاحيات والمهام فإنه يخضع المجلس الشعبي البلدي لنظام عمل وتسيير خاص يدير من خلاله الشؤون المحلية للبلدية في كافة المجالات لاسيما التنموية منها، وذلك بإجراء مداورات<sup>1</sup> وتشكيل لجان في شتى المجالات لدراسة ومعالجة ومتابعة مختلف المسائل على المستوى المحلي.

أ- المداورات: يمارس المجلس الشعبي البلدي مهامه بموجب نظام تداولي، حيث أن جميع الأشغال والشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه يتم معالجتها من خلال مداورات، كونها الوسيلة الأساسية التي يستطيع من خلالها البت والتقرير في المهام المخصصة له وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، بهدف تكريس الاستقلالية وإضفاء الصبغة القانونية وتحقيق مبدأ الجماعية في التسيير<sup>2</sup>، على أن تجرى وتحرر هذه المداورات باللغة العربية<sup>3</sup> تحت طائلة البطلان؛ وفي هذا الصدد يجتمع المجلس الشعبي البلدي في ستة (06) دورات عادية في السنة يجري خلالها مداورات، على أن لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام، كما يمكن للمجلس أن يجتمع في دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي (3/2) أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي، أما في حالة وجود ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى فإنه يجتمع المجلس بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فوراً<sup>4</sup>.

ب- تشكيل اللجان: يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة وأخرى مؤقتة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتم اتخاذها بموجب مداورة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة<sup>5</sup>.

- اللجان الدائمة: طبقا لنص المادة 31 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإنه يشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، لاسيما تلك المتعلقة بالاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب، على أن يحدد عدد هذه اللجان من ثلاثة (03) إلى ستة (06) بحسب عدد سكان البلدية.

<sup>1</sup> - Ahmed MAHIOU, Les collectivités locales en Algérie, Éditions du CNRS, Paris, France, 1970, p 300.

<sup>2</sup> - صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة - دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين -، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2015/2014، ص 37.

<sup>3</sup> - انظر المواد 52 و53 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 12.

<sup>4</sup> - انظر المواد 16، 17، و18 من نفس القانون، ص ص 08 - 09.

<sup>5</sup> - محمد الأمين كمال، المرجع السابق، ص 15.

- اللجان الخاصة (المؤقتة): وهي اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة أو موضوع له طابع خاص تشهده البلدية<sup>1</sup>، وعليه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد في مجال اختصاصاته الواردة في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>2</sup>.

**3- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:** يمارس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات خاصة ذات الطابع التنموي، والتي حصرها القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية في أربعة (04) مجالات محددة<sup>3</sup>، تتمثل في كل من التهيئة والتنمية، التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، بالإضافة إلى النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية<sup>4</sup>.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التنفيذية)

إضافة إلى المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، تضم البلدية هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر المسؤول الأول على مستوى البلدية، والمكلف بتسيير شؤون البلدية من الناحية الإدارية والمالية، وعلى الرغم من كونه عضو منتخب كغيره من أعضاء المجلس، إلا أنه يخضع لنظام قانوني خاص يبرز من خلال كيفية اختياره وحالات انتهاء مهامه<sup>5</sup>، بالإضافة إلى الصلاحيات والمهام المخولة له بموجب القانون.

**1- كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي:** ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي كباقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي بموجب الاقتراع العام المباشر والسري، وذلك من خلال الاقتراع النسبي على القائمة لعهدتها خمس (05) سنوات، وطبقا لنص المادة 65 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية فإنه يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا، على أن ينصب في مهامه بمقر البلدية من طرف الوالي أو ممثله بحضور أعضاء المجلس خلال

<sup>1</sup> - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 32.

<sup>2</sup> - انظر المادة 33 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 10.

<sup>3</sup> - مهديّة بن طيبة، سفيان خروبي، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية - دراسة حالة بلدية العفرون "البليدة" -، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المجلد 01، العدد 01، المركز الجامعي إيليزي، الجزائر، 2016، ص 85.

<sup>4</sup> - للتفصيل أكثر انظر الباب الثاني "صلاحيات البلدية"، من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17-19.

<sup>5</sup> - آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص 283.

الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، في حين يساعده في مهامه نواب يتراوح عددهم ما بين نائبين (02) اثنين وستة (06) نواب بحسب عدد سكان البلدية<sup>1</sup>.

**2- حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:** باستقراء أحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، نجد أنه حصر حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل من انتهاء العهدة، الوفاة، الإقصاء، الاستقالة والتخلي عن المنصب.

**أ- انتهاء العهدة:** وهي الحالة العادية لانتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكونه منتخبا لعهدة انتخابية محددة بخمس (05) سنوات، وعليه فإنه بمجرد انتهاء هذه المدة تنتهي مهامه بقوة القانون.

**ب- الوفاة:** تشكل الوفاة حالة طبيعية تنتهي بها مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو آخر في المجلس قبل انقضاء المدة القانونية للعهدة.

**ج- الإقصاء:** يمكن أن تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة غير عادية بإقصائه من طرف سلطة الوصاية - الوالي- في حالة عدم قيامه بالمهام الموكلة له على مستوى البلدية، أو من طرف السلطة القضائية في حالة ثبوت ارتكابه أحد الأفعال المخالفة للقانون وضلوعه في جرائم فساد إدارية أو مالية تخص التسيير المحلي البلدية... إلخ.

**د- الاستقالة:** هي التعبير الصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي كتابيا عن رغبته في الاستقالة والتخلي إراديا عن مهامه بهذه الصفة<sup>2</sup>، وتثبت هذه الاستقالة بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي، على أن تصبح سارية المفعول بداية من تاريخ استلامها من طرف الوالي<sup>3</sup>.

**هـ- التخلي عن المنصب:** هو الصورة الضمنية للاستقالة، بحيث لا يعبر فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في ترك منصبه، وإنما يتخذ موقفا من شأنه التعبير عن ذلك بصفة ضمنية، وذلك في حالتين إما بوضعه الاستقالة دون إعلام المجلس البلدي لإثباتها بموجب مداولة بعد مرور أربعين (40) يوما عن غيابه طبقا لنص المادة 74 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، أو من خلال الغياب غير المبرر لمدة أكثر من شهر حسب نص المادة 75 من هذا القانون<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 67 و 69 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 13.

<sup>2</sup> - عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 210.

<sup>3</sup> - انظر المادة 73 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 13.

<sup>4</sup> - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 37-38.

**3-** صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات، والتي تختلف باختلاف الجهة التي يمثلها أو الصفة التي يحملها كما يلي<sup>1</sup>:

**أ- بصفته ممثلا للبلدية:** بهذه الصفة يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بمهمتين أساسيتين هما تمثيل البلدية ورئاسة المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

**ب- بصفته هيئة تنفيذية للبلدية:** يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة ممارسة العديد من المهام والتدخلات لعل أبرزها رئاسة الهيئة التنفيذية للبلدية وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 80 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

**ج- بصفته ممثلا للدولة:** يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة أيضا القيام بعدة مهام وتدخلات تتمثل أهمها في تمثيل الدولة على المستوى المحلي، وممارسة الصلاحيات الضبطية سواء في مجال الحالة المدنية، أو في مجال الضبط الإداري، أو في مجال الضبط القضائي<sup>3</sup>.

### ثالثا: إدارة البلدية

خلافًا لقوانين البلدية السابقة التي اقتصر على تحديد هيئات البلدية في المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن القانون رقم 10/11 قد تضمن إضافة هيئة أخرى تتمثل في إدارة البلدية والتي ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 15 الفقرة 01، غير أن ما نلاحظه هو تأكيد المشرع على ذلك وتكراره في مادة أخرى من هذا القانون وبنفس المضمون، حيث تنص المادة 125 على أنه: "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية"، على الرغم من أن هذه المادة - 125 - لم تتضمن أي إضافة تذكر حول هذا الموضوع؛ وعليه فإنه استنادا لهذه المواد نجد أن إدارة البلدية تتشكل بصفة أساسية من الأمين العام والمصالح الإدارية والتقنية.

**1- الأمين العام للبلدية:** يحتل الأمين العام للبلدية مركز قانوني هام ومكانة مرموقة في إدارة وتسيير الشؤون الإدارية الداخلية للبلدية، وهو بذلك يعتبر العون المؤتمن على مصالح البلدية والمسير الفعلي لمهامها، بحيث يعمل على ضمان

<sup>1</sup> - آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 289.

<sup>2</sup> - انظر المواد 77، 78، 79 و 82 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 14.

<sup>3</sup> - انظر المواد 86، 92 و 93 من نفس القانون، ص 15.

ديمومة واستمرارية قيام البلدية بمهامها سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية<sup>1</sup>، وقد خصّه المشرع الجزائري بكثير من الاهتمام بصدر القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية وجعل منه المنشط الرئيسي للبلدية من الناحية الإدارية والمالية والتقنية... إلخ، وهذا بعد إغفال ذلك في قوانين البلدية السابقة، كما تم خصّه بتنظيم مستقل وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية<sup>2</sup>.

**أ- كفاءات تعيين الأمين العام للبلدية:** يوصف الأمين العام للبلدية على أنه وظيفة عليا للدولة فيما يخص البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000، ومنصب عال فيما يخص البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يقل عن هذا العدد، حيث يعين الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 والأمناء العامون للبلديات مقر الولاية والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية وتنتهي مهامهم وفق نفس الأشكال، في حين يعين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها هذا العدد بقرار من الوالي المختص إقليميا بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، على أن تنتهي مهامهم أيضا حسب الأشكال نفسها<sup>3</sup>.

**ب- مهام الأمين العام للبلدية:** باستقراء أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 320/16 السالف الذكر، نجد أن الأمين العام للبلدية يكلف تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة العديد من المهام على مستوى البلدية، تتمثل أهمها فيما يلي<sup>4</sup>:

**ب1- تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي:** في هذا الصدد يكلف الأمين العام للبلدية طبقا لنص المادة 14 من هذا المرسوم على الخصوص بتحضير الوثائق اللازمة لأشغال دورات المجلس ولجانته، ووضع الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف الأعضاء من أجل السير الحسن لهذه الأشغال، وكذا ضمان أمانة جلسات المجلس وتعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دوراته ودورات اللجان، وضمان الحفظ الجيد لسجلات المداومات.

<sup>1</sup> - بلال بلعالم، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية-، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2018/2017، ص 223.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 73، الصادرة في 15 ديسمبر 2016.

<sup>3</sup> - انظر المواد 19، 20 و21 من نفس المرسوم، ص ص 05 - 06.

<sup>4</sup> - انظر المادة 129 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 19، والمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، المرجع السابق، ص 04.

ب) 2- متابعة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي: في هذا الإطار يكلف الأمين العام للبلدية وفقا لنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 السالف الذكر، على الخصوص بإرسال مداوات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية - الوالي - للرقابة والمصادقة عليها، وضمان نشرها، وكذا ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، بالإضافة إلى متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي.

ب) 3- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية: في هذا الإطار يكلف الأمين العام للبلدية في إطار احترام النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزانياتي والصفقات العمومية بممارسة عدة مهام نوردتها بحسب التصنيف فيما يلي<sup>1</sup>:

- تسيير الموارد البشرية: يتم ذلك من خلال ممارسة السلطة السلمية وسلطة التعيين على موظفي ومستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وبتفويض منه، وكذا اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية.

- التسيير الإداري: وذلك بضمان السير العادي لمصالح البلدية الإدارية والتقنية ومراقبة نشاطاتها، واقتراح واتخاذ كافة التدابير التي من شأنها تحسين أداء هذه المصالح، ومسك بطاقيات الناخبين والإشراف على عمليات الإحصاء، وكذا ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية، وإعلان القرارات البلدية ونشرها، ومتابعة قضايا منازعات البلدية، بالإضافة إلى المشاركة في عضوية اللجنة البلدية للصفقات، وتسيير وحفظ الأرشيف البلدي والحفاظة عليه، وكذا إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي المنتهية عهده والرئيس الجديد.

- التسيير المالي والميزانياتي: وذلك من خلال السهر على تحضير مشروع ميزانية البلدية وضمان تنفيذها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وصيانتها والحفاظة عليها، ومسك وتحيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر الجرد الخاصة بأثاث وعتاد البلدية.

بالإضافة إلى هذه المهام، يتولى الأمين العام للبلدية أيضا ممارسة دور هام ومحوري في مجال التنمية على مستوى البلدية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية... إلخ، باعتباره أحد أهم الموارد البشرية المسؤولة عن إدارة وتسيير البرامج والمشاريع التنموية في البلدية سواء من حيث الإشراف على إعدادها أو تنفيذها أو متابعة مدى فعاليتها، وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، لاسيما في ظل العلاقة الوظيفية الهامة القائمة بينه وبين

<sup>1</sup> - انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، المرجع السابق، ص 05.

المجلس الشعبي البلدي وأعضائه لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يُعد المساعد المباشر والأساسي لهذا الأخير من جهة، وهمزة الوصل بين المجلس الشعبي البلدي وبين المصالح الإدارية داخل البلدية وخارجها<sup>1</sup>.

**2- المصالح الإدارية والتقنية للبلدية:** تشكل إدارة البلدية بالإضافة إلى أمينها العام من مصالح إدارية وتقنية في شتى المجالات، تختلف من حيث عددها وطريقة تنظيمها من بلدية لأخرى بحسب أهميتها المحلية والمهام المسندة إليها، وتسهر على تلبية وتقديم الخدمات العمومية المحلية من جهة وعلى ضمان السير الأمثل لشؤون البلدية من جهة أخرى، وعموما تتمثل هذه المصالح في كل من مصلحة تسيير المستخدمين، مصلحة الحالة المدنية، مصلحة الانتخابات، مصلحة الإحصاء والخدمة الوطنية، مصلحة الميزانية والمالية، مصلحة النشاطات الاجتماعية والثقافية، المصالح التقنية، مصلحة أرشيف البلدية، مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: التنظيم الإداري والوظيفي للولاية

طبقا لنص المادة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، فإن هذه الأخيرة تتوفر على هيئتين هما كل من المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة (أولا)، والوالي كهيئة تنفيذية (ثانيا)، بالإضافة إلى مجموعة من الأجهزة والهيكل الإدارية (ثالثا).

### أولا: المجلس الشعبي الولائي (هيئة المداولة)

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة على مستوى الولاية، والأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على رعاية شؤونهم ومصالحهم المحلية<sup>3</sup>.

**1- تشكيل المجلس الشعبي الولائي:** يتشكل المجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين من طرف سكان الولاية بموجب الاقتراع العام المباشر والسري، وذلك من خلال الاقتراع النسبي على القائمة لعهدتها خمس (05) سنوات يتم تمديدتها تلقائيا في حالة وجود إحدى الحالات الاستثنائية المقررة في الدستور<sup>4</sup>، على أن يتراوح عدد الأعضاء من 35 إلى 55 عضو بحسب عدد سكان كل ولاية<sup>5</sup>، وفيما يخص رئيس المجلس الشعبي الولائي فإنه يتم انتخابه لنفس

<sup>1</sup> - رزيقة مخناش، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 01، جامعة الجلفة، الجزائر، 2019، ص 161.

<sup>2</sup> - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص ص 45-46.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جوسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 145.

<sup>4</sup> - انظر المادة 169 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق، ص 25.

<sup>5</sup> - للتفصيل أكثر انظر المادة 189 من نفس القانون، ص 28.

العهد الانتخابية من طرف أعضاء المجلس ومن بين أعضاء القائمة المتحصلة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، أو من بين أعضاء القوائم المتحصلة على أعلى نسب التمثيل، أو أي عضو آخر في المجلس، ويساعد رئيس المجلس في مهامه نواب من اختياره بعد مصادقة بالأغلبية المطلقة يتراوح عددهم من نائبين (02) إلى ستة (06) نواب بحسب عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup>.

**2- نظام عمل وتسيير المجلس الشعبي الولائي:** يخضع المجلس الشعبي الولائي أيضا لنظام عمل وتسيير خاص في إدارة الشؤون المحلية للولاية، وذلك من خلال عقد دورات تتخللها مداورات، وتشكيل لجان في مختلف المجالات.

**أ- المداورات:** تجسيدا لمبدأ التسيير الجماعي وتعبيرا عن استقلاليتها، يتولى المجلس الشعبي الولائي مناقشة ودراسة كل المسائل التي تندرج في إطار اختصاصاته بموجب مداورات<sup>2</sup>، تجرى بلغة وطنية وتحرر باللغة العربية تحت طائلة البطلان، كما تكون علنية إلا في حالة وجود كوارث طبيعية أو تكنولوجية، أو عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين<sup>3</sup>، وفي هذا الصدد يجتمع المجلس الشعبي الولائي في أربعة (04) دورات عادية في السنة يجري خلالها مداورات تنعقد وجوبا خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر، وديسمبر ودون جمعها، على أن تكون مدة كل دورة خمسة عشر (15) يوما على الأكثر، ومن جهة أخرى يمكن للمجلس أن يجتمع في دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، أما في حالة وجود كوارث طبيعية أو تكنولوجية فإنه يجتمع المجلس وجوبا بقوة القانون<sup>4</sup>.

**ب- تشكيل اللجان:** مثلما هو سائد في التنظيم البلدي، خول القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان من بين أعضائه ويتم اعتمادها بموجب مداورة لدراسة ومتابعة المجالات الحيوية، سواء كانت هذه اللجان دائمة أو خاصة (مؤقتة).

**- اللجان الدائمة:** طبقا لنص المادة 33 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، يتولى المجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان دائمة متخصصة لدراسة المسائل التابعة لمجال اختصاصه والتي تهم الولاية<sup>5</sup> لاسيما في مجالات التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، تهيئة

<sup>1</sup> - انظر المواد 59 و62 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص ص 14-15.

<sup>2</sup> - زين الدين بوتشيشة، مركز المجلس الشعبي الولائي في القانون رقم 07/12، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2015/2014، ص ص 42 - 43.

<sup>3</sup> - انظر المواد 25 و26 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 11.

<sup>4</sup> - انظر المواد 14 و15 من نفس القانون، ص 10.

<sup>5</sup> - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014، ص 83.

الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل.

**– اللجان الخاصة (المؤقتة):** يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يشكل لجان خاصة (مؤقتة) بموجب مداولة لمعالجة قضايا خاصة، وتكون مرهونة باستنفاد المواضيع الذي أنشأت من أجلها أو بانقضاء الآجال المحدد في المداولة<sup>1</sup>.

**3- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:** يتولى المجلس الشعبي الولائي ممارسة العديد من الصلاحيات في العديد من المجالات خاصة التنموية منها، والتي يراد منها تحقيق تنمية شاملة ومستدامة للأقاليم المحلية، وتحسين الخدمة العمومية وترقية المرافق المحلية وحمايتها<sup>2</sup>، لاسيما فيما تعلق بتهيئة إقليم الولاية، التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الاقتصادية، تجهيزات التربية والتكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي، والسكن<sup>3</sup>.

## ثانيا: الوالي

يعد الوالي أعلى سلطة إدارية وسياسية على مستوى الولاية، وهمة الوصل بينها وبين السلطة المركزية، كما يحظى بمكانة مرموقة ومميزة لدى السلطة الإدارية المركزية<sup>4</sup>، بالنظر لمركزه والصلاحيات المخولة له في ظل الوظيفة الازدواجية التي يتمتع بها.

**1- كيفية تعيين وانتهاء مهام الوالي:** نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس، فإن تعيينه يكون من اختصاص رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي<sup>5</sup> طبقا لنص المادة 92 الفقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة<sup>6</sup>، وفيما يخص كيفية انتهاء مهامه فإنها تكون أيضا بموجب مرسوم رئاسي حسب الأشكال نفسها.

**2- صلاحيات الوالي:** يتمتع الوالي بالعديد من الصلاحيات في ظل الوضعية القانونية المتميزة التي يتمتع بها، والتي تختلف باختلاف صفته الوظيفية بين ما إذا كان ممثلا للدولة، أو ممثلا للولاية، أو باعتباره هيئة تنفيذية للولاية.

<sup>1</sup> - انظر المادة 33 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 11، والمادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 217/13، المؤرخ في 18 جوان 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 23 جوان 2013، ص 12.

<sup>2</sup> - نور الدين بلقيل، المرجع السابق، ص 84.

<sup>3</sup> - للتفصيل أكثر انظر الفصل الرابع "صلاحيات المجلس الشعبي الولائي" من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 16-18.

<sup>4</sup> - إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية، مرجع سابق، ص 204.

<sup>5</sup> - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 113.

<sup>6</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 03، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

أ- بصفته ممثلاً للدولة: طبقاً لنص المادة 110 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، فإن الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة، وعليه فإن الوالي يجسد الصورة الحقيقية لعدم التركيز بالنظر للسلطات والصلاحيات المسندة له بهذه الصفة؛ وفي هذا الصدد فقد أسندت للوالي العديد من الصلاحيات تتعلق أهمها بالمجالات الضبطية سواء في مجال الضبط الإداري أو في مجال الضبط القضائي<sup>1</sup>، وتلك المتعلقة بالحالات الاستثنائية كالتوارئ والحصار، بالإضافة إلى العديد من المهام الأخرى في هذا الإطار<sup>2</sup>.

ب- بصفته ممثلاً للولاية: يقوم الوالي بصفته ممثلاً للولاية بممارسة عدة صلاحيات من أبرزها تمثيل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية، وتمثيل الولاية أمام القضاء، وإعداد مشروع ميزانية الولاية وتنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى صلاحيات ومهام أخرى بهذه الصفة<sup>3</sup>.

ج- بصفته هيئة تنفيذية للولاية: بهذه الصفة يتولى الوالي نشر وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي طبقاً لنص المادة 102 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وإلزامية تقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداورات المجلس السابقة، بالإضافة إلى إطلاع المجلس سنوياً حول نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية وتزويده بكافة الوثائق والمعلومات لمدى سير أعماله ودوراته طبقاً لنص المادتين 104 و 109 من هذا القانون<sup>4</sup>.

### ثالثاً: إدارة الولاية

بالإضافة إلى الهيئات السالفة الذكر، تتوفر الولاية أيضاً على إدارة تكيف حسب أهمية وحجم المهام المنوطة بها وكذا طبيعة كل ولاية وخصوصياتها<sup>5</sup>، وفي هذا الصدد تتضمن إدارة الولاية للعديد من الأجهزة والهيكل الإدارية المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة بالولاية وهيكلها<sup>6</sup>، والتي تتألف أساساً من الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة طبقاً لنص المادة 02 من هذا المرسوم، بالإضافة إلى الأجهزة الإدارية الأخرى كمصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية ومجلس الولاية<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 92.

<sup>2</sup> - للتفصيل أكثر انظر المواد من 110 إلى 123 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 19-20.

<sup>3</sup> - للتفصيل أكثر انظر المواد من 102 إلى 109 من نفس القانون، ص 18-19.

<sup>4</sup> - نور الدين بلقيليل، المرجع السابق، ص 187.

<sup>5</sup> - انظر المادة 128 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 20.

<sup>6</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في 23 جويلية 1994، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 27 جويلية 1994.

<sup>7</sup> - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 117.

## المبحث الثاني

## الإطار النظري والتنظيمي للتنمية المستدامة

نظرا لأهمية البيئة وتأثيرها على مجمل مسارات ومراحل التنمية، فقد شهدت مسألة حمايتها اهتمام بالغ على المستوى الدولي والمحلي، في ظل تزايد الوعي لدى الدول إزاء مختلف المشاكل البيئية الناجمة عن سعيها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكون النموذج التقليدي للتنمية لم يراعي البيئة ومكوناتها الطبيعية وجعلها وسيلة لتحقيق التنمية فقط، وبهدف إدماج البعد البيئي في جل برامج وعمليات التنمية، ظهرت التنمية المستدامة كنموذج تنموي حديث لا يتعارض مع البيئة ويهدف إلى تحقيق التوازن بين الاعتبارات التنموية والمتطلبات البيئية<sup>1</sup> بما يكفل استدامتها واستمراريتها، وقد أخذت هذه التنمية حيزا واسعا من الاهتمام لدى الدول والمنظمات، وعقدت من أجلها القمم والمؤتمرات؛ والجزائر كغيرها من الدول وفي ظل تبنيها لسياسة الانفتاح على العالم وما شهدته اقتصادها من تحولات هامة أخذت على عاتقها الأخذ بنموذج التنمية المستدامة من خلال وضع خطط وبرامج لتحقيق أهداف هذه التنمية<sup>2</sup> خاصة على المستوى المحلي باعتباره المنطلق نحو تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة؛ وعليه للتفصيل في مختلف الجوانب النظرية والقانونية للتنمية المستدامة وتطبيقاتها في الجزائر سنتطرق إلى مفهوم التنمية المستدامة وتنظيمها القانوني والهيكلية في الجزائر (المطلب الأول)، ثم إلى تحديد مبادئها وأبعادها الرئيسية (المطلب الثاني)، ثم إلى إبراز مؤشرات قياسها وأهم التحديات التي تواجهها (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

## مفهوم التنمية المستدامة وتنظيمها القانوني والهيكلية في الجزائر

لقد أصبحت التنمية المستدامة في العقود الأخيرة تشكل أهم أهداف السياسات التنموية والاقتصادية في كل دول العالم لاسيما النامية منها، لما لهذه التنمية من تأثير واضح على الموارد الطبيعية من حيث استدامتها واستمراريتها، من خلال استهداف المحافظة عليها وترشيد استغلالها في عمليات التنمية، حيث ارتبط مفهوم التنمية المستدامة أساسا بتزايد الوعي البيئي من خلال القمم والمؤتمرات الدولية التي مهدت الطريق لظهورها وأشارت إلى ضرورة مواجهة

<sup>1</sup> - محمد سمير عياد، التنمية المستدامة والبيئة مقارنة لفهم العلاقة، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد 01، العدد 01، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2009، ص 153.

<sup>2</sup> - صالح لخضاري، واقع التنمية المستدامة في الجزائر - الاستراتيجيات والجهود-، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 29، العدد 02، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2018، ص 210.

التحديات التي تواجه البشرية في ظل التدهور السريع الذي تشهده البيئة<sup>1</sup>؛ إذ ويهدف تجسيد هذه التنمية وتنفيذ الالتزامات الناجمة عن مخرجات هذه القمم والمؤتمرات تبنت الجزائر نموذج التنمية المستدامة كاستراتيجية تنمية حديثة مطلع الألفية الثانية، من خلال دمجها في المنظومة القانونية وربطها بعدة مجالات بيئية؛ ولإبراز ذلك سنتطرق إلى تحديد مفهوم التنمية المستدامة (الفرع الأول)، ثم إلى تحديد تنظيمها القانوني والهيكلي في الجزائر (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مفهوم التنمية المستدامة

لقد أدى نموذج التنمية المستدامة إلى ظهور فلسفة تنمية جديدة تضع بعين الاعتبار محدودية الموارد البيئية الطبيعية وحدود قدرة البيئة على تحمل استنزاف الموارد والتلوث والتدهور الناجم عن برامج وعمليات التنمية<sup>2</sup>؛ وللإحاطة بمفهوم التنمية المستدامة من مختلف الجوانب وإزالة الغموض حول مضمونه سنتطرق إلى نشأة وتطور التنمية المستدامة (أولاً)، وإلى تعريفها (ثانياً)، ثم إلى إبراز خصائصها ومميزاتها (ثالثاً)، وأخيراً إلى تحديد الأهداف التي تسعى لتحقيقها (رابعاً).

### أولاً: نشأة وتطور مفهوم التنمية المستدامة

تعتبر التنمية المستدامة مصطلح حديث النشأة نوعاً ما، تبلور نتيجة الدعوة إلى ضرورة التوفيق بين التنمية والبيئة، ويعد أول استخدام لهذا المصطلح بحسب العديد من الباحثين إلى ناشطين في منظمة غير حكومية عام 1980 يطلق عليها "world wild life fund"، وقد تم ترجمة مصطلح التنمية المستدامة إلى اللغة العربية بعدة تسميات منها التنمية القابلة للإدامة، التنمية القابلة للاستمرار، التنمية المتواصلة، التنمية المطردة... إلخ، غير أنه من الناحية الرسمية تعتبر النرويجية "غرو هارليم برونتلاند" أول من استخدم مصطلح التنمية المستدامة سنة 1987 في تقريرها المعنون بـ "مستقبلنا المشترك" المنبثق عن اللجنة العالمية للبيئة والتنمية<sup>3</sup>، أما من حيث نشأة وتطور مفهوم التنمية المستدامة فقد كان من خلال عدة محطات تاريخية تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- إنشاء نادي روما سنة 1968:** يعتبر هذا النادي أول فكرة لبداية ظهور التنمية المستدامة، وقد جمع عدة علماء ومفكرين ورجال الاقتصاد والأعمال، حيث تمت الدعوة تقريره الصادر سنة 1972 بعنوان "حدود النمو" إلى

<sup>1</sup> - Olivier Godard, Environnement et développement durable - Une approche méta-économique-, Bibliothèque royale de Belgique, 1er édition, Bruxelles, France, 2015, p p 15 -16.

<sup>2</sup> - محمود رجب فتح الله، الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للتنمية المستدامة في قضايا البيئة، أطروحة مقدمة في إطار مؤتمر القانون والبيئة، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، المنعقد يومي 23 و24 أبريل 2018، ص 04.

<sup>3</sup> - أحمد جابر بدران، التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة، المؤلف للنشر، الطبعة 01، مركز الدراسات والفقهية والاقتصادية، القاهرة، مصر، 2014، ص

ضرورة إجراء أبحاث تخص مجالات التطور العالمي لتحديد حدود النمو في الدول المتقدمة، والعلاقة القائمة بين الاقتصاد والبيئة؛ وخلال سنة 1968 تم عقد الدورة (45) للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لدى الأمم المتحدة والذي اتخذ فيه قرار تضمن تأكيد الحاجة لإجراء بحث مكثف على المستويين الوطني والدولي للحد من المخاطر التي تواجه البيئة الإنسانية لتحقيق نمو اقتصادي واجتماعي سليم، بالإضافة إلى الدعوة لعقد مؤتمر في هذا الشأن بحلول سنة 1972<sup>1</sup>.

**2- انعقاد مؤتمر البيئة الانسانية سنة 1972:** تم عقد هذا المؤتمر في العاصمة السويدية استكهولم من طرف الأمم المتحدة، أين شهد بروز الاهتمام الدولي بالبيئة وبداية تبلور وظهور مفهوم التنمية المستدامة وتطوره في الفكر القانوني المعاصر، وقد ناقش المؤتمر لأول مرة القضايا البيئية وعلاقتها بواقع الفقر وغياب التنمية في العالم، وتم اعتبار أن الفقر وغياب التنمية من أشد العوامل المؤثرة على البيئة، كما عرف المؤتمر انتقاد الدول والحكومات التي تتجاهل البيئة ومكوناتها الطبيعية عند التخطيط لبرامج وعمليات التنمية<sup>2</sup>، وقد كان الموضوع الرئيسي لهذا المؤتمر هو البيئة البشرية والتفاعلات بين قضايا البيئة والتنمية، حيث أوصى بضرورة استخدام الموارد الطبيعية بأسلوب يضمن بقاءها واستمراريتها للأجيال القادمة، وقد تمكن القائمون على المؤتمر من ترسيخ البيئة في اهتمامات جدول الأعمال العالمي كموضوع اتسع ليشمل التنمية والاستدامة وإدارة الموارد العالمية، بحيث اعتبر انعقاد هذا المؤتمر بمثابة حجر الأساس في خلق واقع يضع الجانب البيئي بعين الاعتبار عند رسم السياسات التنموية لدى الدول<sup>3</sup> بما يضمن استمرار عمليات التنمية واستدامتها.

**3- الميثاق العالمي للطبيعة سنة 1982:** تم إقرار هذا الميثاق من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 28 أكتوبر 1982، وقد كان الهدف منه توجيه وتقييم أي نشاط بشري من شأنه التأثير على الطبيعة ومكوناتها، كما تم التأكيد على ضرورة الأخذ في الحسبان مدى قدرة النظام البيئي والطبيعي السائد في مواجهة المشاكل البيئية عند وضع الخطط والسياسات التنموية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - زوييدة محسن، بلقاسم بن علال، أحمد تي، الجهود الجزائرية في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة: قراءة تحليلية، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، المجلد 02، العدد 01، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، 2018، ص ص 15-16.

<sup>2</sup> - خالد بوسوليم، التنمية المستدامة والعلاقة مع العمران، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2015، ص ص 10-11.

<sup>3</sup> - محي الدين حمداني، حدود التنمية المستدامة في الاستجابة لتحديات الحاضر والمستقبل - دراسة حالة الجزائر -، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009/2008، ص 70.

<sup>4</sup> - زوييدة محسن، بلقاسم بن علال، أحمد تي، المرجع السابق، ص 17.

**4- تقرير اللجنة العالمية للبيئة سنة 1987:** بتاريخ 27 أبريل 1987، نشرت اللجنة العالمية للبيئة التابعة للأمم المتحدة تحت رئاسة النرويجية "غرو هارليم برونتلاند" تقريراً بعنوان "مستقبلنا المشترك" شهد استخدام وإشاعة مصطلح التنمية المستدامة بصفة رسمية لأول مرة وبلورة تعريف دقيق وشامل لهذه التنمية، وقد أصبحت هذه الوثيقة عبارة عن نص تأسيسي ومرجعي للتنمية المستدامة<sup>1</sup>، حيث تم طرحها كنموذج تنموي بديل واستراتيجية تحقق الانسجام بين متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكونات البيئة وعناصرها الطبيعية؛ وقد تم الإعلان في هذا التقرير على أن التنمية المستدامة هي قضية أخلاقية وإنسانية بقدر ما هي قضية تنموية وبيئية، وأنها قضية عادلة اجتماعياً تراعي الحاضر والمستقبل<sup>2</sup>.

**5- انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية سنة 1992:** انعقد هذا المؤتمر في 04 جوان 1992 بالعاصمة البرازيلية "ريو دي جانيرو" أطلق عليه تسمية "مؤتمر قمة الأرض"، حيث شهد أكبر حضور عالمي حول البيئة والتنمية، وقد تم استخدام مفهوم التنمية المستدامة في هذا المؤتمر لتقييم المشاريع التنموية وإدارة مشاريع استخدام الموارد الطبيعية لدى الدول، ووضع أسس بيئية عالمية لتحقيق التعاون بين الدول لحماية المصالح البيئية المشتركة حول العالم<sup>3</sup> من خلال ربط عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بضرورة حماية البيئة، بالإضافة إلى دعم التنمية المستدامة وتحقيق أهدافها خاصة في الدول النامية.

**6- انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة سنة 2002:** انعقد هذا المؤتمر أو كما يطلق عليه "بالقمة العالمية للتنمية المستدامة" أو "مؤتمر قمة الأرض الثانية" خلال الفترة الممتدة من 26 أوت إلى 04 سبتمبر 2002 بعاصمة جنوب إفريقيا "جوهانسبورغ"، وقد شهد مشاركة العديد من الدول والمختصين في مجال البيئة والتنمية، حيث تم التأكيد خلاله على أهمية التنمية المستدامة وضرورة التزام الدول بتحقيقها من خلال تحسين المستوى المعيشي للسكان، والمحافظة على الموارد الطبيعية وعقلنة استغلالها في ظل النمو الديمغرافي المتزايد، وكذا الالتزام بتحقيق نمو اقتصادي واجتماعي سليم اتجاه مكونات البيئة الطبيعية<sup>4</sup>، كما تم تحديد أهم أولويات التنمية المستدامة في العديد من المجالات منها المياه، الفلاحة، الصحة، التنوع البيولوجي... الخ.

<sup>1</sup> - Farid Badache, le developpement durable, Edditions Eyrolles, 3éme tirage, France, 2010, p 13.

<sup>2</sup> - محمد سمير عياد، المرجع السابق، ص 156.

<sup>3</sup> - خالد بوسواليم، المرجع السابق، ص 12.

<sup>4</sup> - رايح بلقاسم، متطلبات تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2014/2015، ص 47.

7- انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة سنة 2012: انعقد هذا المؤتمر في 21 جوان 2012 وقد أطلق عليه ب "ريو +20" نسبة لممرور عشرون (20) سنة عن مؤتمر البيئة والتنمية 1992، وقد شكل هذا المؤتمر محطة هامة في مجال التنمية المستدامة كنموذج تنموي حديث، حيث انبثق عن هذا المؤتمر وضع العديد من المعالم في هذا المجال من بينها إطلاق عملية تحديد الأهداف الكونية للتنمية المستدامة ووضع آليات جديدة لتمويل عمليات التنمية المستدامة، بالإضافة إلى الاهتمام بالمحافظة على مختلف الموارد الطبيعية والبيئية<sup>1</sup>.

### ثانيا: تعريف التنمية المستدامة

نظرا لحداثة مفهوم التنمية المستدامة نسبيا كنموذج تنموي حديث تبلور في ثمانينات القرن الماضي، فقد تعددت وتنوعت معانيه، بحيث لم يعد الإشكال في غياب التعاريف وإنما في تعددها واختلاف وجهات نظرها، وللتفصيل أكثر في تعريف التنمية المستدامة سنتطرق إلى تعريفها من الناحية اللغوية ومن الناحية الاصطلاحية.

1- **التعريف اللغوي للتنمية المستدامة:** التنمية لغة هي النماء، من فعل نما ينمو ومصدر نمو، أي الزيادة، وتستخدم عادة للدلالة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية؛ بينما يعود مصطلح الاستدامة "sustainability" من حيث الأصل إلى علم الأيكولوجيا، وقد استخدم للتعبير عن تشكل وتطور النظم الديناميكية التي تكون عرضة لتغيرات هيكلية ناتجة عن ديناميكيته من حيث الخصائص والعناصر وعلاقة هذه العناصر ببعضها البعض، أما في المفهوم التنموي فقد استخدم مصطلح الاستدامة للتعبير عن طبيعة العلاقة القائمة بين علم الاقتصاد وعلم الأيكولوجيا، على اعتبار أن هذين المصطلحين لهما نفس الأصل الإغريقي ويبدأ كلاهما بنفس الأحرف الأولى "Eco" والتي تعني في اللغة العربية البيت أو المنزل<sup>2</sup>.

ويشير مفهوم الاستدامة من الناحية اللغوية بحسب المصطلح الإنجليزي "sustainability" إلى القابلية للدوام والحفظ، أي القابلية للاستمرارية والديمومة والتحمل؛ أما مفهومها اللغوي في اللغة العربية فيرى البعض أنه من الصعب إيجاد كلمة واحدة مطابقة وتعكس بدقة محتوى التعبير الإنجليزي الذي له عدة معاني؛ هذا ويندرج الفعل استدام في جذوره إلى المصدر (دوم) وقد جاء وفق معاني متعددة كالتأني، الديمومة... إلخ، في حين ترجم مفهوم

<sup>1</sup> - لخضر بن علي، دور الاستثمار السياحي في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2018/2017، ص ص 14-15.

<sup>2</sup> - رابح بلقاسم، المرجع السابق، ص 51.

التنمية المستدامة "sustainable development" إلى اللغة العربية بعدة مسميات مثل التنمية المستمرة، التنمية المتواصلة، التنمية المطردة، التنمية المحتملة<sup>1</sup>.

**2- التعريف الاصطلاحي للتنمية المستدامة:** للإحاطة بمختلف جوانب التنمية المستدامة من حيث تعريفها الاصطلاحي وجب التطرق لتعريفها العام ثم لتعريفها الخاص على المستوى المحلي.

**أ- التعريف العام للتنمية المستدامة:** شهدت التنمية المستدامة العديد من التعاريف واختلافها سواء كانت رسمية صادرة عن هيئات ومنظمات دولية، أو كانت فقهية صادرة عن فقهاء وباحثين، نورد أهمها كما يلي:

**- تعريف معهد الموارد العالمية<sup>2</sup>:** لقد تضمن التقرير الصادر عن هذا المعهد تعريفا للتنمية المستدامة وفق أربعة جوانب، فمن الناحية الاقتصادية تعني التخفيض في استهلاك الطاقة والموارد بالنسبة للدول المتقدمة، أما بالنسبة للدول النامية فتعني التوظيف الأمثل للموارد المتاحة من أجل رفع مستوى المعيشة والحد من الفقر؛ ومن الناحية الاجتماعية فتعني السعي لتحقيق الاستقرار في النمو الديمغرافي والرفع من مستوى تقديم الخدمات الصحية والتعليمية خاصة في المناطق الريفية المعزولة؛ ومن الناحية البيئية فتعني حماية الموارد الطبيعية وترشيد استغلالها والاستخدام الأمثل للأراضي الزراعية والموارد المائية؛ ومن الناحية التكنولوجية فتعني نقل المجتمع إلى عصر الصناعات النظيفة التي تستخدم فيها تكنولوجيا غير ضارة بالبيئة<sup>3</sup>.

**- تعريف البنك الدولي:** تعرف التنمية المستدامة وفق البنك الدولي على أنها "تلك التنمية التي تهدف إلى تحقيق التكافؤ الذي يضمن إتاحة نفس الفرص التنموية المتوفرة للأجيال الحالية لصالح الأجيال المقبلة، وذلك بضمان ثبات رأس المال الشامل أو زيادته عبر الزمن"، ويعتبر نمط الاستدامة في هذا التعريف هو رأس المال الشامل الذي يتضمن رأس مال صناعي من معدات ووسائل، ورأس مال فني من قدرات ومهارات، ورأس مال اجتماعي من علاقات ومؤسسات، ورأس مال بيئي من موارد طبيعية وبيئية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - فتيحة بن حاج، جيلالي مغراوة، التنمية المستدامة بين الطرح النظري والواقع العملي - دراسة الاستراتيجية العربية المقترحة للتنمية المستدامة لما بعد عام 2015 -، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 01، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2017، ص ص 153 - 154.

<sup>2</sup> - معهد الموارد العالمية (WRI) هو منظمة بحثية عالمية غير ربحية تأسست في عام 1982 بتمويل من مؤسسة ماك آرثر تحت قيادة جيمس جوستاف سبيث. إذ يملك المعهد مكاتب في الولايات المتحدة والصين والهند والبرازيل وإندونيسيا. وتتمثل مهمته في تعزيز الاستدامة البيئية، والفرص الاقتصادية، وصحة الإنسان ورفاهيته. وتقدم خدمات بما فيها قضايا تغير المناخ العالمية، والأسواق المستدامة، وحماية النظام الإيكولوجي، وخدمات الحوكمة البيئية.

<sup>3</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 92.

<sup>4</sup> - عبد الله الحرتسي حميد، السياسة البيئية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة مع دراسة حالة الجزائر "1994 - 2004"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الشلف، الجزائر، 2005، ص ص 28 - 29.

- **تعريف الإتحاد الدولي لحماية الموارد الطبيعية:** ورد تعريف التنمية المستدامة في التقرير الصادر عن الإتحاد الدولي لحماية الموارد الطبيعية سنة 1981 بعنوان "الاستراتيجية الدولية للمحافظة على البيئة" على أنها "استخدام الموارد الطبيعية بطريقة تضمن المحافظة على خصائصها الرئيسية على المدى البعيد"، وبالتالي استغلال الموارد الطبيعية لتحقيق التنمية بشرط الحفاظ على خصائص الطبيعة والحفاظ على الاستدامة البيئية لأطول فترة ممكنة<sup>1</sup>.

- **تعريف منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة:** تعرف التنمية المستدامة وفق هذه المنظمة على أنها "إدارة وحماية قاعدة الموارد الطبيعية، والتغيير المؤسسي لتحقيق وتلبية الحاجات الإنسانية واستمراريتها للأجيال الحالية والمستقبلية بطريقة مناسبة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وملائمة من الناحية البيئية"<sup>2</sup>.

- **تعريف اللجنة العالمية للبيئة والتنمية:** يعد التعريف الوارد في التقرير الصادر عن اللجنة العالمية للبيئة والتنمية سنة 1987 المعنون بـ "مستقبلنا المشترك" برئاسة النرويجية "غرو هارليم برونتلاند" من أهم تعاريف التنمية المستدامة وأكثرها تداول ومرجعية وتزكية في عدة كتابات، حيث عرفت على أنها "تلك التنمية التي تهدف إلى تلبية احتياجات الأجيال الحالية دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها"<sup>3</sup>.

- **التعريف الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية سنة 1992:** تم تعريف التنمية المستدامة في المبدأين الثالث والرابع الذين خرج بهما هذا المؤتمر على أنها "ضرورة إنجاز الحق في التنمية على نحو متساوي بين أجيال الحاضر والمستقبل من حيث الحاجات التنموية والبيئية".

إضافة إلى هذه التعاريف، فقد تم تعريف التنمية المستدامة من الناحية الفقهية بواسطة العديد من الفقهاء والباحثين، من بينها ما يلي:

- "هي تنمية تقوم على ضرورة استعمال الموارد الطبيعية المتجددة بطريقة لا تؤدي إلى انتهائها أو تناقص جدواها المتجددة بالنسبة للأجيال اللاحقة مع المحافظة على رصيد ثابت من الموارد الطبيعية بشكل فعال ومضمون"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - سارة بن صوشة، دور الحكمة الجبائية في تمويل التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2019/2018، ص 191

<sup>2</sup> - كمال فراحتية، التنمية المستدامة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018، ص 279.

<sup>3</sup> - Naceur Mebarki, le developpement durable en Algerie: un etat des lieux, Revue des sciences Economiques et de gestion, Vol 13, N° 13, Université de Sétif, Algerie, 2013, p 64.

<sup>4</sup> - صالح لخضاري، المرجع السابق، ص 211.

- "هي تلك التنمية المستمرة والعادلة بين مختلف الأجيال كونها لا تلبى احتياجات الأجيال الحالية على حساب الأجيال اللاحقة، وذلك من خلال مراعاة الأبعاد البيئية في جميع مشروعاتها التنموية"<sup>1</sup>.

- "هي تلك التنمية التي تستهدف تحقيق رفاهية الأجيال الحالية دون تدهور رفاهية الأجيال المقبلة من خلال القضاء على العوامل الخارجية السلبية المسؤولة عن استنزاف الموارد الطبيعية وتدهور البيئة، وفرض الرقابة لتحقيق تنمية اقتصادية متوازنة تقوم على الصحة البيئية وتماسك المجتمع"<sup>2</sup>.

- "هي التنمية التي تلبى احتياجات الحاضر دون الإخلال بالمساس بالقدرة على تلبية احتياجات المستقبل، فهي عملية تغيير تتضمن استغلال الموارد وتوجيه الاستثمارات وتكييف التنمية والتطوير المؤسسي بما يعزز الإمكانيات والقدرات الحالية والمستقبلية للأفراد وتطلعاتهم"<sup>3</sup>.

إن هذه التعاريف وعلى الرغم من اختلاف مضامينها، فإنها تشترك من حيث العناصر الرئيسية التي تقوم عليها هذه التنمية، والمتثلة أساسا في تحقيق العدالة الاجتماعية بين الأجيال الحالية والمستقبلية في تلبية احتياجاتها من الموارد الطبيعية، بالإضافة إلى حماية البيئة وعناصرها في جميع مراحل وعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

واستنادا للتعريف السالفة الذكر، فإنه من جانبنا نعرف التنمية المستدامة على أنها "تلك التنمية التي تستهدف التوفيق بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية، بما يكفل تلبية احتياجات الأجيال الحالية دون الإخلال والإضرار بقدرة الأجيال اللاحقة على تلبية احتياجاتها من الثروات والموارد الطبيعية، وذلك من خلال تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية في ظل الحفاظ على البيئة وعناصرها الطبيعية".

**ب- التعريف الخاص بالتنمية المستدامة على المستوى المحلي (التنمية المحلية المستدامة):** تعد التنمية المستدامة على المستوى المحلي أو كما يطلق عليها بالتنمية المحلية المستدامة بصفة عامة جزءا من التنمية المستدامة في مفهومها العام وانعكاس لها محليا، كما أنها تشكل المنطلق لتحقيقها بصفة شاملة على المستوى الوطني، ذلك أن كل عمل أو تصور تنموي تبادر به الدولة إلا وكانت له آثار ونتائج محلية، وفواعله الأساسية هي هيئات لامركزية تتمثل

<sup>1</sup> - محمود رجب فتح الله، المرجع السابق، ص 07.

<sup>2</sup> - Hind Hadjslimane née kherouaa, Khadidja Bentayeb hidayet, Amanagement du territoire et développement durable en Algerie, Revue des Sciences Economiques de Gestion et sciences Commerciales, N° 02, université de M'sila, Algerie, 2008, p 23.

<sup>3</sup> - محمد طاهر قادري، آليات تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006، ص 53.

في الجماعات المحلية (البلدية والولاية) خاصة في مجال التنمية المستدامة<sup>1</sup> التي تشكل توجه تنموي حديث تمارس فيه هذه الوحدات صلاحيات ومهام تتلائم والطبيعة التي تميزها والامكانيات التي تتوفر عليها، باعتبارها السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية في شتى المجالات التنموية؛ ذلك أن نجاح التنمية المستدامة وطنيا يكون بتحقيقها محليا؛ وفي هذا الصدد فقد وردت عدة محاولات لتعريف للتنمية المحلية المستدامة، وقبل سردها نقوم بتعريف التنمية المحلية ثم التنمية المحلية المستدامة.

**- تعريف التنمية المحلية:** تم تناول التنمية المحلية في العديد من الدراسات، بحيث وردت لها العديد من التعاريف من بينها ذلك الصادر عن تقرير التنمية البشرية للأمم المتحدة عام 2003 على أنها "إنجاز عمليات كمية أو نوعية هادفة إلى تحسين مستمر للظروف المعيشية لسكان مقيمين في مجال محدد على الأصعدة المؤسساتية والجغرافية أو الثقافية"، فهي عملية تشاركية وديناميكية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الجماعية في إقليم معين، تعتمد على وعي ومسؤولية تجمع سكاني محلي منظم ومدعم من خلال عمليات قطاعية منسقة، بحيث يندرج إنجاز التنمية المحلية ضمن نطاق عمل ينطلق مما هو محلي يرتكز على الامكانيات الداخلية لمجال معين ومدمج لفاعلين قطاعيين ومحليين في إعداد برامج ومخططات التنمية المحلية، بحيث تهدف هذه الأخيرة إلى استغلال الموارد الذاتية الممكنة وتعبئتها من أجل تحقيق تنمية محلية ذاتية<sup>2</sup>، وهذه التنمية في مفهومها تتطلب شرطين لتحقيقها هما المشاركة الواسعة لمكونات المجتمع المحلي وتوفير مختلف الوسائل والآليات الضرورية<sup>3</sup>.

**- تعريف التنمية المحلية المستدامة:** لقد تم تعريف التنمية المحلية المستدامة من خلال إسقاط تعريف التنمية المستدامة على المستوى المحلي وإدماج خاصية الاستدامة للتنمية المحلية، وذلك كما يلي:

- "هي تلك العملية التي يشترك فيها مكونات المجتمع المحلي في مختلف القطاعات، من خلال العمل على تحفيز النشاط الاقتصادي والاجتماعي المحلي وضمان استدامته واستمراره بهدف تحسين نوعية الحياة للأفراد والمجتمع مع المحافظة على البيئة وعناصرها الطبيعية"، أو هي "عملية تغيير مستمرة ومتصاعدة لإشباع الحاجات والمطالب المتجددة

<sup>1</sup> - إبراهيم داود، محاضرات حول التنمية المستدامة في الجماعات المحلية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، الجزائر، 2014/2015، ص 16.

<sup>2</sup> - وائل عمران علي، دور الشراكة والتمكين المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2014، ص ص 16-17.

<sup>3</sup> - محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2009/2010، ص 05.

للمجتمع المحلي، من خلال الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وعقلنة استغلالها والأخذ بعين الاعتبار طبيعة وخصوصيات كل منطقة ومكوناتها البيئية"<sup>1</sup>.

- "التنمية المحلية المستدامة عبارة عن عملية تغيير تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدات المحلية بواسطة قيادات محلية قادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي للحكومة وصولاً إلى رفع المستوى المعيشي للأفراد بما يضمن تحقيق تنمية قائمة على الاستدامة والاستمرارية في ظل المحافظة على البيئة الطبيعية"، أو هي "عبارة عن استراتيجية لاستمرار تنمية المجتمع المحلي تعمل على الربط بين الموارد المحلية والبيئة الخارجية، وذلك بتنمية المجتمع من خلال موارده الذاتية ومكوناته البشرية، مع مراعاة مبادئ العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع المحلي الحالي والمستقبلي في ظل الاستدامة والاستمرارية والأخذ بعين الاعتبار المتطلبات البيئية"<sup>2</sup>.

ومن جانبنا أيضاً، نعرف التنمية المحلية المستدامة على أنها "عملية تنمية تتولاها هيئات محلية وتهدف من خلالها إلى تلبية الاحتياجات والمتطلبات التنموية لأفراد المجتمع المحلي الحالية، وكذا ضمان قدرة أفراد هذا المجتمع المستقبلية على تلبية احتياجاتها ومتطلباتها، وذلك بالحفاظ على البيئة وترشيد استغلال الموارد الطبيعية".

واستناداً لمختلف التعاريف المتعلقة بالتنمية المحلية المستدامة وما تضمنته من عناصر وأسس، فإن هذه التنمية وإن كانت لا تختلف كثيراً عن التنمية المستدامة، إلا أنها تتميز بعدة خصائص خاصة بها تتمثل فيما يلي:

- أنها عملية تنمية لامركزية تتولاها هيئات محلية من خلال التحكم اللامركزي في الموارد على المستوى المحلي واقتصارها على فئات منطقة جغرافية أو إقليمية محددة؛

- استقلالية الهيئات المحلية عن السلطة المركزية في مباشرة برامج وعمليات التنمية بما يراعي وبلائم خصوصية وطبيعة كل منطقة وبيئتها المحلية؛

- الجماعية والمشاركة بين أفراد المجتمع المحلي في التخطيط لعمليات التنمية والمحافظة على البيئة وحمايتها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - مصطفى أسعيد، حرز الله محمد لخضر، التنمية المحلية المستدامة وفعالية الأفكار مقارنة تأصيلية من منظور فكر مالك بن نبي رحمه الله، مجلة المفكر، المجلد 13، العدد 02، جامعة بسكرة، الجزائر، 2018، ص 92.

<sup>2</sup> - إبراهيم داود، المرجع السابق، ص 18.

<sup>3</sup> - عبد الجبار سعد الدين، عمر شحاتة، التنمية المحلية المستدامة محصلة حتمية لتكنولوجيا التنمية في الفكر الاقتصادي، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 02، العدد 01، جامعة الجلفة، الجزائر، 2016، ص 121.

## ثالثا: خصائص ومميزات التنمية المستدامة

تتميز التنمية المستدامة كتوجه تنموي حديث مختلف عن النموذج التقليدي للتنمية بالعديد من الخصائص والمميزات تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- الاستمرارية والاستدامة:** مفاد ذلك أن التنمية المستدامة هي عملية مستمرة ومتجددة تمتاز بالديناميكية، بحيث لا تقتصر على فترة زمنية معينة بل تراعي الحاضر وتستهدف المستقبل؛

**2- الشمولية:** ذلك أن التنمية المستدامة كمفهوم حديث تشمل مختلف الأهداف التنموية في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية من تعليم وصحة وتحسين في مستوى الخدمات العامة المجتمعية، بالإضافة إلى المحافظة على التوازن البيئي والموارد الطبيعية<sup>1</sup>؛

**3- العدالة الاجتماعية:** تقوم التنمية المستدامة على مبادئ العدالة الاجتماعية بين الأجيال، حيث تلي احتياجات ومتطلبات أجيال الحاضر، وتراعي تلبية احتياجات ومتطلبات أجيال المستقبل من الموارد الطبيعية؛

**4- أنها تنمية متكاملة** تقوم على التنسيق والتكامل بين سياسات استغلال الموارد واتجاهات الاستثمارات والاختيارات التكنولوجية، ما يجعلها تعمل جميعا بانسجام داخل المنظومة البيئية بما يكفل المحافظة على البيئة من جهة، وتحقيق التنمية المتواصلة والمنشودة من جهة أخرى<sup>2</sup>؛

**5- أنها تنمية طويلة المدى** ويعتبر العامل الزمني فيها هو الأساس، بحيث تعتمد على إمكانات ومعطيات الحاضر وتراعي وتستهدف متطلبات المستقبل من حيث الموارد المتاحة أو التي يمكن إتاحتها من خلال التخطيط لأطول فترة زمنية ممكنة؛

**6- هي تنمية تضع ضمن أولوياتها تلبية الاحتياجات والمتطلبات الأساسية للأفراد في شتى الخدمات من غذاء، صحة، تعليم، وكل ما يتعلق بانشغالهم اليومية المادية والاجتماعية، الأمر الذي قد يؤدي إلى التخفيف من استنزاف الموارد الطبيعية وحمايتها خاصة في الدول الفقيرة<sup>3</sup>؛**

<sup>1</sup> - فلاح جمال معروف العزاوي، التنمية المستدامة والتخطيط المكاني، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص ص 56- 57.

<sup>2</sup> - لخضر بن علي، المرجع السابق، ص 19.

<sup>3</sup> - سعاد رزاي، إشكالية البيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2008/2007، ص ص 48- 49.

7- أنها تشكل استراتيجية نمووية قادرة على تجاوز المعوقات وتضييق الفجوة بين الدول النامية والدول المتقدمة، كونها تنمية تحقق النمو والتطور في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في الدولة بما يضمن عدم استنزاف الموارد الطبيعية واستدامتها<sup>1</sup>؛

8- أنها تنمية يشترك العديد من الفاعلين في تحقيقها خاصة على المستوى المحلي، من خلال تدخل الهيئات المحلية ومكونات المجتمع المحلي بما يكفل مراعاة طبيعة وخصوصيات كل منطقة والإمكانات التي تتوفر عليها، مما يشكل المنطلق نحو تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة.

#### رابعاً: أهداف التنمية المستدامة

على اعتبار أن التنمية المستدامة تقوم على ضرورة التوفيق والتكامل بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بما يكفل استمرارية عملية التنمية واستدامتها وعدم التأثير على البيئة ومكوناتها الطبيعية، فإن إقرارها كاستراتيجية نمووية حديثة يهدف إلى تحقيق العديد من الأهداف ذات الطابع الاقتصادي، الاجتماعي والبيئي، تتمثل أهمها فيما يلي:

1- زيادة الدخل الوطني لدى الدول النامية من خلال الزيادة في السلع والخدمات الناتجة عن الموارد الاقتصادية المختلفة، ذلك أن الدافع الأساسي نحو إحداث تنمية مستدامة لدى هذه الدول هو فقرها وانخفاض المستوى المعيشي لسكانها، الأمر الذي يتطلب ضرورة توفر رؤوس أموال وكفاءات أكبر لتحقيق نسب أعلى من الدخل؛

2- تحسين المستوى المعيشي للأفراد في المجتمع المحلي من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بالتركيز على الجوانب النوعية للتنمية وتوفير فرص العمل وترقية مختلف الخدمات الضرورية من تعليم وصحة، بالإضافة إلى احترام حقوق الأفراد وتمكينهم من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخدم مصالحهم التنموية<sup>2</sup>؛

3- تحقيق نمو اقتصادي يحافظ على رأس المال الطبيعي من الموارد الطبيعية والبيئية، وزيادة الكفاءة الاقتصادية من خلال تطوير المؤسسات المنتجة وتوفير البنية التحتية الملائمة والمرافقة للعملية الاقتصادية؛

<sup>1</sup> - فلاح جمال معروف العزاوي، المرجع السابق، ص 57.

<sup>2</sup> - ناصر مراد، التنمية المستدامة وتحدياتها في الجزائر، مجلة التواصل، المجلد 16، العدد 02، جامعة عنابة، الجزائر، 2016، ص 08.

- 4- العمل على إحداث تغيير مستمر ومناسب في حاجات وأولويات المجتمع، من خلال وضع أساليب ملائمة لإمكانات وخصوصيات كل مجتمع بما يكفل تحقيق التوازن القادر على تفعيل التنمية الاقتصادية والسيطرة على مختلف المشاكل البيئية<sup>1</sup>؛
- 5- احترام البيئة الطبيعية والاستغلال العقلاني للموارد والثروات الطبيعية دون استنزافها أو تدميرها، وذلك من خلال التوظيف الأمثل لها والتعامل معها باعتبارها موارد محدودة وغير متجددة؛
- 6- تعزيز وعي السكان بالمشاكل البيئية القائمة وتنمية إحساسهم بالمسؤولية اتجاهها، وحثهم على المشاركة في إيجاد حلول لهذه المشاكل بما يخدم استمرارية واستدامة برامج وعمليات التنمية<sup>2</sup>؛
- 7- تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية بين الأجيال من حيث استغلال الثروات والموارد الطبيعية، من خلال تلبية احتياجات الأجيال الحالية والمحافظة على قدرة الأجيال المقبلة في تلبية احتياجاتها من هذه الموارد؛
- 8- تحسين نوعية الحياة لدى أفراد المجتمع من الناحية البيئية، من خلال مكافحة التلوث والتقليل من حجم النفايات الصلبة والسائلة وإعادة تدويرها، وزيادة إجراءات حماية البيئة بالمحافظة الموارد الطبيعية وترشيد استغلالها<sup>3</sup>؛
- 9- ربط التكنولوجيا الحديثة بما يخدم أهداف المجتمع، وتوعية السكان بأهمية التقنيات الحديثة في عمليات التنمية وفي تحسين نوعية الحياة وتحقيق الأهداف المنشودة في المجتمع دون التأثير على البيئة أو إلحاق الضرر بعناصرها الطبيعية<sup>4</sup>؛
- 10- تشجيع استخدام التكنولوجيا النظيفة ذات المخلفات المحدودة وغير الملوثة، مع ترشيد وحسن اختيار المواقع الصناعية وتنمية الموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة في إطار زمني يحقق عدالة استخدام هذه الموارد بين الأجيال الحالية والمقبلة<sup>5</sup>.

إضافة إلى الأهداف السالفة الذكر، يمكن القول أن الهدف الأساسي للتنمية المستدامة هو تحقيق نمو اقتصادي واجتماعي للمجتمع بالحفاظ على الموارد الطبيعية والبيئية وعقلنة استغلالها في ظل استخدام تكنولوجيا

<sup>1</sup> - رابع بلقاسم، المرجع السابق، ص 63.

<sup>2</sup> - عيسى بن الطاهر، التنمية المحلية والتنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012، ص 461.

<sup>3</sup> - سارة بن صوشة، المرجع السابق، ص 198.

<sup>4</sup> - عيسى قبوق، محمد كافي، السياسة البيئية والتنمية المستدامة في الجزائر، مجلة آفاق علمية، المجلد 09، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017، ص 12.

<sup>5</sup> - مدحت أبو النصر، ياسمين مدحت محمد، التنمية المستدامة (مفهومها - أبعادها - مؤشرات)، المجموعة العربية للتدريب والنشر، مصر، 2017، ص 91.

وتقنيات حديثة تراعي البيئة ومكوناتها الطبيعية بما يكفل تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين الأجيال الحالية والأجيال المستقبلية.

### الفرع الثاني: التنظيم القانوني والهيكلي للتنمية المستدامة في الجزائر

لقد اهتمت الجزائر منذ الاستقلال بتبني سياسات تنموية بغض النظر عن الطبيعة الإيديولوجية التي تضمنتها والآثار المترتبة عنها؛ وفيما يخص التنمية المستدامة فإن معالمها لم تظهر في الجزائر إلا مع بداية الألفية الثالثة من خلال إدماجها في برامج وعمليات التنمية وفي العديد من النصوص القانونية المنظمة لمجالات خاصة ومختلفة<sup>1</sup>، وذلك بهدف تحقيق التوازن والتوافق بين التنمية والبيئة، وتنفيذ الالتزامات الدولية في هذا المجال؛ وعليه فقد تبنت الجزائر مقارنة قانونية جديدة للتوفيق بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والجوانب البيئية بشعار كفاءة اقتصادية، عدالة اجتماعية واستدامة بيئية<sup>2</sup>، هدفها تبني استراتيجية فعالة لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة سواء من الناحية القانونية (أولاً)، أو الهيكلية (ثانياً).

#### أولاً: التنظيم القانوني للتنمية المستدامة

إن الحديث عن كيفية تنظيم التنمية المستدامة من الناحية القانونية كتوجه تنموي حديث في الدولة، يكون من خلال إبراز هذا التنظيم من الناحية الدستورية، ومن الناحية التشريعية.

**1- من الناحية الدستورية:** لم يتطرق المؤسس الدستوري لمصطلح التنمية المستدامة إلا بعد صدور التعديل الدستوري لسنة 2016، أين أصبحت التنمية المستدامة مبدأ دستوري وعبارة عن استراتيجية تنموية وطنية في ظل التوجه الحديث القائم على ضرورة الحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية في جل عمليات التنمية، وفي هذا الصدد ورد في الفقرة 14 من ديباجة هذا التعديل على أنه "يظل الشعب الجزائري متمسكا بخياراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة"؛ وإضافة إلى ذلك فقد تطرق المؤسس الدستوري للتنمية المستدامة بصفة ضمنية ودون ذكرها صراحة في نص المادة 19 الفقرة 01 من هذا التعديل والتي تنص على أنه: "تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال اللاحقة".

<sup>1</sup> - إبراهيم بن داود، المرجع السابق، ص 15.

<sup>2</sup> - مصطفى صالح زروق، التنمية المستدامة للموارد المائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2017، ص 12.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020، يلاحظ أنه قد تم تكريس ما تضمنه تعديل 2016 حول التنمية المستدامة والإشارة لها كتوجه تنموي حديث في الدولة سواء كان ذلك صراحة من خلال ما تضمنته الفقرتين 17 و18 من الديباجة على أن "الشعب الجزائري متمسك بخياراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة، كما يظل منشغلا بتدهور البيئة والنتائج السلبية للتغير المناخي، وحريصا على ضمان حماية الوسط الطبيعي والاستعمال العقلاني للموارد الطبيعية وكذا المحافظة عليها لصالح الأجيال القادمة"؛ أو ضمينا بالتركيز على البيئة والموارد الطبيعية من خلال النص على أنه: "تسهر الدولة على ما يلي:

- حماية الأراضي الفلاحية؛

- ضمان بيئة سليمة من أجل حماية الأشخاص وتحقيق رفاههم؛

- ضمان توعية متواصلة بالمخاطر البيئية؛

- الاستعمال العقلاني للمياه والطاقات الأحفورية والموارد الطبيعية الأخرى؛

- حماية البيئة بأبعادها البرية والبحرية والجوية، واتخاذ كل التدابير الملائمة لمعاقبة الملوّثين"<sup>1</sup>.

وباستقراء ماتضمنته الديباجة ونص المادة 21 من آخر تعديل للدستور سنة 2020، يلاحظ أن المشرع الدستوري قد أقر التنمية المستدامة كمفهوم تنموي حديث يقوم على تحقيق التنمية بالمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية وحمايتها للأجيال المقبلة، وذلك من خلال التطرق لمختلف العناصر الرئيسية التي تقوم عليها التنمية المستدامة، سواء فيما يتعلق بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية أو فيما يتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة في استغلال الموارد والثروات الطبيعية بين الأجيال الحالية والمستقبلية.

إلا أنه رغم الإشارة للتنمية المستدامة وإقرارها في التعديل الدستوري لسنة 2016 ثم في التعديل الدستوري لسنة 2020، ففي تقديرنا نجد أن المعالجة الدستورية لموضوع التنمية المستدامة كانت غير كافية وتميزت بالسطحية، إذ تم اختزالها في شكل مفاهيم عامة لاسيما ما تضمنته الديباجة التي يبقى التساؤل مطروحا حول طبيعتها الإلزامية؟، وذلك مقارنة بالتوجه الذي سلكه المشرع بإقرار وتكريس التنمية المستدامة كتوجه حديث للتنمية وحماية البيئة في العديد من النصوص التشريعية خاصة ذات الصلة بالبيئة أو أحد المجالات الطبيعية.

<sup>1</sup> - انظر المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 09.

**2- من الناحية التشريعية:** لقد تم إدماج التنمية المستدامة في العديد من النصوص التشريعية المنظمة لمجالات محددة لاسيما ذات الصلة بالبيئة أو بأحد مجالاتها منذ بداية الألفية الثالثة، الأمر الذي شكل بداية ازدهار هذه التنمية كتوجه تنموي حديث وفعال لما قد يحققه من أهداف اقتصادية واجتماعية وبيئية خاصة على المستوى المحلي، وتتمثل أهم هذه النصوص على سبيل المثال لا الحصر فيما يلي:

**أ- القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة<sup>1</sup>:** يعتبر هذا القانون أول نص تشريعي تضمن مصطلح التنمية المستدامة في الجزائر، وقد صدر بهدف تحديد الأدوات والتوجيهات المتعلقة بتهيئة الإقليم والتي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة، بحيث تبادر الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وإدارتها وتسييرها بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها، وبالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين في مجال التنمية<sup>2</sup>.

**ب- القانون رقم 01/03 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة<sup>3</sup>:** لقد تطرق المشرع للتنمية المستدامة في هذا القانون من خلال ربطها بالقطاع السياحي وكيفية ضمان استدامة واستمرارية مردوديته للأجيال المستقبلية بالحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية في برامج التنمية، كما تضمن هذا القانون حسب نص المادة الأولى منه تحديد شروط التنمية المستدامة للأنشطة السياحية على اختلافها وكذا تدابير وأدوات تنفيذها، وقد تم تعريف هذا التنمية في نص المادة 02 على أنها "نمط للتنمية تضمن فيه الخيارات وفرص التنمية التي تحافظ على البيئة والموارد الطبيعية والتراث الثقافي للأجيال القادمة"<sup>4</sup>.

**ج- القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة<sup>5</sup>:** يعتبر هذا القانون التشريع المنظم للبيئة حاليا في الجزائر، وقد تطرق للبيئة ومسألة حمايتها من خلال ربطها بالتنمية المستدامة، وقد ورد تعريف هذه الأخيرة في نص المادة 04 من هذا القانون على أنها "مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اقتصادية واجتماعية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال

<sup>1</sup> - القانون رقم 20/01، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

<sup>2</sup> - انظر المواد 01 و02 من نفس القانون، ص 19.

<sup>3</sup> - القانون رقم 01/03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، الجريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.

<sup>4</sup> - مصطفى صالح زروق، المرجع السابق، ص 11.

<sup>5</sup> - القانون رقم 10/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

المستقبلية"، وبذلك يلاحظ أن المشرع من خلال هذه المادة قد جعل التنمية المستدامة تركز على تلبية حاجيات أجيال الحاضر دون المساومة على تلبية حاجيات أجيال المستقبل، وأنها تلك التنمية التي تحقق التوازن بين الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتساهم في ارتقاء هذه العناصر الثلاث<sup>1</sup>.

**د- القانون رقم 03/04 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة<sup>2</sup>:** لقد تضمن هذا القانون إشارة إلى التنمية المستدامة كاستراتيجية حديثة في مجال حماية المناطق الجبلية وكتوجه لتحقيق استدامتها واستمراريتها كمكونات بيئية طبيعية، إذ يهدف هذا القانون طبقاً لنص المادة الأولى منه إلى تحديد الأحكام المطبقة في ميدان حماية المناطق الجبلية وتأهيلها وتجهيزها وتنميتها المستدامة وفقاً لأحكام المادة 43 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتجهيزه المستدامة<sup>3</sup>، كما تهدف الأحكام الخاصة بالمناطق الجبلية في مجال تهيئة الإقليم إلى التكفل بالطابع التنموي المستدام للمناطق الجبلية<sup>4</sup>.

**هـ- القانون رقم 09/04 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة<sup>5</sup>:** طبقاً لنص المادة الأولى من هذا القانون، فإن هذا الأخير يهدف إلى تحديد كفاءات ترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، وقد تطرق المشرع من خلاله للطاقات المتجددة على اختلاف أنواعها كأبرز المصادر الطاقوية البديلة والنظيفة، وقد تم ربطها بالتنمية المستدامة باعتبارها إحدى الآليات الكفيلة بالمساهمة في تحقيق هذه التنمية من خلال المحافظة على الطاقات التقليدية والمساهمة في السياسة الوطنية والمحلية لتهيئة الإقليم<sup>6</sup>، بالإضافة إلى حماية البيئة والموارد الطبيعية لكونها طاقات نظيفة وغير مضرّة بالبيئة.

<sup>1</sup> - سهام عزي، هاجر بوشعير، التنمية المستدامة: الإطار القانوني والمؤسسي لحماية البيئة في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 04، العدد 15، جامعة الجلفة، الجزائر، 2019، ص 226.

<sup>2</sup> - القانون رقم 03/04، المؤرخ في 23 جوان 2004، المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة في 27 جويلية 2004.

<sup>3</sup> - تنص المادة 43 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتجهيزه المستدامة على أنه: "يقتضي تحقيق أهداف تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة اتخاذ ترتيبات وأحكام ترمي إلى حماية الفضاءات الحساسة التي هي الساحل والمرتفعات الجبلية والسهوب والمناطق الصحراوية وتأمينها...".

<sup>4</sup> - انظر المادة 06 الفقرة 03 من القانون رقم 03/04 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 13.

<sup>5</sup> - القانون رقم 09/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 18 أوت 2004.

<sup>6</sup> - انظر المادة 02 من القانون رقم 09/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 10.

**و- القانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة<sup>1</sup>:**

لقد صدر هذه القانون حسب نص المادة الأولى منه لتنظيم وسن قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، سواء كانت هذه الأخطار طبيعية أو تكنولوجية قد تترتب عليها أضرار بشرية أو اجتماعية أو اقتصادية أو بيئية؛ وقد تم ربط هذه القواعد بالعديد من المبادئ التي تقوم عليها التنمية المستدامة بغرض تمكين المستقرات البشرية والنشاطات التي تأويها وبيئتها على العموم من الاندماج ضمن أهداف هذه التنمية، والمتمثلة في مبدأ الحذر والحيطه، مبدأ التلازم، العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر، مبدأ المشاركة، ومبدأ إدماج التقنيات الجديدة؛ على أن تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين وبإشراك المواطنين ضمن الشروط المحددة بموجب هذا القانون ونصوص تطبيقه<sup>2</sup>.

**ي- القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة<sup>3</sup>:** يهدف هذا القانون حسب نص المادة الأولى منه إلى تحديد الأحكام الخاصة الرامية إلى تعريف عناصر سياسة المدينة في إطار سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وقد تطرق المشرع من خلاله للتنمية المستدامة بتفصيل أكثر ولم يكتفي بالإشارة لها وربطها بإحدى المجالات الخاصة، وذلك من خلال اعتبارها أحد المبادئ العامة لسياسة المدينة، وتعريفها على أنها تلك التنمية "التي بموجبها تساهم سياسة المدينة في التنمية التي تلبي الحاجات الآنية دون رهن حاجات الأجيال القادمة"، وكذا إبراز أهدافها في إطار سياسة المدينة والمتمثلة في المحافظة على البيئة الطبيعية والثقافية، والحرص على الاستغلال العقلاني للثروات الطبيعية، وترقية الوظيفة الاقتصادية للمدينة وكذا ترقية التكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال؛ كما وصف التنمية المستدامة التي تسعى سياسة المدينة إلى تحقيقها وتجسيدها على أنها إطار متكامل متعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف، مع الإشارة لشتى مجالات هذه التنمية سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية، كما تم التطرق إلى دور الدولة والجماعات المحلية كفاعلين في هذا المجال<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - القانون رقم 20/04، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004.

<sup>2</sup> - انظر المواد 06، 08 و 09 من نفس القانون، ص ص 15 - 16.

<sup>3</sup> - القانون رقم 06/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006.

<sup>4</sup> - انظر المواد 02، 06، 07، 08 و 13 من نفس القانون، ص ص 18 - 19.

ز- القانون رقم 02/11 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة<sup>1</sup>: باستقراء نص المادة الأولى من هذا القانون نجد أن المشرع قد ربط العديد من المجالات المحمية الطبيعية بالتنمية المستدامة لضمان استدامتها واستمراريتها من خلال حمايتها وتفادي تدميرها، حيث صدر هذا القانون بغرض تصنيف هذه المجالات وتحديد كفاءات تسييرها وحمايتها في إطار التنمية المستدامة وفقا للمبادئ والأسس التشريعية المعمول بها في مجال حماية البيئة، وقد اعتبر من بين المجالات المحمية تلك الخاصة بإقليم كل أو جزء من بلدية أو بلديات معينة وغيرها من الأملاك العمومية الطبيعية، وقد تم تصنيفها إلى حظائر ومحميات ومواقع طبيعية ورواق بيولوجي، وذلك في إطار يهدف إلى ضمان المحافظة على الأنظمة البيئية والمناطق الطبيعية الفريدة وحمايتها، وكذا توفير الحماية والتسيير المستدام لمختلف الأوساط الطبيعية<sup>2</sup>.

وإضافة إلى هذه النصوص التشريعية، فإنه يوجد العديد من النصوص التي تضمنت إشارة لموضوع التنمية المستدامة ولو بصورة ضمنية من خلال الإشارة لأبعادها لاسيما ذات الصلة بالبيئة وعناصرها الطبيعية، نجد من بينها القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه... إلخ<sup>3</sup>.

### ثانيا: التنظيم الهيكلي للتنمية المستدامة

بالإضافة إلى مختلف النصوص القانونية السالفة الذكر، فقد أرست الجزائر العديد من الهيئات في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة لاسيما منذ مطلع الألفية الثالثة، وذلك لمواكبة التوجه القائم على تحقيق التوازن بين البيئة والتنمية، سواء كانت هذه الهيئات مركزية كالوزارات والمراكز الوطنية أو محلية كالمديريات والجماعات المحلية.

**1- وزارة البيئة (وزارة تهيئة الإقليم والبيئة سابقا):** لقم تم استحداث هذه الوزارة وتحديد تنظيمها الداخلي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09/01 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة<sup>4</sup>، ويعد إنشائها أول انطلاقة هيكلية لتحسيد لمشروع إدماج حماية البيئة ضمن مخططات التنمية، وتعبيرا عن اهتمام الحكومة بإعداد برامج ومشاريع

<sup>1</sup> - القانون رقم 02/11، المؤرخ في 17 فيفري 2011، المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 28 فيفري 2011.

<sup>2</sup> - انظر المواد 02، 04، 05 و 06 من نفس القانون، ص ص 10 - 11.

<sup>3</sup> - سهام عزي، هاجر بوشعير، المرجع السابق، ص ص 230-231.

<sup>4</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 09/01، المؤرخ في 07 جانفي 2001، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، الجريدة الرسمية، العدد 04، الصادرة في 14 جانفي 2001.

تنموية تأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي ضمن أعمالها<sup>1</sup>، وعلى الرغم من أنها تهتم بالبيئة فقط إلا أن هذا الاهتمام مرتبط بتحقيق التنمية المستدامة، كون هذه الأخيرة تستهدف المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية في سياسات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

**2- المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة:** لقد تم تأسيس هذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 115/02 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة<sup>2</sup>، وهو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إذ يكلف في إطار مهامه على الخصوص بجمع المعلومة البيئية ونشرها ووضع شبكات الرصد وقياس التلوث وحراسة الأوساط الطبيعية، وكذا جمع المعطيات والمعلومات المتصلة بالبيئة والتنمية المستدامة لدى المؤسسات الوطنية والهيئات المختصة... إلخ<sup>3</sup>.

**3- مديريات البيئة للولايات:** يتفرع عن وزارة البيئة ومديريات ولائية للبيئة تمارس بدورها مهام بيئية وتتولى تنفيذ السياسة العامة المنتهجة في مجال حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، باعتبارها هيئات لامركزية مرفقية تتواجد على مستوى كل ولاية، وهي تخضع حاليا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 226/19 الذي يحدد مهام مديريات البيئة في الولايات وتنظيمها<sup>4</sup>؛ بحيث تكلف هذه المديريات بممارسة العديد من المهام على المستوى المحلي من بينها إعداد وتنفيذ برامج حماية البيئة وترقية وتثمين وتطوير الطاقات المتجددة وجمع وتحليل المعطيات والمعلومات البيئية ومعالجتها، وكذا اتخاذ كل التدابير الرامية إلى الوقاية من كل أشكال التدهور البيئي ومكافحته، بالإضافة إلى المساهمة في تنفيذ تنفيذ برامج ومخططات تسيير النفايات وإعادة تدويرها... إلخ<sup>5</sup>.

**4- الوكالة الوطنية للنفايات:** لقد تم تأسيس الوكالة الوطنية للنفايات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 175/02 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها وعملها<sup>6</sup>، وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن أهم مهامها تطوير نشاطات فرز النفايات وجمعها وإزالتها ومعالجتها

<sup>1</sup> - عيسى قبقوب، محمد كافي، المرجع السابق، ص 14.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 115/02، المؤرخ في 03 أبريل 2002، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 22، الصادرة في 03 أبريل 2002.

<sup>3</sup> - انظر المواد 04 و05 من نفس المرسوم، ص 15.

<sup>4</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 226/19، المؤرخ في 13 أوت 2019، الذي يحدد مهام مديريات البيئة في الولايات وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 19 أوت 2019.

<sup>5</sup> - انظر المادة 02 من نفس المرسوم، ص 17.

<sup>6</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 175/02، المؤرخ في 20 ماي 2002، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 26 ماي 2002.

وتنميتها، وكذا إنجاز الدراسات والأبحاث الخاصة في مجال النفايات وكيفية الاستفادة منها اقتصاديا كأحد أهداف التنمية المستدامة في هذا المجال، بالإضافة لتقديم المساعدة للجماعات المحلية في ميدان تسيير النفايات على اختلاف أنواعها وإعادة تدويرها على المستوى المحلي... إلخ<sup>1</sup>.

**5- الجماعات المحلية:** بالإضافة إلى الهيئات السالفة الذكر، تعد الجماعات المحلية ممثلة في البلدية والولاية من أهم الهيئات التي تستهدف حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، لكونها أقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية للمواطنين وأدرى بالنقائص التي تشوب إقليمها سواء من الناحية التنموية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، أو من الناحية البيئية وما يشهده محيطها من تلوث وتدهور بيئي، وقد تطرق المشرع لمهام البلدية والولاية في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة في العديد من النصوص القانونية لاسيما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على التوالي<sup>2</sup>.

وإضافة إلى مختلف الهيئات المركزية والمحلية السالف ذكرها، هناك العديد من الهيئات الأخرى التي أشارت للتنمية المستدامة بصورة ضمنية كتوجه تنموي حديث من خلال ربطها بمجال حماية البيئة ومختلف العناصر الطبيعية، نجد من بينها المفتشية العامة للبيئة، المحافظة الوطنية للساحل، الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية،... إلخ<sup>3</sup>.

## المطلب الثاني

### مبادئ التنمية المستدامة وأبعادها الرئيسية

باعتبار أن التنمية المستدامة هي استراتيجية تنموية حديثة التزم أغلب الدول بضرورة تحقيق أهدافها المنبثقة عن القمم والمؤتمرات الدولية التي نظمتها، وذلك في مختلف برامجها ومشاريعها التنموية، لما لها من أهمية اقتصادية واجتماعية وبيئية، فإنها تقوم على أسس وقواعد تميزها عن التنمية التقليدية تتمثل في مجموعة المبادئ التي تركز عليها (الفرع الأول)، والأبعاد الرئيسية التي تشكل مضمونها وتشمل المجالات المستهدفة استدامتها (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - انظر المواد 04 و05 من المرسوم التنفيذي رقم 175/02، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها وعملها، المرجع السابق، ص 07 - 08.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، استهداف التنمية المستدامة كمسار لحماية البيئة في الجزائر، مداخلة في إطار فعاليات ملتقى وطني حول "دسترة الحق في البيئة في الدستور الجزائري"، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، يوم 25 جانفي 2020، ص 12.

<sup>3</sup> - سهام عزي، هاجر بوشعير، المرجع السابق، ص 226 - 230.

## الفرع الأول: مبادئ التنمية المستدامة

تقوم التنمية المستدامة على مجموعة من المبادئ التي تستند عليها، في ظل الاستراتيجية التي تهدف من خلالها إلى تحقيق تنمية ورفاهية الأجيال الحالية والمستقبلية، والتي يمكن تصنيفها إلى مبادئ عامة ورد ذكرها من طرف الهيئات الدولية والكتابات الفقهية (أولاً)، ومبادئ ورد إقرارها في التشريع الجزائري (ثانياً).

## أولاً: المبادئ العامة للتنمية المستدامة

استناداً لما صدر عن القمم والمؤتمرات الدولية المتعلقة بالتنمية المستدامة، والتقارير الصادرة عن بعض الهيئات الدولية والأبحاث والكتابات الفقهية، يمكن استخلاص مجموعة من المبادئ العامة للتنمية المستدامة، تتمثل فيما يلي:

**1- مبدأ تحديد الأولويات التنموية بعناية:** لقد اقتضت المخاطر الناجمة عن المشاكل البيئية وندرة الموارد المالية وضع أولويات تنموية على حساب أخرى بحسب الضرورة والحاجة الملحة، بالإضافة إلى تنفيذ إجراءات علاج هذه المشاكل على مراحل من خلال التحليل التقني للآثار الصحية والإنتاجية والإيكولوجية لمشاكل البيئة والتصدي لها بفعالية<sup>1</sup>.

**2- مبدأ المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية:** وذلك من خلال الاهتمام بالجوانب البيئية المتعلقة بالإنسان ومكافحة كل ما هو مضر بالبيئة وتشجيع الدول على حسن استغلال مواردها الطبيعية لكون التسيير البيئي يمثل رأس المال الطبيعي.

**3- مبدأ استخدام النظم في إعداد وتنفيذ البرامج والخطط التنموية:** يعد أسلوب النظم شرطاً أساسياً لإعداد وتنفيذ برامج وخطط التنمية المستدامة، ذلك أن البيئة الإنسانية بشقيها الطبيعي والبشري في أي مجتمع هي عبارة عن نظام فرعي وجزء من النظام الكوني ككل، وأن أي تغيير يطرأ على هذا النظام الفرعي من شأنه التأثير مباشرة على النظم الأخرى<sup>2</sup>.

**4- مبدأ الاستفادة من كل وحدة نقدية:** إن ظهور التنمية المستدامة وتطور البحوث العلمية جعل من السياسات التنموية والبيئية تحقق إنجازات كثيرة لموارد محدودة ودون تكلفة كبيرة خلافاً لما كانت عليه سابقاً، وهذا ما يتطلب

<sup>1</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 96.

<sup>2</sup> - وهيب بوريعين، التنمية المستدامة ومخدجة ظاهرة الفقر - دراسة تأصيلية لعلاقة المياه بالفقر للأسرة الجزائرية بولاية تلمسان -، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014/2015، ص 06.

مشاركة المختصين والاقتصاديين في هذا المجال للعمل من أجل تحديد أقل السبل من حيث التكلفة في التصدي للمشاكل البيئية الرئيسية<sup>1</sup>.

**5- مبدأ الشراكة مع القطاع الخاص:** يعتبر القطاع الخاص من العناصر الأساسية للعمليات الاستثمارية، وبالتالي وجب على الدولة التعامل بجدية وموضوعية مع هذا القطاع، من خلال تشجيع وتحفيز المستثمرين الخواص في مجال التحسينات البيئية وتوجيه التمويل الخاص نحو الأنشطة الموجهة لحماية البيئة كالمرافق الخاصة بمعالجة النفايات وإعادة تدويرها... إلخ<sup>2</sup>.

**6- مبدأ الكفاءة في استخدام الموارد:** يقوم هذا المبدأ على ضرورة التزام واضعي السياسات التنموية باستخدام مجموعة من الآليات للتوزيع والمراقبة المالية فيما يخص الأسعار والضرائب لتنظيم استخدام الموارد الطبيعية بكفاءة وفعالية ما يؤدي إلى رفع المستوى المعيشي داخل المجتمع.

**7- مبدأ المرونة:** يقصد بهذا المبدأ قدرة النظام البيئي على التكيف والمحافظة على بنيته ونماذج سلوكه في مواجهة مختلف الاضطرابات الخارجية على البيئة وعناصرها الطبيعية، والقدرة على مواجهة التهديدات الأخرى الناجمة عن عمليات التنمية في هذا المجال والتكيف معها<sup>3</sup>.

**8- مبدأ العدالة الاجتماعية:** يعتبر هذا المبدأ من الأسس الهامة التي تقوم عليها التنمية المستدامة وأبرز أهدافها، ومفاده تحقيق العدالة والمساواة بين مختلف الأجيال من حيث الاستفادة من الموارد الطبيعية والبيئية، وذلك بتلبية احتياجات الأجيال الحالية دون الإضرار بقدرة الأجيال اللاحقة على تلبية احتياجاتها من هذه الموارد، وذلك من خلال التوظيف الأمثل لها وعدم استنزافها وتدميرها.

### ثانيا: المبادئ الخاصة بالتنمية المستدامة في التشريع الجزائري

إضافة إلى المبادئ العامة السالفة الذكر، أقر المشرع الجزائري مجموعة من المبادئ التي تقوم عليها التنمية المستدامة في نص المادة 03 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وهي تشكل في نفس الوقت المبادئ التي يقوم عليها هذا القانون، والتي تتمثل فيما يلي:

<sup>1</sup> - فتيحة بن حاج، جيلالي مغراوة، المرجع السابق، ص 156.

<sup>2</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 97.

<sup>3</sup> - كمال فراحتية، المرجع السابق، ص 287.

- 1- مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي:** بمقتضى هذا المبدأ فإنه يفرض على كل نشاط مهما كانت طبيعته بتجنب إلحاق ضرر معتبر بالتنوع البيولوجي من موارد مائية، غطاء نباتي، الثروة الحيوانية... إلخ.
- 2- مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية:** بمقتضى هذا المبدأ ينبغي تجنب إلحاق الضرر بالموارد الطبيعية كالماء، الهواء، الأرض وباطن الأرض، والتي تعتبر في كل الحالات جزء لا يتجزأ من مسار التنمية، ويجب ألا يتم أخذها بصفة منعزلة في مسار تحقيق التنمية المستدامة.
- 3- مبدأ الاستبدال:** يقوم هذا المبدأ على إمكانية استبدال عمل مضر بالبيئة بعمل آخر أقل ضررا وخطورة، والذي يتم اختياره حتى لو كانت تكلفته مرتفعة مقارنة بالعمل الضار مادامت مناسبة للقيم البيئية موضوع الحماية.
- 4- مبدأ الإدماج:** بحسب هذا المبدأ يمكن دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية للتنمية وتطبيقها.
- 5- مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر:** يكون ذلك من خلال استعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، بحيث يلزم كل شخص يمكن لنشاطه أن يلحق ضرر كبير بالبيئة بمراعاة مصالح الغير قبل التصرف في هذا النشاط.
- 6- مبدأ الحيطة:** في ظل التطور الحاصل لمسايرة مختلف الأخطار الجديدة، ظهر مبدأ الحيطة أو الاحتياط والذي بموجبه تلتزم الدول باتخاذ التدابير اللازمة لمنع التدهور البيئي حتى في حالة غياب اليقين العلمي القاطع حول الآثار الناجمة عن الأنشطة المزمع القيام بها، فالضرر الذي يسعى هذا المبدأ منع وقوعه هو ضرر يستعصي على المعرفة العلمية المتاحة تأكيد وقوعه أو تحديد آثاره ونتائجه على البيئة، ذلك أن مبدأ الحيطة يتصف بميزة التنبؤ والتوقع، كما أنه موجه كليا أو جزئيا لفائدة المستقبل كعمل استباقي لوقاية البيئة ومكوناتها الطبيعية قبل وقوع وتحقق الضرر<sup>1</sup>.
- ومن الناحية القانونية، فقد تم النص على مبدأ الحيطة في المبدأ الخامس عشر (15) من إعلان "ريو دي جانيرو" حول البيئة والتنمية سنة 1992، أما في التشريع الجزائري فبالإضافة إلى النص على هذا المبدأ وتعريفه في المادة 03 الفقرة من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، فقد تم النص عليه كذلك في نص المادة 08 من القانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية

<sup>1</sup> عبد الغني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013/2012، ص ص 24 - 25.

المستدامة<sup>1</sup> والتي تنص على أنه "... مبدأ الحذر والحيطه الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم التأكد نتيجة عدم توفر المعارف العلمية والتقنية حاليا، سببا في تأخير اعتماد تدابير فعلية ومتناسبة ترمي إلى الوقاية من أي خطر يهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة على العموم، بتكلفة مقبولة من الناحية الاقتصادية".

**7- مبدأ المشاركة:** يقوم هذا المبدأ على ضرورة إشراك الفاعلين وجميع الجهات المعنية على كافة المستويات المركزية والمحلية والرسمية وغير الرسمية في عملية إعداد الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات خصوصا في مجال التخطيط لبرامج ومشاريع التنمية، من أجل ضمان عدم وجود قرارات ضارة وماسة بالبيئة، ذلك أن التنمية المستدامة هي تنمية تنطلق من المستوى المحلي والإقليمي ثم الوطني، وتتحقق من خلال تدخل الهيئات المحلية ومجالسها الشعبية في تلبية حاجات مجتمعاتها المحلية مع مراعاة خصوصية بيئتها الطبيعية<sup>2</sup>؛ حيث أن التصدي للمشاكل البيئية ورصد أهم الاختلالات التنموية يكون أكثر فاعلية خاصة عند مشاركة فواعل المجتمع المحلي من هيئات محلية، مجتمع مدني، جمعيات ومواطنين، نظرا لقدرتهم على تحديد الأولويات الضرورية في التنمية وعلى إيجاد الحلول الممكنة لمختلف المشاكل البيئية التي تواجههم، وذلك بحسب طبيعة كل منطقة وخصوصياتها المحلية، بالإضافة إلى القدرة على المراقبة المستمرة للمشاريع التنموية وضمان سلامتها البيئية<sup>3</sup>.

**8- مبدأ الإعلام البيئي:** بمقتضى هذا المبدأ يكون لكل شخص الحق في العلم بوضعية وحالة البيئة، من خلال تدعيم الإعلام البيئي كوسيلة للتحسيس ومشاركة الجمهور والمتدخلين في مباشرة تدابير حماية البيئة<sup>4</sup>، حيث أن الحصول على المعلومات البيئية يعزز شفافية الإدارة البيئية، والذي يعتبر بمثابة شرط مسبق للمشاركة الفعالة للجمهور في صنع القرارات البيئية وتعزيز شرعيتها<sup>5</sup>؛ وفي هذا الصدد فقد نص القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه لكل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته معلومات متعلقة بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية تبليغ هذه المعلومات إلى السلطات المحلية و/أو السلطات المكلفة بالبيئة<sup>6</sup>، كما أقر أيضا بوجود هيئة للإعلام البيئي كأداة لتسيير البيئة في نص المادة 05 من هذا القانون.

<sup>1</sup> - القانون رقم 02/04، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004.

<sup>2</sup> - وهيبة بوريعين، المرجع السابق، ص ص 06 - 07.

<sup>3</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 98.

<sup>4</sup> - انظر المادة 02 الفقرة 06 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 09.

<sup>5</sup> - خالد بوسواليم، المرجع السابق، ص 17.

<sup>6</sup> - انظر المواد 07 و 08 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 10.

**9- مبدأ الملوث الدافع:** يعد هذا المبدأ من أهم المبادئ القانونية التي تساهم في تجسيد التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية، كونه مرتبط بالجوانب الاقتصادية للأنشطة الملوثة، ويعمل على فرض التكاليف الاجتماعية للتلوث الذي تحدثه هذه الأنشطة، وذلك كوسيلة ردعية لجعل المؤسسات المسؤولة عن التلوث تتصرف بطرق تنسجم فيها الآثار المترتبة على نشاطاتها مع التنمية المستدامة<sup>1</sup>؛ وقد تم النص على مبدأ الملوث الدافع لأول مرة سنة 1992 كتوصية من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بموجب اتفاق بين أعضاء هذه المنظمة حول وضع سياسة تنمية تقوم على أساس هذا المبدأ الذي يقصد به حسب هذه التوصية "جعل التكاليف الخاصة بالوقاية ومكافحة التلوث وتحملها السلطة العامة على عاتق الملوث"، كما تم تكريس هذا المبدأ في المبدأ السادس عشر (16) من إعلان "ريو دي جانيرو" للتنمية والبيئة سنة 1992<sup>2</sup>، وقد امتد تأثيره إلى مختلف التشريعات الداخلية للدول من بينها التشريع الجزائري الذي أقره في نص المادة 03 الفقرة 07 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة<sup>3</sup>، كما تم تطبيقه وتكريسه أيضا في العديد من قوانين المالية؛ ولكون تطبيق هذا المبدأ يتسم بالمرونة فإنه يمكن إنفاذه تشريعا بعدة وسائل سواء كانت جزائية أو مدنية أو إدارية أو مالية، من خلال فرض العقوبات الجزائية والمالية على الملوث، ووضع قواعد فعالة للمسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية تلائم خصوصيات الضرر البيئي ومختلف المسائل الفنية والقانونية المرتبطة به، أما من الناحية الإدارية فيمكن إنفاذه بواسطة نظام الترخيص المسبق للأنشطة المختلفة وفرض إجراء دراسات تقييم الأثر البيئي لتلك الأنشطة وفق ما تقتضيه هذه الدراسات من تكاليف مالية وخبرات تقنية، بالإضافة إلى فرض رسوم بيئية كجزاء ردعية للمخالفين<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: أبعاد التنمية المستدامة

تقوم التنمية المستدامة كنموذج حيث للتنمية بخلاف التنمية في مفهومها التقليدي على أبعاد رئيسية هي عبارة عن جوانب ومجالات متداخلة ومتكاملة فيما بينها لتشكل تنمية قادرة على إشباع متطلبات الأجيال الحالية مع توفير عنصر الاستدامة المتمثل في عدم الإضرار بمتطلبات الأجيال اللاحقة من الموارد الطبيعية، وهذه الأضرار الناتجة إما بسبب التلوث البيئي واستنزاف الموارد الطبيعية أو بسبب الظروف الصعبة للموارد البشرية نتيجة خيارات

<sup>1</sup> - عبد الغني حسونة، المرجع السابق، ص 26.

<sup>2</sup> - خالد بوسواليم، المرجع السابق، ص 19.

<sup>3</sup> - تنص المادة 03 الفقرة 07 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أن: "مبدأ الملوث الدافع هو الذي يتحمل بمقتضاه كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية".

<sup>4</sup> - عبد الغني حسونة، المرجع السابق، ص 27.

الحاضر<sup>1</sup>، وقد تم تحديد هذه الأبعاد بموجب المؤتمر العالمي حول التنمية المستدامة بجوهانسبورغ سنة 2002 في ثلاثة محاور تشمل كل من البعد الاقتصادي (أولاً)، البعد الاجتماعي (ثانياً)، والبعد البيئي (ثالثاً)، بحيث لا تتحقق التنمية المستدامة إلا بتحقيق التكامل والترابط الوثيق بين هذه الأبعاد دون إغفال أحدها.

### أولاً: البعد الاقتصادي

يشكل الجانب الاقتصادي أحد الركائز الأساسية للتنمية بصفة عامة والتنمية المستدامة بصفة خاصة، بحيث يستند إلى مبدأ يقضي بزيادة رفاه المجتمع والقضاء على الفقر من خلال الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية بكفاءة وفعالية تؤدي إلى عدم استنزافها<sup>2</sup>، وتحسين مستوى معيشة الأفراد وتلبية احتياجاتهم من السلع والخدمات، ذلك أن البعد الاقتصادي للتنمية المستدامة يتضمن إجراءات مستدامة ومنسقة يتخذها القائمين عليها للمساهمة في تعزيز المستوى المعيشي من الناحية الاقتصادية لمنطقة معينة، وهذه الإجراءات يمكن أن تشير لعدة مجالات من بينها رأس المال الصناعي والبشري، البنية التحتية الأساسية وغيرها من المجالات<sup>3</sup>؛ في حين يتجلى هذا البعد خصوصاً من خلال تلبية الحاجات والمتطلبات المادية للإنسان عن طريق الإنتاج والاستهلاك، غير أنه وفي ظل محدودية الموارد المتاحة في معظم الدول فإنه يصعب تحقيق هذا البعد ما لم تتوفر مجموعة من العوامل<sup>4</sup>، تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- عقلنة وترشيد استغلال الموارد الطبيعية وتحقيق العدالة في استهلاكها:** إن تحقيق الاستدامة الاقتصادية لمختلف الموارد الطبيعية يفرض إجراء تخفيضات مستمرة لمستويات الاستهلاك المبددة للطاقة والموارد الطبيعية من خلال إجراء تغيير جذري في نمط الحياة، وبالتالي لا بد من تقليص التفاوت من حيث الاستهلاك الفردي لهذه الموارد بين الدول، حيث يلاحظ أن سكان الدول الصناعية يستفيدون أضعاف ما يستفيدة سكان البلدان النامية من الموارد والثروات الطبيعية في العالم<sup>5</sup>.

**2- المساواة في توزيع الموارد:** إن تحقيق الأهداف الاقتصادية للتنمية المستدامة يستلزم أن تكون فرص الحصول على الموارد والخدمات لجميع أفراد المجتمع متساوية، ذلك أن غياب المساواة في الحصول على مختلف الخدمات والموارد والثروات المتوفرة يشكل حاجز وعائق أمام هذا النوع من التنمية.

<sup>1</sup> - قاسي سي يوسف، الإطار القانوني لحماية البيئة والتنمية المستدامة بين المفهوم والأبعاد، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 04، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018، ص 274.

<sup>2</sup> - محمد طاهر قادري، المرجع السابق، ص 80.

<sup>3</sup> - مدحت أبو النصر، ياسمين مدحت محمد، المرجع السابق، ص 93.

<sup>4</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 102.

<sup>5</sup> - سعاد رزاي، المرجع السابق، ص 52.

**3-** تحمل الدول الصناعية للمسؤولية اتجاه التلوث ومعالجته: يقع على عاتق الدول الصناعية مسؤولية أكبر في مجال التنمية المستدامة، لأن استهلاكها المفرط سابقا للموارد الطبيعية دون مراعاة البيئة وبالتالي مساهمتها في غالبية المشاكل البيئية والتلوث حول العالم، بالإضافة إلى أن هذه الدول تتوفر على موارد مالية وتقنية وبشرية تؤهلها لحماية النظم الطبيعية والبيئية والمحافظة عليها<sup>1</sup>.

**4-** التركيز على الاستثمار في البحث وتطوير مصادر الطاقة البديلة وزيادة كفاءة استغلالها اقتصاديا، وبالتالي التقليل من مستويات التلوث للبيئة الطبيعية.

**5-** تنفيذ سياسات خاصة بالمؤسسات الصناعية لضمان نمو اقتصادي فعال ولتحفيز ومراقبة الأداء البيئي، والعمل على الارتقاء بالجودة في إنتاج منتجات صديقة للبيئة وقابلة لإعادة التدوير.

**6-** رفع المستوى المعيشي وتصحيح الاختلالات في هيكل توزيع الدخل بما يضمن إزالة الفوارق بين طبقات المجتمع والعمل على تقليص نسب البطالة<sup>2</sup>.

### ثانيا: البعد الاجتماعي

إلى جانب البعد الاقتصادي، تشمل التنمية المستدامة على بعد اجتماعي أو كما يطلق عليه أحيانا بالبعد البشري، والذي يشكل أحد المحاور الأساسية في هذه التنمية لارتباطه المباشر بالموارد البشري ومتطلباته الاجتماعية الأساسية، حيث تبرز التنمية المستدامة في هذا المجال كدعامة أساسية في رفض مختلف الظواهر الاجتماعية السلبية كالفقر والبطالة واللامساواة بين الطبقات في المجتمع، حيث تتجلى الاستدامة في البعد الاجتماعي بصفة أساسية من خلال العدالة الاجتماعية<sup>3</sup>؛ إذ يهدف هذا البعد أساسا إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وإشباع الحاجات الإنسانية وتوفير الدخل الكافي وتحسين المستوى المعيشي للأفراد بالإضافة إلى تحسين خدمات الصحة والتعليم وتوفير السكن وفرص العمل وتقليل البطالة، وتوفير مختلف المرافق الثقافية والرياضية والخاصة بالتسلية، والوفاء بالحد الأدنى من معايير الأمن وضمان سلامة الأنظمة الإنتاجية وبيئتها الاجتماعية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الله الحرتسي حميد، المرجع السابق، ص 33.

<sup>2</sup> - لخضر بن علي، المرجع السابق، ص ص 23-24.

<sup>3</sup> - مبارك بوعشة، أبعاد التنمية المستدامة - مع الإشارة إلى تجربة هولندا -، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول "اقتصاد البيئة وأثره على التنمية المستدامة"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سكيكدة، الجزائر، يومي 21 و22 أكتوبر 2008، ص 06.

<sup>4</sup> - كمال فراحتية، المرجع السابق، ص 283.

ونظرا لأهمية البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة وارتباطه بمتطلبات وانشغالات الأفراد الضرورية والأساسية، فإنه يتطلب تحليل البيئة الاجتماعية للتركيز على الهيكل المعيشي الاجتماعي من نظم صحية وتعليمية وآفاقها، وتنظيمات اجتماعية ومستويات التعمير، بالإضافة إلى الاستعمال التقني لمختلف الوسائل والأدوات التكنولوجية وأثرها على المجتمع<sup>1</sup>؛ وتبعاً لذلك فإن تحقيق التنمية المستدامة يمر عبر معالجة مختلف المسائل الاجتماعية من أهمها العمل والبطالة باعتبارهما الحلقة المفقودة في معادلة التنمية المستدامة وعلاقتها بالأمن والاستقرار الاجتماعي، حيث أن انعدام فرص العمل وتفشي البطالة من شأنه تصعيد خطر التوترات الاجتماعية<sup>2</sup>، والتأثير على استدامة الأبعاد الأخرى الاقتصادية والبيئية، وعليه فإن تحقيق البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة وضمن استدامة اجتماعية يتم من خلال عدة عوامل تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- توفير الاحتياجات والمتطلبات الضرورية في المجتمع:** يكون ذلك من خلال إتاحة إمكانية حصول الأفراد على مختلف الاحتياجات والمتطلبات الأساسية من الخدمات التي من شأنها تحقيق الرفاه الاجتماعي لاسيما في مجال الصحة والتعليم والعمل، بالإضافة إلى ضمان قدرة الأجيال على تلبية حاجاتها الخاصة من الموارد الطبيعية المختلفة.

**2- بناء القدرات وتحقيق العدالة والإنصاف بين الأجيال:** تساهم التنمية المستدامة ببعدها الاجتماعي في تطوير القدرات وتكوين رأس مال اقتصادي واجتماعي يتم استثماره داخل المجتمع، وبالتالي إعادة هيكلة جديدة تشمل استراتيجية لتنمية وتقوية المجتمعات المحلية لقدرات أفرادهم، وذلك في إطار ضمان العدالة والإنصاف بين الأجيال الحالية والمستقبلية من حيث الحصول على السلع والخدمات، إذ أن انعدام هذا الإنصاف والعدالة يعيق سياسة استدامة التنمية الاجتماعية ومكافحة الفقر، ويخلق فوارق اجتماعية بين مختلف الأجيال<sup>3</sup>.

**3- تنمية الموارد البشرية وحسن استغلالها:** تشكل الموارد البشرية من أهم العوامل الدافعة لعملية التنمية المستدامة والركيزة الأساسية لتحقيق الاستدامة الاجتماعية، وبالتالي فإن عملية التنمية المستدامة تتطلب ضرورة حسن استغلال الموارد البشرية ومختلف الكفاءات والقدرات، والاستثمار في رأس المال البشري وتطوير إمكانياته من خلال تدريب وتكوين المستخدمين والمتخصصين في شتى المجالات لضمان كفاءة برامج وعمليات التنمية واستدامتها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - سعاد رزاي، المرجع السابق، ص 55.

<sup>2</sup> - حافظ بن عمر، البعد الاجتماعي في التنمية المستدامة: العمل، البطالة والفقر كمؤشرات لقياس التنمية المستدامة بتونس، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 08، العدد 12، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2015، ص 05 - 06.

<sup>3</sup> - وهيبه بوريعين، المرجع السابق، ص 11 - 12.

<sup>4</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 107.

## ثالثا: البعد البيئي

باعتبار أن البيئة ومسألة حمايتها تعد أحد المتطلبات الأساسية لضمان التنمية المستدامة، فقد شهدت في العقود الأخيرة اهتماما وزخما كبيرا بالنظر لما توفره من موارد طبيعية من جهة، وما تشهده من انتهاكات واعتداءات طالت مكوناتها الطبيعية من جهة أخرى، وبالتالي فقد أصبحت تحتل مكانة هامة في سلم أولويات الدول خاصة على المستوى المحلي، ذلك أن الحفاظ على البيئة هو قضية محلية أكثر منها مركزية لارتباطها بطبيعة وخصوصية كل منطقة والمشاكل البيئية التي تعترضها<sup>1</sup>.

فالبيئة هي ذلك المحيط أو الوسط الذي يعيش فيه الانسان ومختلف الكائنات الحية، ومنها تُستمد مقومات الحياة والبقاء، بحيث تشمل مختلف العناصر الطبيعية المكونة لها كالهواء والماء والتربة ومختلف الموارد الطبيعية، والعناصر الاصطناعية كالعمران والزراعة والتعدين وغيرها من الأنشطة التي يزاورها الانسان<sup>2</sup>؛ أما المشرع الجزائري فقد عرف البيئة بتحديد مكوناتها في القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه "تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية"<sup>3</sup>.

وعليه فإن البعد البيئي يعد من أبرز الجوانب الرئيسية المشكلة للتنمية المستدامة، كونه يشكل أهم إضافة تضمنتها هذه التنمية والذي من شأنه ضمان استمراريته واستدامتها مقارنة بالنموذج التقليدي للتنمية الذي لم يراعي البيئة وعناصرها، ما أثر عليها وزاد من تدهورها واستنزاف مكوناتها الطبيعية.

هذا وترتكز فلسفة التنمية المستدامة على حقيقة مفادها أن الاهتمام بالبيئة هو أساس التنمية، حيث أن الموارد الطبيعية الموجودة من تربة ومعادن وغابات وغيرها هي أساس كل نشاط تنموي فلاحي أو صناعي، ما يجعل المحافظة على منظومة الموارد البيئية ضرورة لتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي ضرورة التوفيق بين متطلبات التنمية واعتبارات حماية البيئة من خلال مراعاة الأبعاد البيئية عند إعداد السياسات التنموية<sup>4</sup>؛ هذا ويركز البعد البيئي للتنمية المستدامة على حماية النظم البيئية والحفاظ على الموارد الطبيعية والاستخدام الأمثل لها على أساس مستديم

<sup>1</sup> - فاطمة الطاوسي، دور الجماعات المحلية والإقليمية في الحفاظ على البيئة، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 02، مركز جيل للبحث العلمي، لبنان، 2013، ص 71.

<sup>2</sup> - كلثوم مسعودي، سعاد بن قفة، المرجع السابق، ص 182.

<sup>3</sup> - انظر المادة 04 الفقرة 07 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 10.

<sup>4</sup> - صونيا بيزات، إشكالية تحقيق التنمية المستدامة في ظل متطلبات البيئة - الجانب القانوني-، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 13، العدد 02، جامعة سطيف 02، الجزائر، 2016، ص 12.

والتنبؤ لما قد يحدث لهذه النظم في المستقبل من جراء عمليات التنمية<sup>1</sup>، على اعتبار أن استدامة النظام البيئي تستلزم ضرورة المحافظة على قاعدة ثابتة من الموارد الطبيعية وتجنب الاستنزاف الزائد لها، وذلك ليس لحماية البيئة والموارد الطبيعية فقط وإنما لحماية التنمية أيضا وتعزيز استمراريته واستدامتها للأجيال الحاضرة والمستقبلية<sup>2</sup>؛ وفي هذا الصدد تتمثل أهم مظاهر تجسيد البعد البيئي للتنمية المستدامة فيما يلي:

**1- المحافظة على الموارد الطبيعية:** تعتبر الموارد الطبيعية على اختلافها (مياه، أراضي، تربة، ثروات باطنية وسطحية، الأشجار،... إلخ) من أبرز الدعائم البيئية للتنمية المستدامة، حيث تشكل موارد ضرورية لمختلف العمليات الإنتاجية، الأمر الذي يتطلب حمايتها والاهتمام بها من خلال التوظيف الأمثل لها وترشيد استغلالها.

**2- الحد من إتلاف المكونات البيئية الطبيعية:** ذلك أن الضغط الزائد والأنشطة الضارة بالتربة والغطاء النباتي والموارد المائية قد يؤدي إلى تدميرها وتقليص المساحات الزراعية وانخفاض كميات الإنتاج، نتيجة ما قد تسببه هذه الأنشطة من ملوثات مختلفة كالاستعمال المفرط للمبيدات والأسمدة ومخلفاتها التي تؤثر بصفة مباشرة على مختلف المحاصيل الزراعية والثروة الحيوانية والمائية<sup>3</sup>.

**3- حماية المناخ من ظاهرة الاحتباس الحراري:** يكون ذلك بعدم المخاطرة بإجراء تغييرات كبيرة في البيئة العالمية والتي قد تلحق الضرر باحتياجات الأجيال اللاحقة من الموارد، من خلال العمل على حماية المناخ والنظم الجغرافية الفيزيائية والبيولوجية من خطر الأنشطة ذات الغازات والانبعاثات القادرة على تدمير طبقة الأوزون التي تشكل درعا طبيعيا لحماية الأرض<sup>4</sup>.

**4- استعمال التقنيات التكنولوجية النظيفة في المرافق الصناعية:** تتطلب التنمية المستدامة ضرورة التحول نحو تكنولوجيات نظيفة وفعالة قادرة على عقلنة استهلاك الطاقة ومختلف الموارد الطبيعية، بحيث يساهم هذا التحول في تقليص الإفرازات والمخلفات الصناعية من النفايات والملوثات الضارة بالبيئة، وذلك من خلال إعادة تدويرها داخليا واستغلالها اقتصاديا داخل المصانع ومؤسسات الإنتاج وجعلها قابلة للعمل مع النظم الطبيعية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 104.

<sup>2</sup> - قاسي سي يوسف، المرجع السابق، ص 275.

<sup>3</sup> - سعاد رزاي، المرجع السابق، ص ص 56-57.

<sup>4</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 105.

<sup>5</sup> - جابر بن قويدر، التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة (حالة دائرة بريك - ولاية باتنة-)، رسالة ماجستير، كلية علوم الأرض، الجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة هواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا، الجزائر، 2012، ص 110.

5- حماية المناطق الطبيعية الساحلية والرطبة والجافة والغاية دون المساس بها بشتى أنواع الاستعمالات، بالإضافة إلى المحافظة على التنوع البيولوجي وحماية مختلف أنواع الحيوانات البرية والبحرية<sup>1</sup>.

6- حماية الموارد المائية والحد من الاستخدام المفرط لها وتحسين كفاءة شبكاتها سواء كانت مياه سطحية أو جوفية، بما يضمن استقرار النظم البيئية التي تعتمد على المياه لضمان استدامتها<sup>2</sup>.

من خلال دراسة الأبعاد والجوانب الرئيسية للتنمية المستدامة في مختلف مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فإن ما يجعلها استراتيجية نمووية مثالية هو سعيها لتحقيق التوازن والتكامل بين هذه الأبعاد من خلال التوفيق بين التقدم الصناعي والتوازن الاجتماعي والطبيعي للمجتمع وفق مبادئ أساسها العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية ونوعية البيئة ومكوناتها الطبيعية<sup>3</sup>.

### المطلب الثالث

#### مؤشرات قياس التنمية المستدامة وتحدياتها الرئيسية

إن تحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية وتجسيد أهدافها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، يتطلب اعتماد العديد من المؤشرات لقياسها (الفرع الأول) بما يكفل توفير المعلومات والبيانات الضرورية لتحديد أولويات هذه التنمية، وكذا لوضع السياسات والبرامج التنموية التي تراعي الحاضر وتستهدف المستقبل، وذلك بغرض معرفة ومواجهة مختلف الصعوبات والمعوقات التي تعترض عملية تحقيق التنمية المستدامة، والقدرة على الاستجابة لأهم التحديات (الفرع الثاني) التي قد تحول دون تجسيدها خاصة في الدول النامية.

#### الفرع الأول: مؤشرات قياس التنمية المستدامة

بهدف توفير معلومات كمية ونوعية تساعد في تحديد أولويات التنمية المستدامة في شتى أبعادها الرئيسية، وكذا إعطاء صورة واضحة عن مدى التقدم أو التراجع في إنجازها<sup>4</sup>؛ بعد الاهتمام الكبير واللامتناهي بالدراسات والأبحاث الخاصة بالتنمية المستدامة، برزت الحاجة إلى وضع مؤشرات لقياس هذه التنمية وتشخيص التفاعل بين

<sup>1</sup> - إبراهيم داود، المرجع السابق، ص 14.

<sup>2</sup> - وهيبة بوريعين، المرجع السابق، ص 08.

<sup>3</sup> - Berrahail Guendouze, la problématique du développement durable d'une ville miniere Ouenza, diplôme de magistère, Amangement urbain, Faculté des sciences de la terre, université de Annaba, Algerie, 2013/2014, p 35.

<sup>4</sup> - سعاد رزاي، المرجع السابق، ص 64.

الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تقوم عليها<sup>1</sup>، حيث تساهم هذه المؤشرات في تقييم مدى تقدم الدول في تحقيق التنمية المستدامة بصورة فعلية ومدى نجاحها في ذلك، الأمر الذي ينجم عنه اتخاذ العديد من القرارات سواء على المستوى الدولي أو الوطني حول السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المنتهجة؛ هذا وتتمحور مؤشرات التنمية المستدامة حول توصيات تضمنتها أجندة القرن 21، بحيث أصدرت لجنة الأمم للتنمية المستدامة كتابا يحتوي العديد من المؤشرات تم تصنيفها إلى عدة فئات<sup>2</sup>، والتي يمكن حصر أهمها استناداً لأبعاد التنمية المستدامة في كل من المؤشرات الاقتصادية (أولاً)، المؤشرات الاجتماعية (ثانياً)، والمؤشرات البيئية (ثالثاً).

### أولاً: المؤشرات الاقتصادية

تعد هذه المؤشرات بمثابة معطيات وإحصائيات كمية تصف الوضعية الاقتصادية لدولة ما خلال فترة زمنية معينة، والتي يمكن على أساسها قياس مدى تحقيق التنمية المستدامة في جانبها الاقتصادي، ويمكن حصر أهم المظاهر التي تنطوي عليها المؤشرات الاقتصادية للتنمية المستدامة في البنية الاقتصادية وأنماط الانتاج والاستهلاك.

**1- البنية الاقتصادية:** تمنح البنية الاقتصادية للدولة فكرة واضحة حول حقيقة التباين الاقتصادي في توزيع الثروات، إذ تعكس القيمة المستنزفة للموارد والثروات الطبيعية التي يتم استخدامها في عمليات الانتاج والاستهلاك على غرار النمو الاقتصادي سواء من حيث الأداء الاقتصادي الذي يقاس بمعدل الدخل الوطني للفرد ونسبة الاستثمار فيه، أو من حيث الحالة التجارية التي تقاس بحجم الصادرات والواردات من السلع والخدمات استناداً للميزان التجاري، أو من حيث الحالة المالية التي تقاس بحسب قيمة الدين مقابل الناتج الوطني الإجمالي وكذا نسبة المساعدات التنموية الخارجية المقدمة للدولة مقارنة بالناتج الوطني الإجمالي<sup>3</sup>؛ وبالتالي فإن مؤشرات البنية الاقتصادية يتم على أساسها قياس معدل النمو الاقتصادي وكيفية توزيع الثروات بين أفراد المجتمع، ومدى تأثير السياسات الاقتصادية المنتهجة على استثمار الموارد والثروات الطبيعية، غير أن ما يعاب على هذه المؤشرات هو عدم إمكانية إظهار الأبعاد الاجتماعية والبيئية الناتجة عن التطور الاقتصادي الحادث في الدولة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - مهدي سهر غيلان، فايق جزاع ياسين، شيماء رشيد محيسن، دراسة تحليلية لأهم مؤشرات التنمية المستدامة في البلدان العربية والمتقدمة، متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://www.iasj.net/iasj/download/232b745a324b6ae7>، تاريخ التصفح: 02 ماي 2021، بتوقيت: 15:40، ص 06.

<sup>2</sup> - لحضر بن علي، المرجع السابق، ص 27.

<sup>3</sup> - سومية خلادي، المرجع السابق، ص 29.

<sup>4</sup> - سعاد رزاي، المرجع السابق، ص 68 - 69.

2- أنماط الإنتاج والاستهلاك: تعد هذه الأنماط من أهم المؤشرات الاقتصادية لقياس التنمية المستدامة في أي دولة، إذ يتم على أساسها إحداث تغيير جذري في سياسات الإنتاج والاستهلاك لدى الدول بغرض الحفاظ على مختلف الموارد والثروات الطبيعية، وذلك بما يكفل ضمان استدامتها واستمراريتها لصالح الأجيال المستقبلية، الأمر الذي يشكل أحد الأهداف البارزة للتنمية المستدامة<sup>1</sup>، وتتمثل أهم مظاهر الأنماط الانتاجية والاستهلاكية المعتمدة لقياس التنمية المستدامة فيما يلي:

- حجم استهلاك المواد الخام الطبيعية المستعملة في عمليات الإنتاج؛
- حجم وكثافة استخدام الطاقة، والتي يتم قياسها من خلال نسبة الاستهلاك السنوي للطاقة بالنسبة للأفراد وكذا نسبة الطاقات المتجددة من الاستهلاك السنوي؛
- إنتاج وإدارة النفايات على اختلافها، سواء كانت منزلية، صناعية، سائلة، غازية، أو تلك الخطيرة والمشعة، والتي تقاس بحجم وكمية إنتاجها وإعادة تدويرها؛
- النقل والمواصلات، وذلك بقياس مدى توفر الدولة على البنية القاعدية اللازمة لوسائل النقل والمواصلات والتي تساعد في نجاح برامج وعمليات التنمية الاقتصادية، وكذا من خلال قياس المسافات المقطوعة سنويا بالنسبة للأفراد بالمقارنة مع نوع المواصلات المستعملة<sup>2</sup>.

### ثانيا: المؤشرات الاجتماعية

هي تلك المؤشرات التي تسمح بالتعرف على مدى تحقيق مبادئ العدالة الاجتماعية في توزيع الموارد والثروات، سواء بين أفراد الجيل الواحد أو بين أفراد الأجيال الحالية والمستقبلية، وذلك بما يضمن الحصول على فرص متكافئة داخل المجتمع في شتى المجالات الاجتماعية الضرورية لاسيما التعليم والصحة والعمل<sup>3</sup>، حيث برزت هذه المؤشرات لمعالجة النقائص الواردة في المؤشرات التقليدية، والتعبير عن الواقع والتطورات الاجتماعية الحاصلة خاصة في مجال تخطيط التنمية المستدامة، وكذا تقييم نسب التقدم في تحقيق أهدافها ودراسة البدائل المثلى للسياسات

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التنمية المستدامة كاستراتيجية مستحدثة لتحقيق التوازن بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية، مداخل في إطار فعاليات ملتقى وطني حول "دور الأمن البيئي في تحقيق التنمية المستدامة في ظل التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية"، المنعقد بكلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، يوم 23 مارس 2021، ص 09.

<sup>2</sup> - سومية خلادي، المرجع السابق، ص 29.

<sup>3</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التنمية المستدامة كاستراتيجية مستحدثة لتحقيق التوازن بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية، مرجع سابق، ص 09.

الاجتماعية المنتهجة في الدولة وأختيار الملائمة منها<sup>1</sup>، وتمثل أهم مظاهر المؤشرات الاجتماعية لقياس التنمية المستدامة في العدالة الاجتماعية والمساواة، التعليم، الصحة العامة، السكن، الأمن والنمو السكاني.

**1- العدالة الاجتماعية والمساواة:** يعد هذا المظهر من أهم المبادئ التي تقوم عليها استراتيجية التنمية المستدامة في جانبها الاجتماعي، ومن أهم الأهداف التي تسعى لتحقيقها في هذا المجال، كونها تتعلق بالتضامن والتكافؤ بين الأجيال الحالية والمستقبلية من حيث تلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم التنموية الأساسية، الأمر الذي يتأتى من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام البيئي والحفاظ على الموارد الطبيعية لاسيما غير المتجددة وترشيد استغلالها<sup>2</sup>، وبذلك فإن تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة يعد من القضايا الاجتماعية ذات الأولوية في مسار التنمية المستدامة، بحيث تعكس نوعية الحياة العامة في المجتمع وترتبط بالشمولية في توزيع الموارد وإتاحة الفرص للجميع، كما تتضمن تعزيز فرص الحصول على العمل ومختلف الخدمات العامة الاجتماعية كالصحة والتعليم، ويمكن إبراز أهم المجالات المرتبطة بالعدالة الاجتماعية والمساواة فيما يلي:

- محاربة الفقر؛

- توفير فرص العمل وتوزيع الدخل؛

- تمكين الأقليات العرقية والدينية في المجتمع؛

- توفير مصادر الحصول على الموارد المالية والموارد الطبيعية؛

- تحقيق العدالة من حيث الفرص بين الأجيال الحالية والمستقبلية<sup>3</sup>.

**2- التعليم:** يعد التعليم من الأهداف الاجتماعية الأساسية والضرورية لتجسيد التنمية المستدامة في المجتمع لاسيما في الدول النامية، وذلك لارتباط مستويات التعليم بالتقدم الاقتصادي والاجتماعي المحقق داخل الدولة، ويتم قياس التعليم على أساس معدل الالتحاق بالمدارس التعليمية في مختلف الأطوار لاسيما الابتدائي منها، ومدى تعميم التدريس ونشر العلم والمعرفة في المجتمع<sup>4</sup>؛ هذا وينطوي مؤشر التعليم على تحقيق عدة أهداف تتمثل فيما يلي:

<sup>1</sup> - خالد بوسواليم، المرجع السابق، ص 27.

<sup>2</sup> - Nadja Mokadem, la communication un outil au service du développement durable en Algerie, Revue Elmofaker, Vol 09, N° 01, University de Biskra, Algerie, 2014, p 12.

<sup>3</sup> - لحضر بن علي، المرجع السابق، ص 28.

<sup>4</sup> - مهدي سهر غيلان، فايق جزاع ياسين، شيماء رشيد محسن، المرجع السابق، ص 07.

- القضاء على الأمية وتحقيق المساواة في التعليم الابتدائي وتعميمه؛

- إدراج مناهج ذات أبعاد بيئية في مناهج التعليم المبرمجة؛

- تعزيز فرص التعليم والتكوين من خلال نشر الوعي وتحسيس المواطنين.

**3- الصحة العامة:** إضافة إلى التعليم، تشكل الصحة العامة إحدى الدعائم الأساسية التي يقوم عليها البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة، الأمر الذي يستلزم توفير الرعاية الصحية اللازمة لأفراد المجتمع خاصة على مستوى المناطق النائية والريفية نظرا لتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية فيها، وكذا السيطرة على مختلف الأمراض والأوبئة المنتشرة والناجمة غالبا عن التلوث البيئي، وتمثل أهم مظاهر قياس الصحة العامة فيما يلي:

- التغذية الصحية لأفراد المجتمع؛

- حالات الوفيات السنوية لاسيما وفيات الأطفال الرضع وحديثي الولادة؛

- الرعاية الصحية والوقائية في أماكن العمل والمؤسسات ومدى ارتباطها بالانتاجية؛

- حجم استفادة الأفراد من شبكات المياه الصالحة للشرب وشبكات الصرف الصحي؛

- توفر المرافق العامة الصحية لاسيما في المناطق النائية والريفية.

**4- السكن:** تستهدف التنمية المستدامة أيضا في المجال الاجتماعي توفير العديد من المتطلبات للمواطنين، والتي يعد السكن أبرزها، ويرتبط ذلك بمدى توفير السكن اللائق لمختلف شرائح المجتمع وتحقيق العدالة في توزيعه، وتقاس حالة السكن عادة بمؤشر أساسه حصة كل فرد في المجتمع من الأمتار المربعة المبنية، على الرغم من أن هذا المؤشر عادة ما يصطدم في دراسته بالازدحام والبناء المركز.

**5- الأمن العام:** يرتبط الأمن في مفهوم التنمية المستدامة بالأمن الاجتماعي وحماية الأفراد من الجرائم داخل المجتمع، كون العدالة والأمن يعتمدان في وجودهما على نظام فعال وعادل من إدارة الأمن لحماية المواطنين من جهة، وعدم التعسف والإساءة في ممارسة السلطة اتجاههم من جهة أخرى، ويتم قياس الأمن الاجتماعي العام في الدولة غالبا من خلال تحديد عدد الجرائم المرتكبة خلال السنة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - سومية خلادي، المرجع السابق، ص 31.

**6- النمو السكاني:** يرتبط هذا المؤشر بنسب النمو الديمغرافي في الدولة وتطورها خلال فترات زمنية معينة، والذي يتم على أساسه إيجاد حالة من التوازن بين مؤشرات النمو السكاني ومدى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ذلك أن معظم الدول النامية تشهد نمو ديمغرافي متسارع وغير مدروس، ما يجعلها تواجه خطر انفجار سكاني قد يترتب عليه عدم القدرة على تلبية احتياجات ومتطلبات جميع الأفراد، وكذا التأثير على التوازن القائم بين عدد السكان وبرامج التنمية المستدامة في المجتمع<sup>1</sup>.

### ثالثا: المؤشرات البيئية

هي تلك المؤشرات المرتبطة بالبيئة والتي تسمح بمعرفة مدى استدامة واستمرارية الموارد والثروات الطبيعية، وكذا بالوقوف على مدى تغير عناصر البيئة ومكوناتها الحيوية نتيجة الاستغلال المفرط لها، بغرض تحقيق التنمية وتوفير المتطلبات والاحتياجات الأساسية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية<sup>2</sup>، ويعتمد قياس الاستدامة البيئية على مجموعة من العوامل تتمثل أهمها فيما يلي:

- الحفاظ على الأنظمة الطبيعية في مستويات صحية مقبولة وغير متدهورة؛
- حجم الضغوطات البشرية على البيئة ومدى تأثيرها على الأنظمة الإيكولوجية؛
- مدى تأثير التدهور البيئي على النظام الاجتماعي والأفراد؛
- القدرة على إنشاء وتوفير الأنظمة المؤسسية والاجتماعية القادرة على الاستجابة للتحديات البيئية؛
- التعاون الدولي فيما يخص تحقيق الأهداف المشتركة حول حماية البيئة والتقليل من التأثيرات البيئية<sup>3</sup>.

ونظرا للتأثير المتزايد للأنشطة البشرية على سلامة النظم الإيكولوجية والبيئية التي تضمن توفير الموارد والخدمات الأساسية للنهوض بالأنشطة الاقتصادية وتحقيق رفاهية الأفراد، فإن ذلك قد دفع بضرورة إيجاد نظام فعال لإدارة واستغلال الموارد الطبيعية بطريقة عقلانية تضمن ترشيدها وتحقيق استدامتها واستمراريتها، من خلال تنفيذ استراتيجيات تتضمن أهداف معتمدة على المستوى الدولي والوطني لحماية النظم الإيكولوجية القائمة، وكذا تعزيز

<sup>1</sup> - سعاد رزاي، المرجع السابق، ص 67.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التنمية المستدامة كاستراتيجية مستحدثة لتحقيق التوازن بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية، مرجع سابق، ص 10.

<sup>3</sup> - سعاد رزاي، المرجع السابق، ص 67.

القدرات المحلية في الدولة؛ ويمكن إجمال أهم المكونات التي تقاس على أساسها المؤشرات البيئية للتنمية المستدامة في الأراضي، الغلاف الجوي، والمياه.

### 1- الأراضي: تتمثل أهم المؤشرات المرتبطة بالأراضي كأحد المكونات الطبيعية للبيئة فيما يلي:

أ- الزراعة: ويتم قياسها على أساس مساحة الأراضي المزروعة مقارنة بالمساحة الإجمالية للأراضي، ومدى استخدام المواد الطبيعية والكيميائية في عمليات الإنتاج (كالمبيدات والأسمدة العضوية... إلخ)؛

ب- الغابات: يتم قياسها على أساس المساحة الفعلية للممتلكات الغابية مقارنة بالمساحة الكلية للأراضي، وعمليات القطع التي تخضع لها سواء كانت عشوائية، أو موجهة لصناعات الخشب التحويلية؛

ج- التصحر: يتم قياس التصحر بحساب نسبة الأراضي المشمولة به مقارنة بالمساحة الكلية للأراضي؛

د- المدن الحضرية: يتم قياسها على أساس مساحة الأراضي الموجهة للإسكان والمستخدم كمستوطنات للأفراد سواء كانت دائمة أو مؤقتة مقارنة بالمساحة الكلية للأراضي.

2- الغلاف الجوي: نظرا للتغيرات الحاصلة في الغلاف الجوي والناجمة عن التلوث البيئي والانبعاثات الغازية والإفرازات الصناعية وما نتج عنها من احتباس حراري وتلوث للهواء، قد دفع بضرورة اتخاذ تدابير من شأنها التقليل من هذه التغيرات، وذلك باعتماد تكنولوجيا نظيفة وصديقة للبيئة في عمليات التصنيع واللجوء إلى وسائل بديلة للطاقة، وهذا ما تم مباحثته على الصعيد الدولي من خلال عدة مؤتمرات لمعالجة مشكل تغير المناخ والاحتباس الحراري لعل أهمها قمة "كوبنهاغن" بالدانمارك المنعقدة من 07 إلى 18 ديسمبر 2009؛ هذا وتتمثل أهم المؤشرات البيئية المرتبطة بالغلاف الجوي في التغير المناخي، طبقة الأوزون، ونوعية الهواء<sup>1</sup>.

3- المياه: نظرا لأهمية المياه كأحد العناصر الطبيعية والحيوية في الحياة، وما تشهده من استنزاف وتراجع في منسوبها في ظل معاناة العديد من الشعوب من نقصها وقلة مصادرها، قد دفع بالعديد من المنظمات الدولية إلى المطالبة بضرورة حمايتها وإيجاد مصادر أخرى لتوفيرها؛ هذا ويتم قياس التنمية المستدامة في قطاع المياه من خلال نوعية المياه الموجودة وكمية المياه المتوفرة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - لحضر بن علي، المرجع السابق، ص 28.

<sup>2</sup> - سعاد رزاي، المرجع السابق، ص 68.

## الفرع الثاني: تحديات التنمية المستدامة

على الرغم من التطور الكبير والملمح الذي شهدته التنمية المستدامة من حيث تبنيها كاستراتيجية تنموية حديثة لدى غالبية الدول سواء تلك المتقدمة أو النامية، في ظل تزايد الوعي البيئي لدى هذه الدول ومسؤولياتها تجاه البيئة، لاسيما بعد انعقاد قمة "ريو دي جانيرو" بالبرازيل سنة 1992 حول العمل البيئي والتنمية المستدامة، فإن تجسيد هذه التنمية يصطدم بالعديد من التحديات في شتى المجالات<sup>1</sup>، والتي تتطلب اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهتها؛ هذه التحديات يمكن تصنيفها وفق ثلاث مجالات تتمثل في التحديات الاقتصادية (أولاً)، التحديات الاجتماعية (ثانياً)، والتحديات البيئية (ثالثاً).

## أولاً: التحديات الاقتصادية

تعتبر التحديات الاقتصادية من أبرز التحديات التي تواجه التنمية المستدامة سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وهي عديدة يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

**1- معدل النمو الاقتصادي:** باعتبار النمو الاقتصادي من أهم المؤشرات المعتمدة لقياس مدى تجسيد أهداف التنمية المستدامة في شقها الاقتصادي، فإن ضعف وتذبذب معدل هذا النمو وعدم استقراره يعد أبرز تحدي يواجه مسار التنمية المستدامة في هذا المجال، وذلك نتيجة الاعتماد المفرط على أسعار المحروقات من جهة وإهمال الأنشطة الانتاجية الأخرى ذات الطابع الاقتصادي خاصة الفلاحية منها، ناهيك عن تأثير التغيرات المناخية على مردوديتها<sup>2</sup>، الأمر الذي يتطلب اعتماد بدائل اقتصادية فعالة تقوم على تحسين وتعميق الإصلاحات الهيكلية للنهوض بالمؤسسات وتشجيع وترقية الاستثمارات في شتى المجالات الصناعية والفلاحية والسياحية<sup>3</sup>.

**2- التفاوت في الدخل والإنفاق:** إن ارتباط الدخل والإنفاق بالتنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية قد جعل منه تحدياً يواجه تحقيق التنمية المستدامة، ذلك أن توزيع الدخل والثروة والإنفاق يعد من القضايا الجوهرية التي تحكم سير المجتمع بالنظر لما قد ينتج عنه من آثار في عدم الاستقرار والتضامن داخل المجتمع، في ظل وجود طبقة غنية لها من

<sup>1</sup> - رابح بلقاسم، المرجع السابق، ص 82.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التنمية المستدامة كاستراتيجية مستحدثة لتحقيق التوازن بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية، مرجع سابق، ص 10.

<sup>3</sup> - وهيب بوريعين، المرجع السابق، ص 22.

الموارد والثروات ما يجعلها قادرة على تلبية احتياجاتها المختلفة، وطبقة فقيرة عاجزة عن تلبية أدنى متطلباتها الضرورية، الأمر الذي يتطلب تحقيق نوع من المساواة في هذا التوزيع الموجه للاستهلاك في شتى مناطق الدولة<sup>1</sup>.

**3- التمويل:** يعد من الوسائل الضرورية لنجاح استراتيجية التنمية المستدامة، إذ يقع على عاتق الدول توفير الموارد المالية اللازمة لدعم البرامج والمشاريع التنموية في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وذلك من خلال البحث عن مصادر تمويل جديدة، وكذا التزام الدول الصناعية المتقدمة برفع الدعم المقدم منها للدول النامية.

**4- التقنيات التكنولوجية الحديثة:** تعد هذه التقنيات من التحديات الحديثة التي يتم الافتقار لها في عمليات تحقيق التنمية المستدامة، لكونها من المتطلبات الضرورية الحالية لدفع عجلة التنمية وازدهار الأنشطة الانتاجية في مختلف القطاعات، وذلك لما توفره من اختصار في الوقت والتكلفة، لاسيما تلك التكنولوجيا النظيفة والصديقة للبيئة؛ وتبعاً لذلك فإنه يتعين إيجاد وتطوير التقنيات التكنولوجية وتشجيع الباحثين في هذا المجال من خلال توفير إمكانيات وظروف البحث العلمي، الأمر الذي من شأنه الدفع بالمتجمع إلى مراحل متقدمة من التنمية والازدهار، وذلك بأقل وقت وتكلفة وبأكثر فعالية<sup>2</sup>.

#### ثانياً: التحديات الاجتماعية

تواجه التنمية المستدامة أيضاً العديد من التحديات ذات الطابع الاجتماعي خاصة في الدول النامية، والتي تؤثر على نجاح وفعالية هذه التنمية، نذكر أهمها فيما يلي:

**1- ظاهرة الفقر:** تشكل هذه ظاهرة أبرز تحدي اجتماعي يواجه التنمية المستدامة ويهدد تحقيق أهدافها، باعتباره أساس المشاكل الاجتماعية في المجتمع، إذ لا يسمح بتحقيق التنمية البشرية التي تعد من أهم مؤشرات التنمية الاجتماعية؛ وأن مكافحة الفقر والقضاء عليه يعني تحقيق الاستقرار في المجتمع وتوفير بيئة صالحة لنجاح برامج وخطط التنمية المستدامة، وبالتالي التوجه نحو أهداف أخرى في المجتمع كتوفير وترقية التعليم والصحة، والانفتاح على مشاركة المواطنين في التسيير العمومي والرقابة، وكذا التوجه نحو دعم الأنشطة التي من شأنها تحقيق التطور الاجتماعي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - لحضر بن علي، المرجع السابق، ص 28.

<sup>2</sup> - جابر بن قويدر، المرجع السابق، ص 120.

<sup>3</sup> - العجال بوزيان، نوال شمة، التنمية المستدامة: محددات وتحديات، متوفر على الموقع الإلكتروني:

<http://e-biblio.univ-mosta.dz/bitstream/handle/123456789/10928>، تاريخ الاطلاع: 05 ماي 2021، بتوقيت:

ص 18، 306.

**2- ظاهرة البطالة:** ترتبط البطالة ارتباط وثيق بالفقر كونها أحد الأسباب الرئيسية المؤدية له، على اعتبار أن الدخل المترتب عن العمل يمثل مصدر الرزق والعيش الوحيد لغالبية الأفراد والأسر، وقد أصبحت البطالة من أبرز التحديات الاجتماعية الراهنة التي تواجه التنمية المستدامة في الدول النامية، كونها مصدر العديد من المشاكل والآفات الاجتماعية لاسيما الجرائم، وبذلك يترتب على المجتمعات اعتماد استراتيجيات عمالة تقوم على تهيئة وظائف مناسبة وتوفير أوضاع عمل لائقة يسودها مناخ من الحرية والمساواة والأمن والكرامة<sup>1</sup>.

**3- التضخم السكاني:** يشكل التضخم السكاني خاصة في الدول النامية أحد العوامل المؤدية لعدم وجود توازن بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، في ظل تدهور الأحوال المعيشية وتزايد الطلب على الموارد والخدمات الاجتماعية الأساسية كالمنتجات الزراعية، الثروة المائية... إلخ، بالإضافة إلى تدهور قاعدة الموارد الطبيعية واستمرار استنزافها لدعم أنماط الانتاج والاستهلاك، وبالتالي إعاقة برامج وخطط التنمية المستدامة المستهدفة<sup>2</sup>، الأمر الذي يستوجب مراجعة سياسات النمو الديمغرافي خصوصا في الدول التي تشهد ضعف من حيث نظامها التمويلي وأنشطتها الانتاجية.

### ثالثا: التحديات البيئية

باعتبار أن حماية البيئة والمحافظة على مكوناتها الطبيعية يشكل أهم إضافة تضمنتها التنمية المستدامة كمفهوم تنموي حديث وأحد المتطلبات الأساسية لتحقيقها، فإن هذه التنمية تواجه العديد من التحديات البيئية التي يتطلب الاستجابة لها ومراعاتها، تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- التلوث البيئي:** يعتبر التلوث البيئي بشتى أشكاله أحد التحديات الرئيسية للتنمية المستدامة في مجال البيئة، بالنظر إلى تفاقم انتشاره وانعكاساته السلبية على البيئة والوسط المعيشي للأفراد، حيث عرف انتشارا واسعا في السنوات الأخيرة وبشكل مقلق نتيجة لعدة أسباب من أهمها:

- ارتفاع النمو السكاني وتأثيره على مردودية وسلامة البيئة ومواردها الطبيعية<sup>3</sup>؛

- إهمال القضايا البيئية في برامج ومخططات التنمية؛

<sup>1</sup> - محي الدين همداني، المرجع السابق، ص ص 242 - 243.

<sup>2</sup> - صونيا بيزات، المرجع السابق، ص 15.

<sup>3</sup> - العربي حجام، سمية طري، التنمية المستدامة في الجزائر: قراءة تحليلية في المفهوم والمعوقات، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 06، العدد 01، جامعة برج بوعريج، الجزائر، 2019، ص 136.

- ضعف مستويات جمع وتسيير النفايات؛
- ضعف برامج إعادة تطهير واستغلال مياه الصرف الصحي؛
- سوء استغلال الموارد الطاقوية وعدم إيجاد مصادر طاقوية بديلة ونظيفة؛
- النمو الديمغرافي المتسارع ورداءة برامج التهيئة العمرانية المنجزة<sup>1</sup>؛
- تدهور العناصر الطبيعية الأساسية والضرورية للحياة كتلوث الهواء نتيجة الانبعاثات الغازية السامة للمصانع والمركبات، وكذا تلوث المياه بالأخص الصالحة منها للشرب... إلخ.<sup>2</sup>.

وبالتالي فإن استهداف تحقيق التنمية المستدامة وحماية البيئة من التلوث يتطلب اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة، وإحداث تغيير جذري في السياسات البيئية واستخدام الحلول التكنولوجية الفعالة، وكذا التوجه نحو استخدام الطاقات المتجددة النظيفة والصديقة للبيئة كالطاقة الشمسية<sup>3</sup>، ناهيك عن ضرورة الأخذ في الحسبان الاعتبارات البيئية في شتى البرامج التنموية، من خلال اعتماد آليات التنمية النظيفة التي تشجع استعمال تكنولوجيا نظيفة وصديقة للبيئة والتي يمكن من خلالها تنظيم الانبعاثات الغازية والإفرازات الصناعية الضارة بالبيئة والعناصر الطبيعية<sup>4</sup>.

**2- التصحر:** لقد أصبح التصحر من القضايا البيئية البارزة في العالم المعاصر ومن بين التحديات التي تعترض مسار التنمية المستدامة في العديد من الدول لاسيما النامية منها التي تعتمد على الفلاحة كمصدر تمويلها الأساسي والتي تتصف بمشاشة أنظمتها الإيكولوجية، في ظل استمرار السياسات التنموية الخاطئة واستمرار التغير المناخي، ولعل من أهم عوامل انتشار التصحر نجد ما يلي:

- الإفراط في استنزاف واستغلال الأشجار الغابية؛
- الرعي الجائر والمفرط؛

- سوء استخدام المياه الموجهة للري؛

<sup>1</sup> - الجودي صاطوري، المرجع السابق، ص 307.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، استهداف التنمية المستدامة كمسار لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 11.

<sup>3</sup> - لخضر بن علي، المرجع السابق، ص 37.

<sup>4</sup> - Khadidja Safer, Environnement et Developpement durable, polycopié de cours 03 éme année licence en Génie Mécanique option énergétique, Faculté de Génie Mécanique, Université d'Oran, Algérie, 2015, p 13.

- زحف الرمال بفعل الظواهر الطبيعية... إلخ.

وتبعاً لذلك فقد سارع المجتمع الدولي لمحاولة إيجاد وسائل لمكافحة التصحر الذي يهدد أحد أهم المكونات الطبيعية للبيئة ألا وهي الأراضي الفلاحية، حيث تم عقد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر عام 1994 والتي تضمنت عدة وسائل تتمثل أهمها فيما يلي<sup>1</sup>:

- إجراء مسح شامل وكلي للمناطق المشمولة بالتصحر؛

- ضبط وترشيد عمليات استغلال الأشجار والممتلكات الغابية؛

- ترشيد استغلال المناطق الرعوية وعدم استنزافها وتكثيف التشجير.

**3- ترشيد استغلال الموارد الطبيعية:** على الرغم من أهمية الموارد الطبيعية في تحقيق التنمية بصفة عامة والتنمية المستدامة بصفة خاصة، فإنها تشهد تدهور واستنزاف مستمر خاصة في الدول النامية التي تعتمد أساساً على هذه الموارد في إيراداتها وبرامجها التنموية وسياساتها الاستهلاكية، الأمر الذي من شأنه تهديد استدامة هذه الموارد ونضوبها، وكذا إعاقة مسار التنمية المستدامة<sup>2</sup> التي تقوم على ضرورة ترشيد استغلال الموارد الطبيعية لاسيما غير المتجددة منها لضمان استدامتها للأجيال اللاحقة، وبالتالي التأثير على مسار استهداف هذه التنمية في شتى مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، والتي تتطلب عمليات نجاحها ضرورة الاهتمام الأمثل بقاعدة الموارد الطبيعية وتقليل استنزافها واستهلاكها للمحافظة عليها وضمان حق الأجيال القادمة في الاستفادة منها.

**4- التوسع العمراني على حساب الأراضي الفلاحية:** لقد شهدت هذه الظاهر انتشار كبير مؤخراً نتيجة التوسع الفوضوي للبناءات على حساب الأراضي الفلاحية، ما أثر سلباً على هذه الأراضي سواء من حيث حجمها أو مردوديتها من جهة أو من حيث المكونات الطبيعية للبيئة والتنوع البيولوجي الذي تشمله من جهة أخرى، حيث يتم تحويل مساحات هائلة إلى بنايات عمرانية وفقدان العديد من المساحات الفلاحية بفعل التصحر ومختلف الظواهر الطبيعية كالحرائق والفيضانات... إلخ<sup>3</sup>؛ ذلك أن استهداف التنمية المستدامة يستدعي إحاطة الأراضي الفلاحية بحماية خاصة من مختلف الاعتداءات التي تطالها، وكذا اتخاذ التدابير الضرورية لردع المعتدين عليها، على اعتبار أن الأراضي الفلاحية تعد من مصادر التمويل الأساسية للأجيال الحاضرة والمستقبلية.

<sup>1</sup> - محمد رجب فتح الله، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - خالد بوسوليم، المرجع السابق، ص 32.

<sup>3</sup> - نبيل شايب، المرجع السابق، ص 306 - 307.

## الفصل الثاني

## الإطار الوظيفي للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

انطلاقاً من كون البلدية والولاية هي الجماعات المحلية في الدولة والتي تشكل فيها المجالس المحلية المنتخبة قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ومكان لمراقبة عمل السلطات العمومية من جهة، والشريك الحقيقي والفعال للدولة في صناعة القرارات التنموية ومتابعة تنفيذها محلياً من جهة أخرى، فإن التطور الذي شهدته مختلف النصوص القانونية المتعاقبة على تنظيمها من شأنه تأهيل وضمان نجاعة أكبر لهذه الوحدات وهيئاتها للقيام بأدوارها المحلية خاصة في مجال التنمية المستدامة<sup>1</sup>، لما لهذه التنمية من مكانة وأهمية في العصر الحديث كمفهوم جديد قائم على الاستدامة والاستمرارية وكاستراتيجية تنموية حديثة ومتكاملة تقوم على ثلاثة (03) أبعاد أساسية ذات طابع اقتصادي، اجتماعي وبيئي، تهدف من خلالها إلى تلبية احتياجات الأجيال الحالية والحفاظ على قدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها وضمان حقوقها من الموارد الطبيعية والبيئية<sup>2</sup>.

وبالتالي فإن تدخل الجماعات المحلية - البلدية والولاية - لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي يركز على مجالات متكاملة فيما بينها تشكل الأبعاد والجوانب الرئيسية للتنمية المستدامة وتراعي في مضمونها طبيعة كل منطقة وخصوصياتها المحلية، والتي يمكن حصرها في كل من التنمية الاقتصادية، التنمية الاجتماعية وحماية البيئة، سواء على مستوى البلدية (المبحث الأول)، أو على مستوى الولاية (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - بن عثمان شويح، المرجع السابق، ص 09.

<sup>2</sup> - عائشة نجاح، تحقيق طموحات الجزائر في مجال التنمية المستدامة من خلال ترقية وتطوير الطاقات المتجددة، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، 2020، ص ص 59-60.

## المبحث الأول

## صلاحيات البلدية في تحقيق التنمية المستدامة

نظرا لأهمية ومكانة البلدية في التنظيم الإداري والسياسي الجزائري، وأهمية الدور التنموي المنوط بها على المستوى المحلي كجماعة إقليمية وقاعدية في الدولة وأقرب سلطة مكلفة بتلبية الانشغالات المحلية، فإنها تشكل جهاز فعال وأساسي لتحقيق تنمية محلية مستدامة والمنطلق نحو تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة، حيث حولها المشرع العديد من الصلاحيات والمهام التنموية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية، ذلك أن تدخل البلدية لتحقيق هذا النوع من التنمية لا يكون إلا من خلال إستراتيجية محلية متكاملة الجوانب تركز على مجالات أساسية تراعي طبيعة كل منطقة وخصوصياتها، وبالتالي فإنه باستقراء هذه النصوص يلاحظ أن مسؤولية البلدية في تحقيق التنمية واستهداف استدامتها على المستوى المحلي تتبلور من خلال مجموعة من الصلاحيات التي يمكن تصنيفها في ثلاث مجالات تشكل الجوانب والأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة، وهي التنمية الاقتصادية (المطلب الأول)، التنمية الاجتماعية (المطلب الثاني) وحماية البيئة (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

## صلاحيات البلدية في مجال التنمية الاقتصادية

تشكل التنمية الاقتصادية أحد الدعائم الأساسية لتحقيق النمو والرفاهية لدى أفراد المجتمع ومن أهم الأهداف التنموية للبلدية، كونها عملية متواصلة تساهم في تحسين فرص العمل وزيادة الدخل الفردي، وبالتالي زيادة الدخل القومي في الدولة خاصة مع تطور السياسات والتدابير المتخذة لتحقيقها من المفهوم التقليدي إلى المفهوم الحديث القائم على ضرورة التوفيق بين الاقتصاد والبيئة الطبيعية والاجتماعية للمنطقة<sup>1</sup> بما يضمن استدامة هذه التنمية واستمراريتها، وذلك بالمحافظة على الموارد المتوفرة وتنميتها وترشيد استغلالها والقضاء على أسباب زوالها<sup>2</sup>؛ وفي هذا الصدد يخول للبلدية ممارسة العديد من الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي بموجب عدة نصوص تشريعية وتنظيمية، كونها السلطة الأدرى باحتياجات ومتطلبات مواطنيها من جهة، ولمراعاة طبيعة وخصوصية كل منطقة وإمكاناتها من جهة أخرى، حيث تتدخل بواسطة هيئاتها للقيام والمبادرة بأي عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية ورفع

<sup>1</sup> - Diane-Gabrielle TREMBLAY, Le Dveloppement Economique Local: de Nouveaux Partenariats entre les Collectivites Locales, L'etat et le Secteur Communautaire, Revue Politiques et Maanagement Public, Université du Québec, Montréal, Vol 13, N° 4, décembre 1995, p 07.

<sup>2</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 29.

المستوى المعيشي في إقليمها<sup>1</sup>؛ ويمكن إبراز هذه الصلاحيات في عدة مجالات تتمثل في التهيئة والتنمية المحلية (الفرع الأول)، الأنشطة الانتاجية ذات الطابع الاقتصادي (الفرع الثاني)، والاستثمار والسياحة (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: صلاحيات البلدية في مجال التهيئة والتنمية المحلية

باعتبار البلدية المنشط الرئيسي لعمليات التهيئة العمرانية وفي تهيئة وإعداد الهياكل والمنشآت القاعدية ومختلف التجهيزات على المستوى المحلي، فقد خولها المشرع عدة صلاحيات في هذا المجال خاصة بعد صدور القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، الذي جعل منها فاعل أساسي في مجال التهيئة والتنمية المحلية والتي تتطلب إعداد استراتيجية فعالة وتوفر الموارد اللازمة لإعدادها وتنفيذها<sup>2</sup>، وذلك قصد تصحيح الاختلالات المرتبطة بمختلف التدخلات والامكانيات والسلطات المتاحة لها من حيث توزيع السكان وإقامة النشاطات في ظل المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية<sup>3</sup>؛ وفي هذا الإطار تتدخل البلدية في عدة مجالات يمكن حصرها في تهيئة وتنمية الإقليم (أولاً)، التخطيط (ثانياً)، وكذا التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز (ثالثاً).

### أولاً: في مجال تهيئة وتنمية الإقليم

بهدف تحسين المحيط المعيشي للسكان وخلق نوع من التوازن بين النمو الديمغرافي والنمو الاقتصادي على مستوى البلدية، تمتلك هذه الأخيرة مجموعة من الصلاحيات المخولة لها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما فيما يخص تهيئة وتنمية إقليمها<sup>4</sup>، وذلك باعتبارها الوحدة القاعدية والأساسية في تهيئة الإقليم وتنميته، حيث أن تتمتع البلدية بإقليم تبسط فيه سلطتها وتمارس فيه صلاحياتها حسب نص المادة 06 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية يفرض عليها القيام بعملية تهيئة وتنمية هذا الإقليم من الناحية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية... إلخ، في ظل ارتباط مفهوم التنمية بتهيئة الإقليم<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - فوزي بن عبد الحق، دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2014، ص 99.

<sup>2</sup> - Rajaa Zouad, Diagnostic territorial et développement local un essai d'analyse en composantes principales (acp) applique a la wilaya de saida, Mmoire de Magister en science Economique, Faculté des science Economique, de Gestion et des science Commerciales, Université d'Oran, Algerie, 2011/2012, p 32.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 201.

<sup>4</sup> - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 179.

<sup>5</sup> - محمد أمحمداتو، دور الجماعات المحلية في مجالي تهيئة الإقليم والتنمية المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 53، العدد 01، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016، ص 163.

وفي هذا الإطار، تساهم البلدية مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه طبقا لنص المادة 03 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، كما تباشر أيضا بواسطة المجلس المحلي المنتخب عملية التهيئة والتنمية من خلال إعداد البرامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده (05 سنوات) والمصادقة عليها والسهر على حسن تنفيذها، وذلك تماشيا مع الصلاحيات المخولة لها قانونا في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية، بالإضافة إلى المشاركة في إجراءات إعداد وتنفيذ عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>1</sup>.

وللقيام بهذه العمليات يتم تشكيل لجان محلية دائمة مختصة في مجال التهيئة والتنمية على مستوى البلديات طبقا لنص المادة 31 الفقرة 03 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية التي تنص على أنه "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه لاسيما تلك المتعلقة... بتهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية".

كما تتولى البلدية أيضا مسؤولية إعلام المواطنين بشؤونهم المحلية واستشارتهم في مجال التهيئة والتنمية باعتبارها مؤسسة حوارية دائمة التواصل مع المواطنين على مستوى مصالحها الإدارية<sup>2</sup>، وذلك بتدخل المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ كافة التدابير لإعلام المواطنين بمختلف شؤونهم المحلية واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع إمكانية استعمال مختلف الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة على وجه الخصوص في هذا المجال<sup>3</sup>.

وإضافة إلى القانون الخاص بالبلدية رقم 10/11، فقد أوكلت بعض النصوص القانونية ذات الصلة بالتهيئة والتنمية للبلدية مجموعة من الصلاحيات والمهام في هذا المجال نجد من أهمها القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة الذي خول البلدية كجماعة إقليمية في إطار اختصاصها صلاحية تسيير السياسة الوطنية التي تبادر بها الدولة وتديرها في مجال تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المادة 107 الفقرة 01 والمادة 108 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - محمد أميداتو، المرجع السابق، ص 164.

<sup>3</sup> - انظر المادة 11 الفقرة 02 و03 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 08.

<sup>4</sup> - انظر المادة 02 الفقرة 01 و02 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق، ص 19.

## ثانيا: في مجال التخطيط

يعتبر تدخل البلدية ومساهمتها في عمليات التخطيط لإعداد مختلف البرامج والمشاريع التنموية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي من أهم المهام الموكلة لها على المستوى المحلي، سواء تعلق الأمر بالمخططات المحلية أو الوطنية؛ حيث تتدخل البلدية طبقا لأحكام المرسوم رقم 380/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية<sup>1</sup> لإعداد مخططها المحلي للتنمية طبقا للتشريع المعمول به وفي إطار توجيهات المخطط الوطني للتنمية وأهدافه، على أن يشتمل هذا المخطط على جميع الأعمال التي تعتمده البلدية القيام بها في كل ميادين التنمية، كما يقع على عاتقها السهر على انسجام هذه التنمية وتوازنها خصوصا فيما يتعلق بانسجام جميع العمليات المخططة وتكاملها<sup>2</sup>؛ وفي هذا الصدد تبادر البلدية بواسطة المجلس الشعبي البلدي بإعداد وتنفيذ المخطط التنموي للبلدية واختيار العمليات التي يتم إنجازها في إطار هذا المخطط طبقا لنص المادة 107 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، كما تساهم أيضا في إعداد المخطط الوطني للتنمية من خلال عدة عمليات لاسيما تلك المتعلقة بتحديد الاحتياجات الأساسية للسكان، وإحصاء الطاقات البشرية والمادية المتوفرة على المستوى المحلي، وتحديد المشاريع والبرامج الواجب إنجازها والأعمال الواجب القيام بها في مختلف القطاعات، وكذا تقييم المشاريع وتقديم الاقتراحات الخاصة بموارد تمويلها<sup>3</sup>.

## ثالثا: في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

إضافة إلى الصلاحيات الموكلة للبلدية في مجال التهيئة والتنمية والتخطيط، فقد حولها المشرع دور أساسي في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، وذلك من خلال خصها عدة مهام يمكن إجمالها في تنظيم النشاط العمراني وإعداد الهياكل الأساسية ومختلف التجهيزات المحلية الضرورية.

**1- تنظيم النشاط العمراني:** نظرا لأهمية النشاط العمراني وتأثيره المباشر على شتى المجالات خاصة البيئة ومكوناتها الطبيعية، فقد أنيط بالبلدية دور هام ومحوري في رسم النسيج العمراني لإقليمها في ظل مراعاة النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال خاصة ذات الطابع العقاري منها<sup>4</sup>، وذلك من خلال القيام بما يلي:

<sup>1</sup> - المرسوم رقم 380/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981، ص 1883.

<sup>2</sup> - انظر المادة 05 والمادة 06 الفقرة 01 و02 من نفس المرسوم، ص 1883.

<sup>3</sup> - انظر المادة 04 من نفس المرسوم، ص 1882.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 396.

أ- إعداد وتنفيذ المخططات المحلية للتعمير: تباشر البلدية مهامها في تنظيم وتسيير النشاط العمراني على المستوى المحلي بموجب أدوات خاصة بالتهيئة والتعمير تأخذ شكل مخططات منصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال والتي تتزود بها بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، لما لها من أهمية محلية ليس فقط في إيجاد التوازن بين مختلف العمليات المنجزة على الأراضي وإنما في إيجاد التوازن بين هذه العمليات وبين أنماط البناء والتشييد وباقي الأنشطة العمرانية المتنوعة<sup>2</sup>، وقد تم تحديد هذه المخططات من خلال نص المادة 10 الفقرة 01 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير<sup>3</sup> المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04/05<sup>4</sup> في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: هو عبارة عن أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، إذ يتولى تحديد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي<sup>5</sup>، وتكمن أهمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير باعتباره الوثيقة المرجعية الملزمة للبلدية ولكل الهيئات المتواجدة في إقليمها، وأداة لتصنيف العقارات وتقسيمها على ترابها، وبذلك يشكل إعداد هذا المخطط بمثابة تعريف الأملاك العقارية وتحديد طبيعتها، وكذا تحديد طرق استعمالها لتفادي الاستغلال العشوائي واللاعقلاني للأملاك العقارية داخل إقليم البلدية بما يضمن عدم الإضرار بالاحتياجات الأساسية للمواطنين داخلها<sup>6</sup>؛ وطبقا لنص المادة 18 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يعمل على تحديد تخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع، وتحديد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهيكل الأساسية، بالإضافة إلى تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها.

<sup>1</sup> - انظر المادة 113 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - عيسى مهزول، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران في تشريعات دول المغرب (الجزائر- تونس- المغرب)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2018/2017، ص 47.

<sup>3</sup> - القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

<sup>4</sup> - القانون رقم 05/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.

<sup>5</sup> - انظر المادة 16 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1654.

<sup>6</sup> - راضية عباس، تهيئة الإقليم والتعمير في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 02، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2012، ص 66.

**أ- مخطط شغل الأراضي:** هو عبارة عن أداة لتحديد حقوق استخدام الأراضي وعمليات البناء بالتفصيل في إقليم البلدية، وذلك في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذ يتولى على الخصوص عملية تحديد الشكل الحضري والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي بصفة منفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية، وتعيين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به وأتماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها، وكذا ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات وتحديد المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذلك تخطيطات ومميزات طرق المرور، بالإضافة إلى تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها، وتعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها<sup>1</sup>.

**ب- رقابة ومتابعة عمليات البناء:** تتوسع الصلاحيات المخولة للبلدية في مجال التعمير لتشمل عمليات الرقابة على الأنشطة المتعلقة بالبناء والأشغال الماسة بالعقارات في ترابها، حيث تتولى طبقا للشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبمساهمة المصالح التقنية للدولة مهمة التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، بالإضافة إلى السهر على احترام الأحكام المتعلقة بمكافحة السكنات المهشة غير القانونية<sup>2</sup> ومتابعة مدى مطابقتها، وذلك من خلال تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته العون المختص إقليميا على مستوى البلدية بتسليم رخص وشهادات التعمير (رخصة البناء، شهادة المطابقة... إلخ)، أو باتخاذ إجراءات الهدم الخاصة بالبناءات غير المطابق إنجازها للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها<sup>3</sup>، أو تلك التي يشكل بقاؤها خطرا على المواطنين والبيئة.

**ج- حماية الأملاك العقارية والثقافية:** طبقا لنص المادة 116 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإنه في إطار حماية التراث المعماري وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على حماية الأملاك العقارية الثقافية والمحافظة عليها، وحماية الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية؛ كما تسهر البلدية أيضا على حماية وعائها العقاري والحفاظ عليه ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وكذا الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة<sup>4</sup>، بالإضافة إلى حماية مختلف المواقع

<sup>1</sup> - انظر المادة 31 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1656.

<sup>2</sup> - انظر المادة 115 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>3</sup> - انظر المادة 38 الفقرة 04 من القانون رقم 15/08، المؤرخ في 29 جويلية 2008، الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008، ص 25.

<sup>4</sup> - انظر المادة 117 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18.

التاريخية والطبيعية التي تكتسي قيمة أثرية وجمالية في إقليمها<sup>1</sup>، ولتحقيق ذلك فإن البلدية وبصفة إلزامية تقوم بمجرد عام لكل الأملاك العقارية الواقعة على ترابها بما في ذلك الأملاك التابعة للدولة والجماعات المحلية، إذ يشتمل هذا الجرد على تحديد الأملاك والتعريف بملاكها أو حائزها و/أو الشاغلين لها<sup>2</sup>.

**د- تهيئة الهياكل والتجهيزات القاعدية المحلية:** طبقا لنص المادة 118 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإن هذه الأخيرة تبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، وكذا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء الأنشطة الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية، كما يخول للبلدية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بأي عمل من طبيعته ضمان تطوير شبكة الطرق ومختلف سبل المواصلات في المناطق الترابية التابعة لها، حيث تتخذ في ميدان المنشآت الأساسية للطرق البرية أي إجراء يهدف إلى فك العزلة عن مختلف المناطق التابعة لها وتطوير طرق المواصلات ذات الأهمية الاقتصادية أو الثقافية أو السياحية من أجل استغلال جميع الطاقات المتوفرة في هذا المجال، وذلك من خلال القيام بشق الطرق البلدية وعصرنتها، وإنجاز جميع الأشغال الكبرى في الطرق البلدية، بالإضافة إلى إنشاء مصلحة تقنية ملائمة مخصصة للقيام بالصيانة الاعتيادية لشبكات الطرق والمياه على مستوى البلدية<sup>3</sup>.

ويمكن القول أنه رغم أهمية الصلاحيات والمهام الموكلة للبلدية عبر مجالسها المحلية المنتخبة في مجال التهيئة العمرانية والتنمية المحلية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها لكونها ذات طابع روتيني تبرز من خلالها سلطة البلدية في تسيير الشؤون المحلية<sup>4</sup>، فإنه يلاحظ تغييرها من الناحية العملية نظرا للتشوه العمراي الذي تعاني منه غالبية البلديات في الجزائر من جهة، وكذا عدم تمتعها بالحرية الكافية للمبادرة باختيار وإنجاز الهياكل والتجهيزات ذات الأولوية من جهة أخرى، حيث يقتصر دورها فقط على تنفيذ ما تضمنته مختلف المخططات التنموية دون مراعاة طبيعة وإمكانات كل بلدية والاختلافات الموجودة بينها<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 80.

<sup>2</sup> - انظر المادة 38 الفقرة 01 من القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 49، الصادرة في 18 نوفمبر 1990، ص 1564.

<sup>3</sup> - انظر المواد 01 و02 من المرسوم رقم 385/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981، ص 1897.

<sup>4</sup> - محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2010/2011، ص 163.

<sup>5</sup> - نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 180.

## الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في مجال الأنشطة الانتاجية ذات الطابع الاقتصادي

بالنظر لأهمية الدور الاقتصادي المنوط بالبلدية، ظهرت العديد من التوجهات التي تندرج في إطار تدعيم وترقية الأنشطة الاقتصادية على المستوى المحلي، ومنح البلدية مجالا واسعا لتحقيق التنمية وتفعيل المبادرة الاقتصادية، وذلك لتمكينها من توفير الموارد المالية الضرورية لتسيير مصالحها العمومية وتلبية الاحتياجات الأساسية لمواطنيها<sup>1</sup> دون الرجوع لمصادر تمويل خارجية، حيث أصبحت مسألة التنمية الاقتصادية المحلية وضرورة تشجيعها ذات أهمية كبيرة خاصة مع توالي الأزمات الاقتصادية، الأمر الذي يستدعي التفكير في مستويات وأنماط عمل تهدف لإيجاد التوازن المحلي من خلال تحقيق إكتفاء ذاتي قائم على تنوع الأنشطة الاقتصادية وتكاملها<sup>2</sup> على المستوى المحلي، وفي هذا الصدد تتدخل البلدية في عدة أنشطة إنتاجية نجد من أهمها الفلاحة (أولا)، الصناعة (ثانيا).

## أولا: في مجال الأنشطة الفلاحية

يشكل القطاع الفلاحي أحد القطاعات الحيوية ومن أهم ركائز التنمية الاقتصادية في الدولة خاصة على المستوى المحلي، حيث تظهر أهميته من خلال المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي وتوفير الإكتفاء الذاتي من الغذاء والمواد الأولية وفي استيعاب اليد العاملة المحلية، بالإضافة إلى المساهمة في تدعيم قطاع الصناعات الغذائية من حيث المنتوجات وكذا توفير عائدات مالية ناجمة عن عمليات البيع والتوزيع، وبالتالي فإن الأنشطة الفلاحية تحتل مكانة هامة ضمن القطاعات الاقتصادية<sup>3</sup>.

وفي هذا الصدد، يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء لاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية<sup>4</sup>، وطبقا لأحكام المرسوم رقم 387/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي<sup>5</sup> فقد تم منح البلدية صلاحية القيام بكل عمل يرمي

<sup>1</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 78.

<sup>2</sup> - Ministère de l'Industrie, de la Petite et Moyenne Entreprise et de la Promotion de l'Investissement, Direction Générale de la Veille Stratégique, des Etudes Economiques et des Statistiques, Série Politique économique et développement, Rapport n°1 Développement local : Concepts, Stratégies et Benchmarking, 1 ère contribution de Mipmpepi au débat sur la promotion du développement local en Algérie, Septembre 2011, P 06, <http://www.mdipi.gov.dz>, 04/10/2020, 14:40.

<sup>3</sup> - محمد همكة، قطاع الفلاحة الجزائري بين التمويل وأثره على التنمية الاقتصادية، مجلة المقريري للدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد 04، العدد 01، المركز الجامعي أفلو، الجزائر، 2020، ص 126.

<sup>4</sup> - انظر المادة 110 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>5</sup> - المرسوم رقم 387/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

إلى حماية الغابات وتطوير الثروة الغابية والمجموعات النباتية الطبيعية وحماية الأراضي واستصلاحها وكذلك حماية الطبيعة وجعلها في خدمة الرفاهية الاجتماعية في المناطق الترابية التابعة لها، كما تتولى البلدية أيضا في مجال استصلاح الأراضي تدعيم الأعمال الرامية لإنجاز برامج استصلاح الأراضي في إطار مكافحة الإنجراف والتصحر وتوسع الثروة الغابية، بالإضافة إلى إنشاء وتسيير المشاتل البلدية<sup>1</sup>.

غير أن ما يلاحظ هو تراجع المشرع عن منح البلدية دور مهم في مجال التنمية الفلاحية بعد التخلي عن النهج الاشتراكي وذلك في القانون رقم 08/90 ثم في القانون رقم 10/11، مقارنة بما تضمنه الأمر رقم 24/67 أين تم تخصيص فصل خاص بمهام البلدية في التنمية الفلاحية، حيث حول المشرع من خلاله للمجلس الشعبي البلدي آنذاك صلاحية الحث على إحداث التعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق والقيام بتشجيعها وتركيزها من أجل الاستثمار الفلاحي في البلدية، وتسهيل إنشاء هيئات الاحتياط والقروض وكذا تقديم المعونة الخاصة بتنظيم الحملات الفلاحية الرامية إلى تحسين الإنتاج العام، بالإضافة إلى المشاركة في العمليات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في دائرة البلدية والمساهمة في تنفيذ النصوص المتخذة في هذا الغرض<sup>2</sup>.

### ثانيا: في مجال الأنشطة الصناعية

يعتبر القطاع الصناعي أيضا من أهم القطاعات الاقتصادية التي تساهم في تحقيق التنمية والارتقاء بالنتائج المحلي والقومي في الدولة، ذلك أنه كلما كانت مساهمة هذا القطاع في الناتج الإجمالي كلما زادت القدرة على تحقيق التنمية الاقتصادية وضمان استدامتها واستمراريتها على المدى الطويل<sup>3</sup> خاصة على المستوى المحلي، وذلك من خلال المساهمة في تنمية البلديات ومختلف المناطق المحلية لاسيما تلك التي تتوفر على نسيج صناعي منتج ومتقدم.

ويهدف النهوض بالأنشطة الصناعية على مستوى البلدية، يخول للمجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 111 الفقرة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية صلاحية المبادرة بالأعمال واتخاذ الإجراءات التي من شأنها تحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، كما يشكل المجلس الشعبي البلدي أيضا من بين أعضائه لجنة دائمة تعنى بالصناعات التقليدية إلى جانب تهيئة الإقليم والتعمير

<sup>1</sup> انظر المواد 01 و04 من المرسوم رقم 387/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، المرجع السابق، ص 1901.

<sup>2</sup> انظر المواد 140 و141 من الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 102.

<sup>3</sup> - سليم مخضار، دراسة تحليلية لتنافسية القطاع الصناعي في الجزائر مقارنة ببعض الدول العربية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017/2018، ص 97.

والسياحة<sup>1</sup>؛ وبالرجوع أحكام إلى المرسوم رقم 378/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، فإنه تتولى البلدية صلاحية القيام بكل عمل يرمي إلى وضع شبكة صناعية عبر المناطق الترابية التابعة لها<sup>2</sup>، وتبعاً لذلك تتدخل البلدية في عدة أنشطة صناعية نذكر أهمها فيما يلي:

**1- الصناعات الصغيرة والمتوسطة:** في هذا الصدد تعمل البلدية على دعم الشبكة الصناعية في ميدان الصناعات الصغيرة والمتوسطة من أجل تحقيق عدة أهداف من أهمها الزيادة في قيمة الطاقات المحلية وضمان استعمالها المعقول والمساهمة في توفير الاحتياجات المحلية انطلاقاً من الانتاج المحلي، وكذا إقامة صناعة محلية ودعمها بترقية الأعمال السابقة واللاحقة بوحدة صناعية هامة، وتسهيل التحكم في الأساليب الصناعية ونشر تقنياتها، كما يمكن للبلدية أيضاً لوحدها أو بالاشتراك مع بلديات أخرى في هذا المجال القيام بإنجاز وحدات صناعية للانتاج أو للخدمات من أجل توفير الاحتياجات المحلية وتسييرها وصيانتها<sup>3</sup>.

**2- الأنشطة الحرفية:** طبقاً لنص المادة 08 من المرسوم رقم 378/81 السالف الذكر، يمكن للبلدية أن تقوم بإنشاء واستغلال أي مؤسسة حرفية لها علاقة مع إمكانياتها البشرية والمادية، وكذا تشجيع إنشاء تعاونيات الانتاج ذات الطابع الحرفي، وهذا بهدف النهوض بالقطاع الحرفي والصناعات التقليدية بما يكفل تحقيق عائدات معتبرة وتوفير مناصب عمل محلية خاصة على مستوى المناطق السياحية.

**3- مناطق استغلال المقالع والمحاجر:** في هذا الإطار يحول للبلديات حسب نص المادة 12 من هذا المرسوم إمكانية استغلال المقالع أو مصادر مواد البناء التي تشكل مصدر تمويل تستفيد منه ميزانيتها، سواء باستغلاله مباشرة تحت وصايتها، أو أن تعهد به إلى الخواص في إطار الامتياز مقابل رسوم يتم الاتفاق عليها وذلك لفترة زمنية محددة.

**4- المنتجات الطاقوية:** قصد توفير احتياجاتها من هذه المنتجات يقع على عاتق البلدية طبقاً للمقاييس التقنية وتقنيات الأمن المحددة لإنجاز وتسيير مستودعات مرحلية للغاز والبتروال المميع وكذا بيع المنتجات البترولية، واتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتمويل المستودعات المحلية بهذه المواد انطلاقاً من مراكز ملاء القارورات إلى نقاط البيع، كما يمكن للبلدية أيضاً أن تقوم بنقل الوقود والمحروقات المعدة لنقاط البيع التابعة لها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المادة 31 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 10.

<sup>2</sup> - انظر المادة 01 من المرسوم رقم 378/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981، ص 1876.

<sup>3</sup> - انظر المواد 02 و 07 من نفس المرسوم، ص ص 1876 - 1877.

<sup>4</sup> - انظر المادة 14 من نفس المرسوم، ص 1878.

وباستقراء النصوص المنظمة للبلدية في ظل التعددية السياسية والمتمثلة في كل من القانون رقم 08/90 وخاصة القانون رقم 10/11، نجد أن المشرع لم ينص صراحة على صلاحيات وتدخلات البلدية في مجال التنمية الصناعية بل أشار إلى ذلك بصفة ضمنية في بعض الفقرات السالفة الذكر، وذلك مقارنة بما تضمنه الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية الذي نص في فصل خاص على اختصاصات البلدية بشكل عام في مجال التنمية الصناعية وتنمية الصناعات التقليدية، حيث أجاز المشرع بموجبه للمجلس الشعبي البلدي أن يقوم بإحداث مؤسسة أو أكثر للتوسع الصناعي والتقليدي على مستوى البلدية قصد تحقيق المخطط المحلي للتنمية الصناعية، وكذا المساهمة في رأس مال كل مقاول أو مؤسسة صناعية ذات منفعة عامة لحساب البلدية في إقليمها، بالإضافة إلى تسهيل وتنشيط كل مبادرة تهدف إلى تحسين التنمية الصناعية في إقليم البلدية<sup>1</sup>.

بعد التطرق لصلاحيات البلدية وتدخلاتها في مجال الأنشطة الفلاحية والأنشطة الصناعية والتجارية، يلاحظ عدم تضمن قوانين البلدية منذ الاستقلال إلى الآن مواد تنص صراحة على تحديد قائمة الأنشطة الفلاحية والصناعية والتجارية التي يخول للبلدية ومجالسها المحلية المنتخبة بممارستها<sup>2</sup>، خاصة بعد التخلي عن النهج الاشتراكي واعتماد النظام الليبرالي والتعددية السياسية في مرحلة شهدت تنظيم البلدية من خلال القانون رقم 08/90 ثم القانون رقم 10/11 أين تم تحديد صلاحيات البلدية في هذا المجال بشكل عام وفي فقرات محدودة دون تفصيل.

### الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في مجال الاستثمار والسياحة

تعتبر قطاعات الاستثمار والسياحة من أهم المجالات الفاعلة في تحقيق التنمية الاقتصادية وضمان استدامتها واستمراريتها على المستوى المحلي، كما أنها تعد مصادر تمويل بديلة بامتياز، حيث أصبحت تلقى اهتمام كبير على كافة المستويات، وذلك لكونها مجالات قادرة على خلق موارد مالية معتبرة وإيجاد حلول للأزمات والارتقاء بالاقتصاد الوطني عامة والمحلي خاصة، الأمر الذي من شأنه التأثير على باقي المجالات الاقتصادية الأخرى، وفي هذا الصدد فإنه باعتبار البلدية تلك الجماعة القاعدية والسلطة المكلفة بتلبية المتطلبات التنموية لمواطنيها فإنه يقع على عاتقها ممارسة عدة صلاحيات سواء في مجال الاستثمار (أولاً)، أو في مجال السياحة (ثانياً).

<sup>1</sup> - انظر المواد 142 و 143 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 102.

<sup>2</sup> - بلال بلغام، المرجع السابق، ص 280.

## أولاً: تشجيع وترقية الاستثمار المحلي

وفقاً لما تضمنه القانون رقم 09/16 المتعلق بترقية الاستثمار، فإن هذا الأخير هو عملية تتضمن اقتناء أصول تندرج في إطار استحداث أنشطة جديدة، وتوسيع قدرات الإنتاج و/أو إعادة التأهيل، وكذا المساهمة في رأسمال الشركات<sup>1</sup> والمساهمة في الاقتصاد الوطني، أما على المستوى المحلي وعلى الرغم من عدم نص المشرع على هذا النوع من الاستثمار إلا أنه يتمثل في تنشيط رؤوس الأموال في المشاريع المحلية وإضافة طاقات إنتاجية محلية إلى الأصول الإنتاجية الموجودة، من خلال إنشاء مشاريع جديدة أو التوسع في مشاريع قائمة في مختلف المجالات الاقتصادية الضرورية كالمجال الفلاحي والزراعي، المجال الصناعي والحرفي، المجال السياحي، مجال الخدمات... إلخ<sup>2</sup>، في ظل مراعاة احتياجات وطبيعة كل منطقة جغرافية مراد تنميتها من جهة، وآفاق استدامة التنمية الاقتصادية المحلية واستمراريتها من جهة أخرى، وذلك في إطار الاستعانة بالموارد المحلية المتوفرة لخلق برامج مساعدة على النهوض بالتنمية في المجتمع المحلي وضمان ديمومة الخدمات والأنشطة الحيوية.

هذا وتعد البلدية أحد الهيئات التي تشكل قاعدة استثمارية خاصة فيما يتعلق باستغلال الموارد المحلية المتوفرة سواء كانت طبيعية أو مالية أو بشرية وفنية، حيث أن استخدام هذه الموارد وتوظيفها للحصول على أكبر قدر من الانتاج والمردودية يترتب عليه إستحداث برامج ومشاريع استثمارية متكاملة تتناسب وأهميتها الاستراتيجية في مسار التنمية المستدامة وكذا تطوير القدرات المحلية<sup>3</sup>.

وتبعاً لذلك، فإنه نظراً لأهمية الاستثمار في النشاط الاقتصادي باعتباره العمود الفقري والمفتاح الرئيسي للتنمية الاقتصادية الجادة والفعالة على المستوى المحلي<sup>4</sup>، فقد اتجه الدور الأساسي للبلدية في مجال النشاط الاقتصادي نحو تشجيع الاستثمار في إقليمها خاصة على مستوى البلديات الفقيرة والمحرومة<sup>5</sup>، سواء من طرفها مباشرة أو

<sup>1</sup> - انظر المادة 02 من القانون رقم 09/16، المؤرخ في 03 أوت 2016، المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 03 أوت 2016، ص 18.

<sup>2</sup> - عبد السلام عبد اللاوي، أمال بوبكر، دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 06، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، 2020، ص ص 93-94.

<sup>3</sup> - رضوان مجادي، سياسات الاستثمار المحلي على ضوء الأزمة الاقتصادية الراهنة في الجزائر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 02، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2017، ص 62.

<sup>4</sup> - Adda Barkahoum, Madi Mohamed Brahim, The role of local communities in achieving local development - Case Study of the Municipality of Tissemsilt - from 2013 to 2017, Revue d'economie et de développement humain, Vol 09, N° 02, Université de Blida 02, Algérie, 2018, p 416.

<sup>5</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 78.

بالاشتراك مع القطاع الخاص، حيث يخول للمجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 111 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، بما يكفل إنجاح برامج وعمليات التنمية وضمان استدامتها في إقليم البلدية؛ كما تسهر البلدية أيضا على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصه لبرامج التجهيز العمومي والاستثمار الاقتصادي، وكذا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدمائية<sup>1</sup>.

من خلال استقراء أحكام القانون رقم 10/11 فيما يتعلق بصلاحيات البلدية في مجال الاستثمار المحلي، نلاحظ أن المشرع لم ينص على ذلك صراحة في فصل خاص بل تطرق لها بشكل عام في فقرات متناثرة على الرغم من أهميته الاقتصادية والاجتماعية، بخلاف ما تضمنه القانون رقم 08/90 أين تم تخصيص فصل مشكل من مادتين بعنوان "الاستثمارات الاقتصادية"، يخول بموجبه للمجلس الشعبي البلدي تخصيص رأسمال على شكل استثمارات تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية والتي يتم تقريرها بموجب مداولة<sup>2</sup>.

### ثانيا: تشجيع وترقية السياحة المحلية

لقد أصبح للقطاع السياحي دور هام وأساسي في تفعيل حركية الأنشطة الاقتصادية والمساهمة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي وكذا دعم معدلات النمو بالنظر لتأثيره على مختلف الجوانب والمجالات الحيوية في المجتمع<sup>3</sup>، وما قد يفرزه من آثار إيجابية على التنمية الاقتصادية والتي يترتب عنها تحقيق إيرادات معتبرة كفيلة بتنمية وترقية هذا القطاع وباقي القطاعات التجارية والخدمية الأخرى<sup>4</sup> خاصة على المستوى المحلي، نظرا للإمكانيات والمواقع الطبيعية والأثرية السياحية التي تزخر بها العديد من البلديات على المستوى الوطني كل حسب طبيعتها الجغرافية سواء كانت ساحلية أو داخلية أو صحراوية، والتي يمكن أن تشكل مورد هام وفعال لتمويل ميزانيتها إذا لاقى الاهتمام المستمر والاستغلال الأمثل، حيث أن مساهمة البلديات في ترقية وتطوير السياحة والصناعات التقليدية التي تتميز بها من شأنه تحقيق التنمية المحلية وضمان استدامتها واستمراريتها في إقليمها سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية<sup>5</sup>، ذلك أن

<sup>1</sup> - انظر المادة 117 الفقرة 01 والمادة 118 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>2</sup> - انظر المادة 109 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 497.

<sup>3</sup> - محمد زايد، فرص الاستثمار السياحي في الجزائر (واقع وآفاق)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 07، العدد 05، جامعة تلمسان، الجزائر، 2018، ص 66.

<sup>4</sup> - نسبية سماعيني، دور السياحة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، الجزائر، 2013/2014، ص 103.

<sup>5</sup> - عبد الكريم مسعودي، الاستثمار السياحي كآلية لتحقيق التنمية المحلية بالجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد 01، العدد 01، جامعة أدرار، الجزائر، 2017، ص 133.

تحقيق التنمية السياحية لا يكون إلا بإشراك الفواعل المحلية لاسيما البلديات بالنظر لأهميتها في تنمية السياحة المحلية من جهة وفي ترقية المقاصد السياحية من جهة أخرى<sup>1</sup>.

وفي هذا الصدد، يخول للبلدية حسب نص المادة 122 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها، كما أنه بالرجوع إلى أحكام المرسوم رقم 372/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي<sup>2</sup>، نجد أنه يخول للبلدية صلاحية القيام بكل عمل من طبيعته ضمان ترقية السياحة وازدهارها في المناطق الترابية التابعة لها، والمساهمة في إطار الصلاحيات الممنوحة لها بتحديد منطقة التوسع السياحي وإعداد المخطط الرئيسي للتهيئة السياحية لاسيما من حيث تخصيص الأراضي واستصلاح الأماكن والقيام بأشغال الهياكل الأساسية والتجهيزات الجماعية، وكذلك حماية منابع الحمامات المعدنية والمحافظة عليها، كما تساهم أيضا في تنمية السياحة ذات الطابع الاجتماعي من خلال إنشاء هياكل الاستقبال وصيانتها كالفنادق، المراكز العائلية، مساحات التخييم، حظائر التسلية، الحمامات المعدنية، الشواطئ... إلخ، وكذا العمل على تشجيع وتسهيل المبادرات المساعدة على ترقية السياحة والأعمال المرتبطة بها<sup>3</sup>، وبالإضافة إلى ذلك فإنه يتعين على البلدية حسب نص المادة 05 من هذا المرسوم أن تقوم في مجال أعمالها السياحية بتنظيم التنشيط السياحي والثقافي لاسيما في المؤسسات السياحية بالتنسيق مع الهيئات الوطنية المختصة، والسهر على حماية الأماكن السياحية ومنابع المياه المعدنية واحترام القواعد التي تحكم المؤسسات السياحية وذلك بالاتصال مع مصالح الولاية، وكذا المساهمة في التعريف بالطاقات السياحية التي تملكها باستعمال الوسائل الإشهارية ومختلف وسائل الإعلام والاتصال المتاحة.

على الرغم من أهمية القطاع السياحي كمصدر تمويل فعال على مستوى البلدية، فإن المشرع من خلال القانون رقم 10/11 كآخر تشريع منظم للبلدية لم يمنح هذه الأخيرة بموجبه صلاحيات وتدخلات واسعة في تشجيع وترقية الأنشطة السياحية في إقليمها، حيث اكتفى بذلك في فقرة وحيدة فقط، وهذا بخلاف ما تضمنه الأمر رقم 24/67 والذي خصص المشرع بموجبه آنذاك فصل خاص يتضمن اختصاصات البلدية في مجال التنمية السياحية<sup>4</sup>،

<sup>1</sup> - Aimadedine BELKHIRI, Étude du rôle des acteurs locaux dans le développement du tourisme local. Cas de la ville de Bejaia (Algérie), Revue des Sciences Economiques, de Gestion et Sciences Commerciales, Vol 11, N° 02, Université de M'sila, Algerie, 2018, p 508.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 372/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>3</sup> - انظر المواد 01، 02 و03 من نفس المرسوم، ص ص 1858 - 1859.

<sup>4</sup> - انظر المواد من 147 إلى 155 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 103.

ما يؤكد التراجع الذي شهده قانون البلدية في ظل التعددية السياسية والنظام الليبرالي من حيث اختصاصات البلدية في هذا المجال مقارنة بما كان عليه الحال في ظل التوجه الاشتراكي.

من خلال التطرق لمختلف صلاحيات البلدية وتدخلاتها في مجال التنمية الاقتصادية كأحد الأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة على المستوى المحلي، يلاحظ أن معظم هذه الصلاحيات تم تغييب العديد منها سواء من الناحية القانونية إذ لم يحدد المشرع صلاحيات البلدية في المجال الاقتصادي صراحة وفصلها عن باقي الصلاحيات خاصة في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية لاسيما في مجال الاستثمار والسياحة، ناهيك عن إحالة جل المواد التي تعالج هذه الصلاحيات إلى التنظيم دون تنازل السلطة المركزية عن الصلاحيات الممنوحة للبلدية في هذا المجال بصفة كلية طبقا لمبدأ وحدة الدولة واتباع أسلوب الاختصاص العام<sup>1</sup>؛ أو من الناحية العملية إذ تبقى معظم وأهم هذه الصلاحيات شكلية وصورية يصعب تطبيقها وتفعيلها نتيجة ضعف الإمكانيات التي تتوفر عليها غالبية البلديات على المستوى الوطني، الأمر الذي أدى لا محالة إلى افتقار معظم البلديات لتنمية اقتصادية حقيقية قائمة على الاستدامة والاستمرارية خصوصا في المناطق الريفية والنائية.

## المطلب الثاني

### صلاحيات البلدية في مجال التنمية الاجتماعية

إضافة إلى التنمية الاقتصادية، تشكل التنمية الاجتماعية أحد الأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة ومن أهم المجالات التنموية على المستوى المحلي، وذلك بالنظر لأهمية وحساسية القطاعات التي تشملها والمرتبطة بالاحتياجات والمتطلبات الأساسية للمواطنين من جهة، وبحقوقهم التي يكفلها القانون من جهة أخرى، وهي بذلك تعد عملية تنموية تقوم على تلبية هذه الاحتياجات والمتطلبات وتعبئتها بتوفير بيئة العمل المشترك بين الخدمات القطاعية والمحلية بهدف تطوير قدرة المجتمع على تولى مسؤولية تحقيق الرفاه الجماعي والفردي للسكان<sup>2</sup>، من خلال تزويدهم بقدر كاف من الخدمات الاجتماعية العامة كالتعليم، الصحة، السكن... إلخ، وإتاحة الفرصة لهم للمساهمة والمشاركة في النشاط الاجتماعي للوصول إلى الأهداف المنشودة<sup>3</sup>؛ وباعتبار البلدية جماعة محلية قاعدية وأقرب سلطة محلية فإنه

<sup>1</sup> - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 279.

<sup>2</sup> - Maurice Lévesque, Bruno Jean, Anne Laperrière, Deena White, le développement social: le point de vue des acteurs, p 11, <https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/jasp/archives/2001/08Nov2001-BienEtreActeurs.>, 08/06/2021, 12:30.

<sup>3</sup> - فاطمة الزهراء داودي، التخطيط الاستراتيجي وعلاقته بالتنمية الاجتماعية في الجزائر (دراسة ميدانية بمؤسسة صيدال - أنموذجاً -)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2020/2019، ص ص 23 - 24.

طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها تتولى مسؤولية اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي من شأنها تجسيد البرامج والمخططات التنموية ذات الطابع الاجتماعي<sup>1</sup>، وذلك بما يكفل تحسين نوعية الحياة الاجتماعية وتحقيق تنمية اجتماعية مستدامة يراعى فيها متطلبات الأجيال الحالية والمستقبلية في شتى القطاعات الحيوية، والتي يمكن حصرها في التعليم (الفرع الأول)، الصحة العمومية (الفرع الثاني)، السكن وال عمران (الفرع الثالث)، والأنشطة الاجتماعية والثقافية (الفرع الرابع).

### الفرع الأول: صلاحيات البلدية في مجال التعليم

تمتلك البلدية العديد من الصلاحيات المخولة لها في مجال التعليم الابتدائي والقاعدي، لاسيما بعد نقل اختصاص إنجاز وتسيير المدارس الابتدائية من الوزارة المكلفة بالتربية إلى البلديات في مقابل التوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية لممارسة هذه المهام بصفة دائمة طبقا لنص المادة 04 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، ونظرا لأهمية المدرسة الابتدائية كمؤسسة عمومية مختصة في التربية والتعليم تمكن التلاميذ من اكتساب كفاءة قاعدية في المجال الفكري والأخلاقي والمدني وكوحدة وظيفية قاعدية للمنظومة التربوية والتعليم الإلزامي تدرج من حيث ملكيتها ضمن الأملاك العمومية التابعة للبلدية حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 226/16 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية<sup>2</sup>، فإن البلدية تتدخل في هذا المجال من خلال إنجاز وتسيير مؤسسات التعليم الابتدائي (أولا)، إنجاز وتسيير الخدمات المدرسية (ثانيا)، وكذا ترقية التعليم التحضيري والثقافي والفني (ثالثا).

### أولا: إنجاز وتسيير مؤسسات التعليم الابتدائي

في إطار احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، تتخذ البلدية كافة الإجراءات والتدابير اللازمة قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمن صيانتها<sup>3</sup>، كما تتولى البلدية أيضا على الخصوص إنجاز الهياكل الأساسية والضرورية المرافقة للمدارس الابتدائية وفق نمطية البناءات المدرسية وضمن صيانتها، وكذا تزويد المدارس الابتدائية بالأثاث المدرسي والأدوات والتجهيزات والوسائل اللازمة لضمان السير الحسن لها

<sup>1</sup> - بلال بلعالم، المرجع السابق، ص 274.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 226/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة في 31 أوت 2016.

<sup>3</sup> - انظر المادة 122 الفقرة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18، والمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 226/16 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، المرجع السابق، ص 11.

لاسيما أشغال الصيانة الصغرى والإصلاحات العادية، ناهيك عن ضرورة ضمان نظافة هذه المدارس وحراستها<sup>1</sup>، وقد أضافت المادة 21 الفقرات 05، 06 و 07 من المرسوم التنفيذي رقم 226/16 السالف الذكر أن البلدية تسهر في إطار صلاحياتها في مجال تسيير المدارس الابتدائية على ضمان ضبط الاحتياجات المتعلقة بإنجاز وتموقع المدارس الابتدائية وأقسام التوسعة الضرورية داخل المدارس المحدثة وفقا لمتطلبات الخريطة المدرسية، وضمان الأمن في محيط هذه المدارس وإجراءات مرور التلاميذ في الطرق العمومية المحاذية لها لاسيما وضع الممهلات والإشارات.

وبالرجوع لأحكام المرسوم رقم 377/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية<sup>2</sup>، فإنه يخول للبلدية صلاحية القيام بأي عمل من طبيعته ضمان تطوير المنظومة التربوية في إقليمها، وذلك من خلال تنفيذ البرامج المحلية في التربية والتكوين، وإنجاز برامج المباني المدرسية وتخصيص سكنات لمعلمي المدارس الابتدائية، واقتناء التجهيزات الضرورية من الوسائل المدرسية والتربوية الخاصة بمؤسسات التعليم، وكذا المساهمة في إعداد الخريطة المدرسية لاسيما جمع المعلومات المتعلقة بها، وتشجيع تأسيس جمعيات أولياء التلاميذ والمساعدة في تطوير أعمالها لصالح مؤسسات التعليم الابتدائي، بالإضافة إلى اتخاذ التدابير اللازمة لصيانة هذه المؤسسات لاسيما فيما يتعلق بالتدفئة والإنارة والهاتف والتزويد بالمياه، وإصلاح وترميم الأقسام الدراسية وملحقاتها والسكنات الممنوحة في إطار ممارسة الوظيفة، وكذا ترميم فناءات وأسقف هذه المؤسسات وضمان حراستها<sup>3</sup>.

### ثانيا: إنجاز وتسيير الخدمات المدرسية

تتمثل الخدمات المدرسية التي تكلف البلدية بتسييرها وضمان توفيرها على الخصوص في الإطعام والنقل المدرسيين، وفي هذا الصدد تتولى البلدية طبقا لنص المادة 122 الفقرة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية مسؤولية إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على التأكد من ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ من وإلى مدارسهم الابتدائية، وكذا السهر خصوصا على ضمان التكفل بالنفقات المرتبطة بتمويل المدارس الابتدائية، وتعيين أعوان الخدمات المكلفين بالنظافة والحراسة وصيانة وتسيير المطاعم المدرسية بموجب مساهمات للدولة، بالإضافة إلى السهر

<sup>1</sup> - انظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 226/16 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، المرجع السابق، ص 12.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 377/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>3</sup> - انظر المواد 01، 02 و 04 من نفس المرسوم ص 1873.

على توفير وسائل النقل المدرسي لفائدة التلاميذ<sup>1</sup> بصفة منتظمة لاسيما على مستوى المناطق النائية؛ كما تتولى البلدية أيضا السهر على احترام القواعد المتعلقة بالأمن وحفظ الصحة المدرسية والتغذية على مستوى هذه المدارس<sup>2</sup>.

### ثالثا: ترقية التعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني

في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمكن للبلدية أن تتخذ في حدود الإمكانيات التي تحوزها كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني، وكذا ترقية الأنشطة التربوية والرياضية والثقافية المكملة لفائدة تلاميذ المدارس الابتدائية في حدود الموارد المتاحة للبلدية وبمساهمات الأولياء<sup>3</sup>، كما يمكن للبلدية أيضا بعد الحصول على رخصة من الوزير المكلف بالتربية والتعليم أن تبادر بإنشاء وتسيير مؤسسات للتعليم الحضري في إقليمها لاسيما مدارس الحضانة ورياض الأطفال ودور رعاية الأطفال، وكذا حث الهيئات والمؤسسات العمومية على إنشاء مثل هذه المؤسسات وتسييرها، كما يخول للبلدية أيضا اتخاذ التدابير الخاصة بتطوير الأنشطة الثقافية والفنية والرياضية في مؤسسات التعليم الابتدائي والتحضيري، وتشجيع المبادرات الموجهة لفائدة العمل الاجتماعي<sup>4</sup>.

يمكن القول أنه على الرغم من عدم تخصيص فصل خاص بصلاحيات البلدية في مجال التعليم في القانون رقم 10/11 الذي اقتصر فيه على التعليم الابتدائي فقط مقارنة بما تضمنه القانون رقم 08/90 أين تطرق المشرع لهذه الصلاحيات في الفصل الثالث المعنون بالتعليم الأساسي وما قبل المدرسي من الباب الثالث الخاص بصلاحيات البلدية، فإن القانون 10/11 تضمن توسيع صلاحيات وتدخلات البلدية في مجال التعليم الابتدائي والتحضيري والثقافي والفني، ليشمل إنجاز وتشيد المدارس وصيانتها وكذا تسيير وتوفير الخدمات المدرسية الأساسية لتلاميذ الطور الابتدائي لاسيما الإطعام والنقل المدرسي، الأمر الذي كان مغيبا نوعا ما في القانون رقم 08/90 وخاصة في الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي.

<sup>1</sup> - انظر المادة 21 الفقرة 01، 02، 03 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 226/16 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، المرجع السابق، ص ص 12-13.

<sup>2</sup> - انظر المواد 05 و06 من المرسوم رقم 377/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، المرجع السابق، ص ص 1873-1874.

<sup>3</sup> - انظر المادة 122 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18، والمادة 21 الفقرة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 226/16 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، المرجع السابق، ص 13.

<sup>4</sup> - انظر المواد 03 و07 من المرسوم رقم 377/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، المرجع السابق، ص ص 1873-1874.

وباستقراء مختلف النصوص القانونية والتنظيمية التي أشارت لدور البلدية في مجال التعليم سواء فيما يخص التعليم الابتدائي والتحصيري أو الخدمات المدرسية الاجتماعية، يلاحظ تقصير العديد من البلديات في ممارسة هذا الدور من الناحية العملية لاسيما على مستوى البلديات النائية والمعزولة كنتيجة لمحدودية مواردها المالية، ما جعل معظمها غير قادرة على تلبية الاحتياجات الأساسية للمدارس الابتدائية في إقليمها خاصة فيما يتعلق بخدمات الإطعام والنقل المدرسيين وكذا خدمات التدفئة ومستلزمات التدريس من أقلام، سبورات... إلخ، وذلك في مقابل كثرة الصلاحيات الموكلة لها بموجب القانون رقم 10/11 سواء في مجال التنمية أو في مجال تسيير الشؤون اليومية للبلدية.

وبهدف التكفل الأمثل باحتياجات ومتطلبات المدارس الابتدائية والخدمات المدرسية الأساسية المتعلقة بها، وتوفير بيئة ملائمة لتدريس التلاميذ في شتى المناطق، فإننا نرى أنه من الأفضل إعادة نقل مهام إنجاز وتسيير هذه المدارس وهذه الخدمات من البلديات إلى الوزارة المكلفة بالتربية، أو إبقاءها من صلاحيات البلديات مع ضرورة توفير الاعتمادات المالية اللازمة للتكفل بها من خلال تخصيص فصل خاص يتضمن نفقات المدارس الابتدائية من مستلزمات وإطعام ونقل... إلخ على مستوى قسم التسيير لميزانية البلدية كل سنة مالية.

### الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في مجال الصحة العمومية

يشكل موضوع الحفاظ على الصحة العمومية وحمايتها من أهم الأولويات الاجتماعية للمواطنين، والذي يتجسد من خلال خدمات العلاج والرعاية الصحية والوقاية من مختلف الأمراض والأوبئة، وهي خدمات كرسستها العديد النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في الدولة<sup>1</sup>، ذلك أن حماية الصحة وترقيتها يساهم في الراحة البدنية والنفسية والاجتماعية للأفراد ورفيهم في المجتمع ويشكل عاملا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويظهر ذلك عبر المساواة في الحصول على العلاج وضمان استمرارية الخدمات العمومية الصحية والأمن الصحي<sup>2</sup>، الأمر الذي يتطلب اتخاذ كل التدابير اللازمة لتحسين القطاع الصحي وترقيته سواء من الناحية المؤسساتية أو الخدماتية؛ وتبعاً لذلك فإن البلدية كسلطة محلية تمتلك العديد من الصلاحيات الموكلة لها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال الصحة العمومية لاسيما تلك المتعلقة بالوقاية الصحية والنظافة العمومية (أولاً)، وإنجاز وتسيير الهياكل الصحية (ثانياً)، وكذا الحفاظ على الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام على المستوى المحلي (ثالثاً).

<sup>1</sup> - مريم بن عباس، حماية الصحة العمومية بين مقتضيات حفظ النظام العام وتكريس حق الرعاية الصحية، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، المجلد 08، العدد 01، جامعة وهران 02، الجزائر، 2018، ص ص 01-02.

<sup>2</sup> - انظر المواد 02 و03 من القانون رقم 11/18، المؤرخ في 02 جويلية 2018، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 29 جويلية 2018، ص 05.

## أولاً: الوقاية الصحية والنظافة العمومية

طبقاً لنص المادة 123 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإنه تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال حفظ الصحة والنظافة العمومية لاسيما فيما يتعلق بتوزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة وكذا الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وصيانة طرقات البلدية وإشارات المرور التابعة لها؛ كما تكلف البلدية وفقاً لأحكام القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة بتنفيذ البرامج المحلية لحماية الصحة الخاصة ببلدية أو عدة بلديات، والتي تهدف إلى التكفل الخاص بالاحتياجات الصحية المحددة كأولوية لسكان هذه البلديات وذلك بعد إعدادها وتقييمها من طرف المصالح الصحية الخارجية للولاية بالتعاون مع القطاعات المعنية<sup>1</sup>.

وبالرجوع لأحكام المرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال الصحة<sup>2</sup> فإنه يخول للبلدية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بأي عمل يستهدف المحافظة على صحة المواطنين وتحسينها في المناطق التابعة لها، وكذا المساهمة في إعداد المخطط الوطني لتطوير القطاع الصحي وإنجازه وفي إعداد الخريطة الصحية الخاصة بها، كما تتولى البلدية أيضاً في مجال الوقاية الطبية وبالارتباط مع المصالح المختصة التابعة للدولة بتنظيم ومتابعة الأعمال المتعلقة بالتلقيح، وحفظ الصحة المدرسية، وحماية الأمومة والطفولة، وكذا التربية الصحية، بالإضافة إلى مكافحة نواقل الأمراض المعدية ونقل المصابين بالأمراض العقلية إلى المراكز الملائمة<sup>3</sup>.

## ثانياً: إنجاز وتسيير الهياكل الصحية

على الرغم من أن صلاحية إنجاز المرافق العمومية الصحية تعود للدولة والوزارة المكلفة بالصحة في إطار برامج صحية وطنية أو محلية خاصة أو في إطار المخططات البلدية للتنمية الممنوحة للبلديات كل سنة مالية، إلا أنه طبقاً لنص المادة 02 من المرسوم رقم 374/81 السالف الذكر وبالارتباط مع مدراء القطاعات الصحية على مستوى الولايات تتولى البلديات أيضاً في حدود إمكانياتها عملية إنجاز الهياكل الأساسية البسيطة للصحة وتجهيزها لاسيما ما تعلق منها بقاعات العلاج، وعيادات الولادة الحضرية والقروية، وكذا وحدات حماية الأمومة والطفولة، ومراكز الصحة وكذا العيادات المتعددة الاختصاص.

<sup>1</sup> - انظر المادة 33 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، المرجع السابق، ص 07.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 374/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال الصحة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>3</sup> - انظر المواد 01 و05 من نفس المرسوم، ص 1864.

كما تتولى البلدية أيضا عملية تسيير وصيانة هذه الهياكل وضمان جاهزيتها لتقديم الخدمات الصحية اللازمة لمواطنيها بصفة دورية، سواء في الظروف العادية التي تتخللها تقديم الفحوصات والاسعافات الأولية، أو في الظروف الاستثنائية التي تتخللها انتشار الأوبئة المتنقلة والأمراض المعدية، وهو ما حدث مؤخرا في ظل انتشار وباء كورونا، أين تم تهيئة جل الهياكل الصحية على مستوى البلديات لمواجهة هذا الوباء وتقديم الرعاية الطبية للمصابين.

### ثالثا: الحفاظ على الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام على المستوى المحلي

إضافة إلى الصلاحيات السالفة الذكر في مجال الصحة العمومية، فإن البلدية تمتلك أيضا صلاحية ممارسة وظيفة الضبط الإداري التي تتدخل على إثرها لحفظ الصحة العامة في إقليمها باعتبارها عنصر من عناصر النظام العام، وذلك بموجب هيئتها التنفيذية المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حوله القانون المتمتع بصفة الضبط الإداري عند ممارسة مهامه كممثل للدولة على المستوى المحلي، إذ يتولى في مجال الصحة والنظافة العامة حسب نص المادة 88 الفقرة 02 و03 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، والسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف؛ كما يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث؛ وفي حالة وجود خطر حسيم ووشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا، ويأمر أيضا ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط، أما في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات، كما يمكنه في إطار هذا المخطط القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>1</sup>.

وحسب نص المادة 35 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، فإنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار اختصاصه وبالاتصال مع مصالح الصحة بتنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية، كما يسهر أيضا طبقا لأحكام المرسوم رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية<sup>2</sup> على تنفيذ التنظيم الصحي واتخاذ كافة الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية، لاسيما فيما يخص السهر

<sup>1</sup> - انظر المواد 89، 90 و91 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 15.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 267/81، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة في 13 أكتوبر 1981.

على نظافة المساكن والعمارات والأنحج والساحات والطرق والبنائات والمؤسسات العمومية، وعلى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية وحاملات الأمراض المتنقلة، والسهر على تنفيذ عمليات التطهير، وكذا التموين المنتظم للسكان بالماء الصالح للشرب بكميات كافية للاحتياجات المنزلية، وتنظيم حملات تنظيف الأنحج وجمع القمامة بصفة منتظمة ووفق توقيت دقيق وملائم، وكذا القيام بصيانة شبكات التطهير والسهر على إنجازها عند الاقتضاء وضمان تصريف المياه القدرة والسهر على نظافة البلدية وتجميلها<sup>1</sup>، بالإضافة إلى السهر على الالتزام بالإجراءات المقررة فيما يخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية في المؤسسات والأماكن التي تستقبل الجمهور طبقا لنص المادة 13 من هذا المرسوم، كما يتدخل أيضا فيما يخص رقابة مستودعات تخزين المواد الغذائية ومحلات بيعها، والقيام بحملات فحائية لتفتيش المطاعم والمقاهي والمذابح والمخابز... إلخ، وغيرها من أماكن تسويق المنتجات الاستهلاكية التي تحتاج درجة عالية من النظافة والعناية لضمان نظافتها وسلامتها على صحة الأفراد المستهلكين لها في إقليم البلدية<sup>2</sup>.

من خلال استقراء مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية السالفة الذكر، والتي تطرقت لصلاحيات البلدية في مجال الصحة العمومية ومشتملاتها من رعاية صحية ونظافة عمومية ووقاية من الأمراض والأوبئة، نلاحظ أن المشرع قد حول للبلدية دور هام وواسع في ممارسة هذه الصلاحيات سواء باعتبارها أقرب سلطة محلية أدرى بالوضعية الصحية لمواطنيها خاصة فيما يتعلق بالأوبئة والأمراض المتنقلة، أو باعتبارها أقرب سلطة محلية تمتلك صلاحيات الضبط الإداري للحفاظ على الصحة والنظافة العمومية في إقليمها، وذلك بهدف تمكينها من المبادرة باتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بحفظ الصحة العمومية ومكافحة الأمراض والأوبئة، وضمان بيئة نظيفة وسليمة في إقليمها؛ كما يلاحظ أن القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية قد تضمن التوسيع من هذه الصلاحيات بتخصيص الفصل الرابع من الباب الثاني الخاص بصلاحيات البلدية من هذا القانون لمجالات الصحة والنظافة والطرق البلدية، وذلك تقريبا نفس ما تضمنه القانون السابق رقم 08/90 في الفصل السادس من الباب الثالث الخاص بصلاحيات البلدية باستثناء استبدال مجال المحيط بمجال الطرقات البلدية، مقارنة بما تضمنه الأمر رقم 27/67 أين تطرق المشرع لبعض هذه الصلاحيات خاصة تلك المتعلقة بالإسعاف ومواجهة الكوارث في إطار الفصل الثامن الخاص بالحماية المدنية من الكتاب الثاني المتضمن اختصاصات البلدية.

<sup>1</sup> - انظر المواد 07 و08 المرسوم رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، المرجع السابق، ص 1424.

<sup>2</sup> - بن السيممو محمد المهدي بن مولاي مبارك، حاج أحمد عبد الله، الضبط الإداري البلدي والحسبة ودورها في حفظ الصحة العامة وجمال المدينة - دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون البلدية الجزائري-، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 05، العدد 01، جامعة خنشلة، الجزائر، 2018، ص 98.

## الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في مجال السكن والعمران

لا شك أن السكن يعد حاليا من المجالات البالغة الأهمية لدى المواطنين، باعتباره ضرورة اجتماعية ومن أهم مطالبهم الاجتماعية، وقد أصبح من أبرز التحديات التي تواجه البلدية في مجال التنمية الاجتماعية، الأمر الذي فرض عليها ضرورة اتخاذ كل التدابير والإجراءات اللازمة لتلبية قدر ما تستطيع من المتطلبات في هذا القطاع بما يتناسب وإمكاناتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>1</sup>، حيث يظهر دور البلدية أساسا في تقييم العجز الحاصل في مجال السكن للمواطنين المقيمين في ترابها، وتقييم وتقدير طلبات الحصول على السكنات سواء كانت سكنات اجتماعية أو ريفية مدعمة بالإضافة إلى تنظيم وضبط النشاط العمراني، وذلك بالتنسيق مع المصالح المختصة للدائرة، واعتماد عدة معايير يتم على أساسها منح الأولوية للفئات الأكثر حرمانا وصولا إلى الفئات المتوسطة<sup>2</sup>؛ وتبعاً لذلك فإن الصلاحيات المخولة للبلدية في مجال السكن والعمران يمكن إبرازها في مجالات الترقية العقارية وبرامج السكن (أولاً)، تنظيم النشاط العمراني (ثانياً)، وكذا الحماية والضبط العمراني (ثالثاً).

## أولاً: في مجال الترقية العقارية وبرامج السكن

طبقاً لنص المادة 119 الفقرة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإن البلدية تمارس دوراً تشجيعياً في مجال الترقية العقارية والبرامج السكنية حيث تتولى توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية والمبادرة والمساهمة في ترقية برامج السكن.

**1- في مجال الترقية العقارية:** طبقاً لنص المادة 03 من القانون رقم 04/11 المحدد لقواعد تنظيم نشاط الترقية العقارية<sup>3</sup>، فإن هذه الأخيرة هي مجموع عمليات تعبئة الموارد العقارية والمالية وكذا إدارة المشاريع العقارية؛ واستناداً لذلك تشكل البلدية ذلك المجال والإقليم الذي يحتوي هذه العمليات، والوعاء العقاري الذي تتوفر فيه حقوق البناء والتجهيزات الضرورية لتهيئته في ظل احترام مخططات التهيئة والتعمير على مستوى كل بلدية أو مجموعة بلديات معينة لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، بحيث لا يمكن تشييد أي مشروع عقاري أو إنجاز عمليات الترميم والتجديد العقاري وإعادة التأهيل والهيكلة وكذا التدعيم دون احترام هذه المخططات.

<sup>1</sup> - نبيل دريس، دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 10، جامعة الوادي، الجزائر، 2015، ص 17.

<sup>2</sup> - عبد العالي بن ريالة، الجماعات المحلية والسياسات الاجتماعية الواقع والآفاق (دراسة حالة ولاية بسكرة: 2006-2010)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2014/2015، ص 89.

<sup>3</sup> - القانون رقم 04/11، المؤرخ في 07 فيفري 2011، الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 06 مارس 2011.

ويشمل نشاط الترقية العقارية مجموع العمليات التي تساهم في إنجاز المشاريع العقارية المخصصة للبيع أو الإيجار أو تلبية الحاجات الخاصة سواء كانت هذه المشاريع محلات ذات استعمال سكني أو مهني أو ذات استعمال حرفي أو تجاري<sup>1</sup>، والتي يمكن إبرازها حسب نص المادة 15 من هذا القانون فيما يلي:

- إنجاز البرامج السكنية والمكاتب والتجهيزات الجماعية الضرورية المرافقة لتسيير هذه المجمعات؛

- اقتناء وتهيئة الأرضيات من أجل البناء؛

- تجديد أو إعادة تأهيل أو إعادة هيكلة أو تدعيم أو ترميم البنايات.

وبالرجوع لأحكام المرسوم رقم 190/82 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير<sup>2</sup>، يلاحظ أن البلدية تمارس دور هام في مجال الترقية العقارية، حيث يخول لها تشجيع إنشاء تعاونيات عقارية بين سكان البلدية وكافة عمليات البناء الذاتي في الوسط الحضري والريفي، كما يسند لها مهمة توجيه جل التعاونيات العقارية الموجودة في ترابها ومتابعتها ومراقبتها على مختلف الأصعدة التقنية والمحاسبية والتنظيمية، بالإضافة إلى التكفل بالتهيئة ومختلف الخدمات التي تتطلبها عمليات إنشاء هذه التعاونيات، وكذا تسيير الاحتياطات العقارية البلدية وشراءها أو التنازل عنها سواء لصالح الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو الخواص<sup>3</sup>.

**2- في مجال البرامج السكنية:** إضافة إلى نشاط الترقية العقارية، فإن للبلدية دور هام ومحوري في ترقية برامج السكن وتلبية احتياجات مواطنيها من هذه البرامج، حيث يخول لها حسب نص المادة 01 من المرسوم رقم 190/82 السالف الذكر صلاحية الحث على كل عمل أو برنامج في مجال الإسكان والتعمير وتطبيقه ومراقبته في المناطق الترابية التابعة لها، وكذا المساهمة في إعداد البرنامج الوطني للإسكان، والحث وتسهيل إنجاز السكنات والتجهيزات الجماعية الكفيلة بضمان أحسن الظروف السكنية والمعيشية للمواطنين داخل إقليم البلدية، كما يخول لها مباشرة العمليات الكفيلة بضمان ترقية الإسكان الحضري والريفي على ترابها، وإمكانية إنشاء واستغلال جميع وحدات ومؤسسات الدراسات والإنجاز وجميع المنشآت الأساسية للتموين بمواد البناء وتوزيعها قصد تجسيد أهدافها وتحقيق البرامج المقررة في مجال الإسكان والتعمير طبقا للقانون<sup>4</sup>، ناهيك عن المساهمة من قريب أو بعيد في القضاء على

<sup>1</sup> - انظر المواد 05، 09 و14 من القانون رقم 04/11 الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، المرجع السابق، ص ص 06 - 07.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 190/82، المؤرخ في 29 ماي 1982، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 22، الصادرة في 01 جوان 1982.

<sup>3</sup> - انظر المواد 04، 05 و06 و19 من نفس المرسوم، ص ص 1113 - 1115.

<sup>4</sup> - انظر المادة 21 من نفس المرسوم، ص 1115.

السكنات الهشة والفوضوية، وتوفير ما يمكن من سكنات لمواطنيها سواء كانت حضرية أو ريفية مدعمة من طرف الدولة، وذلك كمحاولة لسد العجز المسجل في مجال السكن<sup>1</sup>؛ وتمثل أهم البرامج السكنية التي تعنى البلدية بتنفيذها وترقيتها فيما يلي:

أ- برامج السكن العمومي الإيجاري (السكن الاجتماعي): طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 142/08 الذي يحدد قواعد منح السكن العمومي الإيجاري<sup>2</sup>، فإن هذا الأخير يقصد به السكن الممول من طرف الدولة أو الجماعات المحلية، والموجه فقط للأشخاص الذين تم تصنيفهم حسب مداخيلهم ضمن الفئات الاجتماعية المعوزة والمحرومة التي لا تملك سكنا أو تقطن في سكنات غير لائقة و/أو لا تتوفر على أدنى شروط النظافة والوقاية، كما يمكن استعمال السكن العمومي الإيجاري لتلبية حاجات محلية ناتجة عن ظروف استثنائية أو ذات منفعة عامة مؤكدة، حيث لا يمكن الاستفادة من هذا السكن إلا بعد الإقامة في البلدية المعنية لمدة 05 سنوات على الأقل وعدم تجاوز الدخل الشهري كاملا أربعة وعشرون ألف (24.000) دج وبلوغ سن 21 سنة على الأقل بالإضافة إلى عدم امتلاك الشخص لأي عقار أو قطعة أرضية وعدم استفادته من أي سكن أو إعانة من طرف الدولة، على أن يتم إيداع الملف على مستوى الدائرة ودراسته من طرف لجنة يرأسها رئيس الدائرة ومشاركة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية<sup>3</sup>، أما فيما يخص تمويل إنجاز هذه البرامج فيكون غالبا بصفة كلية من طرف الدولة، في حين تتم عملية التنفيذ والتجسيد على مستوى البلديات.

ب- برامج السكن الريفي: يندرج السكن الريفي ضمن سياسة التنمية والتجديد الريفي على مستوى المناطق الريفية والنائية للبلديات، وهو نمط يهدف إلى منح المواطنين المقيمين في الوسط الريفي إمكانية البناء الذاتي لمسكن لائقة، وذلك عن طريق تدخل الدولة وتمويل هذا البناء من خلال منح مساعدات مالية مباشرة للمواطنين المؤهلين قانونا للاستفادة من السكنات الريفية والذين تم تحديدهم من طرف المصالح التقنية للبلديات، بعد تقديم الطلبات لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا<sup>4</sup>، بحيث تتحدد هذه المساعدات بمليون (1.000.000) دج بالنسبة لولايات الجنوب (أدرار، الأغواط، بسكرة، بشار، تماراست، ورقلة، إليزي، تندوف، الوادي، غرداية)، وبسبع مئة ألف

<sup>1</sup> - بلال بلغلام، المرجع السابق، ص 276.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 142/08، المؤرخ في 11 ماي 2008، الذي يحدد قواعد منح السكن العمومي الإيجاري، الجريدة الرسمية، العدد 24، الصادرة في 11 ماي 2008.

<sup>3</sup> - انظر المواد 03، 04، 05 و13 من نفس المرسوم، ص ص 18 - 19.

<sup>4</sup> - انظر القرار المؤرخ في 19 جوان 2013، الذي يحدد طرق الاستفادة من المساعدة الممنوحة من طرف الدولة لغرض إنجاز سكن ريفي، المعدل والمتمم بالقرار المؤرخ في 18 جوان 2014 والقرار المؤرخ في 25 سبتمبر 2018.

(700.000) دج بالنسبة لباقي الولايات، في حين يتم منح المساعدة المباشرة للمستفيد من طرف الصندوق الوطني للسكن على قسمين كما يلي<sup>1</sup>:

- 60 % من قيمة المساعدات تمنح في شكل تسبيق بعد الحصول على رخصة البناء إثر تقديم طلب تؤشر عليه المصالح التقنية المختصة لمديرية السكن أو المجلس الشعبي البلدي؛

- 40 % من قيمة هذه المساعدات تمنح عند الانتهاء من إنجاز الأشغال الكبرى.

### ثانيا: تنظيم النشاط العمراني (الرخص والشهادات العمرانية)

يظهر تدخل البلدية في هذا المجال من خلال إعداد وتسليم عدة وثائق إدارية في شكل قرارات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي من شأنها تنظيم النشاط العمراني في إقليم البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، والتي يمكن تصنيفها إلى رخص تتمثل في رخصة البناء، رخصة التجزئة ورخصة الهدم، وإلى شهادات تتمثل في شهادة التعمير، شهادة التقسيم وشهادة المطابقة؛ وتخضع هذه الوثائق من حيث تحضيرها وتسليمها حاليا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها<sup>2</sup> وبعض النصوص التشريعية المتفرقة لاسيما القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والقانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة؛ وتبعا لذلك فإن البلدية تمتلك صلاحية تسليم هذه الرخص والشهادات للأفراد المخول لهم الحصول عليها بالنسبة للأموال العقارية الواقعة في إقليمها استنادا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال، وذلك بعد دفع مبالغ مالية نقدية تدرج ضمن ميزانية التسيير للبلدية، والتي تختلف قيمتها بحسب أهمية ونوع الرخصة أو الشهادة المطلوبة، لاسيما ما تعلق منها بعمليات البناء والتجزئة والهدم.

أما فيما يخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته المسؤول المكلف بتسليم هذه الوثائق، فإن المشرع قد خوله سلطات هامة من حيث إصدار هذه الرخص والشهادات تتمثل أهمها فيما يلي:

- إعلام المواطنين بحقوقهم المكفولة في لبناء استنادا للقطع الأرضية التي يملكونها، بما يكفل لهم حرية تحديد نوع البناء الذي يتوافق وهذه الحقوق؛

<sup>1</sup> - برامج السكن، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://www.interieur.gov.dz> ، تاريخ الاطلاع: 12 جوان 2021، بتوقيت: 01.00.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 12 فيفري 2015.

- الترخيص لأصحاب الأملاك العقارية بتجزئتها من أجل البناء أو الإيجار أو البيع؛
- الترخيص بالهدم لأصحاب الأملاك العقارية المبنية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>1</sup>.

### ثالثا: في مجال الحماية والضبط العمراني

استنادا لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، فإنه يمكن إبراز تدخلات ومهام البلدية في مجال الحماية والضبط العمراني كما يلي:

**1- حماية الأملاك العقارية والتجمعات السكنية:** تتدخل البلدية في هذا المجال من خلال السهر بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على حماية الأملاك العقارية الثقافية والمحافظة عليها، والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وكذا السهر على المحافظة على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، والسهر أيضا على المحافظة على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة، بالإضافة إلى تشجيع وتنظيم كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء السكنية<sup>2</sup>؛ ومن جهة أخرى يسهر المجلس الشعبي البلدي في إطار مخطط التعمير على حماية الطابع الجماعي والفني المعماري للتجمعات المقامة في تراب البلدية، وعلى احترام تخصيص الأراضي وتوزيعها على مختلف الوظائف الحضرية في إطار مخطط التهيئة البلدي، وأيضا على المراقبة الدائمة لأعمال البناء على مستوى التجمعات السكنية والمناطق الريفية<sup>3</sup>.

**2- الضبط الإداري العمراني:** باعتبار البلدية سلطة محلية تتدخل لتنظيم جميع المجالات التنموية في إقليمها وتتمتع في ذلك بسلطات ضبطية يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي للحفاظ على النظام العام، فقد حولها المشرع ممارسة هذه السلطات للحفاظ على النظام العام العمراني، وذلك بتنظيم حركة البناء والتعمير في إقليم البلدية من خلال التوفيق بين الحق في البناء والمصلحة الخاصة للأفراد والنظام العام العمراني الذي يتطلب الحفاظ على الأمن العام، الصحة العامة والسكنية العامة، وكذا مراعاة التنسيق والانسجام العام للبناء والتجمعات السكنية والمظهر الجمالي للمدينة<sup>4</sup>؛ وحسب نص المادة 115 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية فإنه طبقا للشروط المحددة في التشريع

<sup>1</sup> - عيسى مهزول، المرجع السابق، ص 168.

<sup>2</sup> - انظر 116، 117 و 119 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>3</sup> - انظر المادة 17 الفقرة 03، والمادة 18 من المرسوم رقم 190/82، المؤرخ في 29 ماي 1982، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، المرجع السابق، ص ص 1114 - 1115.

<sup>4</sup> - شهرزاد عوابد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 03، العدد 01، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2016، ص ص 303 - 304.

والتنظيم المعمول بهما وبمساهمة المصالح التقنية للدولة، تتولى البلدية التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكذا السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

من خلال استقراء النصوص التشريعية والتنظيمية التي أشارت لصلاحيات البلدية في مجال السكن والعمارة لاسيما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، يلاحظ أن المشرع في هذا القانون وعلى الرغم من عدم تطرقه لهذه الصلاحيات في فصل خاص وإنما في مواد وفقرات متفرقة مدرجة ضمن الفصل الخاص بالتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، مقارنة بما تضمنه كل من القانون رقم 08/90 والأمر رقم 24/67 أين تم تخصيص في كلا منهما فصل خاص لصلاحيات البلدية في مجال السكن، إلا أنه وسع من تدخلات البلدية في هذا المجال لتشمل الترقية العقارية وبرامج السكن، الرخص والشهادات العمرانية، وكذا حماية الأملاك العقارية والضبط الإداري العمراني بخلاف ما تضمنته القوانين السالفة الذكر.

كما يلاحظ أن هذه النصوص القانونية التي تداولت على تنظيم البلدية منذ الاستقلال قد جعلت من تدخلاتها في توفير السكن وتنظيمه في إقليمها اختيارية وليست إلزامية، وذلك باستعمال مصطلحات دالة على ذلك مثل تساهم، تشجع، إمكانية... إلخ، الأمر الذي يمكن تبريره بضعف الامكانيات المالية والمادية للبلدية التي لا تكفل لها إنجاز وتسيير البرامج السكنية من جهة، وأن هذه البرامج يتم إقرارها وتسييرها وإدارتها من طرف السلطة المركزية ليتم تنفيذها على مستوى البلدية، التي لم يترك لها ولجالسها المنتخبة سوى هامش بسيط للمبادرة في تسيير وتنفيذ هذه البرامج من جهة أخرى<sup>1</sup>.

#### الفرع الرابع: صلاحيات البلدية في مجال الأنشطة الاجتماعية والثقافية

إلى جانب التعليم، الصحة والسكن، تساهم البلدية أيضا في تلبية وترقية العديد من خدمات الأنشطة الاجتماعية والثقافية لمواطنيها على المستوى المحلي في حدود امكانياتها المالية والمادية والبشرية، وهي أنشطة جوهرية وحيوية هادفة من شأنها ترقية الجانب النفسي للأفراد وتطوير قدراتهم في مختلف الميادين، إذ تتدخل البلدية كجماعة محلية وأقرب سلطة مكلفة بتلبية الاحتياجات والمتطلبات المحلية في شتى المجالات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، خاصة ما تعلق منها بالشباب والرياضة والتسلية (أولا)، الثقافة (ثانيا)، الحماية الاجتماعية (ثالثا)، وصيانة الهياكل الجماعية ذات الطابع الاجتماعي (رابعا).

<sup>1</sup> - بلال بلغام، المرجع السابق، ص 276.

## أولاً: أنشطة الشباب والرياضة والتسلية

تعد أنشطة الشباب والرياضة والتسلية من أهم الأنشطة الاجتماعية التي تبادر البلدية بممارستها وتقديم خدماتها للمواطنين، حيث يخول لها عدة صلاحيات في هذا المجال طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وعليه فإنه يمكن للبلدية في حدود الامكانيات التي تحوزها عند الاقتضاء أن تساهم في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية التي من شأنها الاستفادة من المساهمات والإعانات المالية للدولة، وكذا تقديم المساعدة للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والرياضة والثقافة والتسلية خاصة فيما يتعلق بالوسائل والصيانة والحراسة.. إلخ، كما تبادر في إطار مكافحة البطالة وتوفير العمل للشباب بتشجيع عمليات التمهير واستحداث مناصب الشغل في إقليمها<sup>1</sup>.

وطبقاً لأحكام المرسوم رقم 371/81 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة<sup>2</sup>، فإنه يخول للبلدية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكل عمل يرمي إلى تشجيع وتطوير أنشطة الشبيبة والأنشطة الرياضية وتلك الخاصة بالتسلية في المناطق التابعة لها، وإمكانية تأسيس مراكز أو هيئات من شأنها تقديم خدمات تساهم في تطوير الشبيبة وتفتحها، حيث تكلف على الخصوص بإنجاز وتسيير وصيانة دور الشباب البلدية وساحات الألعاب والملاعب ومراكز التهوية، كما تكلف أيضاً في إطار التسلية التربوية للشباب بتنظيم أيام الهواء الطلق والجولات والتظاهرات الجماهيرية للشباب، والحث على تنظيم مثل هذه الأنشطة بمبادرة من المؤسسات أو الهيئات العمومية الموجودة في إقليمها، بالإضافة إلى إمكانية إنشاء مراكز للعطل والمخيمات وتسييرها وصيانتها، وتسهيل ذلك بالنسبة لمبادرات المؤسسات أو الهيئات العمومية<sup>3</sup>؛ ومن جهة أخرى تكلف البلدية حسب نص المادتين 05 و06 من هذا المرسوم بإنجاز المركبات الرياضية البسيطة وتسييرها وصيانتها لاسيما تلك المتعلقة بساحات الألعاب الرياضية، ملاعب الرياضات المختلفة (كرة القدم، كرة السلة، إلخ)، قاعات متعددة الرياضات، أحواض السباحة، وتهيئة الممرات والمساحات الرياضية في الأماكن الملائمة، وكذا تنشيط الأعمال الرياضية داخل البلدية وتطويرها وذلك من خلال القيام بتنظيم الأنشطة الرياضية الجماهيرية، وتنشيط الجمعيات الرياضية وتنسيق أنشطتها، وتنظيم المهرجانات الرياضية البلدية، واتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها ضمان تنمية متوازنة لكل الفروع الرياضية.

<sup>1</sup> - انظر المادة 122 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 371/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>3</sup> - انظر المواد من 01 إلى 05 من نفس المرسوم، ص ص 1855 - 1856.

## ثانيا: الأنشطة الثقافية

باعتبار الأنشطة الثقافية هي مجموع المظاهر والقيم الفكرية والفنية والروحية والأخلاقية التي يتميز بها كل مجتمع والمنبثقة عن مختلف الهياكل الاجتماعية<sup>1</sup>، فإنها تعد أيضا من أهم الخدمات الاجتماعية التي تكلف البلدية بتبليتها على المستوى المحلي، حيث يتركز تدخل البلدية بموجبها على تنشيط الحركة الثقافية في إقليمها وترقية التراث الثقافي والمحافظة عليه<sup>2</sup>، وبذلك فهي تمتلك في حدود إمكاناتها طبقا لنص المادة 122 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية إمكانية المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها، واتخاذ كافة التدابير الرامية إلى توسيع قدراتها السياحية والثقافية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

وطبقا لأحكام المرسوم رقم 382/81 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة<sup>3</sup>، فإنه يخول للبلدية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكل عمل من شأنه حفظ التراث الثقافي والتاريخي وضمان تطوره في المناطق الترابية التابعة لها، كما تتولى أيضا في مجال الهياكل الأساسية الثقافية إنجاز مؤسسات ثقافية بلدية وتسييرها وصيانتها لاسيما ما تعلق منها بالمعاهد الموسيقية البلدية متعددة التخصصات، قاعات السينما، النوادي الثقافية، المتاحف البلدية، قاعات العروض والأفراح والمكتبات البلدية، وكذا تشجيع إنشاء وحدات لطبع وتوزيع الكتب، كما تتولى البلدية أيضا في مجال الأعمال الثقافية تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية وتطويرها، والحث على المطالعة العمومية وجميع أعمال الإبداع الفني والأدبي، وكذا جمع العناصر الضرورية لتصنيف الآثار التاريخية والأماكن الثقافية والطبيعية وتشجيعها، والقيام بالتنشيط الثقافي لاسيما تنظيم الندوات والمعارض والأسابيع الثقافية على مستوى البلدية أو على مستوى عدة بلديات فيما بينها، بالإضافة إلى حماية وحفظ الفنون الشعبية على اختلافها، والمحافظة على الآثار التاريخية والأماكن الثقافية والطبيعية المصنفة بالتشاور مع المصالح التقنية المؤهلة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - Mouna MAZRI-BENARIOUA, La Culture en tant que fait urbain. Lecture sur des indicateurs de développement culturel - Cas du secteur sauvegardé de Constantine -, Memoire de Magister, Faculte des Sciences de la terre, de la Geographie et de L'aménagement du Territoire, Universite de Constantine, Algerie, 2006/2007, p 18.

<sup>2</sup> - رشيد نواري، انعكاسات الإصلاحات السياسية على واقع التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية الجلفة 2011 - 2015)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2015/2016، ص 136.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 382/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>4</sup> - انظر المواد 01، 02 و03 من نفس المرسوم، ص 1890.

## ثالثا: الحماية الاجتماعية

بهدف توفير الحماية الاجتماعية لمواطنيها على المستوى المحلي لاسيما تلك الفئات الواجب حمايتها، تتولى البلدية في حدود الإمكانيات التي تحوزها اتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بحصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية<sup>1</sup>؛ وطبقا لأحكام المرسوم رقم 381/81 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين<sup>2</sup>، فإنه يخول للبلدية في إطار التشريع المعمول به صلاحية اتخاذ أي إجراء من شأنه ضمان حماية المواطنين المشاركين في حرب التحرير الوطني والمواطنين الذين يتطلب منهم أو عجزهم عناية خاصة، وترقيتهم من الناحية الاجتماعية في المناطق الترابية التابعة لها، كما تتولى البلدية أيضا توفير الحماية والترقية الاجتماعية لمختلف الفئات كما يلي<sup>3</sup>:

**1- الحماية والترقية الاجتماعية للمسنين:** في هذا الصدد تتولى البلدية عملية إحصاء المسنين المعوزين الذين ليس لهم سند عائلي وتكوين ملفات قبولهم في المراكز الخاصة بهم.

**2- الحماية والترقية الاجتماعية للمعوقين حركيا أو حسيا:** فيما يخص هذه الفئة تتولى البلدية على الخصوص بإحصاء المصابين العاجزين القاطنين في إقليمها ومساعدتهم من الناحية الإدارية للحصول على بطاقة عجز وإعانات اجتماعية، وكذا توجيه المعوقين على اختلاف وضعياتهم والذين يمكن إعادة تأهيلهم بالعمل والبرامج إلى المصالح المتخصصة.

**3- الحماية والترقية الاجتماعية للأطفال والمراهقين:** بالنسبة لهذه الفئة يخول للبلدية اتخاذ كل إجراء ضروري لقبول الأطفال المتيمين إلى الفئات المنصوص عليها في المادة 246 من قانون الصحة العمومية، في مصلحة المساعدة العمومية للطفولة، وكذا اقتراح قبول الأطفال والمراهقين المعرضين للأخطار في المؤسسات الملائمة لهم.

<sup>1</sup> - انظر المادة 122 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 381/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>3</sup> - انظر المواد 01، 07، 10 و 13 من نفس المرسوم، ص 1886 - 1888.

## رابعاً: صيانة الهياكل الجماعية ذات الطابع الاجتماعي

تتضمن البلدية العديد من الهياكل الاجتماعية ذات الاستعمال الجماعي في مختلف المجالات، والتي تتطلب صيانة دورية للحفاظ على استمرارية استفادة المواطنين من خدماتها، وتبعاً لذلك يخول للبلدية في حدود إمكاناتها المالية والمادية والبشرية إمكانية اتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها صيانة وترميم مختلف الهياكل والمؤسسات التي يشترك المواطنون في الاستفادة من خدماتها بصفة جماعية، لاسيما المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وباقي الممتلكات الخاصة بالعبادة، وكذا تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية والنظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة خاصة ذوي الاحتياجات الخاصة منها<sup>1</sup>.

بعد استقرار النصوص التشريعية والتنظيمية التي أشارت لدور البلدية في مجال الأنشطة الاجتماعية والثقافية، يلاحظ امتلاك البلدية لصلاحيات واسعة تشمل العديد من الأنشطة خاصة ما تعلق منها بالشباب والرياضة والتسلية والأنشطة الثقافية، وكذا الحماية الاجتماعية وصيانة مختلف الهياكل الجماعية ذات الطابع الاجتماعي، كما يلاحظ أن المشرع من خلال القانون رقم 10/11 قد وسع نوعاً ما من هذه الصلاحيات مقارنة بما تضمنه كل من القانون رقم 08/90 والأمر رقم 24/67، وذلك في ظل المكانة والأهمية التي أصبحت تحظى بها البلدية كأقرب سلطة مكلفة بتسيير الشؤون المحلية للمواطنين وتلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم الأساسية.

من خلال التطرق لمختلف الصلاحيات والتدخلات المقررة للبلدية في مجال التنمية الاجتماعية بموجب عدة نصوص تشريعية وتنظيمية، والتي تشمل عدم قطاعات هامة لاسيما التعليم، الصحة العامة، السكن والعمران، والأنشطة الاجتماعية والثقافية، يمكن القول أنه على الرغم من اتساع هذه الصلاحيات والتدخلات إلا أن العديد من المناطق لا تزال تعاني العزلة وتفتقر لأدنى المرافق والخدمات الاجتماعية الضرورية كتلك المتعلقة بالتعليم والصحة، نتيجة غياب الامكانيات اللازمة للاستجابة لمختلف المتطلبات والاحتياجات من جهة، وانعدام روح المسؤولية للقائمين عليها من جهة أخرى، ما يلاحظ التفاوت الكبير بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة من حيث توفر المرافق والخدمات ذات الطابع الاجتماعي، على الرغم من تحملها نفس المسؤولية في ضرورة مباشرة الصلاحيات والمهام المخولة لها في هذا المجال.

<sup>1</sup> - انظر المادة 122 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 18.

## المطلب الثالث

## صلاحيات البلدية في مجال حماية البيئة

باعتبار أن البيئة تشكل الوسط الذي تعيش فيه مختلف الكائنات الحية كالإنسان والحيوان والنبات في تفاعل مستمر بين بعضها البعض وعلى نحو متوازن<sup>1</sup>، فإن مسألة حمايتها والحفاظة عليها تعد أحد المتطلبات الرئيسية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، إذ أصبحت تحتل مكانة هامة في سلم أولويات الإدارة المحلية عامة والبلدية بصفة خاصة، في ظل انعقاد القمم والمؤتمرات الدولية بشأنها وزيادة الوعي البيئي لدى معظم الدول، كون الحفاظ على البيئة هو قضية محلية أكثر منها مركزية لارتباطها بطبيعة وخصوصية كل منطقة والمشاكل البيئية التي تعترضها سواء كانت ساحلية أو داخلية أو صحراوية<sup>2</sup>، وبذلك يقع على عاتق البلدية باعتبارها أقرب سلطة أدرى بالمشاكل البيئية في إقليمها مسؤولية توفير الظروف الملائمة واتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية البيئة في مختلف مجالاتها لتفادي أخطارها وتأثيرها على المقومات التنموية<sup>3</sup>، وكذا محاولة ترشيد استغلال الموارد الطبيعية والحفاظة عليها لضمان استمراريتها واستدامتها للأجيال الحاضرة واللاحقة؛ وعليه فإنه باستقراء مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها نجد أن للبلدية عدة صلاحيات ومهام تتدخل من خلالها لحماية البيئة سواء بموجب قوانينها الخاصة (الفرع الأول)، أو بموجب قوانين حماية البيئة (الفرع الثاني)، أو بموجب النصوص القانونية ذات الصلة بالبيئة (الفرع الثالث).

## الفرع الأول: صلاحيات البلدية في حماية البيئة بموجب قوانينها الخاصة

لقد عرفت البلدية بعد الاستقلال مجموعة من النصوص التشريعية الناظمة لها والتي جعلت منها الجماعة المحلية والقاعدية في الدولة، كما تطرقت هذه النصوص لتنظيم البلدية من الناحية العضوية والوظيفية وتحديد صلاحياتها في العديد من المجالات على المستوى المحلي من بينها حماية البيئة والحفاظة عليها، وذلك بصورة متباينة من قانون لآخر حسب طبيعة كل مرحلة والتوجه السياسي والاقتصادي السائد خلالها؛ وللتفصيل في الصلاحيات البيئية للبلدية وكيفية معالجتها من خلال القوانين المنظمة لها سنتطرق إلى تحديد هذه الصلاحيات في الأمر رقم 24/67 (أولاً)، والقانون رقم 09/81 (ثانياً)، والقانون رقم 08/90 (ثالثاً)، ثم في القانون رقم 10/11 (رابعاً).

<sup>1</sup> - الشادلي زيار، الوسائل القانونية لحماية البيئة كضابط لحرية الاستثمار، مجلة صوت القانون، المجلد 06، العدد 02، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2019، ص ص 650 - 651.

<sup>2</sup> - فاطمة الطاوسي، دور الجماعات المحلية والإقليمية في الحفاظ على البيئة، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 02، مركز جيل للبحث العلمي، لبنان، 2013، ص 71.

<sup>3</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 79.

## أولاً: بموجب الأمر رقم 24/67

باستقراء أحكام الأمر رقم 27/67 المتضمن القانون البلدي والذي يعد أول تشريع خاص بالبلدية بعد الاستقلال، والوقوف على تعريفه للبلدية بأنها "الجماعة الإقليمية والسياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية"<sup>1</sup>، يلاحظ أن المشرع لم يتطرق لمسألة البيئة وحمايتها صراحة في هذه القانون، ولم يجعلها من صميم صلاحيات البلدية، من خلال التركيز الصلاحيات التنموية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أوردتها في الباب الأول المعنون " بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية" من الكتاب الثاني تحت عنوان "اختصاصات البلدية" لاسيما ما تعلق منها بالتجهيز والإنعاش الاقتصادي، التنمية الفلاحية، التنمية الصناعية وتنمية الصناعات التقليدية، التوزيع والنقل، التنمية السياحية، السكن والإسكان، الإنعاش الثقافي والاجتماعي<sup>2</sup>؛ وإنما تطرق لها بصفة ضمنية وغير مباشرة من خلال تدخل البلدية في العديد من المهام التي من شأنها حماية البيئة أو أحد العناصر الطبيعية والحيوية المكونة لها والتي يمكن إدراجها في المفهوم العام والواسع للبيئة<sup>3</sup>، الأمر الذي يمكن تبريره بجدائة الاستقلال والحاجة إلى البرامج والمشاريع التنموية في المجال الاقتصادي والاجتماعي لإعادة تجهيز وتنظيم البلديات وتوفير المتطلبات والاحتياجات الضرورية كأولوية، ومن أهم هذه المهام نجد ما يلي:

- المساهمة في تهيئة وتوسيع المساحات الخضراء والغابية في إطار تطوير وترقية البيئة وحمايتها، من خلال حث المجلس الشعبي البلدي على إحداث التعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق وتشجيعها وتركيزها من أجل الاستثمار الفلاحي في البلدية، وكذا تقديم الإعانات الخاصة بتنظيم الحملات الفلاحية الرامية إلى تحسين الإنتاج العام<sup>4</sup>، هذا النشاط وإن كان هدفه اقتصادي إلا أنه يتضمن إصلاح وحماية عناصر بيئية طبيعية كالأراضي والغابات... إلخ؛

- السهر على حماية وحفظ المعالم التذكارية والأماكن الطبيعية والتاريخية وعلى استثمارها طبقاً لنص المادة 149 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، الأمر الذي من شأنه المحافظة على أحد العناصر المهمة من عناصر البيئة الحضرية والطبيعية التي تشملها البيئة بمفهومها العام؛

- المساهمة في حماية البيئة السياحية وترقيتها طبقاً لنص المادة 151 من هذا الأمر، وذلك من خلال إمكانية تدخل بلدية أو مجموعة من البلديات لتحويل المنافع الناجمة عن التحف الطبيعية والثقافية، وكذا المنافع الناجمة عن موقعها

<sup>1</sup> - انظر الماد 01 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 93.

<sup>2</sup> - أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة 02، الجزائر، 2016، ص ص 80 - 81.

<sup>3</sup> - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص ص 284 - 285.

<sup>4</sup> - انظر المادة 140 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 102.

الجغرافي والمناخي وعن المياه المعدنية كينابيع المياه الساخنة والحمامات المعدنية العلاجية إلى محطات مصنفة وتطويرها لتسهيل تردد المواطنين عليها وعلاج المرضى فيها؛

- الاهتمام بالجوانب الصحية للسكان في إطار الوقاية من الأمراض والأوبئة، من خلال المحافظة على البيئة وضمان سلامتها وخلوها من الملوثات والمواد المؤدية لظهور الأمراض والأوبئة المتنقلة وانتشارها عبر المياه والحيوانات... إلخ، حيث أولى المشرع في الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي اهتمام واسع بالجوانب الاجتماعية والرعاية الصحية للمواطنين، وذلك بالنص على إمكانية تدخل المجلس الشعبي البلدي لإحداث كل مشروع من شأنه الإسهام في تلبية الاحتياجات الاجتماعية والصحية والثقافية لسكان البلدية، وكذا على إمكانية قيام المجلس الشعبي البلدي بإنجاز هياكل التجهيز الاجتماعي للبلدية قصد التوصل بصورة وقائية وعلاجية إلى أحسن الشروط الصحية للسكان في ظل الاستفادة من الإعانات المالية والتقنية للدولة<sup>1</sup>؛

- تفعيل الحماية المدنية وإنعاشها في إطار الوقاية من الكوارث طبقا لنص المادتين 167 و170 من الأمر رقم 24/67 السالف الذكر، وذلك من خلال تنمية روح التضامن بين سكان البلدية وتكوينهم للمساهمة في إنجاز البرامج الخاصة بمكافحة النكبات والكوارث الطبيعية، وتنشيط وإحداث وتنمية كل جمعية أو هيئة تساهم في الحماية المدنية وتكوين المسعفين، وكذا إعداد الاحتياطات الضرورية لمواجهة الأخطار وتفادي عواقبها لضمان المحافظة على الأشخاص والأموال، وذلك بإعداد مخطط بلدي سنوي للاحتياط والنجدة بمساعدة المصالح المحلية للحماية المدنية وعرضه على الوالي للمصادقة عليه، وهذه المواد يمكن تفسير مضمونها بضرورة مراعاة واجب حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة بمختلف العناصر الطبيعية والصناعية المكونة لها<sup>2</sup>.

### ثانيا: بموجب القانون رقم 09/81

لقد صدر القانون رقم 09/81 المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي وفي جعبته العديد من التعديلات الجوهرية، سواء من حيث الجوانب التنظيمية لتسيير البلدية أو من حيث الجوانب الوظيفية لتدخلات البلدية في مختلف المجالات التنموية، وما يلاحظ على هذا القانون أن المشرع تدارك من خلاله الفراغ الحاصل في الأمر رقم 24/67 من حيث غياب النص على صلاحيات البلدية في مجال حماية البيئة، وذلك ليس فقط بالنص على بعض المهام السالفة الذكر والتي تصنف ضمن التدابير المتعلقة بحماية البيئة، وإنما بمنح البلدية صراحة

<sup>1</sup> - انظر المواد 159 و165 من الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 103 - 104.

<sup>2</sup> - عبد المجيد رمضان، حماية البيئة في الجزائر (دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني - دراسة ميدانية -)، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة 01، عمان، الأردن، 2017، ص 161 - 162.

صلاحيات أوسع وأوضح في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها لاسيما بعد إقرار واستحداث عدة مصطلحات في هذا الإطار كحماية المحيط، مكافحة التلوث... إلخ<sup>1</sup>؛ ولعل توجه المشرع نحو تفعيل دور الجماعات المحلية عامة والبلدية خاصة في حماية البيئة والعناصر الطبيعية في هذه الفترة يعود أساسا لصدور الميثاق الوطني لسنة 1976 ودستور 1976 وتبني كلا منهما مسألة حماية البيئة ومنحها الأهمية في ظل التوجه الدولي نحو قضايا البيئة وسبل حمايتها؛ هذا وتظهر أهم الصلاحيات ذات الصلة بالبيئة الموكلة للبلدية بموجب القانون رقم 09/81 فيما يلي:

- مشاركة المجلس الشعبي البلدي في كل الأعمال الرامية لحماية المحيط وتحسينه عبر تراب البلدية، وتشجيع إنشاء أي هيئة أو جمعية وتطويرها لحماية المحيط وتحسين نوعية الحياة ومكافحة التلوث ومختلف أشكال الضرر، وكذا مشاركته في دراسة المشاريع المتعلقة بإنشاء مؤسسات ملوثة بشكل خاص أو غير صحية لكونها خطيرة أو مزعجة<sup>2</sup>؛

- تدخل المجلس الشعبي البلدي لوضع مخطط تهيئة خاص بالبلدية ومراقبة تطبيقه في إطار المخطط الوطني للتهيئة العمرانية، على أن يحدد هذا المخطط اختصاصات مختلف مناطق البلدية ووظائفها طبقا لنص المادة 155 مكرر من القانون رقم 09/81؛

- قيام المجلس الشعبي البلدي بالسهر خاصة على حماية الطابع الجمالي والمعماري للتجمعات العمرانية المنشأة على تراب البلدية، ومراعاة مختلف الوظائف الحضرية عند تخصيص الأراضي في نطاق مخطط تهيئة البلدية، وكذا المراقبة الدائمة لأعمال البناء على مستوى التجمعات العمرانية والمناطق الريفية، من خلال منح رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية منح رخصة البناء من عدمها مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها قانونا<sup>3</sup>؛

- مشاركة المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 159 مكرر 02 من القانون رقم 09/81 في رعاية صحة المواطنين وتحسينها وتنميتها، وذلك من خلال السهر بمساعدة مصالح الصحة العمومية خاصة على ضمان الصحة العمومية وطهارة المحيط لاسيما في مجالات توزيع المياه، وصرف المياه المستعملة والفضلات ومعالجتها، وكذا مكافحة ناقلات الأمراض المعدية، ونظافة الأغذية والمسكن والمؤسسات، بالإضافة إلى المساعدة في الأعمال الصحية الرامية إلى حماية المواطنين لاسيما فيما يتعلق بمصلحة الأمومة والأطفال، والمساهمة في الحماية الطبية الاجتماعية لبعض الفئات الخاصة كالمعوقين.

<sup>1</sup> - عبد المجيد رمضان، حماية البيئة في الجزائر (دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني - دراسة ميدانية -)، مرجع سابق، ص 162.

<sup>2</sup> - انظر المادة 139 مكرر 01 ومكرر 02 من القانون رقم 09/81 المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق، ص 921.

<sup>3</sup> - انظر المادة 156 مكرر 02 ومكرر 03 من نفس القانون، ص 923.

ومن خلال تفحص ما تضمنه القانون رقم 09/81، يلاحظ أن المشرع قد منح المجلس الشعبي البلدي صلاحيات هامة لاتخاذ التدابير اللازمة في مجال تنفيذ وتجسيد السياسة العامة لحماية البيئة، وكذا تحسين نوعية الحياة للسكان ومكافحة شتى أنواع التلوث وحماية المحيط وتحسينه داخل تراب البلدية، لاسيما بعد تدعيمها بنصوص قانونية من شأنها تجسيد استراتيجية حماية البيئة على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

### ثالثا: بموجب القانون رقم 08/90

بصدور القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، يلاحظ أن المشرع قد حاول من خلاله تعزيز الدور البيئي للبلدية وجعله أكثر انسجاما مع السياسة العامة لحماية البيئة على الرغم من عدم تخصيص فصل أو مواد خاصة بذلك، وقد حافظ هذا القانون تقريبا على نفس الصلاحيات البيئية الموكلة للبلدية التي نص عليها القانون رقم 09/81، مع وجود تجسيد أكثر للامركزية والاستقلالية في سلطة اتخاذ القرار البيئي<sup>2</sup>، وقد تطرق القانون رقم 08/90 في أحكامه إلى القواعد الأساسية التي تحدد مهام وسلطات البلدية في مجال حماية البيئة سواء صراحة بموجب بعض المواد أو ضمنا بموجب بعض المواد الأخرى، لاسيما المحافظة على النظافة العمومية والصحة، توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة، النفايات، نظافة الأغذية، مكافحة التلوث... إلخ<sup>3</sup>؛ هذا وتظهر أهم الصلاحيات البيئية للبلدية في القانون رقم 08/90 سواء المخولة للمجلس الشعبي البلدي أو لرئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يلي:

- تحقق البلدية من مدى احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، وكذا السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها<sup>4</sup>؛

- اشتراط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي فيما يخص إنشاء أي مشروع على تراب البلدية قد يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة طبقا لنص المادة 92 من القانون 08/90، وذلك تجسيدا لمبدأ الرقابة القبلية للهيئات المحلية في المجال البيئي، كما يتولى المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار حسب نص المادة 94 من هذا القانون مراعاة حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع المختلفة عبر تراب البلدية؛

<sup>1</sup> - أحمد لكحل، المرجع السابق، ص 83.

<sup>2</sup> - نصيرة سالم، التنمية المحلية وإشكالية البيئة - دراسة ميدانية لآراء الفاعلين المحليين للتنمية المستدامة بولاية بسكرة -، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016/2015، ص 193.

<sup>3</sup> - زهير صيفي، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة الحضرية من التلوث في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 03، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2016، ص 416.

<sup>4</sup> - انظر المادة 91 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 496.

- تحمل البلدية في إطار حماية التراث العمراني مسؤولية المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية، وكذا مسؤولية حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية<sup>1</sup>؛
- تكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية في عدة مجالات لاسيما تلك المتعلقة بتوزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية، ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية، وكذا نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور، ومكافحة التلوث وحماية البيئة<sup>2</sup>؛
- تكفل البلدية حسب نص المادة 108 من القانون 08/90 بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء وكل أثاث حضري يهدف لتحسن نوعية الحياة، كما تسهر أيضا على حماية التربة والموارد المائية والمساهمة في الاستعمال الأفضل لها وترشيدها؛
- إضافة إلى ذلك، فقد حول القانون رقم 08/90 عدة صلاحيات بيئية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة خاصة تلك المتعلقة بالسهر على النظام والأمن العموميين والنظافة العمومية، والسهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات، كما يتولى اتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي قد تكون محل حادث أو نكبة أو حريق، أما في حالة الخطر الجسيم والداهم يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، ويعلم الوالي بها فورا، كما يأمر حسب الطريقة نفسها بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية<sup>3</sup>؛ وطبقا لنص المادة 75 من هذا القانون يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام حقوق المواطنين وحررياتهم بالمحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأموال، والمحافظة على حسن النظام في جُل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، وكذا المعاقبة على كل الأعمال الماسة والمخلّة بالراحة العمومية، والسهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، بالإضافة إلى اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، والقضاء على الحيوانات المؤذية والضارة، وكذا السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

<sup>1</sup> - انظر المادة 93 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 496.

<sup>2</sup> - انظر المادة 107 من نفس القانون، ص 497.

<sup>3</sup> - انظر المواد 69 و71 من نفس القانون، ص 494.

## رابعاً: بموجب القانون رقم 10/11

باعتبار أن القانون رقم 10/11 هو آخر تشريع ينظم البلدية حالياً من الناحية العضوية والوظيفية، فقد شهد صدوره تدعيم دور البلدية في مجال حماية البيئة باعتبارها أهم الانشغالات الواجب مراعاتها لتحقيق متطلبات التنمية المستدامة التي أصبحت تشكل توجه تنموي حديث يقوم على حماية البيئة والمحافظة عليها، وذلك بمحاولة تدارك النقائص المسجلة في هذا المجال خاصة مع تدهور البيئة وزيادة التلوث البيئي، الأمر الذي استلزم منح البلديات صلاحيات أكثر لحماية البيئة في إقليمها كونها أقرب سلطة أدري بالمشاكل التي تعترض البيئة وتحدد سلامتها، هذه الصلاحيات يمكن إبرازها من خلال التطرق لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي وكذا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كما يلي:

**1- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في حماية البيئة:** لقد خول القانون رقم 10/11 للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات ومهام أوسع في مجال حماية البيئة بموجب عدة مواد مقارنة بما تضمنته القوانين السابقة، لاسيما وأن البلدية من خلال هذا القانون أصبحت تساهم مع الدولة في مباشرة عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والمحافظة على الإطار المعيشي للمواطنين وترقيته، وبذلك تتدخل البلدية من خلال المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ العديد من الإجراءات والتدابير اللازمة لحماية البيئة وعناصرها الطبيعية<sup>1</sup>، نورد أهمها فيما يلي:

- تدخل المجلس الشعبي البلدي لتشكيل لجنة دائمة من بين أعضائه تتعلق بالصحة والنظافة وحماية البيئة طبقاً لنص المادة 31 من القانون رقم 10/11، وهي اللجنة التي تم إغفالها في القانون السابق رقم 08/90؛

- قيام المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده والمصادقة عليها والسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، على أن يكون اختيار العمليات المنجزة في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، كما يشارك هذا الأخير في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>2</sup>؛

<sup>1</sup> - وهيبة خبيزي، سعاد طيبي، البلدية شريك قاعدي أساسي في حماية البيئة، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 07، العدد 02، جامعة أدرار، الجزائر، 2019، ص 384.

<sup>2</sup> - انظر المواد 107 و108 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17.

- تدخل المجلس الشعبي البلدي لإبداء رأيه مسبقا لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة عند إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية طبقا لنص المادة 109 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية؛
- سهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء لاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية، وكذا المساهمة في حماية التربة والموارد المائية والسهر على ترشيدهما وحسن استغلالهما<sup>1</sup>؛
- تدخل المجلس الشعبي البلدي لإبداء موافقته من عدمها عند إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية والتي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة، كما تتولى البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما بالتأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكذا السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية<sup>2</sup>؛
- تسهر البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال السكن والتعمير وبمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على حماية الأملاك العقارية الثقافية والحفاظة على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية في إطار حماية التراث المعماري، والحفاظة على التراث الثقافي حسب نص المادة 116 من القانون 10/11، كما تسهر أيضا طبقا لنص المادة 117 من هذا القانون على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصه لبرامج التجهيز العمومي والاستثمار الاقتصادي، وعلى الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك الدولة العامة؛
- تسهر البلدية وبمساهمة المصالح التقنية للدولة في ظل احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما على حفظ الصحة والنظافة العمومية في عدة مجالات، لاسيما فيما يتعلق بتوزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، وكذا مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، والحفاظة على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، بالإضافة إلى صيانة طرقات البلدية، ومختلف إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 110 و112 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - انظر المواد 114 و115 من نفس القانون، ص 18.

<sup>3</sup> - انظر المادة 123 من نفس القانون، ص 19.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية البيئة: وفقا لأحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمتلك مجموعة من الصلاحيات ذات الصلة بالبيئة أو أحد عناصرها وذلك عند ممارسة مهامه كممثل للدولة على المستوى المحلي، باعتبار أن حماية البيئة هي أولوية وطنية ترسمها الدولة وتشارك الهيئات المحلية في تجسيدها<sup>1</sup>، بحيث يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات ميدانية وسلطات وامتيازات تهدف إلى حماية البيئة وتحقيق المصلحة العامة في هذا المجال<sup>2</sup>، تتمثل أهمها فيما يلي:

- قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، والسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، وكذا ممارسة كل المهام المخولة له بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال<sup>3</sup>؛

- اتخاذ كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تكون محل كارثة أو حادث في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً؛ كما يأمر أيضا حسب نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنائات الآيلة للسقوط في ظل احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما خاصة في مجال حماية التراث الثقافي، أما في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وفي هذا الإطار يمكن له القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات وإخطار الوالي بذلك<sup>4</sup>؛

- يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين على الخصوص بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والتأكد من الحفاظ على النظام العام في كافة الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، والمعاقبة عن الأعمال التي من شأنها المساس والإخلال بالسكينة العامة في البلدية، وكذا السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، وعلى احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن العمومية والمحافظة عليها، بالإضافة إلى اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية

<sup>1</sup> - محمد الموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 04، العدد 05، جامعة بسكرة، الجزائر، 2009، ص 146.

<sup>2</sup> - أحمد لكحل، المرجع السابق، ص 91.

<sup>3</sup> - انظر المادة 88 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 15.

<sup>4</sup> - انظر المواد 89، 90 و91 من نفس القانون، ص 15.

والوقاية منها، ومنع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، وكذا السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، والسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة<sup>1</sup>.

من خلال استقراء ما تضمنته القوانين المنظمة للبلدية منذ الاستقلال، يلاحظ أن الصلاحيات البيئية المخولة لها قد شهدت تطور محسوس من قانون لآخر، وذلك بداية من الأمر رقم 27/67، ثم القانون رقم 09/81 والقانون رقم 08/90 اللذين شهدا صحوه تشريعية في مجال حماية البيئة على المستوى المحلي، ووصولاً إلى القانون رقم 10/11 الذي صدر نوعاً ما متماشياً مع تطور الوعي البيئي في العالم وما تضمنته الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية فيما يتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة، غير أنه رغم الصلاحيات الواسعة المخولة للبلدية في مجال حماية البيئة والعناصر الطبيعية التي تشملها بموجب هذا القانون، يُلاحظ من الناحية العملية غياب التجسيد الفعلي لما تضمنه من أحكام في هذا المجال، الأمر الذي انعكس سلباً على تحقيق الاستدامة البيئية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في حماية البيئة بموجب قوانين حماية البيئة

لم يقتصر تحديد دور البلدية في مجال حماية البيئة على القوانين المنظمة لها فقط، بل أُسندت لها عدة مهام في هذا المجال بموجب النصوص القانونية المنظمة للبيئة في الجزائر، والتي أشارت لها كهيئة محلية فاعلة إلى جانب الدولة في تنفيذ تدابير حماية البيئة وعناصرها الطبيعية؛ وتبعاً لذلك فقد تم تنظيم قطاع البيئة بموجب قانونين منذ الاستقلال إلى غاية الآن، تطرق كل منهما إلى أهمية البلدية والصلاحيات البيئية المخولة بنوع من التباين وبحسب المرحلة التي صدر فيها كل قانون والظروف السائدة خلالها، سواء بموجب القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة (أولاً)، أو بموجب القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة (ثانياً).

#### أولاً: بموجب القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة<sup>3</sup>

يعد القانون رقم 03/83 أول تشريع خاص بالبيئة تشهده الجزائر منذ الاستقلال، والذي كان ضرورة حتمية أملتته التحديات الدولية والوطنية التي تشهدها البيئة، إذ كان الهدف من صدور هذا القانون هو تنفيذ سياسة وطنية خاصة بحماية البيئة ترمي إلى حماية الموارد الطبيعية واستخلاف هيكله وإضفاء القيمة عليها، وتفادي كل شكل من أشكال التلوث الضارة ومكافحتها، وكذا تحسين الإطار المعيشي ونوعيته، على اعتبار أن حماية البيئة تعد مطلباً

<sup>1</sup> - انظر المادة 94 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 16.

<sup>2</sup> - أحمد لكحل، المرجع السابق، ص 94.

<sup>3</sup> - القانون رقم 03/83، المؤرخ في 05 فيفري 1983، المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 08 فيفري 1983.

أساسيا للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تقتضي تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو من جهة وبين حماية البيئة والمحافظة على الإطار المعيشي للسكان من جهة أخرى<sup>1</sup>.

أما على المستوى المحلي فقد كرس هذا القانون نظام التسيير اللامركزي لحماية البيئة من خلال الاعتراف صراحة بدور الهيئات المحلية في حماية البيئة إلى جانب الهيئات المركزية، حيث جعل في نص المادة 07 من البلدية مؤسسة رئيسية تشارك في تطبيق تدابير حماية البيئة<sup>2</sup>، في حين تم إحالة تحديد كفاءات هذه المشاركة إلى نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى، كما أشار هذا القانون إلى إمكانية تأهيل البلديات كمجموعات محلية للقيام بدراسة وتنفيذ جميع الأشغال ذات النفع العام اللازمة لمكافحة تلوث المياه، وكذا إمكانية الترخيص لها بموجب مرسوم من أجل تسيير عملية توصيل المفرزات غير المستوفية خصائص مجاري المياه المستقبلية إلى شبكات التصريف ومنشآت التصفية التي تبنيها أو تستغلها<sup>3</sup>.

#### ثانيا: بموجب القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

بعد حوالي عشرون (20) سنة من تطبيق القانون رقم 03/83 السالف الذكر، صدر القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والذي يعد آخر تشريع ينظم البيئة حاليا، وقد اعتبرها أولوية من أولويات السياسة الوطنية وربطها بالتنمية المستدامة، في ظل انعقاد القمم والمؤتمرات العالمية الداعية لاعتماد التنمية المستدامة كاستراتيجية حديثة لتحقيق التوازن بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية.

وعلى الرغم من تراجع المشرع عن الاعتراف صراحة بدور الجماعات المحلية عامة والبلدية خاصة في مجال حماية البيئة، وتكريسه الطابع الجهوي في التسيير البيئي القائم على مراعاة الامتداد الطبيعي كأسلوب حديث لتسيير البيئة الطبيعية والمحافظة عليها كبديل عن الطابع المحلي الإداري للولايات والبلديات<sup>4</sup>، إلا أنه قد أورد في هذا القانون أحكاما حول البلدية من خلالها عدة صلاحيات من شأنها ضمان حماية وسلامة البيئة والمحافظة عليها من الأخطار التي تهددها على المستوى المحلي<sup>5</sup>، لاسيما التدخل لإبداء رأيها بشأن المنشآت التي قد تلحق أضرار بالبيئة والتي قد

<sup>1</sup> - انظر المواد 01، 02 و 03 من القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة، المرجع السابق، ص 381.

<sup>2</sup> - عبد الكريم بوخالفة، آليات حماية البيئة في التشريع الجزائري في إطار التنمية المستدامة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 02، جامعة تلمسان، الجزائر، 2020، ص 60.

<sup>3</sup> - انظر المواد 45 و 46 الفقرة 01 القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة، المرجع السابق، ص 387.

<sup>4</sup> - محمد لموسخ، المرجع السابق، ص 149.

<sup>5</sup> - سمير بوعنق، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في الجزائر، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المجلد 03، العدد 01، المركز الجامعي إيليزي، الجزائر، 2018، ص 325.

ينجم عنها تأثيرات وانعكاسات خطيرة على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة، وعلى الأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والعالم والمناطق السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار، والمحددة في المصانع والورشات والمشاعل ومقالع الحجارة والمناجم وبصفة عامة كل المنشآت التي يستغلها أو يملكها أشخاص طبيعية أو معنوية عامة أو خاصة<sup>1</sup>، كما أوجبت المادة 19 من القانون رقم 10/03 ضرورة خضوع المنشآت المصنفة حسب أهميتها والأخطار أو المضار التي قد تنجر عن استغلالها لترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما تكون هذه الرخصة منصوص عليها في التشريع المعمول به، بالإضافة إلى خضوع المنشآت التي لا يتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز تأثير إلى تصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني؛ ومن جهة آخر يؤهل رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 111 للقيام بعملية البحث ومعاينة مخالفات أحكام هذا القانون، وهي تلك المهام التي يتولاها إلى جانب ضباط وأعاون الشرطة القضائية وسلطات المراقبة وكذا عدة مصالح أخرى تابعة للدولة.

وبعد التطرق لمضمون دور البلدية في حماية البيئة بموجب القانون رقم 10/03، يلاحظ أن تنفيذ البلديات لصلاحياتها الواردة في أحكام هذا القانون يستند إلى نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى ذات الصلة بالبيئة، نظرا لوجود عدة إحالات لهذه الأحكام إلى نصوص أخرى، وعلى هذا الأساس لا يمكن تحديد الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا القانون إلا بالعودة لمختلف النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة بهذا الشأن<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في حماية البيئة بموجب النصوص القانونية ذات الصلة بالبيئة

إضافة إلى القوانين السالفة الذكر سواء الخاصة بالبلدية أو الخاصة بحماية البيئة، تمتلك البلدية العديد من الصلاحيات المخولة لها في مجال حماية البيئة أو أحد عناصرها الطبيعية، وذلك بموجب مجموعة من النصوص القانونية المتناثرة والمتعلق كل منها بتنظيم أحد المجالات المتصلة بالبيئة، لاسيما في مجال تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها (أولا)، حماية الموارد البيئية الطبيعية (ثانيا)، حماية وترقية الصحة العمومية (ثالثا)، الوقاية من الكوارث الطبيعية (رابعا)، وكذا المحافظة على الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية (خامسا).

<sup>1</sup> - انظر المواد 18 و 21 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 11 - 12.  
<sup>2</sup> - عبد المجيد رمضان، حماية البيئة في الجزائر (دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني - دراسة ميدانية-)، مرجع سابق، ص 167 - 168.

## أولاً: تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها

تعتبر عملية تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها من أبرز المهام الموكلة للبلدية في المجال البيئي، وقد تم تنظيمها صراحة بموجب أحكام القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها<sup>1</sup> والذي يعد من أهم القوانين ذات الصلة بالبيئة، نظرا لارتباطه بتنظيم أحد أكثر الأنشطة البيئية اليومية تأثيرا على البيئة والطبيعة، وقد وضع هذا القانون الإطار العام للتعامل مع مختلف النفايات، إذ يهدف إلى تحديد كفايات تسيير النفايات ومراقبتها ومعالجتها<sup>2</sup>، وهو بذلك يعد القانون الأساسي المحدد لصلاحيات البلدية في المحافظة على النظافة العمومية وترقيتها، بحيث غلب على مضمونه النزعة البيئية، كما أورد مبدئين متعلقين بحماية صحة الإنسان والحيوان، وكذا حماية الموارد المائية والطبيعية من هواء وتربة وغيرها من مختلف الأفعال الضارة بها والمشوهة للمناظر كالفضلات والروائح الكريهة... إلخ<sup>3</sup>.

وتبعاً لذلك، فقد أوكل المشرع مهمة إدارة وتسيير النفايات المنزلية وما شابهها إلى البلدية وجعلها خدمة عمومية تسهر على القيام بها اتجاه المواطنين المقيمين في إقليمها<sup>4</sup>، فبالإضافة إلى ما تضمنه القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية من صلاحيات في هذا الإطار، تضطلع البلدية أيضا بموجب القانون رقم 19/01 السالف الذكر بالعديد من الصلاحيات في مجال تسيير النفايات ومراقبتها ومعالجتها، نجد من أهمها إنشاء وإعداد مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها يغطي كافة إقليم البلدية، والذي يوضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويخضع لتوجيهات المخطط الولائي للتهيئة ومصادقة الوالي المختص إقليميا<sup>5</sup>، على أن يتضمن هذا المخطط أساسا جرد كميات النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة المنتجة في إقليم البلدية مع تحديد مكوناتها وخصائصها، وجرّد وتحديد مواقع ومنشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية، وكذا مختلف الاحتياجات الخاصة بقدرات معالجة النفايات لاسيما المنشآت التي تلي الحاجات المشتركة لبلديتين أو مجموعة من البلديات في ظل الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة، بالإضافة إلى الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت جديدة، والاختيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التطبيق طبقا لنص المادة 30 من هذا القانون.

<sup>1</sup> - القانون رقم 19/01، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

<sup>2</sup> - انظر المادة 01 من نفس القانون، ص 10.

<sup>3</sup> - نصيرة سالم، المرجع السابق، ص 193.

<sup>4</sup> - أحمد حدير، الخدمة العمومية البلدية في مجال تسيير النفايات المنزلية "دراسة على ضوء القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات في الجزائر"، مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد 02، العدد 06، جامعة أدرار، الجزائر، 2018، ص 33.

<sup>5</sup> - انظر المواد 29 و 31 من القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، المرجع السابق، ص 14.

وباعتبار أن مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها تقع بالدرجة الأولى على عاتق البلدية طبقا للتشريع الذي يحكمها، فإنها تباشر في إقليمها عملية تنظيم خدمات عمومية تهدف إلى تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في مجال جمع النفايات المنزلية وما شابهها ونقلها ومعالجتها عند الاقتضاء، ويمكن في هذا الإطار لبلديتين أو أكثر أن تشترك في تسيير جزء من هذه النفايات أو كلها؛ أما من جهة أخرى وفي إطار تعاقدية وفق دفتر شروط نموذجي يمكن للبلدية أن تقوم بإسناد تسيير كل النفايات المنزلية وما شابهها أو جزء منها وكذا النفايات الضخمة والنفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المنزلية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص طبقا للتشريع البلدي المعمول به<sup>1</sup>.

### ثانيا: حماية الموارد البيئية الطبيعية

نظرا للأهمية الحيوية لعناصر البيئة الطبيعية وضرورتها، فقد خصها المشرع بالحماية والعناية اللازمة من خلال عدة نصوص قانونية منظمة لمجالات مختلفة، وقد أوكل للبلدية باعتبارها الجماعة القاعدية وأقرب سلطة محلية العديد من الصلاحيات بموجب هذه النصوص، لاسيما فيما يتعلق بالموارد المائية والثروة الغابية.

**1- حماية الموارد المائية:** تعد المياه من أهم العناصر والمكونات الطبيعية للبيئة وأكثرها عرضة للتلوث، سواء تلك الموجهة مباشرة للشرب، أو تلك الموجهة للسقي والاستعمال اليومي، وهي تخضع من حيث تنظيمها لأحكام القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه<sup>2</sup> المعدل والمتمم، والذي يهدف أساسا إلى تحديد المبادئ والقواعد المطبقة لاستعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها المستدامة باعتبارها ملك للمجموعة الوطنية<sup>3</sup>، وقد أشار المشرع في هذا القانون للدور الهام والجوهري للبلدية في مجال المياه، والمتمثل في توفير المياه الصالحة للشرب، كما تطرق إلى الآليات التي تتدخل من خلالها البلدية لتسيير واستغلال وحماية الموارد المائية، حيث تستفيد البلدية حسب نص المادة 21 من هذا القانون من مختلف الارتفاقات المتعلقة بالأماكن العمومية الإصطناعية للمياه سواء عن طريق الاستيلاء أو الشغل المؤقت أو الإقامة على الممتلكات المجاورة، كما يمكن لها الاستفادة أيضا من الارتفاقات الخاصة بوضع قنوات باطنية أو مكشوفة على الأراضي الخاصة غير المبنية طبقا لنص المادة 27 من ذات القانون؛ أما في مجال حماية الموارد المائية والحفاظ عليها تتدخل البلدية كهيئة عمومية عن طريق توفير نطاق الحماية الكمية والنوعية، ومخططات مكافحة الحت المائي، وكذا اتخاذ تدابير الوقاية والحماية من التلوث، وتدابير الوقاية من مخاطر الفيضانات، كما تقوم البلدية أيضا بإنجاز المنشآت

<sup>1</sup> - انظر المواد 32 و33 من القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، المرجع السابق، ص 14.

<sup>2</sup> - القانون رقم 12/05، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005.

<sup>3</sup> - انظر المادة 01 من نفس القانون، ص 03.

وهياكل الحماية والمبادرة بكل التدابير الوقائية، ومساعدة السكان المعنيين قصد المحافظة على الإطار المعيشي والأماكن، وكذا الوقاية من مختلف المخاطر في النواحي والمناطق المهتدة بصعود الطبقات المائية الجوفية<sup>1</sup>.

ومن جهة أخرى، فإنه طبقا لنص المادتين 100 و 101 من القانون رقم 12/05 السالف الذكر تكون الخدمات العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات، لاسيما تلك المتعلقة بخدمات التزويد بالمياه الصالحة للشرب والصناعية ومياه التطهير، حيث يمكن للبلدية حسب الكيفيات المحددة بموجب التنظيم، أن تقوم باستغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية أو عن طريق منح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام، وذلك بتكليف صاحب امتياز خدمات المياه أو التطهير باستغلال المنشآت والهياكل التابعة للأماكن العمومية الاصطناعية للمياه وصيانتها وتحديثها وإعادة تأهيلها<sup>2</sup>؛ وطبقا لأحكام المرسوم رقم 379/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه<sup>3</sup>، فإنه يخول للبلدية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكافة الأعمال التي من طبيعتها ضمان استصلاح الموارد المائية لتوفير احتياجات الماء للسكان والأنشطة الفلاحية والصناعية، والسهر على نقاوة المياه المخصصة للاستهلاك المنزلي ومراقبتها بصفة دورية، كما يخول للبلدية في إطار التطهير وبمساعدة المصالح التقنية في الولاية القيام بالدراسات الضرورية لتنفيذ الأشغال وإنجاز المنشآت الأساسية لتطهير وتنقية المياه، والقيام بكافة الأشغال الخاصة بحماية التجمعات السكنية من الفيضانات والمياه الضارة، وكذا السهر على حماية الوسط الطبيعي ولاسيما الاحتياطات المائية من مياه الصرف الملوثة أو الروافد والنفايات الحضرية والصناعية، بالإضافة إلى تسيير وصيانة وتجديد المنشآت الأساسية لإنتاج مياه الشرب وتوزيعها وكذا شبكات تطهير المياه الملوثة في المناطق السكنية وتنقيتها<sup>4</sup>.

**2- حماية الثروة الغابية:** بالإضافة إلى الموارد المائية، فإن حماية الثروة الغابية والمحافظة عليها من أشجار وتربة وتنوع بيولوجي يعد أيضا من المهام الموكلة للبلدية في إطارها البيئي، وتخضع الغابات حاليا من حيث تنظيمها لأحكام القانون رقم 12/84 المتعلق بالغابات<sup>5</sup> المعدل والمتمم، حيث يهدف هذا القانون حسب نص المادة 01 منه إلى

<sup>1</sup> - انظر المواد 30 و 55 من القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص ص 07 - 10.

<sup>2</sup> - ظاهر الطيب توفيق، تدخل الجماعة الإقليمية البلدية في مجال التعمير والبيئة، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013/2012، ص 69.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 379/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>4</sup> - انظر المواد 01، 05، 06 و 07 من نفس المرسوم، ص ص 1879 - 1880.

<sup>5</sup> - القانون رقم 12/84، المؤرخ في 23 جوان 1984، المتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 26 جوان 1984.

حماية الغابات والأراضي الغابية والمكونات الغابية الأخرى وتنميتها وتوسيعها وتسييرها واستغلالها، بالإضافة إلى المحافظة على الأراضي ومكافحة شتى أشكال الإنجراف والتصحر.

وعلى الرغم من أن الغابات يتم تسييرها وحمايتها من طرف محافظة الغابات، وعدم امتلاك البلدية صلاحيات أكبر في حماية الغابات والأماكن الغابية والمحافظة عليها، إلا أنه باستقراء أحكام هذا القانون نجد أن للبلدية كجماعة محلية دور في هذه الحماية باعتبار أن هذه الأماكن تعد جزءا من الأملاك الاقتصادية التابعة لها، حيث يشترط أخذ رأي البلدية عند القيام بتعرية الأراضي، وكذا الحصول على رخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد استشارة إدارة الغابات عند إقامة أي خيمة أو كوخ أو حظيرة أو مساحة لتخزين الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية أو على بعد مساحة أقل من 500 متر من هذه الأملاك، كما تخضع عند تهيئتها بموجب مخطط وطني للتهيئة لرأي البلدية طبقا للسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية<sup>1</sup>؛ وعموما يتمثل دور البلدية في حماية الغابات وتنميتها في العمل على تهيئة الغابات وأماكن الترفيه التي تشملها بهدف تحسين البيئة والمحيط الذي يعيش فيه المواطنين، والمساهمة في إنجاز وتنفيذ برامج مكافحة الإنجراف والتصحر، وكذا القيام بأي عمل من شأنه حماية الغابات والمحافظة عليها وتنمية الثروة الغابية النباتية والحيوانية<sup>2</sup>.

### ثالثا: حماية وترقية الصحة العمومية

إن الصلاحيات المخولة للبلدية في اتخاذ التدابير المتعلقة بالنظافة العمومية لاسيما في مجال تسيير النفايات لا تقل أهمية عن الصلاحيات المخولة لها في حماية الصحة العمومية وترقيتها، والتي تقوم أساسا على مكافحة الأوبئة والأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها، ذلك أن حماية الصحة العمومية وترقيتها تعد من المهام الأساسية للبلدية في مجال حماية البيئة والتي أقرتها مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال<sup>3</sup>، حيث تعبر هذه الحماية عن مجموع التدابير الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية أو القضاء عليها سواء كانت وراثية أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو مرتبطة بالبيئة وذلك بهدف الحفاظ على صحة الأشخاص<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 18، 29 و 37 من القانون رقم 12/84 المتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 961 - 963.

<sup>2</sup> - رضا كشان، استراتيجية التنمية البيئية المستدامة في الجزائر: الواقع والتحديات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2018/2019، ص 144.

<sup>3</sup> - عبد المجيد رمضان، حماية البيئة في الجزائر (دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني - دراسة ميدانية-)، مرجع سابق، ص 168 - 170.

<sup>4</sup> - انظر المادة 29 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، المرجع السابق، ص 07.

هذا ويعتبر القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة من أهم وأحدث القوانين التي توطر السياسة العامة الصحية في الجزائر، وقد أشار لبعض صلاحيات البلدية في حماية الصحة العمومية وترقيتها، حيث تكلف البلدية طبقاً لأحكام المادة 33 من هذا القانون بتنفيذ البرامج المحلية لحماية الصحة الخاصة ببلدية أو عدة بلديات، والتي تهدف إلى التكفل الخاص بالاحتياجات الصحية المحددة كأولوية لسكان البلدية أو البلديات المعنية، وذلك بعد إعدادها وتقييمها من طرف المصالح الصحية الخارجية للولاية بالتعاون مع القطاعات المعنية، كما يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار اختصاصه وبالاتصال مع مصالح الصحة المختصة القيام بتنفيذ التدابير واتخاذ الوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية، يخول البلدية القيام بدعم نشاطات التربية الصحية والتربية البدنية والرياضية، وتشجيع الأشخاص على مكافحة السلوكات التي تعرض للخطر وعلى الوقاية من الأمراض غير المنتقلة<sup>1</sup>، وكذا تولي نشاطات رصد ومراقبة احترام مقاييس ونوعية المياه والهواء والمواد الغذائية طبقاً لنص المادة 107 الفقرة 02 من ذات القانون، بالإضافة إلى تولي البلدية مهام التربية من أجل الصحة، حيث تهدف هذه التربية إلى المساهمة في توفير الراحة للمواطنين بتمكينهم من اكتساب المعارف الضرورية في مجال التربية الصحية لاسيما تلك المتعلقة بحفظ الصحة، حماية البيئة، الوقاية من الأخطار الطبيعية، التغذية الصحية والمتوازنة، الوقاية من الأمراض والحوادث، مكافحة الممارسات الضارة بالصحة... إلخ.<sup>2</sup>

وقصد تفعيل دور البلدية في حماية الصحة العمومية، فقد تم إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية على مستوى البلديات وذلك بموجب المرسوم رقم 146/87<sup>3</sup>، بهدف تنفيذ مهام الوقاية الصحية وحفظ الصحة، إذ توضع هذه المكاتب تحت سلطة وتصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وبمساعدة مستخدمين تقنيين، وتكلف حسب نص المادة 02 من هذا المرسوم على الخصوص بدراسة الوثائق والعقود والملفات التقنية التي يتطلبها عمل أجهزة البلدية والمراقبة الدائمة لحفظ الصحة والنقاوة العمومية على مستوى البلدية.<sup>4</sup>

#### رابعاً: المحافظة على الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية

إضافة إلى ما تضمنه القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فقد تم تنظيم صلاحيات البلدية في هذا المجال أساساً بموجب المرسوم رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة

<sup>1</sup> - انظر المواد 35 و46 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، المرجع السابق، ص 07 - 08.

<sup>2</sup> - انظر المادة 120 من نفس القانون، ص 13.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 146/87، المؤرخ في 30 جوان 1987، المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 01 جويلية 1987.

<sup>4</sup> - عبد المجيد رمضان، حماية البيئة في الجزائر (دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني - دراسة ميدانية-)، مرجع سابق، ص 172.

والطمأنينة العمومية<sup>1</sup>، حيث حدد هذا المرسوم العديد من الصلاحيات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، نجد من أهمها السهر على تنفيذ التنظيم الصحي واتخاذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية، وعلى نظافة المساكن والعمارات والأهج والساحات والطرق والبنائيات والمؤسسات العمومية، وكذا السهر على صحة المواطنين وتحسينها من خلال اتخاذ الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية وحاملات الأمراض المتنقلة، والسهر على تنفيذ عمليات التطهير، بالإضافة إلى تنظيم عمليات تنظيف الأهج وجمع القمامة بصفة منتظمة وفي توقيت ملائم، وصيانة شبكات التطهير والسهر على إنجازها عند الاقتضاء، وكذا ضمان تصريف المياه القذرة، وعلى نظافة البلدية وتجميلها<sup>2</sup>، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادتين 09 و10 من هذا المرسوم بتنظيم المزابل العمومية وإحراق القمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة، واتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها حماية البيئة والمحافظة عليها، حيث يتولى بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي مسؤولية ضبط الإجراءات والتدابير الكفيلة بتشجيع إنشاء منظمات وجمعيات حماية البيئة وتطويرها وتحسين نوعية حياة المواطنين من خلالها والقضاء على التلوث والمضار، والسهر على تنفيذها، كما يجب عليه السهر على صحة التغذية، وضبط وتنفيذ الإجراءات التي من شأنها منع تشرذ الحيوانات الضارة وتزايدها، وكذا السهر على ضمان الالتزام بإجراءات النقاوة وحفظ الصحة العمومية في المؤسسات والأماكن المستقبلية للجمهور<sup>3</sup>، وغيرها من المهام في هذا المجال.

وإضافة إلى النصوص القانونية السالفة الذكر، سواء المتعلقة بالبلدية أو بحماية البيئة أو تلك المنظمة لأحد المجالات البيئية، فإن البلدية تمتلك العديد من الصلاحيات في مجال حماية البيئة أو أحد عناصرها الطبيعية بموجب عدة نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى نجد من أهمها القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، القانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، القانون رقم 06/06 المتعلق بالمدينة، القانون رقم 06/07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، القانون رقم 02/11 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، وكذا المرسوم رقم 378/84 المحدد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها... إلخ.

<sup>1</sup> - المرسوم رقم 267/81، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة في 13 أكتوبر 1981.

<sup>2</sup> - انظر المواد 07 و08 من المرسوم رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، المرجع السابق، ص 1424.

<sup>3</sup> - انظر المواد 11، 12 و13 من نفس المرسوم، ص ص 1424 - 1425.

وترتبطا على ما سبق ذكره، يمكن القول أنه على الرغم من الاعتراف القانوني بأهمية دور البلدية في حماية البيئة بموجب عدة نصوص قانونية، وتعزيزها بوسائل قانونية قبلية وقائية وبعديّة ردعية، فإن الواقع يثبت تعرض البيئة للكثير من التعديات والانتهاكات على المستوى المحلي، خاصة في مجال الانتشار الواسع للنفايات وتزايد التلوث بمختلف أنواعه، بالإضافة التراجع الكبير في حجم الموارد الطبيعية<sup>1</sup>، كما أنه باستقراء هذه النصوص يلاحظ أنها تكاد تكون منعدمة الفعالية وذلك لافتقارها للنصوص التنظيمية المطبقة لمضمونها في ظل الإحالات الكثيرة التي تضمنتها، وكذا عدم أخذها بعين الاعتبار الخصوصيات الطبيعية والجغرافية للبلديات (الساحلية، الداخلية، الصحراوية)، بالإضافة إلى التفاوت من حيث الإمكانيات المادية والبشرية في معالجة المشاكل البيئية بين البلديات لاسيما على مستوى البلديات النائية والفقيرة منها في مقابل اتساع المهام الموكلة لها في هذا المجال، ناهيك عن عدم الاستقرار في الإدارة البيئية المركزية والمحلية وتأثيره على مسارات حماية البيئة على المستوى المحلي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - سمير أسياخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 05 - 06.

<sup>2</sup> - محمد علي، المرجع السابق، ص ص 182 - 183.

## المبحث الثاني

## صلاحيات الولاية في تحقيق التنمية المستدامة

تحتل الولاية مكانة هامة وتكتسي أهمية بالغة في التنظيم الإداري والسياسي الجزائري، لكونها تتمتع بالازدواجية الإدارية والوظيفية، حيث تشكل الجماعة المحلية الثانية إلى جانب البلدية من خلال الاعتراف بها والتكريس الدستوري لوجودها كوحدة إدارية لامركزية وفقا لآخر تعديل دستوري سنة 2020 من جهة، والدائرة الإدارية غير المركزية في إقليمها من جهة أخرى؛ وتبعا لأهمية الولاية وأهمية الدور التنموي المنوط بها فهي تعد أحد الهيئات الفاعلة والأجهزة الرئيسية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، حيث تمتلك العديد من الصلاحيات التنموية المخولة لها في هذا المجال بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية في ظل مراعاة مميزات كل منطقة وخصوصياتها، لاسيما بعد تبني المشرع لأسلوب الاختصاص العام للجماعات المحلية؛ وعليه فإنه باستقراء هذه النصوص نجد أن تدخلات الولاية للمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة تظهر من خلال مجموعة من الصلاحيات والمهام المخولة لها والتي يمكن تصنيفها إلى ثلاث مجالات تشكل الجوانب والأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة، وهي التنمية الاقتصادية (المطلب الأول)، التنمية الاجتماعية (المطلب الثاني)، وحماية البيئة (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

## صلاحيات الولاية في مجال التنمية الاقتصادية

نظرا لأهمية التنمية الاقتصادية في خلق أوضاع تنموية جديدة ومتطورة في المجتمع وزيادة الدخل القومي ورفع المستوى المعيشي للأفراد، فإنها تتطلب اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة والموجهة للنهوض بالقطاع الاقتصادي في إقليم معين<sup>1</sup>، ذلك أن التنمية الاقتصادية تعتبر أحد الأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة والمحرك الرئيسي لتطوير باقي أبعاد التنمية الأخرى، خاصة مع ظهور المفهوم التنموي الحديث القائم على التوفيق بين متطلبات التنمية الاقتصادية واعتبارات البيئة الطبيعية، بما يكفل استدامة واستمراريتها للأجيال الحالية والمقبلة؛ وتبعا لذلك تمتلك الولاية العديد من الصلاحيات التنموية ذات الطابع الاقتصادي في إقليمها والمخولة لها بموجب عدة نصوص تشريعية وتنظيمية، كونها الأدرى باحتياجات ومتطلبات مواطنيها استنادا للطبيعة والخصوصية الجغرافية التي تتميز بها كل ولاية

<sup>1</sup> - أحمد جابر بدران، المرجع السابق، ص 30.

والإمكانات التي تتوفر عليها، حيث تعتبر مسؤولة عن دعم وتوجيه وتطوير مختلف الأنشطة الاقتصادية وعن استغلال الموارد المتاحة لها والمحافظة عليها بهدف تفعيل التنمية الاقتصادية وضمان استدامتها على المستوى المحلي<sup>1</sup>؛ وعليه فإنه باستقراء هذه النصوص يمكن إبراز تدخلات الولاية في مجال التنمية الاقتصادية في كل من التهيئة والتنمية المحلية (الفرع الأول)، الأنشطة الفلاحية والصناعية (الفرع الثاني)، والاستثمار والسياحة (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: صلاحيات الولاية في مجال التهيئة والتنمية المحلية

يهدف تهيئة الإقليم وتحقيق التنمية المحلية في إقليمها، يخول للولاية من خلال هيئاتها لاسيما المجلس الشعبي الولائي مباشرة العديد من الصلاحيات والمهام التي أقرتها النصوص القانونية المعمول بها لاسيما القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، والتدخل لا يتخذ التدابير الضرورية التي من شأنها المساهمة في تنمية الولاية وتحقيق المنفعة العامة، وكذا تشجيع المبادرات المساعدة على تجسيد وتنسيق مشاريع التنمية وكافة العمليات المتصلة بالنشاط الاقتصادي للولاية<sup>2</sup>، حيث تبرز مسؤولية الولاية في هذا المجال من خلال البرامج التي تعدها بصفتها شريك في مسار التنمية سواء كجهاز مساعد للدولة في تثبيت بنية استقبال المشاريع أو كهيئة محلية تسعى لتحقيق أهداف تنموية تتماشى وخصوصياتها المحلية<sup>3</sup>؛ وفي هذا الصدد تتدخل الولاية في عدة مجالات تتمثل في تهيئة وتنمية الإقليم (أولا)، التخطيط الاقتصادي (ثانيا)، والهياكل القاعدية الاقتصادية (ثالثا).

### أولا: في مجال تهيئة وتنمية الإقليم

تعتبر عملية تهيئة الإقليم وتنميته من أهم الأنشطة المخولة للولاية في تحقيق التنمية المحلية، وذلك لشمولها مختلف الجوانب الأساسية للتنمية، لاسيما بعد إقدام الدولة على إعادة النظر في كفاءات صياغتها من خلال التركيز على طبيعة وخصوصية الأقاليم المختلفة ومنح الجماعات المحلية صلاحيات إعدادها وتنفيذها لضمان الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المواطنين من حيث التهيئة خاصة في المناطق المحرومة<sup>4</sup>، حيث تشارك الولاية في تسيير سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة في إطار اختصاصاتها بعد مبادرة الدولة بإعدادها وإدارتها طبقا لنص المادة 02 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ذلك أن تتمتع الولاية طبقا لنص المادة 09 من قانونها

<sup>1</sup> - رشيد نواري، انعكاسات الإصلاحات السياسية على واقع التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية الجلفة 2011 - 2015)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2016/2015، ص 128.

<sup>2</sup> - فوزي بن عبد الحق، المرجع السابق، ص 92.

<sup>3</sup> - فيصل بملولي، غفاف خويلد، المرجع السابق، ص 48.

<sup>4</sup> - رادية عليان، التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 1980 - 2012 (دراسة لحالي تعاون جزائري - أوروبي)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2015، ص 17 - 20.

رقم 07/12 بإقليم تبسط فيه سلطتها وتمارس فيه صلاحياتها يفرض عليها القيام بعملية تهيئة وتنمية هذا الإقليم في شتى المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية... إلخ، في ظل الارتباط الوثيق بين التنمية وتهيئة الإقليم<sup>1</sup>.

وفي هذا الصدد، تساهم الولاية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين<sup>2</sup>، وللقيام بذلك يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجنة دائمة في مجال تهيئة الإقليم طبقا لنص المادة 33 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وكذا إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وإعلام والوالي بالأنشطة المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم والتداول قبل المصادقة على الأدوات المقررة في هذا المجال والتي لها انعكاسات على مخطط تهيئة إقليم الولاية طبقا لنص المادة 78 من هذا القانون.

### ثانيا: في مجال التخطيط

إن تدخل الولاية في مجال التخطيط يشمل المساهمة في إعداد وتنفيذ برامج ومخططات التنموية على المستوى المحلي، ويعد ذلك من أبرز المهام الموكلة لها بصفة دورية، سواء تعلق الأمر بالمخططات المحلية أو الوطنية، حيث تلعب الولاية دورا استراتيجيا في هذا المجال من خلال الربط بين المستويات الوطنية والولائية والبلدية في تنفيذ هذه المخططات، وكذا من خلال الأخذ بعين الاعتبار سياسة التنمية الوطنية ودورها في إقليمها من جهة ومراعاة متطلبات وأولويات المناطق التي تشملها والخصوصيات التي تتميز بها من جهة أخرى<sup>3</sup>.

وتبعاً لذلك، يتولى المجلس الشعبي الولائي إعداد مخطط ولائي للتنمية على المدى المتوسط بعد مناقشته وإبداء الاقتراحات بشأنه، حيث يبين هذا المخطط الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من طرف الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، على أن يتم اعتماده كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية طبقا لنص المادة 80 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، ولتنفيذ ذلك تم النص على إنشاء بنك معلومات في كل ولاية يجمع كافة الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بها، إذ تتولى الولاية إعداد جدول سنوي يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات ومعدل نمو كل قطاع<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - محمد أمحمداتو، المرجع السابق، ص 163.

<sup>2</sup> - انظر المادة 01 الفقرة 04 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 09.

<sup>3</sup> - Youef BENABDALLAH, Mohamed-Yassine FERFERA, Administration Locale, de Centralisation et Gouvernance, Revue Economie et Societe, Vol 02, N° 02, Université de Constantine 02, Algerie, 2004, p 59.

<sup>4</sup> - انظر المادة 81 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 17.

وبالرجوع لأحكام المرسوم رقم 380/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، نجد أن الولاية تساهم أيضا في إعداد المخطط الوطني للتنمية لاسيما في تحديد الاحتياجات الرئيسية للسكان، وإحصاء الطاقات البشرية والمادية الممكن توفرها على المستوى المحلي، وتمييز المشاريع الواجب إنجازها في مختلف القطاعات، وكذا تقييم المشاريع وتقديم الاقتراحات الخاصة بموارد تمويلها، وفي هذا الإطار يبدي المجلس الشعبي الولائي رأيه عند إعداد المخطط الوطني للتنمية فيما يتعلق بعمليات التنمية الوطنية الممكن إنجازها في تراب الولاية وتقديم كافة الاقتراحات الكفيلة بتحقيق أهداف هذا المخطط نظرا للتوازن والمؤهلات التي تتميز بها الولاية خاصة الطبيعية منها<sup>1</sup>؛ ومن جهة أخرى تقوم الولاية بإعداد مخططها المحلي للتنمية في إطار توجيهات وأهداف المخطط الوطني للتنمية، حيث يشتمل المخطط الولائي للتنمية على كافة الأعمال التي تعتمد الولاية القيام بها في شتى مجالات التنمية، بالإضافة إلى سهر الولاية على انسجام العمليات المخططة وتكاملها، وتنشيط ومراقبة المخططات البلدية للتنمية، وإعداد حصيلة سنوية من الناحية المادية والمالية والاجتماعية والاقتصادية للحصة السنوية المقررة في إطار مخططات التنمية وفي إطار التخطيط الوطني السنوي قصد تحديد أهداف إنجاز السنة الموالية، وكذا إعداد حصيلة تحليلية مفصلة عن المخطط الولائي للتنمية على إثر تنفيذ كل مخطط<sup>2</sup>.

### ثالثا: في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية

إضافة إلى الصلاحيات السالفة الذكر، يخول للولاية أيضا مباشرة مجموعة من الصلاحيات والمهام في مجال إنجاز وتسيير الهياكل والمنشآت القاعدية ذات الطابع الاقتصادي واتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الضرورية في هذا المجال، لما لهذه الهياكل والمنشآت من أهمية بالغة ودور هام وتحفيزي في استقطاب الاستثمارات ودفع عجلة التنمية الاقتصادية وخلق الثروة وتوفير مناصب الشغل على المستوى المحلي<sup>3</sup>؛ وتبعاً لذلك فإنه يخول للمجلس الشعبي الولائي المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة وصيانة الطرق والمسالك الولائية والمحافظة عليها، وكذا القيام بتصنيف وإعادة تصنيف هذه الطرق والمسالك حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به طبقاً لنص المواد 88 و 89 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، أما في مجال الهياكل القاعدية الموجهة للاستثمار وتحقيق التنمية الريفية فإنه يخول للمجلس الشعبي الولائي المبادرة بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات من خلال الاتصال مع المصالح المعنية، وكذا المبادرة بكافة الأعمال الرامية إلى تشجيع التنمية الريفية لاسيما في مجال توفير الكهرباء وفك

<sup>1</sup> - انظر المواد 01 و 02 من المرسوم رقم 380/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، المرجع السابق، ص 1882 - 1883.

<sup>2</sup> - انظر المواد 05، 06، 09، 12 و 13 من نفس المرسوم، ص 1883 - 1884.

<sup>3</sup> - إسماعيل فرجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 124.

العزلة<sup>1</sup>، وذلك بهدف تحسين الظروف المعيشية وتوفير المتطلبات الضرورية للمواطنين على مستوى المناطق الريفية والمعزولة، كما يتدخل المجلس الشعبي الولائي فضلا عن ذلك أيضا في مجال تنشيط البلديات من خلال تقديم المساعدة لفائدة البلديات في إطار تكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها، وإمكانية المبادرة بكل الأعمال الهادفة إلى إنجاز التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات خاصة من الناحية المادية والبشرية بحكم حجمها وأهميتها أو بحكم استعمالها طبقا لنص المادة 74 من القانون رقم 07/12، وذلك بخلاف القانون السابق رقم 09/90 الذي أغفل هذه الصلاحية<sup>2</sup>.

وبالرجوع لأحكام المرسوم رقم 385/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية<sup>3</sup>، نجد أنه منح للولاية بعض الصلاحيات في هذا المجال، حيث حول لها في ميدان المنشآت الأساسية للطرق صلاحية القيام بكافة الأعمال التي من طبيعتها ضمان تطوير شبكة الطرق ومختلف سبل المواصلات في إقليمها، واتخاذ كل إجراء يهدف إلى ربط شبكة الطرق الولائية بشبكة الطرق الوطنية، وتطوير شبكة المواصلات البرية بين البلديات والولايات المجاورة، من خلال القيام بشق الطرق الولائية وتحديثها، وإنجاز كافة الأشغال الكبرى عبر الطرق الولائية، والقيام بالصيانة الاعتيادية الدورية والإصلاحات الكبرى للطرق الولائية وترميمها والمحافظة عليها، وكذا تولي مهام المراقبة التقنية للمنشآت الفنية الكبرى في الطرق الولائية، كما يخول للمجلس الشعبي الولائي أيضا اتخاذ أي إجراء من شأنه استهداف مؤسسات أو هيئات لتسهيل إنجاز أشغال جديدة وتحديث الطرق<sup>4</sup>، أما في مجال المنشآت الأساسية المتعلقة بالموانئ والمطارات تتولى الولاية على الخصوص إعداد ومراقبة برامج الصيانة في المطارات المتواجدة على ترابها، وإعداد الدراسات المتعلقة بإنجاز الكبرى للموانئ والمحافظة عليها، وكذا متابعة العمليات المتعلقة بإنجاز المنشآت الكبرى البحرية وصيانتها<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 90 و91 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 17 - 18.

<sup>2</sup> - بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص 121.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 385/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>4</sup> - انظر المواد 01، 05، 07، 08، و09 من المرسوم رقم 385/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، المرجع السابق، ص 1897 - 1898.

<sup>5</sup> - انظر المادة 10 من نفس المرسوم، ص 1898.

## الفرع الثاني: صلاحيات الولاية في مجال الأنشطة الفلاحية والصناعية

لا شك أن تحقيق تنمية محلية اقتصادية قائمة على الاستدامة والاستمرارية يكون من خلال الاهتمام بمختلف الأنشطة الإنتاجية وتطويرها لاسيما الأنشطة ذات الطابع الفلاحي والصناعي منها، لما لها من أهمية بالغة في تطوير المجتمع من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال المساهمة في تحسين الأوضاع المعيشية للمواطنين وتحقيق الرفاهية الاقتصادية عبر تلبية الاحتياجات والمتطلبات الأساسية خاصة من حيث تحقيق الاكتفاء الذاتي من المنتجات والمواد والخدمات وتوفير مناصب العمل؛ وفي هذا الإطار تمتلك الولاية عدة صلاحيات مخولة لها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، والتي تتدخل من خلالها لتدعيم وترقية الأنشطة الفلاحية (أولا) والصناعية (ثانيا).

## أولا: في مجال الأنشطة الفلاحية

نظرا لأهمية قطاع الفلاحة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية وضمان استدامتها في الدولة بعيدا عن الأنشطة الاقتصادية الزائلة وغير المتجددة كالمحروقات، وذلك من خلال المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي وتوفير الاكتفاء الذاتي من الغذاء والمواد الأولية وفي استيعاب اليد العاملة المحلية، بالإضافة إلى المساهمة في تدعيم قطاع الصناعات الغذائية من حيث المنتوجات وكذا توفير عائدات مالية ناجمة عن عمليات البيع والتوزيع، فإنه يعهد للهيئات المحلية عامة والولاية بصفة خاصة بممارسة دور هام وحيوي في تنمية وترقية النشاط الفلاحي بمختلف مجالاته في إقليمها، على اعتبار أن معظم مناطق الدولة تتوفر على مؤهلات طبيعية ومناخية ملائمة لنجاح عمليات التنمية الفلاحية في مختلف المجالات حسب طبيعة وخصوصية كل منطقة، الأمر الذي يشجع على استصلاح الأراضي وتوطين سكان القرى بما يتوافق والسياسة العامة في هذا المجال<sup>1</sup>.

وفي هذا الصدد، فإنه طبقا لنص المادة 84 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية يخول للمجلس الشعبي الولائي المبادرة بكافة الأعمال في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي ووضعها حيز التنفيذ، وتشجيع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، من خلال المبادرة بكل الأعمال التي من شأنها المساهمة في محاربة مخاطر الفيضانات والجفاف التي قد ينجم عنها مخاطر وآثار تهدد سلامة الأراضي والأنشطة الفلاحية، بالإضافة إلى المبادرة بكافة الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها طبقا لنص المادة 85 من نفس القانون، وكذا المساهمة في تطوير كافة أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في

<sup>1</sup> - إسماعيل فرجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 124.

مجال الصحة الحيوانية والنباتية<sup>1</sup>؛ غير أن الملاحظ هو تراجع المشرع نوعا ما في التوسيع من صلاحيات الولاية في المجال الفلاحي في القانون رقم 07/12 وكذا القانون رقم 09/90 مقارنة بما تضمنه الأمر رقم 38/69 أين تم التوسيع من هذه الصلاحيات لتشمل الاستثمار الفلاحي وكذا تنمية الثروة الحيوانية، وذلك نتيجة تخلي الدولة عن النهج الاشتراكي والثورة الزراعية والتوجه نحو اقتصاد السوق.

ووفقا لأحكام المرسوم رقم 373/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الفلاحة والثورة الزراعية<sup>2</sup>، فإنه طبقا للتشريع المعمول به يخول للولاية صلاحية القيام بكافة الأعمال التي من طبيعتها ضمان استصلاح الأراضي الفلاحية في المناطق الترابية التابعة لها، وذلك بالمساهمة في تنفيذ سياسة تهيئة تراب الولاية تبعا لمتطلبات حماية الأراضي الفلاحية أو ذات الصبغة الفلاحية والمحافظة عليها، وتحديد الخطوط الكبرى لمخطط استعمال الأراضي الفلاحية على مستوى الولاية، والمبادرة أو القيام بأشغال تهيئة الأراضي في مناطق الاستصلاح وتحسينها<sup>3</sup>؛ أما في مجال الإنتاج الفلاحي فإنه يخول للولاية صلاحية تنظيم وإعداد برامج المواسم الفلاحية، وضبط مخطط الإنتاج النباتي والحيواني ومتابعة تنفيذه وإعداد محصلاته على أساس المعايير المحددة مسبقا، وكذا تحديد حجم وسائل الإنتاج الضرورية في المواسم الفلاحية وإعداد مخطط التوزيع، وتطوير وسائل الوقاية من الآفات الزراعية ومكافحتها بنفسها أو بالشراكة مع الولايات المجاورة للمحافظة على سلامة المنتوجات والمحاصيل، كما يخول للولاية أيضا تشجيع المبادرات البلدية لإنجاز الهياكل الأساسية المخصصة لتحويل المنتجات الفلاحية حيث يمكنها إنشاء وتسيير وتنظيم وحدات تعبئة المنتجات الفلاحية أو وحدات إنتاج المعدات والخدمات ذات الصلة بالإنتاج الفلاحي، بالإضافة إلى اعتماد وضبط فهرس التعاونيات الفلاحية، والسهر على ضمان حسن سير التعاونيات التي تتجاوز البلدية الواحدة، وكذا ضمان احترام المتعاملين المقيمين في الولاية لبرامج تموين قطاع الإنتاج الفلاحي<sup>4</sup>.

ونظرا لأهمية عملية الري في نجاح استراتيجية تنمية وتطوير القطاع الفلاحي على المستوى المحلي، فإنه يخول للمجلس الشعبي الولائي العمل على تنمية الري المتوسط والصغير، ومساعدة بلديات الولاية من الناحية التقنية والمالية في مشاريع التزود بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية

<sup>1</sup> - انظر المادة 86 القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 373/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الفلاحة والثورة الزراعية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>3</sup> - انظر المواد 01 و11 من نفس المرسوم، ص 1861 - 1862.

<sup>4</sup> - انظر المواد 13، 14 و15 من نفس المرسوم، ص 1862 - 1863.

طبقا لنص المادة 87 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، بالإضافة إلى اتخاذ كل الإجراءات الرامية لإنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية<sup>1</sup>.

وانطلاقا من أهمية ومكانة القطاع الفلاحي ومساهمته الفعالة في عملية التنمية، إذ يشكل مجال واسع وخصب في تشغيل اليد العاملة وتوفير مناصب العمل ومختلف المواد الأولية من السلع والمنتجات لاسيما في الولايات المشمولة بالمناطق الريفية والفلاحية<sup>2</sup>، فإنه من الضروري تفعيل دور الولايات في هذا المجال بما يتناسب والطبيعة التي تتميز بها وخصوصياتها، حيث يتعين عليها اعتماد ترتيب قانوني وعملي يتكيف مع استغلال الأملاك العقارية الفلاحية لضمان الاستغلال الأمثل لها وحمايتها من مخاطر التلاعب والاستغلال غير القانوني<sup>3</sup>، وتلبية الحاجات المحلية من السلع والمنتجات بأقل الأسعار وتحقيق الاكتفاء الذاتي منها، وكذا تنويع الأنشطة الفلاحية خاصة ذات الاستعمال الواسع، بالإضافة إلى تخفيض تكاليف الانتاج والتسويق، واستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في عمليات الانتاج<sup>4</sup>.

### ثانيا: في مجال الأنشطة الصناعية

إضافة إلى قطاع الفلاحة، يعتبر قطاع الصناعة أيضا من أهم القطاعات الداعمة لتحقيق التنمية الاقتصادية، نظرا لتشعب مجالاته ودوره في رفع مستوى الانتاج والدخل وتوفير مناصب الشغل وترقية الاستثمار، وكذا التأثير إيجابا على نمو وترقية العديد من القطاعات والأنشطة الاقتصادية الأخرى ذات الطابع التجاري و الحرفي والخدمي<sup>5</sup>، الأمر الذي يتطلب اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير لترقية الأنشطة الصناعية المنتجة خاصة على المستوى المحلي من خلال إشراك الهيئات المحلية إلى جانب الدولة في النهوض بالقطاع الصناعي والدفع بعجلة التنمية الاقتصادية في إقليمها بما يتناسب وطبيعة وخصوصية كل منها.

وفي هذا الإطار، فإنه طبقا لأحكام القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية وفي إطار المخطط الولائي للتنمية، يخول للمجلس الشعبي الولائي القيام بتحديد المناطق الصناعية المزمع إنشائها والمساهمة في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل وإبداء رأيه في ذلك، وكذا تسهيل استفادة المتعاملين

<sup>1</sup> - انظر المادة 84 الفقرة 04 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - بغداد شعيب، الطيب هاشمي، واقع التنمية الفلاحية في الجزائر من خلال برنامج المخطط الوطني للتنمية الفلاحية (ولاية سعيدة كنموذج للمخطط)، مجلة الحقيقة، المجلد 12، العدد 01، جامعة أدرار، الجزائر، 2013، ص 199.

<sup>3</sup> - كرم يرقى، المرجع السابق، ص 61.

<sup>4</sup> - أحمد شرفي، المرجع السابق، ص 124.

<sup>5</sup> - لبنى ناصر، القطاع الصناعي الجزائري منذ الاستقلال وسبل تطويره، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 06، العدد 01، جامعة برج بوعريش، الجزائر، 2019، ص 91.

من العقار الاقتصادي، وتسهيل وتشجيع تمويل الاستثمارات في الولاية، بالإضافة إلى اتخاذ كل التدابير اللازمة للمساهمة في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة في إقليم الولاية، كما يخول للمجلس الشعبي الولائي صلاحية تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، وكذا العمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار في الولاية<sup>1</sup>، ولتفعيل ذلك نصت المادة 81 من هذا القانون على إنشاء بنك معلومات يجمع كافة الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية، والتي تظهر في شكل جدول سنوي يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات ومعدلات نمو كل قطاع من بينها القطاع الصناعي.

والملاحظ أن المشرع من خلال القانون رقم 07/12 وحتى القانون السابق رقم 09/90 قد تراجع عن منح الولاية صلاحيات واسعة في مجال التنمية الصناعية، حيث لم ينص صراحة على هذه الصلاحيات في فصل خاص بل أشار لها بصفة ضمنية في بعض الفقرات المتفرقة، وذلك بخلاف ما تضمنه أول قانون خاص بالولاية الصادر بموجب الأمر رقم 38/69 والذي تضمن قسم خاص بصلاحيات الولاية وتدخلاتها في مجال التنمية الخاصة بالصناعة والصناعة التقليدية<sup>2</sup>.

أما المرسوم رقم 378/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، فقد حول الولاية صلاحية القيام بكل عمل يرمي إلى وضع شبكة صناعية عبر المناطق الترابية التابعة لها<sup>3</sup>، كما حولها عدة صلاحيات في مجال دعم وترقية الأنشطة الصناعية، تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- الصناعات الصغيرة والمتوسطة:** في هذا المجال يخول للولاية العمل على دعم الشبكة الصناعية لتوفير احتياجاتها المحلية وتحقيق عدة أهداف من أهمها الزيادة في قيمة الطاقات المحلية وضمان استعمالها المعقول، والمساهمة في توفير الاحتياجات المحلية انطلاقا من الانتاج المحلي، وكذا إقامة صناعة محلية ودعمها بترقية الأعمال السابقة واللاحقة بوحدة صناعية هامة، وتسهيل عملية التحكم في الأساليب الصناعية ونشر تقنياتها، كما يخول للولاية لوحدها أو بالاشتراك مع عدة ولايات إمكانية القيام بإنجاز وحدات صناعية للانتاج أو الخدمات قصد توفير الاحتياجات المحلية وتسييرها وصيانتها، على اعتبار أن هذا النوع من الصناعات يتميز بعملية تدريجية من حيث الصنع وهياكل التسيير

<sup>1</sup> - انظر المواد 82 و 83 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - انظر المواد 79، 80، 81، 82 و 83 من الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 526.

<sup>3</sup> - انظر المادة 01 من المرسوم رقم 378/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، المرجع السابق، ص 1876.

التي لا تتطلب إمكانات تكنولوجية معقدة، كما تسمح بإيجاد التكامل بين إنتاج المؤسسات الوطنية والمحلية، ويتم تحديدها تبعاً لاحتياجات التخطيط وتوفر الطاقات على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

**2- الأنشطة الحرفية:** تمثل الأنشطة الحرفية على اختلافها مجال خصب لتوفير مناصب الشغل وتحقيق عائدات مالية معتبرة خاصة في المناطق ذات الإقبال السياحي سواء كانت ريفية أو حضرية، وبذلك تندخل الولاية لاتخاذ الإجراءات والتدابير التي من شأنها تفعيل وترقية هذه الأنشطة في إقليمها، حيث أشار المرسوم رقم 378/81 السالف الذكر إلى إمكانية قيام الولاية بإنشاء واستغلال الوحدات الحرفية التي تتجاوز الإمكانيات التي تتوفر عليها البلدية، وكذا إمكانية إنشاء مكاتب للدراسات الصناعية تتولى الدراسات العامة والإنجاز في القطاع الحرفي<sup>2</sup>.

**3- مناطق استغلال المقالع والمحاجر:** على الرغم من ارتباط هذه المناطق وتبعيتها للبلديات باعتبارها من أهم مصادر مواردها المالية، إلا أن المادة 11 من هذا المرسوم قد حولت للولاية إمكانية استغلال المقالع والمحاجر أو كافة المصادر الخاصة بمواد البناء، وذلك بعد استشارة المجلس الشعبية البلدية المعنية.

**4- المناطق والمؤسسات الصناعية:** في هذا الإطار تسهر الولاية على التموين المنتظم للمؤسسات الصناعية الخاضعة لوصايتها بالمواد الأولية والمنتجات الوسيطة، وكذا السهر على احترام قواعد حفظ الصحة والأمن في المحلات الخاصة بالأعمال الصناعية، كما يخول للولاية إمكانية إنشاء وهيئة مناطق صناعية قصد الحث على التطور الصناعي في ترابها وفي إطار مخطط التهيئة الخاص بها، وكذا إمكانية إنشاء مكاتب للدراسات الصناعية تتولى الدراسات العامة والإنجاز في القطاع الصناعي<sup>3</sup>.

من خلال الوقوف على صلاحيات الولاية في مجال الأنشطة الفلاحية والصناعية ومدى أهميتها الاقتصادية وتأثيرها على التنمية الاجتماعية على المستوى المحلي، يلاحظ عدم تضمن القوانين المنظمة للولاية منذ الاستقلال إلى الآن لمواد تنص صراحة على تحديد قائمة هذه الأنشطة التي يخول للولاية مباشرتها سواء بذاتها ووسائلها الخاصة أو في إطار تعاقدية مع أشخاص طبيعية أو معنوية خاصة؛ غير أن الملفت للانتباه خلال عرض هذه الصلاحيات هو قدرة المجالس الشعبية الولائية على إنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية لاسيما ذات الطابع الصناعي والتجاري منها في ظل

<sup>1</sup> - انظر المواد رقم 03، 04، 05 و 07 من المرسوم رقم 378/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، المرجع السابق، ص 1877.

<sup>2</sup> - انظر المادة 09 و 15 من نفس المرسوم، ص ص 1877 - 1878.

<sup>3</sup> - انظر المواد 15، 16 و 17 من المرسوم رقم 378/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، المرجع السابق، ص 1878.

التخلي عن النهج الاشتراكي واعتماد نظام اقتصاد السوق، الأمر الذي يتطلب من الولاية إعادة تكييف كافة وسائلها الاقتصادية للنهوض بعملية التنمية الاقتصادية في إقليمها<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات الولاية في مجال الاستثمار والسياحة

ترتبط عملية تحقيق التنمية الاقتصادية أيضا بضرورة تفعيل وترقية العديد من المجالات الأخرى خاصة تلك المتعلقة بالاستثمار والسياحة، كونها مجالات يترتب عنها تحصيل موارد مالية معتبرة لها صفة الدورية والانتظام، ولها تأثير مباشر على النهوض بباقي الأنشطة الاقتصادية الأخرى كالتجارة، النقل، الصناعات التقليدية... إلخ من جهة، وعلى باقي المجالات الأخرى ذات الطابع الاجتماعي والثقافي كتوفير مناصب العمل وتحسين المستوى المعيشي والثقافي للمواطنين من جهة أخرى؛ وعليه فإن إشراك الجماعات المحلية للمساهمة في تشجيع وترقية الاستثمار والسياحة في أقاليمها المحلية يعد ضرورة حتمية قصد مراعاة طبيعة وخصوصية كل منطقة وكذا طبيعة الاستثمارات والأنشطة السياحية التي تتميز بها، وتبعاً لذلك يخول للولاية ويقع على عاتقها كجماعة محلية ودائرة إدارية غير مكرزة اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي من شأنها تشجيع وترقية الاستثمار المحلي (أولاً)، والسياحة المحلية (ثانياً).

### أولاً: تشجيع وترقية الاستثمار المحلي

يعد الاستثمار المحلي من أهم الركائز الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية وضمان استدامتها على المستوى المحلي، حيث يعتبر عامل مهم لخلق السلع والخدمات وزيادة الطاقات الاستثمارية القائمة على الصناعات المتعددة، كونه يؤدي لتشغيل وتفعيل الطاقات الانتاجية وكذا الموارد البشرية قصد زيادة الدخل المحلي ومعدل النمو الاقتصادي، ناهيك عن التأثير الإيجابي على الوضع الاجتماعي والمستوى المعيشي لمواطني المجتمع المحلي، وعليه فإن توظيف الموارد المحلية على مستوى الولاية وتوظيفها للحصول على أكبر قدر من الانتاجية والمردودية يترتب عنها خلق برامج ومشاريع استثمارية متكاملة نظراً لأهميتها الاستراتيجية في العملية التنموية وفي تطوير الطاقات والقدرات المحلية من خلال توسيع سياسات التنمية المحلية المستدامة وإدخال الأساليب الحديثة في إعدادها وتنفيذها وكذا إجراء التحسينات اللازمة على المنظومة القانونية الخاصة بالجماعات المحلية وبالاستثمار<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - جمال زيدان، واقع التنمية المحلية على ضوء الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990 - 2000، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2001، ص 72.

<sup>2</sup> - يزيد تفرات، تونس صيد، سليمة بن زعمة، الاستثمار المحلي مسار لتحقيق التنمية المحلية على ضوء الأوضاع الاقتصادية الراهنة في الجزائر - دراسة نظرية تحليلية -، مجلة دفاتر بواذكس، المجلد 08، العدد 01، جامعة مستغانم، الجزائر، 2019، ص 61.

وتبعاً لذلك، فإنه طبقاً لأحكام القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، يتدخل المجلس الشعبي الولائي في إطار المخطط الولائي للتنمية لتسهيل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، وتسهيل وتشجيع عمليات تمويل الاستثمارات في إقليم الولاية، وكذا اتخاذ كافة التدابير الضرورية للمساهمة في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية، بالإضافة إلى العمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار<sup>1</sup>، كما تضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015<sup>2</sup> في نص المادة 42 أحكام جديدة فيما يخص امتياز الأراضي بهدف تشجيع الاستثمار، وذلك من خلال منح امتياز الأراضي المخصصة للاستثمار حصرياً بموجب اتفاق متبادل بين المستثمر وهيئة مانحة الامتياز، على أن يتم التصريح بهذا الامتياز بموجب قرار من طرف الوالي<sup>3</sup>، ذلك أن الولاية كهيئة محلية ذات مكانة استراتيجية وبمعية مصالحتها المختصة ومن خلال وسائل مرافقة ودعم العمل الاستثماري لها إمكانية تشجيع الاستثمار المحلي في مختلف المجالات التي تحقق الحركة التنموية والثروة المحلية في إقليمها، سواء في مجال الاستثمار الفلاحي من خلال دعم المستثمرات الفلاحية وتزويدها بمختلف المتطلبات من كهرباء، ماء، مستودعات، غرف تبريد... إلخ، أو في مجال الاستثمار الصناعي من خلال توفير العقار الصناعي وتسهيل الإجراءات الإدارية وكذا دعم وتشجيع إنشاء المقولات الصغيرة والمتوسطة في مختلف الميادين... إلخ أو في مجال الاستثمار السياحي من خلال تشجيع ودعم إقامة المركبات السياحية والفنادق... إلخ، والتي من شأنها المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الولاية<sup>4</sup>.

ومن جهة أخرى، فإن مساهمة الولاية في تشجيع وترقية الاستثمار، والتأثير بصفة غير مباشرة في تفعيل الاستثمارات يكون بتهيئة الظروف واتخاذ التدابير اللازمة، تتمثل أهمها في استقطاب وتشجيع المستثمرين ومساعدتهم في تنفيذ مشاريعهم الاستثمارية من خلال تقديم التسهيلات ومنح الامتيازات، بالإضافة إلى محاولة إقناعهم بتوظيف استثماراتهم في المجالات التي يترتب عنها مراعاة طبيعة وخصوصية كل ولاية وأولوياتها التنموية وما يترتب عنها من فوائد اقتصادية واجتماعية، سواء كانت ذات طابع فلاحي أو صناعي أو سياحي<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 82 و 83 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - الأمر رقم 01/15، المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 40، الصادرة في 23 جويلية 2015.

<sup>3</sup> - Ministère de l'intérieur, des Collectivités locales et de l'aménagement du territoire, Dispositif d'investissement local, Les nouvelles dispositions en matière d'accès au foncier destine a l'investissement, a la line : <https://www.interieur.gov.dz/index.php/fr/collectivit%C3%A9s-territoriales/dispositif-d-investissement-local.html>, 20/08/2021, 14:10.

<sup>4</sup> - عبد السلام عبد اللاوي، أمال بوبكر، المرجع السابق، ص 96.

<sup>5</sup> - كرم يرقى، المرجع السابق، ص 62.

من خلال التطرق للصلاحيات المخولة للولاية في مجال الاستثمار لاسيما بموجب القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، يلاحظ وجود قصور من حيث حجم هذه الصلاحيات وعدم امتلاك الولاية دور مهم في تشجيع وترقية الاستثمار في إقليمها على الرغم من أهميته في تحقيق التنمية الاقتصادية، كما يلاحظ أن المشرع لم يتطرق صراحة لهذه الصلاحيات في فصل خاص بل تطرق لها بشكل عام في فقرات متناثرة في إطار التنمية الاقتصادية على غرار القانون رقم 09/90 والأمر رقم 38/69.

### ثانيا: تشجيع وترقية السياحة المحلية

نظرا لأهمية التنمية السياحية وما تتضمنه من تنمية حضارية شاملة لكافة المكونات الطبيعية والبشرية والمادية، فقد تزايد الاهتمام بها ومحاوله استهداف استدامتها، من خلال وضع سياسات وبرامج طويلة الأجل تهدف إلى خلق تنمية سياحية مستدامة هدفها الأساسي تحقيق مصالح الأجيال الحالية واللاحقة مع المحافظة على البيئة وعناصرها الطبيعية<sup>1</sup>، حيث أصبحت السياحة حاليا تشكل أحد الوسائل الرئيسية للتنمية الاقتصادية في الدولة لما لها من أهمية في توفير الموارد المالية وما تستقطبه من استثمارات أجنبية ومحلية، وكذا توفير فرص العمل وتحسين المستوى المعيشي والثقافي للأفراد والمساهمة في إزدهار العديد من الأنشطة التجارية والخدمات خاصة على المستوى المحلي، وكذا التمكين من الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية والحضارية والتاريخية التي يتميز بها المجتمع<sup>2</sup>، خاصة في ظل المناطق والمواقع الطبيعية والأثرية ذات الطابع السياحي التي تتميز بها العديد من ولايات الجزائر وتنوعها بحسب طبيعة كل منطقة وخصوصياتها الجغرافية سواء كانت ساحلية أو داخلية أو صحراوية، ذلك أن ترقية وتطوير الأنشطة السياحية بكفاءة وفعالية للمساهمة في تمويل ودعم التنمية المحلية وضمان استدامتها واستمراريتها لا يكون إلا بإشراك الهيئات المحلية والتي تعد الولاية أبرزها لكونها الأدرى بإمكاناتها وطبيعتها السياحية والنقائص الواجب تداركها لترقية الأنشطة السياحية سواء في إقليمها أو في إقليم البلديات التي تشملها، الأمر الذي يتطلب تدخل الولاية وهيئاتها لاتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للمساعدة على استغلال القدرات السياحية وتشجيع الاستثمار السياحي وتنسيق أعمال البلديات في هذا المجال<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - Bilel Mecerhed, Othmane Touat, Tourism development as an entry point to achieve development in Algeria, Algerian Journal of Human and Social Science, Vol 08, N° 02, Université d'Alger 03, Algerie, 2020, p 640.

<sup>2</sup> - إلياس شاهد، عبد النعيم دفرور، الاستثمار السياحي في الجزائر بين الإطار القانوني والمؤسسي، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، المجلد 01، العدد 01، جامعة البويرة، الجزائر، 2016، ص 26.

<sup>3</sup> - فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 05، العدد 06، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص 61.

وفي هذا الصدد، يخول للمجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 99 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية صلاحية السهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها وتشجيع كافة الاستثمارات ذات الطابع السياحي في حدود إقليمها، أما المرسوم رقم 372/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، فقد حول الولاية مباشرة العديد من الصلاحيات في هذا القطاع، حيث يخول لها في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكافة الأعمال التي من طبيعتها ضمان ترقية السياحة وازدهارها في المناطق الترابية التابعة لها، والمساهمة في تحديد مناطق التوسع السياحي وإعداد المخطط الرئيسي للتهيئة السياحية، لاسيما تخصيص الأراضي واستصلاح الأماكن والقيام بأشغال الهياكل الأساسية والتجهيزات الجماعية وكذا حماية منابع الحمامات المعدنية والمحافظة عليها<sup>1</sup>، كما يخول للولاية إمكانية إنشاء واستغلال المؤسسات السياحية والحمامات المعدنية التي تتجاوز إمكانات البلدية، وإنجاز هياكل الاستقبال السياحي ذات قدرات مطابقة لاحتياجات الولاية لاستمات تلك المتعلقة بالفنادق، محطات المياه المعدنية، مراكز التسلية، المخيمات، المطاعم... إلخ، وكذا إمكانية إنشاء مؤسسة ولائية مكلفة باستغلال وتسيير وصيانة التجهيزات السياحية التي تعد جزءا من ممتلكاتها، والمساعدة على تنمية جميع الأعمال اللاحقة ذات الطابع السياحي، بالإضافة إلى السهر في حدود صلاحياتها على احترام مقاييس التسيير وحفظ الصحة والأمن في المؤسسات السياحية، من خلال الحث على توفير وإنجاز وحدات صغيرة في الفنادق والإطعام وتوجيهها في إطار التنمية السياحية وطبقا للتشريع المعمول به<sup>2</sup>.

من خلال التطرق لصلاحيات الولاية في مجال السياحة وما تضمنته النصوص القانونية في هذا المجال خاصة القانون رقم 07/12 باعتباره آخر تشريع ينظم الولاية حاليا، يلاحظ أن المشرع لم يمنح الولاية صلاحيات واسعة في تشجيع وترقية الأنشطة السياحية في إقليمها وحصرها في مادة وحيدة تحت غطاء الأنشطة الاجتماعية والثقافية على الرغم من أهميتها في تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الولاية، حيث أصبح دورها من الناحية العملية محصور في تشجيع الاستثمار السياحي والترويج له من خلال التعريف بالإمكانات السياحية للولاية، على الرغم من التوجه الجديد للدولة نحو اقتصاد السوق والتخلي عن الاقتصاد المخطط، وهو ما انعكس على دور الولاية في هذا المجال؛ وهذا بخلاف ما تضمنه الأمر رقم 38/69 أين تم تخصيص قسم خاص باختصاصات الولاية في مجال التنمية السياحية، ومنحها صلاحيات أوسع نوعا ما في هذا المجال.

<sup>1</sup> - انظر المواد 01 و02 من المرسوم رقم 372/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، المرجع السابق، ص 1858.

<sup>2</sup> - انظر المواد 06 و08 من نفس المرسوم، ص ص 1858 - 1859.

بعد استقرار النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، واستعراض أهم الصلاحيات المخولة للولاية في مجال التنمية الاقتصادية سواء من حيث التهيئة والتنمية المحلية أو من حيث الأنشطة الفلاحية والصناعية أو من حيث الاستثمار والسياحة، فإن الملاحظ هو تراجع المشرع نوعا في التوسيع من هذه الصلاحيات وتقليص العديد منها في القانون رقم 07/12 لاسيما تلك المتعلقة بالأنشطة الانتاجية وكذا الاستثمار والسياحة، وذلك مقارنة بما تضمنته القوانين السابقة خاصة الأمر رقم 38/69، في حين عرف التنظيم إقرار عدة صلاحيات للولاية في مختلف ميادين التنمية الاقتصادية؛ ومن جهة أخرى فإن الواقع العملي يشهد تغييب العديد من هذه الصلاحيات وعدم تجسيدها فعليا نتيجة ضعف الإمكانيات المادية للولاية أو نتيجة ضعف وتهاون المكلفين بإعداد وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية في إقليمها، الأمر الذي أدى إلى افتقار معظم الولايات لتنمية اقتصادية حقيقية قائمة على الاستدامة والاستمرارية.

## المطلب الثاني

### صلاحيات الولاية في مجال التنمية الاجتماعية

تعتبر التنمية الاجتماعية أحد الأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة، ومن أهم العوامل التي تعبر عن المستويات التنموية في المجتمع، لارتباطها بالعديد من المجالات الحساسة والضرورية ذات الأولوية للمواطنين كالتعليم والصحة والسكن... إلخ، حيث تهدف إلى الرفع من مستوى الخدمات الاجتماعية الأساسية وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين وزيادة قدراتهم وكذا تنمية العلاقات والروابط داخل المجتمع<sup>1</sup>، ذلك أن إصلاح وتنمية الجوانب الاجتماعية للأفراد خاصة على المستوى المحلي أصبح ضرورة ملحة ولا يقل أهمية عن إصلاح وتنمية جوانبهم الاقتصادية في ظل التحولات الاجتماعية وتعدد المشاكل والمطالب في هذا المجال وتعقيدها<sup>2</sup>، الأمر الذي يتطلب إشراك الجماعات المحلية في إعداد وتنفيذ سياسة التنمية الاجتماعية في أقاليمها المحلية كونها أقرب السلطات المحلية الأدرى باحتياجاتها ومتطلباتها التنموية ذات الأولوية قصد تحقيق تنمية محلية متوازنة ومستدامة؛ وفي هذا الصدد يقع على عاتق الولاية كجماعة محلية ودائرة إدارية غير مرمزة مسؤولة اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لتجسيد البرامج والمشاريع ذات الطابع الاجتماعي في مختلف القطاعات طبقا للصلاحيات المخولة لها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، والتي يمكن حصرها في التربية والتعليم والتكوين المهني (الفرع الأول)، الصحة العامة (الفرع الثاني)، السكن والعمارة (الفرع الثالث)، والأنشطة الاجتماعية والثقافية (الفرع الرابع).

<sup>1</sup> - نسيم بخوش، التنمية الاجتماعية وانعكاساتها على الوعي الاجتماعي (دراسة أثر برامج وكالة التنمية الاجتماعية في حي الضاية بمدينة مسعد ولاية الجلفة نموذجا)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر 02، الجزائر، 2010/2011، ص 33.

<sup>2</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 159.

## الفرع الأول: صلاحيات الولاية في مجال التربية والتعليم والتكوين المهني

لا شك أن قطاعات التربية والتعليم والتكوين المهني تعد من المجالات الأساسية للتنمية الاجتماعية، لما لها من أهمية وتأثير بالغ في النهوض بالمجتمع المحلي وبعث التنمية وضمان استدامتها في شتى أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وذلك بالنظر لما قد توفره من موارد بشرية بمختلف مستوياتها وتخصصاتها قادرة على إعداد وتنفيذ خطط وبرامج التنمية ومراقبتها؛ وتبعاً لذلك فإنه يقع على الولاية كجماعة محلية مسؤولية توفير كافة المرافق الموجهة للتربية والتعليم والتكوين المهني في حدود إقليمها وضمان الاستفادة من خدماتها لكافة أفراد المجتمع سواء في المناطق الحضرية أو الريفية<sup>1</sup>، لاسيما في ظل وجود لجنة دائمة تعنى بمسائل التربية والتعليم العالي والتكوين المهني والتي أقر القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية تشكيلها من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>، وعليه باستقراء النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال يمكن إبراز صلاحيات الولاية في مجال التربية والتعليم (أولاً)، ثم في مجال التكوين المهني (ثانياً).

## أولاً: في مجال التربية والتعليم

على غرار البلدية، تباشر الولاية عدة صلاحيات في مجال التربية والتعليم طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، سواء ما تعلق منها بإنجاز وتسيير مؤسسات التربية والتعليم، أو بترقية التعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

**1- إنجاز وتسيير مؤسسات التربية والتعليم:** في هذا الصدد ينحصر تدخل الولاية على مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي فقط على اعتبار أن صلاحية إنجاز وتسيير مؤسسات مؤسسات التعليم الابتدائي تعود للبلدية، وبالتالي فإنه طبقاً لنص المادة 92 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية تتولى هذه الأخيرة في إطار المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة المدرسية إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تحديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها، أما المرسوم رقم 377/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، فقد حول للولاية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكافة الأعمال التي من طبيعتها ضمان تطوير المنظومة التربوية في المناطق الترابية التابعة لها<sup>3</sup>، حيث تتولى على الخصوص بإعداد الخريطة المدرسية رفقة المصالح التقنية المعنية، وتنفيذ برامج الولاية في مجال التربية والتكوين، وكذا إعداد وإنجاز برامج المباني المدرسية للتعليم الأساسي (المتوسط) والثانوي والتقني ومختلف الهياكل الأساسية المدرسية،

<sup>1</sup> - زين الدين بوتشيشة، المرجع السابق، ص 76.

<sup>2</sup> - انظر المادة 33 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 11.

<sup>3</sup> - انظر المادة 01 من المرسوم رقم 377/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، المرجع السابق، ص 1873.

واقتران وتركيب كافة التجهيزات والأثاث المدرسي والتربوي وتجهيز الداخليات، بالإضافة إلى توزيع الأقسام والملحقات والمسكن، وإعطاء المنح في إطار العمل الاجتماعي المدرسي، وجمع كل المعلومات والدراسات المتعلقة بإعداد المخطط في مجال التربية والتكوين وتبليغها للمصالح المركزية المختصة.

كما تسهر الولاية في إطار تحقيق أهداف التعليم على الاستعمال الأمثل للمرافق المدرسية لاسيما في أعمال محو الأمية وتجديد المعارف والاستدراك المدرسي في جميع المستويات والأعمال التكوينية الأخرى، وكذا على صيانة وضمان حسن سير المؤسسات المدرسية للتعليم الأساسي (المتوسط) والثانوي والتقني ما عدا الميدان التربوي، وتشجيع تأسيس جمعيات أولياء التلاميذ على مستوى هذه المؤسسات، وكذا نقل وشحن وتفريغ التجهيزات والوسائل التعليمية والمواد الغذائية ومختلف الأدوات المخصصة لمؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين والمطاعم والداخليات المدرسية التابعة لهذه المؤسسات؛ ومن جهة أخرى يخول للولاية أيضا في حدود الإمكانيات التي تملكها صلاحية المساعدة على إنجاز الهياكل الأساسية الجامعية وإقامة التجهيزات الأولية المرتبطة بها، على أن تحدد هذه التجهيزات في دفتر شروط تضبط بنوده من طرف مصالح الوزارة المعنية<sup>1</sup>.

**2- ترقية التعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني:** على الرغم من عدم إشارة النصوص التشريعية المنظمة للولاية لاسيما القانون رقم 07/12 لصلاحيات وتدخلات الولاية في مجال التعليم التحضيري والثقافي والفني، إلا أن المرسوم رقم 377/81 السالف الذكر قد منح الولاية بعض الصلاحيات في هذا المجال، حيث يخول لها بعد الحصول على رخصة من الوزير المكلف بالتربية إمكانية المبادرة بإنشاء مؤسسات التعليم التحضيري كمدارس الحضانه ورياض الأطفال ودور رعاية الأطفال وتولي تسييرها، وكذا حث الهيئات والمؤسسات العمومية وتشجيعها على إنشاء هذه المؤسسات بنفسها وتسييرها، كما يخول لها أيضا صلاحية تطوير الأنشطة الثقافية والفنية والرياضية في مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والجامعي والتكوين، وتشجيع كافة المبادرات التي تكون في فائدة العمل الاجتماعي على مستوى هذه المؤسسات<sup>2</sup>.

### ثانيا: في مجال التكوين المهني

بخلاف القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية الذي لم يشير إلى صلاحيات البلدية في مجال التكوين المهني، فإن القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية قد خول الولاية بعض الصلاحيات في هذا المجال بهدف خلق سياسة تكوين

<sup>1</sup> - انظر المواد 08، 09، 11، 12، 15، و18 من المرسوم رقم 377/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، المرجع السابق، ص ص 1874 - 1875.

<sup>2</sup> - انظر المواد 14 و17 من نفس المرسوم، ص 1874.

مهني على المستوى المحلي تسمح بإدماج التلاميذ المتسربين والشباب في تكوينهم في المجال الحرفي<sup>1</sup> بما يتناسب ومتطلبات عالم الشغل، الأمر الذي من شأنه ضمان تكوين الإطارات اللازمة لتنمية الولاية في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وتوفير مناصب العمل والتقليل من نسب البطالة؛ وفي هذا الإطار تتولى الولاية عملية إنجاز مؤسسات التعليم المهني والتكفل بصيانتها والحفاظ عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير المركزية للدولة المسجلة في حسابها وذلك في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة التكوينية<sup>2</sup>، أما المرسوم رقم 376/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني<sup>3</sup> فقد خول للولاية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكافة الأعمال التي من طبيعتها تشجيع التكوين وتحسين المستوى المهني، وذلك من خلال تنشيط تطبيق التشريع المعمول به في مجال التكوين المهني ومراقبة المؤسسات وهيئات التدريس باستثناء المراقبة التربوية، وإنجاز مراكز التكوين المهني، واقتناء الأثاث التعليمي والإداري وما يخص المصالح المشتركة، وكذا جمع المعلومات المتعلقة بالتمهين وإعداد تلخيصها، ومتابعة أعمال التمهين وإعداد إحصائياتها، بالإضافة إلى السهر على تدخل المفتشيات في مجال التمهين، والسهر على تلاؤم أعمال التمهين وتناسبها مع الاحتياجات المحلية، وكذا إقرار كافة الإجراءات التي تسمح بإقامة هياكل التوجيه المهني، والحث والتشجيع على الأعمال التي من طبيعتها تطوير التكوين في المؤسسات على المستوى المحلي<sup>4</sup>.

بعد إبراز الصلاحيات المخولة للولاية في مجال التربية والتعليم والتكوين المهني، يلاحظ أنه على الرغم من تطرق المشرع لهذه الصلاحيات بشكل مقتضب في القانون رقم 07/12، حيث اقتصر الأمر على مادة وحيدة ضمن الفرع المتعلق بتجهيزات التربية والتكوين المهني، نجد أن هذا القانون قد تضمن نوعا ما توسيع تدخلات الولاية في هذا المجال ليشمل المحافظة على مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتحديد تجهيزاتها المدرسية وإدراجه ضمن حساب الميزانية غير المركزية للدولة المسجلة في حساب الولاية، وهذا مقارنة بما تضمنه القانون رقم 09/90 وبدرجة أكبر الأمر رقم 38/69 الذي عُييت فيه هذه الصلاحيات خاصة في مجال التربية والتعليم؛ غير أن أهمية هذه القطاعات تتطلب مراجعة تشريعية وإقرار صلاحيات أوسع وإمكانات أكبر للولاية قصد ترقية التعليم والتكوين في مختلف الأطوار والميادين وفي كافة البلديات والمناطق التي تشملها؛ أما من حيث النصوص التنظيمية فعلى الرغم من

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 176.

<sup>2</sup> - انظر المادة 92 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 376/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

<sup>4</sup> - انظر المواد 01، 05 و06 من نفس المرسوم، ص 1870 - 1871.

إصدار عدة مراسيم سبق ذكرها والتي تطرقت بإسهاب لصلاحيات الولاية في مجال التربية والتعليم والتكوين المهني، إلا أنه وجب تحديثها بما يتناسب ومتطلبات المرحلة في هذا المجال وكذا الأوضاع الراهنة التي تشهدها الدولة عامة والولايات خصوصا سواء من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

### الفرع الثاني: صلاحيات الولاية في مجال الصحة العمومية

إن حماية الصحة العمومية والمحافظة عليها يعد من أهم أولويات ومتطلبات الحياة الاجتماعية لكافة المواطنين بالنظر لما يتمتعون به من حقوق تكفل لهم الرعاية والوقاية الصحية، ذلك أن القطاع الصحي يعتبر من أكثر القطاعات العمومية حساسية وأهمية وأكثرها إنفاقا لمساسه بكافة طبقات وشرائح المجتمع وتأثيره على باقي مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأخرى<sup>1</sup>، وكونه معيار لقياس واقع وحقيقة التنمية الاجتماعية في الدولة، خاصة في ظل التغييرات الاقتصادية والاجتماعية العميقة التي أوجبت على الدولة والجماعات المحلية إعادة تكييف النظام الصحي بما يتلائم وهذه التغييرات؛ وبالتالي فإنه على غرار البلدية يكتسي نشاط الولاية كجماعة محلية في مجال الصحة العمومية أهمية بالغة لمساسه المباشر بصحة مواطنيها المحليين والذي يركز أساسا على تنفيذ البرامج المحلية للصحة وتوفير الهياكل الصحية الاستشفائية على المستوى المحلي<sup>2</sup>؛ وعليه فإنه بتفحص النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها يلاحظ مدى اتساع الصلاحيات المنوطة بالولاية في مجال الصحة العمومية، والتي يمكن حصرها في الحماية والوقاية الصحية (أولا)، إنجاز وتسيير الهياكل الصحية (ثانيا)، والحفاظ على الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام على المستوى المحلي (ثالثا).

### أولا: الحماية والوقاية الصحية

في هذا المجال يخول للولاية مباشرة عدة صلاحيات، حيث يسهر المجلس الشعبي الولائي على تطبيق كافة تدابير الوقاية الصحية طبقا لنص المادة 94 الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية وذلك في حدود إقليم الولاية والمناطق التابعة لاختصاصاتها، أما القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة فإنه يخول للولاية باعتبارها جماعة محلية مجموعة من الصلاحيات لضمان حماية الصحة العمومية وترقيتها من خلال مكافحة الأوبئة والأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها، إذ تعد الصحة العمومية أحد المجالات المتصلة مباشرة بالبيئة لارتباطها المباشر بصحة

<sup>1</sup> - كرم يرقى، المرجع السابق، ص ص 65 - 66.

<sup>2</sup> - عبد العالي بن ربال، المرجع السابق، ص ص 86 - 87.

الإنسان ونظافة المحيط، وتهدف عملية حمايتها وترقيتها إلى ضمان حماية المستهلك والبيئة وحفظ الصحة وسلامة المحيط وإطار المعيشة والعمل<sup>1</sup>.

هذا وتكلف الولاية بتنفيذ البرامج المحلية لحماية الصحة الخاصة ببلدية أو عدة بلديات، بهدف التكفل الخاص بالاحتياجات الصحية المحددة كألوية لسكان هذه البلديات وذلك بعد إعدادها وتقييمها من طرف المصالح الصحية الخارجية للولاية بالتعاون مع القطاعات المعنية، وكذا دعم نشاطات التربية الصحية والتربية البدنية والرياضية، وتشجيع الأشخاص على مكافحة السلوكات التي تعرض للخطر وعلى الوقاية من الأمراض غير المنتقلة<sup>2</sup>، بالإضافة إلى تولي الولاية لنشاطات رصد ومراقبة احترام مقاييس ونوعية المياه والهواء والمواد الغذائية بالتنسيق مع المصالح الصحية، وكذا تولي مهام التربية من أجل الصحة، حيث تهدف هذه التربية إلى المساهمة في توفير الراحة للمواطنين بتمكينهم من اكتساب المعارف الضرورية في مجال التربية الصحية لاسيما تلك المتعلقة بحفظ الصحة الفردية والجماعية، حماية البيئة، الوقاية من الأخطار الطبيعية، التغذية الصحية والمتوازنة، ترقية صحة الفم والأسنان، الوقاية من الأمراض والحوادث، الوقاية في مجال الصحة العقلية، الوقاية في مجال الصحة الإنجابية، استهلاك الأدوية، مكافحة الممارسات الضارة بالصحة، وترقية ممارسة التربية البدنية والرياضية ومختلف الرياضات<sup>3</sup>؛ أما بالنسبة للوالي فإنه يحول له طبقاً لنص المادة 35 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة صلاحية القيام بتنفيذ التدابير واتخاذ الوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية وذلك في إطار اختصاصه وبالارتباط مع مصالح الصحة المختصة.

وبالرجوع لأحكام المرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، فإنه يحول للولاية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكافة الأعمال التي تستهدف المحافظة على صحة المواطنين وتحسينها في المناطق الترابية التابعة لها، والمساهمة في إعداد وإنجاز المخطط الوطني لتطوير القطاع الصحي وكذا في إعداد الخريطة الصحية الخاصة بها<sup>4</sup>، أما في المجال الطبي والوقاية الطبية تتولى الولاية تنظيم حملات التوعية ومكافحة الأمراض والمساهمة في تنظيم ندوات وملتقيات لهذا الغرض بمساعدة المصالح التقنية والمتخصصة

<sup>1</sup> - انظر المادة 09 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، المرجع السابق، ص 05.

<sup>2</sup> - انظر المواد 33 و46 من نفس القانون، ص ص 07 - 08.

<sup>3</sup> - انظر المادة 107 الفقرة 02 والمادة 120 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، المرجع السابق، ص ص 12 - 13.

<sup>4</sup> - انظر المادة 01 من المرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، المرجع السابق، ص 1864.

التابعة للدولة لاسيما تلك المتعلقة بأمراض السل والرمد، الأمراض القلبية، الأمراض العقلية، أمراض السكري... إلخ، وكذا توزيع الأسلاك الطبية عبر كافة البلديات التي تشملها توزيعا عادلا<sup>1</sup>.

### ثانيا: إنجاز وتسيير الهياكل الصحية

نظرا لأهمية الهياكل الصحية في ترقية القطاع الصحي وتحسين المنظومة الصحية، تمتلك الولاية في هذا المجال عدة صلاحيات طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها سواء من حيث إنجاز أو تسيير هذه الهياكل؛ وفي هذا الصدد فإنه طبقا لأحكام القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، يتولى المجلس الشعبي الولائي إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، واتخاذ كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية قصد تحقيق الوقاية الصحية<sup>2</sup>، كما تتولى الولاية إنجاز الهياكل الأساسية للصحة وتجهيزها لاسيما المستشفيات العامة على مستوى الولاية والدوائر، ومخابر حفظ الصحة التابعة للولاية، كما أنه بقصد ممارسة أعمالها في مجال الصحة العمومية يخول للولاية إمكانية إنشاء مؤسسات أو مصالح للقيام بالدراسات الخاصة بالهياكل الأساسية وتجهيزات الصحة العمومية وإنجازها وصيانتها، بالإضافة إلى التوزيع العادل والاستغلال الأمثل لكافة مؤسسات الصحة الموجودة في إقليمها، والسهر على استمرارية وديمومة عمل المصالح العمومية الصحية وإعلام السلطة الوصية عليها بما تلاحظه من المخالفات والضغوط التي من شأنها عرقلة النشاط العادي للمؤسسات الصحية واقتراح كافة الإجراءات التي من شأنها تحسين عمل هذه المؤسسات ومواجهة هذه المخالفات والضغوط<sup>3</sup>.

### ثالثا: الحفاظ على الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام على المستوى المحلي

إضافة إلى الصلاحيات السالفة الذكر والمخولة للولاية في مجال الصحة العمومية، يخول للوالي ممارسة مهام الضبط الإداري الموكلة له بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي، حيث يتدخل لحفظ الصحة العامة في إقليم الولاية باعتبارها أحد عناصر النظام العام، وتحمل مسؤولية المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية طبقا لنص المادة 114 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وبالتالي فإن الوالي مسؤول على حماية الصحة العمومية

<sup>1</sup> - انظر المواد 07 و08 من المرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، المرجع السابق، ص 1864 - 1865.

<sup>2</sup> - انظر المادة 94 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>3</sup> - انظر المواد 06، 09 و13 الفقرة 01 و02 من المرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، المرجع السابق، ص 1864 - 1865.

والمحافظة عليها حسب الشروط المحددة في النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها من خلال التمتع بصلاحيات واسعة يتم ممارستها باستعمال وسائل وتدابير قانونية ومادية قبلية وبعديّة<sup>1</sup>، حيث يتعين عليه تنفيذ التدابير واتخاذ الوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية وذلك في إطار اختصاصه وبالانصال مع مصالح الصحة<sup>2</sup>، إذ يتمتع بسلطة تسخير العديد من الوسائل البشرية والمادية وفقا للبرامج المحلية للصحة التي يتم إعدادها وتقييمها من طرف المصالح الخارجية للصحة بالولاية بالتعاون مع القطاعات المعنية في حين يكون تنفيذها من صلاحيات الولاية وهيكل ومؤسسات الصحة وكذا المصالح التقنية للصحة المتواجدة بإقليم الولاية طبقا لنص المادة 33 الفقرة 02 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، كما يخول للوالي الإشراف على مختلف المصالح الإدارية التقنية المتعلقة بحماية الصحة العمومية على مستوى الولاية نظرا لأهمية الدور المنوط بها في هذا المجال لاسيما في نقل هذه الحماية من نطاق التشريع إلى نطاق التنفيذ والتطبيق الفعلي كمديرية الصحة باعتبارها السلطة المكلفة بإدارة وتسيير القطاع الصحي بالولاية، ومديرية التجارة التي تكلف بحماية المستهلك ومراقبة جودة السلع والمنتجات ومدى مراعاتها للمعايير والشروط الصحية، بالإضافة إلى ترأس اللجنة الولائية لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه والحيوانات؛ ومن جهة أخرى تتسع سلطات الوالي للمحافظة على النظام العام الصحي في الظروف الاستثنائية وذلك في حالة عدم اكتفاء السلطات المخولة له في الظروف العادية، والتي تصل أحيانا لتسخير القوة العمومية وطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني التابعة لإقليم الولاية<sup>3</sup>.

من خلال استقراء النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها سواء المتعلقة بالولاية أو بالصحة، نجد أنه على الرغم من اتساع صلاحيات الولاية في مجال الصحة العمومية سواء من حيث الحماية والوقاية الصحية، أو في إنجاز وتسيير الهياكل الصحية، أو في الحفاظ على النظام العام الصحي، فإن العديد من المناطق تشهد نقص وضعف المرافق العامة الصحية وقصور وتدني نوعية الخدمات الصحية المقدمة التي أصبحت لا تستجيب لمتطلبات المواطنين في الوقت الحالي في ظل كثرة وتطور الأمراض والأوبئة وزيادة النمو الديمغرافي، وكذا التوقف شبه التام عن إقامة وإنشاء المرافق العامة الصحية سواء في المناطق الحضرية أو الريفية، ناهيك عن الإهمال وضعف الرقابة في معظم الهياكل الصحية، الأمر الذي يتطلب اعتماد سياسة صحية جديدة مفادها إقامة مرافق صحية جديدة في شتى الميادين والتخصصات وترميم المرافق الصحية الموجودة خاصة على مستوى الولايات الداخلية والجنوبية، وكذا تفعيل آليات الرقابة في هذه

<sup>1</sup> - مراد قريبيز، بولنوار بلي، صلاحيات الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية في إطارها البيئي، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 04، العدد 02، جامعة الأغواط، الجزائر، 2020، ص 147.

<sup>2</sup> - انظر المادة 35 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، المرجع السابق، ص 07.

<sup>3</sup> - مراد قريبيز، بولنوار بلي، المرجع السابق، ص 148.

المرافق لضمان الاهتمام الأمثل بالمواطنين وتحسين الخدمات الصحية بما يكفل تحقيق أهم جوانب التنمية الاجتماعية وضمان استدامتها على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات الولاية في مجال السكن والعمران

يعد قطاع السكن حاليا وما يرتبط به من أنشطة عمرانية من أهم المجالات الاجتماعية للمواطنين وأبرز مطالبهم الأساسية من جهة، ومن أهم المجالات التي تتدخل من خلالها السلطات العمومية لتنظيم وضبط التوازن العمراني والحفاظ على النظام العام في هذا المجال خاصة في المناطق الحضرية من جهة أخرى، وعلى غرار البلدية فقد أصبح السكن أحد الأولويات الأساسية لتدخلات الولاية في مجال التنمية الاجتماعية وأكبر التحديات التي تواجهها قصد تلبية احتياجات مواطنيها في هذا القطاع بما يتناسب والإمكانات التي تتوفر عليها، لاسيما في ظل الدور الأساسي المنوط بها في تقييم السكنات بمختلف الصيغ من حيث العرض والعجز المسجل فيها وكذا طلبات الدفع عليها مع التركيز على الفئات الأكثر حرمانا<sup>2</sup>، وكذا تنظيم وضبط نشاط الترقية العقارية والنشاط العمراني؛ وعليه فإنه باستقراء النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها نجد أن صلاحيات الولاية في مجال السكن والعمران تتمثل أساسا في إنجاز البرامج السكنية (أولا)، تنظيم نشاط الترقية العقارية (ثانيا)، وتنظيم وضبط النشاط العمراني (ثالثا).

#### أولا: إنجاز البرامج السكنية

انطلاقا من أزمة السكن التي طالت معظم الولايات، كان لزاما على المجالس الشعبية الولائية المساهمة في برامج سكنية في إقليم كل ولاية تعبيرا عن الاهتمام بانشغالات المواطنين في هذا المجال ومحاولة الاستجابة لها، وعليه يخول للمجلس الشعبي الولائي طبقا لنص المادة 100 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية إمكانية المساهمة في إنجاز برامج السكن في إقليم الولاية، غير أن الملاحظ هو جعل المشرع من هذه المساهمة ذات طابع جوازي واختياري وليس وجوبي في سياق المادة<sup>3</sup>، الأمر الذي يمكن تبريره بأن هذه البرامج تتطلب موارد مالية ضخمة تتجاوز قدرات الولاية والإمكانات المالية التي تتوفر عليها<sup>4</sup>، وأن معظم هذه البرامج يتم إقرارها وإعدادها من طرف الدولة وتمويلها من الميزانية العامة.

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 176 - 177.

<sup>2</sup> - عبد العالي بن ربالة، المرجع السابق، ص 89.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 306.

<sup>4</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 83.

وطبقا لأحكام المرسوم رقم 190/82 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، فإنه يخول للولاية في إطار التشريع المعمول به صلاحية الحث على كافة الأعمال والبرامج في مجال الإسكان والتعمير وتطبيقها ومراقبتها في المناطق الترابية التابعة لها، والمساهمة في إعداد البرنامج الوطني للإسكان، وحث وتسهيل إنجاز السكنات والتجهيزات الجماعية الكفيلة بضمان أحسن الظروف السكنية والحياتية للجماعات<sup>1</sup>، كما يخول للولاية تنسيق ومراقبة كافة الأعمال التي يعتزم القيام بها في مجال الإسكان على مستوى إقليمها وفي حدود اختصاصاتها، وكذا الحث على إنجاز وتشجيع برامج الإسكان الحضري والريفي في تراثها، بالإضافة إلى إمكانية البت في إنشاء مناطق سكنية داخل المحيط الحضري لا تقل مساحتها عن 10 هكتار ولا تتجاوز 25 هكتار، وإمكانية إنشاء واستغلال جميع الوحدات ومؤسسات الدراسات والإنجاز وجميع المنشآت الأساسية للتموين بمواد البناء وتوزيعها قصد تجسيد أهدافها وتحقيق البرامج المقررة في مجال الإسكان والتعمير طبقا لما ينص عليه القانون<sup>2</sup>.

### ثانيا: تنظيم نشاط الترقية العقارية

يخول للولاية أيضا مباشرة عدة صلاحيات لتنظيم نشاط الترقية العقارية في إقليمها، حيث يشمل هذا النشاط وفقا لأحكام القانون رقم 04/11 المتعلق بالنشاط العقاري مجموع العمليات التي تساهم في إنجاز المشاريع العقارية المخصصة للبيع أو الإيجار أو تلبية الحاجات الخاصة، سواء كانت هذه المشاريع محلات ذات استعمال سكني أو مهني أو ذات استعمال حرفي أو تجاري لاسيما تلك المتعلقة بإنجاز البرامج السكنية والمكاتب والتجهيزات الجماعية الضرورية المرافقة لتسيير هذه المجمعات، وبقائها وتهيئة الأرضيات من أجل البناء، وكذا بتحديد أو إعادة تأهيل أو إعادة هيكلة أو تدعيم أو ترميم البنايات<sup>3</sup>؛ وتبعاً لذلك فإنه طبقاً لنص المادة 101 الفقرة 01 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية يخول للمجلس الشعبي الولائي المساهمة في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري للولاية؛ أما المرسوم رقم 190/82 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، فإنه يخول للولاية المساهمة في تسهيل إنشاء التعاونيات العقارية في تراثها، وتشجيع تطوير البناء الذاتي في المناطق الحضرية والريفية، وكذا مساعدة البلديات على إنجاز العمليات المتعلقة برخص البناء في إطار تأسيس التعاونيات العقارية، بالإضافة إلى اتخاذ كافة القرارات التي من طبيعتها تسهيل التسيير السليم لجميع الأملاك العقارية التابعة لممتلكاتها وتلك الموضوعة تحت تصرفها من طرف الدولة، والسهر على صيانة

<sup>1</sup> - انظر المواد 01 و 02 من المرسوم رقم 190/82 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، المرجع السابق، ص 1113.

<sup>2</sup> - انظر المواد 09، 10 و 21 من نفس المرسوم رقم 190/82، ص ص 1114 - 1115.

<sup>3</sup> - انظر المواد 14 و 15 من القانون رقم 04/11 المتعلق بالترقية العقارية، المرجع السابق، ص 07.

هذه الأماك والمحافظة عليها، وكذا إقامة هيئات للتسيير والترقية العقارية وتنشيطها ومراقبتها<sup>1</sup>، كما يتعين على الولاية السهر على حسن سير عمليات التنازل عن الأماك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقارية والمؤسسات والهيئات العمومية الواقعة داخل اختصاصها الإقليمي<sup>2</sup>.

### ثالثا: تنظيم وضبط النشاط العمراني

تعد عملية تنظيم وضبط النشاط العمراني من أكثر التدخلات اليومية للولاية ومصالحها التقنية في حدود اختصاصها الإقليمي، وطبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها فإنه يظهر دور الولاية في هذا المجال من خلال مباشرة عدة صلاحيات لاسيما تلك المتعلقة بإعداد وتسليم عدة وثائق إدارية في شكل عقود ترميم تحت سلطة الوالي، وكذا الحفاظ على النظام العام العمراني.

**1- إعداد وتسليم وثائق الترميم:** على الرغم من انقسام هذه الوثائق إلى صنفين وهما الرخص العمرانية التي تشمل رخصة البناء، رخصة التجزئة ورخصة الهدم، والشهادات العمرانية التي تشمل شهادة الترميم، شهادة التقسيم وشهادة المطابقة، إلا أن تدخلات الولاية تكون غالبا في الرخص أكثر من الشهادات بخلاف البلدية التي تتدخل في مجال الرخص والشهادات، وتخضع هذه الوثائق إلى مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية التي خولت للولاية من خلال هيئتها التنفيذية ممثلة في الوالي صلاحية إعدادها وتسليمها في حدود اختصاصها لاسيما القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والقانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة، والمرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود الترميم وتسليمها، وكذا المرسوم رقم 190/82 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير؛ وتبعاً لذلك نجد من أهم الصلاحيات المخولة للولاية في هذا الإطار تلك التي يتدخل بموجبها الوالي لتسليم رخص البناء المتعلقة بمشاريع التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة المحلية، ومشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد وحداتها السكنية 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية<sup>3</sup>، وكذا تسليم رخص التجزئة بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية المحلية، والمشاريع الواقعة في مناطق لا يغطيها مخطط شغل أراضي مصادق عليه<sup>4</sup>؛ أما فيما يخص المخططات المحلية للتعمير فإنه يخول للولاية باعتبارها سلطة

<sup>1</sup> - انظر المواد 12، 14 و 15 من المرسوم رقم 190/82 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، المرجع السابق، ص 1114.

<sup>2</sup> - انظر المادة 16 من نفس المرسوم، ص 1114.

<sup>3</sup> - انظر المادة 49 الفقرة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المحدد لكيفيات تحضير عقود الترميم وتسليمها، المرجع السابق، ص 16.

<sup>4</sup> - انظر المادة 15 الفقرة 03 من نفس المرسوم، ص 09.

الوصاية على البلدية التأكد من مخططات التعمير الرئيسية للبلديات الواقعة في نطاق اختصاصها الإقليمي مع التعليمات الواردة في مخطط تهيئة الولاية<sup>1</sup>، والمصادقة عليها في حدود مل ينص عليه القانون، حيث يتدخل الوالي للمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (pdau) بقرار بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن<sup>2</sup>.

**2- الحفاظ على النظام العام العمراني:** في ظل اتساع مجالات الترقية العقارية والعمران وما تشمله من عمليات بناء وتشيد وتهيئة على المستوى المحلي، كان لزاما على المشرع التدخل لضبط النشاط العمراني والحفاظ على النظام العام العمراني من خلال وضع قواعد خاصة بالضبط العمراني<sup>3</sup>؛ وفي هذا الصدد فإنه طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها يخول للولاية ممارسة عدة صلاحيات وسلطات ضبطية لتمكينها من تنظيم حركة البناء والتعمير في إقليمها، حيث يساهم المجلس الشعبي الولائي في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية<sup>4</sup>، وكذا تدخل الوالي للمحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية حسب نص المادة 114 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، والتي يعد العمران أحد مجالاتها الرئيسية، بالإضافة إلى السهر على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها قانونا، وعلى تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها في إقليم الولاية<sup>5</sup> في مجال العمران وما يشمله من تهيئة وتعمير وترقية عقارية... إلخ.

على الرغم من اتساع الصلاحيات المخولة للولاية في مجال السكن والعمران بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال، سواء من حيث المساهمة في إنجاز البرامج السكنية أو في تنظيم نشاطات الترقية العقارية أو في تنظيم وضبط النشاط العمراني، إلا أنه يلاحظ من الناحية الواقعية وجود عجز كبير مسجل في مجال السكن وأزمة سكن تشهدها معظم ولايات الوطن سواء على المستوى الحضري أو الريفي خاصة في السنوات الأخيرة، وذلك على الرغم من اتساع الصلاحيات والجهود المبذولة في مجال السكن سواء من السلطات المحلية أو المركزية، كما يلاحظ تدهور النسيج العمراني والنظام العام العمراني في معظم مناطق الولاية خاصة في المناطق الحضرية، في ظل الإهمال وغياب الرقابة على عمليات البناء والتهيئة والتعمير، الأمر الذي يتطلب اعتماد سياسة وطنية ومحلية

<sup>1</sup> - انظر المادة 20 من المرسوم رقم 190/82 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، المرجع السابق، ص 1115.

<sup>2</sup> - انظر المادة 27 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1655.

<sup>3</sup> - جميلة دوار، تطبيقات النظام العام العمراني بين مجال التهيئة العمرانية ونشاطات الترقية العقارية في القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، 2021، ص 1601.

<sup>4</sup> - انظر المادة 101 الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>5</sup> - انظر المواد 112 و113 من نفس القانون، ص 18.

في مجال السكن تتلائم وخصوصيات كل ولاية واحتياجات مواطنيها بحسب الأولوية وتمس كافة شرائح المجتمع سواء تعلق الأمر ببرامج السكن الريفي أو الاجتماعي أو الإيجاري... إلخ، وكذا اهتمام الولاية بتنظيم النسيج العمراني في إقليمها من خلال اعتماد سياسة محلية فعلية للتهيئة العمرانية قصد تنظيم النشاط العمراني ونشاط الترقية العقارية، وتفعيل الآليات الضبطية المخولة لها للحفاظ على النظام العام العمراني سواء كانت ذات طابع إداري كالحظر وسحب الترخيص والإعذار... إلخ، أو ذات طابع مالي كالغرامات المالية... إلخ.

### الفرع الرابع: صلاحيات الولاية في مجال الأنشطة الاجتماعية والثقافية

نظرا لأهمية وحساسية الأنشطة ذات الطابع الاجتماعي والثقافي باعتبارها مؤشر حقيقي وهام في قياس التنمية الاجتماعية على المستوى المحلي، وكونها تمس أهم شرائح المجتمع لاسيما الشباب، فإنه يخول للولاية كجماعة محلية أدري باحتياجات ومتطلبات مواطنيها في مجال الأنشطة الاجتماعية والثقافية ممارسة مجموعة من الصلاحيات في هذا المجال طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ذلك أن تحقيق التنمية المحلية المستدامة مرتبط أيضا بالتنمية وترقية هذه الأنشطة في إطار العلاقة التكاملية مع مجالات التربية والتعليم، الصحة، السكن... إلخ<sup>1</sup>، وعليه يمكن إبراز صلاحيات الولاية مجال الأنشطة الاجتماعية والثقافية من خلال تدخلاتها في مجالات الشباب والرياضة والتسلية (أولا)، الثقافة (ثانيا)، والحماية الاجتماعية (ثالثا).

#### أولا: أنشطة الشباب والرياضة والتسلية

في هذا الإطار تتدخل الولاية لترقية ودعم العديد من الأنشطة لاسيما تلك المتعلقة بالتشغيل وكذا هياكل وبرامج الرياضة والترفيه والتسلية الموجهة للشباب.

**1- ترقية برامج التشغيل:** بهدف المساهمة في توفير مناصب الشغل والتقليل من نسب البطالة في إقليمها يخول للولاية اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بما يتناسب والإمكانات التي تتوفر عليها، وطبقا لنص المادة 93 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، فإنه يخول للمجلس الشعبي الولائي صلاحية تشجيع أو المساهمة في إعداد وتنفيذ برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين لاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها، أما المرسوم رقم 376/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني فقد خول للولاية في إطار التشريع المعمول به صلاحية تشجيع كافة الأعمال التي من شأنها زيادة التشغيل في إقليمها، وكذا تنشيط الأعمال المتعلقة بتسهيل وتنسيق ومراقبة تطبيق التشريع الخاص بالعمل والتشغيل، حيث تكلف بتلقي

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 173.

المعلومات المتعلقة بحالة التشغيل وترتيب العمال وتحليلها، وتلقي التصريحات السنوية لتشغيل اليد العاملة الأجنبية وتحليلها، وكذا تلقي التقديرات السنوية والمتعددة السنوات الخاصة بالتوظيف حسب التخطيط الجهوي وتحليلها، بالإضافة إلى إنجاز المنشآت الأساسية التابعة للمصالح المكلفة بالعمل والتشغيل، والسهر على ترتيب العمال وإقامة قواعد وعمل المؤسسات المعنية بالتشغيل بانتظام<sup>1</sup>.

**2- إنجاز وترقية هياكل وبرامج الرياضة والترفيه والتسلية:** نظرا لأهمية الهياكل والمنشآت الرياضية والخاصة بالترفيه والتسلية، فإنه يخول للمجلس الشعبي الولائي المساهمة في إنشاء الهياكل القاعدية الرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والمحافظة عليه بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات الناشطة في هذا الميدان، وكذا المساعدة والمساهمة في برامج الأنشطة الرياضية والخاصة بالشباب<sup>2</sup>، لاسيما الملاعب الجوارية ودور الشباب وساحات الألعاب والمساحات الخضراء... إلخ؛ وطبقا لأحكام المرسوم رقم 371/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، فإنه يخول للولاية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكافة الأعمال الرامية لتشجيع تطور الأنشطة الرياضية وبرامج التسلية التربوية للشباب في المناطق الترابية التابعة لها<sup>3</sup>، حيث تعمل على تهيئة كل الظروف التي تساعد على تطور الشباب تطورا منسجما من خلال إنجاز دور الشباب ومخيمات الشباب الولائية وتسييرها وصيانتها، وتنظيم التظاهرات الجماهيرية للشباب على مستوى الولاية أو بين الولايات، بالإضافة إلى تحسين المنشآت الأساسية الرياضية، وإنجاز المركبات الرياضية تبعا لاحتياجات الولاية لاسيما الملاعب والقاعات متعددة الرياضات والمسابع، ومن جهة أخرى تكلف الولاية في حدود اختصاصاتها بالسهر على احترام قواعد حفظ الصحة والأمن في الأماكن المخصصة لإيواء الأنشطة الرياضية وأنشطة التسلية التربوية للشباب، وكذا السهر على الاستعمال الأمثل والتوزيع المتوازن للمركبات الرياضية ومركبات التسلية التربوية الخاصة بالشباب في ترابها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 01 و 05 من المرسوم رقم 376/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني، المرجع السابق، ص 1870 - 1871.

<sup>2</sup> - انظر المادة 97 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 18.

<sup>3</sup> - انظر المادة 01 من المرسوم رقم 371/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، المرجع السابق، ص 1855.

<sup>4</sup> - انظر المواد 07، 08 و 09 من نفس المرسوم، ص 1856 - 1857.

## ثانيا: الأنشطة الثقافية

يعد ترقية ودعم الأنشطة الثقافية أيضا من أهم التدخلات الاجتماعية للولاية على المستوى المحلي، حيث تركز هذه التدخلات على تنشيط الحركة الثقافية في إقليمها وترقية التراث الثقافي والمحافظة عليه<sup>1</sup>، والتي يمكن إبرازها من خلال إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية وحماية التراث الثقافي.

**1- إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية:** في هذا الإطار يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات المكلفة بترقية هذا النشاط أو الجمعيات الناشطة في هذا الميدان، والمساعدة والمساهمة في برامج الأنشطة الثقافية في الولاية طبقا لنص المادة 97 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية؛ أما المرسوم رقم 382/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة فقد خول للولاية في مجال الهياكل الثقافية الأساسية صلاحية إنجاز مؤسسات ثقافية ولائية وتسييرها وصيانتها لاسيما دور الثقافة، المسارح، نوادي السينما، المكتبات الولائية والمتاحف الولائية، قصد تنظيم الأعمال والتظاهرات الثقافية في الولاية أو بين عدة ولايات، وكذا تنشيط ومساعدة الجمعيات الثقافية ومراقبة أعمالها، بالإضافة إلى السهر في حدود صلاحياتها على احترام قواعد حفظ الصحة والأمن في الأماكن المخصصة لإيواء الأعمال الثقافية، وكذا السهر على حسن سير الهياكل الثقافية الأساسية وعلى الاستعمال الأنسب والتوزيع المتوازن لها في إقليم الولاية<sup>2</sup>.

**2- حماية التراث الثقافي:** في هذا المجال يساهم المجلس الشعبي الولائي في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والمحافظة عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات وكافة الهيئات والجمعيات المعنية، وكذا تطوير كل الأعمال الرامية لترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية واقتراح كل التدابير الضرورية لثمين هذا التراث والمحافظة عليه<sup>3</sup>؛ وطبقا لأحكام المرسوم رقم 382/81 السالف الذكر، فإنه يخول للولاية في إطار التشريع المعمول به صلاحية القيام بكافة الأعمال التي من طبيعتها حفظ التراث الثقافي والتاريخي وضمان تطوره في المناطق الترابية التابعة لها، حيث تتولى الولاية في ميدان الأعمال الثقافية صلاحية اقتراح تصنيف الآثار التاريخية والأماكن الثقافية والطبيعية وتسجيلها، وإحصاء الفنون الشعبية وحمايتها، وكذا المحافظة على الآثار التاريخية والأماكن الثقافية والطبيعية المصنفة بالتشاور مع المصالح المعنية، أما في مجال حماية التراث الثقافي والتاريخي الخاص

<sup>1</sup> - رشيد نواري، المرجع السابق، ص 136.

<sup>2</sup> - انظر المواد 04، 05 و09 من المرسوم رقم 382/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، المرجع السابق، ص 1890 - 1891.

<sup>3</sup> - انظر المادة 98 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 18.

بكفاح التحرير الوطني تتولى الولاية إقامة النصب والآثار التذكارية بالاتفاق مع السلطات المعنية، والسهر على صيانة مقابر الشهداء التي أنجزتها والمحافظة عليها، وكذا القيام بإحياء النصب التذكارية التاريخية ذات الصلة بكفاح التحرير الوطني وإصلاحها<sup>1</sup>.

### ثالثا: الحماية الاجتماعية

إن تدهور الحالة الاجتماعية للعديد من فئات المجتمع لاسيما من حيث الفقر والبطالة، وبهدف تقليص الفوارق وتحقيق العدالة الاجتماعية، قد دفع بالمشروع إلى تحديد الفئات محل الحماية الاجتماعية وتقنين التكفل بهم على المستوى المحلي من طرف الهيئات والفاعلين المحليين<sup>2</sup>؛ وتبعاً لذلك فإنه طبقاً لنص المادة 96 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية وبالتنسيق مع البلديات يساهم المجلس الشعبي الولائي في كل الأنشطة الاجتماعية التي تهدف إلى تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي، وحماية الأم والطفل، ومساعدة الطفولة والمسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وكذا مساعدة الأشخاص ذوي الأوضاع الصعبة والمحتاجين، والتكفل بالمشردين والمختلين عقلياً؛ وما يلاحظ على هذه المادة هو تجسيد البعد الاجتماعي لتدخلات المجلس الشعبي الولائي واهتمامه بتنمية الجوانب الاجتماعية للمواطنين داخل إقليم الولاية<sup>3</sup>.

أما المرسوم رقم 381/81 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، فقد حول للولاية في إطار التشريع المعمول به صلاحية اتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها ضمان حماية المواطنين المشاركين في حرب التحرير الوطني والمواطنين الذين يتطلب سنهم أو عجزهم عناية خاصة، وترقيتهم من الناحية الاجتماعية في المناطق الترابية التابعة لها<sup>4</sup>، حيث تكلف بتوفير الحماية الاجتماعية للمسنين والمعوقين حركياً أو حسياً وكذا الأطفال والمراهقين.

**1- الحماية الاجتماعية للمسنين:** طبقاً لنص المواد 08 و 09 من المرسوم رقم 381/81 السالف الذكر، تقوم الولاية بمنح مساعدات للمسنين في إطار حمايتهم وترقيتهم من الناحية الاجتماعية، وتولي ترتيبهم في المراكز الخاصة بهم عند الضرورة، وكذا القيام بإنجاز مراكز لاستقبالهم والسهر على حسن عملها وخدماتها.

<sup>1</sup> - انظر المواد 01، 05 و 07 من المرسوم رقم 382/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، المرجع السابق، ص ص 1890 - 1891.

<sup>2</sup> - عبد العالي بن ربالة، المرجع السابق، ص 89.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 306.

<sup>4</sup> - انظر المادة 01 من المرسوم رقم 381/81 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، المرجع السابق، ص 1886.

**2- الحماية الاجتماعية للمعوقين حركيا أو حسيا:** بالنسبة لهذه الفئة فإنه تتولى الولاية إنجاز ومراقبة المراكز الطبية التربوية ومراكز التعليم المتخصص الخاصة بالأطفال المعاقين حركيا وحسيا، وإنجاز ومراقبة مراكز المعوقين حركيا أو حسيا من البالغين غير القادرين على العمل وليست لهم قابلية إعادة التربية المهنية والذين هم بدون سند عائلي أو موارد، وكذا تسليم بطاقات العجز لهذه الفئات<sup>1</sup>.

**3- الحماية الاجتماعية للأطفال والمراهقين:** فيما يخص الأطفال والمراهقين تتولى الولاية إنجاز مراكز الاستقبال الخاصة بالأطفال المسعفين والسهر على حسن عملها وخدماتها، وكذا القيام بإنجاز مراكز وقاية الشباب المعرض لمختلف الأخطار والسهر على حسن عملها وخدماتها<sup>2</sup>.

على الرغم من اتساع الصلاحيات المقررة للولاية في مجال التنمية الاجتماعية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها لاسيما تلك المتعلقة بالتعليم، الصحة العامة، السكن والعمران، والأنشطة الاجتماعية والثقافية، وكذا الجهود المبذولة لدعم وترقية الخدمات الاجتماعية الأساسية وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، فإن الواقع يثبت افتقار العديد من المناطق لأدنى المرافق والخدمات الاجتماعية الضرورية في الحياة اليومية لاسيما على مستوى المناطق النائية والمعزولة، وذلك كنتيجة إما لضعف الموارد المالية للولاية وعدم تناسبها مع الحاجة المتزايدة لهذه المرافق والخدمات، أو كنتيجة لضعف الكوادر البشرية وتهاونها في تسيير برامج التنمية الاجتماعية، ناهيك عن إسناد أهم المهام ذات الطابع الاجتماعي للبلديات والتي تعجز غالبيتها لاسيما النائية والريفية منها عن تجسيد هذه المهام بكفاءة وفعالية.

### المطلب الثالث

#### صلاحيات الولاية في مجال حماية البيئة

بالإضافة إلى البلدية التي تعد الجماعة القاعدية وأقرب سلطة محلية أدرى بالانشغالات البيئية في إقليمها، تشكل الولاية أحد أهم الحلقات والهيئات المكلفة بحماية البيئة وتنفيذ السياسة العامة البيئية واستهداف التنمية المستدامة على المستوى الوطني والمحلي، من خلال استخدام كافة الوسائل والإمكانات المادية والبشرية المتاحة لها لممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب النصوص القانونية في هذا المجال، وكذا الاستعانة بشركائها في ذلك من

<sup>1</sup> - انظر المواد 11 و12 من المرسوم رقم 381/81 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، المرجع السابق، ص 1888.

<sup>2</sup> - انظر المواد 14 و15 من نفس المرسوم، ص 1888.

هيئات محلية ومجتمع مدني وجمعيات بيئية<sup>1</sup>، ذلك أن الولاية تعتبر الهيئة الأكثر دراية بالمشاكل البيئية المحيطة بإقليمها وبالبلديات التي تشملها، بالنظر لطبيعتها وخصوصياتها الجغرافية سواء كانت ولاية ساحلية أو داخلية أو صحراوية؛ وعليه فإنه بالرجوع لمختلف النصوص القانونية المتعاقبة نجد أن للولاية العديد من الصلاحيات والمهام التي تتدخل من خلالها لحماية البيئة سواء بموجب قوانينها الخاصة (الفرع الأول)، أو بموجب قوانين حماية البيئة (الفرع الثاني)، أو بموجب النصوص القانونية ذات الصلة بالبيئة (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: صلاحيات الولاية في حماية البيئة بموجب قوانينها الخاصة

لقد شهدت الولاية في الجزائر تعاقب العديد من النصوص التشريعية المنظمة لها بعد الفراغ التشريعي الذي عرفته بعد الاستقلال مباشرة، والتي جعلت منها الجماعة المحلية والدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة على المستوى المحلي، حيث تطرقت هذه النصوص لتنظيم الولاية من الناحية العضوية والوظيفية وتحديد صلاحياتها ومهامها في مختلف المجالات من بينها حماية البيئة والمحافظة عليها، حيث تساهم إلى جانب الدولة بحماية البيئة ومكوناتها الطبيعية بما يكفل تحسين الإطار المعيشي للمواطنين؛ وللتفصيل في كيفية معالجة المشرع للدور البيئي المنوط بالولاية ومدى مساهمتها في حماية البيئة عبر القوانين الخاصة بها، سنتطرق إلى تحديد هذه الصلاحيات في الأمر رقم 38/69 (أولا)، والقانون رقم 02/81 (ثانيا)، والقانون رقم 09/90 (ثالثا)، ثم في القانون رقم 07/12 (رابعا).

#### أولا: بموجب الأمر رقم 38/69

على الرغم من عدم إدراج المشرع لسياسة حماية البيئة وصلاحيات الولاية في حماية البيئة صراحة بموجب الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية وبصفة رسمية ومباشرة، في ظل حداثة الاستقلال وسعي السلطات العمومية آنذاك لاعتماد أسلوب التخطيط الشامل في سياسة التشييد وتفعيل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية كأولوية، إلا أنه باستقراء أحكام هذا الأمر يلاحظ تضمنه جملة من التدابير الوقائية المرتبطة بحماية وضمان سلامة أحد المجالات الطبيعية ذات الصلة بالبيئة، خاصة مع تطور المجتمع وزيادة الانشغالات بقضايا البيئة آنذاك<sup>2</sup>، حيث حمل الأمر رقم 38/69 كأول تشريع خاص بالولاية في طياته بعض المؤشرات التي توحى بصفة ضمنية بداية الاهتمام بحماية البيئة على المستوى المحلي، أين أسندت لهيئات الولاية بعض الصلاحيات المرتبطة بالبيئة في إطار التنمية من خلال بعض المواد المتفرقة لاسيما تلك المتعلقة بالأراضي الفلاحية والغابات، نجد من أهمها ما يلي:

<sup>1</sup> - عبد المجيد رمضان، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة - دراسة حالة: بلديات سهل وادي مزاب بغرداية-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010/2011، ص 103.

<sup>2</sup> - أحمد لكحل، المرجع السابق، ص 95.

- في مجال التنمية الفلاحية والاستثمار الفلاحي، أجاز المشرع للمجلس الشعبي للولاية إمكانية الشروع في مباشرة الأنشطة التي من شأنها المساعدة على استثمار الأراضي الخالية وحماية التربة واستصلاحها، والقيام بعمليات التجديد الفلاحي وتسهيل تهيئة المساحات الفلاحية، وكذا اتخاذ كافة المبادرات الخاصة بمكافحة أخطار الفيضانات، وإمكانية الشروع في جميع أشغال التهيئة والإصلاحات الصحية والتصريف بهدف المساهمة في الحماية الاقتصادية للنواحي الفلاحية للولاية وتنميتها<sup>1</sup>؛

- قيام المجلس الشعبي للولاية طبقا لنص المادة 76 من الأمر رقم 38/69 بتشجيع وتسهيل عمليات التشجير في تراب الولاية، وإمكانية الشروع في الأعمال الرامية إلى تأمين حماية الغابات وتوسيعها وتسهيل إنتاج مشاتل الغابات طبقا للقواعد التقنية الموضوعة من طرف السلطات المختصة؛

- مساهمة المجلس الشعبي للولاية في الدراسات المتعلقة بإنشاء الإصلاح الزراعي والمشاركة في جميع العمليات المتعلقة بتعديل نظام الأراضي في تراب الولاية، والسهر على تطبيق الأحكام المتخذة لهذا الغرض<sup>2</sup>.

ومن خلال استقراء ما تضمنه الأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، يمكن القول أن المشرع لم ينص صراحة على دور الولاية في حماية البيئة، وإنما أشار لحماية بعض المجالات البيئية كالأراضي الفلاحية والغابات وغيرها في بعض المواد المتعلقة بصلاحيات الولاية في مجال التنمية الاقتصادية، حيث تطرق للقواعد العامة المتعلقة بمهام الولاية في حماية البيئة بصفة ضمنية عند تحديد اختصاصاتها التنموية على المستوى المحلي.

## ثانيا: بموجب القانون رقم 02/81

بعد صدور الميثاق الوطني لسنة 1976 ودستور 1976 وتبني كلا منهما مسألة حماية البيئة ومنحها الأهمية إلى جانب التنمية، حاول المشرع مواكبة هذه الأهمية على المستوى المحلي لاسيما بعد إصدار القانون رقم 02/81 المعدل والمتمم للأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، وكذا إصدار القانون رقم 09/81 المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، والذي منحت البلدية من خلاله صراحة صلاحيات أوسع وأوضح في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها كتوجه للمشرع نحو تفعيل دور الجماعات المحلية في حماية البيئة والعناصر الطبيعية، غير أنه وبخلاف البلدية في هذه التعديلات فإنه باستقراء أحكام القانون رقم 02/81 يلاحظ أن المشرع لم يدرج في هذا التعديل

<sup>1</sup> - انظر المواد 74 و75 من الأمر رقم 24/67 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 526.

<sup>2</sup> - انظر المادة 78 من نفس الأمر، ص 526.

صلاحيات تتدخل من خلالها الولاية صراحة لحماية البيئة، وإنما تطرق لها بصفة عامة وذلك ضمن المهام الموكلة لهيئاتها لاسيما المجلس الشعبي الولائي، تتمثل أهمها فيما يلي:

- تدخل المجلس الشعبي الولائي لتسيير شؤون الولاية والتداول في كافة المواضيع التي تهم الولاية بموجب مداوات طبقا لنص المادة 63 من هذا القانون، والتي تعد البيئة أحد محاورها الأساسية لاسيما في المجالات المتعلقة بالمحيط والصحة العمومية ومكافحة الأمراض والأوبئة والنفايات والكوارث الطبيعية... إلخ، في ظل توجه السلطات العمومية خلال هذه الفترة نحو الاهتمام بالبيئة، ومنح الهيئات المحلية صلاحيات أوسع في حماية البيئة<sup>1</sup>؛

- تقديم المجلس الشعبي الولائي لموافقته القبلية من عدمها بصفة إلزامية قبل الشروع في إنجاز أي مشروع على تراب الولاية طبقا لنص المادة 66 مكرر 01 من القانون رقم 02/81، حيث حول المشرع للمجلس الشعبي الولائي صلاحية فرض الرقابة على كافة المشاريع والبرامج المراد إنجازها على تراب الولاية ومدى مراعاتها للشروط المطلوبة لاسيما من حيث تأثيرها على الصحة العامة والمحيط والإطار المعيشي للمواطنين والتي من شأنها التأثير على البيئة؛

- قيام المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط تهيئة الولاية ومراقبة تطبيقه، حيث يحدد هذا المخطط خصائص مختلف مناطق الولاية ووظائفها<sup>2</sup>، الأمر الذي من شأنه المساهمة في حماية البيئة على مستوى إقليم الولاية من خلال مراعاة هذا المخطط على الجوانب المعمارية والمحافظة عليها وتخصيص مساحات خضراء في الساحات والأحياء، وحماية الأراضي الفلاحية واحترام تخصيص الأراضي المعدة للبناء، وكذا مراعاة واحترام الطبيعة الجغرافية لكل ولاية والخصائص الطبيعية والبيئية التي تميزها؛

- مساهمة المجلس الشعبي الولائي في إعداد البرنامج الوطني للتنمية السياحية وتوجيه وتشجيع وتنسيق عمل البلديات وكل المبادرات التي من شأنها المساهمة في ترقية قطاع السياحة<sup>3</sup>، لاسيما تهيئة الظروف اللازمة لذلك من نظافة عمومية وحماية البيئة الطبيعية والمحافظة على التراث الثقافي والتاريخي... إلخ، بالإضافة إلى إقرار إنشاء واستغلال الوحدات السياحية أو محطات المياه المعدنية التي تتجاوز إمكانات البلديات طبقا لنص المادة 85 من القانون رقم 02/81؛

- مساهمة المجلس الشعبي الولائي في إنشاء وتنظيم التجهيزات الاجتماعية أو الثقافية التي من شأنها ضمان ترقية حياة المواطنين وتحسينها كالمراكز الصحية وتعزيز برامج التطهير ومعالجة النفايات المنزلية... إلخ، وكذا العمل على إحياء

<sup>1</sup> - سمير أسياخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، مرجع سابق، ص 26.

<sup>2</sup> - انظر المادة 66 مكرر 02 من القانون رقم 02/81 المعدل والمتمم للأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 148.

<sup>3</sup> - انظر المادة 84 من نفس القانون، ص 149.

التراث الوطني ونشره والمحافظة عليه<sup>1</sup>، الأمر الذي من شأنه حماية العناصر المعنوية للبيئة الاصطناعية من الزوال والاندثار لصالح الأجيال المقبلة باعتبارها إطار للتفاعل بين الإنسان والبيئة<sup>2</sup>؛

- تدخل الوالي لممارسة صلاحياته المتعلقة بالحفاظ على النظام العام في الولاية، والتي تعد من البيئة من أهمها لاسيما في مجال ضمان الأمن العام وحماية الصحة العمومية والحفاظ على النظافة العمومية<sup>3</sup>.

إضافة إلى ما تم الإشارة إليه من صلاحيات ضمنية للولاية في مجال حماية البيئة الواردة في القانون رقم 02/81، فإنه بالرجوع لأحكام المادة 172 مكرر من هذا القانون يلاحظ أن المشرع قد أرجأ تنظيم وتحديد صلاحيات الولاية في مختلف القطاعات والأنشطة بما فيها البيئية وإحالتها إلى نصوص تنظيمية لاحقة، الأمر الذي تجسد من خلال صدور مجموعة من النصوص التي أشارت لصلاحيات ومهام الولاية في حماية البيئة<sup>4</sup> تتمثل أهمها في المرسوم رقم 143/87 الذي يحدد قواعد تصنيف الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية ويضبط كفاءتها<sup>5</sup>، والرسوم رقم 149/88 الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها<sup>6</sup>.

ويلاحظ على تدخل الولاية سواء من طرف المجلس الشعبي الولائي أو الوالي في حماية البيئة بموجب القانون رقم 02/81 والتي وردت بصفة ضمنية وغير مباشرة، أن المشرع لم يتبنى صراحة مسألة حماية البيئة مقارنة بما ورد لاحقا بالنسبة للبلدية في القانون رقم 09/81، وإنما تطرق لبعض المهام الموكلة للولاية والتي يمكن تكييفها وإدراجها ضمن المفهوم العام لحماية البيئة، كونها تؤدي لحماية البيئة أو أحد مكوناتها الطبيعية التي تشكل جزء منها، لاسيما حماية على المحيط ومكافحة التلوث<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المادة 94 من القانون رقم 02/81 المعدل والمتمم للأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 150.

<sup>2</sup> - عبد الحق خنتاش، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011/2010، ص ص 44 - 45.

<sup>3</sup> - انظر المواد 154، 154 مكرر و155 من القانون رقم 02/81 المعدل والمتمم للأمر رقم 38/69 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 151.

<sup>4</sup> - عبد المجيد رمضان، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة - دراسة حالة: بلديات سهل وادي مزاب بغرداية -، مرجع سابق، ص 106.

<sup>5</sup> - انظر المادة 03 من المرسوم رقم 143/87، المؤرخ في 16 جوان 1987، المحدد لقواعد تصنيف الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية ويضبط كفاءتها، الجريدة الرسمية، العدد 25، الصادرة في 17 جوان 1987، ص 962.

<sup>6</sup> - انظر المواد 03 و04 من المرسوم رقم 149/88، المؤرخ في 26 جويلية 1988، الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، الجريدة الرسمية، العدد 30، الصادرة في 27 جويلية 1988، ص 1104.

<sup>7</sup> - عبد الحق خنتاش، المرجع السابق، ص 45.

## ثالثا: بموجب القانون رقم 09/90

بصدور القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، يلاحظ أن المشرع قد نص صراحة على مساهمة الولاية في حماية البيئة والمحافظة عليها، حيث تنص المادة 58 من هذا القانون على أنه "تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية حصائلها النوعية"، الأمر الذي يعكس رغبة السلطات العمومية آنذاك بإشراك الولاية وهيئاتها في القضايا البيئية على المستوى المحلي مقارنة بما كان عليه الحال في القانون رقم 02/81 السالف الذكر<sup>1</sup>، حيث تضمن القانون رقم 09/90 مجموعة من المواد التي خصت هيئات الولاية - المجلس الشعبي الولائي والوالي - بدور هام وجوهري في حماية المجالات البيئية لاسيما تلك المتعلقة بإجراءات وتدابير مكافحة التلوث وتسيير الكوارث الطبيعية والتكفل بالصحة العمومية والحفاظ على النظافة العمومية، وكذا المحافظة على العناصر الطبيعية من موارد مائية وأراضي ونباتات... إلخ<sup>2</sup>؛ هذا وتظهر أهم الصلاحيات المخولة للولاية في مجال حماية البيئة بموجب هذا القانون سواء تلك المخولة للمجلس الشعبي الولائي أو للوالي فيما يلي:

- مساهمة المجلس الشعبي الولائي في تحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ومراقبة تنفيذه، وذلك بالمشاركة في إجراءات تنفيذ عمليات التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي والوطني طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها<sup>3</sup>، لاسيما نص المادة 24 من القانون رقم 03/87 المتعلق بالتهيئة العمرانية<sup>4</sup> التي أشارت لضرورة حماية البيئة والمحافظة على المواقع الطبيعية وحماية وترميم الآثار التاريخية وترقية المواقع السياحية والترفيهية عند القيام بعمليات التهيئة العمرانية؛
- في مجال الفلاحة والري، يخول للمجلس الشعبي الولائي صلاحية المبادرة بكل العمليات الرامية إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية وترقيتها، وتشجيع تدابير الوقاية من الكوارث والأخطار الطبيعية، من خلال اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الكفيلة بمواجهة أخطار الفيضانات والحفاف، وكذا المبادرة بإنجاز أشغال التهيئة والتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية<sup>5</sup>؛

<sup>1</sup> - سمير أسيخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، مرجع سابق، ص 33 - 34.

<sup>2</sup> - قدور بن عيسى، الصلاحيات البيئية للجماعات الإقليمية، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 06، العدد 01، جامعة مستغانم، الجزائر، 2018، ص 11.

<sup>3</sup> - انظر المادة 62 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 509.

<sup>4</sup> - القانون رقم 03/87، المؤرخ في 27 جانفي 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة في 28 جانفي 1987.

<sup>5</sup> - انظر المادة 66 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 510.

- في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، يخول للمجلس الشعبي الولائي المبادرة بكل عمل يرمي إلى تنمية الأملاك الغابية وحمايتها وتشجيع تدخل المتعاملين في هذا المجال طبقا لنص المادة 67 من القانون رقم 09/90؛

- مبادرة المجلس الشعبي الولائي بكافة أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية، ومساعدة البلديات من الناحية التقنية والمالية فيما يخص مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب، وتطهير المياه التي تتجاوز إقليم البلديات المعنية وإعادة استعمالها، بالإضافة إلى المبادرة بكافة أعمال الوقاية من الأوبئة بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية والسهر على تطبيق أعمال الوقاية الصحية، وكذا اتخاذ الإجراءات والتدابير الموجهة لتشجيع إنشاء هياكل مراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي مواد الاستهلاك في إقليم الولاية<sup>1</sup>؛

- أما بالنسبة للوالي فإنه رغم عدم تحديد صلاحياته صراحة في مجال حماية البيئة، إلا أن القانون رقم 09/90 قد أشار إلى تدخل الوالي في هذا المجال بصفة ضمنية، وذلك من خلال المهام الموكلة له بصفة عامة في مجال المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة بموجب المادة 96 من هذا القانون، والتي تعد البيئة والمحيط أحد مجالاتها الأساسية، بالإضافة إلى قيامه بمتابعة وتنفيذ مداوات ومقترحات المجلس الشعبي الولائي عند كل دورة في مختلف المجالات كحماية البيئة والمحافظة على عناصرها الطبيعية وترقيتها<sup>2</sup>.

من خلال استقراء ما تضمنه القانون رقم 09/90 فيما يتعلق بدور الولاية في مجال حماية البيئة، يلاحظ اهتمام المشرع بالبيئة وإدراكه بضرورة المحافظة عليها، من خلال إقرار مبدأ حماية البيئة صراحة وتمكين الولاية وهيئاتها من تفعيل هذه الحماية في مختلف المجالات ذات الصلة بالبيئة كالصحة العامة، والأراضي الفلاحية والغابات، وكذا محاربة التلوث والأمراض والأوبئة... إلخ، لاسيما بعد صدور العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة أو أحد المجالات المرتبطة بها<sup>3</sup>.

#### رابعاً: بموجب القانون رقم 07/12

باعتبار القانون رقم 07/12 آخر تشريع ينظم الولاية حالياً من الناحية العضوية والوظيفية، فقد عرف صدره تدعيم دور الولاية في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها ومنحها صلاحيات أوسع في هذا المجال مقارنة بالقانون السابق رقم 09/90، حيث تم تكريس هذا الدور صراحة في نص المادة الأولى الفقرة 04 من القانون رقم 07/12

<sup>1</sup> - انظر المواد 68، 69 و78 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 510 - 511.

<sup>2</sup> - عبد المجيد رمضان، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة - دراسة حالة: بلديات سهل وادي مزاب بغرداية -، مرجع سابق، ص 107.

<sup>3</sup> - عبد الحق خنتاش، المرجع السابق، ص 47 - 48.

بنصها على أنه "تساهم الولاية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم .... وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين"، وذلك في ظل التوجه الجديد نحو إشراك الهيئات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة التي تعد البيئة أحد أبعادها الرئيسية، الأمر الذي استلزم تعزيز مساهمة الولاية وهيئاتها في حماية البيئة وعناصرها الطبيعية لاسيما مع التدهور البيئي ومظاهر التلوث التي تشهدها العديد من المناطق؛ وعليه يمكن إبراز أهم الصلاحيات البيئية المخولة للولاية بموجب هذا القانون من خلال التطرق لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي وصلاحيات الوالي كما يلي:

**1- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حماية البيئة:** يمثل المجلس الشعبي الولائي الهيئة التداولية على مستوى الولاية ومظهر لتجسيد اللامركزية والديمقراطية على المستوى المحلي، حيث يتداول في جميع الأعمال والمهام الموكلة له بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما في إقليم الولاية والتي تعد البيئة والعناصر الحيوية واللاحوية أحد محاورها<sup>1</sup>، وتبعا لذلك فقد خول القانون رقم 07/12 للمجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات لتمكينه من التدخل والمساهمة في حماية البيئة، تتمثل أهمها فيما يلي:

- تدخل المجلس الشعبي الولائي لتشكيل لجان دائمة من بين أعضائه في مجال البيئة أو أحد مجالاتها لاسيما تلك المتعلقة بالصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة<sup>2</sup>؛

- ممارسة المجلس الشعبي الولائي لتدخلاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية في مجال البيئة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها من خلال التداول في ميادين حماية البيئة، الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات طبقا لنص المادة 77 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وكذا المساهمة في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة تطبيقه، والتداول حول الأدوات المقررة التي لها انعكاسات على هذا المخطط طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها<sup>3</sup>؛

- في مجال الفلاحة والري، يخول للمجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 84 هذا القانون أن يبادر بكل الأعمال الموجهة لحماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي ووضعها حيز التنفيذ، وتشجيع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية من خلال المبادرة بكل الأعمال التي من شأنها محاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، وكذا اتخاذ كافة الإجراءات الرامية لإنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية؛

<sup>1</sup> - نصيرة سالم، المرجع السابق، ص 195.

<sup>2</sup> - انظر المادة 33 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 11.

<sup>3</sup> - انظر المادة 78 من نفس القانون، ص 16.

- في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، يبادر المجلس الشعبي الولائي بكافة الأعمال الموجهة إلى حماية الأملاك الغابية وتنميتها، وكذا مباشرة كافة أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة وتطويرها في مجال الصحة الحيوانية والنباتية<sup>1</sup>؛
- في مجال تقديم الدعم والمساعدة، يتدخل المجلس الشعبي الولائي لمساعدة بلديات الولاية من الناحية التقنية والمالية فيما يخص مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز إقليم البلديات المعنية طبقا لنص المادة 87 من القانون رقم 07/12؛
- في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية، يبادر المجلس الشعبي الولائي بكافة الأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها كأحد المجالات المتصلة بالبيئة الاصطناعية والمحيط طبقا لنص المادة 88 من هذا القانون؛
- في مجال الصحة العمومية، يتولى المجلس الشعبي الولائي إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانات وقدرات البلديات في ظل احترام المعايير الوطنية المعمول بها في هذا المجال، والسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، وكذا اتخاذ كل التدابير التي من شأنها تشجيع إنشاء هياكل مراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية، بالإضافة إلى المساهمة في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها<sup>2</sup>؛
- وكامتداد لتدخل المجلس الشعبي الولائي في حماية المجالات البيئية، فإنه يساهم أيضا طبقا لنص المادة 98 من القانون رقم 07/12 في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والمحافظة عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات والهيئات والجمعيات المعنية، وكذا تطوير كافة الأعمال الرامية إلى ترقية هذا التراث واقتراح كل التدابير الضرورية لتثمينه والمحافظة عليه<sup>3</sup>، بالإضافة إلى السهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها وتشجيع الاستثمارات المتعلقة بها طبقا لنص المادة 99 من هذا القانون.

**2- صلاحيات الوالي في حماية البيئة:** يعد الوالي الهيئة التنفيذية على المستوى الولاية والمسؤول الإداري الأول في إقليمها، إذ يتمتع بالازدواجية الوظيفية في ممارسة مهامه سواء بصفته ممثلا للولاية أو بصفته ممثلا للدولة، وعلى الرغم من عدم الإشارة صراحة لصلاحيات الوالي في مجال حماية البيئة في القانون رقم 07/12 على غرار القانون السابق

<sup>1</sup> - انظر المواد 85 و86 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - انظر المواد 94 و95 من نفس القانون، ص 18.

<sup>3</sup> - عبد المجيد رمضان، حماية البيئة في الجزائر (دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني - دراسة ميدانية -)، مرجع سابق، ص 143.

رقم 09/90، فإنه باستقراء أحكام القانون الجديد رقم 07/12 نجد أن للوالب بعض الصلاحيات الضمنية التي يمكن ربطها بالبيئة أو أحد مجالاتها، والتي يتولى بموجبها القيام بالمهام المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة البيئية في حدود إقليم الولاية، تتمثل أهمها فيما يلي:

- في مجال حماية الموارد المائية، يتدخل الوبالي لاتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بإنجاز أشغال التهئية والتطهير وتنقية مجاري المياه في إقليم الولاية، وذلك لما لها من تأثير مباشر على صحة المواطنين نظافة المحيط خاصة من الأمراض المتنقلة عن طريق المياه؛

- في مجال تسيير النفايات، يتدخل الوبالي لتسليم رخص إنجاز المنشآت المتعلقة بمعالجة النفايات المنزلية وإعادة تدويرها بعد مراقبة مدى مطابقتها للشروط والمعايير المطلوبة، كما يتولى أيضا توقيف سير المنشآت الضارة بالبيئة والتي ينجم عنها أخطار قد تضر بالصحة العمومية، بالإضافة إلى ضبط مخطط تنظيم تدخلات الإسعاف في المناطق الصناعية الواقعة في إقليم الولاية<sup>1</sup>؛

- في مجال الضبط الإداري، يعتبر الوبالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة طبقا لنص المادة 114 من القانون رقم 07/12، والتي تعد حماية البيئة ونظافة المحيط أحد مجالاتها الأساسية، بالإضافة إلى قيامه بمتابعة وتنفيذ مداوات ومقترحات المجلس الشعبي الوبالي عند كل دورة في مختلف المجالات<sup>2</sup> كحماية البيئة والمحافظة على عناصرها الطبيعية وترقيتها.

من خلال التطرق لمختلف النصوص القانونية المنظمة للولاية منذ الاستقلال، يلاحظ أنها شهدت تطورا من حيث تضمنها لصلاحيات الولاية في مجال حماية البيئة، وذلك بداية بالأمر رقم 38/69 والقانون رقم 02/81 اللذين شهدا اعتراف محتشم لدور الولاية في حماية البيئة، ثم القانون رقم 09/90 الذي عرف صحوة تشريعية في هذا المجال، وأخيرا القانون رقم 07/12 الذي كرس المشرع من خلاله صراحة مساهمة الولاية في حماية البيئة والمحافظة عليها في مختلف المجالات المتصلة بها، بالإضافة إلى تكريس عدة آليات ومبادئ تخص البيئة من أهمها تبني مبادئ الإعلام والمشاركة واستحداث لجنة خاصة بالبيئة والصحة والنظافة، وإنشاء بنك للمعلومات البيئية المتعلقة بالولاية،

<sup>1</sup> - محمد دربال، مجال تدخل الهيئات اللامركزية والضبط في حماية البيئة، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد 01، المركز الجامعي النعام، الجزائر، 2015، ص 48.

<sup>2</sup> - انظر المواد 102 و103 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص ص 18 - 19.

وكذا تفعيل آلية التعاون الدولي مع الجماعات المحلية الأجنبية والذي تعد البيئة أحد محاوره الأساسية<sup>1</sup>، كما يلاحظ أيضا من خلال الأدوار البيئية المخولة للولاية وهيئاتها لاسيما المجلس الشعبي الولائي في هذا القانون أن المشرع قد أشرك المجلس صراحة وبصفة رسمية في حماية البيئة وتنميتها، وذلك بالنظر للصلاحيات الواسعة التي أصبح يتمتع بها والتي تمكنه من التدخل ومتابعة قضايا البيئة في إقليم الولاية والبلديات التي تشملها<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: صلاحيات الولاية في حماية البيئة بموجب قوانين حماية البيئة

إلى جانب النصوص التشريعية المنظمة للولاية التي سلف ذكرها، لم يقتصر تحديد دور الولاية في حماية البيئة على هذه النصوص فقط وإنما أسندت لها كجماعة محلية فاعلة في حماية البيئة على المستوى المحلي صلاحيات ومهام أخرى في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها بموجب النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة، والتي أشارت لها كهيئة محلية فاعلة إلى جانب الدولة في تنفيذ تدابير حماية البيئة وعناصرها الطبيعية، وذلك بموجب قانونين اختلفا من حيث الاعتراف بالدور البيئي للولاية ومضمون الصلاحيات الممنوحة لها في هذا المجال، سواء بموجب القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة (أولا)، أو بموجب القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة (ثانيا).

### أولا: بموجب القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة

لقد شكل صدور القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة نقطة تحول وتوجه جديد في حماية البيئة على المستوى المحلي، وذلك بتكريسه لنظام اللامركزية الإقليمية كأسلوب لتسيير وحماية البيئة، من خلال إشراك الجماعات المحلية صراحة في تنفيذ تدابير حماية البيئة ومنحها أهمية بالغة في هذا المجال بموجب المادة 07 الفقرة 01 التي تنص على أنه "تمثل المجموعات المحلية المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة"، في حين أحالت الفقرة 02 تحديد كفاءات هذه المشاركة إلى نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى يتعلق كل منها بتنظيم مجال معين كالتهيئة العمرانية، المياه، الغابات... إلخ؛ وباستقراء أحكام القانون رقم 03/83 يلاحظ أنه منح للولاية كجماعة محلية مجموعة من الصلاحيات التي من شأنها حماية البيئة والمجالات المتصلة بها لاسيما من حيث تأهيلها في مكافحة تلوث المياه وتنظيم المفرزات وشبكات التطهير ومنشآت التصفية<sup>3</sup>، وكذا حماية الموارد الطبيعية والمحافظة على التوازن البيولوجي، وحماية الأراضي من الإنجراف والتصحر؛ بالإضافة إلى منحها سلطة فرض احترام التدابير البيئية حسب نص المادة 76 من

<sup>1</sup> - سمير أسياخ، حماية البيئة في إطار قانون الولاية الجديد، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 05، العدد 01، جامعة بجاية، الجزائر، 2014، ص 123.

<sup>2</sup> - رضا كشان، المرجع السابق، ص 142.

<sup>3</sup> - انظر المواد 45 و 46 من القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة، المرجع السابق، ص 387.

هذا القانون، وذلك بإخضاع أنشطة المنشآت التي تحتمل الإضرار بالبيئة وتشكل خطرا على الصحة أو الأمن أو النظافة العمومية، أو على الفلاحة والموارد الطبيعية والأماكن السياحية والآثار<sup>1</sup> إلى ترخيص مسبق من الوالي، كما تم النص على وسيلة هامة من شأنها تمكين الولاية في مجال حماية البيئة تتمثل في دراسة مدى التأثير والتي تهدف إلى معرفة وتقدير الإنعكاسات المباشرة وغير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وعلى إطار ونوعية معيشة السكان<sup>2</sup>، وإلى جانب هذه التدابير الوقائية فقد حول المشرع للولاية تدابير ردعية لقمع الممارسات والأنشطة المضرة بالبيئة بموجب نص المادة 60 الفقرة 02 من ذات القانون، حيث أجاز من خلالها للوالي مطالبة المخالف القيام بالأشغال اللازمة لإزالة الضرر البيئي عند رفضه القيام بذلك مباشرة<sup>3</sup>.

### ثانيا: بموجب القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

على الرغم من تراجع المشرع في هذا القانون عن الاعتراف صراحة بالدور البيئي للجماعات المحلية، وبكونها هيئات رئيسية لتنفيذ تدابير حماية البيئة في الجزائر مقارنة بالقانون الملغى رقم 03/83، إلا أن القانون رقم 10/03 قد تضمن أحكاما حول الولاية من خلالها بعض الصلاحيات التي تعد من قبيل الأعمال والمهام المتعلقة بحماية البيئة والمحافظة عليها على غرار البلدية، وتبعاً لذلك يحول للولاية بصفتها سلطة محلية تلقي المعلومات المتعلقة بالعناصر الطبيعية والتي من شأنها التأثير على الصحة العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة من طرف كل شخص طبيعي أو معنوي يملك هذه المعلومات<sup>4</sup>، حيث يندرج هذا ضمن الحق الخاص في الإعلام البيئي والمتمثل في إشعار المواطنين والسلطات المحلية بالأخطار التي تهدد البيئة والصحة العمومية بهدف اتخاذ التدابير الضرورية سواء كانت وقائية أو تدخلية علاجية لحماية البيئة والمجالات المتصلة بها<sup>5</sup>.

ومن جهة أخرى، يحول للوالي بصفته ممثلاً للولاية بتسليم الرخص لإقامة المنشآت المصنفة بحسب أهميتها والأخطار والمضار التي تنجر عن استغلالها طبقاً لنص المادة 19 من القانون رقم 10/03 السالف الذكر، حيث يتولى الوالي تسليم الرخص أو الامتناع عن تسليمها إذا تبين أن نشاط المنشآت المصنفة المعنية ضارة بالبيئة ومهددة للصحة العمومية، في حين يسبق تسليم هذه الرخص ضرورة تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير، وإجراء تحقيق عمومي والقيام بدراسة تتعلق بالأخطار والإنعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة العمومية والنظافة والأمن

<sup>1</sup> - انظر المادة 74 من القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة، المرجع السابق، ص 392.

<sup>2</sup> - انظر المادة 130 من نفس القانون، ص 399.

<sup>3</sup> - سمير أسياخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 28.

<sup>4</sup> - انظر المادة 08 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 10.

<sup>5</sup> - عبد المجيد رمضان، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة - دراسة حالة: بلديات سهل وادي مزاب بغرداية -، مرجع سابق، ص 108.

والفلاحة، وعلى الأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمعالم والمناطق السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار، وذلك بعد أخذ رأي الولاية باعتبارها جماعة محلية معنية، أما في حالة وجود أخطار أو أضرار ماسة بهذه المصالح تكون ناجمة عن استغلال منشأة غير واردة ضمن قائمة المنشآت المصنفة، وبعد تقرير من طرف مصالح البيئة على مستوى الولاية يقوم الوالي بإعداد المستغل للمنشأة ومنحه أجل محدد لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة، وفي حالة عدم الامتثال في الأجل المحدد يتم إيقاف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة واتخاذ التدابير الضرورية المؤقتة بما فيها تلك المتضمنة دفع مستحقات المستخدمين مهما كان نوعها<sup>1</sup>، كما يتم تبليغ الوالي وإحاطته علما بالمحاضر المثبتة للمخالفات التي يجرها ضباط الشرطة القضائية ومفتشو البيئة بالنسبة للمنشآت الضارة بالبيئة طبقا لنص المادة 101 من هذا القانون، حيث يمكن للوالي على ضوء هذه المحاضر أن يبادر بإعداد المستغلين لهذه المنشآت واتخاذ الإجراءات المعمول بها والتي قد تصل إلى توقيف نشاط هذه المنشآت قصد ضمان سلامة البيئة وحماية الصحة العمومية، بالإضافة إلى قيامه بالبحث ومعاينة مدى مخالفة أحكام هذا القانون باعتباره يمتلك صفة الضبطية القضائية<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات الولاية في حماية البيئة بموجب النصوص القانونية ذات الصلة بالبيئة

إضافة إلى القوانين السالفة الذكر سواء المتعلقة بالولاية أو الخاصة بحماية البيئة، وعلى غرار البلدية، تمتلك الولاية صلاحيات أخرى في مجال حماية البيئة ومختلف المجالات المتصلة بها بموجب العديد من النصوص القانونية المتناثرة والتي يتعلق كل منها بتنظيم مجال معين، حيث تكفل هذه النصوص للولاية دور هام في حماية البيئة من خلال توسيع مجالات تدخلها، تتمثل أهمها في تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها (أولاً)، حماية الموارد البيئية الطبيعية (ثانياً)، حماية وترقية الصحة العمومية (ثالثاً).

#### أولاً: تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها

على الرغم من أن الصلاحيات المتعلقة بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها موكلة أساسا للبلدية باعتبارها أقرب سلطة محلية مكلفة بتلبية الانشغالات المحلية، وعدم نص القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها صراحة على دور الولاية في هذا المجال مقارنة بالبلدية، إلا أنه حول الولاية بعض الصلاحيات من أهمها إخضاع إقامة المنشآت الموجهة لمعالجة النفايات قبل الشروع في عملها إلى ترخيص من الوالي المختص إقليميا بالنسبة

<sup>1</sup> - انظر المواد 21 و 25 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 12.

<sup>2</sup> - عبد الحق خنتاش، المرجع السابق، ص 49.

للنفايات المنزلية وما شابهها<sup>1</sup>، وفي حالة وجود أخطار أو عواقب سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية والبيئة، فإن الولاية باعتبارها إحدى السلطات الإدارية المختصة تتدخل من خلال الوالي لتأمر المستغل باتخاذ الإجراءات الضرورية فوراً لإصلاح الأوضاع وإنهاء الضرر، أما في حالة عدم الامتثال يتم اتخاذ الإجراءات التحفظية الضرورية تلقائياً على حساب المستغل المسؤول وإمكانية إيقاف النشاط الكلي أو الجزئي للمنشأة<sup>2</sup>؛ وبالرجوع للقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية نجد أن المشرع قد تطرق من خلاله لبعض الجوانب المتعلقة بتدخل الولاية في مجال تسيير النفايات المنزلية وذلك بإنشاء مصالح عمومية ولائحة للتكفل بالنظافة العمومية بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولايتي<sup>3</sup>، وفي حالة تعذر استغلال هذه المصالح من طرف الولاية عن طريق الاستغلال المباشر أو المؤسسة العامة فإنه طبقاً لنص المادة 149 من هذا القانون يمكن للمجلس الشعبي الولايتي الترخيص باستغلالها عن طريق إبرام عقود امتياز مع الخواص لتسيير النفايات والمحافظة على النظافة العمومية، على أن يخضع هذا الامتياز إلى دفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم ويصادق عليه حسب القواعد والإجراءات المعمول بها<sup>4</sup>.

ويمكن القول أن صلاحيات الولاية في مجال تسيير النفايات تعد مساعدة ومكملة لتلك المخولة للبلديات والهيئات المحلية المختصة، لاسيما فيما يتعلق بعمليات إجراء التحقيقات والخبرات والتحليل اللازمة لتقييم الأضرار الناتجة عن تلوث أحد العناصر البيئية، وكذا في تقييم آثار هذا التلوث على الصحة العامة والبيئة، وذلك باعتبار الولاية أحد الأجهزة والسلطات الإدارية المختصة محلياً في تلقي كافة المعلومات والمعطيات المتعلقة بمختلف القضايا البيئية في إقليمها<sup>5</sup>.

### ثانياً: حماية الموارد البيئية الطبيعية

نظراً لأهمية عناصر البيئة الطبيعية وضرورتها في حياة الإنسان، فقد منحها المشرع الجزائري الأهمية والعناية اللازمة بموجب النصوص القانونية المنظمة لها، حيث أسند للولاية كسلطة محلية عدة صلاحيات تقضي بحمايتها، وتمثل أهم هذه العناصر فيما يلي:

<sup>1</sup> - انظر المادة 42 من القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، المرجع السابق، ص 15.

<sup>2</sup> - انظر المادة 48 من نفس القانون، ص 16.

<sup>3</sup> - انظر المادة 141 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 21.

<sup>4</sup> - شريف هنية، التنظيم القانوني لتسيير النفايات في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2020، ص 121.

<sup>5</sup> - عتيقة بلجل، دور الإدارة المحلية الجزائرية في حماية البيئة، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 08، العدد 12، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016، ص 79.

**1- حماية الموارد المائية:** بالإضافة إلى البلدية، فقد أشار القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه إلى الدور الهام والأساسي للولاية فيما يخص التزامها بضرورة توفير المياه للسكان والمحافظة عليها لاسيما تلك الصالحة للشرب، وذلك من خلال إقراره عدة آليات في مجال حماية الموارد المائية وتسييرها وتنميتها المستدامة؛ وتبعا لذلك تستفيد الولاية كجماعة محلية من مختلف الارتفاقات المتعلقة بالأماكن العمومية الإصطناعية للمياه سواء عن طريق الاستيلاء أو الشغل المؤقت أو الإقامة على الممتلكات المجاورة، كما يمكن لها الاستفادة أيضا من الارتفاقات الخاصة بوضع قنوات باطنية أو مكشوفة على الأراضي الخاصة غير المبنية<sup>1</sup>، في حين تتدخل الولاية كهيئة عمومية محلية عن طريق توفير نطاق الحماية الكمية والنوعية للموارد المائية، وكذا اتخاذ تدابير الوقاية والحماية من التلوث، وتدابير الوقاية من مخاطر الفيضانات طبقا لنص المادة 30 من هذا القانون، كما تقوم الولاية أيضا بإنجاز المنشآت وهيكل الحماية والمبادرة بكل التدابير الوقائية، ومساعدة السكان المعنيين قصد المحافظة على الإطار المعيشي والأماكن، والوقاية من المخاطر في النواحي والمناطق المهتدة بصعود الطبقات المائية الجوفية طبقا لنص المادة 55 من ذات القانون، وفي هذا الصدد يتمتع الوالي بصلاحيات إلزام الهيئات المختصة بتوفير الوسائل الملائمة لمراقبة المياه الموجهة للشرب والسهر على ديمومة إجراء التحاليل المخبرية اللازمة لذلك<sup>2</sup>.

وبالرجوع لأحكام المرسوم رقم 379/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، يلاحظ اتساع صلاحيات الولاية في مجال حماية المياه مقارنة بالبلدية لكونها تجمع بين صفة اللامركزية الإقليمية وصفة عدم التركيز حيث تتولى تقدير الموارد المائية الجوفية ذات المصلحة المحلية، وإعداد فهرس نقاط للمياه الواقعة في إقليمها والتنقيب عليها طبقا لنص المواد 08 و 09 من هذا المرسوم<sup>3</sup>، وفي مجال المحافظة على الموارد المائية كما وكيفا تتولى الولاية دراسة أي طلب لتخصيص الموارد المائية وجلبها واستغلالها وتسليم الرخص المرتبطة بذلك، ودراسة طلبات استخراج المواد من مجاري الأودية، وتولي مهام شرطة المياه، وكذا مساعدة البلديات في دراسة مشاريع التطهير والوقاية من المياه الضارة وإنجازها<sup>4</sup>.

**2- حماية الثروة الغابية:** إلى جانب الموارد المائية، تضطلع الولاية بمهام أخرى في مجال المحافظة على الثروة الغابية وما تشمله من تربة أشجار وتنوع بيولوجي، حيث يخول للولاية اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة لحماية التربة من

<sup>1</sup> - انظر المواد 21 و 27 من القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه، المرجع السابق، ص 06 - 07.

<sup>2</sup> - سومية خلادي، المرجع السابق، ص 151.

<sup>3</sup> - سمير أسياخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 65.

<sup>4</sup> - انظر المواد 10 و 12 من المرسوم رقم 379/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، المرجع السابق، ص 1880 - 1881.

الإبحراف والتصحّر وحماية النبات والحيوان من خلال تكثيف عمليات التشجير والمحافظة على المساحات الغابية، وقد أولت السلطات العمومية اهتمام واسع بهذا القطاع الذي يجمع بين التوازن الطبيعي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة، حيث تم إصدار عدة نصوص قانونية للاعتناء بالثروة الغابية على المستوى المركزي والمحلي<sup>1</sup>، كان في مقدمتها القانون رقم 12/84 المتعلق بالغابات المعدل والمتمم بالقانون رقم 21/91<sup>2</sup>، وباستقراء أحكام هذا القانون يلاحظ أنه أسند للولاية عدة صلاحيات في مجال حماية الغابات بصفة مباشرة أو غير مباشرة يمكن تصنيفها ضمن تدابير وإجراءات حماية البيئة، حيث يخول لها كهيئة إدارية غير مرمّزة وممثل الدولة على المستوى المحلي صلاحية اتخاذ كافة إجراءات الحماية اللازمة لضمان ديمومة واستمرارية الثروة الغابية وحمايتها من الأضرار والتدهور، وكذا تقديم رأيها بالموافقة من عدمها فيما يخص تعرية الأراضي ونزع الأشجار لاسيما في حالة مساس هذا الإجراء بالتوازن البيئي والإضرار بالثروة الغابية، كما تقوم الولاية أيضا بالمشاركة في عمليات الوقاية من الحرائق ومكافحتها<sup>3</sup> خصوصا من خلال التدابير المتخذة من طرف الوالي في مجال حماية الأملاك الغابية من الحرائق، والتي تطرق لها المرسوم رقم 44/87 المتعلق بوقاية الأملاك الغابية الوطنية وما جاورها من الحرائق<sup>4</sup>، وكذا المرسوم رقم 45/87 الذي ينظم وينسق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية<sup>5</sup>؛ بالإضافة إلى المساهمة في وضع برنامج مكافحة التصحر يتضمن الدراسات المتعلقة بظاهرة التصحر وتحديد المناطق الواجب حمايتها والطرق والوسائل الواجب استعمالها<sup>6</sup>؛ ومن جهة أخرى يتم استشارة الولاية فيما يخص مخطط تهيئة الغابات الذي يتضمن كافة الأعمال الخاصة بالدراسات والتسيير والاستغلال والحماية التي تساهم في تنمية الغابات تنمية متكاملة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية<sup>7</sup>، كما يتم استشارتها عند إعداد المخطط الوطني للتشجير الذي يحتوي على التشجير المخصص للحماية والإنتاج ويهدف إلى تنمية الأراضي الغابية، وكذا عند المبادرة بإنشاء مساحات للمنفعة العامة موجهة لحماية المناطق والأراضي من الإبحراف وإحيائها واستصلاحها.

<sup>1</sup> - عبد المجيد رمضان، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة - دراسة حالة: بلديات سهل وادي مزاب بغرداية -، مرجع سابق، ص 110.

<sup>2</sup> - القانون رقم 21/91، المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم للقانون رقم 12/84 المؤرخ في 23 جوان 1984 المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية، العدد 62، الصادرة في 04 ديسمبر 1991.

<sup>3</sup> - انظر المواد 16 و 18 من القانون رقم 12/84 المتعلق بالغابات، المرجع السابق، ص 961.

<sup>4</sup> - المرسوم رقم 44/87، المؤرخ في 10 فيفري 1987، المتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 11 فيفري 1987.

<sup>5</sup> - المرسوم رقم 45/87، المؤرخ في 10 فيفري 1987، الذي ينظم وينسق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 11 فيفري 1987.

<sup>6</sup> - انظر المادة 57 من القانون رقم 12/84 المتعلق بالغابات، المرجع السابق، ص 964 - 965.

<sup>7</sup> - انظر المواد 38 و 39 من نفس القانون، ص 963.

## ثالثا: حماية وترقية الصحة العمومية

استنادا للنصوص القانونية المتعلقة بالصحة في الجزائر لاسيما القانون رقم 11/18، فإنه يخول للولاية باعتبارها جماعة محلية عدة صلاحيات لضمان حماية الصحة العمومية وترقيتها من خلال مكافحة الأوبئة والأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها؛ وفي هذا الإطار تكلف الولاية بتنفيذ البرامج المحلية لحماية الصحة الخاصة ببلدية أو عدة بلديات، بهدف التكفل الخاص بالاحتياجات الصحية المحددة كأولوية لسكان هذه البلديات وذلك بعد إعدادها وتقييمها من طرف المصالح الصحية الخارجية للولاية بالتعاون مع القطاعات المعنية، وكذا دعم نشاطات التربية الصحية والتربية البدنية والرياضية، وتشجيع الأشخاص على مكافحة السلوكات التي تعرض للخطر وعلى الوقاية من الأمراض غير المتنقلة<sup>1</sup>، بالإضافة إلى توليها لنشاطات رصد ومراقبة احترام مقاييس ونوعية المياه والهواء والمواد الغذائية بالتنسيق مع المصالح الصحية، وكذا تولي مهام التربية من أجل الصحة، حيث تهدف هذه التربية إلى المساهمة في توفير الراحة للمواطنين بتمكينهم من اكتساب المعارف الضرورية في مجال التربية الصحية لاسيما تلك المتعلقة بحفظ الصحة، حماية البيئة، الوقاية من الأخطار الطبيعية، التغذية الصحية والمتوازنة، الوقاية من الأمراض والحوادث، مكافحة الممارسات الضارة بالصحة... إلخ<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للوالي، فإنه يخول له طبقا لنص المادة 35 من هذا القانون صلاحية القيام بتنفيذ التدابير واتخاذ الوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية، وذلك في إطار اختصاصه وبالارتباط مع مصالح الصحة المختصة؛ أما المرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة فقد حول الولاية عدة صلاحيات تتدخل من خلالها لحماية الصحة العمومية، لاسيما تلك المتعلقة بتنظيم حملات التوعية ومكافحة الأمراض في مجال الوقاية الطبية بمساعدة المصالح التقنية والمتخصصة التابعة للدولة، وكذا إمكانية إنشاء وإنجاز مؤسسات أو مصالح للقيام بالدراسات الخاصة بالهيكل الأساسية وتجهيزات الصحة العمومية وصيانتها<sup>3</sup>.

على غرار البلدية، وإضافة إلى النصوص القانونية السالفة الذكر سواء المتعلقة بالولاية أو بحماية البيئة أو تلك المنظمة لأحد المجالات البيئية، فإن الولاية أيضا تمتلك العديد من الصلاحيات الأخرى في مجال حماية البيئة أو أحد

<sup>1</sup> - انظر المواد 33 و46 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة، المرجع السابق، ص ص 07 - 08.

<sup>2</sup> - انظر المادة 107 الفقرة 02 والمادة 120 من نفس القانون، ص ص 12 - 13.

<sup>3</sup> - انظر المواد 07 و09 من المرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، المرجع السابق، ص ص 1864 - 1865.

عناصرها الطبيعية، وذلك بموجب عدة نصوص تشريعية وتنظيمية نجد من أهمها القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، القانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، القانون رقم 06/06 المتعلق بالمدينة، القانون رقم 06/07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، القانون رقم 02/11 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، المرسوم رقم 378/84 المحدد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها... إلخ.

من خلال التطرق للصلاحيات المسندة للولاية في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها، يلاحظ أنه رغم تعدد هذه الصلاحيات وتعزيزها بوسائل قانونية قبلية وقائية وبعديّة ردعية، إلا أن التنفيذ الفعلي لمهام حماية البيئة والعناصر الطبيعية المرتبطة بها كالموارد المائية والثروة الغابية ونظافة المحيط والصحة العمومية... إلخ تقوم بها البلديات والمصالح العمومية التابعة لها، وبالتالي فإن نجاعة استراتيجية حماية البيئة على المستوى المحلي تبقى متعلقة بمدى قدرة البلديات ومجالسها المحلية المنتخبة من مباشرة هذه المهام وتحسينها فعلياً<sup>1</sup>، سواء من حيث مدى توفرها على الوسائل والموارد المالية اللازمة أو من حيث توفرها على القدرات البشرية المؤهلة.

<sup>1</sup> - عبد المجيد رمضان، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة - دراسة حالة: بلديات سهل وادي مزاب بغرداية -، مرجع سابق، ص 118.

## الباب الثاني

تشخيص مدى تدخل الجماعات المحلية

في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر

## الباب الثاني

## تشخيص مدى تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر

انطلاقاً من تعدد الصلاحيات والمهام المخولة للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو البيئي طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، فإنه قصد تمكين هذه الهيئات - البلدية والولاية- من التدخل ومباشرة هذه الصلاحيات وتجسيد مختلف البرامج والمشاريع التنموية الموكلة لها بكفاءة وفعالية على المستوى المحلي، لا بد من توفرها على الوسائل اللازمة والضرورية، على اعتبار أن نجاح عملية التنمية المحلية الشاملة والمستدامة مرتبط أساساً ومرهون بمدى توفر وكفاية هذه الوسائل وتكاملها، والتي تعد بمثابة آليات وأدوات تتدخل بموجبها الجماعات المحلية لتلبية الاحتياجات والمتطلبات التنموية في أقاليمها المحلية بما يناسب طبيعتها والخصوصيات التي تميزها.

وفي هذا الصدد، فإنه بالرجوع إلى النصوص الناظمة للجماعات المحلية لاسيما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، نجد أن المشرع قد أقر للبلدية والولاية امتلاك جملة من الوسائل المتنوعة والتي تختلف من حيث طبيعتها والأهداف التي خصصت من أجلها، في ظل المكانة والأهمية التي تحظى بها الجماعات المحلية في تسيير الشؤون المحلية وتلبية الانشغالات المحلية، وكذا في النهوض بالتنمية المحلية، وذلك باعتبارها الأدرى بالاحتياجات والمتطلبات الأساسية في إقليمها، ومدى تناسب الإمكانيات التي تتوفر عليها لتغطيتها.

غير أنه ورغم اتساع الصلاحيات التنموية الموكلة للجماعات المحلية والتي سبق ذكرها، وكذا تعدد وتنوع الوسائل المخصصة لممارستها وتحقيق التنمية المستدامة في أبعادها الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية من الناحية القانونية وما أقرته مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، فإن الممارسة العملية والأوضاع التنموية التي تشهدها الجماعات المحلية في الجزائر يثبت عجز وضعف غالبية هذه الوحدات لاسيما تلك البلديات النائية عن ممارسة هذه الصلاحيات، بل وحتى أبسط المهام المكلفة بمباشرتها وتلبية أبسط الاحتياجات المحلية لمواطنيها، وذلك نتيجة مواجهتها للعديد من الصعوبات والمعوقات التي كانت ولا زالت تعترضها وتحول بينها وبين ممارسة مهامها في تلبية الاحتياجات والمتطلبات المحلية وتجسيد البرامج والمشاريع التنموية بكفاءة وفعالية؛ الأمر الذي يتطلب إيجاد الحلول واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الصعوبات والمعوقات بما يكفل تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية على المستوى المحلي.

ويهدف تشخيص مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر بنوع من التفصيل والاحاطة بمختلف الجوانب من الناحية النظرية والقانونية ومن الناحية العملية، سنتطرق إلى تحديد وسائل تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة (الفصل الأول)، ثم إلى واقع وآفاق تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة (الفصل الثاني).

## الفصل الأول

### وسائل تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

تتطلب عملية تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي في كافة أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ضرورة امتلاك الجماعات المحلية للعديد من الوسائل والأدوات، الأمر الذي دفع بالمشروع إلى محاولة تحقيق التوازن بين الصلاحيات التنموية الواسعة للجماعات المحلية وبين الوسائل المرصدة لها، وذلك بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وكذا قوانين المالية ومختلف النصوص التنظيمية الصادرة في هذا المجال.

وعليه فإنه باستقراء النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالجماعات المحلية، نجد أن المشروع قد حول للبلدية والولاية امتلاك العديد من الوسائل اللازمة لتمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها ومباشرة الدور المنوط بها في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، والتي يمكن حصر أهمها في الوسائل المالية، الوسائل الاقتصادية، الوسائل البشرية، الوسائل التقنية، والوسائل البيئية.

وللتفصيل أكثر والإحاطة بهذه الوسائل من مختلف الجوانب سنتطرق لها وفق تصنيفين، حيث يشمل التصنيف الأول الوسائل الأساسية لتمويل تدخل الجماعات المحلية في تمويل البرامج والمشاريع التنموية وتحقيق التنمية المستدامة ألا وهي الوسائل المالية (المبحث الأول)، في حين يشمل التصنيف الثاني باقي وسائل تدخل للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة والتي تشمل الوسائل البشرية والتقنية والبيئية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

## الوسائل المالية

لا شك أن الموارد المالية تعد من أبرز الوسائل التي تمكن الجماعات المحلية من ممارسة الصلاحيات والمهام الموكلة لها في تسيير الشؤون المحلية بصفة عامة وفي تحقيق التنمية بصفة خاصة بكل حرية وفعالية، حيث تشكل هذه الوسائل على اختلاف أنواعها الدعامة الأساسية لتجسيد برامج وعمليات التنمية المستدامة على المستوى المحلي في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وهي من حيث مضمونها عبارة عن مجموع الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية - البلدية والولاية- والتي تتحصل عليها من مصادر مختلفة لتمويل ميزانيتها ومختلف البرامج والمشاريع التنموية<sup>1</sup>.

ذلك أن التمويل يعد حجر الأساس لاتخاذ القرارات وتجسيد وبلورة البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي، والتي يقترن تفعيلها ونجاحها بمدى توفر وكفاية الموارد المالية من عدمها، بحيث يتم على أساسها قياس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من جهة، ومدى قدرة هذه الهيئات على تلبية الاحتياجات والمتطلبات التنموية لمواطنيها من جهة أخرى<sup>2</sup>.

وفي هذا الإطار، تتوفر الجماعات المحلية طبقا للنصوص القانونية النازمة لها خاصة القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، على موارد مالية متنوعة تشكل في مجملها من الإيرادات الجبائية ومداحيل الأملاك، وكذا إعانات ومخصصات الدولة والقروض والهبات والوصايا<sup>3</sup>، والتي يمكن تصنيفها إلى موارد مالية ذاتية (المطلب الأول) وموارد مالية خارجية (المطلب الثاني)، وكذا المخططات والبرامج المحلية للتنمية (المطلب الثالث).

<sup>1</sup> - بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 269.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، 2021، ص 403.

<sup>3</sup> - انظر المادة 170 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 23، والمادة 151 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 22.

## المطلب الأول

## الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية

يقصد بها مجموع الموارد المالية التي تحصل عليها الجماعات المحلية من مصادر تمويل ذاتية ودون تدخل الدولة في تخصيصها، أي قيام البلدية والولاية بتمويل نفسها ذاتيا من خلال ما يتأتى من مختلف المصادر والأنشطة القائمة في أقاليمها، والتي من شأنها ضمان التحسيد الفعلي للمركزية ومبدأ الاستقلال المالي للجماعات المحلية، وكذا تغطية مختلف النفقات المحلية سواء في قسم التسيير لاسيما النفقات الإجبارية كالأجور أو في قسم التجهيز والاستثمار كبرامج ومشاريع التنمية؛ فالتمويل المحلي يقترن أساسا بالموارد الذاتية التي يمكن توفيرها على مستوى الهيئات المحلية بما يكفل تحقيق استقلالية هذه الهيئات عن الحكومة المركزية في تمويل ودعم التنمية المحلية المستدامة والمنشودة<sup>1</sup>؛ وتبعاً لذلك فإنه بالرجوع إلى نص المادة 170 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، ونص المادة 151 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، نجد أن الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية تشكل أساسا من موارد جبائية أساسها الضرائب والرسوم (الفرع الأول)، وموارد أخرى غير جبائية قوامها عائدات الأملاك والاستغلال وكذا التمويل الذاتي (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: الموارد الذاتية الجبائية

تحتل الموارد الجبائية المحلية مكانة هامة في النظام الجبائي داخل الدولة، إذ تعتبر مصدر التمويل الأساسي والرئيسي لميزانية الجماعات المحلية، وأحد أبرز الموارد الذاتية التي يتم على أساسها قياس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وقدرتها على مباشرة صلاحياتها التنموية، خاصة مع تطور نظام اللامركزية وزيادة الأعباء التنموية لهذه الهيئات<sup>2</sup>، حيث أصبحت تشكل حوالي 90% من مجموع مواردها السنوية، ومن حيث مضمونها تظهر هذه الموارد في مجموع الضرائب والرسوم التي تقرها القوانين الضريبية وقوانين المالية، وتفرض على مختلف الأشخاص الطبيعية والمعنوية من شركات تجارية وصناعية ومهنية تنشط في إقليم الجماعات المحلية<sup>3</sup>، في حين تختلف من حيث طبيعتها ونسب تحصيلها من سنة مالية لأخرى نظرا لعدم ثباتها وتأثرها بمختلف التغيرات التي تشهدها الدولة؛ واستنادا للنصوص القانونية

<sup>1</sup> - عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية للنشر، الاسكندرية، مصر، 2001، ص 22.

<sup>2</sup> - Sakina Makhmoukh, Mohamed Achouche, Henen Meziani, La décentralisation fiscale et l'importance durenforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, Al-Moasheer Journal of Economic Studies, Vol 01, N° 04, Université de Béchar, Algerie, 2017, p 237.

<sup>3</sup> - إبراهيم يامة، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، المجلد 03، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2016، ص 254.

السالفة الذكر - القوانين الضريبية وقوانين المالية- وقصد الإحاطة بمختلف الموارد الجبائية للجماعات المحلية، فإنه يمكن تصنيف هذه الموارد إلى موارد جبائية خاصة بالجماعات المحلية لوحدها (أولاً)، وموارد جبائية تشترك فيها الجماعات المحلية مع الدولة وبعض الهيئات الأخرى (ثانياً).

### أولاً: الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية كليا

هي تلك الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة المحصلة لفائدة البلدية بصفة كلية، حيث تستفيد من عائداتها بنسبة 100 % دون مشاركتها من طرف أي هيئة أخرى، وتمثل أساسا في الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على السكن، رسوم الاحتفال، رسوم الإعلانات والصفائح المهنية، والرسوم على رخص وشهادات التعمير.

**1- الرسم العقاري:** لقد تم تأسيس الرسم العقاري بموجب المادة 13 من الأمر رقم 83/67 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967<sup>1</sup>، وبعد الإصلاحات الجبائية لسنة 1992 تم إعادة تنظيم هذا الرسم بموجب نص المادة 43 من القانون رقم 25/91 المتضمن قانون المالية لسنة 1992<sup>2</sup> لتعويض العديد من الرسوم الخاصة بالعقار، حيث أصبح الرسم العقاري ينصب على الملكيات المبنية وغير المبنية، وهو بذلك يعد ضريبة عينية سنوية ذات طابع تصريحي تخص العقارات المبنية وغير المبنية والتي تستفيد البلدية من عائداتها مباشرة وبصفة كلية<sup>3</sup>، كما أنه يعد من أهم الموارد الجبائية للبلدية نظرا لثبات واستقرار عائداته على الرغم من مساهمته الضئيلة في تمويل ميزانيتها نتيجة ضعف التسيير الجبائي للعقارات وعدم التحكم في الحظائر العقارية من حيث إحصائها وتقدير قيمتها وكيفيات تحصيلها<sup>4</sup>؛ وفي هذا الإطار تستفيد البلدية بصفة كلية من عائدات الرسم العقاري بنوعيه سواء في ما يتعلق بالملكيات المبنية أو غير المبنية الواقعة في ترابها.

<sup>1</sup> - الأمر رقم 38/67، المؤرخ في 02 جوان 1962، المتضمن تعديل وتنظيم الأمر رقم 368/66 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادرة في 09 جوان 1967.

<sup>2</sup> - القانون رقم 25/91، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 65، الصادرة في 18 ديسمبر 1991.

<sup>3</sup> - صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع وآفاق -، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2013/2012، ص 45.

<sup>4</sup> - حميد بوزيدة، تحديات الجباية المحلية في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، المجلد 10، العدد 02، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2006، ص 54.

أ- الرسم العقاري على الملكيات المبنية: يتم تنظيم هذا الرسم حاليا بموجب المواد من 248 إلى 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل والمتمم<sup>1</sup>، حيث يؤسس رسم عقاري سنوي على كافة الملكيات المبنية الموجودة على التراب الوطني مهما كانت وضعيتها القانونية وذلك تبعا للقيمة الإيجارية الجبائية المحددة حسب المتر المربع وحسب المنطقة والمناطق الفرعية<sup>2</sup>، باستثناء تلك الأملاك والبنيات والعقارات المعفاة صراحة من هذا الرسم بموجب القانون بصفة دائمة أو مؤقتة<sup>3</sup>.

ب- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: يتم تنظيم هذا الرسم حاليا بموجب المادة 261 الفقرات "د"، "هـ"، "و"، "ز" من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، حيث يؤسس رسم عقاري سنوي على كافة الملكيات غير المبنية بمختلف أنواعها تبعا لحاصل القيمة الإيجارية لهذه الملكيات والمعبر عنها بالمتر المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة وكذا المساحة الخاضعة للضريبة، والتي تختلف بحسب موقع وطبيعة هذه الأملاك والأراضي<sup>4</sup>؛ في حين تتحدد الملكيات غير المبنية الخاضعة لهذا الرسم في تلك الأراضي الواقعة في القطاعات العمرانية أو القطاعات القابلة للتعمير، المحاجر والمرامل والمناجم المتواجدة في الهواء الطلق، مناجم استخراج الملح والسبخات، والأراضي الفلاحية، في حين تعفى من الرسم العقاري العديد من الملكيات غير المبنية بصفة دائمة فقط<sup>5</sup> وذلك بخلاف الرسم العقاري على الملكيات المبنية الذي يشمل الإعفاءات الدائمة والمؤقتة.

2- رسم التطهير (الرسم على رفع القمامات المنزلية): لقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب القانون رقم 12/80 المتضمن قانون المالية لسنة 1981<sup>6</sup>، وذلك تعويضا للرسم على رفع القمامة ورسم الصب في المجاري المائية، وقد شهد رسم التطهير عدة تعديلات من حيث طبيعته والرسوم التي يشملها من خلال قوانين المالية، إلى أن استقر الأمر على إقرار رسم واحد هو رسم رفع القمامات المنزلية بموجب نص المادة 26 من قانون المالية لسنة 1994<sup>7</sup>؛ وعليه

<sup>1</sup> - قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، طبعة 2020، ص 51، متوفر على الموقع الإلكتروني: [www.mdfdgi.gov.dz](http://www.mdfdgi.gov.dz)، تاريخ الإطلاع: 27 سبتمبر 2021، بتوقيت: 14:25.

<sup>2</sup> - للتفصيل أكثر في أشكال الملكيات المبنية الخاضعة للرسم العقاري انظر المواد 248 و249 و256 من نفس القانون، ص 54-55.

<sup>3</sup> - للتفصيل أكثر في الإعفاءات الدائمة والمؤقتة من الرسم العقاري على الملكيات المبنية انظر المواد 250، 251، 252 و253 من نفس القانون، ص 54-55.

<sup>4</sup> - للتفصيل أكثر انظر المادة 261 الفقرة "و" من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق، ص 57.

<sup>5</sup> - للتفصيل أكثر انظر المادة 261 الفقرة "هـ" من نفس القانون، ص 57.

<sup>6</sup> - القانون رقم 12/80، المؤرخ في 31 ديسمبر 1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981، الجريدة الرسمية، العدد 54، الصادرة في 31 ديسمبر 1980.

<sup>7</sup> - المرسوم التشريعي رقم 18/93، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية، العدد 88، الصادرة في 30 ديسمبر 1993.

فإنه يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع على كل الملكيات المبنية، في حين تعفى من هذا الرسم الملكيات المبنية غير المستفيدة من خدمات رفع القمامة طبقا لنص المواد 263، 263 مكرر، و 265 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وبالتالي فإن رسم التطهير يعد رسما ملحقا بالرسم العقاري في شقه المنصب على الملكيات المبنية كونه مرتبط باستفادة أصحاب هذه الملكيات من رفع القمامة، وكذا في حالات تعرض البنايات للهدم أو التدمير<sup>1</sup>.

ومن حيث تحديد مبالغ الرسوم المطبقة في كل بلدية، فإنها تكون سنويا بموجب قرار من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على مداولة للمجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية طبقا لنص المادة 11 من قانون المالية لسنة 2002<sup>2</sup>، وفي هذا الإطار يتم تحديد مبلغ الرسم على رفع القمامات المنزلية ما بين 1500 دج و 132000 دج بحسب طبيعة الملك المبنى، سواء كان محل ذي استعمال سكني أو مهني أو تجاري حربي أو ذي استعمال صناعي، أو كان أرضا مهيأة للتخميم والمقطورات<sup>3</sup>.

**3- رسم الإقامة:** تم استحداث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998<sup>4</sup>، حيث يؤسس رسم على الإقامة لفائدة البلديات أو تجمع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرو معدنية أو استحمامية أو مختلطة، ولا يفرض إلا على الأشخاص غير المقيمين في البلديات وليست لهم إقامة خاضعة للرسم العقاري<sup>5</sup>، في حين تم توسيع الاستفادة من الرسم على الإقامة لفائدة كامل البلديات على المستوى الوطني بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008<sup>6</sup>، إذ تتولى البلديات عملية التصويت على مبالغ الرسم على الإقامة الممكن تحصيلها بموجب مداولة للمجالس الشعبية البلدية بعد القيام بعملية إحصاء وعاء هذا الرسم بهف تمويل ميزانياتها طبقا لأحكام القانون المتعلق بالبلدية، حيث تؤسس تعريفه هذا الرسم على الشخص وعلى اليوم الواحد من الإقامة، على أن لا تقل عن 50 دج ولا تفوق 60 دج على الشخص وعلى اليوم الواحد، في حين لا تتجاوز 100 دج بالنسبة للعائلة، كما تختلف

<sup>1</sup> - نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر (دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، الجزائر، 2010/2009، ص 76.

<sup>2</sup> - القانون رقم 21/01، المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية، العدد 79 الصادرة في 23 ديسمبر 2001.

<sup>3</sup> - انظر المادة 263 مكرر 02 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق، ص 59 - 60.

<sup>4</sup> - القانون رقم 02/97، المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية، العدد 89، الصادرة في 31 ديسمبر 1997.

<sup>5</sup> - انظر المواد 59 و 62 من نفس القانون، ص 30.

<sup>6</sup> - الأمر رقم 02/08، المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة في 27 جويلية 2008.

تعريفه رسم الإقامة أيضا بحسب درجة المؤسسات الفندقية والتي تقدر ب 200 دج بالنسبة للمؤسسات ذات ثلاث نجوم، و 400 دج بالنسبة للمؤسسات ذات أربع نجوم، 600 دج بالنسبة للمؤسسات ذات خمس نجوم، وفيما يخص الإعفاء فإنه يعفى من دفع الرسم على الإقامة الأشخاص المستفيدون من تكفل صناديق الضمان الاجتماعي<sup>1</sup>.

**4- الرسم على السكن:** يعد هذا الرسم من الضرائب غير المباشرة، وقد تم استحداثه بموجب قانون المالية لسنة 2003<sup>2</sup>، حيث يؤسس رسم سنوي على السكن يستحق على المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني في البلديات مقر الدوائر في كل الولايات، وكذا في مجموع بلديات ولايات الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران، حيث يحدد مبلغ هذا الرسم ب 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، و 1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني، في حين تتولى عملية تحصيل الرسم مؤسسة "سونلغاز" من خلال فاتورة الكهرباء والغاز مقسم وفق أربع فواتير حسب دورية الدفع، على أن يدفع الناتج كلية للبلديات المعنية<sup>3</sup>.

ورغم صراحة مضمون نص المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003 التي أشارت إلى أن عائدات الرسم السنوي على السكن تدفع للبلديات، إلا أنه باستقراء نص المادة 123 من هذا القانون يلاحظ وجود تناقض بين المادتين، حيث نصت هذه المادة - 123 - على تخصيص ناتج هذا الرسم لفائدة الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية والموضوع تحت وصاية الوالي بصفته الأمر بالصرف للصندوق<sup>4</sup>.

**5- الرسم على الحفلات (حقوق الاحتفال):** يعد هذا الرسم من الضرائب غير المباشرة، ويعود تأسيسه إلى نص المادة 105 من قانون المالية لسنة 1966<sup>5</sup>، بحيث يفرض على المواطنين مقابل حصولهم على رخص من البلدية لإقامة الحفلات والأفراح بمختلف أنواعها، ويحصل لفائدة البلديات التي تقام الأفراح والحفلات في ترابها، ليتم تخصيص عائداته غالبا لتغطية مختلف الإعانات الممنوحة للمعوزين والتكفل بنفقات المساعدة الاجتماعية والتضامنية<sup>6</sup>؛

<sup>1</sup> - انظر المادة 26 من الأمر رقم 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المرجع السابق، ص 10 - 11.

<sup>2</sup> - القانون رقم 11/02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 86، الصادرة في 25 ديسمبر 2002.

<sup>3</sup> - انظر المادة 67 من نفس القانون، ص 24.

<sup>4</sup> - محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانفعالات المركزية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2013/2012، ص 19.

<sup>5</sup> - الأمر رقم 320/65، المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية، العدد 108، الصادرة في 31 ديسمبر 1965.

<sup>6</sup> - انظر المادة 166 من الأمر رقم 320/65 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، المرجع السابق، ص 1535، وينظر كذلك:

- Cherif RAHMANI, Les Finances des Communes Algériennes - Insincérité, déficits et bonne gouvernance, 2<sup>ème</sup> édition, Casbah, Alger, 2009, P 65.

في حين تم تعديل الرسم والتعريف المفروضة عليه بموجب قانون المالية لسنة 2001<sup>1</sup>، وفي هذا الشأن يمكن التمييز بين نوعين من الرسوم كما يلي:

أ- **الرسم على الاحتفالات العائلية:** يفرض هذا الرسم على الأشخاص المستفيدين من رخصة تنظيم الاحتفالات العائلية في المنازل الواقعة في تراب البلدية على أساس تعريف محددة من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً، ومن 1000 دج إلى 1500 دج عن كل يوم إذا امتد الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة مساءً<sup>2</sup>.

ب- **الرسم على الاحتفالات المنظمة في القاعات:** ينصب هذا الرسم على الاحتفالات المقامة في القاعات المتواجدة على تراب البلدية، حيث تحدد تعريفته بنسبة 20 % من نفقات التنظيم إذا تم إقامة الاحتفال أو التظاهرة في قاعة أو مؤسسة عامة أو خاصة، في حين يحدد مبلغ الرسم ب 500 دج في حالة عدم تنظيم الاحتفال أو التظاهرة في القاعات أو المؤسسات العامة أو الخاصة<sup>3</sup>.

6- **الرسم على رخص وشهادات التعمير:** من منطلق ارتباط النشاط العمراني بوجود رخص وشهادات لتنظيمه في ظل تطور الحاجات الاجتماعية وزيادة عدد السكان، قد دفع بالمشروع إلى فرض رسم على هذه الرخص والشهادات<sup>4</sup>، حيث تم استحداث هذا النوع من الرسوم بموجب المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000<sup>5</sup>، وقد تم تعديل مضمون وتعريف هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2018<sup>6</sup>، حيث يؤسس لصالح البلديات رسم خاص على عقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها، وتتمثل الرخص والشهادات التي تخضع لهذا الرسم عند تسليمها فيما يلي<sup>7</sup>:

<sup>1</sup> - القانون رقم 06/2000، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية، العدد 80، الصادرة في 24 ديسمبر 2000.

<sup>2</sup> - انظر المادة 36 من نفس القانون، ص 23.

<sup>3</sup> - بلال بلعالم، المرجع السابق، ص 461.

<sup>4</sup> - عائدة مصطفىاوي، شريف هنية، دور الرسوم على عقود التعمير في رفع مداخيل البلديات، مجلة القانون العقاري، المجلد 05، العدد 03، جامعة البلدة 02، الجزائر، 2018، ص 52.

<sup>5</sup> - القانون رقم 11/99، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 92، الصادرة في 25 ديسمبر 1999.

<sup>6</sup> - القانون رقم 11/17، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 28 ديسمبر 2017.

<sup>7</sup> - انظر المادة 77 من نفس القانون، ص 33 - 36.

- أ- الرسم على رخصة البناء: يحدد مبلغ هذا الرسم بين 40 دج و 300 دج للمتر المربع إذا كانت البنايات ذات استعمال سكني، ومن 50 دج إلى 650 دج للمتر المربع إذا كانت البنايات في إطار الترقية العقارية، ومن 100.000 دج إلى 300000 دج إذا كانت البنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي.
- ب- الرسم على رخصة التجزئة: يحدد مبلغ هذا الرسم من 3000 دج إلى 300000 دج إذا كانت التجزئة ذات استعمال سكني، ومن 9000 دج إلى 45000 دج إذا كانت التجزئة ذات استعمال تجاري أو صناعي.
- ج- الرسم على رخصة الهدم: يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم الرخصة ب 300 دج للمساحة المبنية.
- د- الرسم على شهادة المطابقة: يحدد مبلغ هذا الرسم من 05 دج إلى 75 دج للمتر المربع إذا كانت البنايات ذات استعمال سكني، ومن 10 دج إلى 100 دج للمتر المربع إذا كانت البنايات في إطار الترقية العقارية، ومن 12000 إلى 40000 دج للمتر المربع إذا كانت البنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي.
- هـ- الرسم على شهادة التقسيم: يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم الشهادة ب 3000 دج.
- و- الرسم على شهادة التعمير: يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم الشهادة ب 3000 دج.
- ي- الرسم على شهادة قابلية الاستغلال: يحدد مبلغ هذا الرسم من 500 دج إلى 45000 دج للمتر المربع إذا كانت التجزئة ذات استعمال سكني، ومن 1500 دج إلى 6500 دج للمتر المربع إذا كانت التجزئة ذات استعمال تجاري أو صناعي.

7- الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية: يعد هذا الرسم من الضرائب غير المباشرة، وقد تم استحداثه بموجب قانون المالية لسنة 2000، حيث ينشأ لفائدة البلديات رسم خاص على الإعلانات والصفائح المهنية المتواجدة في ترابها باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية وتلك الحاملة للطابع الإنساني، ويؤسس على الإعلانات على الأوراق العادية المطبوعة والمخطوطة باليد، والإعلانات على الورق المجهزة والمحمية قصد إطالة بقاءها، والإعلانات المعلقة في الأماكن العمومية من غير المطبوعة أو المخطوطة باليد، وكذا الإعلانات المضئية، والصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالأنشطة وأماكن ممارسة العمل؛ في حين يحدد مبلغ الرسم حسب عدد وحجم الإعلانات المعروضة<sup>1</sup>.

#### ثانيا: الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية جزئيا

يقصد بهذه الموارد مجموع الضرائب والرسوم التي تشترك الجماعات المحلية في عائدها مع بعض الهيئات الأخرى كالدولة، الولاية، وبعض الصناديق الخاصة كصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، والتي تتميز

<sup>1</sup> - انظر المادة 56 من القانون رقم 11/99 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، المرجع السابق، ص 25 - 28.

باتساع أوعيتها وارتفاع مردوديتها المالية لارتباطها بالأنشطة الاقتصادية والتجارية، بالإضافة إلى سهولة تحصيلها<sup>1</sup>، والتي تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- الرسم على النشاط المهني:** يعتبر هذا الرسم من الضرائب المباشرة، وقد تم إنشائه بموجب قانون المالية لسنة 1996<sup>2</sup>، كتعويض للرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير الصناعي وغير التجاري، وقد شهد عدة تعديلات بموجب قوانين المالية خاصة ما تعلق منها بمعدل فرضه وكيفيات الاستفادة من عائداته، بحيث يفرض الرسم على النشاط المهني على كافة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط ذات طابع صناعي أو تجاري أو خدماتي<sup>3</sup>، وينصب حاليا على المبلغ السنوي للمبيعات الناتجة عن هذه الأنشطة وذلك بمعدل نسبته 02 %، على أن تخفض هذه النسبة إلى 01 % بالنسبة لمختلف الأنشطة باستثناء أنشطة إنتاج السلع، أما فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب فإن معدل الرسم على النشاط المهني يرتفع إلى ما نسبته 03 % على هذا النشاط<sup>4</sup>، على أن يتم توزيع عائدات هذا الرسم بين الجماعات المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كما يلي<sup>5</sup>:

- حصة البلدية 66 %؛

- حصة الولاية 29 %؛

- حصة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 05 %.

**2- الرسم على القيمة المضافة:** يعد هذا الرسم من أهم الضرائب غير المباشرة في الدولة، وقد تم استحداثه بموجب قانون المالية لسنة 1991<sup>6</sup> لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات،

<sup>1</sup> - نبيل قطاف، دور الضرائب والرسوم في تمويل البلديات دراسة ميدانية لبلدية بسكرة 2000-2006، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2008/2007، ص 67.

<sup>2</sup> - انظر المادة 21 من الأمر رقم 27/95، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 1995، ص ص 08-09.

<sup>3</sup> - إبراهيم يامة، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، مجلة الدراسات المالية، المحاسبية والإدارية، المجلد 03، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2016، ص 255.

<sup>4</sup> - Mohamed HIMRANE, ver un code de la fiscalité locale en Algérie Towards a code of the local taxation in Algeria, the journal of Economics and Finance, Vol 04, N° 01, Université de Chlef, Algeria, 2018, p 55.

<sup>5</sup> - انظر المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، طبعة 2020، المرجع السابق، ص 51.

<sup>6</sup> - القانون رقم 36/90، المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 57، الصادرة في 31 ديسمبر 1990.

ولم يدخل حيز التنفيذ إلى غاية صدور قانون المالية لسنة 1992<sup>1</sup> تزامنا مع الإصلاحات الجبائية التي شهدتها الجزائر آنذاك؛ هذا ويفرض الرسم على القيمة المضافة على الإنفاق أو الاستهلاك الإجمالي، وتخضع له كل العمليات المتعلقة بالمبيعات والتسليمات التي يقوم بها المنتجون، وتلك التي تكون حالتها الأصلية من المنتجات والبضائع المستوردة والمنجزة والمبيعات، وعمليات الإيجار، ومختلف الخدمات والأشغال العقارية وغيرها<sup>2</sup>؛ في حين يتم تحصيله بمعدلين هما المعدل العادي الذي يقدر بنسبة 19 % طبقا لنص المادة 26 من قانون المالية لسنة 2017<sup>3</sup>، والمعدل المخفض الذي يقدر بنسبة 09 % طبقا لنص المادة 31 من قانون المالية لسنة 2018<sup>4</sup>؛ أما حصة الجماعات المحلية من عائدات هذا الرسم فإنها تكون كما يلي:

**أ- بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل:** تتحصل البلدية على نسبة 10 % من العائدات، على أن يتم التنازل عن هذه النسبة لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فيما يخص العمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص مديريةية المؤسسات الكبرى.

**ب- بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد:** تتحصل البلدية على نسبة 15 % من عائدات الرسم إذا تعلق الأمر بالبلديات مقر المكاتب الجمركية على الحدود البرية التي تنجز عمليات الاستيراد<sup>5</sup>.

**3- الضريبة الجزافية الوحيدة:** تم استحداث هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007<sup>6</sup>، وكان آخر تعديل لها بموجب قانون المالية لسنة 2020<sup>7</sup>، حيث تؤسس ضريبة جزافية وحيدة يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا وكذا التعاونيات الحرفية التي لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي خمسة عشر

<sup>1</sup> - القانون رقم 25/91، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 65، الصادرة في 18 ديسمبر 1991.

<sup>2</sup> - محمد رحوني، مصادر ميزانية مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 01، العدد 01، جامعة أدرار، الجزائر، 2013، ص 187.

<sup>3</sup> - القانون رقم 14/16، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 29 ديسمبر 2016.

<sup>4</sup> - انظر المواد 21 و23 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، طبعة 2020، متوفر على الموقع الإلكتروني: [www.mdfdgi.gov.dz](http://www.mdfdgi.gov.dz)، ص 11، تاريخ الإطلاع: 24 أبريل 2020، بتوقيت: 21:10.

<sup>5</sup> - انظر المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، طبعة 2020، المرجع السابق، ص 33، والمادة 37 من الأمر رقم 14/16، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، المرجع السابق، ص 22.

<sup>6</sup> - القانون رقم 24/06، المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة في 27 ديسمبر 2006.

<sup>7</sup> - الأمر رقم 14/19، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية، العدد 81، الصادرة في 30 ديسمبر 2019.

مليون (15.000.000) دينار جزائري، باستثناء تلك التي اختارت نظام فرض الضريبة على حسب الربح الحقيقي؛ ويحدد معدل هذه الضريبة بنسبة 05 % فيما يتعلق بأنشطة الإنتاج وبيع السلع، وبنسبة 12 % فيما يخص الأنشطة الأخرى<sup>1</sup>؛ في حين تقدر حصة الجماعات المحلية من ناتج الضريبة الجزائرية الوحيدة كما يلي<sup>2</sup>:

- حصة البلدية 40.25 %؛

- حصة الولاية 05 %.

**4- الضريبة على الثروة:** تعد من الضرائب المباشرة، وقد تم استحداثها بموجب نص المادة 31 من قانون المالية لسنة 1994 تحت مسمى الضريبة على الأملاك، وقد تعديلتها بموجب نص المادة 13 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020<sup>3</sup> لتصبح تحت مسمى الضريبة على الثروة، حيث يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يتواجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأموالهم الموجودة بالجزائر أو خارجها، والأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأموالهم الموجودة بالجزائر، وكذا الأشخاص الطبيعيون الذين يتواجد مقرهم الجبائي بالجزائر ولا يجوزون أملاكاً بحسب عناصر مستوياتهم المعيشي، والذين تختلف كيفية خضوعهم للضريبة بحسب وضعية مقرهم الجبائي والأملاك التي يجوزونها، إذ يتحدد وعاء الضريبة على الثروة في مجموع الأملاك العقارية والمنقولة والحقوق والقيم المملوكة للأشخاص الطبيعيين، على أن تحدد وتختلف نسبة الضريبة وفق السلم التصاعدي بحسب القيمة الصافية لهذه الأملاك والحقوق والقيم وذلك من 100.000.000 دج إلى ما فوق 450.000.000 دج<sup>4</sup>، في حين تقدر حصة الجماعات المحلية من عائدات هذه الضريبة بنسبة 30 % تعود لفائدة ميزانيات البلديات<sup>5</sup>.

**5- الضريبة على الدخل الإجمالي (صنف الربوع العقارية):** يقصد بهذه الربوع مجموع المداخل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، والناتجة عن إيجار المحلات التجارية والصناعية غير المجهزة بالعتاد، وكذا الإيرادات الناتجة عن إيجار الأملاك غير المبنية بما فيها الأراضي الفلاحية، وعن إيجار الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني<sup>6</sup>، وتبعاً لذلك تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على مداخل الأشخاص الطبيعيين من هذه الأملاك تسمى "الضريبة على الدخل

<sup>1</sup> - انظر المواد 282 مكرر، 282 مكرر 01، و282 مكرر 04 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، طبعة 2020، المرجع السابق، ص 65.

<sup>2</sup> - انظر المادة 282 مكرر 05 من نفس القانون، ص 65.

<sup>3</sup> - القانون رقم 07/20، المؤرخ في 04 جوان 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 33، الصادرة في 04 جوان 2020.

<sup>4</sup> - انظر المواد من 274 إلى 28 مكرر 15 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، طبعة 2020، المرجع السابق، ص ص 62-64.

<sup>5</sup> - انظر المادة 282 من نفس القانون، ص 64، والمادة 13 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020، المرجع السابق، ص 08.

<sup>6</sup> - إبراهيم يامة، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص 255، وينظر كذلك: المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، طبعة 2020، المرجع السابق، ص 10.

الإجمالي" (صنف الربوع العقارية)<sup>1</sup>، حيث تفرض هذه الضريبة أساسا على الدخل الصافي الإجمالي للمكلفين بالضريبة والمحدد وفقا لأحكام المواد من 85 إلى 98 من هذا القانون، على أن تحدد وتختلف نسبة الضريبة وفق السلم التصاعدي بحسب قيمة الدخل الخاضع للضريبة وذلك من 120.000 دج إلى أكثر من 1.440.000 دج<sup>2</sup>؛ على أن تقدر حصة الجماعات المحلية من ناتج هذه الضريبة بنسبة 50 % تعود لفائدة ميزانية البلديات حسب قانون المالية التكميلي لسنة 2008<sup>3</sup>.

**6- الرسم الصحي على اللحوم (الرسم على الذبح):** لقد تم استحداث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1970<sup>4</sup>، وقد خضع لعدة تعديلات لاسيما تغيير تسميته من الرسم على الذبح إلى الرسم الصحي على اللحوم بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2007<sup>5</sup>، حيث يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات فيما يتعلق بذبح الحيوانات الموجهة للاستهلاك والمتمثلة في الخيليات، الجمليات، البقرات، الضأنات، والعزريات، ويكون واجب الأداء على مالك اللحوم أثناء الذبح، أما إذا لم يكن هذا المالك بتاجر وقام بعملية الذبح بواسطة تاجر، فإن هذا الأخير يكون مسؤول بصفة تضامنية مع المالك على دفع الرسم<sup>6</sup>، في حين تم تحديد تعريفه الرسم الصحي على اللحوم ب 10 دج للكيلوغرام الواحد من اللحوم تقدر حصة البلدية منها ب 8.5 دج، فيما تعود الحصة المتبقية لفائدة صندوق حماية الصحة الحيوانية<sup>7</sup>.

إضافة إلى هذه الموارد الجبائية التي تستفيد الجماعات المحلية من عائداتها وتشترك فيها مع الدولة أو هيئات أخرى، فإنه يوجد أيضا عدة رسوم من هذا النوع تتمثل أهمها في الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات الطابع الصناعي والذي تخصص نسبة 16 % من عائداته لفائدة البلديات، الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم

<sup>1</sup> - انظر المادة 01 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، طبعة 2020، المرجع السابق، ص 10.

<sup>2</sup> - انظر المادة 104 من نفس القانون، ص 24.

<sup>3</sup> - انظر المادة 02 من الأمر رقم 02/08، المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة في 27 جويلية 2008، ص 03.

<sup>4</sup> - الأمر رقم 107/69، المؤرخ في 31 ديسمبر 1969، المتضمن قانون المالية لسنة 1970، الجريدة الرسمية، العدد 110، الصادرة في 31 ديسمبر 1969.

<sup>5</sup> - انظر المادة 05 من الأمر رقم 03/07، المؤرخ في 24 جويلية 2007، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادرة في 25 جويلية 2007، ص 06.

<sup>6</sup> - انظر المواد 446 و 447 من قانون الضرائب غير المباشرة، طبعة 2020، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، متوفر على الموقع الإلكتروني: [www.mdfgi.gov.dz](http://www.mdfgi.gov.dz)، ص 54، تاريخ الإطلاع: 03 أكتوبر 2021، بتوقيت: 22:15.

<sup>7</sup> - انظر المادة 21 من الأمر رقم 01/09، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 26 جويلية 2009، ص 08.

والذي تخصص نسبة 34 % من عائداته لفائدة البلديات إذا كانت هذه المواد مصنوعة داخل التراب الوطني<sup>1</sup>، الرسم على الأطر المطاطية الجديدة والذي تخصص نسبة 25 % من عائداته لفائدة البلديات<sup>2</sup>... إلخ.

من خلال استعراض مختلف الموارد الجبائية التي تستفيد الجماعات المحلية من عائداتها سواء لوحدها بصفة كلية، أو بصفة جزئية بالاشتراك مع الدولة أو بعض الهيئات الأخرى، يلاحظ أنه على الرغم من أهمية واتساع هذه الموارد والإصلاحات الجبائية التي شهدتها منذ 1992، إلا أنها تبقى محدودة وضعيفة لا ترقى لتغطية العجز المالي وتمويل الأعباء اليومية ومختلف النفقات المحلية لهذه الوحدات<sup>3</sup>، وذلك نتيجة عدة عوامل من أهمها استحواذ وهيمنة الدولة على أغلب عائدات الضرائب والرسوم ذات المردودية كالرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة، وكذا التهرب والغش الضريبيين... إلخ.

### الفرع الثاني: الموارد الذاتية غير الجبائية

بالإضافة إلى المواد الجبائية السالفة الذكر، فإن الجماعات المحلية تمتلك أيضا موارد مالية ذاتية غير جبائية، والتي من شأنها تمويل ميزانيتها وتغطية الأعباء والانشغالات التنموية المكلفة بها على المستوى المحلي، وكذا تعزيز استقلاليتها المالية عن السلطة المركزية، حيث تتمثل هذه الموارد استنادا للنصوص القانونية المعمول بها في تلك الإيرادات الناتجة عن توظيف الجماعات المحلية للإمكانات والموارد المرتبطة بتسيير واستغلال الأملاك التي تحوزها، وعن اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تمويل ميزانيتها، والتي يمكن تصنيفها إلى عائدات الأملاك (أولا)، عائدات مقابل الخدمات (ثانيا)، والتمويل الذاتي (ثالثا).

#### أولا: عائدات الأملاك

هي تلك المداخيل المالية التي يمكن أن تتحصل عليها الجماعات المحلية وخاصة البلدية مقابل توظيف الأملاك التابعة لها واستفادة الأفراد من خدماتها سواء عن طريق البيع أو الإيجار<sup>4</sup>؛ وباعتبار الجماعات المحلية أشخاص معنوية عامة تتمتع بالاستقلالية المالية فقد حولها المشرع امتلاك العديد من الأملاك العقارية والمنقولة، وكذا صلاحية

<sup>1</sup> - انظر المواد 62، 63، 64، 65 و66 من القانون رقم 11/17، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، المرجع السابق، ص 30-31.

<sup>2</sup> - انظر المادة 60 من القانون رقم 16/05، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة في 31 ديسمبر 2005، ص 23.

<sup>3</sup> - نور الدين يوسف، المرجع السابق، ص 54، وينظر كذلك: زين الدين عماري، المرجع السابق، ص 105.

<sup>4</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، مرجع سابق، ص

تسيير واستغلال هذه الأملاك قصد تمويل ميزانيتها وتنمية مواردها المالية الذاتية، لاسيما بعد صدور القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

**1- مشتملات أملاك الجماعات المحلية:** استنادا لمبدأ ازدواجية الأملاك الوطنية المقرر في الدستور، فإن الأملاك التابعة للجماعات المحلية تتكون من أملاك عمومية وأملاك خاصة<sup>1</sup>، وتبعاً لذلك فإنه طبقاً لنص المادة 02 من القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية<sup>2</sup> المعدل والمتمم، تشتمل الأملاك الوطنية التي تحوزها الجماعات المحلية في شكل ملكية عمومية وخاصة على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، وتتكون أساساً من الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية والأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.

**أ- الأملاك العمومية:** تصنف هذه الأملاك على أنها غير منتجة للمداخيل، لكونها مخصصة للاستعمال العام للجمهور وتحقيق النفع العام، وتخضع لقواعد حماية خاصة للمحافظة عليها وضمان المساواة في استفادة الأفراد من خدماتها، بحيث لا يمكن التصرف فيها سواء بالبيع أو الإيجار ولا يمكن الحجز عليها ولا يمكن اكتسابها بالتقادم، كما تخضع لمبدأ المجانية كأصل عام باستثناء بعض الرسوم الرمزية التي تفرض عند الاستفادة من بعض الأملاك العامة كزيارة الحدائق، والمتاحف... إلخ، والتي توجه أساساً لتغطية نفقات تسيير وصيانة هذه الأملاك وليس تمويل ميزانية الجماعات المحلية<sup>3</sup>؛ هذا وقد تم تقسيم الأملاك العمومية للجماعات المحلية إلى صنفين وهما الأملاك العمومية الطبيعية كشواطئ البحر، المجال الجوي، الثروة الغابية، الثروات والموارد الطبيعية... إلخ، وكذا الأملاك العمومية الاصطناعية كالسكك الحديدية، المطارات، الموانئ، الطرق العامة... إلخ<sup>4</sup>.

**ب- الأملاك الخاصة:** تصنف هذه الأملاك على أنها منتجة للمداخيل، حيث تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، ويترتب على استغلالها موارد مالية موجهة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، وبخلاف الأملاك العمومية فإن الأملاك الخاصة يمكن للجماعات المحلية التصرف فيها مثل تصرف الأفراد في ممتلكاتهم كالبيع والإيجار والتنازل قصد تحقيق أرباح ومداخيل ذاتية، وبالتالي فإن عائدات الأملاك تتعلق غالباً بالأملاك الخاصة للجماعات المحلية؛ وتشمل هذه

<sup>1</sup> - انظر المادة 22 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 10، والمادة 157 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 22.

<sup>2</sup> - القانون رقم 30/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

<sup>3</sup> - لحضر عبرات، مكانة الضرائب والرسوم ضمن ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلدية الأغواط -، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الأغواط، الجزائر، 2010/2009، ص 83 - 84.

<sup>4</sup> - انظر المواد 14، 15 و 16 من القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1665، والمادة 158 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 22.

الأماك طبقا لأحكام القانون رقم 30/90 المتعلق بالأماك الوطنية المعدل والمتمم، وكذا القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية مختلف الأماك العقارية والمنقولة التي تملكها الجماعات المحلية ملكية خاصة وتمثل في العقارات المبنية وغير المبنية والمنقولات غير المصنفة ضمن الأماك العمومية، العقارات والمحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي، الهبات والوصايا، الحقوق والقيم المنقولة... إلخ<sup>1</sup>.

**2- أنواع عائدات أملاك الجماعات المحلية:** نظرا للأهمية التي أولاها المشرع لأماك الجماعات المحلية وخاصة أملاك البلدية بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، أين تم التفصيل في محتواها والحث على إحصائها وجردها في سجلات خاصة سواء كانت أملاك عقارية أو منقولة<sup>2</sup> وعلى تميمها لتحصيل موارد مالية ذاتية من شأنها تمويل ميزانيتها ذاتيا، حيث يتعين على المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 163 من هذا القانون القيام باتخاذ التدابير اللازمة بصفة دورية لتتمين الأماك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية؛ وفي هذا الإطار فإن العائدات المتأتية من تميم واستغلال أملاك الجماعات المحلية تتمثل في عائدات الإيجار، وعائدات البيع، وعائدات شغل الأماك العمومية.

**أ- عائدات الإيجار:** يعد الإيجار من أكثر الأساليب التي تعتمد عليها الجماعات المحلية وخاصة البلديات في توظيف أملاكها العقارية والمنقولة، وذلك من خلال استفادة الغير من هذه الأماك مقابل دفع مبالغ مالية غالبا ما تكون سنوية وتختلف باختلاف طبيعة وحجم الملك والغرض من إيجاره، حيث منح المشرع للجماعات المحلية صلاحية تأجير أملاكها الخاصة في إطار الاختصاصات المخولة لها طبقا لنص المادة 90 الفقرة 02 من القانون رقم 30/90 المتعلق بالأماك الوطنية المعدل والمتمم، سواء تعلق الأمر بإيجار الأماك العقارية أو المنقولة<sup>3</sup>.

**- إيجار الأماك العقارية:** تتمثل أهم الأماك العقارية التي يمكن للجماعات المحلية إيجارها للغير بمقابل مالي في المحلات ذات الاستعمال السكني، المحلات ذات الاستعمال التجاري والمهني والحرفي، الأسواق اليومية والأسبوعية، مواقف السيارات، أماكن الحجز العمومي، مستودعات التخزين، غرف التبريد، حدائق التسلي، المعارض، المخيمات الصيفية،... إلخ.

<sup>1</sup> - انظر المواد 17، 18، 19 و 20 من القانون رقم 30/90 المتعلق بالأماك الوطنية، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1665 - 1667.

<sup>2</sup> - انظر المواد 160، 161، و 162 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 23.

<sup>3</sup> - رضوان عايلي، أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية، مجلة المفكر، المجلد 09، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص 511.

- إيجار الأملاك المنقولة: تتمثل أهم الأملاك المادية المنقولة محل الإيجار من طرف الجماعات المحلية في مختلف مكونات العتاد المتنقل التي تتمتع به الحظيرة المحلية، لاسيما العتاد والتجهيزات الخاصة بالأشغال العمومية كالجرافات والشاحنات... إلخ، وكذا وسائل ومعدات الري والنقل والتوصيل كالحافلات والجرارات... إلخ.

وطبقا للمنشور الوزاري رقم 842 المؤرخ في 07 سبتمبر 1994 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، فإن عمليات إيجار الأملاك العقارية والمنقولة والتنازل عنها لفائدة الغير لمدة زمنية مقابل عوائد مالية تعود لميزانية الجماعات المحلية تكون بموجب مداولة للمجالس المحلية المنتخبة ووفق عقد ودفتر شروط نموذجي يتضمن حقوق والتزامات الجماعة المحلية والمستأجر<sup>1</sup>.

ب- عائدات البيع: بالإضافة إلى الإيجار، تملك الجماعات المحلية صلاحية بيع الأملاك العقارية والمنقولة التي تندرج ضمن أملاكها الخاصة كالأراضي الفلاحية والمحلات التجارية والسيارات والمركبات... إلخ، والتي تم استهلاكها خلال المدة القانونية اللازمة، مقابل الحصول على مبالغ مالية معتبرة لتمويل ميزانيتها، غير أن عملية البيع تتم عن طريق المزاد العلني قصد فتح المجال وضمان المساواة بين المتنافسين وكذا لتمكين الجماعات المحلية من الحصول على أكبر قيمة مالية مقابل البيع<sup>2</sup>؛ غير أنه نظرا لأهمية هذه الأملاك وخطورة عملية بيعها والتنازل عنها نهائيا فإن المشرع من خلال قانون المالية لسنة 2016 قد أقر بعدم إمكانية تنازل الجماعات المحلية عن أملاكها الخاصة إلا بموجب مداولة للمجلس المحلي المنتخب والمصادقة عليها من طرف السلطة الوصية<sup>3</sup>؛ وما يلاحظ أن المشرع في تعديل قانون الأملاك الوطنية سنة 2008<sup>4</sup> قد استعمل مصطلح التنازل بدل مصطلح البيع الوارد في القانون رقم 30/90، على الرغم من أن كلا المصطلحين يعد ناقلا للملكية نهائيا من الجماعة المحلية إلى الغير<sup>5</sup>.

وتبعاً لما سبق ذكره، ففي تقديرنا نرى أنه من المستحسن على الجماعات المحلية الاعتماد أكثر على آلية إيجار أملاكها بدل بيعها والتنازل عنها للغير، كون الإيجار يكفل بقاء الملكية لهذه الهيئات من جهة ويوفر لها مداخيل دورية ومنظمة من شأنها تعزيز الموارد الذاتية لها لاسيما في حال تهمين هذه الأملاك وجردها وصيانتها وتحيين أسعار إيجارها

<sup>1</sup> - بن عثمان شويخ، المرجع السابق، ص 100.

<sup>2</sup> - عبد الحليل دلاي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، مرجع سابق، ص 407.

<sup>3</sup> - فريد سايح، أثر عجز ميزانيات البلديات على تمويل التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2017/2018، ص 108.

<sup>4</sup> - انظر المادة 26 من القانون رقم 14/08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008، ص 17.

<sup>5</sup> - رضوان عايلي، المرجع السابق، ص 512.

واستغلالها من جهة أخرى، بخلاف البيع الذي وعلى الرغم من عائداته المعتبرة إلا أنه يعد إجراء ناقل للملكية يجرم الجماعات المحلية من مصادر تمويل مستمرة.

وعلى الرغم من تعدد واتساع أملاك الجماعات المحلية المنقولة والعقارية التي قد تغنيها عن الاستعانة بالموارد الخارجية، إلا أن عائدات هذه الأملاك تشهد ضعفا كبيرا منذ عدة سنوات، ولا تمثل سوى 10% أو أقل من الموارد الذاتية للجماعات المحلية، وذلك نتيجة عدة عوامل لاسيما الإهمال وعدم الاهتمام بمختلف الأملاك المنتجة للمداخيل على المستوى المحلي، سواء من حيث تعدادها أو النقائص التي تشوبها أو أسعار استغلالها وإيجارها التي لظالما كانت ولازالت بالمبالغ الرمزية عوض المبالغ الحقيقية المعمول بها في القطاع الخاص، وكذا صعوبة تحصيل عائداتها من الغير، ناهيك عن عمليات البيع والتنازل عن العديد من العقارات والمنقولات... إلخ<sup>1</sup>.

**ج- عائدات شغل الأملاك:** هي تلك العائدات المالية المتأتية من استثمار واستغلال أحد الخواص لجزء من الأملاك العمومية التابعة للبلدية أو الولاية لممارسة نشاط معين، فالأصل العام أن الأملاك العامة مخصصة للاستعمال الجماعي للأفراد وبالجمان، إلا أنه استثناءا يمكن الترخيص لأحد الأفراد باستغلال جزء من هذه الأملاك دون غيره مقابل دفع مبلغ مالي يطلق عليه بالاستعمال الخاص للأملاك العمومية.

وطبقا لأحكام القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم، والمرسوم التنفيذي رقم 427/12 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة<sup>2</sup>، فإن هذا الاستعمال يكون بموجب قرار إداري صادر عن سلطة محلية مختصة يتخذ شكل عقد إداري وحيد الطرف له صورتين بحسب طبيعة الاستعمال إما تكون رخصة طريق أو رخصة وقوف<sup>3</sup>.

**- رخصة الطريق:** طبقا لنص المادة 64 من القانون رقم 30/90 السالف الذكر والمادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 427/12 السالف الذكر، فإن رخصة الطريق هي تلك الرخصة التي يتم بموجبها الترخيص لأحد الأفراد باستعمال وشغل جزء من الأملاك العمومية المخصصة للاستعمال الجماعي، شغلا خاصا مع إقامة مشتملات على أرضيتها، وتنجر عنها أشغال تغير من أساس وطبيعة هذه الأملاك المشغولة، حيث تتولى السلطة المكلفة بتسيير

<sup>1</sup> - أحمد حرير، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2021/2020، ص 231.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 427/12، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 69، الصادرة في 19 ديسمبر 2012.

<sup>3</sup> - انظر المادة 64 من القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1674، والمادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 427/12 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، المرجع السابق، ص 28.

الأماك العمومية تسليم أو رفض تسليم رخصة الطريق، في حين يتولى تسليم هذه الرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بقرار إذا كان مرفق الأماك العمومية لا تتولاه سلطة إدارية أخرى، ويحدد سند الشغل المسلم مدة الرخصة حسب طبيعة النشاط والمنشآت المرخص بها وأهمية الاستثمارات ومدة اهتلاكها<sup>1</sup>؛ ومن أمثلة رخصة الطريق الترخيص لأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاصة بشغل جزء من الأماك العمومية وتغيير أساسها كحفر الآبار أو مد أنابيب الماء أو الغاز، أو وضع أكشاك، وذلك مقابل دفع أتاوة خلال مدة الاستعمال.

**- رخصة الوقوف:** طبقا لنص المادة 71 من المرسوم رقم 427/12 السالف الذكر، فإن رخصة الوقوف هي تلك الرخصة التي يتم بموجبها الترخيص لأحد الأفراد باستعمال وشغل جزء من الأماك العمومية المخصصة للاستعمال الجماعي شغلا خاصا دون إقامة مشتملات في أرضيتها بخلاف رخصة الطريق، حيث تتولى السلطة الإدارية المكلفة بأمن المرور عبر مرفق الأماك العمومية المعني تسليم أو رفض تسليم رخصة الوقوف، في حين يتولى تسليم هذه الرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار فيما يخص الطرق البلدية أو فيما يخص الطرق الوطنية أو الولائية الواقعة داخل التجمعات السكنية، أو الوالي بموجب قرار فيما يخص الطرق الوطنية أو الولائية الواقعة خارج التجمعات السكنية؛ ومن أمثلة رخصة الوقوف الترخيص للأفراد بشغل جزء من الأماك العمومية لركن سياراتهم دون غيرهم، أو عرض بضائع في الأرصفة مقابل دفع أتاوة خلال مدة الاستعمال.

ومن حيث مضمونهما فإن رخصة الطريق ورخصة الوقوف تحددان الشروط التقنية والمالية للشغل المؤقت ومدته والعقوبات المطبقة من خلاله، كما يخول للسلطات المانحة للرخصة إبطال الرخصة أو سحبها وفقا لنفس الأشكال التي سلمت بموجبها، في حين تدفع أتاوة شغل الأماك العمومية شغلا خاصا لفائدة الشخص العمومي الذي سلم رخص الوقوف، ولفائدة الشخص العمومي مالك مرفق الملك العمومي المعني بالنسبة لرخصة الطريق<sup>2</sup>.

### ثانيا: عائدات مقابل الخدمات

يقصد بها مجموع الموارد المالية التي تتحصل عليها الجماعات المحلية مقابل تقديمها خدمات للجمهور، وذلك من خلال قيامها بعمليات ذات طابع صناعي أو تجاري أو خدماتي في إقليمها<sup>3</sup>، والتي تتمثل أهمها فيما يلي:

<sup>1</sup> - انظر المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 427/12 الذي يحدد شروط وكميات إدارة وتسيير الأماك العمومية والخاصة التابعة للدولة، المرجع السابق، ص 29.

<sup>2</sup> - انظر المادة 73 من نفس المرسوم، ص 29.

<sup>3</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، مرجع سابق، ص 406.

**1- حقوق الوزن والقياس والكيل:** تتمثل هذه الحقوق في العائدات المالية التي تحصل عليها الجماعات المحلية مقابل تقديم خدمات الوزن والقياس والكيل للغير سواء تعلق الأمر بالشاحنات أو البضائع... إلخ، حيث يخول للجماعات المحلية تأسيس مكاتب عمومية في إقليمها تخص الوزن والقياس والكيل، وفي هذه الحالة يتم فرض حقوق على مختلف المبيعات في الأسواق والموانئ والساحات والأماكن العمومية التي تستخدم فيها وسائل الوزن والقياس والكيل التابعة لهذه الهيئات.

**2- عائدات الحظائر والمتاحف العمومية:** تشمل هذه العائدات مختلف الموارد المالية التي تحصل عليها الجماعات المحلية مقابل حراسة ممتلكات الغير الموضوعة في الحظائر التابعة لها، وكذا مقابل زيارة متاحف العمومية الموجودة في إقليمها، على الرغم من أن مبالغ هذه الزيارات غالبا ما تكون رمزية تخصص لصيانة وتسيير المتاحف.

**3- حاصل المستودع العام للمحجوزات (حقوق المحجوزات):** تحصل الجماعات المحلية أيضا على مبالغ مالية مقابل حراسة ورعاية الممتلكات المحجوزة للأفراد من طرف السلطات العمومية كالسيارات، الحيوانات... إلخ، والموضوعة في مستودعات عامة تعود للجماعات المحلية، على أن تحدد التعريف المفروضة على المحجوزات من طرف المجالس المحلية المنتخبة.

**4- حقوق التخزين في المستودعات الجمركية:** هي تلك الحقوق التي تحصل عليها الجماعات المحلية مقابل تخزين البضائع التابعة لإدارة الجمارك خاصة المحجوزة منها، حيث يمكن للبلديات إقامة مستودعات لاستقبال هذه البضائع والتكفل بحراستها وحمايتها، وتتقاضى بموجبها مبالغ مالية يتولى المجلس الشعبي البلدي تحديدها بتعريفها بموجب مداولة تصادق عليها السلطة الوصية<sup>1</sup>.

وبالإضافة إلى هذه العائدات والحقوق، تحصل الجماعات المحلية أيضا على موارد مالية مقابل تقديمها للعديد من الخدمات على المستوى المحلي، من بينها حقوق الزيارة والدمغة، الرسوم الجنائية، حقوق استعمال واستغلال غرف التبريد التابعة للبلدية، حقوق استغلال المذابح البلدية... إلخ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - ياقوت قديد، محمد بوقانديل، دور الإيرادات غير الجبائية في تعبئة الموارد المحلية للبلدية، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد 02، العدد 01، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018، ص 337.

<sup>2</sup> - كمال لحول، إشكالية تعبئة الموارد المالية للبلدية بين الواقع وسبل التفعيل، مجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 07، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017، ص 194.

## ثالثا: التمويل الذاتي (الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار)

بالإضافة إلى عائدات الأملاك والعائدات مقابل الخدمات، تمتلك الجماعات المحلية مصدر تمويل ذاتي غير جبائي يشمل العلاقة بين فرعي ميزانياتها، مضمونه الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير لتغطية جزء من نفقات قسم التجهيز والاستثمار داخل نفس ميزانية الجماعة المحلية طبقا لنص المادة 179 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>1</sup> والمادة 158 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>2</sup>، ويعد هذا الاقتطاع إجباري وضروري يتم كل سنة مالية وبصفة دورية ومنتظمة، إذ يهدف إلى ضمان التمويل الذاتي للجماعات المحلية قصد تمكينها من تحقيق الحد الأدنى من الاستثمار تمويل التنمية المحلية في إقليمها، لاسيما تمويل العمليات المتعلقة بصيانة المنشآت الاقتصادية والاجتماعية، وكذا العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطنين والحفاظ على التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية<sup>3</sup>.

وطبقا للنصوص التنظيمية المعمول بها، فإن نسبة الاقتطاع تتحدد بحوالي 10 % من إيرادات قسم التسيير تخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار سواء بالنسبة لميزانية البلدية أو الولاية، والتي يتم تقديرها سنويا على أساس قيمة وأهمية هذه الإيرادات لاسيما الموارد الجبائية وكذا عائدات الأملاك وعائدات الاستغلال، بالإضافة إلى إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الموجهة لتمويل قسم التسيير في ميزانية هذه الهيئات.

غير أنه طبقا لأحكام المرسوم رقم 145/67 المتعلق بالاقتطاع من إيرادات قسم التسيير<sup>4</sup>، نجد أن نسبة الاقتطاع السالفة الذكر تبقى قابلة للارتفاع خلال السنة المالية بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية، وذلك عبر الميزانية الإضافية من خلال استعمال الكل أو الجزء من فائض إيرادات قسم التسيير بعد تعديل تقديرات الإيرادات والمصاريف وضم نتائج السنة المالية السابقة، أو عن طريق رخص خصوصية بمساعدة فائض إيرادات قسم التسيير للميزانية الإضافية المحتمل تعديلها بواسطة رخص خصوصية للإيرادات والمصاريف المتخذة منذ التصويت على هذه الميزانية، وذلك بعد وجوب استطلاع رأي أمين الخزينة البلدي مسبقا

<sup>1</sup> - تنص المادة 179 الفقرة 03 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: "يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار".

<sup>2</sup> - تنص المادة 158 الفقرة 03 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه: "يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار وفقا للشروط التي يحددها التنظيم".

<sup>3</sup> - وسيلة سبتي، عيسى حجاب، مسعودة ردا، الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 08، العدد 01، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2019، ص ص 205 - 206.

<sup>4</sup> - المرسوم رقم 145/67، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية، العدد 71، الصادرة في 31 أوت 1967.

(المحصل البلدي سابقا) حول الوجود الحقيقي لهذا الفائض، وإدراجه ضمن مداوات المجلس المحلي المنتخب ومصادقة السلطة الوصية<sup>1</sup>.

وباعتبار أن قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الجماعات المحلية مخصص أساسا لتغطية برامج ومشاريع التنمية المحلية، فإن الهدف من هذا الاقتطاع هو تمويل ما أمكن من هذه البرامج والمشاريع التي من شأنها سد وتلبية الاحتياجات والمتطلبات التنموية للمواطنين على المستوى المحلي في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك فإن التمويل الذاتي بالاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، يعد وسيلة التمويل الوحيدة التي تتصرف فيها الجماعات المحلية ومجالسها المحلية المنتخبة بكل حرية سواء من حيث اقتراح البرامج والمشاريع الممولة بهذا الاقتطاع وتحديد طبيعتها، أو من حيث توزيع الأغلفة المالية على هذه البرامج والمشاريع<sup>2</sup>.

وتكمن أهمية التمويل الذاتي في كونه يربط بين قسمي ميزانية الجماعات المحلية من خلال الاقتطاع من قسم التسيير لتغطية بعض نفقات قسم التجهيز والاستثمار، الأمر الذي من شأنه دفع الجماعات المحلية إلى اعتماد أسلوب الادخار من إيرادات قسم التسيير خاصة ما تعلق بالنفقات غير الضرورية لتمويل قسم التجهيز والاستثمار في مختلف البرامج والمشاريع التنموية ذات الأولوية، وبالتالي السماح للمجالس المحلية المنتخبة بوضع خطة للتدفقات المالية والإعانات خاصة على مستوى البلديات، كما أن هذا الاقتطاع يعد وسيلة تمويلية مكملة للبرامج القطاعية الممركزة وغير الممركزة للتنمية وللمخططات البلدية للتنمية، خصوصا في ظل الحرية المطلقة للجماعات المحلية ومجالسها المنتخبة في التصرف في مبالغ الاقتطاع، مما يسمح ببرمجة وتمويل المشاريع التنموية الضرورية حسب الأولوية وفقا للعجز المسجل في القطاعات الحيوية كالتعليم، الصحة، المياه الصالحة للشرب... إلخ، وكذا التقليل من الاعتماد الكلي على إعانات الدولة وميزانيتها العامة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المواد 02 و03 من المرسوم رقم 145/67 المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، المرجع السابق، ص 1061.

<sup>2</sup> - نور الدين بلقليل، المرجع السابق، ص 160.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 161.

## المطلب الثاني

## الموارد المالية الخارجية

إلى جانب الموارد المالية الذاتية، وفي ظل محدوديتها وعدم كفايتها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، فإن هذه الأخيرة تتوفر على موارد مالية خارجية هامة ومتنوعة تتأتى من مصادر تمويل غير ذاتية، بحيث تعمل على دعم الجماعات المحلية لاسيما تلك المتضررة من الناحية المالية والعاجزة عن ممارسة مهامها ومختلف الأنشطة المحلية المكلفة بها، سواء في مجال التسيير أو في مجال التجهيز والاستثمار، وتهدف إلى تقليص الفوارق المالية والجهوية بين هذه الهيئات وتمويل البرامج والمشاريع التنموية في مختلف المجالات الحيوية<sup>1</sup>، وقد أضحت هذه الموارد الممول الرئيسي للتنمية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما البلديات النائية والمعزولة منها التي تعاني ضعفا من حيث مصادر تمويلها الذاتية سواء الجبائية وغير الجبائية؛ وبالرجوع إلى القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، نجد أن المشرع قد حول للجماعات المحلية امتلاك العديد من الموارد المالية الخارجية يمكن تصنيفها إلى موارد خارجية دورية (الفرع الأول)، وموارد خارجية غير دورية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: الموارد المالية الخارجية الدورية

هي تلك الموارد المالية التي تتحصل عليها الجماعات المحلية من مصادر تمويل غير ذاتية، وتتميز بكونها موارد دورية تتحصل عليها هذه الهيئات كل سنة مالية، خاصة بالنسبة للبلديات النائية والفقيرة التي تشهد ميزانيتها وضعيفة مالية صعبة سواء في قسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار، وتتخذ هذه الموارد طابع الإعانات لتمثل أساسا في إعانات الدولة (أولا)، إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (ثانيا)، وإعانات ميزانية الولاية (ثالثا).

## أولا: إعانات الدولة

تعد هذه الإعانات من أهم مصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية في ظل عدم كفاية مواردها الذاتية في تغطية الأعباء ودعم البرامج والمشاريع التنموية لاسيما على مستوى البلديات النائية والفقيرة، حيث تتلقى الجماعات المحلية إعانات مالية سنوية من الدولة في شكل مساعدات تأخذ بعين الاعتبار الفوارق الموجودة بين إيرادات هذه الهيئات وعدم كفايتها لتغطية النفقات الإلزامية والضرورية المرتبطة بالمهام المنوطة بها على المستوى المحلي، وللتفصيل في هذه الإعانات يتعين تعريفها، وإبراز أهدافها، ثم تحديد أنواعها.

<sup>1</sup> - لحضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 05، العدد 07، جامعة بسكرة، الجزائر، 2005، ص 08.

**1- تعريف إعانات الدولة:** يطلق على هذه الإعانات أيضا بالتمويل المركزي وبالإعانات الحكومية، وتعرف على أنها تلك المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة سنويا لفائدة الجماعات المحلية قصد المساهمة في تغطية أعبائها المالية المرتبطة بتلبية احتياجات ومتطلبات مواطنيها على المستوى المحلي، وتحقيق نوع من التوازن في ميزانياتها، وتقليص الفوارق المالية فيما بينها<sup>1</sup>؛ أو هي تلك المساعدات المالية التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية سنويا لتغطية العجز الحاصل في ميزانياتها المحلية وتمكينها من تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها السنوية ومن ممارسة مهامها في تلبية الخدمات العمومية المحلية<sup>2</sup>؛ كما تعرف على أنها مجموع المساعدات المالية الممنوحة من الدولة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية قصد تغطية الضعف الحاصل في الموارد المالية الذاتية لهذه الهيئات، وكذا توفير التجهيزات اللازمة لضمان السير الحسن لمصالحها المحلية، وتدعيم وتشجيع هذه الوحدات لتكثيف التنمية في أقاليمها المحلية مع الاختيارات الوطنية في مجال التنمية لاسيما المحرومة والفقيرة منها دون الالتزام بردها<sup>3</sup>.

**2- أهداف إعانات الدولة:** تعمل الدولة من خلال الإعانات المالية الممنوحة للجماعات المحلية كل سنة مالية إلى تحقيق العديد من الأهداف، تتمثل أهمها فيما يلي:

- تغطية الضعف الحاصل في حجم الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية لاسيما فيما يخص الموارد الجبائية وعائدات الأملاك والاستغلال؛
- ضمان استقرار وثبات الميزانيات المحلية وإعادة توازنها، من خلال سد العجز المالي الناجم عن الاختلال الحاصل بين ضعف الإيرادات واتساع النفقات سواء في مجال التسيير أو في مجال التجهيز والاستثمار؛
- تمكين الجماعات المحلية من تغطية أعبائها المحلية وتلبية الاحتياجات والمتطلبات الضرورية لمواطنيها لاسيما في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- التقليل من التفاوت الحاصل بين الجماعات المحلية الغنية والفقيرة من حيث الموارد المالية ومختلف الخدمات والبرامج والمشاريع التنموية<sup>4</sup>؛

<sup>1</sup> - صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع وآفاق-، مرجع سابق، ص 71.

<sup>2</sup> - بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص 94.

<sup>3</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 59.

<sup>4</sup> - أحمد حرير، المرجع السابق، ص 235 - 236.

- ضمان إتمام وتكاملة عملية تمويل الجماعات المحلية تبعا لاحتياجات كل سنة مالية، والتكفل بالاحتياجات والمتطلبات المحلية المتزايدة التي تتطلب موارد مالية أكبر لسدها خاصة في مجال التنمية؛
- تحضير الجماعات المحلية للانخراط في عمليات تجسيد مختلف البرامج والمخططات والسياسات التنموية، وكذا الأهداف المسطرة في مختلف المجالات على المستوى الوطني؛
- السماح بإنجاز المشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي لاسيما في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المحلية المستدامة، وكذا المساهمة في تنشيط وتطوير الاقتصاد المحلي<sup>1</sup>.

**3- أنواع إعانات الدولة:** تتخذ الإعانات المالية الممنوحة من طرف الدولة لفائدة الجماعات المحلية عدة صور وأنواع من حيث مضمونها والأهداف التي خصصت من أجلها، والتي يمكن تصنيفها إلى إعانات مالية موجهة لتمويل التسيير، وإعانات مالية موجهة لتمويل البرامج والمشاريع التنموية.

**أ- الإعانات الموجهة لتمويل التسيير:** هي مجموع الإعانات والمساعدات المالية الممنوحة من طرف طرف الدولة لتمويل قسم التسيير لميزانية الجماعات المحلية التي تعاني عجز ومحدودية من حيث مواردها الذاتية، بهدف تمكينها من تغطية نفقات وأعباء التسيير الضرورية والمرتبطة بممارسة مهامها في تسيير الشؤون المحلية، حيث تتخذ هذه الإعانات عدة أنواع، في حين ترتبط من حيث تقديمها بضرورة توفر مجموعة من الحالات المحددة.

**أ1- أنواع الإعانات الموجهة لتمويل التسيير:** تتخذ هذه الإعانات عدة أشكال، تتمثل أهمها فيما يلي:

- **الإعانات المالية غير المخصصة:** هي تلك الإعانات التي تمنحها الدولة إلى الجماعات المحلية كل سنة مالية، لتغطية العجز الحاصل في ميزانيتها وتمكينها من ممارسة الصلاحيات المنوطة بها وتغطية مختلف نفقاتها الضرورية على المستوى المحلي كالنفقات الإلزامية (الأجور، المشتريات، العتاد...)، وما يميز هذه الإعانات أنها تكون غير مخصصة أو مقيدة بتمويل نفقات معينة أو إنجاز برامج ومشاريع محددة، وإنما تمتلك الجماعات المحلية حرية التصرف فيها وفي مجالات إنفاقها بما يتناسب واحتياجاتها المحلية حيث يطلق عليها أيضا بالإعانات الشاملة<sup>2</sup>، وتقدر في الغالب حسب الكثافة السكانية للجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - قدور بن عيسى، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية "حالة البلديات"، مرجع سابق، ص 198.

<sup>2</sup> - أحمد حرير، المرجع السابق، ص 237.

- **الإعانات المالية الاستثنائية:** هي عبارة عن إعانات مالية ظرفية وغير دورية تمنحها الدولة لفائدة البلديات والولايات التي تشهد وجود ظروف طارئة وغير متوقعة تمر بها، سواء كانت قوة قاهرة وكوارث طبيعية (زلازل، حرائق... إلخ) أو وضعية مالية صعبة أدت إلى تسجيل العجز في ميزانيتها، حيث تهدف هذه الإعانات إلى مساعدة الجماعات المحلية وتمكينها من مواجهة هذه الظروف أو إعادة التوازن لميزانيتها، والتي لا تسمح مواردها المالية الذاتية من مواجهتها<sup>1</sup>.

- **الإعانات المالية للميزانية:** هي تلك الإعانات التي تهدف من خلالها الدولة إلى تقليل التفاوت من حيث الموارد المالية بين الجماعات المحلية على المستوى الوطني، وذلك من خلال مساعدة الجماعات المحلية الفقيرة وتعويض العجز المالي المسجل في ميزانيتها والناجم عن ضعف مواردها الذاتية، حيث ترتبط هذه الإعانات ارتباطا مباشرا بإيرادات ونفقات الجماعات المحلية، وتقدر على أساس النفقات السنوية المعتمدة من طرف هذه الوحدات وتمنح لتلك التي يكون فيها معدل نصيب الفرد من الموارد الذاتية أقل من المعدل الوطني، لذا يطلق عليها أيضا بإعانات قصور الموارد الذاتية للجماعات المحلية<sup>2</sup>.

- **الإعانات المالية التعويضية:** تتعلق هذه الإعانات بالحالات التي تقوم فيها الدولة باتخاذ إجراءات من شأنها المساس بالموارد المالية للجماعات المحلية، كإلغاء بعض الضرائب أو تخفيض النسب المفروضة عليها<sup>3</sup>، أو إلحاق بعض المهام إلى الجماعات المحلية والتي هي أصلا من مهام الدولة كالزيادة في أجور مستخدمي الجماعات المحلية، أو تسيير المدارس الابتدائية والمطاعم المدرسية... إلخ، حيث تتولى الدولة تعويض الجماعات المحلية من خلال تقديم إعانات مالية لتمكينها من مواجهة هذه الحالات والتكفل بهذه المهام، وتتأتى هذه الإعانات أيضا من خلال صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أ) 2- **حالات تدخل الدولة لتقديم الإعانات في مجال التسيير:** إن مساهمة الدولة في تقديم الإعانات المالية لتمويل قسم التسيير لميزانية الجماعات المحلية لا يكون مطلقا ليشمل كافة البلديات والولايات وفي كافة الظروف، وإنما تتقيد بحالات معينة يتم مراعاتها من طرف السلطة المركزية لتحديد الجماعات المحلية المعنية بهذه الإعانات، والتي حددها كل من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، 2021، ص 2373.

<sup>2</sup> - ياسر علاوي، المرجع السابق، ص 70، وينظر كذلك: عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 101.

<sup>3</sup> - لحضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 09.

- بالنسبة للبلدية: طبقا لنص المادة 172 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإن هذه الأخيرة تتلقى إعانات ومخصصات مالية من الدولة في مجال التسيير في حالات محددة تتمثل فيما يلي:
- عدم كفاية مداخيل البلدية مقارنة بالمهام والصلاحيات الموكلة لها والمحددة بموجب هذا القانون؛
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية؛
- تبعات التكفل بحالات القوة القاهرة لاسيما ما تعلق بالكوارث الطبيعية والنكبات كما هي محددة في هذا القانون؛
- بلوغ أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المحلية المخولة للبلدية بموجب القانون؛
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.
- بالنسبة للولاية: طبقا لنص المادة 154 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، فإن هذه الأخيرة تتلقى أيضا إعانات ومخصصات مالية من الدولة في مجال التسيير في حالات محددة تتمثل فيما يلي:
- عدم مساواة المداخيل بين الولايات على المستوى الوطني؛
- عدم كفاية مداخيل الولاية مقارنة بالمهام والصلاحيات الموكلة لها والمحددة بموجب هذا القانون؛
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية؛
- تبعات التكفل بحالات القوة القاهرة لاسيما المتعلقة بالكوارث الطبيعية والأضرار كما هي محددة في هذا القانون؛
- بلوغ الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المحلية المخولة للولاية بموجب القانون؛
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية لاسيما في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.
- ب- الإعانات الموجهة لتمويل البرامج والمشاريع التنموية: هي تلك الإعانات المالية الموجهة لتمويل قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الجماعات المحلية، والتي تتحصل عليها هذه الأخيرة من طرف الدولة كل سنة مالية لتمويل البرامج والمشاريع التنموية ذات الأولوية في أقاليمها، حيث تكون هذه الإعانات مخصصة ومقيدة بتمويل نفقات محددة، وتهدف إلى دعم الجماعات المحلية المحرومة والفقيرة التي تعاني نقص من حيث البنى التحتية ومشاريع

التنمية المحلية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بتخصيص أغلفة مالية توجه لإنجاز مشاريع جديدة أو لاستكمال مشاريع سابقة<sup>1</sup>، وغالبا ما تدرج هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية، والبرامج القطاعية غير الممركزة<sup>2</sup>.

### ثانيا: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

تعد هذه الإعانات أيضا من أهم الموارد المالية التي تتوفر عليها الجماعات المحلية، كونها معتبرة وتتأتى كل سنة مالية سواء في مجال التسيير أو التجهيز والاستثمار، والتي يتولاها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كسياسة وطنية للتضامن المالي والتوزيع المتساوي لموارد هذه الهيئات، وكمحاولة لتقليص الفوارق المالية والتنموية بينها من خلال تقريب إيرادات الجماعات المحلية الغنية من إيرادات الجماعات المحلية الغنية<sup>3</sup>، حيث يخضع هذا الصندوق حاليا إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وسيره<sup>4</sup>، وكذا أحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>5</sup>، وللتفصيل أكثر يتعين تعريف هذا الصندوق، وتحديد تنظيمه، وموارده، ثم إبراز أهم تدخلاته.

**1- تعريف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:** وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 116/14 السالف الذكر، فإن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية<sup>6</sup>، حيث يتضمن أساسا تسيير صندوقين هما صندوق التضامن للجماعات المحلية، وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وهي الصناديق التي تم إنشاءها للمساهمة في إعانة الجماعات المحلية المحرومة والمعزولة، وكذا تمويل ودعم التنمية على المستوى المحلي من خلال تجسيد التضامن المالي بين بلديات وولايات الوطن وتقليص الفوارق التنموية بينها<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - لحضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 62.

<sup>2</sup> - سيتم التفصيل في هذه المخططات والبرامج في المطلب الثالث من هذا البحث.

<sup>3</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مرجع سابق، ص 2359.

<sup>4</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2014.

<sup>5</sup> - انظر المواد 211 و 212 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 28، والمواد 176، 177، 178 و 179 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 24-25.

<sup>6</sup> - انظر المواد 02 و 03 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق، ص 04.

<sup>7</sup> - إبراهيم يامة، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 04، العدد 01، جامعة أدرار، الجزائر، 2016، ص 175-176.

2- تنظيم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: طبقا لنص المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 السالف الذكر، فإن تنظيم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من الناحية الإدارية والوظيفية وتشكيل أعضائه يتم من خلال المزج بين أسلوب التعيين وأسلوب الانتخاب، ويظهر فيما يلي:

أ- المدير العام: يعد المدير العام عبارة عن هيئة تنفيذية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، والامر بالصرف على ميزانية الصندوق، حيث يعين بموجب مرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية، ويصنف في وظيفته على أساس مدير مركزي، على أن تنهى مهامه أيضا بموجب مرسوم طبقا لقاعدة توازي الأشكال، في حين يساعده في أداء مهامه أربعة رؤساء أقسام يتم تعيينهم بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، وهو بذلك يتولى مسؤولية تسيير وإدارة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وكذا ممارسة السلطة السلمية والتأديبية على جميع المستخدمين، بالإضافة إلى ممارسة العديد من المهام المتعلقة بالسير العام للصندوق<sup>1</sup>.

ب- مجلس التوجيه: يعتبر مجلس التوجيه بمثابة مركز لإدارة وتسيير عمليات ومهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وطبقا لنص المواد 24 و25 من المرسوم رقم 116/14 السالف الذكر، فإن هذا المجلس يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو من يمثله، ويتشكل من أعضاء معينون وأعضاء منتخبون عددهم عشرون (20) عضوا، يتم تعيينهم أو انتخابهم لمدة خمس (05) سنوات بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية؛ ومن حيث مهامه يجتمع مجلس التوجيه في دورة عادية مرتين (02) في السنة على الأقل بناء على استدعاء من رئيسته أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضائه أو بناء على طلب المدير العام، وذلك قصد التداول في عدة مجالات خاصة بالصندوق كمشروع النظام الداخلي، البرامج السنوية والمتعددة السنوات، مشاريع الميزانيات التقديرية، مشاريع اقتناء والتنازل عن الأملاك المنقولة والعقارية، الهبات والوصايا، وإعداد تقرير النشاط السنوي والحسابات الإدارية<sup>2</sup>.

ج- اللجنة التقنية: تتشكل اللجنة التقنية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من تسعة (09) أعضاء بعضهم معين والبعض الآخر منتخب، يتم تنصيبهم لمدة خمس (05) سنوات بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية؛ ومن حيث المهام تتولى هذه اللجنة ممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق سواء تلك

<sup>1</sup> - انظر المواد 32، 33 و34 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسييره، المرجع السابق، ص 08.

<sup>2</sup> - انظر المواد 26 و28 من نفس المرسوم، ص 07.

المتعلقة بصندوق التضامن أو صندوق الضمان، ولهذا الغرض تجتمع اللجنة خلال أربع (04) مرات في السنة بصفة عادية في نهاية كل ثلاثي، أو عند الحاجة بطلب من المدير العام أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضائها على الأقل<sup>1</sup>.

**د- التنظيم الداخلي للصندوق:** طبقا لنص المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 السالف الذكر، يتشكل التنظيم الداخلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من أربعة (04) أقسام تخضع لسلطة المدير العام، على أن يحدد هذا التنظيم حسب نص المادة 36 من هذا المرسوم بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية، وزير المالية، والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، يحدد فيه بالتفصيل مهام كل قسم من هذه الأقسام<sup>2</sup>، والتي تتمثل حسب هذا القرار في قسم الإدارة العامة، قسم برامج التسيير، قسم برامج التجهيز والاستثمار، و قسم الإحصاء والإعلام الآلي.

**3- موارد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:** يتوفر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية على مصادر تمويل عديدة ومختلفة تكفل له تغطية المهام المخولة له في تمويل البلديات والولايات ودعم التنمية على المستوى المحلي، تتمثل فيما يلي:

**أ- الموارد الجبائية:** تتمثل هذه الموارد في مجموعة الضرائب والرسوم التي تقرها القوانين الضريبية وقوانين المالية، والتي يشترك صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في عائداتها مع هيئات أخرى لاسيما الدولة والجماعات المحلية، ليتولى فيما بعد بتوزيع حصة عائداته منها على البلديات والولايات في إطار سياسة التضامن المالي<sup>3</sup>؛ إذ تعتبر هذه الموارد الجبائية مصدر التمويل الأساسي للصندوق، وتتمثل أهمها فيما يلي:

- الرسم على النشاط المهني والذي تخصص نسبة 05 % من عائداته لفائدة الصندوق؛

- الضريبة الجزافية الوحيدة والتي تخصص 05 % من عائداتها لفائدة الصندوق؛

- الرسم على القيمة المضافة والذي تخصص نسبة 15 % من عائداته لفائدة الصندوق، في حين يتحصل هذا الأخير على نسبة 15 % من عائدات هذا الرسم فيما يخص العمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص مديرية المؤسسات الكبرى؛

<sup>1</sup> - انظر المواد 29 و30 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق، ص 08.

<sup>2</sup> - انظر القرار الوزاري المشترك الذي يحدد التنظيم الداخلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المؤرخ في 10 جانفي 2016، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة في 31 جانفي 2016.

<sup>3</sup> - فاطمة الزهراء داودي، التعاون بين البلديات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2013/2014، ص 110.

- قسيمة السيارات والتي تخصص نسبة 30 % من عائداتها لفائدة الصندوق؛
- الرسوم المنجمية كالرسم على التراخيص المنجمية المتعلقة بالتنقيب، الاستكشاف والاستغلال المنجمي والذي تخصص عائداته كلية لفائدة الصندوق، والرسم المساحي الذي تخصص نسبة 70 % من عائداته لفائدة الصندوق، وكذا رسم الاستغلال الذي تخصص نسبة 20 % من عائداته لفائدة الصندوق<sup>1</sup>؛
- الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم والذي تخصص نسبة 34 % من عاداته لفائدة الصندوق إذا كان المنتج مستورد.
- الرسم على تعبئة الدفع المسبق والذي تخصص نسبة 01 % من عائداته لفائدة الصندوق.

**ب- مساهمات الولايات والبلديات:** يتوفر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أيضا على موارد مالية تتمثل في تلك المساهمات السنوية للبلديات والولايات، والتي تحدد نسبتها بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناء على التقديرات الجبائية السنوية لهذه الهيئات<sup>2</sup>، والتي تم تحديدها خلال سنة 2020 بنسبة 05 % للولايات، وبنسبة 02 % للبلديات، على أن تطبق هذه النسب على تقديرات الإيرادات الجبائية المباشرة وغير المباشرة التي تحتوي عليها البطاقة الحسابية التي تبلغها مصالح الضرائب الولائية<sup>3</sup>.

**ج- مساهمات الدولة:** إضافة إلى الموارد السالفة الذكر، يتوفر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية على موارد مالية هامة تتأتى من الميزانية العامة للدولة في شكل مساهمات، وهي عبارة عن تخصيصات مالية سنوية موجهة لتغطية أعباء الإجراءات المتخذة من طرف الدولة والتي ترهق كاهل البلديات والولايات، بحيث تعبر عن مقارنة جديدة لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كوسيط بين الدولة والجماعات المحلية<sup>4</sup>، وغالبا ما تتخذ هذه المساهمات شكلين من التعويض، وهما التعويض عن نقل بعض المهام من الدولة إلى الجماعات المحلية كتلك المتعلقة

<sup>1</sup> - حميد قرومي، فتيحة خوميحة، دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل الجماعات المحلية، مداخلة في إطار فعاليات ملتقى وطني حول "سبل تنوع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الوادي، الجزائر، يومي 25 و26 نوفمبر 2018، ص 07.

<sup>2</sup> - انظر المواد 213 و214 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 28، والمواد 178 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 25، والمواد 19 و20 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق، ص 06.

<sup>3</sup> - انظر المواد 01 و02 من القرار الوزاري المشترك الذي يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق التضامن للجماعات المحلية، المؤرخ في 16 أبريل 2020، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 06 ماي 2020، ص 25، والمواد 01 و02 من القرار الوزاري المشترك الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق التضامن للجماعات المحلية، المؤرخ في 16 أبريل 2020، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 06 ماي 2020، ص 26.

<sup>4</sup> - فاطمة الزهراء داودي، المرجع السابق، ص 112.

بصيانة وحراسة المدارس الابتدائية، أو التعويض عن الإجراءات المالية المتخذة من طرف الدولة على عاتق الجماعات المحلية، كالإعفاءات الجبائية أو التخفيض في نسب الضرائب أو إلغائها<sup>1</sup>.

**4- تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:** نظرا لأهمية هذا الصندوق كأحد أبرز مصادر تمويل الجماعات المحلية ومختلف البرامج التنموية على المستوى المحلي، فإنه يتدخل لتقديم العديد من الإعانات والمساهمات من خلال تعبئة الموارد المالية وإعادة توزيعها على البلديات والولايات الأكثر حرمانا وفق معايير محددة بموجب النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها<sup>2</sup>، سواء في مجال التسيير، أو في مجال التجهيز والاستثمار، أو في ضمان التقديرات الجبائية المتوقعة للجماعات المحلية.

**أ- في مجال التسيير (التخصيص الإجمالي للتسيير):** طبقا لنص المواد 06 و 07 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، فإن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يوجه تخصيص إجمالي للتسيير لفائدة قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات يحدد بنسبة 60% من ميزانيته السنوية، على أن يكون هذا التخصيص مقيد ولا يمكن تغيير وجهته، بحيث يوجه أساسا لتغطية مجالات محددة تتمثل فيما يلي<sup>3</sup>:

**- إعانة التوزيع بالتساوي:** تشكل هذه الإعانة المورد الرئيسي لدى العديد من البلديات والولايات خاصة النائية والمعزولة منها والتي تتسم بضعف مواردها الجبائية والذاتية<sup>4</sup>، وهي عبارة عن منحة مترتبة عن عملية حسابية في شكل معادلة يتم حسابها على أساس معيارين، المعيار الديمغرافي (تعداد السكان) والمعيار المالي (حجم الموارد المالية) للبلدية أو الولاية، كما يمكن الأخذ بمعايير أخرى من اقتراح مجلس توجيه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية طبقا لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 السالف الذكر، على أن تخصص هذه المنحة أو الإعانة لفائدة

<sup>1</sup> - انظر المواد 04 و 05 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 07، والمادة 05 الفقرة 01 والفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 09.

<sup>2</sup> - كريمة بوساق، ليلي مطالي، صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، مداخلة في إطار فعاليات يوم دراسي حول "إصلاح المالية المحلية: مشاكلها، تحدياتها وآفاقها"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، يوم 30 أفريل 2018، ص 05.

<sup>3</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مرجع سابق، ص 2371.

<sup>4</sup> - محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مرجع سابق، ص 143.

البلديات والولايات التي يكون معدل ثرائها أقل من معدل الثراء الوطني، وذلك قصد قصد تغطية النفقات الإجبارية كأولوية والتي لا تسمح مواردها الذاتية بتغطيتها<sup>1</sup>.

**- تخصيص الخدمة العمومية:** يمنح هذا التخصيص من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لفائدة البلديات والولايات التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، وذلك بهدف تلبية الاحتياجات والمتطلبات المحلية ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، على أن تحدد المعايير المعتمدة في حساب تخصيص الخدمة العمومية بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية طبقا لنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، في حين تختلف مجالات هذا التخصيص من سنة مالية لأخرى بحسب هذه الاحتياجات والمتطلبات كالنظافة، صيانة الحظائر والمدارس... إلخ.

**- الإعانات الاستثنائية (إعانات التوازن):** هي عبارة عن إعانات ظرفية يمنحها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في حالة وجود ظروف خاصة وغير متوقعة تمر بها البلدية أو الولاية<sup>2</sup>، حيث يمكن للصندوق أن يمنح للجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة، أو لمواجهة وضعية مالية صعبة أدت إلى عجز ميزانيتها، على أن تحدد المعايير المعتمدة في تحديد هذه الإعانات بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية طبقا لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14؛ وتبعاً لذلك نجد أن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يتدخل لتخصيص هذه الإعانات لفائدة البلديات أو الولايات في حالتين، إما بهدف سد العجز المسجل في قسم التسيير لهذه الهيئات وإعادة التوازن لميزانيتها، خاصة تلك التي تواجه صعوبة في تغطية النفقات الإجبارية كأجور الموظفين، نفقات الكهرباء والغاز وغيرها؛ أو بهدف مواجهة الظروف الطارئة والكوارث الفجائية التي تصيبها بحيث لا تسمح مواردها المالية من مواجهة هذه الظروف والكوارث، وذلك في إطار التدابير الأولية المتخذة في مثل هذه الأحداث في انتظار تدخل الدولة مباشرة لمساعدة البلديات والولايات المتضررة<sup>3</sup>.

**- إعانات التكوين والدراسات والبحوث:** طبقا لنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، فإنه يمكن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تقديم إعانات للتكوين والدراسات وتشجيع الأبحاث على مستوى

<sup>1</sup> - سهام بشكيط، عبد المجيد قدي، تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي وتحدي شح الموارد الذاتية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 15، العدد 02، جامعة الشلف، الجزائر، 2019، ص 199.

<sup>2</sup> - انظر المادة 212 الفقرتين 03 و04 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 28، والمادة 177 الفقرة 03 من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 25.

<sup>3</sup> - رؤوف هوشات، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017/2018، ص ص 168 - 169.

الجماعات المحلية، وذلك من خلال تنظيم دورات تكوينية وملتقيات يقوم عليها أساتذة مختصون وخبراء في المجال الإداري والمالي، بهدف التكوين الأمثل لموظفي ومنتخبي البلديات والولايات<sup>1</sup>، بغرض تطوير القدرة على وضع برامج ذات أهمية وفعالية تراعي طبيعة كل منطقة وخصوصياتها لاسيما في مجال التنمية والاستثمار.

**ب- في مجال التجهيز والاستثمار (التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار):** يتولى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أيضا تقديم مخصصات مالية للجماعات المحلية موجهة لمجال التجهيز والاستثمار في إطار ما يعرف بالتخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار، بهدف تمويل مختلف البرامج والمشاريع التنموية على مستوى البلديات والولايات لاسيما النائية والمعزولة منها، حيث يقدر هذا التخصيص بنسبة 40% من ميزانية الصندوق طبقا لنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، على اعتبار أن تجسيد هذا النوع من البرامج والعمليات يتطلب أموال ضخمة تتجاوز الإمكانيات والموارد الذاتية للبلديات والولايات<sup>2</sup>؛ وطبقا لنص 12 من هذا المرسوم، فإن هذا التخصيص يتضمن إعانات التجهيز والاستثمار ومساهمات مؤقتة أو نهائية لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل، مما يسمح بإنجاز برامج وعمليات للتجهيز والاستثمار المحلي والمساعدة في تطوير وترقية المناطق الواجب ترقيتها.

**- إعانات التجهيز والاستثمار:** تمنح هذه الإعانات بالدرجة الأولى لفائدة البلديات والولايات المحرومة الواقعة في المناطق الواجب ترقيتها وتنميتها، والمفتقرة للتجهيزات الجماعية الضرورية التي تفوق تكلفتها القدرات والإمكانات المالية التي تتوفر عليها هذه الهيئات، وذلك قصد التمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز الأساسية الخاصة بإنجاز الهياكل القاعدية ذات الصلة بالاحتياجات والمتطلبات الضرورية لمواطنيها<sup>3</sup>، ولتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية والمساهمة في تمويل برامج ومشاريع التنمية واستهداف استدامتها على المستوى المحلي، على أن تكون هذه الإعانات مخصصة وموجهة لتمويل مشاريع محددة لا يمكن تغيير وجهتها أو تحويلها إلى مشاريع أخرى، أما في حالة عدم استهلاكها أو تم إلغائها فإنه يتم إعادتها لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية<sup>4</sup>؛ أما بالنسبة لعملية حساب هذه الإعانات وحجمها، فإنه يتم من خلال مراعاة عدة معايير خاصة بالجماعات المحلية تتمثل في الموارد الإجمالية، التعداد السكاني، المساحة، عدد البلديات في كل ولاية، والمنطقة الجغرافية.

<sup>1</sup> - إبراهيم يامة، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 178.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مرجع سابق، ص 2374.

<sup>3</sup> - رؤوف هوشات، المرجع السابق، ص 169.

<sup>4</sup> - عصام صياف، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في تمويل البلديات في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 04، العدد 11، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017، ص 974.

- المساهمات المؤقتة أو النهائية لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل: تهدف هذه المساهمات إلى تمويل مشاريع استثمارية تعود بالأرباح على البلديات والولايات وتساهم في دعم التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وذلك كتوجه حديث نحو بعث وترقية الاستثمار المحلي كأحد البدائل التمويلية المثلى لتعزيز الموارد المالية لهذه الهيئات<sup>1</sup>؛ وعليه فإنه طبقاً لنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 يمكن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أن يمنح مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية، إذ تمنح هذه المساهمات في حدود الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض، على أن تحدد كفاءات تسييرها واسترجاعها بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية؛ في حين تتخذ شكلين إما أن تكون نهائية غير مسترجعة، أو مؤقتة تعاد لاحقاً لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية<sup>2</sup>.

- العمليات التنموية الممولة في إطار التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار: تكتسي الطابع التكميلي للعمليات المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية، وتعتبر اعتمادات التجهيز المخصصة لها نهائية وغير قابلة للمراجعة<sup>3</sup>، على أن تكون البرامج والعمليات الممولة بموجب هذا التخصيص مرتبة حسب الأولويات من قبل مصالح الولاية ويتم توزيعها من طرف مجلس التوجيه في حدود الامكانيات المتوفرة للصندوق، وذلك بتخصيص نسبة 80% لفائدة مشاريع وبرامج التنمية الخاصة بالبلديات، ونسبة 20% لفائدة مشاريع وبرامج التنمية الخاصة بالولايات<sup>4</sup>؛ وتطبيقاً لنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 والقرار المؤرخ في 09 ديسمبر 2014 المحدد لمدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، نجد أن هذه العمليات قد تم تحديدها بحسب الترتيب فيما يلي<sup>5</sup>:

- البنايات والتجهيزات الإدارية كالمقرات البلدية والملحقات الإداري... إلخ؛

- الشبكات المختلفة كشبكات التطهير، شبكات المياه الصالحة للشرب، شبكات الكهرباء والغاز... إلخ.

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مرجع سابق، ص 2375 - 2376.

<sup>2</sup> - انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق، ص 06.

<sup>3</sup> - مختار راجحي، عصرنة الهيكل التمويلي للجماعات المحلية في الجزائر آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة - بناء على دراسة تحليلية لتجارب دولية-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2015/2014، ص 251.

<sup>4</sup> - قدور بن عيسى، المرجع السابق، ص 222.

<sup>5</sup> - انظر المواد 01 و02 من القرار المؤرخ في 09 ديسمبر 2014، الذي يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 03، الصادرة في 27 جانفي 2015، ص 21.

- الطرق والمسالك المختلفة كإنجاز الطرق البلدية، وفك العزلة وفتح المسالك نحو المناطق النائية... إلخ.
- التهيئة والتجهيزات الحضرية كالإنارة العمومية، إشارات الطرق الساحات العمومية، المساحات الخضراء... إلخ.
- المنشآت الاقتصادية المحلية كالأسواق البلدية، مساحات العروض والأوزان العمومية، المذابح والمساح البلدية، حظائر السيارات، المحاشر البلدية، فضاءات الإشهار، محطات المسافرين... إلخ.
- المنشآت الجوارية ذات الطابع الاجتماعي كالملاعب البلدية، المسابح الجوارية، الفضاءات الثقافية و الترفيهية، المكتبات وقاعات المطالعة، مساحات اللعب وحدائق الأطفال، دور الحضانة... إلخ.
- الدراسات وبرامج الإعلام الآلي كدراسة المشاريع، وتوفير أجهزة ومعدات الإعلام الآلي الخاصة برقمنة المصالح الإدارية للبلديات... إلخ<sup>1</sup>.

**ج- ضمان التقديرات الجبائية المتوقعة للجماعات المحلية:** طبقا لنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 يتولى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مسؤولية تقديم إعانات خاصة بتعويض النقص الحاصل في الموارد الجبائية للجماعات المحلية عند تحصيلها مقارنة بتلك التي تم تقديرها في الميزانية الأولية، على أن يتم تحديد كفاءات هذا التعويض بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية<sup>2</sup>، والذي يكون كليا وإنما في حدود 90 % من الفارق الموجود بين تقديرات الموارد الجبائية المتوقعة تحصيلها والموارد الجبائية التي تم تحصيلها فعلا؛ كما أن الجزء الأكبر من هذه الإعانات الموجهة للتعويض يوجه لفائدة البلديات بنسبة 80 % مقارنة بالولايات التي تحصل على نسبة 20 % من هذا التعويض<sup>3</sup>.

### ثالثا: إعانات ميزانية الولاية

هي عبارة عن مساعدات مالية تمنحها الولاية لفائدة البلديات المحرومة والفقيرة الخاضعة لوصايتها، حيث تقتطع هذه الإعانات من نفقات قسم التجهيز والاستثمار لميزانية الولاية وتخصص لتمويل قسم التجهيز والاستثمار لميزانية هذه البلديات بهدف إنجاز برامج ومشاريع تنموية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، لاسيما تلك المتعلقة

<sup>1</sup> - انظر ملحق مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من القرار الذي يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 22.

<sup>2</sup> - انظر المادة 21 المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق، ص 07.

<sup>3</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مرجع سابق، ص 2374.

بالتجهيزات الإدارية والاجتماعية والصحية والثقافية والرياضية وغيرها من التجهيزات العمومية على مستوى البلدية<sup>1</sup>؛ غير أن هذه الإعانات غالبا ما تكون رمزية لكونها ضئيلة وضعيفة لا تكفي لتمويل إنجاز مثل هذه التجهيزات، حيث يتم تسييرها وفق حالات ظرفية من طرف الوالي أو المجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: الموارد المالية الخارجية غير الدورية

إلى جانب الموارد الخارجية الدورية، تملك الجماعات المحلية إمكانية الحصول أيضا على موارد مالية خارجية تتميز بكونها غير دورية ومنتظمة، أي لا يمكن الاعتماد عليها وأخذها في الحسبان عند تقدير الإيرادات السنوية أثناء إعداد ميزانيتها المحلية، على اعتبار أن هذه الموارد إما تكون استثنائية ومؤقتة من جهة، أو تكون نادرة وغير معتبرة من جهة أخرى، والتي تتمثل أساسا في القروض (أولا)، والهبات والوصايا (ثانيا).

#### أولا: القروض

يعتبر الاقتراض من مصادر التمويل البديلة التي يمكن للجماعات المحلية اللجوء إليه لإشباع حاجات ومتطلبات محلية معينة، ذلك أن الحاجة إلى القروض التمويلية مرتبط أساسا بضعف الموارد المالية للجماعات المحلية وعدم كفايتها في ممارسة مهامها وتحقيق الأهداف المسطرة، حيث اعتبر الكثير أن اللجوء إلى الاقتراض يعد وسيلة فعالة لإشباع الاحتياجات التمويلية التي تأخذ شكلين وهما تمويل رأس المال الثابت أو تمويل رأس المال الاستهلاكي لهذه الهيئات<sup>3</sup>؛ وتبعاً لذلك فإنه بهدف سد العجز المالي في ميزانيتها وتمويل إنجاز مشاريع استثمارية منتجة للمداخيل فقد حول المشرع للجماعات المحلية إمكانية اللجوء للاقتراض وتكريسه في جل النصوص القانونية المنظمة لها منذ الاستقلال آخرها القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>4</sup>، مما يتوجب علينا تعريفه، وإبراز أنواعه، ثم تحديد أهم ضوابطه وشروطه.

**1- تعريف القرض المحلي العام:** يعرف على أنه مبلغ مالي تقتضيه الجماعات المحلية - البلدية أو الولاية - من الغير سواء كانوا أشخاص معنوية أو خاصة بهدف مواجهة المتطلبات التنموية المتزايدة وتغطية بعض نفقات قسم

<sup>1</sup> - الحاج بن نوبة، مفهوم التوازن المالي لميزانية البلدية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2015، ص 41.

<sup>2</sup> - ليلي عزيزي، المرجع السابق، ص 96.

<sup>3</sup> - رابح العبدى، أهم الأدوات القانونية لتمويل التنمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014/2013، ص 217.

<sup>4</sup> - انظر المادة 269 من الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 111، والمادة 146 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 500، والمادة 174 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 24، والمادة 156 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 23.

التجهيز والاستثمار، وذلك بموجب عقد يدعى "عقد القرض" يتضمن التزام الجماعة المحلية برده خلال مدة زمنية معينة دفعة واحدة أو على أقساط سنوية بحسب الشروط المتفق عليها في العقد، مقابل تعهدا بدفع مبالغ مالية إضافية تشكل فوائد سنوية مترتبة عن القرض؛ وبالتالي فإن القروض العامة هي موارد مالية مؤقتة تلزم الجماعات المحلية بردها على خلاف الموارد المالية الأخرى، كونها وسيلة تمويل استثنائية وغير دورية تتعلق فقط بتغطية نفقات إنجاز مشاريع منتجة للمداخل.

وفيما يخص النص على إمكانية لجوء الجماعات المحلية للاقتراض، وكذا تمويل البرامج والمشاريع التنموية لهذه الهيئات بموجب قروض، فإنه يعود إلى سنوات الستينات بموجب نص المادة 08 من القانون رقم 227/64 المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط<sup>1</sup>، والتي أشارت إلى أن منح قروض وتسيقات مالية للجماعات المحلية من مهام الصندوق، غير أنه مع تزايد حاجات ومتطلبات الجماعات المحلية لقروض طويلة المدى من شأنها تمويل استثمارات كبرى، وعدم قدرة هذا الصندوق على تغطيتها تم تحويل صلاحية منح القروض للجماعات المحلية إلى البنك الجزائري للتنمية بداية من سنة 1972، كما أن تفاقم المهام المخولة للجماعات المحلية وتزايد احتياجاتها من الموارد المالية الموجهة لتمويل التجهيز والاستثمار كالقروض تم إنشاء بنك التنمية المحلية سنة 1985 بهدف تمويل التنمية على مستوى الجماعات المحلية بصفة عامة والاستثمارات المخططة بصفة خاصة<sup>2</sup>؛ غير أنه بصدر القانون رقم 12/86 المتعلق بنظام البنوك والقروض، وكذا القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، قد أصبح نظام البنوك يخضع لمبادئ الفعالية والرياح والحماية ما أدى إلى وجود عراقيل تحول دون حصول الجماعات المحلية وخاصة البلديات على قروض لتمويل برامج ومشاريع التنمية في إقليمها نظرا للوضع المالي الصعبة التي تسودها، في ظل غياب التحفيز البنكية بشأن القروض، ومعاملة الجماعات المحلية كممثل المتعاملين العاديين وليس كهيئات محلية مكلفة بتلبية خدمات عمومية<sup>3</sup>.

**2- أنواع القروض المحلية العامة:** تتخذ القروض العامة الممنوحة من طرف المؤسسات المالية والتي يمكن للجماعات المحلية اللجوء إليها غالبا شكلين من حيث مصدرها، تتمثل فيما يلي:

<sup>1</sup> - القانون رقم 227/64، المؤرخ في 10 أوت 1964، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 25 أوت 1964.

<sup>2</sup> - خيضر خنفري، المرجع السابق، ص 134 - 135.

<sup>3</sup> - ليلي عزيزي، المرجع السابق، ص 99.

أ- القروض الممنوحة من طرف الخزينة العمومية: هي تلك القروض الممنوحة خلال مدة زمنية محدودة في شكل سندات خاصة بالخزينة، والتي غالبا ما تكون موجهة لتمويل البرامج والمشاريع التنموية لاسيما المتعلقة بالسكن والتهيئة العمرانية على المستوى المحلي، على اعتبار أن هذه القروض تسجل في حساب الخزينة العمومية الخاص بتمويل برامج ومشاريع السكن والتهيئة العمرانية.

ب- القروض الممنوحة من طرف البنوك: هي تلك القروض التي تمنحها البنوك المعنية للجماعات المحلية قصد تمويل برامج ومشاريع ذات طابع استثماري ومنتجة للمداخيل، والتي غالبا ما تتصف بطول مدتها وكبر حجمها وضخامة مبالغ إنجازها لا تكفي موارد الجماعات المحلية لتغطيتها، كتلك القروض الممنوحة من طرف صندوق التوفير والاحتياط، والقرض الشعبي الجزائري، والقروض الممنوحة من طرف البنك الجزائري للتنمية، وكذا من طرف بنك التنمية المحلية<sup>1</sup>.

3- ضوابط وشروط الاقتراض: تخضع عملية لجوء الجماعات المحلية إلى الاقتراض قصد توفير موارد مالية لتمويل قسم التجهيز والاستثمار في ميزانيتها إلى مجموعة من الضوابط والشروط، تتمثل أهمها فيما يلي:

- أن يتم اللجوء إلى الاقتراض في الحالات الاستثنائية الضرورية التي لا تكفي موارد الجماعات المحلية لتغطيتها سواء كانت هذه الموارد ذاتية أو خارجية متأتية بموجب إعانات؛

- أن يتم ترخيص اللجوء إلى الاقتراض من طرف المجالس المحلية المنتخبة بموجب مداولة، تتضمن نوع وقيمة القرض ومدة تسديده واهتلاكه، وكذا قيمة الفوائد المترتبة عنه، بالإضافة إلى تحديد طبيعة البرامج والمشاريع المستهدف تمويلها بموجب القرض؛

- أن يتم تخصيص أموال القروض لتمويل البرامج والمشاريع الاستثمارية المنتجة للمداخيل وتقييدها في قسم التجهيز والاستثمار لميزانية الجماعة المحلية<sup>2</sup>؛

- استشارة الدولة قبل اللجوء إلى الاقتراض، لاسيما ذلك المتعلق بتمويل برامج ومشاريع غير واردة في المخطط السنوي أو المتعدد السنوات للتنمية الوطنية؛

<sup>1</sup> - يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2012/2011، ص 60.

<sup>2</sup> - ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011/2010، ص 165.

- تحديد مبلغ معين للاقتراض بحيث يشمل نسبة محددة لا يمكن تجاوزها من إيرادات الجماعات المحلية خلال السنة المالية المعنية<sup>1</sup>؛
- مصادقة السلطة الوصية على قرار لجوء الجماعة المحلية - البلدية أو الولاية- للاقتراض، سواء من حيث طبيعته أو حجمه ومدته، ه أو من حيث طبيعة البرامج والمشاريع المستهدف تمويلها من خلاله ومدى أوائتها وانسجامها مع طبيعة وخصوصية المنطقة؛
- ضرورة تخصيص أموال القروض في تغطية نفقات التجهيز والاستثمار ذات الأولوية للجماعات المحلية وعدم استعمالها في تسديد الديون الأصلية؛
- تبرير المشاريع الممولة عن طريق الاقتراض من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والحرص على استجابتها لمعايير الجودة وبأقل تكلفة؛
- امتلاك الجماعات المحلية للقدرة على تسديد مبالغ القروض خلال المدة المتفق عليها في العقد سواء كان ذلك دفعة واحدة أو من خلال أقساط سنوية؛
- خضوع القروض الممنوحة للجماعات المحلية إلى رقابة صارمة لتحقيق عدة أهداف اقتصادية واجتماعية، لاسيما المحافظة على الوضعية المالية للجماعات المحلية ومنعها من الإفراط في عمليات الاقتراض التي من شأنها الإخلال بتوازن ميزانيتها وعدم قدرتها على تسديد القروض والفوائد المترتبة عنها<sup>2</sup>، ما قد يؤدي إلى خضوعها للتبعية والتأثير على ممارسة صلاحياتها المحلية.
- على الرغم من أهمية القروض كأحد الموارد المالية للجماعات المحلية من الناحية النظرية وتكريسه من الناحية القانونية، إلا أن الواقع العملي يثبت عدم تفعيل هذا المورد لعدة أسباب، تتمثل أهمها فيما يلي:
- عدم لجوء الجماعات المحلية للاقتراض نظرا لإمكانية عدم قدرة معظمها على تسديد القروض التي تحصلت عليها في ظل محدودية مواردها المالية الخاصة الذاتية منها من جهة، وغياب التنظيم الخاص بكيفيات تفعيل الاقتراض وتعقيد إجراءات الاقتراض من جهة أخرى<sup>3</sup>؛

<sup>1</sup> - ياسر علاوي، المرجع السابق، ص 71، وينظر كذلك: عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 24.

<sup>2</sup> - لخضر عبيرات، المرجع السابق، ص ص 86 - 87.

<sup>3</sup> - سهام بشكيظ، عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 195.

- عدم استقلالية الجماعات المحلية في اللجوء للاقتراض من خلال التبعية للدولة والخضوع لموافقة السلطة الوصية من عدمها، وذلك قصد ممارسة نوع من الرقابة والإشراف على الإنفاق الرأسمالي لهذه الهيئات بما يتوافق وسياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والحفاظ على سمعة البلديات والولايات وقدرتها على تسديد القروض والفوائد المترتبة عنها في المواعيد المحددة، من خلال تمكينها من القيام بهذا التسديد والوفاء على فترات مناسبة<sup>1</sup>؛

- الإصلاحات التي شهدتها النظام البنكي وتحويل البنوك إلى مؤسسات عمومية اقتصادية تخضع لقواعد المتاجرة والمنافسة، الأمر الذي أدى إلى التأثير على العلاقة القائمة بين البنوك والجماعات المحلية التي أصبحت كأى متعامل آخر، خاصة ما تعلق بنسبة الفوائد المترتبة على القروض وتراكمها لكونها من أكثر العوائق التي تمنع لجوء الجماعات المحلية للاقتراض<sup>2</sup>؛

- تحفظ البنوك على منح الجماعات المحلية للقروض نتيجة عدم قدرة هذه الأخيرة على تسديدها وتسديد الفوائد المترتبة عنها، وكذا غياب الآليات والإجراءات التشريعية المتبعة للاستفادة من القروض وضمانات تأمينها... إلخ<sup>3</sup>.

- عدم وجود تحفيزات من المؤسسات المالية كتخفيض نسبة الفوائد أو تسهيل إجراءات تسديد القروض وتنظيمها على فترات بحسب الوضعية المالية للجماعة المحلية المعنية... إلخ.

### ثانيا: الهبات والوصايا

تعتبر الهبات والوصايا ونواتجها من الموارد الميزانية والمالية الخارجية للجماعات المحلية بصفة خاصة، طبقا لأحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>4</sup>، والتي يمكن للبلدية والولاية تحصيلها في حالة توفرها لتمويل ميزانيتها وتغطية جزء من نفقاتها سواء في مجال التسيير أو التجهيز والاستثمار، لذا سنتطرق إلى تعريفها، وبيان أنواعها، ثم تحديد ضوابط وشروط قبولها.

**1- تعريف الهبات والوصايا:** هي عبارة عن موارد مالية تظهر في شكل مبالغ نقدية أو ممتلكات عقارية ومنقولة تتحصل عليها الجماعات المحلية من تبرعات الأشخاص المعنوية أو الطبيعية لتمويل ميزانيتها وتغطية بعض الأنشطة

<sup>1</sup> - إلهام بن منصور، موارد الجماعات المحلية في ظل تقلب أسعار النفط، مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، المجلد 03، العدد 01، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018، ص 272.

<sup>2</sup> - خيضر خنفرى، المرجع السابق، ص ص 135 - 136.

<sup>3</sup> - إبراهيم يامة، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، مرجع سابق، ص 263.

<sup>4</sup> - انظر المادة 170 الفقرة 05 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 23، والمادة 151 الفقرة 03 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 22.

والأعباء الظرفية والطارئة على المستوى المحلي، وهي بذلك تعد موارد عرضية وغير منتظمة لا تتمتع بالاستقرار ولا يمكن توقع وقت تحصيلها أو حجمها، بحيث لا تؤخذ في الحسبان عند إعداد ميزانية البلدية والولاية وتقديرات الإيرادات الممكن تحصيلها خلال كل سنة مالية<sup>1</sup>؛ ومن جهة أخرى فقد أدرج المشرع الهبات والوصايا المتحصل عليها من الغير والتي تم قبولها حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون ضمن الأملاك الخاصة للبلدية طبقا لنص المادة 159 الفقرة 08 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

**2- أنواع الهبات والوصايا:** باعتبار أن الهبات والوصايا هي أحد الموارد المالية التي أقرها المشرع الجزائري للجماعات المحلية، وعلى الرغم من كونها غير مستقرة وغير منتظمة إلا أنها قد تتخذ عدة أشكال تتمثل فيما يلي:

**أ- الهبات والوصايا المباشرة:** هي تلك المبالغ المالية النقدية أو الممتلكات العقارية والمنقولة الممنوحة لميزانية الجماعات المحلية مباشرة في شكل هبة أو وصية من طرف أشخاص طبيعية أو معنوية، وغالبا ما تكون غير مخصصة لتمويل نفقات معينة وإنما يتم إدراجها في الميزانية وتتولى البلدية أو الولاية حرية التصرف فيها بحسب احتياجاتها، والتي يطلق عليها أيضا بتلك الهبات والوصايا التي لا يترتب عنها أعباء أو يشترط لها شروط، أو تقتضي تخصيص عقارات، أو تكون محل اعتراضات من طرف مانحي الهبات أو الوصايا.

**ب- الهبات والوصايا غير المباشرة:** هي تلك المبالغ المالية أو الممتلكات العقارية والمنقولة التي تتحصل عليها الجماعات المحلية بطريقة غير مباشرة في شكل هبة أو وصية من أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، والتي غالبا ما تكون مخصصة وتوجه لتمويل نفقات أو برامج ومشاريع معينة دون غيرها، بحيث لا تتدخل الجماعات المحلية للتصرف فيها وإعادة توجيهها لتغطية نفقات أخرى، بحيث يطلق عليها أيضا بتلك الهبات والوصايا التي يترتب عنها أعباء ويشترط لها شروط أو تقتضي تخصيص عقارات، كما قد تكون محل اعتراضات من طرف مانحي الهبات أو الوصايا<sup>2</sup>.

**ج- الهبات والوصايا الداخلية:** هي مجموع المبالغ المالية أو الأملاك العقارية والمنقولة التي تتحصل عليها البلدية أو الولاية في شكل هبات أو وصايا من طرف أشخاص معنوية أو طبيعية من داخل الوطن والتي تكون مخصصة أو غير مخصصة، كتلك الهبات الممنوحة من طرف وزارة ما إلى البلديات النائية والمعزولة مثل حافلات النقل المدرسي وسيارات الإسعاف الممنوحة لفائدة هذه البلديات والولايات، أو قيام الولايات والبلديات وكذا المتعاملين الاقتصاديين

<sup>1</sup> - أحمد حرير، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2021/2020، ص 245.

<sup>2</sup> - لحضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص 66-67.

والشركات بتقديم هبات لإعانة ولاية أو بلدية ما في حالة وجود ظروف طارئة أو كوارث طبيعية تشهدها كالزلازل والحرائق والفيضانات... إلخ.

**د- الهبات والوصايا الخارجية (الأجنبية):** هي تلك المبالغ المالية أو الأملاك العقارية والمنقولة التي تتحصل عليها البلدية أو الولاية في شكل هبات أو وصايا من طرف أشخاص معنوية أو طبيعية أجنبية من خارج الوطن، والتي قد تكون مخصصة أو غير مخصصة، كتلك الهبات والتبرعات الممنوحة من طرف الدول والهيئات والجمعيات والمنظمات الدولية الناشطة في هذا المجال، لاسيما في حالة وجود كوارث طبيعية تشهدها ولايات وبلديات معينة، سواء كانت هذه الهبات عبارة عن مبالغ مالية أو معدات ومواد غذائية وصيدلانية... إلخ<sup>1</sup>.

**3- ضوابط وشروط قبول الهبات والوصايا:** على الرغم من إقرار المشرع بصلاحيات الجماعات المحلية في الحصول على هبات ووصايا من طرف أشخاص طبيعية ومعنوية لتمويل ميزانيتها وتغطية بعض نفقاتها، إلا أن هذه الصلاحية ليست مطلقة وإنما مقيدة وتخضع لضوابط وشروط محددة بموجب النصوص القانونية المعمول بها، تتمثل فيما يلي:

- خضوع عمليات قبول ورفض الهبات والوصايا الداخلية الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية المحلية إلى مداولة للمجلس الشعبي البلدي ومصادقة السلطة الوصية - الوالي -، أما إذا كانت هذه الهبات والوصايا أجنبية متأتية من أشخاص طبيعية أو معنوية أجنبية فإنها تخضع لزيادة إلى ذلك عند قبولها للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، والقيام بمجرد إدراجها في الميزانية المحلية<sup>2</sup>؛

- خضوع عمليات البت في قبول ورفض الهبات والوصايا الداخلية الممنوحة للولاية إلى مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، سواء كانت هذه الهبات والوصايا مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، في حين تبت المؤسسات العمومية الولائية في مسألة قبول أو رفض الهبات أو الوصايا الممنوحة لها، والتي تكون غير مقترنة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، وإذا كانت هذه الهبات والوصايا مقترنة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة فإن قبولها أو رفضها يتم ترخيصه بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي؛ أما إذا كانت الهبات والوصايا أجنبية متأتية من أشخاص طبيعية أو معنوية من خارج الوطن فإن قبولها يخضع لزيادة على ذلك إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 114.

<sup>2</sup> - انظر المواد 166 و 171 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 23.

<sup>3</sup> - انظر المواد 133 و 134 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 20 - 21.

إن هذه الرقابة والوصاية الإدارية المفروضة على عمليات قبول الهبات والوصايا من طرف الجماعات المحلية، والتي على الرغم من مساسها بالاستقلالية المالية والإدارية لهذه الهيئات وإمكانية رفض العديد منها خاصة الأجنبية منها، إلا أنه تعد بمثابة حماية وضمانة لسيادة ووحدة الدولة من جهة، وكذا لاستقلالية الجماعات المحلية عن جهات خارجية في ممارسة صلاحياتها واستغلال مواردها بشكل غير مشروط من جهة أخرى<sup>1</sup>.

وعلى الرغم من أن الهبات والوصايا تعد أحد الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية، إلا أنها على غرار القروض تعد موارد استثنائية وعرضية غير منتظمة لا يمكن توقع زمان وحجم تحصيلها مما يؤدي إلى عدم إدراجها عند إعداد الميزانية المحلية وتقديرات إيراداتها، كما أنها تعد في الغالب موارد ضئيلة وشبه منعدمة خاصة في السنوات الأخيرة، لاسيما في ظل انعدام الوعي والثقافة الاجتماعية والتضامنية السائدة لدى الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة في المجتمع فيما يتعلق بالتبرع للجماعات المحلية ومنحها الهبات والوصايا سواء كانت مبالغ مالية أو عقارات أو منقولات... إلخ، مقارنة بما هو سائد في العديد من الدول والمجتمعات الأوروبية المتطورة التي تتميز بثقافة وتقاليده منح الهبات والوصايا لهيئاتها المحلية والتي تعد من أهم مواردها المالية<sup>2</sup>.

من خلال التطرق لمختلف الموارد المالية التي أقرتها النصوص القانونية للجماعات المحلية، نجد أنه على الرغم من اتساعها وتنوع مصادرها وأهميتها في دعم البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي لاسيما الموارد الخارجية التي تكفل استمرارية الجماعات المحلية في تقديم الخدمات وتلبية احتياجات مواطنيها، إلا أنه ينطوي عليها عدة سلبيات سواء من حيث محدودية وعدم كفاية الموارد الذاتية وبعض الموارد الخارجية كالقروض والهبات والوصايا في تمويل الميزانيات المحلية وتغطية الإنفاق المحلي لاسيما بالنسبة للجماعات المحلية المحرومة والفقيرة، أو من حيث تأثير الإعانات الحكومية على الاختيارات التنموية لهذه الوحدات المحلية وعلى استقلاليتها المالية، من خلال تحديد مجالات إنفاق هذه الإعانات خاصة في مجال التنمية، وتخصيص معظمها لتغطية وتمويل نفقات ومشاريع تنموية لا يمكن للجماعات المحلية تغيير وجهتها، حفاظا على المصالح الوطنية والسياسة العامة المنتهجة من طرف الدولة<sup>3</sup>، لاسيما تلك المشاريع الممولة في إطار المخططات البلدية للتنمية والبرامج القطاعية غير الممركزة، وكذا صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - جمال زيدان إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 65.

<sup>2</sup> - بن عثمان شويخ، المرجع السابق، ص 108.

<sup>3</sup> - زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 115.

## المطلب الثالث

## المخططات والبرامج المحلية للتنمية

تندرج هذه المخططات والبرامج ضمن نظام التخطيط المحلي المعتمد في الجزائر منذ سبعينات القرن الماضي، والقائم على إشراك الهيئات المحلية ومجالسها المنتخبة في رسم السياسة التنموية في أقاليمها المحلية بما يكفل مراعاة طبيعة وخصوصيات كل منطقة وألوياتها التنموية، وتعد من أهم الوسائل الموجهة مباشرة لتمويل البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي، بحيث تتميز بكونها إعانة مركزية موجهة لتمويل الجماعات المحلية في مجال التجهيز والاستثمار من جهة، وبكونها أداة لامركزية تشارك هذه الوحدات في إعدادها وبلورة المشاريع التنموية التي تتضمنها وفي تولي مسؤولية تنفيذها من جهة أخرى؛ وبالرجوع إلى النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها نجد أن هذه المخططات والبرامج تتمثل في المخططات البلدية للتنمية (الفرع الأول)، والبرامج القطاعية غير الممركزة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المخططات البلدية للتنمية (pcd)<sup>1</sup>:

تعد هذه المخططات من أبرز وسائل التمويل المباشرة للتنمية على مستوى البلدية، وقد ساهمت في تمويل العديد من البرامج والمشاريع التنموية في مختلف القطاعات الحيوية (كالتعليم، الصحة، البنى التحتية... إلخ) في ظل مراعاة البلديات الفقيرة والمحرومة كأولوية، حيث تتأتى كل سنة مالية وتختلف من حيث الاعتمادات المخصصة لها تبعاً للوضعية المالية للدولة؛ وقد تم استحداث هذه المخططات بموجب أحكام المرسوم رقم 136/73 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية<sup>2</sup>، باعتبارها وسيلة منهجية لضمان التوازن الإقليمي والجهوي بين البلديات في مجال التنمية وللنهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لهذه الوحدات على المستوى المحلي<sup>3</sup>؛ وللتفصيل في المخططات البلدية للتنمية سنتطرق إلى تعريفها (أولاً)، ثم إبراز أهميتها (ثانياً)، وكيفية تحضيرها واعتمادها (ثالثاً)، ثم إلى تحديد تدخلاتها التنموية (رابعاً).

<sup>1</sup> - plan communelle du developement.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 136/73، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة في 21 أوت 1973.

<sup>3</sup> - Khaled SOLTAN, L'investissement local et Dynamique des territoires cas de Constantine (Mémoire Présentée en Vue de L'obtention du Diplôme De Poste-Graduation Spécialisée), Faculté des sciences Economique Et science de gestion, Université de Constantine, Algerie, 2006/2007, p 06.

## أولاً: تعريف المخططات البلدية للتنمية

تعرف على أنها "مخططات محلية خاصة بإحصاء وتسجيل مختلف برامج ومشاريع التجهيز والاستثمار المعدة لصالح البلديات، حيث تشكل مجمل الإجراءات التنظيمية التي تباشرها البلدية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحديد أولويات ومتطلبات التنمية في إقليمها والوسائل اللازمة لإنجازها"<sup>1</sup>؛ وتعرف أيضا على أنها "مخططات تنموية شاملة على مستوى البلدية والتي يتم إقرارها سنويا لتوفير الاحتياجات الضرورية والأساسية للمواطنين، وذلك في إطار تجسيد اللامركزية الإقليمية ودعم القاعدة الاقتصادية على المستوى المحلي"<sup>2</sup>؛ كما تعرف أيضا على أنها "أداة تخطيط مثلى لتنفيذ السياسة المحلية في مجال التنمية والتهيئة العمرانية من جهة، وتحقيق التوازن الجهوي وتوفير مصادر تمويل إضافية للبلدية من جهة أخرى"<sup>3</sup>.

أما من الناحية القانونية، يلاحظ عدم وجود تعريف صريح يبين ماهية المخططات البلدية للتنمية، إلا أنه باستقراء أحكام المرسوم رقم 136/73 السالف الذكر يمكن القول بأنها "عبارة عن مجموعة الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية (البلديات) بتقدير وتجسيد سياستها التنموية على المستوى المحلي في مختلف المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية... إلخ".

## ثانياً: أهمية المخططات البلدية للتنمية

تكمن أهمية المخططات البلدية للتنمية كآلية لتمويل البلديات ودعم برامج وعمليات التنمية المحلية لاسيما على مستوى المناطق المحرومة والمعزولة، فيما يلي:

- حصر احتياجات ومتطلبات المواطنين على مستوى البلدية وترتيبها بحسب الأولوية؛
- جرد وإحصاء الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة على مستوى البلدية، وكذا جرد وإحصاء مختلف الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة على مستوى البلدية؛

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 67.

<sup>2</sup> - يوسف سلاوي، تخطيط التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 54، العدد 03، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2017، ص 305.

<sup>3</sup> - عادل إنزارة، انتصار عريوات، دور المخططات البلدية في التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 03، العدد 06، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2018، ص 62.

- تهيئة وتنمية المناطق الواجب تنميتها داخل تراب البلدية، وكذا تمويل الاستثمار في مختلف المشاريع الانتاجية على المستوى المحلي لاسيما ذات الطابع الصناعي والفلاحي منها<sup>1</sup>؛
- إنعاش التنمية المحلية وضمان استدامتها على مستوى البلديات، من خلال تمويل البرامج والعمليات ذات الأولوية الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، خاصة ما تعلق منها بإنجاز الطرق وفك العزلة عن المناطق النائية، التهيئة العمرانية، تهيئة شبكات المياه الصالحة للشرب، وشبكات الصرف الصحي... إلخ؛
- تحقيق التوازن الجهوي بين البلديات من حيث طريقة معالجة الاحتياجات التنموية لكل منطقة وخصوصياتها بما يكفل القضاء على الاختلافات الجهوية الموجودة بينها<sup>2</sup>؛
- تحسين الظروف المعيشية على مستوى المناطق الريفية للبلديات، من خلال فك العزلة عنها وربطها بالمناطق الحضرية وتزويدها بالمرافق العامة الاجتماعية والثقافية، وكذا الهياكل القاعدية خاصة الصحية والتعليمية منها؛
- تطوير المبادرات المحلية وتمويلها خاصة في مجال الاستثمار، وإشراك البلديات ومختلف مكونات المجتمع المدني والمواطنين في مسار التخطيط المحلي والوطني للتنمية<sup>3</sup>.

### ثالثا: تحضير واعتماد المخططات البلدية للتنمية

إن عملية تحضير واعتماد المخططات البلدية للتنمية تعد عملية تقنية وفنية تشترك فيها الهيئات المحلية والمركزية، وتتم من خلال اتباع العديد من الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها، والتي يمكن تصنيفها في مرحلتين هما مرحلة الإعداد ومرحلة التنفيذ.

**1- إعداد المخططات البلدية للتنمية:** تعد أول مرحلة ويتم على أساسها تقدير وتحديد مختلف المتطلبات والاحتياجات التنموية للبلدية خلال كل سنة مالية من البرامج والمشاريع وضبطها بحسب الأولوية، والتي تتم على المستوى المحلي ثم المركزي.

<sup>1</sup> - سارة عباييدة، المخطط البلدي للتنمية رهان لدعم التنمية المحلية - قراءة في النصوص -، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 06، العدد 02، جامعة تيارت، الجزائر، 2019، ص 115.

<sup>2</sup> - عادل إنزارن، انتصار عريوات، دور المخططات البلدية في التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 65 - 66.

<sup>3</sup> - ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 03، العدد 09، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2016، ص 230 - 231.

أ- إعداد المخططات البلدية للتنمية على المستوى المحلي: يتم في هذا المستوى تقديم الاقتراحات الخاصة ببرامج ومشاريع التجهيز والاستثمار ذات الأولوية التنموية والمراد إدراجها ضمن مدونة المخططات البلدية للتنمية، وذلك من خلال مراعاة مجموعة من الضوابط وتدخل عدة هيئات.

أ1- ضوابط إعداد المخططات البلدية للتنمية: قبل مباشرة عملية المخططات البلدية للتنمية واقتراح البرامج والمشاريع التي تتضمنها، يتعين الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من الضوابط تتمثل أهمها فيما يلي:

- مراعاة الإمكانيات المالية والبشرية التي تتوفر عليها البلدية، من خلال القيام بعملية إحصاء ورصد الموارد المتوفرة لديها ودراسة التكلفة المالية للمشاريع قبل إدراجها وتمويلها لتفادي إشكالية العجز في تنفيذها<sup>1</sup>؛

- مراعاة التوجيهات الحكومية فيما يخص السياسة التنموية المنتهجة من طرف الدولة لضمان عدم الخروج عنها، وذلك في إطار المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وكذا المخططات التوجيهية القطاعية؛

- تحديد الاحتياجات والمتطلبات التنموية للبلدية وضبطها بحسب الأولوية خاصة على مستوى المناطق المحرومة والمعزولة، لاسيما في المجالات المتعلقة بالمياه الصالحة للشرب، شبكات التطهير، الطرق وفك العزلة... إلخ<sup>2</sup>.

أ2- الهيئات المكلفة بإعداد المخططات البلدية للتنمية على المستوى المحلي: من الناحية العملية فإن إعداد هذه المخططات يتم بتدخل ثلاث هيئات تتمثل في البلدية، الدائرة، والولاية.

- على مستوى البلدية: في نهاية كل سنة مالية تتدخل البلدية لإعداد مخططها المحلي للتنمية الذي يشمل كافة الأعمال التي تعتمد القيام بها في شتى مجالات التنمية طبقا للتشريع المعمول به، وفي إطار توجيهات وأهداف المخطط الوطني للتنمية<sup>3</sup>، وتبعاً لذلك فإنه طبقاً لنص المادة 107 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية يتولى المجلس الشعبي البلدي إعداد البرامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، وكذا اختيار وتحديد العمليات المنجزة في إطار المخططات البلدية للتنمية في نهاية كل سنة مالية بموجب مداولة، وعليه فإن عملية إعداد المخططات البلدية للتنمية على مستوى البلدية يباشرها المجلس الشعبي البلدي بمرافقة ومتابعة المصالح التقنية للبلدية، وتتم كما يلي:

<sup>1</sup> - عادل إنزرن، الدور التنموي للمخططات البلدية للتنمية بين الواقع والآفاق دراسة حالة بلدية باتنة (2004 - 2010)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2011، ص 89.

<sup>2</sup> - كريم يرقى، المرجع السابق، ص 52.

<sup>3</sup> - انظر المادة 05 من المرسوم رقم 380/81 المتعلق بصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، المرجع السابق، ص 1883.

- قيام المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة رئيسه بجمع البيانات الأساسية ذات الصلة بالاحتياجات والمتطلبات التنموية الضرورية للمواطنين في إقليم البلدية خاصة في المناطق الواجب تنميتها، وتحديد وتحليل الإمكانيات الحقيقية المتوفرة لديها بهدف اقتراح البرامج والمشاريع التنموية الممكن إنجازها والتخلي عن الاختيارات العشوائية وغير المدروسة<sup>1</sup>؛ وذلك بعد تشكيل فريق مكلف بالتخطيط يتضمن عادة إشراك كافة الفاعلين المحليين كالأعضاء، اللجان، ومكونات المجتمع المدني وكذا مكاتب الدراسات المتخصصة من أجل العمل على التشخيص الدقيق للنقائص والاحتياجات التنموية على مستوى البلدية<sup>2</sup>، على أن يتم اختيار المشاريع مقسمة إلى فصول ومواد بحسب القطاعات (المياه، الأشغال، البيئة... إلخ) وترتيبها بحسب الأولوية ثم تسجيلها في مدونة البلدية.

- قيام المصالح التقنية للبلدية بعملية الفرز التقني للمشاريع المسجلة في مدونة البلدية والتأكد من مدى صلاحيتها وقابليتها للإنجاز والتحسيد<sup>3</sup>، وإعداد بطاقة تقنية لكل مشروع تتضمن كل المعطيات الأساسية كالتسمية، المساحة، الموقع، القيمة المالية، وكذا الأهداف التنموية للمشروع؛ ليتم بعد ذلك ترتيب المشاريع المسجلة حسب القطاعات وفق الأولوية والاحتياجات المحلية الضرورية، وجمع البطاقات التقنية الخاصة بها في شكل كتيب وإرفاقه بملخص يتضمن مواضيع المشاريع المقترحة حسب القطاعات وإرسالها إلى الدائرة<sup>4</sup>.

- **على مستوى الدائرة:** تعتبر الدائرة بمثابة وسيط بين البلدية والولاية فيما يخص إعداد وتحضير المخططات البلدية للتنمية، حيث يتولى رئيس الدائرة طبقا لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها<sup>5</sup> تحت سلطة الوالي وبتفويض منه تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها؛ وعليه فإنه بعد إيداع المشاريع المقترحة والبطاقات التقنية الخاصة بها لدى مصالح الدائرة، يتم عقد اجتماع يضم كل من رئيس الدائرة، رؤساء الأقسام التقنية على مستوى الدائرة، ممثل البلدية، وممثلي الولاية والمديريات المعنية، والذي يتم من خلاله الاطلاع على مختلف المقترحات ودراستها وترتيبها بحسب الأولوية، وكذا

<sup>1</sup> - ياسر علاوي، المرجع السابق، ص 77 - 78.

<sup>2</sup> - وهيبه خبيزي، المخططات البلدية للتنمية: إطار لامركزي ضيق وتديبر مركزي شامل، دفاثر البحوث العلمية، المجلد 07، العدد 01، المركز الجامعي تيبازة، الجزائر، 2019، ص 115.

<sup>3</sup> - الأخضر لوصيف، المرجع السابق، ص 112.

<sup>4</sup> - زهرة سعيود، الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر، مجلة بحوث، المجلد 11، العدد 01، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2018، ص 228.

<sup>5</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في 23 جويلية 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 27 جويلية 1994.

إمكانية إدراج التعديلات المناسبة على هذه المقترحات<sup>1</sup>، ليتم بعدها اختتام الاجتماع بالمصادقة على المشاريع المقبولة وتأهيلها، وذلك بموجب محضر يودع على مستوى الولاية<sup>2</sup>.

**- على مستوى الولاية:** بعد إيداع المقترحات الخاصة بالمخططات البلدية للتنمية على مستوى الولاية، يتم دراستها من طرف مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية<sup>3</sup> ثم من طرف المجلس التنفيذي للولاية كما يلي:

- دراسة المقترحات على مستوى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية - مصلحة تنمية البرامج المحلية - من الناحية التقنية وتنظيمها ضمن ملفات، لاسيما من حيث فحص المعلومات الواردة في البطاقات التقنية للمشاريع المقترحة والتأكد من صحة وسلامة مضمونها، والتأكد من عدم تسجيل نفس العمليات خلال سنتين ماليتين أو أكثر، وكذا فصل العمليات الخاصة بالمخططات البلدية للتنمية عن تلك الخاصة بالبرامج القطاعية غير المركزية، وفصل المشاريع التنموية الجديدة التي تتطلب اعتمادات مالية جديدة عن تلك المشاريع الموجودة قيد الإنجاز.

- عقد اجتماع للمجلس التنفيذي للولاية يتأهه الوالي ويضم الأمين العام للولاية، ممثلي المديريات الولائية، وممثلي الدوائر والبلديات، من أجل النظر في مقترحات المشاريع المتضمنة في مدونة المخططات البلدية للتنمية ومناقشة مضمونها بما يتوافق والبرنامج التنموي للولاية، وكذا التأكد من أهمية هذه المشاريع ومدى مراعاتها للاحتياجات والمتطلبات الأساسية للمواطنين، ومراقبة المعلومات الواردة في بطاقتها التقنية، وكذا إمكانية تعديل حجم المبالغ المالية الخاصة بها<sup>4</sup>، بالإضافة إلى قابلية تأجيل البعض من هذه المشاريع لسنوات أخرى بحسب أهمية وأولوية مضمونها<sup>5</sup>، ليتم اختتام أشغال الاجتماع بموجب محضر يتضمن المصادقة على المشاريع المقترحة المقبولة وتسجيلها في مدونة الولاية بحسب الأبواب والبلديات<sup>6</sup> وإرسالها إلى المديرية العامة للميزانية على مستوى وزارة المالية.

**ب- إعداد المخططات البلدية للتنمية على المستوى المركزي:** تتم عملية الإعداد النهائي للمخططات البلدية للتنمية لدى مصالح المديرية العامة للميزانية لوزارة المالية، وذلك باتباع الإجراءات التالية:

<sup>1</sup> - صاحب أغيلاس، دور المخططات البلدية في تحقيق التنمية المحلية دراسة حالة بلديتي بني دوالة وذراع بن خدة ولاية تيزي وزو (2007 - 2012)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2016/2015، ص 115.

<sup>2</sup> - بن عثمان شويخ، المرجع السابق، ص 124 - 125.

<sup>3</sup> - تعتبر مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بمثابة مركز إدارة وتسيير عمليات المخططات البلدية للتنمية، وقد تم استحداثها سنة 2011 لتحل محل مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 75/11، المؤرخ في 16 فيفري 2011، الذي يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة في 20 فيفري 2011.

<sup>4</sup> - عادل إنزرن، الدور التنموي للمخططات البلدية للتنمية بين الواقع والآفاق دراسة حالة بلدية باتنة (2004 - 2010)، مرجع سابق، ص 90.

<sup>5</sup> - بن عثمان شويخ، المرجع السابق، ص 124.

<sup>6</sup> - زهرة سعيود، المرجع السابق، ص 229 - 230.

(ب)1- إجراء عمليات التحكيم: في هذا الصدد يتم تنظيم ورشات تتولاها لجنة قطاعية تضم ممثل عن وزارة المالية، ممثل عن الولاية، المراقب المالي للولاية، ممثلين عن مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، ممثل عن كل مديرية تنفيذية في الولاية، وممثل عن وزارة الداخلية، وذلك لدراسة ومناقشة مقترحات المشاريع الخاصة بالمخططات البلدية للتنمية وتحديد مضمونها والمبالغ المخصصة لها بصفة نهائية وتحديد حصة كل ولاية منها خلال السنة المالية الجديدة، واعتمادها كنفقات تجهيز عمومي تندرج ضمن وثيقة الميزانية العامة للدولة الواردة في قانون المالية.

(ب)2- تخصيص الاعتمادات المالية (مقرر البرنامج النهائي): بعد إجراء عمليات التحكيم يتم رصد تخصيص الاعتمادات المالية الموجهة لتمويل المشاريع الواردة في إطار المخططات البلدية للتنمية، والتي تظهر في شكل رخص برامج واعتمادات الدفع في الجدول "ج" من الميزانية العامة للدولة كل سنة مالية، بحيث يخصص لكل ولاية غلاف مالي خاص بالمشاريع المقبولة بعنوان المخططات البلدية للتنمية، ويطلق عليه بتصريح البرنامج النهائي أو مقرر البرنامج النهائي والذي يضم المشاريع الممولة نهائيا بحسب الأولوية على مستوى كل ولاية<sup>1</sup>.

2- تنفيذ المخططات البلدية للتنمية: استنادا لمختلف النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها لاسيما المرسوم رقم 136/73 السالف الذكر، والتعليم الوزاري المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المعدلة سنة 2012 والتي تتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية<sup>2</sup>، فإن عملية تنفيذ المخططات البلدية للتنمية تتم وفق خطوات وتوفر مجموعة من الوسائل.

أ- إجراءات تنفيذ المخططات البلدية للتنمية: تتمثل إجراءات تنفيذ هذه المخططات فيما يلي:

(أ)1- تبليغ رخص البرامج واعتمادات الدفع: بعد صدور قانون المالية في الجريدة الرسمية، يتولى الوزير المكلف بالمالية وبموجب رخصة مسبقة للميزانية عملية تبليغ رخص البرامج واعتمادات الدفع إلى المكلفين بتنفيذها على المستوى المحلي لمباشرة الإجراءات القانونية والتنظيمية الخاصة بتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

<sup>1</sup> - صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2013/2012، ص ص 91 - 92.

<sup>2</sup> - Instruction interministerielle n° 14801, 08 décembre 1975, relative aux condition de gestion et de realisation des plans communaux de developpement, ministere de l'interieur et des collectivites locales et ministere de finances, actualisé en 2012.

- **تبليغ رخص البرامج:** طبقا لنص المادة 06 الفقرة 02 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية<sup>1</sup> المعدل والمتمم، فإن رخصة البرنامج هي الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف استعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، بحيث تبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها، إذ يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع للمخططات البلدية للتنمية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالمالية إلى الولاية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية طبقا لأحكام المادة 21 الفقرة الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز<sup>2</sup> المعدل والمتمم، ليتم توزيعها بعد ذلك على البلديات والقطاعات المعنية.

- **تبليغ اعتمادات الدفع:** طبقا لنص المادة 06 الفقرة 03 من القانون رقم 21/90 السالف الذكر، فإن اعتمادات الدفع هي تلك التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخصة البرنامج، وهي بذلك تتأتى في شكل أقساط مالية سنوية تمنح ضمن المبلغ الأقصى لرخصة البرنامج الممنوحة في إطار تنفيذ مشاريع المخططات البلدية للتنمية الخاصة بكل ولاية وتعد ضرورية لتنفيذ هذه الرخص والتسديد<sup>3</sup>، وتبعاً لذلك فإنه يتم تبليغ اعتمادات الدفع المخصصة للمخططات البلدية للتنمية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة، ويكلف الوالي بعد استشارة المصالح الولائية المختصة بتوزيع هذه الاعتمادات حسب الأبواب والبلديات مع مراعاة توجيهات التنمية وأولوياتها<sup>4</sup>.

أ) **2- اعتماد المشاريع:** بعد تبليغ رخص البرامج واعتمادات الدفع إلى المكلفين بتنفيذها على المستوى المحلي، يتم اعتماد المشاريع المراد إنجازها بصفة نهائية في إطار المخططات البلدية للتنمية من خلال تسجيلها في بطاقات تقنية والشروع في تنفيذها، وكذا تشخيصها وضبطها من حيث تحديد مواقع ووسائل إنجازها وتحديد تكلفتها، والمواصفات التقنية لكل منها، وكذا مختلف الانعكاسات التنموية المترتبة عنها<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 227/98، المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة في 15 جويلية 1998.

<sup>3</sup> - جيلالي يوسف، الإطار التنظيمي والميزانياتي لتسيير وتنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، المجلد 11، العدد 02، جامعة الشلف، الجزائر، 2019، ص 22.

<sup>4</sup> - انظر المادة 22 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 10، والمادة 06 من المرسوم رقم 136/73 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، المرجع السابق، ص 1005.

<sup>5</sup> - عادل إنزرن، الدور التنموي للمخططات البلدية للتنمية بين الواقع والآفاق دراسة حالة بلدية باتنة (2004 - 2010)، مرجع سابق، ص 92.

ب- وسائل تنفيذ المخططات البلدية للتنمية: يتم تحديد كيفية تنفيذ هذه المخططات بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي، والتي تكون بموجب الوسائل الذاتية أو الوسائل التعاقدية.

ب(1)- الوسائل الذاتية: تتمثل هذه الوسائل في أسلوبين هما الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية البلدية.

- الاستغلال المباشر<sup>1</sup>: تبعا لهذا الأسلوب تتولى البلدية إنجاز المشاريع الممولة في إطار المخططات البلدية للتنمية مباشرة بوسائلها الخاصة وموظفيها ودون تدخل أي جهة أخرى، لاسيما تلك المشاريع الصغيرة التي لا يتطلب إنجازها وسائل ضخمة وتدخل أعوان مؤهلين ومتخصصين.

- المؤسسة العمومية البلدية: حسب نص المادة 153 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، تملك هذه الأخيرة صلاحية إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، سواء كانت ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري؛ حيث يمكن للبلدية إسناد عمليات إنجاز وتنفيذ المشاريع الممولة في إطار المخططات البلدية للتنمية لمؤسساتها العمومية لاسيما المتخصصة منها وذات الخبرة في هذا المجال.

ب(2)- الوسائل التعاقدية: بهدف ضمان التنفيذ الأحسن للمخططات البلدية للتنمية، غالبا ما تلجأ البلدية إلى التعاقد مع مؤسسات مؤهلة ومتخصصة سواء كانت عمومية أو خاصة لإنجاز المشاريع الواردة ضمن مخططاتها التنموية خاصة في مجال الأشغال العمومية، من خلال إبرام صفقات عمومية سواء في مجال الأشغال أو اللوازم، أو في مجال الدراسات أو الخدمات طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>2</sup>، وذلك باختيار المؤسسات المناسبة التي تتوفر فيها الصفة القانونية وعلى الكفاءة والوسائل والمؤهلات التقنية والفنية اللازمة في عمليات الإنجاز والتي تقدم أحسن العروض من الناحية التقنية والمالية.

#### رابعا: التدخلات التنموية للمخططات البلدية للتنمية

استنادا إلى مدونة المخططات البلدية للتنمية، وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، فإنه يمكن إبراز مساهمة هذه المخططات في تمويل البرامج والعمليات التنموية الموجهة للبلدية، من خلال ثلاثة مجالات تشكل الجوانب الرئيسية للتنمية المستدامة، سواء من الناحية الاقتصادية، أو الاجتماعية أو البيئية.

<sup>1</sup> - انظر المادة 151 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 22.

<sup>2</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

**1- في المجال الاقتصادي:** تتدخل المخططات البلدية للتنمية لتمويل ودعم التنمية الاقتصادية على مستوى البلدية في عدة قطاعات كما يلي<sup>1</sup>:

**أ- قطاع المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية:** يتضمن هذا القطاع عمليات تهتم من حيث طبيعتها بكل ما هو متعلق بتحسين وترقية الخدمات الموجهة للمواطنين وإطراهم المعيشي من حيث الهياكل والمنشآت القاعدية<sup>2</sup>، وذلك بتمويل العديد من المشاريع، تتمثل فيما يلي:

- المشاريع المتعلقة بإنجاز وتهيئة الطرق والمسالك البلدية سواء كانت حضرية أو موجهة لفك العزلة عن المناطق النائية التابعة لها؛

- المشاريع المتعلقة بالبريد والاتصال والمواصلات السلكية واللاسلكية على مستوى البلدية كمراكز البريد، وشبكات الخطوط الهاتفية، وكذا شبكات الانترنت... إلخ؛

- المشاريع المتعلقة بالمنشآت والبنيات الإدارية البلدية، كتلك الموجهة لإنجاز مقرات البلديات والملحقات البلدية وكذا القباضات البلدية ومختلف الفروع الإدارية الخاصة بالبلدية... إلخ؛

- المشاريع المتعلقة بالتسيير البلدي للمناطق المعزولة الواجب ترفيتها من الناحية الإدارية والمالية.

**ب- قطاع الفلاحة:** تتضمن المخططات البلدية للتنمية أيضا تمويل العديد من المشاريع الموجهة لهذا القطاع، لاسيما تلك المتعلقة بتوفير المتطلبات الضرورية لممارسة الأنشطة الفلاحية كتوفير الكهرباء، والمياه الموجهة للسقي، والعقار الفلاحي وتحسين الوسط الريفي، وكذا توسيع واستصلاح الأراضي والمساحات الفلاحية وصيانتها، بالإضافة إلى دعم وتشجيع الأنشطة الخاصة بتربية المواشي والدواجن... إلخ<sup>3</sup>.

**ج- قطاع الصناعة:** تساهم المخططات البلدية للتنمية في ترقية القطاع الصناعي وعدة قطاعات متصلة بها كالتجارة والسياحة على مستوى البلديات من خلال تمويل المشاريع الموجهة لدعم وترقية الأنشطة الصناعية المحلية خاصة ما تعلق منها بالصناعات الصغيرة والمتوسطة وكذا الصناعات التقليدية والحرفية التي تتميز بها البلدية.

<sup>1</sup> - مدونة المخططات البلدية للتنمية، ملف الذكرى 51 لإنشاء البلدية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، 2018، ص 03، على الموقع الإلكتروني: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، تاريخ الاطلاع: 03 نوفمبر 2021، بتوقيت: 13:10.

<sup>2</sup> - نور الدين بلقيل، المرجع السابق، ص 149.

<sup>3</sup> - عادل إنزارن، انتصار عربوات، دور المخططات البلدية في التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 68.

**د- قطاع المياه:** يعد قطاع المياه من أبرز التدخلات الدورية والسنوية للمخططات البلدية للتنمية وذلك بالكيفية التي تضمن تغطية الاحتياجات المحلية في المناطق الحضرية والريفية، من خلال تمويل المشاريع المتعلقة بإنجاز وصيانة شبكات توزيع المياه، والمنشآت الصغرى لتعبئة وتخزين مياه الشرب، وكذا تشييد وتهيئة أنصاب الينابيع في المناطق البدوية، ومعالجة المياه وتصفيتها وإيصالها للمناطق المعزولة وربطها بالقنوات الرئيسية.

**هـ- قطاع التخزين والتوزيع:** لقد تم استحداث هذا القطاع سنة 2008 بعد تحيين مدونة نفقات التجهيز للدولة في شقها المتعلق بالمخططات البلدية للتنمية، إذ يتعلق أساسا بالأسواق الجوارية على مستوى البلدية، ويتضمن القيام بمختلف الدراسات وتمويل إنشاء الأسواق المغطاة والمراكز التجارية وكذا تهيئة وتجهيز مواقع تخزين وحفظ السلع والمواد... إلخ، بهدف القضاء على التجارة الموازية والعمل على تنظيم نشاطات التجار ضمن أماكن مجهزة للحفاظ على سلامة السلع المعروضة وحماية صحة المواطنين<sup>1</sup>.

**2- في المجال الاجتماعي:** تتضمن المخططات البلدية للتنمية في كل سنة مالية تمويل إنجاز العديد من المشاريع ذات الطابع الاجتماعي على مستوى البلديات، وذلك في عدة قطاعات كما يلي<sup>2</sup>:

**أ- قطاع التربية والتكوين:** تتدخل المخططات البلدية للتنمية في هذا القطاع لتمويل عمليات تسيير وتنفيذ المشاريع المتعلقة بالتعليم المدرسي والتكوين المحلي لاسيما بناء وتهيئة وصيانة الأقسام المدرسية وتجهيزها، وكذا توفير خدمات التدفئة والإطعام والنقل في المدارس الابتدائية... إلخ.

**ب- قطاع المنشآت الاجتماعية والثقافية:** يتضمن هذا القطاع تمويل إنجاز وتهيئة العديد من المنشآت التي تغطي مختلف المجالات الحيوية في المجتمع، يمكن إجمالها فيما يلي:

- تمويل البرامج والمشاريع المتعلقة بالتهيئة الحضرية لاسيما تلك الموجهة لإنجاز الممرات العلوية وممرات الطرق والمهلات، وتوفير الإنارة العمومية على مستوى الطرق والأحياء، وكذا تشييد الحدائق العمومية وتهيئة المساحات الخضراء وصيانتها... إلخ؛

<sup>1</sup> - نور الدين بلقيل، المرجع السابق، ص 148.

<sup>2</sup> - مدونة المخططات البلدية للتنمية، ملف الذكرى 51 لإنشاء البلدية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، 2018، ص 04، على الموقع الإلكتروني: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، المرجع السابق، تاريخ الاطلاع: 03 نوفمبر 2021، بتوقيت: 15:15.

- تمويل البرامج والمشاريع المتعلقة بالصحة العامة كتلك المخصصة لإنجاز وتجهيز وصيانة قاعات العلاج خاصة على مستوى المناطق النائية والمعزولة، وكذا المتعلقة بتهيئة وصيانة هذه القاعات وإصلاحها... إلخ؛

- تمويل البرامج والمشاريع الموجهة لترقية الأنشطة الثقافية والتسلية على مستوى البلدية، لاسيما تلك المتعلقة بحفظ التراث الثقافي والتاريخي وضمان تطويره، وإنجاز مختلف المؤسسات الثقافية وصيانتها وتجهيزها خاصة المكتبات البلدية، قاعات السينما، المتاحف... إلخ؛

- تمويل البرامج والمشاريع الموجهة لقطاع الشباب والرياضة على المستوى المحلي، لاسيما تمويل إنجاز وصيانة الهياكل القاعدية الجوارية لأنشطة الشباب الرياضية والثقافية وتلك الخاصة بالتسلية كدور الشباب، ساحات الألعاب، الملاعب، المسابح، القاعات الرياضية... إلخ.

**3- في المجال البيئي:** لقد وردت البيئة ومجالاتها ضمن مدونة المخططات البلدية للتنمية من خلال عدة قطاعات، حيث يمكن إبراز تدخل هذه المخططات في تمويل برامج ومشاريع حماية البيئة كما يلي<sup>1</sup>:

**أ- التطهير ومعالجة مياه الصرف المستعملة:** تتدخل المخططات البلدية للتنمية في كل سنة مالية لتمويل العديد من المشاريع الموجهة لإنجاز وتهيئة شبكات الصرف الصحي وإصلاحها، وكذا المخصصة لمعالجة مياه الصرف الصحي وإعادة تدويرها خارج المحطات التقنية لتصفية المياه المستعملة.

**ب- تسيير النفايات ومراقبتها ومعالجتها:** تتضمن مدونة المخططات البلدية للتنمية في غالب الأحيان وكل سنة مالية تمويل عدة مشاريع خاصة بإنجاز مفرغات عمومية بلدية لصالح البلديات التي لا تستفيد من مراكز الردم التقني، وكذا تمويل اقتناء لوازم جمع النفايات المنزلية الصلبة ومعالجتها من شاحنات جمع ورفع القمامة، ومختلف المعدات والوسائل المخصصة لتجهيز العمال من ألبسة واقية وأقنعة وقفازات... إلخ.

<sup>1</sup> - مدونة المخططات البلدية للتنمية، ملف الذكرى 51 لإنشاء البلدية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، 2018، ص 04، على الموقع الإلكتروني: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، المرجع السابق، تاريخ الاطلاع: 03 نوفمبر 2021، بتوقيت: 16:20.

الفرع الثاني: البرامج القطاعية غير الممركزة (psd)<sup>1</sup>

لقد تم تنظيم هذه البرامج في الفصل الثالث من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 السالف الذكر تحت عنوان "التجهيزات العمومية غير الممركزة التابعة للدولة"<sup>2</sup>، وتعتبر من أهم الوسائل المباشرة لتمويل البرامج والمشاريع التنموية الكبرى في مختلف القطاعات على مستوى الولاية والمناطق التابعة لإقليمها، في ظل عدم كفاية الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية من تغطيتها، حيث يتم تخصيصها لتمويل مشاريع استثمارية على مستوى الولايات النائية والمحرومة التي تشهد محدودية من حيث البنى التحتية والمرافق الضرورية كالتعليم، المدارس، المستشفيات... إلخ؛ وللتفصيل في البرامج القطاعية غير الممركزة سنتطرق إلى تعريفها (أولا)، وإبراز أهميتها (ثانيا)، وكيفية تحضيرها واعتمادها (ثالثا)، ثم إلى تحديد أهم العمليات التنموية الممولة بموجبها (رابعاً).

## أولاً: تعريف البرامج القطاعية غير الممركزة

هي عبارة عن برامج تجهيز عمومي على المستوى المحلي، بحيث يتم إقرارها سنويا في إطار ميزانية التجهيز للدولة، وتتضمن مختلف الاستثمارات الخاصة بالولاية وكذا المؤسسات العمومية التي تكون تحت وصايتها، وغالبا ما تكون هذه البرامج ضخمة وفاعلة في مجال التنمية المحلية على مستوى الولايات بحكم الأغلفة المالية المعتبرة التي ترصد لها، إذ تحتوي العديد من المشاريع والعمليات التنموية ذات الأهمية وتراعي طبيعة وخصوصيات الإقليم المشمول بها وأولوياته التنموية وفقا للخصائص السكانية والبيئية المتقاربة التي يتميز بها<sup>3</sup>؛ كما تعرف على أنها مخططات ذات طابع ولائي متوسطة المدى تسجل باسم الوالي وتتضمن كافة البرامج والمشاريع الاستثمارية والتنموية الكبرى للولاية في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الحيوية كالتعليم، الصحة، الأشغال العمومية، الشباب والرياضة... إلخ<sup>4</sup>.

## ثانياً: أهمية البرامج القطاعية غير الممركزة

تكتسي هذه البرامج أهمية بالغة في تمويل ودعم التنمية المحلية وضمان استدامتها لمختلف الأجيال من خلال المشاريع والعمليات الممولة في إطارها، تتمثل فيما يلي:

<sup>1</sup> - Programmes sectoriels décentralisés.

<sup>2</sup> - انظر المواد من 16 إلى 20 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص ص 09 - 10.

<sup>3</sup> - عبد الحليل دلاي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، مرجع سابق، ص 409.

<sup>4</sup> - يوسف سلاوي، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2018/2017، ص 160.

- تجسيد الأهداف المحلية والوطنية للتوازنات القطاعية في مجال التنمية، وترتيب وتنسيق كافة الأعمال المتعلقة بإنجاز وتنفيذ مضمونها، وكذا تحقيق التواصل بين الولايات والسلطة المركزية<sup>1</sup>؛
- تحقيق التوازن الجهوي والعدالة بين المناطق على المستوى الوطني من حيث التوفر والاستفادة من المرافق والبنى التحتية الضرورية في كافة القطاعات، لاسيما تلك المتعلقة بالطرق، المستشفيات، المدارس، المياه الصالحة للشرب، التطهير، السكن، التهيئة... إلخ؛
- حلحلة العديد من المشاكل والصعوبات التنموية للجماعات المحلية وتوفير الخدمات العمومية الضرورية للمواطنين ذات الطابع الاجتماعي وتغطية العجز التنموي على مستوى المناطق النائية والمعزولة؛
- مراعاة طبيعة وخصوصيات الجماعات المحلية ومتطلباتها التنموية ذات الأولوية عند إقرار المشاريع الموجهة لها، وذلك بإشراك المجالس المحلية المنتخبة في عمليات التخطيط وإعدادها<sup>2</sup>؛
- تغطية العجز المالي للموارد المالية الذاتية الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الجماعات المحلية، وتحقيق التوازن والتناسق بين برامج التنمية على المستوى الوطني وبرامج التنمية على المستوى المحلي؛
- تنمية الاستثمار والقطاعات الانتاجية على المستوى المحلي بما يكفل توفير مناصب الشغل والاستجابة لمختلف الاحتياجات المحلية<sup>3</sup>.

### ثالثا: تحضير واعتماد البرامج القطاعية غير الممركزة

على غرار المخططات البلدية للتنمية، فإن عملية تحضير واعتماد البرامج القطاعية غير الممركزة، تشترك فيها الهيئات المحلية ممثلة في الولاية والسلطة المركزية، وتتم من خلال مرحلتين هما مرحلة الإعداد ومرحلة التنفيذ.

**1- إعداد البرامج القطاعية غير الممركزة:** إن عملية تحضير وإعداد هذه البرامج لفائدة الولاية تتم على المستوى المحلي ثم على المستوى المركزي.

**أ- على المستوى المحلي:** طبقا للتشريع المعمول به تتولى الولاية من خلال المجلس الشعبي الولائي عملية إعداد مخططها المحلي للتنمية في إطار توجيهات وأهداف المخطط الوطني للتنمية، حيث يشمل هذا المخطط على جميع

<sup>1</sup> - ياسر علاوي، مساهمة الولاية في تنفيذ مخططات التنمية المحلية - دراسة حالة لولاية المدية-، مجلة معارف، المجلد 12، العدد 23، جامعة البويرة، الجزائر، 2017، ص 32.

<sup>2</sup> - نور الدين بلقيل، المرجع السابق، ص 129 - 130.

<sup>3</sup> - خيضر خنفري، المرجع السابق، ص 128.

الأعمال التي تعتمد الولاية القيام بها في كافة مجالات التنمية<sup>1</sup>؛ وتبعاً لذلك فإنه حسب نص المادة 80 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، يتولى المجلس الشعبي الولائي إعداد ومناقشة مخطط التنمية للولاية على المدى المتوسط وتقديم الاقتراحات بشأنه، والذي يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من طرف الدولة في إطار مشاريع الدولة والمخططات البلدية للتنمية، بحيث يتم اعتماد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

وعليه فإن المبادرة بتحضير وإعداد البرامج القطاعية غير المركزية يتولاها المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة يتم بموجبها تقديم ومناقشة المقترحات الخاصة بمشاريع التنمية الضرورية الممكن إدراجها في هذه البرامج في كافة القطاعات، ليختتم المجلس أشغاله بالتصويت على البرامج والمشاريع المتفق عليها والمصادقة عليها من طرف الوالي، ليتم بعد ذلك إرسال هذه المقترحات في بطاقات تقنية تتضمن تفاصيل كل مشروع من حيث الأهمية والتكلفة والموقع والمساحة... إلخ، إلى مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لدراستها من الناحية التقنية من طرف المصلحة المكلفة بتنمية البرامج المحلية لاسيما من حيث مدى أهمية المشاريع المقترحة وتناسبها مع خصوصيات المنطقة ومتطلباتها التنموية، وكذا فحص المعلومات الواردة في البطاقات التقنية للمشاريع المقترحة والتأكد من صحة وسلامة مضمونها، والتأكد من عدم تسجيل نفس العمليات وتكرارها خلال البرامج السابقة، بالإضافة إلى التنسيق مع مختلف القطاعات المعنية بالمقترحات على مستوى الولاية.

**ب- على المستوى المركزي:** بعد ضبط مقترحات المشاريع على المستوى المحلي، يتم إرسالها إلى وزارة المالية وبالضبط لدى المديرية العامة للميزانية أين يتم الإعداد النهائي للبرامج القطاعية غير المركزية، وذلك من خلال دراسة ومناقشة مقترحات المشاريع الخاصة بهذه البرامج وتحديد مضمونها وكذا المبالغ المخصصة لها بصفة نهائية وتحديد حصة كل ولاية، واعتمادها كنفقات تجهيز عمومي تندرج ضمن وثيقة الميزانية العامة للدولة الواردة في قانون المالية، ليتم في الأخير تبليغ رخص البرامج واعتمادات الدفع من طرف وزارة المالية إلى الولاية كإجراء يعد بمثابة ترخيص للشروع في عمليات تنفيذ وتجسيد المشاريع الوادة في مدونة البرامج القطاعية غير المركزية<sup>2</sup>.

**2- تنفيذ البرامج القطاعية غير المركزية:** بعد الإعداد النهائي لهذه البرامج على مستوى وزارة المالية وتوزيع الأغلفة المالية لها بموجب رخص البرامج واعتمادات الدفع التي يتم تبليغها إلى الولاية، وتحديد القطاعات المشمولة بها، فإن

<sup>1</sup> - انظر المادة 05 من المرسوم رقم 380/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، المرجع السابق، ص 1883.

<sup>2</sup> - كريم يرقى، المرجع السابق، ص 57.

هذه البرامج توجه إلى التنفيذ مباشرة، وذلك من خلال إصدار مقرر التسجيل واعتماد المشاريع التنموية وتفريدها وضبطها من الناحية التقنية من حيث الموقع والمساحة وكذا وسائل الإنجاز... إلخ، الأمر الذي يسمح بمباشرة إجراءات اختيار المتعاملين المكلفين بإنجاز المشاريع في ظل احترام الأحكام والمبادئ المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية<sup>1</sup>؛ وباعتبار أن البرامج القطاعية غير الممركزة مسجلة باسم الوالي الذي يعد الأمر بالصرف الوحيد لها فإنه يتولى توزيعها حسب كل فصل بموجب مقرر وإنجاز العمليات التي تشملها حسب الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها<sup>2</sup>، لاسيما من حيث السهر على توفير الأوعية العقارية المناسبة لإقامة المشاريع وتقويمها بناء على الدراسات والنتائج المحصل عليها، وكذا آجال الإنجاز والدفع، ونتائج المناقصات أو الاستشارات المتصلة بهذه العمليات، والسهر على إسناد عمليات الإنجاز والمتابعة لمؤسسات عمومية أو خاصة مؤهلة، بالإضافة إلى إمكانية القيام بتحويلات مالية من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع داخل المدونة في حدود الاعتمادات المالية المبلغه له سنويا<sup>3</sup>.

#### رابعا: العمليات التنموية الممولة في إطار البرامج القطاعية غير الممركزة

تساهم البرامج القطاعية غير الممركزة في تمويل العديد من المشاريع ذات الأهمية التنموية الكبرى في كافة المجالات ومختلف القطاعات على المستوى المحلي، واستنادا لمدونة نفقات التجهيز العمومي التي تطرقت لطبيعة العمليات التي تتضمنها هذه البرامج، فإن العمليات الممولة في إطار هذه البرامج تشمل مجموعة من القطاعات الحيوية، تتمثل فيما يلي:

**1- قطاع الصناعات التحويلية:** يتضمن هذا القطاع تسيير وتنفيذ العمليات المتعلقة بالصناعات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية، وكذا الصناعات المحلية كإنجاز وتهيئة هياكل الدعم والغرف الموجهة لترقية هذه الصناعات والقيام بالدراسات اللازمة بما يكفل المساهمة في وضع القاعدة الأساسية للنهوض بهذا القطاع على المستوى المحلي.

**2- قطاع الطاقة والمناجم:** يتم من خلال هذا القطاع تسيير وتنفيذ العمليات المتعلقة بالطاقة كالكهرباء الريفية والفلاحية، لما لها أهمية في ترقية الأنشطة الفلاحية الريفية والثروات النباتية والحيوانية وفي تثبيت السكان في الريف، وتشجيعهم على الاستقرار، بالإضافة إلى العمليات المتعلقة بالأنشطة المنجمية القائمة على المستوى المحلي... إلخ.

<sup>1</sup> - محمد مزاري، المرجع السابق، ص 67.

<sup>2</sup> - انظر المادة 19 الفقرة 01، 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص ص 09 - 10.

<sup>3</sup> - انظر المادة 17 والمادة 19 الفقرة 04 من نفس المرسوم، ص ص 09 - 10.

**3- قطاع الفلاحة والري:** يعد من القطاعات الحيوية والاستراتيجية الممولة بموجب البرامج القطاعية غير المركزية، ويتضمن تسيير وتنفيذ العديد من العمليات المدرجة في القطاعات الفرعية الهامة كاستصلاح الأراضي، والاهتمام بالأنشطة الفلاحية الانتاجية، والغابات والثروة الغابية، والري بمختلف أنواعه وأحجامه، وكذا البيئة وتهيئة الإقليم على المستوى المحلي، لما لهذه القطاعات والمشاريع المخصصة لها من أهمية تنموية ومدى مساهمتها في تطوير وتحسين مردودية الإنتاج الفلاحي في مختلف المجالات لاسيما في المناطق الفلاحية والريفية<sup>1</sup>.

**4- قطاع الخدمات:** يتم من خلال هذا القطاع تسيير العمليات المتعلقة بعدة قطاعات فرعية تتمثل في السياحة والتقل والبريد والمواصلات، والتي من شأنها المساهمة في النهوض بالتنمية المحلية وخلق حركية اقتصادية واجتماعية والتأثير على باقي الأنشطة التجارية وتوفير مناصب الشغل على المستوى المحلي، لذا يتم تمويل إنجاز المشاريع المرتبطة بها من خلال البرامج القطاعية غير المركزية، لاسيما في مجال التهيئة السياحية وإنجاز الهياكل السياحية في مختلف أنواعها، وكذا توفير وتجديد عتاد النقل ووسائل النقل الحديثة عن طريق السكك الحديدية والكوابل (تيليفريك)، بالإضافة إلى إنجاز وصيانة مرافق البريد من حيث الهياكل والعتاد... إلخ.

**5- قطاع المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية:** يعد أيضا من أهم القطاعات الواردة ضمن مدونة البرامج القطاعية غير المركزية، لما يتضمنه من عدة قطاعات فرعية استراتيجية ترتبط بالبنى التحتية الاقتصادية والإدارية على المستوى المحلي، مما يساهم في تحقيق التنمية المحلية وتوفير قاعدة أساسية لضمان استمرارية واستدامة هذه التنمية لمختلف الأجيال، حيث يتم من خلال هذا القطاع تسيير وتنفيذ عدة قطاعات فرعية تتضمن عدة مجالات حيوية ممولة بموجب هذه البرامج، لاسيما تلك المتعلقة بإنجاز وصيانة المنشآت الأساسية للسكك الحديدية، وإنجاز وصيانة المنشآت الأساسية للطرق الوطنية والولائية والبلدية وإعادة تأهيلها، وكذا إنشاء وصيانة ملحقات الموانئ وتجهيئتها، وإنجاز وصيانة المنشآت الأساسية للمطارات وتجهيئتها، بالإضافة إلى إنجاز وصيانة المنشآت الأساسية الإدارية ومباني الإدارة المحلية كإنجاز وصيانة وتهيئة المباني الإدارية للولاية والدائرة ومقراتها وتجهيزها... إلخ<sup>2</sup>.

**6- قطاع التربية والتكوين:** يتضمن هذا القطاع تسيير وتنفيذ مختلف العمليات المتعلقة بالتعليم والتكوين والتعليم على المستوى المحلي، وذلك في عدة قطاعات فرعية هامة يساهم تجسيدها في ضمان التكوين النوعي والجيد للمتمدرسين سواء في مجال التربية أو التكوين أو التعليم العالي، حيث تشمل هذه القطاعات عمليات الدراسات

<sup>1</sup> - نور الدين بلقيل، المرجع السابق، ص 130 - 133.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 133 - 135، وينظر كذلك: ملحق المرسوم التنفيذي رقم 57/93 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة، المرجع السابق، ص 15 - 16، وينظر كذلك: مدونة نفقات تجهيز الدولة لسنة 2008.

وإنجاز وتهيئة وتجهيز مرافق التعليم في كافة الأطوار من حيث الأقسام، المطاعم، النقل... إلخ، ومرافق التعليم المتخصص في مجال الصحة العمومية والشؤون الاجتماعية ومحو الأمية وغيرها، وكذا إنجاز وتهيئة وتجهيز مرافق التكوين المهني وفرعها وملحقاتها، بالإضافة إلى إنجاز وتهيئة وتجهيز مرافق الخاصة بالتعليم العالي من جامعات ومدارس عليا ومراكز جامعية استشفائية والإقامات الجامعية... إلخ.

**7- قطاع المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية:** يتضمن هذا القطاع تسيير وتنفيذ مختلف العمليات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي على المستوى المحلي، حيث يعد من أبرز القطاعات المساهمة في تحقيق التنمية الاجتماعية المحلية لما يشمله من مجالات حيوية وضرورية لتلبية الاحتياجات والمتطلبات الأساسية للمواطنين، لا سيما تلك المتعلقة بالصحة العامة كإنجاز وصيانة وتهيئة المنشآت الأساسية الصحية وتجهيزها من مستشفيات وعيادات عامة ومتخصصة؛ والشبسية والرياضة كإنجاز وتهيئة بيوت الشباب والمركبات الرياضية والملاعب البلدية، وحدائق التسلية والترفيه ومختلف الملحقات والتجهيزات المرتبطة بها... إلخ؛ وكذا الثقافة كإنجاز وصيانة وتهيئة دور الثقافة والمكتبات العمومية للمطالعة الولائية والبلدية والمتاحف والمعالم التاريخية وتجهيزها؛ بالإضافة إلى الحماية الاجتماعية كإنجاز وتهيئة المنشآت الأساسية للمعوقين من مراكز نفسية وبيداغوجية ومراكز إعادة التربية والعلاج النفسي وتجهيزها، وكذا إنجاز وتجهيز دور الحضانة وحدائق وروضات الأطفال ونوادي الأشخاص المسنين، وإنجاز وتهيئة وتجهيز المراكز الموجهة لفئة المجاهدين... إلخ<sup>1</sup>.

**8- قطاع السكن:** تتدخل البرامج القطاعية غير المركزية في تمويل تسيير وتنفيذ العديد من العمليات والبرامج في مجال السكن، والمحددة في قطاعين فرعيين أساسيين هما التخطيط الحضري والتهيئة كالتقييم بدراسات عامة للتخطيط الحضري في مجال السكن والتجهيز وإنجاز عمليات التهيئة الحضرية الكبرى لا سيما تهيئة الطرق الحضرية وصيانة المناطق الحضرية والتجهيزات العمومية؛ وكذا السكن كتمويل إنجاز وتهيئة وتجهيز السكن الحضري وشبه الحضري والسكنات الولائية والمباني التجارية الملحقة بهذه السكنات، وإنجاز وصيانة وتجهيز المساكن المرافقة للقطاع الاجتماعي التربوي (المساكن الوظيفية)، وكذا إنجاز وتهيئة المحلات ذات الاستعمال المهني... إلخ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - نور الدين بلقيليل، المرجع السابق، ص 135 - 138، وينظر كذلك: ملحق المرسوم التنفيذي رقم 57/93 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة، المرجع السابق، ص 16 - 17، وينظر كذلك: مدونة نفقات تجهيز الدولة لسنة 2008.

<sup>2</sup> - نور الدين بلقيليل، المرجع السابق، ص 138، وينظر كذلك: ملحق المرسوم التنفيذي رقم 57/93 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة، المرجع السابق، ص 18، وينظر كذلك: مدونة نفقات تجهيز الدولة لسنة 2008.

## المبحث الثاني

## الوسائل البشرية والتقنية والبيئية

لا يقتصر تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي في شتى أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية استنادا على وسائل التمويل فقط، سواء كانت هذه الوسائل مالية أو اقتصادية، بل يتعين على هذه الوحدات امتلاك وسائل أخرى لا تقل أهمية عنها في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية في مختلف المجالات؛ وفي هذا الصدد فإنه طبقا لما أورده النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها تتوفر كل من البلدية والولاية في إطار تسيير شؤونها المحلية وممارسة صلاحياتها التنموية على العديد من الوسائل الأخرى والتي تختلف من حيث طبيعتها والأهداف المخصصة لها، يمكن تصنيفها إلى وسائل بشرية قوامها الأشخاص المكلفون بالإدارة والتسيير والتخطيط لهذه الهيئات (المطلب الأول)، ووسائل تقنية قوامها أدوات ومخططات موجهة لرسم السياسة المحلية في مجال التهيئة والتنمية والتعمير (المطلب الثاني)، وكذا وسائل بيئية قوامها أدوات ومخططات موجهة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

## الوسائل البشرية

تعد الموارد البشرية المكونة للجماعات المحلية سواء كانوا منتخبيين أو موظفين أحد الركائز الأساسية لتمكين هذه الوحدات من تسيير الشؤون المحلية وممارسة صلاحياتها التنموية المنوطة بها على المستوى المحلي، وهي بذلك قد تشكل مظهر قوة أو ضعف الجماعة المحلية ومدى قدرتها على التخطيط ورسم السياسات والاستراتيجيات التي من شأنها النهوض بالتنمية المحلية ومواجهة الصعوبات والتحديات التي تعترضها<sup>1</sup>؛ غير أن التساؤل الذي يتبادر للأذهان هو مدى تناسب هذه الموارد كما ونوعا مع الصلاحيات التنموية المسندة للجماعات المحلية؟؛ وللتفصيل في الوسائل البشرية للجماعات المحلية سنتطرق إلى تحديد مضمونها (الفرع الأول)، وإبراز أهميتها (الفرع الثاني)، ثم تحديد أصنافها (الفرع الثالث).

<sup>1</sup> - فوزي بن عبد الحق، المرجع السابق، ص 111.

## الفرع الأول: مضمون الموارد البشرية للجماعات المحلية

لا شك أن توفر الجماعات المحلية - البلدية والولاية - على طاقات بشرية مؤهلة كما ونوعا ضرورة لا غنى عنها لضمان التسيير الأمثل للشؤون المحلية، وفي وضع وتجسيد البرامج والمشاريع التنموية بما يتناسب واحتياجاتها المحلية والخصوصيات التي تتميز بها، بحيث لا تقل أهمية عن الموارد المالية؛ ويقصد بالوسائل البشرية كل الموارد والكفاءات البشرية التي يفترض أن تحوزها البلدية والولاية سواء كانوا منتخبين أو موظفين إداريين وتقنيين، والمكلفون بإدارة وتسيير المصالح الإدارية والتقنية للجماعات المحلية في مختلف المجالات التي تندرج ضمن المهام المخولة لها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها لاسيما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: أهمية الموارد البشرية للجماعات المحلية

إن العنصر البشري المشكل للجماعات المحلية سواء كان منتخبا أو معين له أهمية بالغة في ممارسة الصلاحيات المنوطة بهذه الهيئات ومدى فعالية أدائها كما وكيفا خاصة في مجال التنمية والتخطيط، إذ تشكل الموارد البشرية مظهر قوة أو ضعف البلدية والولاية ومصالحهما، كما تشكل الركن الأساسي لأي عملية تنموية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وكذا الوسيلة والأداة التي يتوقف عليها نجاح جهود التنمية المستدامة أو فشلها بالنظر لمستوى وكفاءة القائمين عليها على المستوى المحلي<sup>2</sup>، وذلك باعتبار المورد البشري هو العون المكلف بإعداد وتنفيذ برامج وعمليات التنمية المحلية ومتابعتها، وإيجاد الحلول للمشاكل التي تواجهها؛ وبالتالي فإنه من الضروري التركيز على الاستثمار في الموارد البشرية بمختلف أصنافها من خلال العمل على حسن اختيارها وتكوينها وتأطيرها من الناحية الإدارية والتقنية<sup>3</sup>.

## الفرع الثالث: أصناف الموارد البشرية للجماعات المحلية

بخلاف الهيئات والمؤسسات العمومية الإدارية سواء المركزية أو المحلية التي يقوم على تسييرها وإدارتها موظفون وأعاون معينون، فإنه يمكن تصنيف الموارد البشرية التي تحوزها الجماعات المحلية في الجزائر إلى فئتين، فئة المنتخبين المشكلين للمجالس المحلية المنتخبة (أولا)، وفئة الموظفين والمستخدمين المكلفين بتسيير المصالح الإدارية والتقنية للجماعات المحلية (ثانيا).

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 13، العدد 04، جامعة الجلفة، الجزائر، 2021، ص 358.

<sup>2</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 76.

<sup>3</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 358.

## أولاً: فئة المنتخبين

هم أعضاء المجالس المحلية المنتخبة سواء على المستوى البلدية أو الولاية - المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي-، والذين يتم انتخابهم لعهددة مدتها خمس سنوات لتسيير الشؤون المحلية بموجب مداولات في مختلف المجالات المحددة في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، حيث يخضعون لنظام خاص بهم على المستوى المحلي يختلف عن ذلك الخاص بالموظفون المعينون.

## ثانياً: فئة الموظفين والمستخدمين

هم الأشخاص المعينون الذين يتم انتقائهم عن طريق مسابقات التوظيف، وتختلف مناصبهم ورتبهم حسب المستوى العلمي والخبرة المهنية التي يجوزونها، وذلك كما يلي:

**1- الإطارات:** وهم الموظفون المؤهلين الحاملين لشهادات جامعية عليا أو ما يعادلها، والذين لهم القدرة على التصور والتخطيط في مجال إعداد البرامج والمشاريع التنموية وتنفيذها وكذا على فهم النصوص وتطبيقها، ويشكلون حوالي نسبة 08 % من إجمالي موظفي البلدية أو الولاية.

**2- أعوان التحكم:** وهم الموظفون المؤهلين الحاملين لدرجات المساعدين الإداريين للإطارات كالملاحقين الإداريين والتقنيين السامين على مستوى المصالح الإدارية أو التقنية، ويشكلون حوالي نسبة 08 % من إجمالي موظفي ومستخدمي البلدية أو الولاية.

**3- أعوان التنفيذ:** وهم الأعوان المكلفون بممارسة وتنفيذ مختلف الأنشطة الجزئية واليومية للبلدية والولاية في مختلف المجالات، والتي لا تتطلب كفاءة أو مستوى معين في شاغلها، حيث يشكلون أغلبية موظفي ومستخدمي الجماعات المحلية وتبلغ نسبتهم حوالي 85 % من إجمالي الموظفين والمستخدمين على مستوى البلدية والولاية<sup>1</sup>.

هذا وقد شهد الإطار القانوني لموظفي الجماعات المحلية عدة تطورات بهدف دعم الموارد البشرية المحلية وترقيتها بما يتلاءم والمهام المسندة لها، والتي يعد آخرها المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية<sup>2</sup>، وقد كرس هذا المرسوم مجموعة من الشعب التي تضم العديد من الأسلاك والرتب الخاصة بالتركيبة البشرية للجماعة المحلية وفي عدة مجالات، حيث حددتها المادة 03 من هذا المرسوم في الإدارة

<sup>1</sup> - نصر الدين بن شبيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، المجلد 10، العدد 10، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012، ص 166.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة في 28 سبتمبر 2011.

العامّة، الترجمة والوثائق والمحفوظات، الإعلام الآلي والإحصاءات، التسيير التقني والحضري، النظافة والنقاوة العمومية والبيئة، الأنشطة الاجتماعية والثقافية والتربوية والرياضية؛ وهذا التصنيف المتشعب يبرز أهمية الموارد البشرية في ترجمة وتحسيد الصلاحيات المنوطة بالجماعات المحلية وأهميتها في قيادة عمليات التنمية المحلية واستدامتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية<sup>1</sup>.

من خلال تشخيص التركيبة البشرية للجماعات المحلية ونسبة كل صنف منها حسب الإحصاءات، يتبين جليا ضعف التأطير الناجم عن نقص الإطارات والكفاءات المحلية القادرة على التخطيط وإعداد البرامج والسياسات التنموية المحلية وتنفيذها على المدى القصير أو المتوسط والطويل سواء على مستوى المنتخبين وبدرجة أقل على مستوى الموظفين؛ الأمر الذي انعكس سلبا على تسيير الشؤون المحلية وتفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية، ما أدى إلى فشل العديد من برامج ومشاريع التنمية على المستوى المحلي على الرغم من الموارد المالية الضخمة المخصصة لها، وذلك نتيجة عدم تناسبها مع طبيعة كل منطقة واحتياجاتها التنموية ذات الأولوية في ظل ضعف القائمين على اقتراحها وتقديرها ومتابعتها تنفيذها<sup>2</sup>.

## المطلب الثاني

### الوسائل التقنية

ترتبط عمليات رسم وتحسيد البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي أساسا بمدى رصد وتخصيص الأوعية والمساحات الموجهة لاستقبالها، سواء كان ذلك على المدى القريب أو المتوسط أو البعيد<sup>3</sup>، كما أن استهداف الاستدامة التنموية المبنية على حماية البيئة والأوساط الطبيعية متعلق بوجود تخطيط عمراي قائم على مجموعة من الأدوات القانونية، ذلك أن قطاع التعمير يعد من أهم المجالات المرتبطة بالتنمية المحلية والبيئة التي أصبحت تشكل الوعاء الذي تقام عليه هذه البرامج والمشاريع وما تتخللها من عمليات البناء والهدم... إلخ، لاسيما وأن استراتيجية تحقيق التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة تقتضي الاهتمام بالمجال الذي يشكل أحد المكونات الأساسية التي توفر ظروف الحياة الملائمة للمواطنين وشروط الرفاهية؛ وفي ظل الوضع الذي آل إليه المجال الحضري والريفي المحلي نتيجة الحركة التنموية والنزوح الريفي المكثف نحو المدن، فقد حظي باهتمام محلي واسع أقر المشرع من خلاله دورا هاما

<sup>1</sup> - ليلي عزيزي، المرجع السابق، ص 104 - 105.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 106.

<sup>3</sup> - بن عثمان شويح، المرجع السابق، ص 108.

للجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير وحول لها العديد من الصلاحيات في هذا الإطار طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها<sup>1</sup>.

وتبعاً لذلك، فإنه لإضفاء القيمة الإنتاجية والاستثمارية للأراضي والتوفيق بين النمو الديمغرافي والنسيج العمراني والحفاظ على الجوانب البيئية بما يضمن تحقيق تنمية فعالة ومستدامة على المستوى المحلي، فقد تم إقرار أدوات تقنية أساسية بموجب عدة نصوص تشريعية وتنظيمية، وذلك في شكل مخططات محلية على مستوى البلدية والولاية تتمثل أساساً في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول)، ومخطط شغل الأراضي<sup>2</sup> (الفرع الثاني)، والتي تعنى بتخطيط المجال المحلي والتسيير الحضري<sup>3</sup>، وكذا مخطط تهيئة إقليم الولاية (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (pdau)<sup>4</sup>

يعد هذا المخطط أحد أدوات التهيئة والتعمير التي تكلف البلدية بإعدادها وتنفيذها، إذ يشكل وسيلة ذات طابع استراتيجي وتنظيمي لعمل البلدية والسلطات العمومية في مجال الأراضي وتسيير العمران<sup>5</sup>، وكذا آلية للتخطيط العمراني المحلي تم استحداثها وتوظيفها منذ التسعينات لتنظيم المجال وحماية البيئة والأوساط الطبيعية من مخلفات عمليات البناء الفوضوي ومن الاعتداءات الماسة بالمساحات الخضراء والمواقع الأثرية والتاريخية<sup>6</sup>؛ وإضافة إلى القانون رقم 29/90 السالف الذكر، يخضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به<sup>7</sup> المعدل والمتمم

<sup>1</sup> - فاطمة الزهراء دعموش، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2010، ص ص 108 - 109.

<sup>2</sup> - انظر المادة 10 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1654.

<sup>3</sup> - حمشة مكى، حماية البيئة من خلال أدوات وقواعد التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2018/2017، ص 77.

<sup>4</sup> - Plan Directeur d'Amenagement et d'Urbanisme

<sup>5</sup> - Mohamed LAICHE, Les nouveaux instruments d'aménagement et d'urbanisme - PDAU et POS-, Appréciation et évaluation: Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Magister en Sciences Economiques, Option Economie Spatiale, Régionale et Urbaine, Université de Tizi-Ouzou, Algerie, 2007, p.37.

<sup>6</sup> - فاطمة الزهراء دعموش، المرجع السابق، ص 110.

<sup>7</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.

بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 148/12<sup>1</sup> سواء من حيث اعتماده أو تنظيمه، وبالتالي سنتطرق إلى تعريف هذا المخطط (أولا)، وإبراز أهدافه وأهميته (ثانيا)، ثم تحديد إجراءات إعداده (ثالثا).

### أولا: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

طبقا لنص المادة 16 من القانون رقم 29/90 السالف الذكر، فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو عبارة عن أداة للتخطيط المحلي والتسيير الحضري، إذ يتولى تحديد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي؛ حيث تم استحداثه لتعويض مخطط التعمير الرئيسي، وكذا مخطط التعمير المؤقت، وهو بذلك يعد وسيلة قانونية رئيسية للتخطيط العمراني طويل المدى (20 سنة)، وكذا أداة محلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار المحافظة على البيئة والعناصر الطبيعية، خاصة من حيث تحديد التوجيهات العامة في القطاعات الفلاحية والصناعية والسياحية... إلخ، ويتجسد في وثيقة تقديرية مستقبلية للتنبؤ لتسيير المجال العمراني وتقدير الاحتياطات في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية<sup>2</sup>.

### ثانيا: أهداف وأهمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

إن الغاية من إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة محلية للتخطيط المحلي والتسيير الحضري على مستوى كل بلدية هو تحقيق مجموعة من الأهداف، تتمثل أهمها ما يلي:

- تحديد تخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاعات؛
- تحديد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية؛
- تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها على مستوى البلدية<sup>3</sup>؛
- دراسة الوضعية التنموية للبلدية على المدى المتوسط والطويل سواء من الناحية الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية، الديمغرافية... إلخ، ودراسة الجوانب المتعلقة بها دراسة تقديرية احتمالية ومستقبلية؛

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 148/12، المؤرخ في 28 مارس 2012، المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 01 أفريل 2012.

<sup>2</sup> - حسينة غواس، دور التخطيط العمراني في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، جامعة بجاية، الجزائر، 2017، ص 349.

<sup>3</sup> - انظر المادة 18 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1654.

- تحديد وحماية المواقع الطبيعية الخاصة بالبلدية وترقيتها لاسيما الغابات والمعالم التاريخية والأثرية والمحافظة عليها؛
- التنظيم الشامل لمختلف الشبكات الرئيسية كالمياه والتطهير والنقل والمواصلات على مستوى البلدية تنظيما يفيد الحاضر والمستقبل<sup>1</sup>.

وتكمن أهمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في كونه الوثيقة المرجعية الملزمة للبلدية ولكل الهيئات المتواجدة في إقليمها، وأداة لتصنيف العقارات وتقسيمها على ترابها وكذا لتنظيم وإدارة أنشطة التعمير وتأطيرها على المستوى المحلي، كما تظهر أهميته في تقسيم العقارات وتحديد طبيعتها على كافة تراب البلدية بهدف حمايتها وتفادي الاستغلال اللاعقلاني والعشوائي للأماكن العقارية وتوفير الاحتياطات الأساسية داخلها<sup>2</sup>.

### ثالثا: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نظرا لأهمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فإنه يتعين تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك بموجب مبادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته<sup>3</sup>، غير أن عملية إعداد هذا المخطط تمر بمجموعة من المراحل تتمثل فيما يلي:

**1- إجراء مداولة:** طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 السالف الذكر، فإن عملية إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تتم بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، حيث تتضمن هذه المداولة وجوبا كافة التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو المخطط المحلي للتنمية بالنسبة للبلدية أو البلديات المعنية، وكذا كفاءات مشاركة الهيئات العمومية في إعداد المخطط، والقائمة المحتملة لمختلف التجهيزات المحلية ذات الفائدة العمومية؛ ليتم بعد ذلك تبليغ المداولة للوالي المختص إقليميا للمصادقة عليها، ونشرها لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية بهدف الاطلاع عليها من طرف المواطنين<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - صافية إقلولي ولد رابح، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، الجزائر، 2016، ص ص 75-76.

<sup>2</sup> - منال بوعمار، أحمد بن المسعود، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودوره في حماية البيئة، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 12، العدد 02، جامعة ورقلة، الجزائر، 2020، ص 105.

<sup>3</sup> - انظر المادة 24 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1655.

<sup>4</sup> - انظر المادة 03 من رقم 177/91 المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 975.

هذا وقد خولت المادة 05 من هذا المرسوم لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إمكانية إسناد مهمة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى مؤسسة عمومية مشتركة إذا كان هذا المخطط يشمل تراب بلديتين أو مجموعة من البلديات.

**2- إصدار القرار المتضمن تحديد مجال تدخل المخطط:** بعد إجراء المداولة وتبليغ الوالي بفحواها، يتم إصدار القرار المتضمن رسم حدود تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على المستوى المحلي، وتختلف الجهة التي يخول لها إصدار هذا القرار باختلاف المناطق التي يشملها المخطط، والملف المتضمن كافة الوثائق بما فيها المداولة والمخططات التقنية التي تحدد توسع المخطط<sup>1</sup>، وذلك من طرف الوالي إذا كان المجال المعني تابع لولاية واحدة، أو بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالداخلية إذا كان المجال تابع لعدة ولايات<sup>2</sup>.

**3- إطلاع واستشارة الهيئات والمصالح المعنية بالمخطط:** طبقا لنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة والفلاحة، ورؤساء المنظمات المهنية والجمعيات المحلية بالقرار المتضمن إعداد المخطط، كما يتم وجوبا استشارة مختلف الهيئات والقطاعات العمومية المشمولة بالمخطط لإبداء آراءها وملاحظاتها، لاسيما المكلفة بالتعمير والفلاحة، الري، النقل، الأشغال العمومية، البريد والمواصلات... إلخ.

**4- إجراء تحقيق عمومي:** يخضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى إجراء استقصاء عمومي بعد انقضاء المهلة المحددة في نص المادة 07 من هذا المرسوم، وذلك بموجب قرار إداري يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية يتضمن تحديد أماكن استشارة مشروع المخطط، وتعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، وتاريخ بداية التحقيق وتاريخ انتهائها، وكذا كليات إجراء هذا التحقيق، على أن يتم نشر قرار التحقيق في مقر المجلس أو المجالس البلدية المعنية طوال مدة التحقيق<sup>3</sup>.

**5- المصادقة على المخطط:** بعد ضبط المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، يتم إرساله إلى جانب سجل الاستقصاء ومحضر قفل الاستقصاء والنتائج المستخلصة إلى الوالي المختص إقليميا للمصادقة عليه بعد أخذ رأي المجلس الشعبي الولائي؛ غير أن الجهة التي

<sup>1</sup> - منال بوعمار، أحمد بن المسعود، المرجع السابق، ص 106.

<sup>2</sup> - انظر المادة 04 من المرسوم رقم 177/91، المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 975.

<sup>3</sup> - انظر المواد 10 و 11 من نفس المرسوم، ص 976 - 977.

تتولى المصادقة تختلف بحسب كل حالة والتعداد السكاني لكل بلدية أو البلديات المعنية، وذلك بموجب قرار من الوالي بالنسبة للبلديات أو مجموع البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن؛ وبموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالداخلية بعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيون بالنسبة للبلديات أو مجموع البلديات التي يفوق عدد سكانها 200.000 ويقل عن 500.000 ساكن، وبموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على قرار الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للبلديات أو مجموع البلديات التي يفوق عدد سكانها 500.000 ساكن<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: مخطط شغل الأراضي (pos)<sup>2</sup>

إضافة إلى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يعد مخطط شغل الأراضي الأداة الثانية التي تم استحداثها بموجب القانون رقم 29/90 السالف الذكر لتنظيم وإدارة التعمير على المستوى المحلي، حيث يتم إعداده على وجه الإلزام لتنفيذ مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وتغطية كل بلدية أو جزء منها، أما من حيث تنظيمه واعتماده يخضع هذا المخطط لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 178/91 الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها<sup>3</sup>، المعدل والمتمم بموجب عدة مراسيم كان آخرها المرسوم التنفيذي رقم 189/18<sup>4</sup>، وللتفصيل في هذا المخطط سنتناول تعريفه (أولاً)، وإبراز أهدافه (ثانياً)، ثم تحديد إجراءات إعداده (ثالثاً).

### أولاً: تعريف مخطط شغل الأراضي

هو عبارة أن أداة لامركزية تم إقرارها لتحديد حقوق استخدام الأراضي وعمليات البناء بالتفصيل في إقليم البلدية، وذلك في إطار التوجيهات والأهداف العامة المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير<sup>5</sup>، حيث يتضمن مخطط شغل الأراضي تفصيل وتجسيد هذه التوجيهات والأهداف، وقد تم استحداثه لتغطية النقائص الواردة في

<sup>1</sup> - انظر المادة 27 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1655، والمادة 17 من المرسوم رقم 177/91، المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 977 - 978.

<sup>2</sup> - Plan d'occupation des sols

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.

<sup>4</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 189/18، المؤرخ في 15 جويلية 2018، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 18 جويلية 2018.

<sup>5</sup> - انظر المادة 31 الفقرة 01 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1656.

المخطط التوجيهي للتعمير الملغى، وهو بذلك يعد وسيلة لتنفيذ هذا المخطط وفق برامج سنوية على المدى القصير غالبا ما تحدد مدتها ب 05 سنوات.

### ثانيا: أهداف مخطط شغل الأراضي

طبقا لنص المادة 31 الفقرة 02 من القانون رقم 29/90 السالف الذكر، فإن استحداث مخطط شغل الأراضي كأداة تقنية على مستوى البلدية يهدف إلى تحقيق ما يلي:

- تحديد الشكل الحضري والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات المعنية على مستوى البلدية؛

- تعيين وضبط الكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به وأنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها؛

- ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات؛

- تحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذلك مخططات ومميزات طرق المرور؛

- تحديد الارتفاعات؛

- تحديد وتنظيم الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها؛

- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها وترقيتها على مستوى البلدية المعنية.

كما يهدف مخطط شغل الأراضي إلى جعل قرارات التعمير الفردية موافقة وملائمة لأهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وتحديد الشروط الأساسية وخصائص التعمير والبناء، وكذا توضيح المجالات المرخص أو الممنوع على الأفراد ممارستها في إطار الأنشطة العمرانية للحفاظ على الأراضي والعناصر الطبيعية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - نور الدين براى، نعمة عمارة، التخطيط العمراني كآلية تنظيمية للتسيير والتنمية الحضرية، مخطط شغل الأراضي (POS) "نموذجاً"، مجلة الفكر السياسي والقانوني، المجلد 02، العدد 02، جامعة الأغواط، الجزائر، 2018، ص 101.

## ثالثا: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي

نظرا لأهمية مخطط شغل الأراضي كوسيلة تقنية تكفل المحافظة على النسيج العمراني والعناصر البيئية الطبيعية في مختلف البرامج التنموية على مستوى البلدية، فقد ألزم المشرع في نص المادة 34 من القانون رقم 29/90 السالف الذكر بوجوب تغطية كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي، على أن تمر عملية إعداده بمجموعة من الخطوات تتمثل فيما يلي:

**1- تحضير مشروع مخطط شغل الأراضي بموجب مداولة:** يتم تحضير مشروع مخطط شغل الأراضي بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طبقا لنص المادة 02 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 والمادة 35 من القانون رقم 29/90 السالف الذكر، وذلك بعد مبادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، على أن تتضمن هذه المداولة التذكير بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذا بيان كفاءات مشاركة الهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في عملية الإعداد؛ ليتم بعد ذلك تبليغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا، ونشرها لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية<sup>1</sup>.

أما المادة 05 من هذا المرسوم، فقد أجازت لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إمكانية إسناد عملية إعداد مخطط شغل الأراضي إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات المعنية إذا كان هذا المخطط يشمل تراب بلديتين أو مجموعة من البلديات.

**2- إصدار القرار المتضمن تحديد مجال تدخل المخطط:** بعد إجراء المداولة وتبليغ الوالي بفحواها، يتم إصدار القرار المتضمن رسم حدود تدخل مخطط شغل الأراضي حسب نص المادة 12 من القانون رقم 29/90، وذلك استنادا إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم، والمخطط الذي يعد على مقياس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويتضمن تعيين حدود المناطق التي يشملها مخطط شغل الأراضي، غير أن الجهة المكلفة بإصدار هذا القرار تختلف حسب كل حالة، حيث يصدر من طرف الوالي إذا كان المجال المعني تابع لولاية واحدة، أو بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالداخلية إذا كان المجال تابع لعدة ولايات<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المادة 02 الفقرة 02 والمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 979.

<sup>2</sup> - انظر المادة 04 من نفس المرسوم، ص 979 - 980.

**3- إطلاع واستشارة الهيئات والمصالح المعنية بإعداد المخطط:** بعد صدور القرار القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي، فإنه حسب نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 السالف الذكر يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة والفلاحة، ورؤساء المنظمات المهنية والجمعيات المحلية بالقرار المتضمن إعداد المخطط ذلك خلال مهلة 15 يوما لإبداء رغبتهم في المشاركة في إعداد المخطط من عدمها، كما يتم وجوبا استشارة مختلف الهيئات والقطاعات العمومية المشمولة بالمخطط لإبداء آراءها وملاحظاتها، لاسيما المكلفة بالتعمير والفلاحة، الري، النقل، الأشغال العمومية، البريد والمواصلات... إلخ<sup>1</sup>.

**4- إجراء تحقيق عمومي:** على غرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يخضع مخطط شغل الأراضي أيضا إلى تحقيق أو استقصاء عمومي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية خلال مدة 60 يوما، وذلك بموجب قرار يتضمن تحديد أماكن استشارة مشروع المخطط، وتعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، وتاريخ بداية التحقيق وتاريخ انتهائها، وكذا كيفية إجراء هذا التحقيق، على أن يتم نشر قرار هذا التحقيق في مقر المجلس أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة التحقيق، وتبليغ نسخة من هذا القرار للوالي المختص إقليميا<sup>2</sup>.

**5- المصادقة على المخطط:** بعد إعداد مخطط شغل الأراضي واستشارة كافة الفاعلين المعنيين على المستوى المحلي، والتصويت عليه من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، وبعد تعديله عند الاقتضاء، يتم إرسال هذا المخطط إلى الوالي المختص إقليميا للمصادقة عليه وإبداء رأيه وملاحظاته صراحة في أجل ثلاثون (30) يوما من تاريخ استلامه، تحت طائلة المصادقة الضمنية للمخطط؛ على أن يتم وضعه تحت تصرف الجمهور بموجب قرار لرئيس المجلس الشعبي البلدي يتضمن تاريخ بداية سريان المخطط، والمكان أو الأماكن التي يمكن استشارة الوثائق فيها، وقائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يشملها الملف<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 980.

<sup>2</sup> - انظر المادة 36 القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 1656، والمواد 10 و 11 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 980-981.

<sup>3</sup> - انظر المواد 15، 16، و 17 من نفس المرسوم، ص 981.

وعلى اعتبار أن التعمير هو أحد المجالات الرئيسية المؤثرة على البيئة وبرامج التنمية التي تشملها، فإن ضبط وتنظيم عمليات التنمية وشغل الأراضي على المستوى المحلي، والتي تشكل البيئة الوعاء المستقبل لها وتتأثر بها، يعد عمليا من صميم المهام المخولة لمخططات التعمير المحلية التي تتولى وضع اختيارات عمرانية تتسم بالاستدامة وتلتزم بالضوابط البيئية، في ظل مراعاة حسن استعمال الفضاءات الطبيعية والحضرية بشكل متوازن والحفاظ على المساحات المخصصة للأنشطة الفلاحية والغاية... إلخ<sup>1</sup>.

ومن وجهة نظرنا، نجد أنه رغم الاهتمام الذي أولاه المشرع الجزائري في السنوات الأخيرة مجال التهيئة والتعمير، من خلال إصدار العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية وتوالي تعديلاتها، وإقرار مجموعة من المخططات التقنية والفنية التي يتم من خلالها تأطير وإدارة الأنشطة العمرانية المحلية تماشيا والأوضاع التي يشهدها العمران، باعتباره أحد المجالات الحساسة التي من شأنها التأثير على البيئة والعناصر الطبيعية وعلى استدامة التنمية المحلية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن المجال الحضري والنسيج العمراني يشهد تدهور ملحوظ مع مرور السنوات نتيجة الاستغلال اللاعقلاني للمساحات والأماكن العقارية، وكذا إهمال البيئة والعناصر الطبيعية من أراضي فلاحية ومواقع أثرية وتاريخية، الأمر الذي من شأنه تهديد البيئة المحلية واستدامة البرامج والمخططات التنموية.

### الفرع الثالث: مخطط تهيئة إقليم الولاية (PAW)<sup>2</sup>

يعتبر مخطط تهيئة إقليم الولاية أيضا من أهم الوسائل التقنية التي من شأنها تفعيل دور الجماعات المحلية عامة والولاية بصفة خاصة في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وكذا الربط والتنسيق بين مخططات التهيئة والتعمير على مستوى البلدية، وقد تم الإشارة إلى هذا المخطط من خلال "برنامج الجزائر غدا" الذي تبنته وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية سابقا، والذي اعتبر كإطار مرجعي للتنمية على المستوى المحلي، كون الولاية تشكل إطار وفضاء مثالي لتحقيق الانسجام والتضامن القادر على تمييز الإقليم وتنميته المستدامة وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الأفراد لاسيما في مجال الخدمات العمومية<sup>3</sup>، أما من حيث تنظيمه فإن هذا المخطط يخضع في ذلك إلى أحكام القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 83/16 الذي يحدد

<sup>1</sup> - عبد الكريم بودريوة، الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 01، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص 417.

<sup>2</sup> - Plan d'Aménagement de Wilaya.

<sup>3</sup> - العيد بن بولرباح، المرجع السابق، ص 78.

كيفية إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية<sup>1</sup>؛ ولإحاطة بمختلف الجوانب الأساسية لهذا المخطط سنتطرق إلى تعريفه (أولاً)، وإبراز أهم أهدافه (ثانياً)، ثم تحديد إجراءات إعداده (ثالثاً).

### أولاً: تعريف مخطط تهيئة إقليم الولاية

طبقاً لنص المادة 07 من القانون رقم 20/01 السالف الذكر، فإن مخطط تهيئة إقليم الولاية هو عبارة عن "أداة لتهيئة الإقليم وتنميته على المستوى المحلي، حيث يتولى تنظيم وتأمين الترتيبات الخاصة بإقليم الولاية بالتوافق مع المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم المعني، وذلك على الخصوص في مجالات تنظيم الخدمات العمومية، ومساحات التنمية المشتركة بين البلديات، وكذا البيئة، والسلم الترتيبي والحدود المتعلقة بالبنية الحضرية"، كما يعد مخطط تهيئة إقليم الولاية أيضاً "أداة لتنفيذ سياسة التهيئة والتنمية المستدامة على مستوى إقليم الولاية، والتي تهدف إلى ضمان الانسجام بين مختلف مخططات التهيئة المركزية والجهوية وكذا المحلية".

ومن جهة أخرى، يعتبر مخطط تهيئة إقليم الولاية طبقاً لنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 83/16 السالف الذكر كأداة للتهيئة والتنمية الإقليمية، والتي يتم من خلالها تقدير المؤهلات والضغوط والوسط الجغرافي والموارد الطبيعية وأشكال شغل الأقاليم والتأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والبنى التحتية القاعدية والتجهيزات المهيكلية، وكذا قدرات تحمل الأنظمة البيئية.

### ثانياً: أهداف مخطط تهيئة إقليم الولاية

تكمن الغاية من إقرار مخطط تهيئة إقليم الولاية كأداة لتهيئة إقليم الولاية وتنميته المستدامة في تحقيق العديد من الأهداف، تتمثل أهمها فيما يلي:

- العمل على التنفيذ الأمثل لسياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة على المستوى المحلي، سواء من الناحية الاقتصادية، أو الاجتماعية أو البيئية؛
- تنظيم وتأمين كافة إقليم الولاية لاسيما في مجال التهيئة، والخدمات العمومية، والتنمية المشتركة بين بلديات الولاية، وكذا البيئة... إلخ؛

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 83/16، المؤرخ في 01 مارس 2016، الذي يحدد كيفية إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 02 مارس 2016.

- ضمان الانسجام بين الأدوات المتسلسلة لتهيئة الإقليم، والمحددة مسبقا في كل من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والمخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، ومخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية، وكذا المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل، وأنظمة تهيئة إقليم الكنتل الجبلية؛
- ضمان الانسجام بين أدوات التعمير المحلية للبلديات، والمحددة في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي<sup>1</sup>؛
- توضيح وشرح التوجيهات المحددة في كل من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، على مستوى إقليم الولاية المعني؛
- تحديد وشرح التوجيهات الخاصة بالتنمية والمهام الواجب تنفيذها لإعادة التوازن المناسب في توزيع الأنشطة وتوطين السكان بين مختلف المساحات المخططة والبلديات التي تشملها الولاية المعنية؛
- توضيح وشرح التوجيهات الرئيسية للبلديات في مجال تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة<sup>2</sup>.

### ثالثا: إجراءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية

- باستقراء ما تضمنته النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال، لاسيما القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، والقانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 83/16 الذي يحدد كفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، فإن عملية تحضير واعتماد هذا المخطط يمكن إبرازها كما يلي:
- 1- السلطة المختصة بإعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية:** طبقا لنص المادة 54 الفقرة 01 من القانون رقم 20/01 السالف الذكر، فإن المبادرة بإعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية يتخذها الوالي، وبهذه الصفة يتولى تنصيب لجنة متابعة مشروع مخطط تهيئة إقليم الولاية والإشراف عليه تدعى في صلب النص "اللجنة"، وكذا تعيين رئيسا للمشروع من بين أعضاء هذه اللجنة التي يرأسها الوالي أو ممثله، وتتكون من رئيس المجلس الشعبي الولائي، مديري المصالح غير المركزية للدولة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رؤساء الغرف المهنية والحرفية، ورؤساء المنظمات المهنية، بالإضافة إلى مشاركة مصالح الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية في أشغال اللجنة، كما يمكن لهذه الأخيرة الاستعانة بأي شخص و/أو

<sup>1</sup> - انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 83/16 الذي يحدد كفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، المرجع السابق، ص 06.

<sup>2</sup> - العيد بن بولرباح، المرجع السابق، ص 79.

هيئة من شأنها المساعدة في أشغالها<sup>1</sup>؛ ومن حيث مهامها تكلف اللجنة المكلفة بمتابعة مشروع مخطط تهيئة إقليم الولاية حسب نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 83/16 السالف الذكر بإعداد البنود المرجعية ودفتر الشروط، ودراسة التقارير المرحلية لمشروع مخطط تهيئة إقليم الولاية وإثرائها والموافقة عليها.

وبالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فإنه يساهم أيضا في عملية إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة تطبيقه وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، حيث يتولى الوالي إعلامه بمختلف الأنشطة المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم، في حين يتداول المجلس قبل المصادقة على كل أداة مقررّة في هذا المجال ولها انعكاسات على المخطط<sup>2</sup>.

**2- مضمون عملية إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية:** تتم عملية إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية لنفس المدة التي يشملها المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم<sup>3</sup>، على أن تتم عملية إعداده طبقا لنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 83/16 السالف الذكر في إطار ثلاث مراحل تتمثل في مرحلة المعاينة والتشخيص الاستشاري وسيناريوهات التهيئة في الولاية، ومرحلة مخطط تهيئة إقليم الولاية في حد ذاته، وكذا مرحلة لوحة القيادة لمتابعة تنفيذ مخطط تهيئة إقليم الولاية.

كما يكون إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية موضوع إعداد خمسة (05) تقارير يتم توضيحها بدعامة خرائطية لمخطط تهيئة إقليم الولاية، تتمثل فيما يلي:

- **تقرير الإعداد:** يحدد هذا التقرير إشكالية ورهانات إقليم الولاية، ويعرض كفاءات الرصد الإقليمي وتفاصيل خدمات الدراسات، وكفاءات تنظيم جمع المعلومات والتقارير المسلمة، مع تحديد مخطط زمني لذلك.

- **تقرير التشخيص الاستشاري:** يتولى هذا التقرير تحديد رهانات الإقليمية والاجتماعية والاقتصادية على المدى المتوسط والبعيد انطلاقا من واقع الولاية ومن خلال مؤهلاتها والضغوط التي تطاها، كما يتولى تحديد مجموعة من التوجيهات وفق المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ومخطط تهيئة فضاء البرمجة الإقليمية الذي تنتمي إليه الولاية، والمخططات التوجيهية القطاعية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، والمخطط التوجيهي لتهيئة الساحل وأنظمة تهيئة إقليم الكتل الجبلية، كما يسمح أيضا بإعداد السيناريوهات الاستشارية للتهيئة على مستوى الولاية.

<sup>1</sup> - انظر المواد 05، 08 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 83/16 الذي يحدد كفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، المرجع السابق، ص 06 - 07.

<sup>2</sup> - انظر المادة 78 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 16.

<sup>3</sup> - انظر المادة 55 الفقرة 01 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، المرجع السابق، ص 29.

- **التقرير المتعلق بالمخطط:** يتم من خلال هذا التقرير اقتراح برامج العمل الإقليمي على آفاق مختلفة لمواجهة الرهانات المحددة فيما يخص إقليم الولاية، وكذا تقييم الوسائل الاقتصادية والمالية الواجب رصدها، وذلك على أساس استراتيجية التهيئة المعتمدة.

- **التقرير المتعلق بلوحة القيادة لمتابعة تنفيذ المخطط:** يتضمن هذا التقرير تحديد مؤشرات متابعة تنفيذ مخطط تهيئة إقليم الولاية.

- **التقرير الملخص:** يتم من خلاله استعراض النتائج التي خلصت إليها التقارير السالفة الذكر، وكذا تقديم صورة عن مستقبل الولاية في مجال التهيئة والتنمية المستدامة من خلال الاستراتيجية الموضوعية ومخطط الأعمال المقترح<sup>1</sup>.

**3- التصويت والمصادقة على مخطط تهيئة إقليم الولاية:** بعد الانتهاء من إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية يتم عرضه على المجلس الشعبي الولائي لإبداء رأيه والتصويت عليه بموجب مداولة، على أن تتم عملية المصادقة عن طريق التنظيم طبقاً لنص المادة 55 الفقرة 02 و03 من القانون رقم 20/01 السالف الذكر، غير أنه باستثناء الفقرة 02 التي تنص على أنه "ويعرض على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه"، نجد أن المشرع قد أخلط بين صلاحية التصويت وصلاحية المصادقة على مخطط تهيئة إقليم الولاية، حيث خول للمجلس الشعبي الولائي صلاحية المصادقة على هذا المخطط بدل التصويت، وكان الأجدر بالمشرع أن يمنح للمجلس الشعبي الولائي صلاحية التصويت باعتباره مجلس منتخب يمارس مهامه عن طريق التداول، وليس صلاحية المصادقة التي تتولاها السلطة الوصية.

وتبعاً لذلك، تتم المصادقة على مخطط تهيئة إقليم الولاية الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الولائي استناداً للفقرة 03 السالفة الذكر بقرار من الوزير المكلف بالجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر بداية من تاريخ إرساله من طرف الوالي إلى مصالح الوزارة، في حين يخضع هذا المخطط بعد المصادقة عليه إلى عمليات تقييم دوري وتعيين كل خمس (05) سنوات<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 83/16 الذي يحدد كفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، المرجع السابق، ص 07.

<sup>2</sup> - انظر المواد 14 و15 من نفس المرسوم، ص 07.

## المطلب الثالث

## الوسائل البيئية

انطلاقاً من كون البيئة أحد المجالات الرئيسية للتنمية المستدامة، وأبرز إضافة تضمنتها هذه التنمية مقارنة بالنموذج التقليدي للتنمية، وكونها مسألة محلية أكثر منها مركزية، فقد أنيط بالجماعات المحلية ممارسة العديد من الصلاحيات والمهام لحماية البيئة والمحافظة عليها كسبيل لتحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية، وبالتالي تحقيق التوازن المطلوب بين متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاعتبارات البيئية على المستوى المحلي؛ وتبعاً لذلك فإنه استناداً للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها تمتلك الجماعات المحلية العديد من الوسائل والأدوات التي تكفل لها ممارسة هذه الصلاحيات والمهام، باعتبارها أقرب السلطات المحلية وأدراها بالمشاكل البيئية والتحديات التي تواجهها؛ والتي يمكن حصرها في الضبط الإداري البيئي المحلي (الفرع الأول)، التخطيط البيئي المحلي (الفرع الثاني)، والحماية البيئية المحلية (الفرع الثالث).

## الفرع الأول: الضبط الإداري البيئي المحلي

يعد الضبط الإداري البيئي المحلي من أهم الآليات المخولة للجماعات المحلية في حماية البيئة والمحافظة على النظام العام البيئي سواء على مستوى البلدية أو الولاية، حيث أوكلت لهذه الهيئات صلاحية ممارسة وظيفة الضبط الإداري البيئي في ظل المهام الواسعة لها في مجال حماية البيئة، وفي إطار الوسائل الممنوحة لها لممارسة هذه الصلاحيات والمهام بغرض تحقيق التوازن المطلوب بين تحقيق التنمية وحماية البيئة<sup>1</sup>، وذلك من خلال مراقبة النشاطات الماسة بالبيئة وفرض قيود وضوابط على حريات الأفراد في كل ما يتعلق بالممارسات التي من شأنها الإضرار بالبيئة؛ وللتفصيل أكثر يتعين إبراز مفهوم الضبط الإداري البيئي المحلي (أولاً)، ثم تحديد سلطات الضبط الإداري البيئي المحلي (ثانياً)، وكذا أهم وسائل ممارسة الضبط الإداري البيئي المحلي (ثالثاً).

## أولاً: مفهوم الضبط الإداري البيئي المحلي

إن الإحاطة بمختلف الجوانب المتعلقة بمفهوم الضبط الإداري البيئي المحلي يكون من خلال تعريفه، ثم إبراز خصائصه، وأهم أهدافه.

<sup>1</sup> - سعيدة لعموري، النظام القانوني للضبط الإداري البيئي المحلي في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2019، ص 03.

**1- تعريف الضبط الإداري البيئي المحلي:** يعد الضبط الإداري البيئي بصفة عامة من صور الضبط الإداري الخاص بمجال معين وهو حماية البيئة، ويعرف على أنه "مجموعة الإجراءات والقيود التي تفرضها الإدارة على الأشخاص من أجل المحافظة على البيئة"، كما يعرف على أنه "مجموعة التدابير الوقائية التي تقوم بها الجهات الإدارية لمنع الإضرار بالبيئة وحمايتها من أشكال التلوث والتدهور، وذلك من خلال الإجراءات الاحترازية أو الردعية ومن ثم تحقيق الأمن العام والصحة العامة السكينة العامة للمجتمع"<sup>1</sup>.

ومن جانبنا، فإنه يمكن تعريف الضبط الإداري البيئي على أنه "تلك الإجراءات والتدابير الوقائية والردعية المخولة للسلطات الإدارية المختصة سواء المركزية أو المحلية من أجل حماية البيئة والحفاظ على النظام العام البيئي مستعملة في ذلك وسائل قانونية ومادية مختلفة".

أما الضبط الإداري البيئي المحلي فإنه يعد كتطبيق للضبط الإداري البيئي في إقليم محلي معين، واستنادا للتعريف السابقة، يمكن تعريفه على أنه "مجموعة الإجراءات والتدابير الضبطية الوقائية والردعية الخاصة بالبيئة والمخولة لسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي لحماية البيئة والمحافظة على النظام العام البيئي، باستعمال وسائل قانونية ومادية وبشرية متنوعة".

**2- خصائص الضبط الإداري البيئي المحلي:** باعتبار الضبط الإداري البيئي المحلي هو ضبط إداري خاص بحماية البيئة والحفاظ على النظام العام البيئي على المستوى المحلي فإنه يتميز بما يلي:

**أ- الصفة الانفرادية:** يظهر هذا من خلال انفراد السلطات الإدارية المحلية المكلفة قانونا باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة، واستعمال الوسائل المتاحة لها لحماية البيئة والحفاظ على النظام العام البيئي.

**ب- الصفة الوقائية:** وذلك من خلال اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة قبل وقوع الضرر البيئي والمساس بالنظام العام البيئي على المستوى المحلي، وفرضها قبل ممارسة الأنشطة التي من شأنها الإضرار بالبيئة وسلامتها.

<sup>1</sup> - محمد غريبي، الضبط الإداري البيئي، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الأغواط، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012/2011، ص

ج- **الصفة التقديرية:** يقصد بذلك أن السلطات الإدارية المحلية المختصة تمتلك السلطة التقديرية في اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية المناسبة، فعندما تقدر أن عمل ما سيترتب عليه خطر وأضرار من شأنها المساس بالبيئة والإخلال النظام العام البيئي، فإنها تتدخل لمواجهة قبل وقوعه<sup>1</sup>.

3- **أهداف الضبط الإداري البيئي المحلي:** إن الهدف الأساسي من وظيفة الضبط الإداري البيئي المحلي هو حماية البيئة والمحافظة على النظام العام البيئي على المستوى المحلي، وذلك من خلال ما يلي:

أ- **المحافظة على الأمن العام البيئي:** يقصد بذلك تحقيق الاطمئنان لدى الأفراد من الاعتداءات البيئية، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمنع وقوع هذا الاعتداءات ومواجهتها، حيث يتجسد الأمن العام البيئي من خلال حماية الأفراد من الأخطار الطبيعية كالزلازل والفيضانات، أو من المخلفات والنفايات الناجمة عن المشاريع والأنشطة الصناعية والمصبات وغيرها<sup>2</sup>.

ب- **المحافظة على الصحة العامة البيئية:** ويقصد بذلك حماية صحة الأفراد العامة في المجتمع من مختلف الأضرار والأخطار التي قد تسببها من أمراض أو أوبئة، وبذلك تعتمد سلطات الضبط الإداري المحلي المختصة إلى اتخاذ جميع التدابير للمحافظة عليها كتوفير الأدوية والتطعيم ضد الأمراض المعدية والأوبئة المنتشرة ومراقبة صلاحية الأغذية للاستهلاك والسهر على نظافة الأماكن العمومية... إلخ.

ج- **المحافظة على السكنية العامة البيئية:** يتم ذلك من خلال تدخل سلطات الضبط الإداري المحلي للحد من الأعمال والتصرفات التي تهدد السكنية العامة البيئية، كالحد من التلوث الصوتي الذي تتسبب فيه الزيادة المفاجئة لدرجة الصوت، وكذا الحد من الضوضاء، ووضع قواعد لعدم تجاوز الحد الأدنى المسموح به في معدلات الصوت خاصة في الأوقات المتأخرة من الليل، والتي قد تؤثر بشكل كبير على صحة الإنسان وتزيد من درجة الانفعالات على اعتبار أن الإنسان جزء من البيئة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي كآلية لحماية البيئة في إطار تحقيق التنمية في الجزائر، مداخل في إطار ملتقى وطني حول الحقوق البيئية في الجزائر بين الالتزامات الدولية والضرورات التنموية، المنعقد بكلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، يوم 26 فيفري 2020، ص 06.

<sup>2</sup> - إبراهيم بويلس، الضبط الإداري البيئي كآلية للرقابة القبلية لحماية البيئة، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 04، العدد 01، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2018، ص ص 239 - 240.

<sup>3</sup> - امير جلطى، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2016/2015، ص ص 66-67.

د- المحافظة على النظام الجمالي للمدينة ورونقها: يعتبر الحفاظ على النظام العام الجمالي للمدينة من الأهداف الحديثة للضبط الإداري عامة، والضبط الإداري البيئي خاصة، ويظهر ذلك من خلال تدخل سلطات الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي لاتخاذ التدابير والإجراءات المناسبة للمحافظة على رونق المدينة والحرص على التنظيم والتنسيق في المدن والأحياء<sup>1</sup>.

### ثانيا: سلطات الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي

تمثل السلطات المكلفة بممارسة وظيفة الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، والوالي بالنسبة للولاية، حيث يخول لكل منهما اتخاذ العديد من التدابير لحماية البيئة والمحافظة على النظام العام البيئي بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

**1- رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات في مجال الضبط الإداري البيئي بموجب عدة نصوص تشريعية وتنظيمية معمول بها في هذا المجال، نذكر أهمها فيما يلي:

**أ- بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية:** بتفحص أحكام القانون 10/11 المتعلق بالبلدية يلاحظ أن المشرع قد منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي دور هام في الحفاظ على النظام العام البيئي، حيث يقوم تحت إشراف الوالي في هذا المجال بالسهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية، وكذا اتخاذ كافة الإحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، كما يأمر بتنفيذ تدابير الأمن في حالة الخطر الجسيم والوشيك وهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط لاسيما المتعلقة بحماية التراث الثقافي<sup>2</sup>؛ كما يخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين والاستعانة بالمصالح التقنية للدولة، القيام بالعديد من المهام والتدخلات في مجال الحماية والنظافة والصحة العامة... إلخ<sup>3</sup>.

**ب- بموجب القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم:** تظهر صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري البيئي بموجب هذا القانون وفي نصوصه التطبيقية لا سيما المرسوم التنفيذي

<sup>1</sup> - محمد غريبي، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> - انظر المواد 88 و89 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 15.

<sup>3</sup> - للتفصيل أكثر انظر المواد 90 و94 من نفس القانون، ص 15 - 16.

رقم 19/15<sup>1</sup> من خلال المحافظة على سلامة المواطنين، بفرض الرقابة على البناءات الآيلة للسقوط، واحترام مقاييس البناء والمحافظة على الوجهة الطبيعية للأراضي وانعكاساتها على المحافظة على الأراضي الفلاحية والمناطق الأثرية والساحلية والجبلية وغيرها من المناطق الأخرى.

**ج- بموجب المرسوم رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية:** بموجب هذا المرسوم يتدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي للمحافظة على إقليم البلدية والعمل على تزيين محيط البلدية وكيفية شغل الطرق العمومية وتنظيمها، والسهر على تنفيذ التنظيم الصحي واتخاذ الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية، وكذا اتخاذ الإجراءات المناسبة لتنظيم المزابل العمومية وإحراق القمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة، بالإضافة إلى اتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها حماية البيئة وتحسينها<sup>2</sup>.

**2- الوالي:** يتمتع الوالي بصفته ممثلاً للدولة بصلاحيات الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي بهدف حماية البيئة والحفاظ على النظام العام البيئي، وذلك بموجب عدة نصوص قانونية معمول بها تتمثل أهمها فيما يلي:

**أ- بموجب القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية:** يسهر الوالي حسب المادة 119 من هذا القانون على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتعيينها وتنفيذها، وتنمية الأقطار الغابية وحمايتها وحماية التربة وإصلاحها، وكذا أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة، والسهر على حماية الموارد المائية وحماية الغابات من مختلف الأخطار؛ بالإضافة إلى ترأس اللجنة الولائية المكلفة بالمحافظة على البيئة البحرية<sup>3</sup>.

**ب- بموجب القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم:** بموجب هذا القانون يمارس الوالي صلاحيات الضبط الإداري البيئي من خلال تنظيم عمليات البناء والتجزئة في مختلف المناطق، كالمناطق الساحلية والفلاحية ذات الميزة الطبيعية والثقافية وغيرها.

بالإضافة إلى هذه النصوص القانونية، نجد أنه يحول لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي ممارسة صلاحيات الضبط الإداري البيئي في العديد من النصوص القانونية الأخرى كالقانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 12 فيفري 2015.

<sup>2</sup> - انظر المواد 07، 08، 09 و 10 من المرسوم رقم 267/81 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، المرجع السابق، ص 1424.

<sup>3</sup> - محمد غربي، المرجع السابق، ص 73.

النفائات ومراقبتها وإزالتها، والقانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والقانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة... إلخ.

### ثالثا: وسائل ممارسة الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي

تمتلك سلطات الضبط الإداري العديد من الوسائل القانونية المخولة لها لحماية البيئة والحفاظ على النظام العام البيئي على المستوى المحلي، والتي تندرج ضمنها اللوائح التنظيمية، والقرارات والأوامر الفردية التي تستعمل لتنفيذ التشريعات والتنظيمات البيئية<sup>1</sup>، والتي يمكن تصنيفها إلى نوعين، وسائل قانونية قبلية ووسائل قانونية بعدية.

**1- الوسائل القبلية:** هي تلك الوسائل التي من شأنها منع وقوع الأفعال والسلوكات الضارة بالبيئة وعناصرها الطبيعية، وتتمثل أهمها فيما يلي:

**أ- الترخيص:** يقصد بالترخيص ذلك الإذن الصادر عن السلطة المختصة لأحد الأشخاص لممارسة نشاط معين، وهو عبارة عن قرار إداري يهدف إلى تقييد حقوق وحرقات الأفراد للحفاظ على النظام العام البيئي داخل المجتمع، ويوجد له تطبيقات واسعة في مجال حماية البيئة<sup>2</sup>، ويرتبط غالبا بالمشاريع ذات الأهمية والخطورة المباشرة على البيئة، لاسيما المشاريع الصناعية وأشغال البناء والمركبات والمنقولات التي يؤدي استعمالها غالبا إلى استنزاف الموارد الطبيعية والمساس بالتنوع البيولوجي<sup>3</sup>؛ ومن أهم تطبيقات الترخيص الإداري نجد رخصة البناء، رخصة استغلال المنشآت المصنفة، رخصة تصريف النفائات الصناعية السائلة وغيرها من التراخيص الأخرى.

**ب- الحظر:** هو عبارة عن وسيلة ضبطية يكون الهدف من إقراره منع بعض التصرفات والسلوكات بسبب الخطورة التي قد تنجم عن ممارستها، وللحظر نوعان هما الحظر المطلق والحظر النسبي.

**- الحظر المطلق:** هو الحظر الذي قد تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري البيئي لحظر بعض الأنشطة الضارة بها بصفة دائمة ومستمرة ما دامت أسباب هذا الحظر قائمة، من أجل حماية البيئة والحفاظ على النظام العام البيئي على المستوى المحلي، ومن أمثلته حظر عمليات صب أو طرح المياه المستعملة أو رمي النفائات أيا كانت طبيعتها، وكذلك حظر المساس بوضعية الساحل لكل نشاط على مستوى المناطق الحمية والمواقع الإيكولوجية... إلخ.

<sup>1</sup> - سمير بوعنق، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، أي فعالية في حماية البيئة ؟، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 05، العدد 02، جامعة تيارت، الجزائر، 2018، ص 499.

<sup>2</sup> - إبراهيم بويلس، الضبط الإداري البيئي كآلية للرقابة القبلية لحماية البيئة، مرجع سابق، ص 243.

<sup>3</sup> - ابتسام بولقواس، الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية البيئة، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، الجزائر، يومي 03 و04 ديسمبر 2012، ص 03.

**- الحظر النسبي:** هو منع القيام بأعمال أو نشاطات معينة تعد خطرا على البيئة بصورة مؤقتة وفي مدة زمنية محددة، على أن يرفع هذا الحظر بمجرد الحصول على الترخيص من طرف السلطة المختصة بمزاولة النشاط وفقا للشروط المحددة في قانون حماية البيئة، وبالأخص القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ومن أمثلة الحظر النسبي منع عمليات الشحن وتحميل المواد والنفايات الموجهة للغمر في البحر أو عند الحاجة لمرور عربات مصالح الأمن والإسعاف ومصالح تنظيف الشواطئ وصيانتها إلا بموجب ترخيص... إلخ<sup>1</sup>.

**ج- الإلزام:** على عكس نظام الحظر، فإن الإلزام هو إجراء إيجابي يتمثل في ضرورة إتيان التصرف في مجال حماية البيئة، وهو إجراء ضبطي يلزم الأفراد والمنشآت على القيام بعمل إيجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو من أجل حمايتها، أو إلزام من تسبب في تلويثها بإزالة آثار هذا التلوث، ومن أمثلة ذلك إلزام الأفراد باتخاذ التدابير الضرورية لإزالة وتقليل الانبعاثات الملوثة للجو والتي تشكل تهديدا على صحة الأفراد وتضر بالبيئة، وكذا إلزام أصحاب الوحدات الصناعية باتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليل أو التوقف عن استغلال المواد المتسببة في الإضرار بالهواء وبطبقة الأوزون وغيرها من صور الإلزام<sup>2</sup>.

**د- نظام التقارير:** يعد نظام التقارير أسلوب جديد استحدثه المشرع الجزائري تماشيا مع التطور الدولي في مجال البيئة، ويهدف إلى فرض رقابة لاحقة ومتميزة على منح الترخيص، فهو أسلوب مكمل لأسلوب الترخيص، ويقترَب من الإلزام كونه يفرض على صاحبه تقديم تقارير دورية عن نشاطاته حتى تتمكن سلطة الضبط من فرض الرقابة، كما أنه أسلوب يسهل على الإدارة عملية المتابعة، فبدلا من قيامها بإرسال أعضائها للتحقيق في السير العادي للنشاط المرخص به، يتولى صاحب الترخيص تزويد الإدارة بالتطورات الحاصلة في مجال نشاطه المرخص<sup>3</sup>.

**2- الوسائل البعدية (اللاحقة):** لقد منح المشرع لسلطات الضبط الإداري المحلي وسائل قانونية ردية لاحقة في حال الإخلال بالبيئة والمساس بالنظام العام البيئي، وهي تندرج في إطار الرقابة البعدية المفروضة على الأفراد والمؤسسات لمدى احترام الإجراءات المتبعة في هذا المجال، وتمثل هذه الوسائل فيما يلي:

**أ- الإعدار:** يعتبر الإعدار من أخف وأبسط الجزاءات التي يمكن توقيعها على مخالفي أحكام حماية البيئة، ويقصد به ذلك الإجراء الذي تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري البيئي لإخطار أو تنبيه المخالفين من الأفراد أو المؤسسات بمدى خطورة المخالفة التي من شأنها الإضرار بالبيئة، واتخاذ ما يلزم وفقا للشروط القانونية المعمول بها، والإعدار في

<sup>1</sup> - محمد غريبي، المرجع السابق، ص 92.

<sup>2</sup> - إبراهيم بويلس، الضبط الإداري البيئي كآلية للرقابة القبلية لحماية البيئة، مرجع سابق، ص 246.

<sup>3</sup> - ابتسام بولقواس، الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية البيئة، مرجع سابق، ص 14.

الواقع لا يعد جزء حقيقي، وإنما هو تنبيه أو إنذار من قبل سلطات الضبط للمكلف بمزاولة النشاط من أجل تصحيح الوضع وفق ما يتطلبه القانون، والهدف من ذلك هو تجنب وقوع تلك الأخطار وإلا فإنه يتم اللجوء لإجراءات ردعية أكثر<sup>1</sup>؛ ونجد أهم تطبيقات أسلوب الإعدار في مجال استغلال المنشآت المصنفة وفي مجال حماية المياه والأوساط البيئية... إلخ.

**ب- وقف النشاط:** هو عبارة عن تدبير تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري المحلي في حال وقوع خطر بسبب مزاولة المشروعات الصناعية لنشاطاتها التي تؤدي إلى تلويث البيئة أو المساس بالصحة العمومية، وهو إجراء إيجابي يتميز بالسرعة في الحد من التلوث والإضرار بالنظام العام البيئي، وذلك دون انتظار ما قد تسفر عنه إجراءات المحاكمة في حال اللجوء للقضاء، وقد يكون وقف النشاط إما كلياً أو جزئياً بحسب الضرر الناتج، كما قد يكون نهائياً دون رجعة فيه أو مؤقت في حالة الالتزام بقواعد حماية البيئة وتصحيح ما يجب إصلاحه؛ ونجد تطبيقات وقف النشاط خاصة في مجال المنشآت المصنفة، وفي مجال خطر النفايات وغيرها من المجالات الأخرى<sup>2</sup>.

**ج- سحب الترخيص:** يخول لسلطات الضبط الإداري البيئي المحلي صلاحية إلغاء التراخيص أو سحبها إذا ثبت لديها مخالفة المرخص له للضوابط والشروط الخاصة بمزاولة النشاط أو العمل المرخص به، ويعد سحب الترخيص من أخطر الجزاءات الإدارية التي خولها المشرع لهذه السلطات لما لها من مساس خطير بالحقوق المكتسبة للأفراد، حيث أجاز المشرع هذا السحب في حالة ارتكاب مخالفات ضارة بالبيئة وبالنظام العام البيئي؛ وعليه يلاحظ أن حق السحب يقره القانون في كل حالة ينص فيها على شروط تسليم التراخيص كما في حالة رخص الصب أو التصريف، أو رخصة فتح المنشآت المصنفة... إلخ<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: التخطيط البيئي المحلي

بهدف التوفيق وتحقيق التوازن بين متطلبات التنمية وضرورات حماية البيئة على المستوى المحلي في إطار ما يعرف بالتنمية المحلية المستدامة، فقد تم استحداث نظام للتخطيط في مجال البيئة يطلق عليه بالتخطيط البيئي المحلي، والذي يعد من أهم الآليات الوقائية الكفيلة بحماية البيئة والمحافظة عليها، حيث أخذ به المشرع الجزائري في مختلف أشكاله ومستوياته بما يتناسب وطبيعة النظم البيئية القائمة، وأصبح من أهم المرتكزات الرئيسية والهامة في إيجاد سياسة

<sup>1</sup> - سمير بوعنق، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، أي فعالية في حماية البيئة؟، مرجع سابق، ص 514-515.

<sup>2</sup> - محمد غريبي، المرجع السابق، ص 102.

<sup>3</sup> - كمال معيفي، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2011/2010، ص 112-113.

محلية بيئية متكاملة وفعالة قائمة على الاستدامة، ويقوم هذا النوع من التخطيط على البيئة بمفهومها العام أو بمفهومها الخاص الذي يشمل أحد عناصرها الطبيعية، كما يرتبط أيضا بمختلف التحديات التنموية التي تواجه البيئة وتهدد سلامتها<sup>1</sup>؛ ولإحاطة بأهم جوانب التخطيط البيئي المحلي يتعين تحديد مفهومه (أولاً)، ثم إبراز أهم تطبيقاته (ثانياً).

### أولاً: مفهوم التخطيط البيئي المحلي

إن البحث عن مفهوم التخطيط البيئي المحلي يكون من خلال التطرق إلى تعريفه، وتحديد أهدافه، ثم إلى إبراز أهم مقوماته.

**1- تعريف التخطيط البيئي المحلي:** يعرف التخطيط البيئي بصفة عامة على أنه "عملية شاملة ومتكاملة تتضمن وضع تصورات مستقبلية لمعالجة كافة المشاكل البيئية الناجمة، أو التي قد تنجم عن استغلال وتنمية إقليم معين، وكذا تحسين النوعية البيئية مع الأخذ بعين الاعتبار أبعادها الإقليمية"<sup>2</sup>؛ كما يعرف على أنه "أسلوب وقائي حديث يرمي إلى تصور وتأطير الأهداف الاستراتيجية ذات الصلة بالبيئة والمراد تحقيقها في المستقبل بشكل شمولي أو قطاعي، وذلك وفقاً لمقتضيات السياسة الوطنية المعتمدة في هذا المجال"<sup>3</sup>؛ وبالتالي فإن التخطيط البيئي يعتبر وسيلة للتصور المستقبلي والتنبؤ والتوجيه، تتضمن وضع خطط وبرامج ذات طابع وقائي للتدخل المسبق لحماية البيئة في إطار ما يطلق عليه بمبدأ الاحتياط.

أما التخطيط البيئي المحلي فإن تعريفه لا يخرج عن ذلك الوارد بشأن التخطيط البيئي، لكونه امتداد لهذا التخطيط على المستوى المحلي وتتولاه جماعات محلية، حيث يعرف على أنه "عملية استراتيجية يشترك فيها كافة الفاعلين على المستوى المحلي، بهدف وضع خطط وبرامج لحماية البيئة في إطار التنمية، وتحسين نوعية البيئة المحلية وعناصرها الطبيعية، وكذا تلبية كافة المتطلبات المعيشية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... إلخ"، كما يعرف على أنه "عملية تتضمن وضع تصور مسبق للأهداف الاستراتيجية البيئية المراد تحقيقها في المستقبل على المستوى المحلي

<sup>1</sup> - سمية بوغنيم، هشام عبد الكريم، دور التخطيط البيئي في إدماج البعد البيئي وتعزيز التنمية المستدامة، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 02، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2020، ص 608.

<sup>2</sup> - نور الدين محرز، مريم صيد، التخطيط البيئي كآلية وقائية لحماية البيئة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2017، ص 183.

<sup>3</sup> - فاطمة الزهراء دعموش، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2010، ص 42.

ومواجهة كافة الصعوبات التي تواجهها، وذلك من خلال استشراف كافة الأنشطة الضرورية ذات الصلة للوصول إلى تنمية بيئية محلية، وفي إطار التشاور بين الفاعلين المحليين من أشخاص وهيئات محلية رسمية<sup>1</sup>.

ومن جانبنا واستنادا لهذه التعاريف، نعرف التخطيط البيئي المحلي على أنه "نظام قائم على وضع خطط وبرامج لتحسين البيئة وحمايتها من الأضرار التي تلحق بها في المستقبل على المستوى المحلي، من جراء البرامج والمشاريع التنموية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، وتحقيق التكامل والتوازن بينها وبين التنمية المحلية في إطار ما يسمى بالتنمية المحلية المستدامة، حيث يتم هذا التخطيط بتدخل جماعات محلية تراعي من خلاله طبيعة إقليمها والخصوصيات التي تتميز بها، وباستعمال الوسائل المالية والمادية والبشرية اللازمة لنجاحها".

أما من الناحية القانونية ومن خلال استقراء النصوص القانونية المعمول بها، نجد أن المشرع لم يتطرق إلى تعريف التخطيط البيئي العام أو التخطيط البيئي المحلي، وإنما اكتفى بالإشارة لوجود هذا النوع من التخطيط من خلال النص على المخططات ذات الصلة بالبيئة وإعدادها وتنفيذها لاسيما بموجب القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها ومراقبتها، والقانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

**2- أهداف التخطيط البيئي المحلي:** إن الغاية من استحداث وإقرار التخطيط البيئي المحلي هو تحقيق جملة من الأهداف في مجال البيئة والتنمية المستدامة، تتمثل أهمها فيما يلي:

- العمل على تحقيق التنمية المستدامة من خلال ضمان التوازن والتكامل بين أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وذلك بإعداد خطط وبرامج تنموية حضرية وريفية فاعلة وغير مضرّة بالبيئة؛

- وضع الخطط والبرامج المستقبلية اللازمة لحماية المجتمع والأفراد ومختلف الكائنات الحية على المستوى المحلي من الأنشطة الملوثة للمحيط والضارة بالبيئة والصحة العامة؛

- حماية البيئة والمحافظة على عناصرها الطبيعية الحيوية، وصيانة الأنظمة البيئية وضمان توازنها، وكذا العمل على وضع التصورات اللازمة لحماية وتنمية الموارد الطبيعية من خلال الاستغلال الأمثل والرشيد لها<sup>2</sup>؛

- تحديد وتصور الأهداف البيئية والتنموية الاستراتيجية المراد تحقيقها على المستوى المحلي، وذلك بإشراك الجماعات المحلية في إعداد الخطط والبرامج التي تشملها، وفي إطار السياسة العامة المنتهجة من طرف الدولة في هذا الإطار؛

<sup>1</sup> - عبد القادر بن حميد، حاج بزروق، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل الآليات القانونية لحماية البيئة، مجلة آفاق علمية، المجلد 12، العدد 02، جامعة تلمسان، الجزائر، 2020، ص 524.

<sup>2</sup> - نور الدين محرز، مريم صيد، المرجع السابق، ص 183.

- وضع الخطط والبرامج الوقائية اللازمة التي تتضمن تحضير الوسائل المناسبة والملائمة لتنفيذ ومراقبة إنجاز الأهداف والأولويات المستقبلية التي تشملها على المستوى المحلي<sup>1</sup>؛
- معالجة المشاكل البيئية وتقوم مختلف المشاريع وجعلها صديقة للبيئة، وخلق بيئة صحية آمنة للأفراد داخل المجتمع، مما يؤدي إلى تحقيق النمو الاقتصادي وتقليل النفقات المرتبطة بالبيئة والعلاج الصحي<sup>2</sup>؛
- إشراك الجماعات المحلية ومختلف مكونات المجتمع المحلي في إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج المحلية المستقبلية لحماية البيئة وتحقيق التنمية، بما يكفل مراعاة طبيعة كل إقليم والخصوصيات التي يتميز بها، باعتبارها الأدرى باحتياجاتها ومختلف المشاكل البيئية التي تواجهها؛
- وضع الخطط والبرامج الوقائية اللازمة لمكافحة الاستغلال المفرط وغير الرشيد للموارد الطبيعية، وكذا لتحقيق الاستدامة البيئية على المدى الطويل، وذلك بالتنسيق بين مختلف الجهات المحلية الفاعلة في هذا المجال<sup>3</sup>.

**3- مقومات التخطيط البيئي المحلي:** إن فعالية ونجاعة التخطيط البيئي المحلي وتحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال إيجاد التوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية واعتبارات المحافظة على البيئة وعناصرها الطبيعية، يتطلب توافر مجموعة من المقومات الأساسية لضمان التنفيذ الأمثل للخطط والبرامج وتحقيق الأهداف المرسومة بكفاءة وفعالية، والتي تتمثل أهمها فيما يلي:

- توفر معلومات بيئية شاملة تتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بالمشاريع المقترحة سواء من حيث القدرات البيئية للمنطقة أو من حيث حجم السكان والموارد والأنشطة التي تشملها؛
- اعتماد نظام التقييم البيئي للمشاريع التنموية في عمليات التخطيط، باعتباره أحد أدوات التخطيط البيئي الفعالة والرئيسية لتحقيق التنمية المستدامة وتفعيل مبدأ الحيطة على المستوى المحلي، بموجب آليتي دراسة التأثير وموجز التأثير على البيئة طبقا لنص المادة 15 من القانون رقم 10/03 السالف الذكر وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 145/07

<sup>1</sup> عبد الكريم بن منصور، سعيدة أعراب، دور التخطيط في تحقيق التنمية المستدامة (مدى توظيف الإدارة للتخطيط في مجال حماية البيئة)، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 02، العدد 01، جامعة الأغواط، الجزائر، 2018، ص 494.

<sup>2</sup> عبد الغني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 142.

<sup>3</sup> - Fano Andriamahefazafy, Philippe Méral, Jean-Roger Rakotoarijaona, La planification environnementale: un outil pour le développement durable?, Disponible sur le line : [https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers18-07/010042330.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers18-07/010042330.pdf), Voir le : 20/12/2021, a 12 :25.

الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة<sup>1</sup>، والتي تعمل على إيجاد التوازن اللازم بين متطلبات التنمية المحلية واعتبارات حماية البيئة؛

- توسيع صلاحيات التخطيط للجماعات المحلية في المجال البيئي، بغية تمكينها في وضع الحلول وتصور وصياغة الأهداف البيئية الملائمة مع طبيعة المشاكل والصعوبات التي تواجهها؛

- المشاركة الشعبية لمكونات المجتمع المحلي، من خلال تأميم حق المشاركة للفاعلين على المستوى المحلي من أفراد وجمعيات ومنظمات في عملية التخطيط البيئي وتنمية شعورهم بالمسؤولية البيئية، باعتبارهم الأكثر ارتباطا ببيئتهم والأدرى بالمشاكل التي تواجهها، مما يساعد على توفير المعلومات اللازمة واقتراح الحلول المناسبة؛

- توفر الوسائل والإمكانات المادية والمالية اللازمة، لتمكين الهيئات المحلية من تنفيذ الخطط والبرامج البيئية الموضوعية، وتحقيق الأهداف التي تشملها على المستوى المحلي، والقدرة على متابعتها ومراقبتها<sup>2</sup>؛

- وجود إدارة بيئية فعالة على المستوى المحلي، تقوم على موارد بشرية مؤهلة وتمتلك الخبرات والقدرات اللازمة في المجال البيئي، بهدف تنفيذ ومتابعة ومراقبة الخطط والبرامج البيئية، واتخاذ الإجراءات والتدابير الملائمة بشأنها<sup>3</sup>.

### ثانيا: تطبيقات التخطيط البيئي المحلي

تظهر تطبيقات التخطيط البيئي المحلي في الجزائر من خلال عدة أدوات ومخططات تتمثل أهمها في الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة، وكذا المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها.

**1- الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة:** لقد تم استحداث هذا الميثاق كنتيجة لما تضمنه البرنامج الثلاثي للإنعاش الاقتصادي (2001-2004) حول أهمية وضرة تغيير أنماط تسيير البيئة وحمايتها على المستوى المحلي، حيث قامت الحكومة خلال هذه المدة بضح استثمارات بيئية كبيرة في إطار هذا البرنامج وكجزء من خطة

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 19 ماي 2007، الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 34، الصادرة في 22 ماي 2007.

<sup>2</sup> - فاطمة الزهراء دعموش، المرجع السابق، ص 42 - 43.

<sup>3</sup> - بسام سمير الرميدي، فاطمة الزهراء طلحي، التخطيط البيئي كآلية لتحقيق البعد البيئي في استراتيجية التنمية المستدامة - رؤية مصر 2030 -، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، المجلد 08، العدد 07، المركز الجامعي ميلة، الجزائر، 2018، ص 267.

الانعاش الاقتصادي<sup>1</sup>؛ وقد تم إقرار الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة وصياغته كوثيقة محلية توجيهية تُعنى بحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، ومعالجة القصور التي تشهدها السياسة المحلية لحماية البيئة وإعادة تفعيلها<sup>2</sup>.

**أ- أهداف الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة:** إن إقرار هذا الميثاق كأحد الصور المستحدثة للتخطيط في مجال حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي بداية الألفية الثالثة، قد جاء نتيجة اعتماد التنمية المستدامة كاستراتيجية نمووية جديدة في الدولة والتي تعد البيئة أهم جوانبها الرئيسية، في ظل القمم والمؤتمرات العالمية في هذا الإطار، وتمثل أهم أهدافه فيما يلي:

- تحديد وتوضيح الأعمال والأنشطة التي تلتزم المصالح المحلية للبلدية بمباشرتها والقيام بها للمحافظة على البيئة وعناصرها الطبيعية على المستوى المحلي وتحسين نوعيتها؛

- تحضير وإعداد استراتيجية محلية لتحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية على مستوى البلديات<sup>3</sup>؛

- مراعاة الاعتبارات البيئية عند إعداد وصياغة القرارات التنموية المحلية، وتوسيع دائرة المشاركين في إبداء المقترحات المتخذة بشأنها من الفاعلين المحليين لاسيما المواطنين؛

- إيجاد نوع من الارتباط والتنسيق القائم على التعاون والتكامل بين المنتخبين المحليين والسلطات المركزية<sup>4</sup>.

**ب- مضمون الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة:** لقد اشتمل الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة في مضمونه على ثلاثة أجزاء تضمنت بدورها العديد من الأهداف، تتمثل في الإعلان العام للميثاق، والتخطيط المحلي للعمل البيئي، والمؤشرات الخاصة بتقييم البيئة.

**ب1- الإعلان العام للميثاق:** يعتبر هذا الإعلان بمثابة إعلان عن نوايا والتزام أخلاقي للمنتخبين المحليين اتجاه قضايا البيئة والتنمية المستدامة، وقد تضمن مجموعة من الالتزامات والمبادئ الأخلاقية، تتمثل فيما يلي:

- ضرورة الوعي بالمسؤولية الجماعية والمشاركة بين الدولة والجماعات المحلية ومكونات المجتمع المحلي من جمعيات ومواطنين في مجال البيئة والتنمية المستدامة؛

<sup>1</sup> - Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable (PNAE-DD), Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, République Algérienne Démocratique et Populaire, Janvier 2002, p 06.

<sup>2</sup> - فاطمة الزهراء دعموش، المرجع السابق، ص 99.

<sup>3</sup> - يحي وناس، محاضرات حول قانون البيئة والتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر، 2020/2019، ص 41.

<sup>4</sup> - نور الدين محرز، مرزم صيد، المرجع السابق، ص 193.

- إشراك البلديات في عمليات حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، نظرا لدورها الفعال في هذا المجال، وكونها أقرب سلطة محلية للمواطنين وأدرى بالمشاكل البيئية والمتطلبات التنموية، على اعتبار أن مفهوم الاستدامة لا يتحقق إلا بإشراك الهيئات المحلية وخاصة البلدية<sup>1</sup>؛
- إشراك كافة الفاعلين المحليين من هيئات ومؤسسات وجمعيات ومواطنين في برامج حماية البيئة وعناصرها الطبيعية على المستوى المحلي؛
- ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية وترشيد استغلالها لتحقيق التنمية المستدامة؛
- الالتزام بعدم نقل المشاكل البيئية الحالية للأجيال اللاحقة، ووضع الخطط والبرامج اللازمة للحد أو التقليل من الإنبعاثات الملوثة ومختلف آثارها السلبية؛
- الالتزام بالتوجه نحو الاقتصاد في الطاقة، واستعمال التكنولوجيا النظيفة والصديقة للبيئة، وكذا حماية الموارد وتحسين وترقية الفضاءات الطبيعية داخل النسيج العمراني كالغابات والمساحات الخضراء؛
- الالتزام بتنفيذ برنامج الإعلام والتربية حول حماية البيئة والتنمية المستدامة لفائدة المنتخبين المحليين ومستخدمي الإدارات المحلية وعامة المواطنين؛
- الالتزام باستعمال مختلف وسائل التخطيط والتصور سواء التنظيمية أو المالية أو الاقتصادية أو التشاركية في عمليات إعداد وتنفيذ خطط وبرامج تسيير البيئة على المستوى المحلي<sup>2</sup>.

(ب)2- المخطط المحلي للعمل البيئي (أجندا 21 المحلية): لقد أشار الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة إلى أهمية ضرورة وجود مخطط محلي للعمل البيئي باعتباره وسيلة أساسية لوضع الاستراتيجية المحلية لحماية البيئة من طرف الجماعات المحلية، حيث يعد هذا المخطط كتوجه حديث أملته العديد من العوامل تتمثل أساسا في عجز وفشل الأساليب التقليدية في مواجهة المشاكل البيئية من جهة، وتطور أساليب التسيير المحلي للبيئة، وكذا توسع الاهتمام بقضايا البيئة في مختلف الانشغالات والمشاريع التنموية في الدولة<sup>3</sup>، كما أنه أسلوب حديث قائم على التنبؤ

<sup>1</sup> - سمير أسياخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، مرجع سابق، ص 97.

<sup>2</sup> - يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 58.

<sup>3</sup> - فاطمة الزهراء دعموش، المرجع السابق، ص 99 - 100.

والتصور في مجال العمل البيئي، وعلى إشراك الهيئات المحلية ومختلف الفاعلين المحليين من جمعيات ومواطنين ومتعاملين عملية في إعداد وتنفيذ سياسة حماية البيئة<sup>1</sup>.

هذا وقد تضمن هذا المخطط العديد من الأعمال والانشغالات والقضايا البيئية بهدف معالجتها مستقبلا وتهيئة إطار بيئي ملائم ومحفز للنمو المستدام<sup>2</sup>، تتمثل أهمها فيما يلي:

- وضع تصورات مستقبلية لتحسين الوضع البيئي وتحقيق التنمية المستدامة على مستوى البلدية، وتوسيع دائرة التشاور والمشاركة مع مكونات المجتمع المحلي من الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين والمواطنين على مستوى البلديات والولايات، بهدف الوصول إلى أهم السبل الكفيلة بحماية البيئة وتطوير المواطنة البيئية<sup>3</sup>؛

- ضمان التسيير البيئي المستدام وتهيئة المناطق الطبيعية ومختلف الأنظمة الحيوية على المستوى المحلي، وكذا مراعاة الخصائص البيئية لكل منطقة (صحراوية، جبلية، ساحلية...) وإعداد المخططات المناسبة لها؛

- الأخذ بعين الاعتبار الأماكن ذات الحساسية البيئية وحمايتها من الاعتداءات والمخاطر التي تهددها كالأراضي الفلاحية، والحظائر، والمواقع التاريخية والأثرية... إلخ<sup>4</sup>؛

- حماية الأوساط الطبيعية المستقبلية للتلوث من مياه وتربة وهواء، من خلال التسيير الأمثل للنفايات على اختلاف أنواعها ومصدرها؛

- تغطية المشاكل المرتبطة بتهيئة وتسيير المناطق الصناعية، ومناطق التوسع السياحي، والمناطق المحمي، وكذا المواقع التاريخية والأثرية على المستوى المحلي<sup>5</sup>؛

- الاهتمام بترقية المدن وتحسين الإطار المعيشي من خلال الاعتماد على آليات التخطيط والتهيئة العمرانية المحلية، وتوسيع المساحات الخضراء ومواجهة المشاكل المنبثقة عن التجمعات العمرانية وضبطها، كالضوضاء، التلوث والأمراض، بالإضافة إلى تهيئة الظروف لمواجهة الكوارث الطبيعية والمخاطر وحالات الطوارئ؛

<sup>1</sup> - سمير أسياخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، مرجع سابق، ص 99.

<sup>2</sup> - فاطمة الزهراء ديموش، المرجع السابق، ص 100.

<sup>3</sup> - نور الدين محرز، مريم صيد، المرجع السابق، ص 193، وينظر كذلك:

- Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable (PNAE-DD), op.cit, p 06.

<sup>4</sup> - سمير أسياخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، مرجع سابق، ص 99.

<sup>5</sup> - يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 61.

- تمكين البلدية من الموارد البشرية المؤهلة، وكذا الموارد المالية الكافية لتأطير المشاريع والبرامج الموجهة لحماية البيئة وتغطية المشاكل التي تواجهها؛
- إشراك البلدية واستشارتها في كافة القرارات المتخذة التي تتعلق بالأنشطة المقامة على إقليمها، لاسيما ذات التأثير على البيئة والعناصر الطبيعية، وكذا إشراكها في برامج التوعية والتربية البيئية على المستوى المحلي؛
- تمكين المواطنين من حق الاستشارة والمشاركة في عمليات اتخاذ القرارات البيئية المحلية؛
- وضع قاعدة بيانات وإعداد تقارير دورية لتقييم الوضع البيئي، وكذا دعم الاقتصاد البيئي كإعادة رسكلة النفايات، بهدف توفير مناصب العمل والقضاء على التلوث<sup>1</sup>.

وعلى الرغم من كون المخطط المحلي للعمل البيئي (أجندا 21 المحلية) توجه حديث ومبادرة قيمة من حيث مضمونه حول حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، إلا أنه من الناحية العملية لا يشكل هذا المخطط سوى مجرد وثيقة إعلانية غير فعالة، نظرا لغياب النظام القانوني الذي يحكمها<sup>2</sup>.

**ب) 3- المؤشرات الخاصة بالتقييم البيئي:** تتضمن هذه المؤشرات مجموعة من المهام والأعمال الملقاة على عاتق البلدية والتي لها صلة بتقييم الوضع البيئي على المستوى المحلي، تتمثل أهمها في قيام البلديات بعمليات جرد وإحصاء لمختلف البيانات البيئية وتقييمها خلال فترة تنفيذ الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة، وكذا تخصيص عائدات مالية موجهة لتمويل برامج التدخل في المجال البيئي على المستوى المحلي، إذ تتعلق هذه البيانات أساسا بالسكان ومختلف العناصر البيئية الطبيعية كالتربة والغابات والمياه والهواء والمساحات الخضراء... إلخ، بالإضافة إلى البيانات المتعلقة بمصادر التلوث والإضرار بالبيئة لاسيما النفايات بمختلف أشكالها<sup>3</sup>.

من خلال دراسة الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة وما تضمنه من أعمال لاسيما المخطط المحلي للعمل البيئي، نجد أنه على الرغم من أهميتها كآليات في مجال للتخطيط البيئي المحلي، إلا أنها غير عملية وبدون فعالية وتجسيد، وذلك نتيجة غموض الوضعية القانونية لها وعدم وضوحها، على اعتبار أن عملية اعتماد الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة والمخطط المحلي للعمل البيئي لم تتم بموجب قانون أو مرسوم، وإنما كانت نتيجة نقاش

<sup>1</sup> - فاطمة الزهراء دعموش، المرجع السابق، ص 100 - 101.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 102.

<sup>3</sup> - يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 59 - 60.

عام حول حالة البيئة على مستوى الولايات وتحت إشراف وزارة تهيئة الإقليم والبيئة آنذاك، وبمشاركة المنتخبين المحليين وممثلي المجتمع المدني<sup>1</sup>.

**2- المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها:** طبقا لنص المادة 32 من القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، فإن مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها تقع على البلدية طبقا للتشريع الذي يحكمها، حيث تتولى البلدية في إقليمها بتنظيم خدمات عمومية يكون الغرض منها تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في مجال جمع النفايات المنزلية وما شابهها ونقلها ومعالجتها عند الاقتضاء، كما يمكن لبلديتين أو أكثر أن تشترك في تسيير جزء من النفايات المنزلية وما شابهها أو كلها.

وتبعاً لذلك، فإنه بهدف التكفل الأمثل بمسألة النفايات على المستوى المحلي أقر المشرع في هذا القانون بإنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها في إقليم كل بلدية<sup>2</sup>، قصد اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لتنظيم عملية إدارة وتسيير النفايات وحماية البيئة والمحيط من آثارها السلبية.

**أ- مضمون المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها:** يتضمن هذا المخطط العديد من العمليات المتعلقة بتسيير النفايات المنزلية في إقليم البلدية، والتي حددتها نص المادة 30 من القانون رقم 19/01 السالف الذكر أساساً فيما يلي:

- جرد كميات النفايات المنزلية وما شابهها، وكذا النفايات الهامدة المنتجة في إقليم البلدية، مع تحديد مكوناتها وخصائصها؛

- جرد وتحديد المواقع والمنشآت الخاصة بمعالجة النفايات في إقليم البلدية؛

- تحديد الاحتياجات المرتبطة بقدرات معالجة النفايات لاسيما المنشآت المكلفة بتلبية احتياجات المشتركة لبلديتين أو أكثر، مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة؛

- تحديد الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت جديدة؛

- تحديد الاختيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها مع مراعاة الإمكانيات المالية والاقتصادية الضرورية لوضعها حيز التطبيق.

<sup>1</sup> - فاطمة الزهراء دعموش، المرجع السابق، ص 102.

<sup>2</sup> - انظر المادة 29 من القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، المرجع السابق، ص 14.

ب- تحضير واعتماد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها: لقد تم تنظيم عملية تحضير وإعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها بموجب أحكام القانون رقم 19/01 السالف الذكر، وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 205/07 الذي يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ومراجعته ونشره<sup>1</sup>؛ واستنادا لهذه النصوص فإن عملية تحضير واعتماد هذا المخطط تتم عبر مجموعة من المراحل تتمثل فيما يلي:

- **مرحلة الإعداد:** تتم عملية إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك وفق النموذج المحدد في المرسوم التنفيذي رقم 205/07 السالف الذكر، ويشترط أن يغطي هذا المخطط كافة إقليم البلدية، وأن يكون مطابقا لمخطط تهيئة إقليم الولاية، وأن يخضع لمصادقة الوالي المختص إقليميا، على أن يعلق مشروع المخطط بمجرد إعداده في مقر البلدية لمدة شهر ووضعه تحت تصرف المواطنين للاطلاع وإبداء الآراء حول مضمونه في سجل مرقم ومؤشر عليه موضوع من طرف البلدية، وعند نهاية هذه المدة وبعد الأخذ بآراء المواطنين عند الاقتضاء يتم إرسال المخطط إلى المصالح الولائية المعنية - لاسيما تلك الخاصة بالبيئة - لدراسته وإبداء الآراء حول مضمونه<sup>2</sup>.

- **مرحلة التصويت والمصادقة:** بعد الأخذ بالآراء السالفة الذكر، يتم دراسة المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها والتصويت والموافقة عليه بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي، ليتم بعد ذلك إرساله إلى الولاية للمصادقة عليه من طرف الوالي المختص إقليميا - باعتباره السلطة الوصية على البلدية -، حيث تتم عملية المصادقة بموجب قرار، على أن يتم إعلام المواطنين بقرار المصادقة على المخطط من خلال الصحافة<sup>3</sup>.

- **مرحلة المراجعة:** طبقا لنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 205/07 السالف الذكر، فإنه يتم مراجعة المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها بعد المصادقة عليه من طرف الوالي، ويكون ذلك بموجب مبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي في أجل أقصاه عشرة (10) سنوات، ووفقا لنفس الأشكال التي تم إعداد المخطط بها، كما يمكن أيضا مراجعة المخطط كلما اقتضت الضرورة بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي.

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 205/07، المؤرخ في 30 جوان 2007، الذي يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ومراجعته ونشره، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 01 جويلية 2007.

<sup>2</sup> - انظر المادة 31 من القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، المرجع السابق، ص 14، والمواد 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 205/07 الذي يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ومراجعته ونشره، المرجع السابق، ص 08.

<sup>3</sup> - انظر المواد 07 و08 من نفس المرسوم، ص 08.

وفي حالة مبادرة بلديتين أو أكثر، أو مبادرة الوالي المختص إقليميا بتسيير النفايات المنزلية وما شابهها بصفة مشتركة، فإنه يتم تعيين أحد رؤساء المجالس الشعبية البلدية من طرف نظرائه ليتولى عملية ضمان إجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها والاطلاع عليه، وكذا المصادقة عليه وتنفيذه<sup>1</sup>؛ في حين أشارت المادة 05 من هذا المرسوم إلى إمكانية الاستعانة بالوكالة الوطنية للنفايات عند إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها والمصادقة عليه وتنفيذه، على أن يكون تدخل هذه الوكالة على أساس اتفاقية مع رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني.

وبالإضافة إلى هذه المخططات البيئية المحلية، فإن التخطيط البيئي المحلي يشمل أيضا العديد من المخططات المحلية ذات الطابع البيئي، نجد من أهمها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، مخطط شغل الأراضي، المخطط البلدي لتهيئة المناطق الشاطئية... إلخ.

### الفرع الثالث: الجباية البيئية المحلية

تشكل الجباية البيئية أو كما يطلق عليها بالجباية الإيكولوجية أو الجباية الخضراء، أحد الوسائل الهامة والفعالة لحماية البيئة ومواجهة التلوث البيئي خاصة على المستوى المحلي، حيث تعد وسيلة وقائية وردعية ذات طابع بيئي واقتصادي استنادا لمبدأ الملوث الدافع، إذ تسمح بحماية البيئة والعناصر الطبيعية بما يكفل تحقيق التنمية المستدامة، وذلك بمحاولة توجيه الأنشطة الاقتصادية والتأثير على سلوكيات الملوّثين من خلال فرض جزاءات مالية في شكل ضرائب ورسوم للتعويض عن الضرر البيئي الناتج عن ممارسة هذه الأنشطة<sup>2</sup>؛ وللتفصيل أكثر في ذلك ستطرق لتعريف الجباية البيئية المحلية (أولا)، وإبراز أهميتها (ثانيا)، ثم تحديد أهم تطبيقاتها (ثالثا).

### أولا: تعريف الجباية البيئية المحلية

تعد الجباية البيئية حديثة نسبيا، وقد وردت لها عدة تعاريف، حيث تعرف حسب "منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" OCDE على أنها "مجموعة الضرائب والرسوم والأتاوى التي يتشكل وعاءها من المواد أو المنتجات أو

<sup>1</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 205/07 الذي يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ومراجعته ونشره، المرجع السابق، ص 09.

<sup>2</sup> - زينب شطيبي، الجباية كآلية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2017، ص 173 - 174.

الخدمات الضارة بالبيئة والموارد الطبيعية"<sup>1</sup>، كما تعرف أيضا على أنها "سياسة أو استراتيجية مستحدثة تتضمن فرض ضرائب ورسوم على مختلف الأنشطة والخدمات الملوثة والضارة بالبيئة، بهدف تصحيح النقائص البيئية وحماية البيئة من جهة، والتحفيز على الاهتمام بالبيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية من جهة أخرى"<sup>2</sup>.

وفي نظرنا، يمكن تعريف الجباية البيئية على أنها "مجموعة الضرائب والرسوم المفروضة على مختلف المؤسسات والأنشطة والخدمات الضارة بالبيئة والموارد الطبيعية، وذلك من خلال توقيع الجزاءات المالية الرادعية لتلويث البيئة والعناصر الطبيعية الحيوية، بهدف حماية البيئة والتحفيز على الاهتمام بها والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية وعدم استنزافها من جهة، وتمويل عمليات إصلاح الأضرار البيئية من جهة أخرى".

أما الجباية البيئية المحلية فإنه استنادا للتعريف السالفة الذكر، يمكن تعريفها على أنها "مجموعة الضرائب والرسوم المحلية المفروضة على مختلف الأنشطة والخدمات الضارة بالبيئة والموارد الطبيعية على المستوى المحلي، والتي تعود عائداً كلياً أو جزئياً لفائدة الجماعات المحلية، وذلك بهدف حياة البيئة البيئية وتوقيع جزاءات رادعية من جهة، وتمويل عمليات الاهتمام بالبيئة وإصلاح الأضرار اللاحقة بها من جهة أخرى".

### ثانياً: أهمية الجباية البيئية المحلية

تكمن أهمية الجباية البيئية المحلية كوسيلة بيئية واقتصادية هامة ضمن استراتيجية حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي فيما يلي:

- ضمان تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، كونها تشمل كافة الجوانب الرئيسية لهذه التنمية سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية؛
- ضمان التنفيذ الأمثل للسياسة البيئية المحلية، من خلال فرض جزاءات مالية في شكل ضرائب ورسوم من أجل الحد والتقليل من ممارسة الأنشطة الضارة بالبيئة وإنتاج المواد الملوثة؛

<sup>1</sup> - Gilles Rotillon, "la fiscalité environnementale outil de protection de l'environnement", Revue Regards Croisés sur L'économie, Vol 01, N° 01, France, 2007, p 108.

<sup>2</sup> - حياة برهمون، الجباية البيئية كآلية لحماية البيئة في إطار تحقيق التنمية المستدامة - حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2018/2019، ص 136.

- ضمان تمويل برامج وعمليات حماية البيئة وإصلاح الأضرار اللاحقة بها وبالموارد الطبيعية على المستوى المحلي، وذلك من خلال تحصيل الموارد الجبائية المفروضة على الأنشطة والخدمات الضارة بالبيئة، وتوجيهها لتغطية النفقات والمصاريف البيئية؛

- العمل على فرض ضرائب ورسوم تعود كلياً أو جزئياً لفائدة الجماعات المحلية، ويكون الغرض منها تحفيز المؤسسات والأنشطة على الاهتمام أكثر بالبيئة والمحافظة عليها باتخاذ كافة التدابير اللازمة لاسيما استخدام التكنولوجيا النظيفة والأقل إضراراً بالبيئة والعناصر الطبيعية؛

- فرض جزاءات وعقوبات مالية على كافة المؤسسات والأنشطة الضارة بالبيئة والموارد الطبيعية على المستوى المحلي، وتختلف هذه الجزاءات من حيث مقدارها بحسب درجة التلوث والأثار السلبية على البيئة<sup>1</sup>؛

- خلق المسؤولية المالية عن الأضرار الإيكولوجية، وتحميل الأشخاص المسؤولين عن المؤسسات والأنشطة الملوثة للبيئة لكافة التكاليف الناتجة عن التلوث استناداً لمبدأ الملوثة المدافع<sup>2</sup>.

### ثالثاً: تطبيقات الجبائية البيئية المحلية

لقد تم تأسيس الجبائية البيئية في إطار إصلاح النظام الضريبي بموجب قانون المالية لسنة 1992، بينما كانت الانطلاقة الفعلية لها بداية من قوانين المالية الصادرة منذ سنة 2000، أين أصبحت هذه الجبائية أكثر وضوحاً وفاعلية وتشكل وسائل أساسية لتسيير البيئة وتمويل البرامج والمشاريع المخصصة لحمايتها والمحافظة على عناصرها الطبيعية على المستوى المحلي<sup>3</sup>، وقد كان للجماعات المحلية نصيب من عائدات بعض الضرائب والرسوم البيئية تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- رسم التطهير (رسم رفع القمامات المنزلية):** يعد هذا الرسم من الموارد الجبائية المحصلة لفائدة البلدية بصفة كلية، حيث يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع على كل الملكيات المبنية، في حين تعفى من هذا الرسم الملكيات المبنية غير

<sup>1</sup> - زينب شطبي، المرجع السابق، ص 179.

<sup>2</sup> - حسين مقدم، دور الإدارة في حماية البيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011/2012، ص 111.

<sup>3</sup> - محمد عبد الباقي، مساهمة الجبائية البيئية في تحقيق التنمية المستدامة - دراسة حالة الجزائر -، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009/2010، ص 139.

المستفيدة من خدمات رفع القمامة<sup>1</sup>، وتحدد قيمته ما بين 1500 دج و132000 دج بحسب طبيعة الملك المبني طبقا لنص المادة 263 مكرر 02 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

**2- الرسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة على البيئة:** يفرض هذا الرسم سنويا على المؤسسات المصنفة على اختلاف مستوياتها، وتحدد مبالغ تحصيله على مستوى الجماعات المحلية ب 90000 دج بالنسبة للمنشآت المصنفة التي تخضع إحدى نشاطاتها على الأقل لرخصة من الوالي المختص إقليميا، وب 20000 دج بالنسبة للمنشآت المصنفة التي تخضع إحدى نشاطاتها على الأقل لرخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا؛ أما بالنسبة للمنشآت المصنفة التي لا تشغل أكثر من شخصين، فإن مبالغ الرسم السنوية المفروضة عليها يتم تخفيضها إلى 18000 دج بالنسبة للمنشآت المصنفة الخاضعة لرخصة من الوالي، وإلى 3000 دج بالنسبة للمنشآت المصنفة الخاضعة لرخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

**3- الرسم على تشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطيرة:** تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 203 من قانون المالية لسنة 2002، وتم تعديلها بموجب المادة 62 من قانون المالية لسنة 2018، حيث يفرض على تخزين النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطيرة، ويتحدد بمبلغ 16500 دج عن كل طن مخزن من هذه النفايات، على أن تخصص نسبة 16 % من عائدات هذا الرسم لفائدة البلديات.

**4- الرسم على تشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية:** لقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 204 من قانون المالية لسنة 2002، وتم تعديلها بموجب المادة 63 من قانون المالية لسنة 2018، حيث يفرض على تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية، وذلك بمبلغ قدره 30000 دج عن كل طن، على أن تخصص نسبة 20 % من عائداته لفائدة البلديات.

**5- الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي:** تم استحداث هذا الرسم بموجب المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002، والتي تم تعديلها بموجب المادة 64 من قانون المالية لسنة 2018 السالف الذكر، بحيث يفرض رسم تكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي بالنسبة للكميات المنبعثة التي تتجاوز القيم المحددة، ويتحدد بمبلغ تحصيله بحسب السلطة المحلية مانحة الرخصة للمنشآت المصنفة، على أن تخصص نسبة 17 % من عائداته لفائدة البلديات.

<sup>1</sup> - انظر المواد 263، 263 مكرر و165 من من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق، ص 59

<sup>2</sup> - انظر المادة 117 من قانون المالية لسنة 1992، المرجع السابق، ص 2503، والمادة 54 من القانون رقم 11/99 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، المرجع السابق، ص 23.

## الفصل الثاني

## واقع وآفاق تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

على الرغم من اتساع الصلاحيات والتدخلات التنموية المخولة للجماعات المحلية بموجب العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مختلف المجالات الرئيسية للتنمية المستدامة وذلك من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية، وكذا امتلاكها للعديد من الوسائل والأدوات المتنوعة لممارسة الدور المنوط بها في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، لاسيما الوسائل المالية، والبشرية، والتقنية، والبيئية، إلا أن الواقع يظهر مواجهة الجماعات المحلية لاسيما البلديات النائية والمعزولة للكثير من الصعوبات والمعوقات التي تحول بينها وبين ممارسة مهامها في تلبية الاحتياجات والمتطلبات المحلية وتجسيد البرامج والمشاريع التنموية بكفاءة وفعالية.

ونظرا لأهمية ومكانة الجماعات المحلية كفاعلات أساسية في تحقيق التنمية المحلية وضمان استدامتها واستمراريتها للأجيال المستقبلية، وفي تلبية الانشغالات المحلية، فإنه يتعين إعادة الاعتبار لهذه الوحدات وتفعيل الأدوار المنوطة بها على المستوى المحلي لاسيما في مجال التنمية، وذلك بما يكفل تحسين الظروف المعيشية للمواطنين وتحقيق نوع من التوازن الجهوي بين مختلف الجماعات المحلية على المستوى الوطني وإزالة الفوارق التنموية فيما بينها، الأمر الذي يتطلب إيجاد الحلول واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الصعوبات والمعوقات التي تعترضها في كافة المجالات سواء المالية، الإدارية، البشرية... إلخ.

وعليه فإنه للتفصيل أكثر في واقع وآفاق تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، سنتطرق إلى ذلك من خلال الوقوف على مختلف الصعوبات والمعوقات التي تواجهها الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة (المبحث الأول)، ثم إبراز أهم السبل الكفيلة لمواجهة هذه الصعوبات والمعوقات وتفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

## صعوبات ومعوقات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

من خلال الوقوف على مختلف الصلاحيات التنموية المنوطة بالجماعات المحلية - البلدية والولاية-، والوسائل الكفيلة بممارستها وفق ما تضمنته النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها لاسيما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية باعتبارهما آخر النصوص المنظمة لهذه الوحدات، يظهر لنا جليا مدى اتساع هذه الصلاحيات وشموليتها لكافة الجوانب الرئيسية للتنمية المستدامة سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية، وكذا تنوع الوسائل المرتبطة بها، الأمر الذي من شأنه دفع الجماعات المحلية للمساهمة في إعداد وتجسيد البرامج التنموية، وتلبية الاحتياجات والمتطلبات التنموية لمواطنيها بما يتناسب وخصوصيات المناطق التي تتميز بها؛ هذا نظريا، أما من الناحية العملية فإن الوضعية التنموية التي تعيشها غالبية الجماعات المحلية في الجزائر لاسيما البلديات النائية والمعزولة يثبت عجز هذه الوحدات وعدم قدرتها على ممارسة الصلاحيات والمهام التنموية الواسعة المخولة لها، بل وحتى على تسيير بعض الشؤون اليومية المحلية، ما أفرز العديد من المشاكل المحلية والمطالب التنموية اليومية للمواطنين في كافة المجالات الضرورية.

إن عجز الجماعات المحلية وعدم قدرتها على مباشرة الدور التنموي المنوط بها على المستوى المحلي، خاصة في مجال التنمية المستدامة باعتبارها توجه تنموي حديث يكفل النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في ظل المحافظة على البيئة والعناصر الطبيعية بما يكفل المحافظة على حقوق الأجيال الحالية والمستقبلية، راجع أساسا لتعدد الصعوبات والمعوقات التي تواجهها هذه الهيئات وتعرض مسار ممارسة أدوارها التنموية بشكل فعال، والتي يمكن حصر أهمها في الصعوبات والمعوقات المالية (المطلب الأول)، والصعوبات والمعوقات الإدارية (المطلب الثاني)، وكذا الصعوبات والمعوقات البشرية والتنظيمية (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

## الصعوبات والمعوقات المالية

على الرغم من تعدد وتنوع الموارد المالية التي تتوفر عليها الجماعات المحلية في الجزائر، والتي تعد من أهم الوسائل المخولة لها لتمويل التنمية المستدامة على المستوى المحلي، ومباشرة الصلاحيات والمهام التنموية الموكلة لها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وكذا في تسيير الشؤون المحلية، سواء كانت هذه الموارد ذاتية، أو

خارجية طبقا لأحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية؛ فإن الواقع العملي يثبت معاناة غالبية الجماعات المحلية وخاصة البلديات النائية والمعزولة ومواجهتها للعديد من الصعوبات والمشاكل المتعلقة بالتمويل والناجحة عن عدم كفاية الموارد التي تحوزها لتغطية أعبائها سواء في مجال التسيير أو في مجال التجهيز والاستثمار، وكذا عدم استقلاليتها في تسيير هذه الموارد، والتي أثرت سلبا على تسيير شؤونها وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية؛ يمكن حصر أهمها في ضعف الموارد المالية الذاتية (الفرع الأول)، محدودية الاستقلالية المالية (الفرع الثاني)، وظاهرة الفساد المالي (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية

من خلال تشخيص الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية نجد أنها متنوعة ومختلفة بحسب طبيعتها ومصادر تحصيلها، والتي تتحدد أساسا في الموارد الجبائية وكذا عائدات الأملاك، غير أن عائدات هذه الموارد وكفائتها متوقف على مدى توفر الجماعات المحلية للأنشطة والمشاريع الصناعية والتجارية المنتجة للمداخيل، ما يجعل مجمل المبالغ المالية السنوية المتأتية من هذه المصادر غير كافية لتمويل وتغطية أعباء وتدخلات هذه الهيئات في مختلف المجالات التنموية، خاصة بالنسبة للبلديات النائية والمعزولة التي تنعدم فيها مثل هذه الأنشطة والمشاريع، ما يجعل مواردها الذاتية ضعيفة ولا تغطي حتى نفقاتها الإجبارية في مجال التسيير كالأجور، وبالتالي الاعتماد بصفة شبه كلية على إعانات الدولة والموارد الخارجية<sup>1</sup>؛ وعليه فإن ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية يمكن تحديده أساسا في ضعف الموارد الذاتية الجبائية (أولا)، وضعف الموارد الذاتية غير الجبائية (ثانيا).

### أولا: ضعف الموارد الذاتية الجبائية

كما أسلفنا الذكر، فإن الموارد الجبائية للجماعات المحلية والتي تتجسد في مجموعة الضرائب والرسوم المقررة لها بموجب النصوص القانونية المعمول بها خاصة قوانين المالية الصادرة سنويا، تمثل المورد الأساسي لهذه الهيئات سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، غير أن هذه الموارد غالبا ما تتسم بضعف ومحدودية مردوديتها وعائداتها التي لا تستطيع الجماعات المحلية من خلالها تغطية الأعباء والنفقات الملقاة على عاتقها سواء في مجال التسيير أو في مجال التجهيز والاستثمار<sup>2</sup>، حيث أضحى هذا الضعف من أهم العوامل المؤثرة على مالية الجماعات المحلية، وعلى تمتع هذه الأخيرة

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 359.

<sup>2</sup> - هشام بن ورزق، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 07، العدد 15، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2006، ص 13.

بالاستقلالية في تسيير شؤونها المحلية؛ ويمكن تحديد أهم العوامل المتسببة في ضعف ومحدودية الموارد الجبائية للجماعات المحلية فيما يلي:

**1- الاعدالة في توزيع الموارد الجبائية:** تعتبر العدالة في توزيع الموارد الجبائية من المبادئ الرئيسية للنظام الجبائي وأهم أهدافه الوطنية والمحلية<sup>1</sup>، غير أن الواقع يثبت نقيض ذلك تماما، ويظهر ذلك من خلال التفاوت الحاصل في توزيع الضرائب والرسوم بين الدولة والجماعات المحلية، سواء من حيث نوعها أو نسب تحصيلها أو عائداتها، حيث تقتضي مبادئ العدالة الجبائية توزيع الضرائب والرسوم بين الدولة والجماعات المحلية بالقدر الذي يحقق التوازن المالي ويكفل التمويل المناسب لميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية من هذه الموارد، وذلك بهدف معالجة الاختلالات المالية الحاصلة وتغطية العجز المالي.

وبالرجوع إلى تحليل مختلف الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية والدولة، وتحديد نسب توزيع عائداتها استنادا لقوانين المالية، نجد أن الدولة تحتكر وتهمين على أهم الضرائب والرسوم كالضرائب المفروضة على الدخل، والرسوم على رقم الأعمال، والضرائب على الأرباح وعلى رأس المال... إلخ، وتستأثر بأكبر النسب والعائدات المالية من تلك الضرائب والرسوم التي تشترك فيها مع الجماعات المحلية كالرسم على القيمة المضافة<sup>2</sup>، والضريبة الجزافية الوحيدة<sup>3</sup>، والضريبة على الثروة<sup>4</sup>... إلخ، مقارنة بالجماعات المحلية التي تستفيد من ضرائب ورسوم غير مهمة ما عدا الرسم على النشاط المهني، وذلك في ظل غياب معايير قانونية وموضوعية معتمدة في توزيع الضرائب والرسوم بين الدولة والجماعات المحلية، وفي توزيع عائداتها بالشكل الذي يكفل التمويل الأمثل للجماعات المحلية<sup>5</sup>.

ومن جهة أخرى، نجد أن التفاوت في توزيع الموارد الجبائية لا يقتصر على ذلك الحاصل بين الدولة والجماعات المحلية فقط، بل يشمل أيضا ذلك الحاصل بين الجماعات المحلية فيما بينها، حيث يتم تطبيق نفس النظام

<sup>1</sup> - عبد المومن بن صغير، واقع إشكالية تطبيق الجبائية المحلية في الجزائر - صعوبات الاقتطاع وواقع التحصيل-، مجلة الندوة للدراسات القانونية، المجلد 01، العدد 01، 2013، ص 101.

<sup>2</sup> - طبقا لنص المادة 37 من قانون المالية لسنة 2017 السالف الذكر، فإن حصة الدولة من عائدات الرسم على القيمة المضافة تقدر بنسبة 75% بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل، بينما تقدر حصة البلدية بنسبة 10% فقط، أما بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد فإن حصة الدولة تقدر بنسبة 85%، بينما قد تحصل البلدية على نسبة 15% من عائدات هذا الرسم، إذا كانت مشمولة بالمكاتب الجمركية على الحدود البرية.

<sup>3</sup> - طبقا لأحكام قانون المالية لسنة 2020 السالف الذكر، تقدر حصة الدولة من عائدات الضريبة الجزافية الوحيدة بنسبة 49%، بينما تقدر حصة البلديات بنسبة البلديات: 40.25%، وحصة الولايات بنسبة 05%.

<sup>4</sup> - طبقا لنص المادة 13 من قانون المالية التكميلي لسنة 2020، فإن حصة الدولة من عائدات الضريبة على الثروة تقدر بنسبة 70%، في حين تقدر حصة البلدية بنسبة 30%.

<sup>5</sup> - وهيبه برازة، المرجع السابق، ص 270 - 271.

الجبايي في الدولة على كافة البلديات والولايات - الغنية والفقيرة- على المستوى الوطني سواء من حيث طبيعة الضرائب والرسوم المخصصة لها أو من حيث نسب وعائدات هذه الضرائب والرسوم، وذلك دون مراعاة طبيعة وخصوصيات كل جماعة محلية، وعدم الأخذ بعين الاعتبار نسبة العجز، والكثافة السكانية، ومعدل النمو الاقتصادي، وكذا حجم الأنشطة الصناعية والتجارية لديها؛ الأمر الذي يتطلب وضع آليات عملية تراعى فيها كافة المعايير اللازمة لضمان التوزيع العادل والأمثل للموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية أو بين الجماعات المحلية فيما بينها، وتحديد الحصص العائدة لكل منها استنادا لهذه المعايير.

**2- تبعية النظام الجبايي المحلي للدولة:** نظرا لأهمية وحساسية موضوع الضرائب والرسوم وتأثيره على الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، فإن عملية إحداث هذه الضرائب والرسوم وتحديد نسبها وتعديلها وكذا إلغائها والإعفاءات المرتبطة بها تتولاها السلطة التشريعية، على اعتبار أن النظام الجبايي في الدولة قائم على مبدأ الوحدة المركزية وعدم استقلالية الضريبة، حيث لا يوجد نظام جبايي محلي يعترف بوجود سلطة جبائية للجماعات المحلية، وإنما يرخص لهذه الأخيرة فقط بتحصيل الرسوم والأتاوى المصادق عليها من طرف المجالس المحلية المنتخبة طبقا لنص المادة 196 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، وكذا بإعداد التقديرات السنوية للمبالغ الإجمالية الممكن تحصيلها من الضرائب والرسوم العائدة لها عند إعداد ميزانيتها خلال السنة المالية الجديدة، استنادا للبطاقة الحسابية المقدمة من طرف المصالح الولائية للضرائب والتي يتم على أساسها حساب هذه التقديرات، ثم انتظار الحصول على الحصص المخصصة لها من عائدات هذه الضرائب والرسوم دون التدخل في جبايتها؛ وبالتالي فإن الجماعات المحلية لا تملك أي سلطة جبائية فعلية على المستوى المحلي<sup>2</sup>، على الرغم من تمتعها بالاستقلالية المالية عن ميزانية الدولة.

وعليه فإن تبعية النظام الجبايي للدولة ومركزيته تظهر أساسا من خلال تحكم السلطة المركزية في الموارد الجبائية التي يعود جزء من عائداتها للجماعات المحلية، وذلك من خلال تحديد الوعاء الضريبي ونوع وطبيعة الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات المحلية، وتحديد حصص البلديات والولايات من عائداتها، وكذا التدخل لتعديل أو إلغاء بعضها، وكذا إقرار الإعفاءات المرتبطة بها... إلخ، بالإضافة إلى التكفل بتحصيل هذه الضرائب والرسوم من خلال المصالح المركزية واللامركزية التابعة للدولة لاسيما مصالح الضرائب، وخاصة في ظل تدخل الدولة لتعويض النقص الحاصل لدى الجماعات المحلية في عائدات الموارد الجبائية بين تلك المتوقعة وتلك المحصلة فعلا؛ وبالتالي فإن هذه

<sup>1</sup> - سعاد عقون، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد 04، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2017، ص 532.

<sup>2</sup> - نضيرة دوباي، بوطالب براهيم، إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات - دراسة حالة بلديات قلمة-، مجلة الدراسات الخاصة بالمؤسسات والتنمية، المجلد 04، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017، ص 136.

العوامل كلها تؤدي إلى تحكم الدولة في النظام الجبائي من جهة، وعدم تحكم الجماعات المحلية في مواردها الذاتية الجبائية من جهة أخرى.

**3- ضعف التحصيل الضريبي:** إضافة إلى العوامل المؤثرة على مردودية الموارد الجبائية للجماعات المحلية السالفة الذكر، فإن هذه الهيئات تواجه عوامل أخرى تؤثر هي الأخرى على هذه المردودية وعلى التحصيل الضريبي، تتمثل أساسا في تعقيد النظام الجبائي وعدم استقراره، والغش والتهرب الضريبيين، وكذا كثرة الإعفاءات الضريبية.

**أ- تعقيد النظام الجبائي وعدم استقراره:** لقد ساهم عدم الاستقرار في النصوص القانونية المقررة للضرائب والرسوم في صعوبة تحصيل الموارد الجبائية وثبات مبالغها السنوية من سنة مالية لأخرى، وذلك في ظل التغيير المتكرر في هذه الضرائب والرسوم وتعديلها بموجب قوانين المالية، سواء من حيث طبيعتها ونوعها، أو من حيث نسب تحصيلها وتوزيعها، أو من حيث الإعفاءات المقررة لها؛ كما أن تعقيد هذه النصوص وعدم مرونتها قد ساهم أيضا في ضعف عمليات التحصيل مما يؤدي إلى صعوبة فهمها وتنفيذها، وبالتالي فتح المجال لوجود الثغرات وتملص المكلفين من دفع الضرائب وممارسة مختلف الطرق المشروعة وغير المشروعة في ذلك لاسيما الغش والتهرب الضريبيين؛ الأمر الذي يتطلب وجود نظام جبائي مستقر ويتميز بالمرونة التي تسمح باستمراره وجعله أكثر تكيفا مع الواقع، بهدف الاستجابة لمختلف التغيرات الداخلية والخارجية، بما يكفل قابلية الضرائب والرسوم من التكيف مع هذه التغيرات، وذلك في إطار إصلاحات جبائية تتولاها إدارة تنفيذية تتسم بالتنظيم والكفاءة<sup>1</sup>.

**ب- الغش والتهرب الضريبيين:** يعد الغش والتهرب الضريبيين من أكثر المعوقات التي تواجه الدولة والجماعات المحلية وتحد من فعالية التحصيل الضريبي، مما يؤدي إلى حرمان ميزانياتها من موارد مالية ضخمة يمكن توجيهها لتسيير أو لتمويل البرامج والمشاريع التنموية.

**- الغش الضريبي:** يعرف على أنه تخلص المكلف من دفع الضريبة إما كلياً أو جزئياً دون أن ينعكس عبئها على الغير<sup>2</sup>، أو هو ذلك التصرف المادي الذي يشمل العمليات الحسابية والمحاولات والترتيبات التي يلجأ إليها المكلف من أجل التخلص من الضريبة؛ وبذلك يتبين أن الغش الضريبي المحلي يتمثل في قيام الشخص الخاضع للضريبة بسلوكيات ومناورات متعمدة للتملص من دفع الضرائب المستحقة عليه، وبالتالي حرمان ميزانية الجماعات المحلية من مبالغ هذه

<sup>1</sup> - عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد 12، العدد 01، جامعة الوادي، الجزائر، 2019، ص ص 12 - 13.

<sup>2</sup> - حسن عواضة، عبد الرؤوف طيش، المالية العامة (الموازنة - نفقاتها - إيراداتها (الضرائب والرسوم) - القروض - الإصدار النقدي - الخزينة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2019، ص 291.

الضرائب، وذلك باتباع أساليب غير مشروعة كعدم التصريح بالواقعة المنشئة للضريبة، أو إخفاء الأموال المشككة للوعاء الضريبي، أو المبالغة من خلال التدليس في الأعباء ومختلف التكاليف الناتجة عن حساب الوعاء الضريبي<sup>1</sup>.

- **التهرب الضريبي:** يعرف التهرب الضريبي أو كما يطلق عليه أيضا بالتجنب الضريبي أنه التخلص من دفع الضريبة كليا أو جزئيا بطرق مشروعة ودون مخالفة القانون، وبذلك فهو يعني قيام الخاضع للضريبة بالتملص من الديون الضريبية المستحقة عليه من خلال اتباع أساليب مشروعة ودون ارتكاب أي مخالفة جبائية، حيث يتحقق التهرب الضريبي من خلال استغلال الثغرات الموجودة في القوانين الجبائية دون خرق أحكامها، وبالتالي فإن ظاهرة التهرب الضريبي تظهر حدتها جليا من خلال نتائج الرقابة المنصبة على الموارد الجبائية وعلى عمليات تحصيلها، سواء عن طريق التحقيق المحاسبي أو التحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية في الدولة<sup>2</sup>.

فالغش والتهرب الضريبيين وإن كانا يتفقان في السعي إلى تحقيق غاية واحدة وهي التملص من دفع الضريبة، وحرمان الجماعات المحلية من مبالغ الموارد الجبائية، إلا أنهما يختلفان من حيث الطرق والأساليب المعتمدة في هذا التملص؛ ففي الوقت الذي يتم فيه الغش الضريبي باستعمال طرق احتيالية أو تدليسية غير مشروعة ويعد جريمة يعاقب عليها القانون، فإن التهرب الضريبي وعكس ذلك تماما يتم من خلال استعمال طرق مشروعة وغير احتيالية، ولا يشكل مخالفة جبائية يعاقب عليها القانون<sup>3</sup>.

هذا ويتم اللجوء إلى الغش والتهرب الضريبيين نتيجة عدة عوامل وأسباب تتمثل أهمها في غياب نظام تحفيز جبائي موجه للمكلفين بالضرائب، وثقل عبء الضرائب مما يؤدي إلى تملص المكلف من دفعها، وكذا محدودية الوسائل القانونية والمادية والبشرية الكفيلة بمواجهة هذه الظواهر، وتمكين السلطات الجبائية من مواجهتها، ناهيك عن انعدام المسؤولية لدى بعض موظفي ومسؤولي الإدارات الجبائية وانتشار الفساد بداخلها، بالإضافة إلى نقص الوعي والثقافة الجبائية لدى هؤلاء الموظفين والمسؤولين من جهة، ولدى الخاضعين للضرائب من جهة أخرى، لاسيما في ظل اعتقادهم بعدم شرعية الضرائب وعدم عدالتها وأنها أداة نهب لأموال المواطنين وأن الدولة في غنى عن هذه الأموال؛ الأمر الذي يؤدي إلى حرمان الجماعات المحلية ولاسيما البلديات من إيرادات معتبرة لتمويل نفقات التسيير وحتى نفقات التجهيز والاستثمار<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - جيلالي يوسف، دروس في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشلف، الجزائر، 2016/2015، ص 29.

<sup>2</sup> - حميد بوزيدة، المرجع السابق، ص 67.

<sup>3</sup> - جيلالي يوسف، دروس في المالية العامة، مرجع سابق، ص 29 - 30.

<sup>4</sup> - نضيرة دوبايي، براهمي بوطالب، المرجع السابق، ص 139 - 140.

ج- كثرة الإعفاءات الضريبية: يعد تدخل الدولة لإجراء إعفاءات ضريبية من خلال منح امتيازات ضريبية وتسهيلات وإعفاءات للمتعاملين الاقتصاديين في مجال الاستثمار، وكذا إعفاء بعض الأنشطة الاستثمارية من الخضوع للضرائب والرسوم أو التخفيض من نسبها، من بين العوامل التي أدت إلى ضعف التحصيل الضريبي وحرمان الجماعات المحلية من بعض الإيرادات الجبائية، وذلك بهدف تشجيع وترقية الاستثمار في مختلف المجالات كالصناعة والسياحة والفلاحة... إلخ، حيث ترد هذه الإعفاءات والتخفيضات بموجب قوانين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وقوانين المالية الصادرة سنويا استنادا لما تضمنه قانون الاستثمار<sup>1</sup>.

وعلى الرغم من أهمية الاستثمار في النهوض بالاقتصاد المحلي وتحقيق التنمية على مستوى الجماعات المحلية، وكذا تدخل الدولة لتعويض النقص الحاصل في الإيرادات الجبائية المتوقعة، إذ يتم تعويض كل التخفيضات في الإيرادات الجبائية للبلدية والولاية المترتبة عن الإجراءات الماسة بموارد هذه الهيئات والتي تتضمن إعفاءات جبائية أو تخفيضات في نسب الضرائب أو إلغائها، وذلك بنتائج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل طبقا لنص المادة 05 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والمادة 05 الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>2</sup>، لتمكين الجماعات المحلية من ممارسة مهامها على أكمل وجه، استنادا للمبدأ القاضي بضرورة توفير الموارد المالية اللازمة عن كل إجراء تباشره الدولة وبمسئولية هذه الهيئات؛ إلا أن هذه الإجراءات من شأنها التأثير على استقرار نظام تمويل الجماعات المحلية، على اعتبار أن الاستقلالية المالية لا تتوقف على وجود نظام جبائي محلي مستقل عن النظام الجبائي للدولة فقط، وإنما أيضا على مدى كفاية الموارد الجبائية من عدمها<sup>3</sup>.

### ثانيا: ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية

إلى جانب الموارد الجبائية، فإن الجماعات المحلية ولاسيما البلديات تعاني كثيرا من ضعف ومحدودية مواردها الذاتية غير الجبائية، على الرغم من أهمية هذه الموارد في تمويل الميزانيات المحلية ومختلف البرامج التنموية، وفي تعزيز الاستقلالية المالية لهذه الهيئات عن السلطة المركزية؛ ويمكن تحديد ضعف هذه الموارد من خلال إبراز محدودية عائدات الأملاك والاستغلال، وكذا محدودية نظام التمويل الذاتي.

<sup>1</sup> - سعاد عقون، المرجع السابق، ص 538.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلاي، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مرجع سابق، ص 2369.

<sup>3</sup> - Alain GUENGANT, La constitution peut-elle garantir l'autonomie financier des collectivités territoriale,? Revue d'Économie Régionale et Urbaine, N° 05, Paris, France, 2004, p 657.

**1- محدودية عائدات الأملاك:** تعد الأملاك العقارية والمنقولة التي تحوزها الجماعات المحلية من أبرز مصادر التمويل المحلي الذاتي التي من شأنها تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، على اعتبار أن هذه الهيئات تمتلك الحرية المطلقة في التصرف فيها - هنا نقصد الأملاك الخاصة دون العامة- وتحديد المبالغ المالية المستحقة على استغلالها والاستفادة منها من طرف الغير مقارنة بباقي الموارد الذاتية<sup>1</sup>؛ غير أنه ورغم امتلاك الجماعات المحلية وخاصة البلديات للعديد من الأملاك العقارية والمنقولة التي تعد مصدر تمويل ثابت لميزانيتها، إلا أن الواقع العملي يظهر عدم نجاعة هذه الأملاك وضعف مردوديتها، حيث أضحت أملاك الجماعات المحلية لا تشكل سوى نسبة ضئيلة من إيرادات قسم التسيير لميزانية الجماعات المحلية، وتختلف هذه النسبة من بلدية لأخرى بحسب حجمها ومقدار الأملاك التي تحوزها، وهي غالبا لا تتجاوز في أفضل الأحوال 10 % من إجمالي الموارد الذاتية، في حين تكون في بعض البلديات شبه منعدمة لاسيما البلديات النائية والمعزولة.

ومن خلال البحث في محدودية وضعف الإيرادات الناجمة عن الأملاك المحلية، نجد أن ذلك مرتبط بوجود العديد من العوامل والأسباب التي أدت إلى تدهور هذا المورد الهام، يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

- الإهمال وعدم وجود تقييم حقيقي للأملاك الجماعات المحلية لاسيما من حيث القيمة المالية الحقيقية الناتجة عن استغلالها خاصة على مستوى البلديات، على اعتبار أن غالبية الأملاك العقارية والمنقولة لا تزال عمليات تأجيرها قديمة وتتم بمبالغ رمزية لا تغطي حتى تكاليف صيانتها<sup>2</sup>؛

- عدم تحكم الجماعات المحلية في حظيرتها العقارية وممتلكاتها العقارية والمنقولة، وعدم المبادرة بجردها وتشمينها للرفع من مردوديتها في تمويل الميزانية المحلية<sup>3</sup>، خاصة من حيث قيمة استغلالها بما يناسب حجمها وأهميتها مثلها مثل الأملاك التابعة للخواص، وذلك على الرغم من حرص المشرع ونصه في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على ضرورة قيام المجالس الشعبية البلدية بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة لتشمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية<sup>4</sup>؛

<sup>1</sup> - وهيبه برازة، المرجع السابق، ص 273.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، مرجع سابق، ص 411.

<sup>3</sup> - سعاد عقون، المرجع السابق، ص 540.

<sup>4</sup> - انظر المادة 163 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 23.

- سوء تنظيم وتسيير واستغلال أملاك الجماعات المحلية منذ الاستقلال، حيث عانت هذه الأملاك من عدة تأثيرات أدت إلى تدني عائدها والمساس باستقلالية الجماعات المحلية وحرمانها من أهم المداخل المالية الذاتية، خاصة بعد تطبيق نظام الثورة الزراعية مطلع السبعينات والتي أدت إلى حرمان الجماعات المحلية من عدة أراضي فلاحية كانت تشكل موارد معتبرة لميزانياتها، ثم إصدار القانون رقم 01/81 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية<sup>1</sup>، والذي تم بموجبه التنازل النهائي للعديد من الأملاك العقارية والمنقولة التابعة للجماعات المحلية من خلال بيعها بمبالغ رمزية، الأمر الذي ترتب عليه حرمان البلديات والولايات من احتياطات عقارية كانت قد تشكل مصادر تمويل هامة لهذه الهيئات؛

- عدم الإحصاء الدقيق والمتقن لمختلف الأملاك العقارية والمنقولة التي تحوزها الجماعات المحلية، والتي تشكل مصادر تمويل يمكن استغلالها، وذلك نتيجة بعض الصراعات السياسية داخل المجالس المحلية المنتخبة، والتي تشغلها عن القيام بهذه العملية، وتؤدي إلى تصفية حسابات قد يكون من نتائجها الاستغلال السيئ والشخصي لهذه الأملاك ودون مراعاة المصلحة العامة للبلدية أو الولاية؛

- نقص وغياب عمليات الصيانة الخاصة بالأملاك العقارية والمنقولة، بهدف ضمان صلاحيتها واستمرارية عملها وتقديمها للخدمات الضرورية لمستغليها، حيث يلاحظ شبه انعدام مثل هذه العمليات وكذا الاعوان المكلفون بها نتيجة الإهمال واللامبالاة ونقص الوعي لدى المسؤولين على المستوى المحلي؛

- غياب وعدم فعالية عمليات الرقابة المفروضة على هذه الأملاك والأجهزة والأعوان المكلفون بممارستها، سواء كانت هذه الرقابة قبلية أو بعدية، أو كانت رقابة إدارية أو مالية أو قضائية... إلخ، ما أدى إلى تخريب العديد من الأملاك وإهمالها، وكذا صعوبة جردها وتشخيص مداخلها المالية<sup>2</sup>.

**2- محدودية عائدات الاستغلال:** هي تلك العائدات التي تحصل عليها الجماعات المحلية لقاء تقديمها خدمات للغير كالوزن والقياس والكيل... إلخ، حيث تمثل إحدى أهم الأدوات التي تكفل الاستقلال المالي لهذه الهيئات، نظرا

<sup>1</sup> - القانون رقم 01/81، المؤرخ في 07 فيفري 1981، المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 10 فيفري 1981.

<sup>2</sup> - صورية رمضاني، دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع والممارسة دراسة مقارنة: بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص ص 92 - 93.

لارتباطها المباشر بالخدمات المقدمة من طرف الجماعات المحلية، وكذا في السلطة والحرية التي تتمتع بها البلديات والولايات في هذا النوع من العائدات سواء من حيث تحديد مقدارها بموجب مداورات للمجالس المحلية المنتخبة، أو من حيث تحصيلها من طرف أمناء الخزينة لهذه الهيئات؛ غير أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه العائدات لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من موارد الجماعات المحلية التي لا تمكنها من تمويل حتى أبسط تدخلاتها في تسيير الشؤون المحلية، كما أنه من الناحية العملية نجد أن هذه السلطة والحرية نسبية وليست مطلقة، تظهر من خلال تدخل بعض الجوانب في تحديد المبالغ المستحقة على الخدمات المقدمة من طرف الجماعات المحلية خارج إرادة هذه الأخيرة، وكذا ضرورة موافقة السلطة الوصية على مقدارها وتحصيلها<sup>1</sup>.

ومن جهة أخرى، يوجد العديد من الجماعات المحلية وخاصة البلديات لا تثمن خدماتها المقدمة للغير، من خلال تقديم العديد من هذه الخدمات بالجحان ودون مقابل، وذلك نتيجة إما إهمال وعدم مبالاة المسؤولين، أو نقص الوعي التمويلي لديهم وعدم اطلاعهم على النصوص القانونية والتنظيمية الناضمة للتمويل المحلي والتي يتم تحيينها بصفة دورية، الأمر الذي ساهم في فقدان الجماعات المحلية للعديد من مصادر التمويل الذاتية<sup>2</sup>.

**3- محدودية نظام التمويل الذاتي:** يقوم التمويل الذاتي للجماعات المحلية كما أسلفنا الذكر على الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز والاستثمار داخل ميزانية الجماعة المحلية، وذلك بهدف تمويل برامج ومشاريع تنموية ضرورية على المستوى المحلي والذي يتم في حدود 10 % من هذه الإيرادات، غير أن هذا التمويل غالبا ما يقترن بالفشل ولا يحقق الهدف من إقراره، على اعتبار أن اقتطاع هذه النسبة غير كافي لتمويل أبسط المشاريع التنموية في مجال التجهيز والاستثمار، وذلك في ظل ضعف ومحدودية موارد قسم التسيير الناتجة أساسا عن ضعف الموارد الجبائية وضعف عائدات الأملاك وعائدات الاستغلال؛ وبالتالي فإن نجاعة هذا الاقتطاع مرتبط أساسا بحجم الموارد الجبائية وموارد الأملاك والاستغلال ومدى كفايتها.

### الفرع الثاني: محدودية الاستقلالية المالية

تطرح مسألة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية العديد من التساؤلات، على اعتبار أن تجسيد نظام اللامركزية الإقليمية، ووجود الشخصية المعنوية يقتضي منح الهيئات المحلية استقلال مالي يكفل لها الحرية في تسيير

<sup>1</sup> - عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، المجلد 01، العدد 02، جامعة بسكرة، الجزائر، 2007، ص 101.

<sup>2</sup> - سعاد عقون، المرجع السابق، ص 539.

ميزانياتها المحلية، من خلال قدرتها على التحكم في تحديد وتحصيل إيراداتها وكذا تحديد مجالات إنفاقها خاصة في مجال التنمية؛ غير أنه ورغم الاعتراف القانوني بهذه الاستقلال المالي وتمتع الجماعات المحلية بذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة طبقا لنص المادة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، والمادة 01 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>2</sup>، إلا أن الممارسة العملية تظهر أن هذه الاستقلالية المالية نسبية وليست مطلقة<sup>3</sup>، وذلك نتيجة تحكم السلطة المركزية في مالية الجماعات المحلية من خلال عدة عوامل يمكن حصرها في تشديد عملية الرقابة والإشراف على ميزانية الجماعات المحلية (أولا)، وتأثير التمويل المركزي على الاختيارات التنموية للجماعات المحلية (ثانيا).

### أولا: تشديد عملية الرقابة والإشراف على ميزانية الجماعات المحلية

باستقراء أحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، نجد أن ميزانية الجماعات المحلية تخضع من حيث المصادقة عليها إلى رقابة السلطة الوصية ممثلة في الوالي بالنسبة لميزانية البلدية، والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة لميزانية الولاية، حيث اتجه المشرع إلى تشديد عملية الرقابة على الميزانيات المحلية قبل تنفيذها لضمان صحتها وعدم خروجها عن السياسة العامة المرسومة في الدولة، مما يؤدي إلى التبعية المالية للجماعات المحلية وعدم استقلاليتها المطلقة في إقرار ميزانيتها عن السلطة المركزية<sup>4</sup>؛ وتمثل مظاهر هذه الرقابة فيما يلي:

**1- خضوع ميزانية الجماعات المحلية لمصادقة السلطة الوصية:** يترتب على عملية مصادقة السلطة الوصية على ميزانية الجماعة المحلية منح الضوء الأخضر لتنفيذ هذه الميزانية سواء فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات أو صرف النفقات، حيث لا يكفي تصويت المجالس المحلية المنتخبة على الميزانية المحلية لنفاذها، وإنما يجب استكمال إجراء قانوني آخر يتمثل في مصادقة السلطة الوصية عليها، حيث تكمن أهمية هذا الإجراء في ضمان قانونية أعمال الجماعات المحلية ومدى انسجامها مع الاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية المرسومة من قبل الدولة<sup>5</sup>؛ وبالتالي فإنه بالنظر لأهمية موضوع الميزانية وارتباطها بالمال العام من جهة، ومدى كفايتها في تسيير الشؤون المحلية وتحميد البرامج

<sup>1</sup> - تنص المادة 01 الفقرة 01 و 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

<sup>2</sup> - تنص المادة 01 الفقرة 01 و 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

<sup>3</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، مرجع سابق، ص 411.

<sup>4</sup> - أسامة جفالي، محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة ميزانية البلدية -، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 02، العدد 03، جامعة المسيلة، الجزائر، 2017، ص 240.

<sup>5</sup> - جيلالي يوسف، دروس في ميزانية الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشلف، الجزائر، 2018/2019، ص 18.

والمشاريع التنموية من جهة أخرى، فإن المشرع قد أدرجها ضمن المداورات التي يشترط فيها المصادقة الصريحة من طرف السلطة الوصية، حيث تنص المادة 57 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداورات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات..."، وتنص المادة 55 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، مداورات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات...".

وبالتالي فإن كل من البلدية والولاية لا تتمتعان بالاستقلالية التامة في إعداد وتنفيذ ميزانيتها، وإنما يتم مراقبتها قبل الموافقة عليها وإنفاذها من قبل السلطات الوصية، على الرغم من أن المشرع قد اتخذ بعض الإجراءات التي من شأنها التخفيف من هذه الرقابة وتعسف السلطة الوصية في عملية المصادقة على الميزانية، وذلك من خلال ربط هذه المصادقة بأجال محددة لا يمكن تجاوزها؛ حيث اعتبر أن الميزانية الخاصة بالبلدية تكون مصادق عليها بصفة ضمنية بعد مرور ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية ولم يعلن الوالي عن قراره بشأن المصادقة من عدمها<sup>1</sup>، في حين اعتبر أن الميزانية الخاصة بالولاية تكون مصادق عليها بصفة ضمنية بعد مرور شهران (02) ابتداء من تاريخ إيداعها لدى مصالح الوزارة المكلفة بالداخلية حسب نص المادة 55 السالفة الذكر؛ غير أنه ومقارنة بميزانية البلدية يتضح لنا جليا أن مدة شهران (02) لنفاذ ميزانية الولاية في حالة سكوت أو تعسف السلطة الوصية في المصادقة عليها هي مدة طويلة نوعا ما من شأنها عرقلة عملية تسيير الشؤون المحلية وتحقيق التنمية المحلية، لاسيما في ظل انعدام الميزانية وغياب التمويل.

**2- تدخل السلطة الوصية لضبط الميزانية المحلية (الحلول المالي):** يشكل تدخل سلطة الوصاية في ضبط ميزانية الجماعات المحلية - الوالي بالنسبة للبلدية والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للولاية - من أشد وأخطر مظاهر الوصاية وأكثرها تأثيرا على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وتتم من خلال حلول السلطة الوصية محل الجماعات المحلية في إعداد وضبط الميزانية التي هي من صميم صلاحيات هذه الهيئات؛ ويظهر تدخل السلطة الوصية لضبط الميزانية المحلية بواسطة الحلول المالي في الحالات التالية:

**أ- في حالة عدم توازن الميزانية المحلية:** بخلاف الميزانية العامة للدولة، فإن التوازن هو شرط أساسي في ميزانية الجماعات المحلية، حيث يشترط ضرورة إعدادها والتصويت عليها وهي متوازنة، أي أن تقديرات الإيرادات المتوقعة تساوي تقديرات النفقات المتوقعة وذلك تحت طائلة عدم المصادقة من طرف السلطة الوصية، وهو ما يعد في حد

<sup>1</sup> - انظر المادة 58 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 12.

ذاته مساس بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية وحريتها في ضبط ميزانيتها<sup>1</sup>؛ حيث تنص المادة 183 الفقرة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية أنه "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة..."، وتنص المادة 161 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه "يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا".

أما في حالة عدم التصويت على الميزانية المحلية وهي متوازنة، فإنه بالنسبة للبلدية يقوم الوالي بإرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، من أجل إخضاعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام، وذلك قصد التصويت عليها على أساس التوازن بين الإيرادات والنفقات؛ على أن يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي إذا تم التصويت على الميزانية بدون توازن مجددا، أما إذا لم يتم مراعاة شرط التوازن في الميزانية البلدية خلال ثمانية (08) أيام التي تلي هذا الإعدار، فإن الوالي يتدخل ويحل محل المجلس الشعبي البلدي لضبط الميزانية تلقائيا<sup>2</sup>؛ أما بالنسبة للولاية فإنه في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي للتدابير اللازمة العجز الناتج عن تنفيذ الميزانية وضمن التوازن الصارم للميزانية الإضافية خلال السنة المالية الموالية، فإنه يتولاها كل من الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذان يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية<sup>3</sup>.

**ب- في حالة عدم تضمن الميزانية المحلية للنفقات الإجبارية:** على غرار التوازن، فإن يشترط وجوبا تضمن ميزانية الجماعات المحلية كافة النفقات الإجبارية من أجل المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، طبقا للمادة 01/183 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية التي تنص على أنه "لا يمكن المصادقة على الميزانية ... إذا لم تنص على النفقات الإجبارية"، وكذا المادة 163 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية التي تنص على أنه "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به"؛ أما في حالة التصويت على الميزانيات المحلية من طرف المجالس المحلية المنتخبة وهي غير متضمنة للنفقات الإجبارية فإنه تطبق نفس الإجراءات المطبقة في حالة التصويت على هذه الميزانيات وهي غير متوازنة، وذلك من خلال قيام الوالي بإرجاع الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها من أجل إخضاعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10)

<sup>1</sup> - سعاد طيبي، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون، المجلد 01، العدد 02، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014، ص 303.

<sup>2</sup> - انظر المادة 183 الفقرة 02 و03 و04 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 25.

<sup>3</sup> - انظر المادة 169 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 25.

أيام، وذلك قصد التصويت عليها وهي متضمنة للنفقات الإجبارية؛ على أن يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي إذا تم التصويت على الميزانية دون تضمينها هذه النفقات مجددا، أما إذا لم يتم مراعاة هذا الشرط خلال ثمانية (08) أيام التي تلي هذا الإعدار، فإن الوالي يتدخل ويحل محل المجلس الشعبي البلدي لضبط الميزانية تلقائيا طبقا لنص المادة 183 الفقرات 02، 03 و04 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

**ج- في حالة وجود اختلال داخل المجالس المحلية المنتخبة:** تتدخل السلطة الوصية أيضا لضبط ميزانية الجماعات المحلية في حالة وجود اختلالات تعوق عمل المجالس المحلية المنتخبة وتعيق عملية التصويت على الميزانية المحلية، سواء على مستوى البلدية أو الولاية.

**- بالنسبة لميزانية البلدية:** في حالة عدم التصويت عليها بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، واستنادا لنص المادة 102 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للتصويت عليها، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 من هذا القانون<sup>2</sup> عندما يتعلق الأمر بالنسبة للميزانية الأولية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة وإقرارها بالتصويت على الميزانية فإن الوالي يتدخل ويضبط الميزانية تلقائيا<sup>3</sup>.

**- بالنسبة لميزانية الولاية:** في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم باستدعاء المجلس استثناء في دورة غير عادية للمصادقة على هذا المشروع، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا بعد تجاوز الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>4</sup>، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يقوم الوالي بإبلاغ الوزير المكلف بالداخلية الذي يتولى بدوره اتخاذ التدابير الملائمة لضبط الميزانية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - تنص المادة 102 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".

<sup>2</sup> - تنص المادة 185 من نفس القانون على أنه: "إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائيا لسبب ما، قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة. غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر (12/1) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة".

<sup>3</sup> - انظر المادة 186 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 25.

<sup>4</sup> - تنص المادة 167 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه: "إذا لم تضبط ميزانية الولاية نهائيا لسبب ما، قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة. غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر (12/1) المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة".

<sup>5</sup> - انظر المادة 168 من نفس القانون، ص 24.

غير أن ما لاحظناه ولفت انتباهنا من خلال استقراء وتحليل نص المادة 102 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، ونص المادة 167 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، أن المشرع في تقديرنا قد وقع في تناقض وأخلط بين المصطلحات حيث استعمل مصطلح المصادقة بدل مصطلح التصويت، وكان الأجدر به استعمال مصطلح التصويت على الميزانية والتي هي عملية تباشرها المجالس المحلية المنتخبة بموجب مداولة يصوت من خلالها الأعضاء على قبول الميزانية من عدمها، وليس مصطلح المصادقة على الميزانية على اعتبار أن المصادقة تعد آخر مراحل إعداد الميزانية وتباشرها السلطة الوصية للموافقة على نفاذها واعتمادها من عدمها.

### ثانيا: تأثير التمويل المركزي على الاختيارات التنموية للجماعات المحلية

يتجسد التمويل المركزي للجماعات المحلية من خلال عدة صور وأشكال، تتمثل أهمها في الإعانات المخصصة وغير المخصصة، وكذا مساهمات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية... إلخ، وعلى الرغم من أهمية هذا التمويل بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية سواء في مجال التسيير كتنغطية النفقات الإجبارية مثل الأجور وتسديد الديون، أو في مجال التجهيز والاستثمار كتمويل البرامج والمشاريع التنموية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، لكونه من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية وخاصة البلديات في ظل محدودية وضعف مواردها الذاتية، ويهدف إلى معالجة القصور والعجز الحاصل في ميزانياتها من خلال تخصيص إعانات ومساعدات مالية للنهوض بالتنمية المحلية، إلا أنه يعد من أهم العوامل المؤثرة على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وجعلها تابعة وخاضعة للسلطة المركزية من الناحية المالية<sup>1</sup>، استنادا للمبدأ القاضي بأن "من يدفع هو من يقود"، وأن هذه الإعانات والمساعدات لا تكون عفوية وحيادية يترك للجماعات المحلية حرية التصرف فيها وإنما غالبا تكون مخصصة ومشروطة خاصة تلك الموجهة لتمويل برامج ومشاريع التنمية؛ إذ يمكن إظهار تأثير الإعانات والمساعدات الحكومية على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال ما يلي:

**1- توجيه القرار المحلي:** يقصد بالقرارات المحلية تلك التصرفات القانونية الإنفرادية الصادرة عن إدارة الجماعات المحلية بإرادتها المنفردة لممارسة المهام الموكلة لها على المستوى المحلي طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، على اعتبار أن إشباع الاحتياجات والمتطلبات المحلية يعد من صميم الأهداف المسطر لهذه الهيئات، ولا يكون ذلك إلا بوجود موارد مالية كافية لتمويل البرامج والمشاريع التي تهم المواطنين المنتفعين من خدماتها.

<sup>1</sup> - أحمد حرير، المرجع السابق، ص 256.

ويترتب على الإعانات المالية الحكومية الممنوحة للجماعات المحلية التي لا تكفي مواردها الذاتية في تغطية أعبائها المحلية والتنمية، قيام الدولة بصفتها الممول بالتحكم في مختلف القرارات المحلية المرتبطة بإنفاق هذه الإعانات على المستوى المحلي، دون مراعاة خصوصية وطبيعة كل جماعة محلية واحتياجاتها التنموية، حيث تختلف هذه الأولويات من جماعة محلية لأخرى، فما يعتبر ضرورة في بلدية أو ولاية ما قد لا يعتبر كذلك في منطقة أخرى، كما تتدخل الدولة أيضا من خلال التحكم في القرارات المتخذة من طرف الجماعات المحلية في تسيير الشؤون المحلية من خلال سلطة الوصاية، وعدم اتخاذ أي قرارات أو مباشرة أي أعمال دون موافقتها، وذلك بممارسة الرقابة الدورية والإشراف على مختلف البرامج والمشاريع التي تمولها<sup>1</sup>.

وكنتيجة لتدخل الدولة في تمويل الجماعات المحلية، هو تدخلها لتوجيه قرارات هذه الهيئات في مختلف الجوانب المرتبطة بالتسيير والتجهيز المحلي، وخاصة في مجال التخطيط المتعلق بمشاريع التنمية المحلية، والتي تعد من أبرز صلاحيات الجماعات المحلية، فهذا التأثير الظاهر للتمويل المركزي على اتخاذ القرارات المحلية وتوجيهها في إطار السياسة العامة في الدولة، قد أدى إلى رسم معالم جديدة للوصاية المفروضة على الجماعات المحلية<sup>2</sup>، تتجسد من خلال التبعية المالية الحتمية لهذه الهيئات إلى السلطة المركزية.

وبالتالي فإن التمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن سعي الدولة إلى مشاركة الجماعات المحلية في النهوض بالتنمية المحلية وضمان استدامتها، ما يجعل هذه الهيئات خاضعة لوصاية السلطة المركزية وتوجيهاتها من حيث الاختيارات المحلية ومجالات الإنفاق المالي، حيث تعد وصاية إضافية أو كما يطلق عليها بالوصاية الفعلية، والتي تتولى السلطة المركزية من خلالها بالتدخل واختيار الاحتياجات والمتطلبات المحلية بموجب قرارات مركزية؛ الأمر الذي يؤدي إلى المساس حتما بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية بنفسها وحتى في اتخاذ القرارات المحلية<sup>3</sup>، باعتبارها الأدرى باحتياجات ومتطلبات مواطنيها وأقرب السلطات المكلفة بها، على الرغم من استهداف وحدة الدولة ووحدة السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة على المستوى الوطني.

**2- تخصيص الإعانات والمساهمات المالية:** إن لجوء الجماعات المحلية إلى الاستعانة بالإعانات المالية المتأتية من السلطة المركزية على اختلاف أشكالها ومضمونها والأهداف التي رصدت لأجلها، لا يمنحها الحرية التامة للتصرف في هذه الإعانات وتحديد البرامج والمشاريع التنموية الممكن إنجازها تبعا لحاجياتها الأساسية، باعتبار أن اختيار هذه

<sup>1</sup> - بسمة لعور، المرجع السابق، ص 166.

<sup>2</sup> - أحمد حرير، المرجع السابق، ص 257.

<sup>3</sup> - هشام بن ورزق، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مرجع سابق، ص 18.

البرامج والمشاريع يكون من صلاحية السلطة المركزية وفي قطاعات محددة، وذلك بخلاف امتلاكها للحرية المطلقة والاستقلالية التامة في تحديد مجالات إنفاق مواردها الذاتية.

ومن خلال استقراء أحكام النصوص القانونية المعمول بها في هذا الإطار، يظهر لنا جليا تحكم السلطة المركزية في تحديد أوجه ومجالات إنفاق الإعانات المالية في برامج ومشاريع تنمية تستهدف قطاعات معينة، وعدم قدرة الجماعات المحلية على إلغاء تخصيصها وتغيير وجهتها، حيث تنص المادة 172 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: "توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض التي منحت لأجله"، وتنص المادة 154 الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه: "تخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض التي منحت لأجله".

وتأكيدا على ذلك نجد أن المشرع من خلال نص المادة 173 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>1</sup>، والمادة 155 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>2</sup>، قد قنن عملية تخصيص هذه الإعانات وأقر تخصيص الاعتمادات المالية الموجهة للتجهيز وتقييد عملية صرفها بموجب حساب تخصيص خاص، سواء كانت هذه الاعتمادات في إطار مساهمات الدولة، أو ميزانية الولاية، أو كانت في إطار صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أو في إطار إعانات أخرى.

واستنادا لما سبق بيانه، نجد أن السلطة المركزية وبموجب الإعانات المالية الممنوحة للجماعات المحلية خاصة ما تعلق منها بتمويل برامج ومشاريع التنمية المحلية المدرجة في قسم التجهيز والاستثمار، لا تترك أي مجال للجماعات المحلية في حرية صرف هذه الإعانات، وإنما يتم إنفاقها في الأوجه المخصصة لها من السلطة المركزية التي تتدخل بصفة مستمرة لاختيار المشاريع الممولة في إطار هذه الإعانات على الرغم من عدم ملائمتها في الكثير من الأحيان للاحتياجات الفعلية للجماعات المحلية وخاصة البلديات النائية والمعزولة، ما يجعل هذه الإعانات تتحول من وسيلة للتمويل إلى وسيلة للتدخل والتأثير.

<sup>1</sup> - تنص المادة 173 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: "تقيد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص".

<sup>2</sup> - تنص المادة 155 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على أنه: "تقيد بتخصيص خاص الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمة الدولة في ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى".

وغالبا ما يتم تخصيص الإعانات المالية الممنوحة من طرف الدولة في شكل مشاريع موجهة لتغطية قطاعات معينة لا تمتلك الجماعات المحلية حرية التصرف فيها وصلاحيات تغيير وجهتها، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف الاستقلالية المالية لهذه الهيئات، وإضعاف روح المبادرة لديها<sup>1</sup>.

هذا وتتجسد هذه الإعانات والمساهمات المالية في عدة أشكال وصور سلف ذكرها، منها ما هو متعلق بقسم التسيير ومنها ما هو متعلق بقسم التجهيز والاستثمار، تتمثل أهمها فيما يلي:

- إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: والتي غالبا ما تكون مخصصة سواء في مجال التسيير أين يتم تخصيص 60 % من موارده لتغطية النفقات في هذا المجال، أو في مجال التجهيز والاستثمار أين يتم تخصيص 40 % من موارده لتغطية النفقات في هذا المجال.

- إعانات المخططات البلدية للتنمية: وهي عبارة عن مخططات سنوية تتأتى بموجب قوانين المالية، وتكون مخصصة لتمويل قسم برامج التجهيز والاستثمار على مستوى البلدية، وتتضمن تمويل برامج ومشاريع تنمية أساسية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية كالطرق، المياه، التهيئة، التطهير... إلخ، بحيث تكون مخصصة ومقيدة لا يمكن للبلديات تغيير وجهتها أو إلغاء تخصيصها.

- إعانات البرامج القطاعية غير الممركزة: هي عبارة عن برامج تجهيز يتم إقرارها سنويا في إطار ميزانية التجهيز للدولة، وتتضمن مختلف الاستثمارات الخاصة بالولاية وكذا المؤسسات العمومية التي تكون تحت وصايتها، حيث تخصص هذه البرامج لتمويل برامج ومشاريع التجهيز والاستثمار الموجهة للتنمية على مستوى الولايات ولا يمكن تغيير وجهتها أو إلغاء تخصيصها، وغالبا ما تتضمن تمويل مشاريع تنمية أساسية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية كالطرق، المياه، التهيئة، التطهير... إلخ<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: ظاهرة الفساد المالي

كانت ولا زالت ظاهرة الفساد المالي تساهم في تدهور الوضعية المالية للعديد من البلديات والولايات على المستوى الوطني، والتي تعد من أهم الأسباب التي أدت إلى عجز العديد منها، حيث عانت الجماعات المحلية في

<sup>1</sup> - أحمد حرير، المرجع السابق، ص ص 258 - 259.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، مرجع سابق، ص 409.

الجزائر كثيرا من هذه الظاهرة، والتي أدت إلى استنزاف قدراتها المالية والتأثير على طريقة تسيير شؤونها المحلية وفشل معظم البرامج والسياسات التنموية المحلية في ظل الانتشار الرهيب للفساد على مستوى الهيئات المحلية بمختلف الأشكال خاصة النهب واحتلاس الأموال العامة وتضخيم الفواتير... إلخ.

إن انتشار وتغلغل الفساد المالي في محيط البلديات والولايات يفسر الكم الهائل من المتابعات القضائية في حق العديد من مسؤولي الجماعات المحلية سواء كانوا منتخبيين أو موظفين؛ حيث أشارت في هذا الصدد العديد من التقارير الواردة سنة 2008 أن حوالي 1280 بلدية على المستوى الوطني عرفت عجز مالي قدر بحوالي 29 مليار دينار جزائري، غير أن الملفت للانتباه هو أن 65% من قيمة هذا العجز كانت نتيجة سوء التسيير وتبديد الأموال العمومية وتضخيم الفواتير وغيرها من الطرق غير المشروعة والماسة بالمال العام، ما أدى حتما إلى إحداث عجز في نظام التمويل والتأثير بصفة مباشرة على البرامج والمشاريع التنموية المحلية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني

### الصعوبات والمعوقات الإدارية

إلى جانب الصعوبات المالية التي تشهدها أغلب الجماعات المحلية في الجزائر، تعد الصعوبات والمعوقات ذات الطابع الإداري أيضا من أبرز التحديات التي تواجه هذه الهيئات وتحد من حجم مبادراتها التنموية وفعاليتها، نتيجة عدة عوامل لاسيما عدم استقلاليتها من الناحية الإدارية في اتخاذ القرارات الموجهة لمباشرة صلاحياتها التنموية وإعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع المحلية للتنمية، وكذا نتيجة بعض الممارسات الإدارية التي أدت إلى فشل العديد من هذه البرامج والمشاريع سواء عند إعدادها أو بعد تنفيذها؛ وفي هذا الصدد نجد أن أهم المعوقات الإدارية التي تحد من الفعالية التنموية للجماعات المحلية تتمثل أساسا في محدودية الاستقلالية الإدارية (الفرع الأول)، وكذا ظاهرة الفساد الإداري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: محدودية الاستقلالية الإدارية (الوصاية الإدارية)

على الرغم من تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية الناجمة عن تمتعها بالشخصية المعنوية<sup>2</sup>، فإن هذه الاستقلالية نسبية وليست مطلقة، تتجسد من خلال تبعية كل من البلدية والولاية للسلطة الوصية وخضوعها للرقابة

<sup>1</sup> - عبد الرحيم لحرش، المرجع السابق، ص 13.

<sup>2</sup> - انظر المادة 01 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 07، والمادة 01 الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 09.

الإدارية الوصائية التي ترد على مجالسها المحلية المنتخبة وعلى أعضائها وأعمالها، ما يجعل كل الأعمال والمبادرات التنموية التي تباشرها الجماعات المحلية بموجب مداولات مجالسها المحلية المنتخبة مرتبطة ومتوقفة على موافقة السلطة الوصية من عدمها؛ وللتفصيل في هذه الرقابة يتعين تحديد مفهومها (أولاً)، ثم إبراز أهم تطبيقاتها على المجالس المحلية المنتخبة (ثانياً).

### أولاً: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية

تمثل الرقابة الإدارية الوصائية أحد الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، حيث تستمد هذه الرقابة قوتها وشرعيتها من خلال ارتباطها وتوافقها مع إرادة المجالس المحلية المنتخبة التي تمثل المجتمع المحلي<sup>1</sup>، فإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي - الجماعات المحلية - يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها مستقلاً عن السلطة المركزية، فإن هذا الاستقلال لا يكون مطلقاً إلى حد الانفصال التام بين الدولة ووحداتها المحلية، بل تبقى العلاقة قائمة بموجب نظام الوصاية الإدارية<sup>2</sup>؛ ولتحديد مفهومها يتعين تعريفها ثم إبراز أهم خصائصها وأهدافها.

**1- تعريف الرقابة الإدارية الوصائية:** لقد وردت عدة تعاريف فقهية مختلفة ومتنوعة لنظام الوصاية الإدارية نجد من أهمها مايلي:

- تعريف الفقيه "ريفيرو - Révéro" بأنها "تلك الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على الأجهزة اللامركزية وفقاً لما يقرره القانون".

- وتعرف على أنها "مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس المحلية بقصد حماية المصلحة العامة"<sup>3</sup>.

- ويعرفها الفقيه "جاك دمبور" بأنها "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بمقتضى القانون من أجل احترام هذا الأخير وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور أو التجاوز أو التعدي الصادر عن موظفي السلطة المركزية".

<sup>1</sup> - Pierre Issalys, La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation, Les Cahiers de droit, Vol 24, N° 04, Faculté de droit, l'Université Laval, France, 1983, p 835.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة 02، الجزائر، 2014، ص 35-36.

<sup>3</sup> - سامية رايس، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 09، العدد 02، جامعة المسيلة، الجزائر، 2016، ص 253.

- كما تعرف الرقابة الإدارية الوصائية أيضا على أنها "تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب هذه الوحدات مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا بموجب نص قانوني حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بهذه الرقابة"<sup>1</sup>.

بالإضافة إلى هذه التعاريف واستنادا لمضمونها، فإنه من جانبنا نعرف الرقابة الإدارية الوصائية على أنها "مجموعة السلطات التي تبرزها السلطة المركزية بمقتضى القانون في رقابتها للهيئات المحلية عند ممارسة المهام الموكلة لها بغرض حماية المصلحة العامة وتفادي خروج هذه الهيئات عن النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لها وعن السياسة العامة المرسومة في الدولة".

**2- خصائص وأهداف الرقابة الإدارية الوصائية:** للرقابة الإدارية الوصائية جملة من الخصائص التي تميزها، إضافة لكونها تسعى لتحقيق مجموعة من الأهداف المختلفة، وذلك كما يلي:

**أ- خصائص الرقابة الإدارية الوصائية:** تتمثل أهم خصائص الرقابة الإدارية الوصائية فيما يلي:

- أنها أداة قانونية تؤدي إلى ضمان وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية؛

- أنها رقابة يقرها القانون صراحة، فلا وصاية إلا بنص؛

- أنها رقابة خارجية تمارس بين أجهزة مستقلة عن بعضها البعض؛

- تكفل للهيئات اللامركزية الحق في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون<sup>2</sup>؛

- أنها رقابة استثنائية عن الأصل العام الذي يقتضي استقلالية الهيئات اللامركزية في ممارسة مهامها.

**ب- أهداف الرقابة الإدارية الوصائية:** تصبو الرقابة الإدارية الوصائية إلى تحقيق جملة من الأهداف التي تبين الغاية من وجودها، تتمثل أهمها فيما يلي:

<sup>1</sup> - عبد الناصر صالح، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 01، العدد 02، المركز الجامعي البيض، الجزائر، 2014، ص 169.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 36.

- **الأهداف الإدارية:** من أبرز هذه الأهداف هو العمل على التنسيق بين السلطتين المركزية واللامركزية وتحقيق التعاون والتكامل بينهما لتحقيق الإنسجام في نشاط الدولة الواحدة، إضافة إلى حماية المصلحة العامة التي تشمل مصالح الدولة والهيئات اللامركزية والمواطنين، وكذلك ضمان مشروعية وملائمة أعمال وتصرفات الهيئات اللامركزية بما يخدم المصلحة العامة<sup>1</sup>.

- **الأهداف السياسية:** يعتبر الهدف السياسي من أهم أهداف الرقابة الإدارية الوصائية، ويظهر ذلك في ضمان وصيانة وحدة الدولة، والعمل على عدم خروج الهيئات اللامركزية عن السياسة العامة المرسومة في الدولة، من خلال فرض رقابة دورية على أعمالها، وبالتالي ضمان تماسك الدولة ووحدتها، على اعتبار أن المصلحة الوطنية تساوي مجموع المصالح المحلية<sup>2</sup>.

- **الأهداف المالية:** تهدف الرقابة الوصائية من الناحية المالية إلى مراجعة الأعمال ذات الطابع المالي للهيئات اللامركزية لمنع الإنحراف والتجاوزات في صرف المال العام، من بينها فرض رقابة على طرق تحصيل الضرائب، وكذلك فرض رقابة على قبول الهبات والوصايا وعلى الأموال التي تمنحها الدولة كإعانات للهيئات المحلية وضمان صرفها في الأوجه المخصصة لها وغيرها<sup>3</sup>.

**3- التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية والرقابة الإدارية الرئاسية:** تختلف الرقابة الإدارية الوصائية عن الرقابة الإدارية الرئاسية من عدة نواحي مختلفة، نجد أهمها ما يلي:

**أ- من حيث تقرير الرقابة:** الرقابة الإدارية الوصائية يجب أن ينص عليها القانون صراحة، والذي يتولى إثباتها وتبيان عناصرها وأدواتها القانونية طبقاً لقاعدة "لا وصاية إلا بنص"، أما الرقابة الإدارية الرئاسية لا يحتاج ممارستها إلى نص قانوني بحيث تتقرر وتمارس بطريقة آلية وتلقائية باعتبارها من أسس المركزية الإدارية وتقوم على أساس التدرج الهرمي الإداري وعلى علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس.

**ب- من حيث طبيعة الرقابة:** تعتبر الرقابة الإدارية الرئاسية رقابة معقدة تحكمها عدة آليات قانونية، بحيث تجعل الرئيس الإداري مؤهلاً لإصدار أوامر بغرض تنفيذها ومراقبة هذا التنفيذ، أما الرقابة الإدارية الوصائية فهي رقابة بسيطة

<sup>1</sup> صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة - دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2015/2014، ص ص 143-174.

<sup>2</sup> سامية رابح، المرجع السابق، ص 254.

<sup>3</sup> صليحة ملياني، المرجع السابق، ص ص 174-175.

نوعا ما من حيث الإجراءات على اعتبار أن سلطة الوصاية لا يمكنها من حيث الأصل فرض أوامر وتوجيهات للهيئات اللامركزية بحكم استقلالها<sup>1</sup>.

**ج- من حيث سلطة التعديل:** يرى البعض أن الفرق الجوهرية بين الرقابة الإدارية الوصائية والرقابة الإدارية الرئاسية يكمن في سلطة التعديل، ففي الرقابة الوصائية تقوم السلطة الوصية بالتصديق على أعمال الهيئات اللامركزية كليا أو رفضها كليا دون تعديل، أما في الرقابة الرئاسية فإن السلطة الرئاسية تملك حق التعديل والإلغاء وحتى السحب طبقا لعلاقة التبعية داخل نفس الجهاز الإداري<sup>2</sup>.

**د- من حيث المسؤولية:** بالنسبة للرقابة الإدارية الرئاسية فإن الرئيس يُسأل عن أعمال مرؤوسيه لكونه يتمتع بحق الإشراف والرقابة والتوجيه وكونه مصدر القرار، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية عن أعمال الهيئات اللامركزية في نظام الرقابة الإدارية الوصائية<sup>3</sup>.

### ثانيا: مظاهر الرقابة الإدارية الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة

تأخذ الرقابة الإدارية الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة عدة أشكال، قصد ضمان علاقة التوافق بين التدخلات الإدارية لهذه المجالس مع أحكام القانون من جهة ومع متطلبات المصلحة المحلية العامة من جهة أخرى<sup>4</sup>؛ بالرجوع لمختلف القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر وبالأخص القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، نجد أنها قد تطرقت لصور الرقابة الإدارية التي تفرضها السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، والتي تتخذ ثلاثة صور هي الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة كهيئة، والرقابة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وأخيرا الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة.

**1- الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة كهيئة (الحل):** تأخذ الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة صورة "الحل"، والذي يقصد به إنهاء مهام المجلس المحلي المنتخب وذلك بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 170.

<sup>2</sup> - ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودوره في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، الجزائر، 2012/2013، ص 66-67.

<sup>3</sup> - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 170.

<sup>4</sup> - A. Vander Stichele, Le Controle de L'Administration et Le Contentieux Administratif en Droit Belge, Revue générale de droit, Vol 04, N° 01, l'Université d'Ottawa, Canada, 1973, p 46.

للهيئات المحلية قائمة<sup>1</sup>، طبقا لما تضمنته أحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية وأحكام القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، كما يقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من حقوقهم كمنتخبين؛ ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته وتوضيح حالاته وإجراءاته<sup>2</sup>؛ على أن يتم حل المجالس المحلية المنتخبة بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية بعد اقتراح من طرف الوزير المكلف بالداخلية<sup>3</sup>؛ هذا ويتم حل المجالس المحلية المنتخبة في الحالات التالية:

- في حالة حرق أحكام دستورية؛
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس؛
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس؛
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم؛
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة؛
- في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له؛
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها؛
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الحليم مشري، المرجع السابق، ص 112.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 171.

<sup>3</sup> - انظر المادة 47 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 11.

<sup>4</sup> - انظر المادة 46 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 11، والمادة 48 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 14.

ولالإشارة فإن حالات حل المجلس الشعبي البلدي هي نفسها حالات حل المجلس الشعبي الولائي باستثناء حالة تتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي دون المجلس الشعبي الولائي، وهي وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يحول دون السير الحسن لهيئات البلدية<sup>1</sup>.

**2- الرقابة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة:** بخلاف الرقابة المنصبة على المعينين والتي لا تطرح أي إشكال عمليا نتيجة خضوعهم للسلطة الرئاسية مثلما هو عليه الحال بالنسبة للموظفين، فإن الرقابة الإدارية الوصائية على أعضاء المجالس المحلية المنتخبين تثير عدة إشكالات من الناحية العملية بالنظر إلى استقلالية هذه المجالس في ممارسة مهامها<sup>2</sup>؛ وبالرجوع إلى أحكام القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، فإن الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة تأخذ ثلاثة صور هي الإيقاف، الإقالة (الإستقالة التلقائية)، والإقصاء.

**أ- الإيقاف:** يقصد به تجريد العضوية بشكل مؤقت في حالات معينة طبقا للمادة 43 الفقرة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية التي تنص على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية ولا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة"، وكذا المادة 45 الفقرات 01 و 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية التي تنص على أنه: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية ولا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة"؛ أما في حالة صدور حكم نهائي بقضي بالبراءة فإن المنتخب الموقوف يستأنف تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية<sup>3</sup>.

والملاحظ أن سبب الإيقاف الذي تصدره السلطة الوصية - الوالي أو الوزير المكلف بالداخلية حسب الحالة - هو المتابعة الجزائية للعضو المنتخب والمتعلقة بجنائية أو جنحة في أحد الحالات المذكورة في المواد السالفة الذكر، وبالتالي لا يمكن تصور تمتع عضو المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي بالصفة الانتخابية وبالعضوية في

<sup>1</sup> - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص 92.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 413.

<sup>3</sup> - انظر المادة 02/43 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 11، والمادة 45 الفقرة 03 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 13.

المجلس وهو محل رقابة قضائية أو حبس مؤقت، غير أن نفس المواد في فقراتها الثانية أشارت إلى نهاية الإيقاف ونهاية تجسيد العضوية في حالة ثبوت براءة العضو المنتخب<sup>1</sup>.

ومقارنة بحالات إيقاف أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، فإن القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية تطرق لحالة لم ينص عليها قانون الولاية وهي كون المنتخب يكون محل تدابير قضائية لا تمكنه من القيام بمهامه النيابة في المجلس الشعبي البلدي.

**ب- الإقالة (الإستقالة التلقائية):** تعد الإقالة من أهم النتائج المترتبة على الرقابة الوصائية المفروضة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية وإنهاءها عن العضو المنتخب، وذلك في حالة معينة تطرقت لها المادة 45 الفقرة 01 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية التي تنص على أنه: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة"، والملاحظ هنا أن قرار الإقالة يصدره المجلس الشعبي البلدي، على خلاف ما تطرق له الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية في نص المادة 90 التي أشارت إلى أن قرار الإقالة في هذه الحالة يصدره الوالي.

وبالرجوع إلى القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية نجد أنه لم ينص على الإقالة، وقد اعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب بدون عذر مقبول أنه تخلي عن العهدة ولم يرتب على هذا الغياب الإقالة كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

**ج- الإقصاء:** هو عبارة عن إسقاط كلي ونهائي للعضوية في المجلس المحلي المنتخب، أي أنه إجراء أكثر صرامة مقارنة بالإيقاف، وينصب على العضو الذي تعرض لإدانة جزائية نهائية طبقا للمادة 44 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية التي تنص على أنه: "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه"، وكذا المادة 46 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية التي تنص على أنه: "يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 44.

<sup>2</sup> - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص 92.

مداولة. ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية؛<sup>1</sup> حيث يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار<sup>1</sup> بصفته السلطة الوصية على البلدية، في حين يثبت الوزير المكلف بالداخلية بصفته السلطة الوصية على الولاية.

وتبعاً لذلك، نلاحظ أن الإقصاء هو إجراء يترتب على الإيقاف كون العضو المنتخب الذي يكون محل توقيف مؤقت يصبح مقصي إذا ثبتت إدانته نهائياً، كما نلاحظ أن قرار الإقصاء بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي يتقرر ويثبت بموجب قرار من الوالي دون أن يكون لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أي رأي في ذلك بموجب مداولة، على خلاف الإقصاء بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي والذي يتقرر بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويثبت بموجب قرار صادر من الوزير المكلف بالداخلية طبقاً لما أشارت إليه المادة 46 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية السالفة الذكر.<sup>2</sup>

**3- الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة:** إضافة إلى الرقابة الإدارية الوصائية التي تنصب على المجالس المحلية المنتخبة كهيئة بصفة جماعية وعلى أعضائها بصفة فردية، فإنه تخضع كذلك أعمال هذه المجالس لرقابة السلطة الوصية، وتعد أكثر أنواع الرقابة الوصائية استعمالاً، بحيث تنصب على مدى مشروعية أعمال المجالس المحلية المنتخبة أي مدى مطابقتها للقانون، أو على مدى ملائمة هذه الأعمال للمصلحة العامة وللأهداف التي خصصت لأجلها، وتأخذ الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة ثلاثة صور هي كل من المصادقة، الإلغاء، والحلول.<sup>3</sup>

**أ- المصادقة:** الأصل العام أن مداولات المجالس المحلية المنتخبة تكون نافذة بذاتها، غير أن المشرع اشترط ضرورة تصديق السلطة الوصية - الوالي أو الوزير المكلف بالداخلية حسب الحالة-؛ والتصديق هو ذلك العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية لإنفاذ أعمال الهيئة المحلية المشروعة وغير المخالفة للقانون وغير المتعارضة مع المصلحة العامة والتي يمكن تنفيذها، فهو وسيلة استثنائية يتقرر بموجب نص، كما أنه يكون كلياً وليس جزئياً أي المصادقة على عمل الهيئات المحلية كله أو رفضه كلياً دون تعديل، ويكون أيضاً بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار؛ في حين تتخذ المصادقة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة شكلين هما المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة.

**- المصادقة الضمنية:** قد تكون المصادقة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة ضمنية في حالة سكوت السلطة الوصية عن الرد بعد مرور واحد وعشرون (21) يوم من إيداعها لدى مصالح السلطة الوصية كأصل عام - الولاية أو وزارة الداخلية حسب الحالة- طبقاً لنص المادة 55 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والمادة 54 من القانون

<sup>1</sup> انظر المادة 01/44 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 11.

<sup>2</sup> عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 173-174.

<sup>3</sup> ابتسام عميور، المرجع السابق، ص 103.

رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>1</sup>؛ وبالتالي تعتبر مداوات المجالس المحلية المنتخبة نافذة دون الحاجة لموافقة ومصادقة السلطة الوصية بعد مرور هذه المدة، والملاحظ أن هذه المدة المقدرة بواحد وعشرون (21) يوم هي أكثر من تلك التي كانت مقررة سابقا في نص المادة 41 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، والمادة 41 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، والمقدرة بخمسة عشر يوم (15) يوم من تاريخ الإيداع.

**- المصادقة الصريحة:** استثناء عن القاعدة العامة ونظرا لحساسية وأهمية مواضيع بعض المداوات، فإن المشرع يشترط عدم نفاذها إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف السلطة الوصية - الوالي أو الوزير المكلف بالداخلية حسب الحالة - وذلك في أجل أقصاه شهر فيما يخص المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي وشهرين فيما يخص المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي؛ ويتعلق الأمر بتلك المداوات التي تتناول أحد المواضيع المحددة في نص المادة 57 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، ونص المادة 55 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وهي الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية.

وما نلاحظه من خلال إجراء المقارنة بين النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية في هذا الإطار، أن كل من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية قد تضمنتا مواضيع المداوات التي يشترط فيها المصادقة الصريحة للسلطة الوصية أكثر مما كان عليه الحال في القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية الملغى، واللذان تطرقا لموضوعين فقط هما الميزانيات والحسابات، وكذا المصالح والمؤسسات العمومية البلدية أو الولاية<sup>2</sup>.

**ب- الإلغاء (البطلان):** هو عبارة عن وسيلة لاحقة لصدور أعمال الجماعات المحلية، لكون السلطة الوصية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من طرف هذه الهيئات، فتقوم بإلغاءه إذا كان مخالف للقانون وغير مشروع أو كان متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطا وبجردا، وأن لا يقترب بشرط فاسخ أو واقف، وأن لا يغير من قرار الهيئة اللامركزية، فهو أحد الوسائل التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية لمخالفته القانون<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - صليحة ملياني، المرجع السابق، ص ص 204 - 205.

<sup>2</sup> - انظر المادة 42 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 492، والمادة 50 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 508، وينظر كذلك: هشام بن وزرق، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر: دراسة في إطار قوانين البلدية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 13، العدد 01، جامعة سطيف 02، الجزائر، 2016، ص 16.

<sup>3</sup> - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص ص 105 - 106.

ويعرف الإلغاء بأنه "الإجراء الذي يسمح بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية وفق سلطاتها الإستثنائية المحددة قانوناً، أن تزيل وتنهى آثار قرار إداري صادر عن جهة إدارية لامركزية لمخالفته القانون، أو لمساسه بالمصلحة العامة"، شريطة أن يستند هذا الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخول السلطة الوصية - الوالي بالنسبة للبلدية والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للولاية- الحق في مباشرته، وأن يكون خلال مواعيد محددة وذلك لضمان استقرار الأوضاع القانونية، وإن تم هذا الإلغاء فإن قرار الجماعة المحلية يزول ويختفي، أما إذا لم يتم الإلغاء وقبول القرار من طرف سلطة الوصاية فإنه يصبح نهائي ومرتب لآثاره<sup>1</sup>؛ هذا ويتخذ إجراء الإلغاء أو البطلان الواقع على المجالس المحلية المنتخبة شكلين هما البطلان المطلق والبطلان النسبي.

**- البطلان المطلق:** ويقصد به بطلان أعمال الجماعة المحلية بقوة القانون، حيث تنص المادة 59 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي ترمز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية، على أن يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار"، وكذا المادة 53 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية التي تنص أيضاً على أنه: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي ترمز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية، والتي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته، والمتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، والمتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 من هذا القانون. فإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها".

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع في نص المادة 59 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، لم يتطرق في إطار البطلان إلى المداوات التي لا تدخل ضمن اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة مقارنة بما تضمنه كل من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية في نص المادة 53 السالف الذكر، وكذا القانون 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى، والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية الملغى<sup>2</sup>.

**- البطلان النسبي:** طبقاً لما تضمنته أحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، فإنه لا يمكن لرئيس المجلس المحلي المنتخب أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح

<sup>1</sup> - زين العابدين لعماري، المرجع السابق، ص 198.

<sup>2</sup> - انظر المادة 44 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 492، والمادة 44 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 492.

البلدية أو الولاية بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وإلا تعد هذه المداولة باطلة<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة أن المشرع من خلال المادة 60 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والمادة 56 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، استبعد حضور أي عضو للمجلس المحلي المنتخب فيما يخص المداولات التي تتعارض مع مصالحهم أو مصالح أحد أقربائهم حتى الدرجة الرابعة<sup>2</sup>.

**3- الحلول:** تعتبر سلطة الحلول من أخطر أنواع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة، لكونها تنصب على أعمال هذه المجالس التي من المفترض على هذه الأخيرة مباشرتها خاصة تلك المتعلقة بالتنمية وتسيير الشؤون المحلية، على اعتبار أنها الأدرى بانشغالات مواطنيها وأهم احتياجاتهم ومتطلباتهم التنموية بما يتناسب والوسائل المالية والبشرية والمادية التي تتوفر عليها، في ظل تمتع المجالس المحلية المنتخبة بكامل سلطاتها في أداء مهامها دون أي تدخل من السلطة المركزية؛ غير أن إهمال وعجز هذه المجالس في القيام بالمهام الموكلة لها وتعرض المصالح العامة للخطر، فإن القانون يمنح سلطة الوصاية إمكانية التدخل واستعمال سلطة الحلول.

هذا وقد تنظيم سلطة الحلول بشكل أكثر تفصيل بموجب المواد 100 و 101 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والتي منحت للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حال تقاعسه عن اتخاذ إجراءات الحفاظ على النظام العام في إقليم بلديته، وفي مجال التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية<sup>3</sup>، كما أنه في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار<sup>4</sup>، في حين لم يتم تنظيم سلطة الحلول بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي من طرف الوزير المكلف بالداخلية في القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن سلطة الحلول هي سلطة استثنائية من الناحية النظرية والعملية، حيث لم يتم اللجوء إلى هذه الرقابة إلا في حالات نادرة، وربما يعود ذلك أساسا إلى أن الرقابة المفروضة على المجالس المحلية المنتخبة من

<sup>1</sup> - انظر المادة 60 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 12، والمادة 56 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 14.

<sup>2</sup> - زين العابدين لعماري، المرجع السابق، ص 201.

<sup>3</sup> - هشام بن وزرق، المرجع السابق، ص 21.

<sup>4</sup> - انظر المادة 101 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17.

خلال المصادقة والبطلان وهيمنة السلطة الوصية لاسيما الوالي على تسيير شؤون المجالس الشعبية البلدية عن طريق التعليمات والقرارات كقيلة بتوجيه هذه المجالس دون الحاجة إلى التدخل المباشر عن طريق سلطة الحلول للقيام بالمهام الموكلة بموجب القانون<sup>1</sup>.

وفي نظرنا، فإنه استنادا إلى النصوص التشريعية المعمول بها وقياسا بالواقع العملي للمجالس المحلية المنتخبة، نجد أن نظام الوصاية الإدارية يأخذ جانين كما يلي:

- جانب سلبي يتمثل في المساس باستقلالية المجالس المحلية المنتخبة والتأثير عليها في ممارسة الصلاحيات والمهام الموكلة لها خاصة في مجال التنمية، بالنظر لتركيبها المشكلة عن طريق الانتخاب، الأمر قد يشكل عائقا أمام هذه المجالس في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات وإعداد البرامج والمشاريع التنموية، وفي العمل على إيجاد طرق ووسائل للنهوض بالتنمية المحلية وضمان استدامتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية... إلخ، لاسيما في مجال الاستثمار وخلق مناخ استثماري على المستوى المحلي؛

- جانب إيجابي يتمثل في ضمان التنسيق بين السلطتين المركزية واللامركزية وتحقيق التعاون والتكامل بينهما لتحقيق الإنسجام في نشاط الدولة الواحدة، إضافة إلى حماية المصلحة العامة وضمان وصيانة وحدة الدولة، وكذلك مراجعة الأعمال ذات الطابع المالي للهيئات اللامركزية لمنع الإنحراف والتجاوزات في صرف المال العام، حماية للمصلحة الوطنية والمحلية، وذلك باعتبار أن المصلحة الوطنية تشكل من مجموعة المصالح المحلية.

### الفرع الثاني: ظاهرة الفساد الإداري

لقد أصبح الفساد بمختلف صورته وأشكاله يعد من أكثر التحديات التي تواجه الجماعات المحلية ومن أبرز الظواهر السلبية التي تشهدها وتعاني منها، حيث لم تبقى هذه الوحدات بمنأى عن هذه الظاهرة التي تفاقمت مع مرور الوقت وأضحت تشكل تهديدا لاستقرار المجتمعات المحلية بالنظر لتنوعها وكثرة أسبابها، وما يترتب عنها من آثار سلبية في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية... إلخ<sup>2</sup>؛ هذا وقد أضحى الفساد الإداري من أبرز الصعوبات والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية وتعترض مسار الجهود المبذولة لتحقيق التنمية المحلية وضمان استدامتها، في ظل اتساع وتطور العوامل المساعدة على انتشاره والتي أدت إلى صعوبة إثباته ومكافحته؛ وللإحاطة

<sup>1</sup> - هشام بن وزرق، المرجع السابق، ص 22.

<sup>2</sup> - Joseph Pozsga, Le modèle des systèmes de corruption et réforme anticorruption - La pression internationale et nationale, et stratégies des gouvernements pour préserver le statu quo-, ASPJ Afrique et Francophonie, 03 éme trimestre 2017, p 44.

بظاهرة الفساد الإداري على المستوى المحلي يتعين تعريف الفساد الإداري (أولاً)، وإبراز مظاهره (ثانياً)، وكذا عوامل انتشاره (ثالثاً)، ثم تحديد تأثيره على مسار التنمية المحلية المستدامة (رابعاً).

### أولاً: تعريف الفساد الإداري

لقد تعددت تعريفات الفساد الإداري، بين التعاريف الفقهية والتعاريف الصادرة عن الهيئات والمنظمات الدولية، نجد من بينها ما يلي:

- تم تعريف الفساد الإداري من قبل "منظمة الشفافية الدولية" و"البنك العالمي" وكذا "الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي" على أنه "سوء استغلال الوظيفة أو السلطة العامة لتحقيق منافع شخصية"، سواء كانت هذه المنافع تفيد الموظف في حد ذاته نفسه أو تشمل أحد أقاربه أو أصدقاءه... إلخ<sup>1</sup>؛

- يعرف على أنه "التأثير غير المشروع على عمليات اتخاذ القرارات على مستوى الهيئات والمصالح الإدارية العامة، أو هو ظاهرة يتم من خلالها إساءة استعمال الوظيفة والسلطة العامة من طرف الموظفين لتحقيق أغراض ومكاسب شخصية على حساب المصلحة العامة من خلال اتباع عدة أساليب مشينة وغير مشروعة كالرشوة والمحسوبية... إلخ"<sup>2</sup>؛

- ويعرف أيضاً على أنه "ذلك الانحراف المتعمد وغير المشروع في تنفيذ الأعمال والمهام الإدارية المنوطة بالموظف في هيئة أو مصلحة إدارية ما، وقد يكون هذا الانحراف بتعدي الموظف على القانون والسلطات الممنوحة له نتيجة الإهمال واللامبالاة، أو قد يكون نتيجة سوء استغلال الوظيفة لتحقيق منافع شخصية"؛

- كما يعرف الفساد الإداري على أنه "سوء استغلال الموظف العام للسلطة والوظيفة العامة وقيامه بأعمال وتصرفات مخالفة للقانون لتحقيق أغراض شخصية والإضرار بالمصلحة العامة للهيئة والمواطنين، نتيجة عدة أسباب إدارية واجتماعية وقانونية... إلخ".

أما الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية واستناداً للتعاريف السالفة الذكر، نعرفه من جانبنا على أنه "استغلال الموظف أو المنتخب على مستوى الجماعات المحلية - البلدية أو الولاية - للسلطة العامة والوظيفة التي يتولاها لتحقيق منافع ومكاسب شخصية أو جماعية سواء كانت مادية أو معنوية بطرق غير مشروعة ومخالفة للقيم

<sup>1</sup> - F. Tobal, La corruption, Cours en ligne, Ethique et déontologie, 2ème année aménagement, Institut d'Architecture et des Sciences de la Terre, Université de Sétif 01, Algérie, sans date, p 01.

<sup>2</sup> - ناصر مراد، نور الدين قريبي، تمويل الجماعات المحلية وتحديات مكافحة الفساد الإداري لأجل التنمية المحلية، مجلة دراسات جبائية، المجلد 01، العدد 01، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2012، ص ص 23 - 24.

والأخلاق والنصوص القانونية النافذة داخل الدولة والجماعة المحلية المعنية، وذلك نتيجة دوافع شخصية لهذا الموظف أو نتيجة ضغوط تمارس عليه من أطراف داخلية أو خارجية، مما يترتب عليه تدهور الخدمات العمومية وفشل الأهداف التنموية المسطرة على المستوى المحلي".

### ثانيا: مظاهر الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية

يستخدم مصطلح الفساد الإداري كمفهوم وتعبير تقني عند انتشار وتفشي الممارسات غير المشروعة والمخالفة للقانون في الهيئات والمصالح الإدارية من استغلال النفوذ والسلطة العامة... إلخ<sup>1</sup>؛ ويتخذ هذا النوع من الفساد العديد من المظاهر والأشكال على مستوى الجماعات المحلية ومجالسها المحلية المنتخبة، تتمثل أهمها فيما يلي<sup>2</sup>:

**1- الرشوة:** هي إبطال حق وتحقيق باطل، وتكون من خلال قيام الموظف أو المنتخب بأخذ مقابل من الغير لقضاء مصلحة أو خدمة عمومية أو الامتناع عنها سواء كانت هذه الخدمة مشروعة أو غير مشروعة.

**2- التزوير والتدليس:** هو استعمال طرق وأساليب لتغيير الحقائق والمعلومات وطمسها بغية تحقيق مصالح شخصية وتحقيق أرباح ومكاسب مادية ومعنوية غير مشروعة على حساب الغير والمصلحة العامة.

**3- المحسوبية والمحاباة والوساطة:** يكون ذلك من خلال التحيز في تقديم الخدمات والامتيازات لأشخاص معينين دون وجه حق ودون استحقاقهم لها سواء من حيث الكفاءة أو المستوى أو النزاهة مقارنة بغيرهم، كتعيين شخص في منصب معين على مستوى البلدية أو الولاية لأسباب قرابة أو صداقة... إلخ دون استحقاقه لذلك.

**4- تغيير مسار الصفقات العمومية:** تعد من الأساليب الشائعة لظاهرة الفساد الإداري على المستوى المحلي، ويتم ذلك من خلال منح الصفقات العمومية في مختلف المجالات لفائدة أشخاص معينين بأساليب غير مشروعة ومخالفة لقانون الصفقات العمومية رقم 274/15 خاصة ما تعلق منها بالشفافية والمساواة بين المتنافسين<sup>3</sup>، لاسيما من خلال قيام أحد أو مجموعة من الموظفين أو المنتخبين بأخذ عمولات ومبالغ مالية وهدايا من قبل متعاملين معينين لتسهيل عملية حصولهم على الصفقات العمومية دون غيرهم المستحقين لها سواء من الناحية التقنية أو المالية.

<sup>1</sup> - F. Tobal, op. cit, p 02.

<sup>2</sup> - قوسام بركنو، الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد 02، العدد 02، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2011، ص 240.

<sup>3</sup> - انظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق، ص 05.

5- إساءة استعمال السلطة واستغلال النفوذ: يتم ذلك من خلال استعمال الموظف أو المنتخب على مستوى الجماعة المحلية باستغلال السلطة الناتجة عن الوظيفة المكلف بها من أجل الحصول على منافع شخصية، أو التعسف في ممارسة مهامه وحرمان الغير من حقوقهم التي يكفلها القانون، وكذا التساهل مع بعض الأفراد ومنحهم خدمات عامة غير مستحقة بحكم العلاقات المبنية على المصالح الشخصية المتبادلة.

### ثالثا: عوامل انتشار الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية

تتعدد عوامل وأسباب انتشار وتفاقم ظاهرة الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية، سواء كانت هذه العوامل قانونية، أو اقتصادية أو اجتماعية أو أخلاقية، والتي نورد أهمها فيما يلي:

- ضعف الإطار القانوني والهيكلية المتعلقة بمكافحة الفساد، نتيجة الثغرات القانونية المستغلة من طرف البعض لممارسة الأفعال غير المشروعة، وكذا غياب الجزاءات القانونية الردعية اتجاه الموظفين والمنتخبين المتواطئين والمشبوهين بتهم الفساد، بالإضافة إلى محدودية وعدم فعالية عمليات مكافحة الفساد على المستوى المحلي، الأمر الذي يتطلب تحيين النصوص القانونية وتشديد العقوبات على الأفعال الماسة بالوظائف والخدمات العامة؛

- ضعف الوازع الديني وتدهور القيم الأخلاقية وغياب الوعي لدى بعض الموظفين أو المنتخبين المحليين، وتدني المستوى العلمي والتعليمي، واستهداف الربح والحصول على الامتيازات، وتفضيل المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة للجماعة المحلية والمواطنين<sup>1</sup>؛

- ضعف الدخل الفردي من الأجر الشهري للموظفين والمنتخبين على مستوى الجماعات المحلية، وانعدام التعويضات والامتيازات والتحفيزات المالية مقابل الخدمات التي يقومون بها، ناهيك عن التأخر الكبير في الحصول على الأجور الشهرية مقارنة بباقي الهيئات والمؤسسات العمومية الأخرى، ما قد يؤدي إلى انحراف البعض منهم لتغطية احتياجاته من خلال استعمال أحد الأساليب غير المشروعة في تقلص الخدمات وممارسة مهامه كالحصول على الرشوة والهدايا من الغير، الأمر الذي يتطلب تحسين الوضعية المهنية للأشخاص، ووضعيتهم المعيشية؛

- تأثير العادات والتقاليد والأعراف على الحياة والسلوكات اليومية لفئة من موظفي الجماعات المحلية، لاسيما الإهمال واللامبالاة بأوقات العمل والمواعيد ونوعية الخدمات، واستغلال الأملاك العامة لتلبية الاحتياجات الخاصة.

<sup>1</sup> - قوسام بركنو، المرجع السابق، ص 244.

## رابعاً: تأثير الفساد الإداري على مسار التنمية المحلية المستدامة

لقد عرفت ظاهرة الفساد الإداري تفاقماً كبيراً وتنامي في العديد من البلديات والولايات، وتعد من العوامل التي أدت إلى سوء تسيير شؤونها المحلية وتقهقر عملياتها التنموية واستدامتها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وكذا توسيع الهوة وانعدام الثقة بين المسؤولين والمواطنين على المستوى المحلي سواء كان هذا الفساد فردياً أو جماعياً ومهما كانت صورته وأشكاله<sup>1</sup>، الأمر الذي يترتب عليه عدة انعكاسات سلبية تؤثر على الدور التنموي للجماعات المحلية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- إعاقة مسار التنمية الاقتصادية والتقليل من الخدمات الاجتماعية، وكذا القضاء على الاستثمارات في البنى التحتية ومختلف الأنشطة الاقتصادية على المستوى المحلي، نتيجة البيروقراطية والتعسف الإداري، وتفضيل بعض المستثمرين مقارنة بالبعض الآخر مقابل مصالح شخصية وامتيازات غير مشروعة؛

- التشجيع على إنشاء بيئة محلية غير ديمقراطية تتميز بعدم اليقين وعدم القدرة على التنبؤ والتخطيط، ناهيك عن تآكل القيم الأخلاقية وعدم احترام المصلحة العامة للجماعات المحلية والمختلف الأحكام القانونية، مما يؤدي إلى انعكاس أوجه القصور في المجالات التنموية والمساهمة في الفقر والتأثير على الأمن البشري<sup>2</sup>؛

- التأثير على الموارد المالية للجماعات المحلية والحد من فعالية تحصيلها لاسيما الذاتية منها، من خلال التشجيع على الغش والتهرب الضريبيين، وكذا التقاعس والإهمال في تحصيل المبالغ النالية الناجمة عن استغلال الأملاك المحلية وعدم تشمينها، ومنحها لأشخاص دون استحقاق نتيجة المحاباة والمحسوبية، ومقابل مبالغ مالية وهدايا غير مشروعة؛

- توسيع الأنشطة الاقتصادية الموازية وغير الرسمية وغير المصرح بها كلياً أو جزئياً لدى الجماعات المحلية، ولدى الهيئات العمومية المعنية لاسيما مركز السجل التجاري، ومصالح الضرائب والضمان الاجتماعي؛

- الإخلال بمبادئ الشفافية والمساواة في إدارة وتسيير البرامج والمشاريع التنموية وتسيير الشؤون المحلية، وفي الحصول على الخدمات العمومية المحلية، وكذا إفشال الجهود المبذولة من طرف الجماعات المحلية في النهوض بالتنمية المحلية وفي إصلاح وتطوير العمل الإداري على المستوى المحلي<sup>3</sup>؛

<sup>1</sup> - بسمة لعور، المرجع السابق، ص 158.

<sup>2</sup> - Note de pratique du PNUD: Lutte contre la corruption, sur la ligne : <http://www.undp-aciac.org/publications/finances/anticor/undp-ati04f.pdf>, le 26/02/2022, a 14 : 45.

<sup>3</sup> - ناصر مراد، نور الدين قريني، المرجع السابق، ص 26 - 27.

- فشل البرامج والمشاريع التنموية في كافة المجالات، نتيجة ضعف عملية إعدادها، وعدم كفاءة وأحقية المكلفون بإنجازها، نتيجة منح هذه البرامج والمشاريع مقابل الحصول على امتيازات ومنافع خاصة لأشخاص لا يستحقونها على حساب أشخاص آخرون ذوو كفاءة ومستوى وخبرة وسيرة ذاتية حسنة.

### المطلب الثالث

#### الصعوبات والمعوقات البشرية والتنظيمية

لا يقتصر فشل البرامج والسياسات التنموية المحلية على الصعوبات والمعوقات المالية والإدارية فقط، بل تصطدم الجماعات المحلية ولاسيما البلديات بالعديد من الصعوبات والمعوقات الأخرى التي تعترضها في ممارسة المهام الموكلة لها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية بكفاءة وفعالية، والتي تساهم بشكل أو بآخر في تدهور التسيير المحلي والوضعية التنموية لهذه الهيئات، يمكن حصرها في تلك المعوقات المرتبطة بالموارد البشرية للجماعات المحلية، وكذا المعوقات المرتبطة بالجوانب التنظيمية لهذه الوحدات، والتي تشترك فيها معظم البلديات والولايات على المستوى الوطني؛ وعليه فإنه للتفصيل في هذا النوع من الصعوبات والمعوقات سنتطرق إلى الصعوبات والمعوقات البشرية والفنية (الفرع الأول)، ثم إلى الصعوبات والمعوقات التنظيمية (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الصعوبات والمعوقات البشرية والفنية

لا شك أن العنصر البشري يعتبر من أهم الوسائل الكفيلة بنجاح السياسات التنموية على المستوى المحلي من عدمها، حيث يشكل الفاعل الرئيسي في العملية الإنتاجية، وفي نجاح الأهداف المسطرة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، باعتباره العون المخول قانونا بتحديد الاحتياجات الأساسية للجماعة المحلية وإعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية ومراقبتها والبحث عن مصادر تمويلها، وكذا إيجاد الحلول لمختلف الإشكالات التي تواجهها سواء من الناحية المالية أو التنظيمية، الأمر الذي يتطلب توفر الجماعات المحلية على موارد بشرية وفنية مؤهلة وقادرة على تسيير الشؤون المحلية ومباشرة الصلاحيات التنموية الموكلة لها<sup>1</sup>.

إن الواقع العملي لدى الجماعات المحلية، وبتفحص الموارد البشرية القائمة على تسييرها في كافة الميادين والاختصاصات خاصة على مستوى البلديات سواء كانوا منتخبين أو موظفين معينين، يبرز ضعف ومحدودية غالبية

<sup>1</sup> - بسمة لعور، المرجع السابق، ص 168.

مكونات التركيبة البشرية لهذه الهيئات، وذلك يعود إلى عدة أسباب وعوامل منها ما هو متعلق بالأعضاء المنتخبين (أولا)، أو بالموظفين المعيّنين (ثانيا).

### أولا: ضعف التركيبة البشرية للمجالس المحلية المنتخبة

تعاني العديد من الجماعات المحلية وخاصة البلديات من ضعف التركيبة البشرية والفنية المؤهلة على مستوى مجالسها المحلية المنتخبة، والتي أثرت سلبا على مستوى تسييرها وعلى فعاليتها التنموية، وذلك يعود لعدة عوامل نذكر من أهمها:

- السياسة الانتخابية المنتهجة والتي لا تشترط أي مستوى تعليمي أو ثقافي أو تقني للمرشحين على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، وذلك بحكم متطلبات الديمقراطية وحرية الاختيار، وبالتالي إمكانية تسيير الجماعات المحلية من طرف أشخاص يفتقرون لأدنى مستويات الكفاءة والقدرة على التسيير والتخطيط<sup>1</sup>، على الرغم من محاولة المشرع بموجب القانون العضوي رقم 01/21 المتعلق بالانتخابات إعادة الاعتبار لمكونات هذه المجالس بمنح الأولوية لذوو المستوى التعليمي والعالي، وكذا إقراره العديد من الإجراءات التي من شأنها أن تكفل وصول الكفاءات والقدرات المؤهلة لتسيير الجماعات المحلية؛

- محدودية القدرات الفنية والكفاءات الإدارية للمنتخبين خاصة من حيث امتلاكهم الخبرة في التسيير ومعالجة الاختلالات الحاصلة على مستوى الجماعة المحلية وكيفية مواجهتها دون الإضرار بالمصالح المحلية، ناهيك عن نقص التحضير لدى غالبية المترشحين وفقدانهم الرغبة في التسيير مع مرور الوقت وزيادة المشاكل المالية والإدارية ومختلف المتطلبات الاجتماعية للمواطنين<sup>2</sup>؛

- عزوف العديد من الكفاءات والإطارات ذوو المستوى العالي من الترشح لتسيير المجالس المحلية المنتخبة وتقلد المناصب على مستوى الجماعات المحلية وخاصة البلديات، وذلك حفاظا على كرامتهم ومبادئهم التي لا تسمح بوجود اختلالات ومختلف الممارسات غير المشروعة المعتادة في تسيير هذه المجالس، وكذا لتجنب الاصطدام بمختلف الصعوبات التي تواجه هذه الهيئات لاسيما من الناحية المالية والإدارية والاجتماعية، بالنظر للواقع التنموي والمشاكل التي تشهدها الجماعات المحلية في مختلف القطاعات؛

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 359 - 360.

<sup>2</sup> - سليمة حمادو، المرجع السابق، ص 87 - 88.

- نقص تام وشبه انعدام للبرامج ودورات التكوين والتدريب المقررة لفائدة الأعضاء المنتخبون على مستوى المجالس المحلية المنتخبة لاسيما من يفتقدون للخبرة في التسيير، ناهيك عن الإهمال وعدم مبالاة الكثير منهم بهذه البرامج والدورات<sup>1</sup>؛

- عدم دراية الكثير من أعضاء المجالس المحلية المنتخبة بالنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها والتي تخص المهام والصلاحيات المخولة لهم وحدودها، وكذا حقوقهم ومختلف الالتزامات والمسؤوليات المترتبة عنهم، وكذا عدم الاطلاع عليها ومواكبة مختلف التعديلات الطارئة عليها لاسيما تلك الواردة في قرارات والتعليمات الدورية التي يجب على الأعضاء مسيرتها لضمان التسيير الأمثل والمشروع، وتجنب الوقوع في الأخطاء المخالفة لهذه النصوص.

### ثانيا: ضعف التركيبة البشرية لموظفي ومستخدمي الجماعات المحلية

إلى جانب الأعضاء المنتخبين، تشهد الجماعات المحلية في الجزائر أيضا ضعف ومحدودية من حيث الموظفين والمستخدمين على مستوى المصالح الإدارية والتقنية، خاصة بالنسبة للإطارات المكلفة بإعداد وتنفيذ الخطط والبرامج المحلية التي تخص الجماعة المحلية في كافة المجالات، وهذا الضعف والمحدودية يمكن إرجاعه لمجموعة من العوامل، تتمثل أهمها فيما يلي:

**1- سياسة التوظيف المحلي:** إن المتبع لسياسة التوظيف المحلي وكيفية توزيع الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية منذ الاستقلال، يلاحظ جليا عدة نقائص مرتبطة بأداء الموظفين والأعوان، نتيجة هذه السياسة المنتهجة، والتي يمكن ذكر أهمها فيما يلي:

- عدم الأخذ بعين الاعتبار المستوى العلمي والتأهيلي للموظفين والأعوان الإداريين والتقنيين، وكذا ضعف التأطير والتكوين الناجم عن قلة الدورات التكوينية والأيام الدراسية الدورية للإلمام بكافة المستجدات القانونية والتنظيمية... إلخ، الأمر الذي أدى إلى وجود مظاهر إدارية وعملية غير مقبولة على مستوى الجماعات المحلية؛

- عدم وجود تناسب بين كفاءة ومستوى وخبرة العديد من الموظفين والأعوان مع الوظائف والمهام المسندة خاصة ذات الطابع التقني منها، وذلك نتيجة التوظيف العشوائي وغير المدروس من جهة، وكذا التوزيع العشوائي للوظائف من جهة أخرى؛

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 360.

- تقادم وانتهاء صلاحية النظم الحالية المعتمدة في التوظيف وتوزيع الوظائف والمناصب على مستوى الجماعات المحلية، نتيجة افتقارها لأسس ومعايير موضوعية، وعدم مواكبتها لمختلف التغييرات الحاصلة<sup>1</sup>؛

- سوء تسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية من خلال التوزيع العشوائي وغير المنطقي للموظفين والأعوان في بعض الوظائف والمناصب، وعدم مراعاة الكفاءة والخبرة والتخصص، نتيجة النقص النوعي للكفاءات والإطارات المؤهلة وكذا نقص التأطير المحلي في بعض المجالات<sup>2</sup>؛

**2- غموض المسار المهني للموظف على مستوى الجماعات المحلية:** لا شك أن المسار المهني للموظفين على مستوى الجماعات المحلية وخاصة الإطارات ونظام ترقياتهم أو بقاءهم في مناصبهم يشوبه نوع من الغموض وعدم الاستقرار، حيث يفرض عليهم في غالب الأحيان اتباع توجه سياسي معين مرتبط بالتوجه السياسي لدى الفئة المنتخبة القائمة على تسيير الجماعة المحلية لاسيما البلدية، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعقيد عملية تسيير مخطط الموظفين والمستخدمين فيها، والذي يترتب عليه تدهور المصالح الإدارية والتقنية وتدني نوعية الخدمات العمومية المحلية، وفشل السياسات البرامج المحلية للتنمية؛ ما يطرح في الأذهان إشكالية العلاقة بين المنتخبين القائمين على تسيير الجماعة المحلية وباقي الإداريين والتقنيين لديها، ومدى حياد الموظفين والمستخدمين المعيّنين في ممارسة وظائفهم من جهة، وإخلاصهم وولاءهم للمجلس المنتخب ورئيسه من جهة أخرى<sup>3</sup>.

**3- محدودية التكوين الإداري والتقني للموظفين:** على غرار الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية المنتخبة، نجد أن العديد من موظفي ومستخدمي الجماعات المحلية وخاصة على مستوى البلديات يعانون من ضعف التكوين المهني لديهم، في ظل غياب برامج ودورات التكوين والتدريب المقررة لفائدتهم خاصة في الآونة الأخيرة<sup>4</sup>، نتيجة التوقف عن رصد وتخصيص الاعتمادات المالية الموجهة للتكوين الدوري، وعدم توفر أقسام التسيير في الميزانيات المحلية لفصول خاصة بنفقات تكوين الموظفين؛ كما أنه من جهة أخرى ورغم دورات التكوين المعلنة من طرف الوزارة المكلفة بالداخلية من حين لآخر، نجد أن غالبية هذه الدورات شكلية وأصبحت لا تستهوي معظم الموظفين وعدم مبالاتهم بمضمونها، باعتبار أنه لا يترتب عليها تعويضات مالية ولا تندرج ضمن الإطار العملي.

<sup>1</sup> - بسمة لعور، المرجع السابق، ص 168.

<sup>2</sup> - نصيرة براهيم، عبد القادر ناصور، المرجع السابق، ص 87.

<sup>3</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 133.

<sup>4</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 360.

**4- سوء التسيير لدى الموظفين:** يعد سوء التسيير من أبرز المظاهر السلبية التي يشهدها العمل الإداري على مستوى الجماعات المحلية، ما جعلها عرضة لمختلف الانتقادات والاحتجاجات، وذلك نتيجة الأفعال والممارسات المشينة التي يقدم عليها بعض الموظفين أو الأعوان المسؤولين على مصالح إدارية أو تقنية معينة داخل البلدية أو الولاية، خاصة أولئك المكلفون بإعداد وتنفيذ برامج ومخططات التنمية المحلية ومتابعتها، وهو ما أفرزه التعيين غير المدروس لبعض الموظفين غير المؤهلين مهنيا وأخلاقيا في تولي بعض المسؤوليات الإدارية، في ظل عدم اهتمامهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم وعدم اكتراثهم بالمصلحة العامة للجماعة المحلية والمواطنين، ما يؤدي بهم إلى اتخاذ قرارات غير مسؤولة ودون مراعاة الجوانب القانونية والتنظيمية المعمول بها - لاسيما فيما يتعلق بإنجاز المشاريع في إطار الصفقات العمومية-، الأمر الذي يكلف هذه الهيئات في بعض الأحيان تكبد العديد من الخسائر خاصة من الناحية المالية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الصعوبات والمعوقات التنظيمية

تواجه الجماعات المحلية عامة والبلديات بصفة خاصة مجموعة من الصعوبات والمعوقات التي تمس عدة جوانب تنظيمية متعلقة مباشرة بممارسه مهامها في تسيير الشؤون المحلية وإعداد وتنفيذ مختلف البرامج والمخططات التنموية، والتي تؤدي إلى الحد من فعالية الدور المنوط بها على المستوى المحلي، وهذه الصعوبات والمعوقات منها ما هو محلي ذاتي تتسبب فيها عوامل مرتبطة بالجماعات المحلية وبطرق تسييرها، ومنها ما هو خارج إرادة هذه الهيئات وتسبب فيه عوامل خارجية؛ وعليه يمكن حصر أهم الصعوبات والمعوقات التنظيمية في التنظيم الإقليمي في الدولة (أولا)، عدم فعالية التخطيط المحلي (ثانيا)، ومحدودية دور المجالس المحلية المنتخبة (ثالثا).

### أولا: التنظيم الإقليمي الإداري في الدولة

يعد التنظيم الإقليمي من أهم المعايير التي لها دور كبير في تحديد شكل وطبيعة الهيئات المحلية في الدولة، وذلك من خلال مراعاة العديد من العوامل في عملية التقسيم الإداري لاسيما الجغرافية والطبيعية والاقتصادية والاجتماعية، حتى يكون هذا التنظيم ناجح وفعال يفرز جماعات محلية قادرة على تسيير شؤونها بنفسها والنهوض بالتنمية في إقليمها، وذلك باعتبارها معايير مثالية معتمدة لدى معظم الدول في عمليات التقسيم الإداري، كما لعبت دورا هاما في رسم الخريطة الإدارية بعد الاستقلال<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 134 - 135.

<sup>2</sup> - رشيد فلاح، المرجع السابق، ص 57.

غير أنه ورغم أهمية التنظيم الإداري الإقليمي في تدعيم اللامركزية الإدارية الحقيقية، وتقريب الإدارة من المواطن، بما يكفل تلبية الانشغالات والاحتياجات المحلية خاصة في مجال التنمية وبما يتناسب وطبيعة كل منطقة وخصوصياتها الجغرافية، إلا أن التقسيمات الإدارية الإقليمية التي شهدتها الجزائر ونخص بالذكر التقسيم الإقليمي لسنة 1984 الوارد بموجب القانون رقم 09/84 والذي أدى إلى استحداث العديد من الولايات البلديات التي وصل عددها إلى 48 ولاية و1541 بلدية على المستوى الوطني<sup>1</sup>، قد كان له الأثر السلبي على مالية العديد من الجماعات المحلية وخاصة البلديات وتعقيد وضعيتها، ما جعلها عاجزة عن ممارسة كافة الصلاحيات الموكلة لها لاسيما التنموية منها، وذلك بعد تقسيم الولايات والبلديات كبيرة الحجم إلى مجموعة من الولايات والبلديات الصغيرة، وبالتالي تفتتت وتجزئة قدراتها المالية والاقتصادية، مع بقاء نفس الأعباء التي كانت مكلفة بها سواء في مجال التسيير أو في مجال التجهيز والاستثمار، وعدم الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية والمادية وحتى البشرية للبلديات الجديدة والتي معظمها من المناطق الريفية والنائية قدرت نسبتها بحوالي 85% من مجموعها، الأمر الذي أدى إلى إفراز العديد من البلديات الفقيرة والمحرومة غير القادرة على تسيير شؤونها بنفسها وتحقيق التنمية المحلية وضمان استدامتها<sup>2</sup>.

### ثانيا: عدم فعالية التخطيط المحلي

يلعب التخطيط المحلي دورا بارزا في ضمان التسيير الأمثل للشؤون المحلية، والتجسيد الفعال للبرامج والمشاريع التنموية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تشكل الجوانب الرئيسية للتنمية المستدامة، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق تنمية محلية قائمة على الاستدامة والاستمرارية على المدى القصير والمتوسط والطويل، على اعتبار أن أول وظيفة للإدارة بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة هي التخطيط ووضع السياسات التي تناسب طبيعتها وخصوصياتها، سواء كان هذا التخطيط في مجال التنمية، أو في مجال العمران، أو في مجال حماية البيئة... إلخ.

إلا أنه ورغم هذه الأهمية، وتشخيص واقع التخطيط المحلي على مستوى الجماعات المحلية، نجد أنه يشهد جملة من العراقيل والمشاكل التي أدت إلى فشل معظم البرامج والعمليات المستهدفة سواء بعدم إنجازها أصلا أو عدم إتمامها، في ظل انعدام الوسائل المادية والبشرية وحتى القانونية؛ ولعل من أهم العوامل التي أدت إلى سوء التخطيط المحلي وعدم فعاليته نجد ما يلي:

<sup>1</sup> - Samir Boumoula, dysfonctionnements et inegalites financieres entre les communes (de nouveaux outils de diagnostic): cas d'un groupe de communes de la region de bejaia, les cahirs du cread, Vol 26, N° 93, Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le développement, Algerie, 2010, p 98.

<sup>2</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 129.

- عدم القيام بمختلف الدراسات العلمية والتقنية اللازمة، وعدم تحديد الوسائل الواجب توافرها، وكذا الظروف المكانية والزمانية الملائمة لإنجاز المشاريع قبل الشروع في تجسيدها؛
- عدم التناسب بين الإمكانيات المالية للجماعات المحلية والخطط التنموية المرسومة من قبلها، وكذا التسرع في تجسيد برامج ومشاريع التنمية الضخمة التي تتطلب موارد مالية كافية ويد عاملة مؤهلة لا تتوفر عليها أغلب هذه الهيئات؛
- منح عمليات إنجاز المشاريع التنموية الكبرى إلى مؤسسات عمومية أو خاصة غير قادرة على إنجازها، نظرا لمحدودية وسائلها المالية والمادية والبشرية، ما يؤدي غالبا إلى فسخ العديد من الصفقات العمومية وتعطيل مسار التنمية المحلية؛
- غياب المتابعة الدورية لتنفيذ البرامج والمشاريع المقيدة في إطار المخططات البلدية للتنمية والبرامج القطاعية غير الممركزة، وكذا انعدام التنسيق بين هذه المخططات أو بينها وبين البرامج القطاعية الممركزة للدولة<sup>1</sup>؛
- ضعف الوعي التخطيطي لدى العديد من المجالس المحلية المنتخبة خاصة على مستوى البلديات، نظرا لقلّة أو انعدام الإطارات والكفاءات والخبرات البشرية المتخصصة ذات المستوى والتكوين العالي القادرة على التدبير والتخطيط، وكذا غياب التنسيق العلاقات التنظيمية بين الجماعات المحلية وهيئات التخطيط على المستوى المركزي؛
- عدم توافر البيانات والمعطيات اللازمة بالكمية والنوعية التي تسمح بالتخطيط الأمثل وإعداد السياسات التنموية على المدى المتوسط والطويل، والتي تكفل مراعاة مختلف المتغيرات والمستجدات في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية... إلخ<sup>2</sup>.

### ثالثا: محدودية دور المجالس المحلية المنتخبة

على الرغم من اتساع الصلاحيات والمهام التنموية الموكلة للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية... إلخ، المقررة بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>3</sup>، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية<sup>4</sup>، والتي تجعل منها المحرك الرئيسي والشريك الأساسي للدولة في تحقيق تنمية محلية قائمة على الاستدامة والاستمرارية، إلا أن الممارسة العملية وما يلاحظ بعيدا عن النصوص القانونية هو عدم قدرة غالبية هذه المجالس على ممارسة هذه الصلاحيات والمهام على أكمل وجه، وتنصلها من المسؤولية الملقاة على عاتقها خاصة

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 131.

<sup>2</sup> - الزوهير رجراج، المرجع السابق، ص 224.

<sup>3</sup> - انظر المواد من 103 إلى 124 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17 - 19.

<sup>4</sup> - انظر المواد من 73 إلى 101 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 16 - 18.

في تلبية الانشغالات المحلية للمواطنين، ما يؤدي إلى وجود العديد من الصراعات بين المجالس المحلية المنتخبة والمواطنين نتيجة غياب التنمية، وعدم تجسيد الوعود المقدمة في الحملات الانتخابية.

إن هذه المحدودية مردها أساسا لغياب الوعي لدى بعض أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وكذا افتقارهم للخبرة والكفاءة في مجال التسيير المحلي، الأمر الذي يجعلهم غير قادرين على مواجهة الصعوبات والمعوقات التي يواجهونها لاسيما من حيث ضعف ومحدودية الموارد المالية للجماعات المحلية التي لا تكفل لهم ممارسة الصلاحيات الواسعة المخولة لهذه المجالس من جهة، وكذا على ضرورة عن بدائل تمويلية لميزانية الجماعات المحلية في إطار الصلاحيات القانونية الممنوحة لهم من جهة أخرى.

## المبحث الثاني

## سبل تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

من خلال تشخيص الواقع التنموي الذي تشهده الجماعات المحلية في الجزائر، وما يعترضه من صعوبات ومعوقات أدت إلى فشل العديد من البرامج والمشاريع التنموية، على الرغم من اتساع الصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئات وتنوع الوسائل المقررة لها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، يتبادر إلى الأذهان تساؤل حول السبل الكفيلة بتفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر؟، وذلك في ظل التوجه الذي أقرته الدولة باعتماد التنمية المستدامة كتوجه تنموي حديث، وتعد الجماعات المحلية فاعل أساسي وشريك رئيسي إلى جانب الدولة في تحقيقها، على اعتبار أن تحقيق التنمية المحلية المستدامة يعد كمنطلق ومسار لتحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة.

وعليه فإن هذا الواقع يقودنا إلى محاولة وضع تصور أكاديمي نظري وعملي يستهدف ضمان تنمية محلية فعلية قائمة على الاستدامة تتولاها الجماعات المحلية وتشمل كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛ وبالتالي فإن إيجاد الحلول الملائمة لمواجهة الصعوبات والمعوقات التي تعترض الجماعات المحلية في مسارها التنموي، وإعادة تفعيل الدور المنوط بها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في شتى المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية، يتطلب اعتماد استراتيجية محلية لتنمية متوازنة ومستدامة، ورسم سياسة تنموية يراعى فيها طبيعة كل منطقة وخصوصياتها الجغرافية، وكذا اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الكفيلة بتفعيل هذا الدور في مختلف مجالات الحياة الضرورية؛ والتي يمكن حصر أهمها في تلك المتعلقة بالجوانب المالية والاقتصادية (المطلب الأول)، والجوانب القانونية والتنظيمية (المطلب الثاني)، وكذا الجوانب البشرية والتشاركية (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

## سبل التفعيل المالية والاقتصادية

انطلاقاً من الأهمية النظرية والعملية للوسائل المالية والاقتصادية في ضمان التمويل الأمثل لبرامج ومشاريع التنمية المستدامة في كافة مجالاتها على المستوى المحلي، وفي تفعيل الدور المنوط بالجماعات المحلية في تحقيقها بكفاءة وفعالية من جهة، وفي ظل الصعوبات والمعوقات التي أصبحت تعترضها وتتسبب في تدهورها وعدم كفايتها خاصة في مجال التجهيز والاستثمار الذي يعد محور العملية التنموية من جهة أخرى، فإنه من اللازم إصلاح هذه الوسائل

وإعادة النظر في كفاءات تفعيلها وجعلها أكثر مردودية بما يتناسب ومتطلبات التنمية المحلية المستدامة، وذلك من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات اللازمة، تتمثل أهمها حسب وجهة نظرنا في إصلاح المالية المحلية (الفرع الأول)، وتفعيل الاقتصاد المحلي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: إصلاح المالية المحلية

تشكل الموارد المالية التي يمكن للجماعات المحلية امتلاكها طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، أحد الركائز والشروط الأساسية لنجاح أي عملية تنموية<sup>1</sup>، الأمر الذي يتطلب ضرورة إيجاد السبل الكفيلة بإصلاحها وإعادة تفعيلها لاسيما تلك الموارد الذاتية، مما يكفل للجماعات المحلية تعزيز استقلاليتها المالية والتقليل من تبعيتها للسلطة المركزية، وكذا مباشرة مختلف المهام والتدخلات التنموية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وذلك في ظل الأزمات المالية التي تعصف بغالبية هذه الهيئات لاسيما تلك البلديات النائية والمعزولة وما تعيشه من عجز مالي أثر بشكل مباشر على شؤونها المحلية؛ غير أن هذا الإصلاح يجب أن يكون من خلال إيجاد نظام مالي محلي حقيقي تستقل الجماعات المحلية من حيث مواردها المالية عن السلطة المركزية، وليس من خلال تدخل الدولة لتطهير العجز المالي لهذه الهيئات ومسح ديونها من فترة لأخرى<sup>2</sup>؛ ويمكن لنا إبراز أهم السبل الكفيلة بإصلاح المالية المحلية من خلال إصلاح النظام الجبائي المحلي (أولا)، تامين الموارد المالية غير الجبائية (ثانيا)، وتفعيل آليات التضامن المالي بين الجماعات المحلية (ثالثا).

### أولا: إصلاح النظام الجبائي المحلي

على الرغم من أن الموارد الجبائية هي موارد مالية ذاتية للجماعات المحلية، إلا أن سلطة هذه الأخيرة محدودة وغير مطلقة، إذ لا تتمتع بالاستقلالية في تسيير هذه الموارد سواء من حيث إنشاء ضرائب ورسوم جديدة أو تعديلها أو إلغائها من جهة<sup>3</sup>، أو من حيث تحديد نسبها والعائدات التي تحصل عليها من جهة أخرى، باعتبار أن التحكم في الموارد الجبائية هو اختصاص أصيل للدولة ويتم بموجب نصوص قانونية لاسيما تلك المتعلقة بالجبائية والمالية؛ وانطلاقا من أهمية الضرائب والرسوم في تمويل الميزانيات المحلية بما يقارب 90% من حجم مواردها السنوية، فإنه من

<sup>1</sup> - محمد الطاهر غزير، المرجع السابق، ص 05.

<sup>2</sup> - سعاد طيبي، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مرجع سابق، ص 306.

<sup>3</sup> - Kahina MOULLA Essai d'analyse du potentiel fiscal des communes dans la promotion du développement local Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mmoire de Magister en Sciences Economiques Option «Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales», Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Tizi-Ouzou, Algerie, 2008, p 03.

الضروري مراجعة وإصلاح النظام الجبائي في ظل الاختلال والعجز المالي الحاصل على مستوى هذه الميزانيات، وعدم فعالية الموارد الجبائية وعجزها عن التمويل الأمثل للجماعات المحلية<sup>1</sup>، حيث أصبح إصلاح هذا النظام يكتسي طابع استعجالي واستراتيجي من شأنه إنعاش القدرات المالية لهذه الهيئات، على اعتبار أن قدرة الجماعات المحلية على الاضطلاع بمهامها بشكل صحيح وتلبية توقعات السكان مرتبط أساسا بحجم ومردودية الضرائب والرسوم المحلية<sup>2</sup>، وذلك من خلال خلق نظام جبائي محلي، وعصرنة هذا النظام، وكذا تفعيل الرقابة الجبائية وتحسين التحصيل الجبائي.

**1- خلق نظام جبائي محلي:** وذلك من خلال إيجاد نظام جبائي قائم على الفصل القانوني والفعلي بين الجباية المحلية للجماعات المحلية والجباية العامة للدولة، يقوم على ما يلي:

- خص الجماعات المحلية بمجموعة من الضرائب والرسوم الخاصة بها، والتي تعود لها حصرا وتمتلك بموجبها سلطة فرضها وتحديد نسبها وصلاحيات تحصيل عائداتها؛
- القيام بإجراء إصلاحات إدارية وتنظيمية تتضمن إنشاء مصالح جبائية ومالية محلية تحت سلطة وإشراف الجماعات المحلية، وتكوين الموظفين والمستخدمين المكلفين بتسييرها وتأهيلهم<sup>3</sup>؛
- إشراك الجماعات المحلية ومجالسها المحلية المنتخبة ومنحها سلطات جبائية واسعة خاصة فيما يتعلق بالضرائب والرسوم العائدة لها، لاسيما من حيث تقديم الاقتراحات المتعلقة بالوعاء الضريبي وتحديد نسب وعائدات بعض الضرائب والرسوم المحلية؛
- إستشارة الجماعات المحلية فيما يتعلق بحالات تدخل الدولة في إلغاء أو تعديل بعض الضرائب والرسوم وإعفاء بعض الأشخاص والأنشطة من الخضوع لها خاصة تلك المدرجة في إطار الاستثمار؛
- تنازل الدولة عن بعض الضرائب والرسوم وتحويل عائداتها كليا لفائدة الجماعات المحلية، وخاصة البلديات النائية والمعزولة التي لا تتوفر على موارد مالية كافية لتغطية نفقاتها، وإعادة النظر في نسب توزيعها من خلال تحديد أفضل الطرق التي تكفل مردوديتها لفائدة ميزانية الجماعات المحلية؛

<sup>1</sup> - صبيحة محمدي، إصلاح المالية والجباية المحليتين وسبل تعزيزهما، مرجع سابق، ص 149.

<sup>2</sup> - Azzedine KERRI, Fiscalité locale : Diagnostic actuel et perspectives de réforme. Journée parlementaire sous le thème : la fiscalité locale dans la réforme fiscale Algérie: commission des finances et du budget APN, Alger, 22 Avril 2013, p 15.

<sup>3</sup> - خيضر خنفري، المرجع السابق، ص 243.

- ضمان التوزيع العادل للموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية لاسيما البلديات التي تتوفر على أنشطة صناعية وتجارية وخدمائية منتجة، وعدم احتكار الدولة لأهم النسب والعائدات من الضرائب والرسوم ذات المردودية الكبيرة<sup>1</sup>.

**2- عصنة النظام الجبائي المحلي:** تعد عملية عصنة وتحديث النظام الجبائي المحلي من أبرز الإصلاحات الواردة على الموارد الجبائية الآيلة للجماعات المحلية، وذلك بهدف مواكبة ومسايرة التطورات الحاصلة في مجال الضرائب والرسوم وكذا على مستوى هذه الهيئات، وذلك من خلال العمل على ما يلي:

- التفكير في إعداد وتحضير قانون خاص بمالية وجباية الجماعات المحلية، قصد تحديد الإطار العام لتسيير المالية والجبائية المحلية فقط وفصلها عن ذلك الخاص بمالية وجباية الدولة سواء من حيث الإيرادات أو النفقات، بهدف استقرارها وضمن التقدير الجيد لموارد الجماعات المحلية وتعزيزها لاسيما الضرائب والرسوم، وذلك استنادا لوجود تقنين يحدد قواعدها وكيفيات تسييرها<sup>2</sup>، في ظل الوضعية المالية المزرية التي تعيشها أغلب الوحدات المحلية، وكذا الوضعية المالية للدولة والتي لا تسمح لها بالاستمرار في تمويل هذه الهيئات وتطهير ديونها؛

- التوجه نحو رقمنة كافة العمليات الجبائية الخاصة بالجماعات المحلية، سواء من حيث طبيعة الضرائب والرسوم العائدة لها والحخص العائدة لها وأجال تحصيلها، أو من حيث الاشخاص المكلفون بها، ومختلف التخفيضات والإعفاءات الواردة عليها، استنادا لآخر النصوص القانونية المنظمة لها؛

- تبسيط النظام الجبائي المحلي بما يكفل التماشي مع مختلف التغيرات والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية خاصة على المستوى المحلي، وكذا تحقيق التعاون والتنسيق المشترك بين الجماعات المحلية ومختلف المصالح الإدارية الضريبية المحلية والمركزية؛

- إشراك كافة القطاعات المعنية في تشخيص النظام الجبائي الحالي على المستوى المحلي، ووضع استراتيجية عمل تتضمن معالجة الاختلالات والنقائص المسجلة في مختلف النصوص القانونية المالية والجبائية، وذلك بإشراف الجماعات المحلية المعنية؛

<sup>1</sup> - الحاج بن نوبة، المرجع السابق، ص ص 72 - 73.

<sup>2</sup> - نور الدين يوسف، المرجع السابق، ص 154.

- استحداث أصناف جديدة من الضرائب والرسوم تعود كليا لفائدة الجماعات المحلية، لاسيما تلك المتعلقة بالأنشطة الإنتاجية الصناعية والخدماتية الواقعة في إقليمها<sup>1</sup>؛

- إدراج الضرائب والرسوم البيئية - الحماية الخضراء- المفروضة على المؤسسات الصناعية الناشطة على مستوى الجماعات المحلية وعلى مختلف الأنشطة الماسة بالبيئة ومكوناتها الطبيعية من هواء وماء وتربة... إلخ في إقليمها ضمن النظام الجبائي المحلي، وتعزيزها من خلال الرفع من النسب المفروضة عليها وتمكين الجماعات المحلية من الحصول على غالبية عائداتها، وذلك بهدف ضمان موارد مالية إضافية للميزانيات المحلية من جهة، والمحافظة على البيئة في إطار التنمية المستدامة من جهة أخرى، على اعتبار أن السياسة الجبائية تعد كوسيلة للتوفيق وتحقيق التوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية واعتبارات حماية البيئة<sup>2</sup>؛

**3- تفعيل الرقابة الجبائية وتحسين التحصيل الجبائي:** يساهم التهرب والغش الضريبيين كثيرا في ضعف التحصيل الجبائي، ما يؤدي إلى فقدان الجماعات المحلية لمبالغ مالية معتبرة من الضرائب والرسوم المتوقع تحصيلها، الأمر الذي يتطلب التدخل واتخاذ التدابير اللازمة لضمان تحصيل جبائي فعلي يقترب في عائداته من تلك التقديرات الجبائية السنوية، لاسيما تفعيل نظام الرقابة الجبائية الذي يعد من أهم الوسائل الكفيلة بضمان احترام المساواة بين المكلفين بالضرائب من جهة، وبخلق المنافسة من الناحية الاقتصادية بين المؤسسات<sup>3</sup>، وذلك من خلال ما يلي:

- تدعيم وتطوير أجهزة الرقابة الجبائية وتفعيل الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الغش والتهرب الضريبيين، سواء كان ذلك من خلال الرقابة العامة التي تتم على مستوى مفتشيات الضرائب خاصة تلك المنصبة على الوثائق من خلال مراقبة التصريحات السنوية للمكلفين بالضرائب، أو من خلال الرقابة المعمقة لاستدراك التهرب الضريبي بالتدقيق في الوثائق ومختلف السندات التي تخص المكلف بالضريبة والأنشطة التي يمارسها؛

- تبسيط إجراءات الرقابة الجبائية من خلال تأسيس الملف الجبائي الوحيد الذي تصنف وتتابع فيه كافة تصريحات الأشخاص الخاضعين للضريبة؛

- تشديد العقوبات المفروضة على أشكال الغش والتهرب الضريبيين، سواء كانت هذه العقوبات مالية أو جزائية؛

<sup>1</sup> - عبد الرحيم لحرش، المرجع السابق، ص 18 - 19.

<sup>2</sup> - عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 179.

<sup>3</sup> - Kamel Kharroubi, le control fiscale comme un outil de lutte contre la fraud, Mimoreire de Magister en science Commerciales, Faculté de science Economiques, science de Gestion, et science Commerciales, Université d'Oran, Algerie, 2010/2011, P 120.

- استحداث آليات للتصريح الإلكتروني بالنسبة للمكلفين بالضريبة لتمكينهم من التواصل عن بعد فيما يخص التصريحات الإلزامية، بهدف تيسير آليات المتابعة والمراقبة، وتيسير إجراءات التحصيل المترتبة عنها<sup>1</sup>؛
- تحسين العلاقة بين الإدارة الضريبية المحلية والمكلفون بالضريبة وجعلها قائمة على أساس التعاون والاحترام، بهدف الوصول إلى تجاوب وكسب ثقة المكلفين، بما يكفل تقليص حالات التهرب والغش الضريبيين؛
- تنمية الجانب الأخلاقي والتوعوي لدى المكلفون بالضريبة، من خلال تكتيف حملات التحسيس ونشر الثقافة الجبائية بالاستناد إلى وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة... إلخ<sup>2</sup>؛
- العمل على تبسيط التشريع الضريبي واستقراره لتسهيل إجراءات فهمه وتنفيذ مضمونه من قبل الموظفين والمكلفين بالضريبة؛
- توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لمباشرة العمل الضريبي وبسط الرقابة الجبائية؛
- تحسين مستوى وأداء موظفي الجهاز الضريبي المحلي، والرفع من قدراتهم ومؤهلاتهم من خلال تكتيف برامج ودورات التكوين بصفة دورية للاطلاع على مختلف المستجدات والتطورات الحاصلة في المجال الضريبي؛
- تحسين الأوضاع المادية والاجتماعية لموظفي الجهاز الضريبي خاصة على المستوى المحلي، بهدف إبعادهم عن مختلف الممارسات غير المشروعة، وجعلهم في منأى عن مختلف الإغراءات<sup>3</sup>.

#### ثانيا: تهمين الموارد المالية غير الجبائية

لا يتوقف إصلاح مالية الجماعات المحلية على الموارد الجبائية فقط، وإنما يشمل أيضا تهمين العديد من الموارد الأخرى غير الجبائية سواء كانت ذاتية أو متأتية من مصادر تمويل خارجية، وذلك في ظل محدوديتها وضعف نواتجها على الرغم من أهميتها وحجم المبالغ الممكن توفيرها للجماعات المحلية، الأمر الذي يتطلب أيضا التدخل واتخاذ التدابير الكفيلة بتفعيلها وتحسين مردوديتها، سواء تعلق الأمر بعائدات الأملاك، أو بالاقتراض.

<sup>1</sup> - ياسر علاوي، إصلاح مالية الجماعات المحلية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية دراسة حالة بلديات المدينة، ذراع السمارة، تمزيقة للفترة (2013 - 2017)، مرجع سابق، ص 116.

<sup>2</sup> - مصطفى بوشامة، الطاهر بعلة، عمار جعفري، تفعيل آليات مكافحة التهرب الضريبي، مجلة الإبداع، المجلد 06، العدد 06، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2016، ص ص 329 - 330.

<sup>3</sup> - نجوى سديرة، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة خنشلة، الجزائر، 2019، ص ص 269 - 270.

**1- تثمين الأملاك المحلية:** إن تثمين الأملاك العقارية والمنقولة والثروات التي تحوزها الجماعات المحلية من شأنه دعم ميزانيتها وتعزيز استقلاليتها المالية، إذ تعد من أهم المصادر الكفيلة بضمان التمويل الأمثل لتسيير للجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية وإنجاز البرامج والمشاريع التنموية، خاصة في ظل تمتع هذه الهيئات بالسلطة التقديرية والحرية المطلقة في تثمينها وتحديد قيمة استغلالها وكيفيات تحصيل عائداتها<sup>1</sup>؛ مما يتعين على الجماعات المحلية وخاصة البلديات بتثمين أملاكها من خلال اعتماد سياسة محلية فاعلة تقوم على ما يلي:

- الجرد والإحصاء الدقيق لكافة الأملاك العقارية والمنقولة التي تحوزها الجماعات المحلية على إقليمها وحصرها، من عقارات، منقولات، أراضي، مقالع حجارة، مرامل... إلخ؛

- إعادة مراجعة وتقييم كافة الأسعار والتعريفات المطبقة على استغلال الأملاك المحلية العقارية والمنقولة لاسيما المحلات التجارية والمهنية... إلخ، وذلك من خلال اعتماد أسعار السوق الفعلية مثلها مثل الأملاك الخاصة للأفراد وليس الأسعار الرمزية المتعارف عليها<sup>2</sup> مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير المعمول بها في عملية التقييم كالأهمية والموقع والمساحة... إلخ، وذلك استنادا للتحويل الذي عرفته هذه الأملاك - لاسيما الأملاك المحلية الخاصة - من أملاك تؤدي وظيفة وخدمات عامة إلى أملاك ذات مردودية ومصدر تمويل فعال للجماعات المحلية؛

- القيام بحصر المستفيدين من الأملاك العقارية والمنقولة المملوكة للجماعات المحلية، وإعداد سجل عقاري بالتعاون مع المصالح المركزية واللامركزية المختصة، بهدف الوقوف على الأملاك المستغلة فعليا وإعادة تقييم عقود واستئجارها وأسعار استغلالها، وكذا استرجاع الأملاك غير المستغلة والمهملة من الأشخاص الحائزين المستأجرين لها<sup>3</sup>؛

- الاستغلال الأمثل للأماكن والمساحات التي تتوفر عليها الحظيرة العقارية للجماعات المحلية، تمهيدا لعرضها أمام الغير لشغلها واستغلالها مقابل أتاوى ومبالغ مالية مستحقة لميزانية الجماعة المحلية المعنية، كحظائر السيارات، مستودعات التخزين، محاشر السيارات، الأسواق... إلخ؛

- العمل على صيانة الأملاك بصفة دورية، والتأكد من صلاحيتها وجاهزيتها في كافة الأوقات بما يضمن تقديمها لخدمات نوعية، ومنح استغلالها أو استئجارها مقابل مبالغ مالية محترمة؛

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 361.

<sup>2</sup> - صبيحة محمدي، إصلاح المالية والجباية المحليتين وسبل تعزيزهما، مرجع سابق، ص 152 - 153.

<sup>3</sup> - سعاد عقون، المرجع السابق، ص 547.

- إزام الأطراف المستغلة للأملاك العقارية والمنقولة المحلية بضرورة الالتزام بكافة الشروط المتفق عليها عند بداية الاستغلال أو الاستئجار مع الجماعة المحلية المعنية، لاسيما من حيث دفع الأتاوى في الآجال المحددة، وكذا صيانة الأملاك والمحافظة عليها تحت طائلة سحب الاستغلال دون تعويض؛

- تشديد العقوبات المالية والجزائية على المتسببين في أعمال تخريب الأملاك العمومية المحلية؛

- عقلنة وترشيد عمليات استغلال الأملاك والثروات المحلية بانتهاج أسلوب الرشادة والشفافية والحكامه في التسيير والاستغلال، بما يكفل استمرارية صلاحيتها، واستمرارية الموارد المالية الناجمة عن توظيفها<sup>1</sup>.

**2- تفعيل الاقتراض:** يعد الاقتراض - القروض المحلية العامة- من الموارد المالية الخارجية التي أقرها المشرع للجماعات المحلية طبقا لنص المادة 170 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والمادة 151 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، غير أن ما يلاحظ من حيث الممارسة العملية أن هذا المورد مجمد ونادرا ما تلجأ بعض الجماعات المحلية إلى اللجوء إلى الاقتراض من المؤسسات المالية العمومية، وذلك نتيجة عدة عوامل أهمها تلك المرتبطة بالإجراءات المعقدة للاقتراض، وكذا عدم قدرة الجماعات المحلية وخاصة البلديات الفقيرة في غالب الأحيان من الوفاء بديون القروض الملقاة على عاتقها ومختلف الفوائد المترتبة عنها.

ونظرا لأهمية الاقتراض في النهوض بالتنمية المحلية، من خلال تمويل البرامج والمشاريع التنموية بصفة حصرية حسب ما ورد في أحكام المواد السالفة الذكر، وارتباطه بتمويل المشاريع الاستثمارية المنتجة للمداخيل على مستوى الجماعة المحلية، فإنه من الأجدر تفعيل هذا المورد من خلال العمل على ما يلي:

- تبسيط إجراءات اللجوء إلى الاقتراض بالنسبة للجماعات المحلية ومنحها الآجال الكافية والمريحة لتسديد الديون والفوائد المترتبة عن هذا الاقتراض، وذلك وفق رزنامة تسديد متفق عليها مسبقا تتم وفق أقساط سنوية تراعي الإمكانيات المالية للجماعات المحلية ووضعيتها ميزانياتها بحسب كل سنة مالية؛

- القضاء على العراقيل والبيروقراطية الإدارية التي يمكن أن تواجه الجماعات المحلية في حالات اللجوء للاقتراض، وتبسيط إجراءات الرقابة الوصائية المفروضة عليها بعد الاتفاق على التفاصيل المرتبطة بكيفيات الوفاء بالدين وبالآجال المحددة عند التسديد؛

<sup>1</sup> - إسماعيل فريجات، آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، جامعة الوادي، الجزائر، 2020، ص 640.

- مراعاة البنوك والمؤسسات المالية لمختلف الظروف المالية التي تعرفها الجماعات المحلية، والعمل على تخفيض نسبة الفوائد المترتبة على القروض أو إعفاءها منها، وبالتالي عدم معاملتها كأحد المتعاملين العاديين من الأفراد والشركات، على اعتبار أن الجماعات المحلية تهدف من وراء الاقتراض إلى تحقيق المنفعة العامة وإنجاز مشاريع تنموية مثمرة تعود بالفائدة على مواطنيها<sup>1</sup>.

### ثالثا: تفعيل آليات التضامن المالي بين الجماعات المحلية

يعد اللجوء إلى تحقيق التعاون والتضامن المالي بين الجماعات المحلية من التدابير المالية التي يمكن لهذه الهيئات تفعيلها فيما بينها، بهدف تقريب إيرادات الجماعات المحلية الغنية من إيرادات الجماعات المحلية الفقيرة، وإزالة الفوارق المالية والتنموية بينها، سواء كان ذلك بين البلديات والولايات على المستوى الوطني، أو بين بلديات الولاية الواحدة؛ وتبعاً لذلك فإن التضامن المالي بين الجماعات المحلية في الجزائر يكون وفق صنفين كما يلي:

**1- التضامن المالي المركزي بين البلديات والولايات:** يتم هذا التضامن المالي من خلال صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وقد تم تبنيه كسياسة وطنية للتضامن والتوزيع المتساوي لموارد الجماعات المحلية، ولحاولة تقليص الفوارق المالية والتنموية بينها<sup>2</sup>، بحيث تعتبر مساهمات هذا الصندوق من أهم الموارد المالية الموجهة لتمويل الميزانية المحلية سواء في مجال التسيير في إطار ما يسمى بالتخصيص الإجمالي للتسيير الذي يتحدد بنسبة 60 % من ميزانيته السنوية كإعانات التوزيع بالتساوي والإعانات الاستثنائية... إلخ، أو في مجال التجهيز والاستثمار في إطار ما يسمى بالتخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار الذي يتحدد بنسبة 40 % من هذه الميزانية<sup>3</sup> كتمويل البرامج والمشاريع التنموية... إلخ؛ غير أن ما يؤخذ على هذا التضامن المالي هو أنه ذو صبغة مركزية ويتم تحديد مختلف العمليات الممولة من طرف السلطة المركزية - وزارة الداخلية - دون إشراك الجماعات المحلية في إبداء مقترحاتها واحتياجاتها التمويلية من الصندوق، وأن الإعانات الممنوحة في إطاره تكون مخصصة وموجهة لتمويل مشاريع محددة لا يمكن تغيير وجهتها أو تحويلها إلى مشاريع أخرى<sup>4</sup>، كما أنه يتم تمويل نفس العمليات والبرامج على كافة البلديات والولايات دون مراعاة طبيعة وخصوصية كل منطقة ومتطلباتها الفعلية، فما يعد حاجة تنموية في بلدية أو ولاية ما قد

<sup>1</sup> - عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 171.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مرجع سابق، ص 2359.

<sup>3</sup> - انظر المواد 06 و 07 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه، المرجع السابق، ص 04.

<sup>4</sup> - عصام صياف، المرجع السابق، ص 974.

لا يعد كذلك في بلدية أو ولاية أخرى... إلخ؛ وفي هذا الصدد فإنه قصد تفعيل هذا التضامن المالي وإصلاح الصندوق نقترح ما يلي:

- ضرورة تحول نشاطات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من المركزية إلى اللامركزية، بهدف تقليص الاختلالات والفوارق التنموية بين الأقاليم خاصة في المناطق المعزولة والمحرومة، وذلك من خلال إنشاء حوالي ستة (06) فروع أو صناديق جهوية على المستوى الوطني بحسب عدد المناطق من حيث التصنيف في الجزائر، بحيث يشمل كل صندوق مجموعة من الولايات وبلدياتها تشترك من حيث الجهة والتصنيف، من أجل مراعاة إلى حد ما خصوصياتها ومتطلباتها ذات الأولوية؛

- تمكين الجماعات المحلية من المشاركة في تحديد برامج وعمليات التنمية الممولة من طرف الصندوق خاصة في مجال التجهيز والاستثمار، لكونها أدري باحتياجاتها ومتطلباتها التنموية الأساسية<sup>1</sup>.

**2- التضامن المالي اللامركزي بين البلديات:** هو ذلك التضامن المالي الذي يتم بين بلديات الولاية الواحدة والتي غالبا ما تشترك في نفس المقومات والطبيعة والخصائص الجغرافية بهدف تقريب إيرادات البلديات الغنية من إيرادات البلديات الفقيرة داخل الولاية، حيث تم استحداث هذا التضامن بموجب المادة 68 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 والتي تنص على أنه: "يمكن للبلديات التي تحوز موارد مالية معتبرة أن تمنح في إطار التضامن المالي المحلي بعد مداولة للمجلس الشعبي البلدي، إعانات لفائدة البلديات التابعة إلى نفس الولاية بواسطة ميزانية الولاية التي تنتمي إليها"؛ وبالتالي نجد أن المشرع قد أقر بموجب هذه المادة صورة جديدة لنظام التضامن المالي بين الجماعات المحلية ذو طبيعة لامركزية ودون تدخل السلطة المركزية، ويتم بين بلديات نفس الولاية في إطار ما يسمى بالتضامن المالي اللامركزي بين البلديات<sup>2</sup>؛ غير أن ما يؤخذ على هذا النوع من التضامن المالي أنه اختياري وليس إجباري، إذ يتيح للبلديات الغنية إمكانية تقديمها للإعانات المالية لفائدة بلدية أو بلديات فقيرة داخل نفس الولاية، وذلك مقارنة بالتضامن المالي المركزي الذي يكون إجباري في إطار صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، كما يؤخذ عليه أيضا صعوبة التحسيد من الناحية العملية ما جعله نادر الحدوث، على اعتبار أن غالبية البلديات لا تتوفر على موارد مالية معتبرة؛ وبهدف تفعيل هذا النوع من التضامن المالي نقترح اتخاذ التدابير التالية:

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أمودجا"، مرجع سابق، ص 2380 - 2381.

<sup>2</sup> - فطيمة الزهرة فيرم، التضامن المالي ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 04، جامعة الجلفة، الجزائر، 2020، ص 231.

- حث البلديات الغنية والتي تتوفر على أنشطة اقتصادية وصناعية ذات مصدر تمويل مهم لها، بإعانة ومساعدة البلديات الفقيرة والنائية التي تنعدم فيها هذه الأنشطة في إطار التضامن المالي، سواء كانت هذه الإعانة بتقديم مبالغ مالية أو بتقديم العتاد والوسائل لتمكينها من ممارسة مهامها كالمشاحنات والجرافات... إلخ؛
- تدخل الولاية وتحت إشرافها لتحسيد التضامن المالي بين البلديات لاسيما تلك المجاورة لبعضها البعض، من خلال إحصاء البلديات الغنية والبلديات الفقيرة داخل إقليمها، وتقريب الإيرادات ومختلف الخدمات فيما بينها.

### الفرع الثاني: تفعيل الاقتصاد المحلي

تشكل التنمية الاقتصادية المحلية من أبرز الانشغالات والاهتمامات الرئيسية للجماعات المحلية حاليا، كونها تمثل المحرك الرئيسي لترقية أي مجتمع وتنميته في مختلف المجالات، كما أن استهداف الجماعات المحلية تحقيق التنمية المستدامة لا يكون إلا بوجود تنمية محلية اقتصادية فعالة، باعتبارها أحد الأبعاد الرئيسية لهذا النوع من التنمية، وبالتالي فهي عملية تنموية شاملة ومتوازنة تتطلب إشراك كافة الفاعلين المحليين لتحقيقها، بما يكفل وضع تصور تقديري مستقبلي يشمل مختلف المتغيرات المؤثرة في الجماعات المحلية، وتتضمن الأهداف الواجب تحقيقها على المستوى المحلي<sup>1</sup>؛ الأمر الذي يتطلب بذل الجهود واتخاذ السبل الكفيل بتفعيلها في ظل الواقع المالي والتنموي للعديد من الجماعات المحلية في الجزائر، والتي تمثل أهمها في ترقية ودعم الاستثمار المحلي (أولا)، والتوجه نحو اعتماد نظام اقتصادي محلي جديد (ثانيا)، وكذا تفعيل عقد البوت (ثالثا).

### أولا: ترقية ودعم الاستثمار المحلي

يرتبط الاستثمار المحلي بالاحتياجات الهيكلية الرئيسية للجماعات المحلية خاصة في مجال البنى التحتية والنقل وتطوير التقنيات الحديثة خاصة على مستوى البلديات<sup>2</sup>، وبالتالي فإن التحول نحو تشجيع وترقية الاستثمار المحلي قد أضحى من أكثر الاهتمامات والأولويات لهذه الهيئات في مختلف السياسات والبرامج الموضوعية، وأبرز أدوارها الاقتصادية الجديدة، في ظل الأهمية التنموية والتمويلية المترتبة عن الاستثمار في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... إلخ، خاصة وأن زيادة حجم الموارد المالية وتعزيز الاستقلال المالي للجماعات المحلية لا يكون إلا بالبحث عن البدائل التمويلية في مقدمتها الاستثمارات المحلية المنتجة للثروة في ظل محدودية الموارد الذاتية وتخصيص الإعانات

<sup>1</sup> - عكاشة رزين، نظام الجماعات المحلية في الجزائر ودوره في تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 05، جامعة سعيدة، الجزائر، 2015، ص 418.

<sup>2</sup> - Franck Waserman, Les finances publiques, La Documentation française, France, 2018, sans page.

المركزية من جهة، وكذا التفاوت الكبير في الإمكانيات المادية والهياكل القاعدية الأساسية بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية المعزولة من جهة أخرى<sup>1</sup>؛ وعليه فإنه للتفصيل في الاستثمار المحلي يتعين تعريفه، ثم إبراز خصائصه، واستعراض أهم الآليات الكفيلة بتفعيله.

**1- تعريف الاستثمار المحلي:** يعرف الاستثمار بصفة عامة على أنه "توظيف الأموال المتاحة في أصول متنوعة للحصول على تدفقات مالية أكثر في المستقبل"، أو أنه "نشاط يقوم على التخلي عن مبالغ مالية في الحاضر مقابل الحصول على تلك الأموال ومختلف العائدات الناتجة عنها مستقبلا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية مع تحمل المخاطرة سواء كانت هذه الاستثمارات مادية أو غير مادية"<sup>2</sup>؛ أما الاستثمار المحلي فيعرف على أنه "مجموع العمليات التي تتضمن توظيف رؤوس الأموال وتنشيطها في إنجاز مشاريع إنتاجية ومشاريع الهياكل القاعدية على المستوى المحلي، سواء في مجال التنمية الاقتصادية كدعم المقاولاتية بإنجاز المشاريع المنتجة للمداخيل أو التي تشكل البنية التحتية كالطرق والتهيئة العمرانية... إلخ، أو في مجال التنمية الاجتماعية كالمشاريع الموجهة للتعليم والصحة... إلخ، أو في مجال الأنشطة الإنتاجية كالصناعة والفلاحة والخدمات... إلخ"؛ كما يعرف أيضا على أنه "إضافة طاقات إنتاجية جديدة إلى تلك الأصول الانتاجية الموجودة على المستوى المحلي، من خلال إنجاز وتشيد مشاريع استثمارية جديدة أو التوسع في مشاريع موجودة مسبقا"<sup>3</sup>.

**2- أهمية الاستثمار المحلي:** يرتبط الاستثمار المحلي من حيث أهميته بالعديد من المجالات الأساسية، سواء من الناحية التمويلية أو الاقتصادية أو الاجتماعية... إلخ، والتي يمكن إجمالها في العناصر التالية:

- التمويل الأمثل لميزانية الجماعات المحلية للقيام بمختلف مهامها سواء في مجال التسيير من خلال العائدات الجبائية وعائدات الممتلكات الناجمة عن توظيف المشاريع الاستثمارية، أو في مجال التجهيز والاستثمار من خلال توفير البنية التحتية الأساسية للجماعات المحلية؛

<sup>1</sup> - الحاج بن نوبة، المرجع السابق، ص 76.

<sup>2</sup> - حسبية عليوات، يوسف قاشي، سياسة الاستثمار في الجزائر - دراسة تحليلية تقييمية-، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 06، العدد 02، 2020، جامعة الشلف، الجزائر، ص ص 274-275.

<sup>3</sup> - عبد السلام عبد اللاوي، أمال بوبكر، دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار وخلق الثروة المحلية، مرجع سابق، ص 93.

- تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، من خلال توفير موارد مالية ذاتية وتقليل الاعتماد على الإعانات الحكومية، وكذا التقليل من مخاطر التمويل الأحادي للميزانية المترتب عن الإعانات الناجمة عن الجباية البترولية، وتنويع القاعدة الاقتصادية المحلية<sup>1</sup>؛

- خلق المرودية والإنتاجية على المستوى المحلي، من خلال وضع سياسة إنتاجية محلية تشمل مختلف السلع والخدمات، وكذا زيادة الطاقات الانتاجية لمختلف الأنشطة والصناعات القائمة؛

- تحقيق كافة الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية المرسومة على المستوى المحلي، وتحقيق النمو في كافة المجالات خلال مدة زمنية محددة<sup>2</sup>؛

- رفع المستوى المعيشي للأفراد والتقليل من حدة البطالة على المستوى المحلي، بتوفير فرص ومناصب شغل دائمة ومؤقتة لفائدة المواطنين، وبالتالي التقليل من الآفات الاجتماعية الناجمة عن انعدام التشغيل؛

- خلق حركية في مختلف القطاعات والأنشطة ذات الخدمات التي لها صلة بالمشاريع الاستثمارية، كخدمات النقل، والتجارة... إلخ، وإشباع الحاجات والمتطلبات الأساسية للمواطنين من السلع والخدمات<sup>3</sup>.

**3- آليات تفعيل الاستثمار المحلي:** نظرا لأهمية الاستثمار المحلي، وكذا الوضعية المالية والتنموية الصعبة التي تواجهها غالبية الجماعات المحلية وخاصة البلديات النائية والمعزولة، فإن هذه الهيئات مطالبة أكثر من أي وقت مضى بتشجيع وترقية الأنشطة الاستثمارية في إقليمها لاسيما تلك المنتجة للمداخيل والثروة، وذلك من خلال اتخاذ التدابير والسبل الملائمة، والتي نذكر أهمها فيما يلي:

- توفير مناخ استثماري محفز يقوم على تشجيع المستثمرين المحليين والأجانب والوطنيين واستقطابهم، من خلال مساعدتهم في تنفيذ وتجسيد مشاريعهم على المستوى المحلي واستخدام كافة الوسائل المتاحة لتحقيق ذلك؛

- التسويق لمختلف الإمكانيات الطبيعية والأثرية التي تزخر بها الجماعات المحلية سواء كانت ساحلية أو داخلية أو صحراوية، بهدف استقطاب الاستثمارات بحسب طبيعة كل منطقة، لاسيما الاستثمارات ذات الطابع الصناعي، وذات الطابع الفلاحي، وكذا ذات الطابع السياحي؛

<sup>1</sup> - راضية شيبوتي، الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية في ظل أزمة التمويل، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 30، العدد 03، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2019، ص 620.

<sup>2</sup> - يزيد تفرات، تونس صيد، سليمة بن زعمة، المرجع السابق، ص 61 - 62.

<sup>3</sup> - عبد السلام عبد اللاوي، آمال بوبكر، دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار وخلق الثروة المحلية، مرجع سابق، ص 94.

- محاربة البيروقراطية الإدارية ومختلف أشكال التعسف والفساد الإداري، من خلال تقديم التسهيلات وتبسيط الإجراءات الإدارية والتنظيمية وتسريعها في مجال قبول الاستثمارات وإنجازها، خاصة تلك المتضمنة مشاريع إنتاجية تتمتع بالجدية والأهمية التنموية<sup>1</sup>؛
- توفير وتسهيل إجراءات الحصول على العقار الموجه للاستثمار سواء كان هذا العقار صناعي أو فلاحي أو سياحي لاسيما في مناطق التوسع التي تشمل هذه المجالات؛
- دعم وتطوير البنية التحتية الأساسية على المستوى المحلي في مختلف القطاعات الحيوية للمساهمة في ترقية وجلب الاستثمارات؛
- التوجه نحو تحين النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالاستثمار من خلال توفير الضمانات التحفيزية المالية والمعنوية للمستثمرين؛
- التوجه نحو طرح المشاريع على المستوى المحلي للاستثمار بصيغة البوت (BOT)؛
- تسهيل وتخفيف إجراءات منح القروض البنكية الموجهة لتمويل المشاريع الاستثمارية والتمديد في آجال استحقاقها، وكذا التخفيض من نسب الفوائد المفروضة على هذه القروض البنكية<sup>2</sup>؛
- التحكم في المعلومات والمعطيات الاقتصادية والاجتماعية ذات الصلة بالمشاريع الاستثمارية المحلية، لاسيما المتعلقة منها بالوسائل والطاقت الانتاجية الكمية والتنوعية في مجال القطاع العام والخاص<sup>3</sup>.

### ثانيا: التوجه نحو اعتماد نظام اقتصاي جديد على المستوى المحلي

يرتكز تفعيل الاقتصاد المحلي وإصلاحه أيضا على رسم سياسة اقتصادية جديدة تنظم بموجبها كافة مقتضيات القطاع الاقتصادي المحلي، وذلك وفق مخطط يشمل كافة الجوانب الاقتصادية المحلية ويشرك كافة الفاعلين على المستوى المحلي، بحيث يتم من خلاله اعتماد الحلول التي من شأنها تفعيل هذا الاقتصاد، نذكر أهمها فيما يلي:

<sup>1</sup> - بسمة لعور، المرجع السابق، ص 176.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، الاستثمار السياحي كآلية لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مداخلة في إطار ملتقى دولي حول "سبل بناء وتعزيز الاقتصاد السياحي في الجزائر كبديل استراتيجي من بدائل التنمية المستدامة"، المنعقد بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية، وعلوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، يومي 17 و18 أكتوبر 2020، ص ص 13 - 14.

<sup>3</sup> - سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 339.

**1- تفعيل الأنشطة الإنتاجية المحلية:** تلعب هذه الأنشطة دورا رئيسيا في دعم التنمية الاقتصادية المحلية وما يترتب عليها من آثار إيجابية تمس التنمية الاجتماعية، كونها تمثل مصدر تمويل للجماعات المحلية والأفراد من جهة، ومجال لتحقيق الاكتفاء الذاتي من السلع والخدمات وتوفير مناصب الشغل من جهة أخرى، لاسيما تلك الأنشطة ذات الطابع الصناعي والفلاحي.

**أ- تشجيع وترقية الأنشطة الصناعية:** إن هيكلة وتفعيل الأنشطة الصناعية على المستوى المحلي يتطلب وجود إرادة وسياسة فعلية تقوم على إعادة بعث النسيج الصناعي المحلي، وذلك من خلال ما يلي<sup>1</sup>:

**- إنشاء ودعم المؤسسات العمومية الصناعية الصغيرة والمتوسطة:** ذلك أن النهوض بالتنمية الصناعية المحلية يقوم أساسا على وجود مؤسسات صناعية صغيرة ومتوسطة تتضمن مشاريع إنتاج مختلفة، وترتكز على الصناعات التقليدية والمهارات الحرفية التي تطبع خصوصيات كل منطقة وتتميز بها كل جماعة محلية، مما يترتب عليها توفير فرص عمل دائمة، وتنشيط باقي القطاعات المتصلة لاسيما السياحة، والتجارة... إلخ.

**- تركيز الأنشطة الصناعية في المناطق الداخلية والجنوبية:** على اعتبار أن غالبية الجماعات المحلية ولاسيما البلديات التي تشهد وضعية مالية صعبة وتعاني من محدودية الموارد الذاتية هي في الأغلب بلديات ريفية ونائية ناتجة عن مختلف التقسيمات الإقليمية في الدولة، وبالتالي فإنه من المستحسن وضع سياسات تنموية قائمة على تفعيل الأنشطة الصناعية الانتاجية في المناطق الواقعة في إقليم البلديات العاجزة ماليا، ووضع سياسة توطين صناعي في هذه المناطق من خلال تقديم التسهيلات والتحفيزات المالية والقانونية، وكذا مختلف الامتيازات الممنوحة للمؤسسات التي تقع مقرات إنتاجها بها، بما في ذلك تخصيص مساعدات مالية واجتماعية تتعلق بعمالها، وذلك بهدف إنعاش المناطق المعزولة وتقريبها من المحيط الحضري، وكذا تخفيف الضغط على المدن الشمالية والساحلية، والقضاء على الاكتظاظ والتلوث البيئي ومختلف التداعيات الاجتماعية المترتبة بتدهور الوضع الاجتماعي.

**ب- تشجيع وترقية الأنشطة الفلاحية:** لقد أصبح القطاع الفلاحي يمثل الرهان الأساسي لضمان التنمية الوطنية والمحلية على حد سواء، في ظل التوجه القائم على تحقيق الاكتفاء الذاتي الذي يكفل الحفاظ على الموارد المالية وعدم تخصيصها لتغطية المنتجات الفلاحية، وكذا في توفير الموارد المالية نتيجة تسويق هذه المنتجات، حيث شهدت التنمية الفلاحية إهمالا خلال العقود الماضية وذلك نتيجة التوجه نحو تسطير المخططات التنموية التي ارتكزت على التنمية

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 143 - 144.

والاستثمارات الصناعية والبنى التحتية في مقابل إهمال الفلاحة والاستثمارات المرتبطة بها<sup>1</sup>؛ وبالتالي فإن الإمكانيات الطبيعية التي تزخر بها الجماعات المحلية في الجزائر من موارد مائية وغابية وأراضي فلاحية... إلخ، يجعل منها فاعل أساسي في النهوض بالتنمية الفلاحية ومختلف الأنشطة المرتبطة بها كالثروة الحيوانية، والصناعات الغذائية وغيرها، وذلك من خلال اتخاذ التدابير اللازمة للنهوض بهذه الأنشطة وتشجيع المستثمرين في هذا المجال، وكذا مجرد واستصلاح الأراضي الفلاحية التي تملكها ملكية خاصة ومنحها في إطار الامتياز للمستثمرين الراغبين في استثمارها.

**2- تفعيل دور القطاع الخاص:** يشكل القطاع الخاص حاليا الشريك المثالي للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية عموما والتنمية المحلية الاقتصادية خصوصا، الأمر الذي يتطلب إشراك هذا القطاع في برامج التنمية من خلال فسح المجال أما الخواص والتحول نحو نظام الخصخصة في بعض المرافق والخدمات، لما له من دور إيجابي في تخفيف الضغط عن الجماعات المحلية في التسيير، وفي توفير موارد مالية لهذه الوحدات من طرف القطاع الخاص نتيجة استغلال بعض مرافقها، والذي يتكفل بدوره في صيانتها والمحافظة عليها، وذلك من خلال العمل على ما يلي<sup>2</sup>:

- التوجه نحو الخصخصة الجزئية لبعض القطاعات الإنتاجية الراكدة، بهدف منح الحرية للقطاع الخاص في التسيير والإنتاج من جهة، والمحافظة على سلطة الجماعات المحلية في ملكية هذه القطاعات ومباشرة حق الرقابة والإشراف عليها حفاظا على المصلحة العامة من جهة أخرى؛

- تهيئة المناخ المناسب لتدخل القطاع الخاص في مختلف القطاعات الاقتصادية والصناعية والخدماتية على المستوى المحلي، بما يكفل خلق بيئة اقتصادية مناسبة وإيجاد سوق تنافسية للقطاع العام؛

- تقديم التسهيلات للقطاع الخاص من أجل الاستثمار، وذلك بتبسيط إجراءات الحصول على القروض وكيفيات تسديدها، وإزالة العقبات الإدارية التي يواجهها؛

**3- إنشاء صندوق للتنمية المحلية الاقتصادية:** يتم ذلك من خلال إنشاء صندوق وطني خاص بالتنمية الاقتصادية للجماعات المحلية، والذي من شأنه ضمان تنمية محلية اقتصادية ناجحة وفعالة، إذ يشكل هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري من الناحية القانونية، وتتحصر مهامه في تمويل ودعم البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي، ويكون تمويله مشترك بين الدولة والجماعات المحلية وكذا المستثمرين العموميين والخواص؛ في حين تكمن أهميته أساسا في إعانة الدولة والجماعات المحلية على حد سواء، وذلك بالتقليص من الإعانات المركزية

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 14.

<sup>2</sup> - بسمة لعور، المرجع السابق، ص 177.

الممنوحة للجماعات المحلية في مجال التجهيز والاستثمار، وكذا توفير موارد مالية لهذه الهيئات لتمويل إنجاز برامج ومشاريع التنمية، لاسيما بالنسبة للبلديات الفقيرة والمحرومة الواجب ترقيةها وفك العزلة عنها<sup>1</sup>.

### ثالثا: تفعيل عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (البوت - BOT)

تعتبر مشاريع البنية التحتية عصب الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، والدافع الرئيسي لنجاح الخطط والبرامج التنموية، إلا أنه بالنظر لضخامة تكلفة هذه المشاريع وعدم قدرة الميزانية العامة على تمويلها<sup>2</sup>، فقد أضحت عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية التي تعرف اختصارا بالبوت (BOT)<sup>3</sup> من أهم العقود المستحدثة في مجال الإستثمار وإدارة المرافق العامة التي تلجأ إليها العديد من الدول خاصة النامية منها التي تعاني صعوبات من حيث الإمكانيات الكفيلة بإنجاز المرافق العامة الأساسية والحيوية التي تشكل البنية التحتية، إذ تقوم هذه العقود من خلال عقد شراكة مع القطاع الخاص للتكفل بإنشاء وتشغيل هذا النوع من المرافق مقابل استغلالها لفترة زمنية محددة وإعادة نقل ملكيتها للدولة<sup>4</sup>.

**1- تعريف عقد البوت (BOT):** لقد وردت العديد من التعاريف المتعلقة بعقد البوت (BOT)، سواء كانت فقهية أو صادرة عن هيئات رسمية نذكر أهمها فيما يلي:

- التعريف الوارد عن "منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (unido)" على أن عقد البوت هو "اتفاق تعاقدي بين الدولة وأحد الأشخاص من القطاع الخاص الذي يتولى إنشاء أحد المرافق الأساسية في الدولة وتشغيله وصيانته خلال مدة زمنية معينة يسمح له خلالها بفرض رسوم مناسبة على المنتفعين من خدمات هذا المرفق، مع الالتزام بنقل ملكية المرفق إلى الدولة وهو في حالة صالحة للاستغلال في نهاية المدة الزمنية المتفق عليها في العقد"؛

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 159.

<sup>2</sup> - عبد القادر باية، الوجيز في العقود الإدارية على ضوء التشريع الجزائري، مكتبة الدراسات للنشر والتوزيع، سلطنة عمان، 2022، ص 119.

<sup>3</sup> - يمثل مصطلح "البوت-BOT" اختصارا لثلاث كلمات باللغة الإنجليزية كما يلي: حرف (B) اختصار للمصطلح (Build) ويعني البناء والتشييد، وحرف (O) اختصار لمصطلح (Operator) ويعني التشغيل، وحرف (T) اختصار لمصطلح (Transfer) ويعني النقل والتحويل، وقد تم تعريفه في بعض المراجع الأجنبية كما يلي:

" B.O.T is the terminology for a model or structure that uses private investment to under take the infrastructure development that has historically been the preserve of the public sector".

ينظر في ذلك: العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجديد الجامعي، الجزائر، 2016، ص 80.

<sup>4</sup> - عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، نظام البوت (B.O.T) كآلية تعاقدية مستحدثة في مجال الإستثمار وإدارة المرافق العامة، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 04، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2020، ص 77.

- كما يعرف على أنه "ذلك العقد الذي تمنح بموجبه الدولة إلى القطاع الخاص - شركة المشروع- حق امتياز يتضمن بناء وتشغيل مشروع ما في مجال البنية التحتية وإدارته خلال فترة الإمتياز المتفق عليها، على أن تنتقل الملكية إلى الدولة مانحة الإمتياز بعد انتهاء المدة المحددة التي يتم خلالها استرداد رأس مال المستثمر وتحقيق معدل ربح مناسب"<sup>1</sup>.  
ومن جانبنا، نعرف عقد البوت (BOT) على أنه "اتفاق بين الدولة وأحد الأشخاص من القطاع الخاص، يلتزم بموجبه هذا الأخير بتشييد وتشغيل أحد المرافق العامة الأساسية خلال مدة زمنية معينة متفق عليها يتحصل خلالها على أرباح نتيجة الرسوم المفروضة على المنتفعين، ثم نقل ملكيته إلى الدولة بعد انتهاء هذه المدة مع ضمان صلاحية المرفق للاستعمال والاستغلال".

**2- أهمية عقد البوت (BOT):** يترتب على اعتماد عقد البوت (BOT) كآلية للشراكة مع القطاع الخاص في مجال الاستثمار وإنجاز وتشغيل المرافق العامة خاصة على المستوى المحلي أهمية بالغة تظهر فيما يلي:

- المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، من خلال إنجاز المرافق العامة الحيوية التي تشكل البنية التحتية الأساسية؛
- تخفيف العبء المالي للدولة والمساهمة في التقليل من نفقات التجهيز في ميزانيتها كون المستثمر - شركة المشروع- هو الطرف المكلف بعمليات تشييد المرافق العامة وتشغيلها؛
- المساهمة في نقل التقنيات التكنولوجية الحديثة والقدرات التقنية والفنية المتعلقة بإنجاز وتشغيل المرافق العامة وصيانتها في مختلف المجالات؛
- تأهيل اليد العاملة المحلية من خلال الإحتكاك بالكفاءات الأجنبية المؤهلة في مختلف التقنيات<sup>2</sup>.

وانطلاقا من ذلك، فإن تفعيل عقد البوت (BOT) على مستوى الجماعات المحلية يعد من الحلول المثلى للمساهمة في تمويل وإنجاز برامج ومشاريع التنمية المحلية المستدامة في كافة المجالات كالطرق، الكهرباء، السكك الحديدية، الموانئ... إلخ، وذلك في ظل الوضعية المالية الصعبة التي تشهدها غالبية الجماعات المحلية ومحدودية مواردها المالية؛ وعليه يمكن للجماعات المحلية - البلدية والولاية- الحلول محل الدولة كطرف في هذا العقد والدخول في شراكة

<sup>1</sup> عبد القادر مطاي، أمال بن صالح، الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنى التحتية - نظام البوت BOT نموذجاً-، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، المجلد 01، العدد 02، جامعة المسيلة، الجزائر، 2017، ص 162 .

<sup>2</sup> عبد الجليل دلاي، عبد القادر باية، نظام البوت (B.O.T) كآلية تعاقدية مستحدثة في مجال الإستثمار وإدارة المرافق العامة، مرجع سابق، ص ص 90 - 91.

مع القطاع الخاص في إطار الامتياز بموجب البوت (BOT) لإنشاء وتشغيل المرافق العامة المحلية التي تشكل البنية التحتية وذات الأهمية التنموية كالمطرق والجمعات الصناعية والمركبات السياحية... إلخ بحسب طبيعة وخصوصية المناطق التي تشملها الأقاليم المحلية<sup>1</sup>، وذلك مقابل استغلالها والاستفادة من عائداتها خلال فترة زمنية متفق عليها في العقد تنتهي بنقل ملكيتها إلى الجماعة المحلية المعنية وهي صالحة للاستعمال والاستغلال.

ومن خلال التطرق لتطبيقات عقد البوت (BOT) في الجزائر من الناحية العملية، يتضح جليا أن هذا العقد يسلك اتجاه مختلف عن ذلك المتعارف عليه، لاسيما من حيث المساهمة المعتبرة للدولة في تمويل هذه المشاريع سواء من خلال أموالها الخاصة التي تقدمها لشركة المشروع أو من خلال القروض الممنوحة من البنوك العامة، وهو ما يعتبر من التطبيقات الخاطئة لعقد البوت (BOT) كونه لا يتوافق مع الفلسفة التمويلية التي تم استحداث وصياغة هذا النوع من العقود من أجلها، والتي تقوم على تحمل المستثمر أو شركة المشروع لتكاليف إنجاز وتشغيل المشروع<sup>2</sup>.

وعلى الرغم من أن تحفظ الدولة على اعتماد عقد البوت (BOT) بصفة مطلقة قد تعتبر كوسيلة لضمان سيادة الدولة وسلطانها على المرافق العامة محل عقد البوت بالنظر لأهميتها الحيوية والاستراتيجية، إلا أنه من المستحسن تفعيل التعاقد بأسلوب البوت لإنجاز وتشغيل المرافق العامة بكفاءة وفعالية خاصة على مستوى الجماعات المحلية التي تفتقر للإمكانات الكفيلة بتمويل إنجاز البرامج والمشاريع التنموية، وذلك من خلال العمل على ما يلي:

- توفير الأساس القانوني لعقد البوت (BOT) في الجزائر، من خلال النص عليه صراحة كأسلوب للتعاقد في مجال إنشاء وتشغيل المرافق العامة أو المبادرة بسن قانون يتضمن تنظيم هذا النوع من العقود؛
- تشجيع وتخفيف المستثمرين المحليين والأجانب على استغلال رؤوس أموالهم واستثمارها في إنجاز وتشغيل المرافق العامة ذات الطبيعة الحيوية والتنموية، وذلك من خلال تقديم التسهيلات وتبسيط الإجراءات الإدارية وتوفير الضمانات القانونية بما يكفل حماية استثماراتهم من التأميم والمصادرة خلال فترة التشغيل والاستغلال؛
- فتح المجال أمام الجماعات المحلية لإبرام عقود البوت (BOT) في إطار الشراكة مع القطاع الخاص لتمويل إنجاز مرافق البنية التحتية الأساسية وتشغيلها خلال فترة زمنية معينة؛

<sup>1</sup> - العربي غويبي، المرجع السابق، ص 78.

<sup>2</sup> - Zohir AMMARI, Souhil GUEMMAZ, Le financement des project en Algerie a travers le mode BOT, cas du dossier dessalement de l'eau de mer, Revue Académique des étude Humaines et Sociales, Vol 10, N° 02, Université de Chlef, Algérie, 2018, p 37.

- تعزيز سلطة الدولة والجماعات المحلية - باعتبارها أحد أطراف العقد حسب الحالة- في الاشراف والرقابة على المشاريع المنجزة في إطار عقود البوت (BOT)، وذلك في مختلف المراحل لضمان حسن التنفيذ وكذا صلاحية المرافق العامة المنجزة للاستغلال عند التسليم ونقل الملكية.

## المطلب الثاني

### سبل التفعيل القانونية والتنظيمية

لا تتوقف عملية تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة على اتخاذ التدابير اللازمة للنهوض بالجوانب المالية والاقتصادية لهذه الهيئات فقط، بل تتطلب أيضا اتخاذ العديد من التدابير وإيجاد الحلول الكفيلة بتفعيل هذا الدور على المستوى المحلي، وذلك من الناحية القانونية من خلال إعادة النظر في مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بالجماعات المحلية والدور المنوط بها في تحقيق التنمية المستدامة سواء من حيث تنظيمها والصلاحيات المخولة لها أو من حيث الوسائل والأدوات التي تحوزها، وكذا من الناحية التنظيمية من خلال العمل على تنشيط وترقية الجوانب التنظيمية لهذه الهيئات في مختلف المجالات؛ وللتفصيل في ذلك سنتطرق إلى تحديد سبل التفعيل القانونية (الفرع الأول)، ثم إلى سبل التفعيل التنظيمية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: سبل التفعيل القانونية

يقصد بها مجموع الإجراءات المتخذة والحلول المقترحة فيما يخص النصوص القانونية ذات الصلة بالجماعات المحلية بصفة مباشرة أو غير مباشرة، والتي من شأنها إصلاح هذه الهيئات وتفعيل دورها في تحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية على المستوى المحلي، سواء كانت هذه الحلول متعلقة بنظام الجماعات المحلية أو بموضوع التنمية المستدامة أو بالصلاحيات المكفولة للجماعات المحلية والوسائل المتوفرة لديها للتدخل في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لهذه التنمية؛ وتبعاً لذلك فإنه يمكن إبراز السبل بحسب التدرج القانوني من حيث النصوص الدستورية (أولاً)، والتشريعية (ثانياً)، وكذا التنظيمية (ثالثاً).

### أولاً: من حيث النصوص الدستورية

نظراً لأهمية ومكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري والسياسي الجزائري باعتبارها أقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية، وأهمية الدور التنموي المنوط بها على المستوى المحلي من جهة، وكذا أهمية التنمية المستدامة

كتوجه حديث في الدولة من جهة أخرى، فإنه يتعين خصّها بمعالجة دستورية تتناسب وهذه الأهمية والمكانة، وذلك من خلال ما يلي:

- تعزيز المعالجة الدستورية للجماعات المحلية ومنحها ضمانات دستورية تكفل لها استقلالية أكبر في تسيير الشؤون المحلية وممارسة صلاحياتها التنموية سواء من الناحية الإدارية أو المالية؛
- خص الجماعات المحلية بفصل خاص في الدستور يتضمن تنظيمها وإبراز الخطوط العريضة لمهامها ومجالات تدخلها في تسيير الشؤون المحلية في إطار وحدة الدولة<sup>1</sup>؛
- الاهتمام بالتنظيم الدستوري لدور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، استنادا للمبدأ القاضي أن المصلحة الوطنية هي مجموع المصالح المحلية؛
- النص بصفة صريحة على التنمية المستدامة وتكريسها دستوريا، وعدم الاكتفاء بالإشارة لها في ديباجة الدستور والتطرق لها بصفة ضمنية في آخر تعديل للدستور سنة 2020، وذلك في ظل التكريس التشريعي لها في العديد من النصوص التشريعية الصادرة منذ بداية الألفية الجديدة.

### ثانيا: من حيث النصوص التشريعية

إضافة إلى المعالجة الدستورية، تلعب المعالجة التشريعية دورا هاما في تفعيل الدور المنوط بالجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، لاسيما من حيث ضمان التوازن بين مختلف الصلاحيات والمهام التنموية الموكلة للجماعات المحلية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية من جهة، وبين الوسائل الكفيلة بممارسة هذه الصلاحيات والمهام من جهة أخرى، سواء كانت هذه المعالجة بموجب النصوص التشريعية النازمة للبلدية أو الولاية، أو بموجب النصوص التشريعية ذات الصلة بتدخل الجماعات المحلية في أحد المجالات التي تندرج ضمن صلاحياتها، وفي هذا الإطار نقترح ما يلي:

- إعادة النظر في النصوص التشريعية النازمة للجماعات المحلية ونخص بالذكر القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وذلك بهدف مواكبة التعديلات والتغييرات الاقتصادية والسياسية الطارئة، لاسيما تلك الواردة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي أخذ بمصطلح الجماعات المحلية بدل مصطلح الجماعات الإقليمية، وكذا لإعادة تنظيم بعض العناصر المرتبطة بهذه الهيئات في العديد من المجالات، ونذكر على

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 360.

سبيل المثال الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي تم تغيير تسميته سنة 2014 إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية... إلخ؛

- تعزيز الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية بموجب النصوص التشريعية النازمة لها في إطار وحدة الدولة وعدم الخروج عن سياستها العامة، وذلك من خلال التخفيف من شدة الرقابة الوصائية التي تخضع لها<sup>1</sup>، وعلى اختياراتها المحلية لاسيما في مجال التنمية، وذلك بغرض منح المجالس المحلية المنتخبة قدر من الحرية للمبادرة واقتراح البرامج والمشاريع التنموية كونها الأدرى باحتياجاتها المحلية؛

- خص بعض البلديات بأنظمة قانونية خاصة تراعي طبيعتها وخصوصياتها الجغرافية (فلاحية، صناعية، ساحلية، صحراوية... إلخ)، ومختلف الإمكانيات المادية والبشرية التي تتوفر عليها بهدف ترقيةها وتفعيل قدراتها المحلية وأدوارها التنموية؛ تطبيقا لما ذهب إليه المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 في الفقرة الثالثة من نص المادة 17 التي تنص على أنه: "بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة"، وذلك في انتظار كفاءات تنظيم وتجهيز هذه الفقرة بموجب التشريع والتنظيم؛

- التوجه نحو اعتماد التنمية المستدامة كخيار استراتيجي تنموي على المستوى المحلي، والنص عليها صراحة في المنظومة القانونية للجماعات المحلية، وذلك من خلال إعادة ضبط وتكييف النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالبلدية والولاية بما يكفل تفعيل وترقية دورها في تحقيق أهداف هذه التنمية على المستوى المحلي؛

- التوجه نحو استحداث تشريع خاص بتنظيم مالية الجماعات المحلية سواء من حيث الإيرادات والنفقات، بهدف تعزيز الاستقلالية المالية لهذه الهيئات ومنحها الحرية في تحديد الاحتياجات والمتطلبات التنموية الواجب تمويلها في أقاليمها المحلية، وكذا لتفعيل الموارد المالية الذاتية لها لاسيما تلك المتعلقة بالضرائب والرسوم وعائدات الأملاك؛

- إعادة تهيئة وضبط النصوص القانونية الخاصة بالاستثمار وضمان استقرارها، بما يكفل تشجيع الاستثمار المحلي ووضع الآليات الكفيلة بتفعيل دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، باعتباره أحد البدائل التمويلية المثلى لتحقيق الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للتنمية المستدامة؛

<sup>1</sup> - هادية بن مهدي، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 01، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2020، ص 159.

- إعادة تحيين وضبط النصوص القانونية الخاصة بالبيئة بما يكفل تعزيز دور الجماعات في حماية البيئة والمحافظة على عناصرها الطبيعية ، باعتبارها أحد أهم المتطلبات الرئيسية لضمان التنمية المستدامة على المستوى المحلي؛
- إصلاح قانون الانتخابات من خلال وضع شروط ترشح تفرض مستوى تعليمي معين للترشح على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، بما يكفل وصول كفاءات وإطارات لها القدرة على التخطيط والتسيير الأمثل للشؤون المحلية والتنمية، والقدرة على فهم النصوص وتطبيقها<sup>1</sup>.

### ثالثا: من حيث النصوص التنظيمية

إضافة إلى النصوص الدستورية والتشريعية، فإن الجماعات المحلية تخضع أيضا إلى العديد من النصوص التنظيمية لاسيما من حيث الصلاحيات والتدخلات المخولة لها في مختلف المجالات التنموية الاقتصادية والاجتماعية... إلخ، والبيئية، وكذا في ترقية وتطوير مختلف القطاعات الحيوية في أقاليمها المحلية؛ ونظرا لأهمية الدور التنفيذي لهذه النصوص في تحديد مختلف الصلاحيات والمهام التنموية للبلدية والولاية على المستوى المحلي، وفي تطبيق النصوص التشريعية النازمة للجماعات المحلية أو لأحد مجالات تدخل هذه الهيئات، نقترح ما يلي:

- إعادة تحيين كافة المراسيم الصادرة سنة 1981، والتي تتعلق بتحديد اختصاصات البلدية والولاية وصلاحياتهما في مختلف المجالات التنموية على المستوى المحلي، كالتربية والتعليم، الصحة، الصناعة، الفلاحة، الشباب والرياضة، المنشآت القاعدية... إلخ، وذلك بما يكفل مسايرة التوجه السياسي والاقتصادي المعتمد في الدولة منذ دستور 1989 والقائم على الانفتاح السياسي والنظام الليبرالي، على اعتبار أن هذه المراسيم صدرت في ظل التوجه الاشتراكي ووحدة الحزب الحاكم آنذاك، وهو ما نستشفه من تأثر وارتباط مضمونها بهذا التوجه؛

- إصدار التنظيمات الخاصة بتطبيق مواد النصوص التشريعية المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية وعدم إغفالها، على اعتبار العديد من هذه المواد قد تم إحالة تطبيقها وسريان مضمونها إلى التنظيم (المراسيم التنفيذية).

### الفرع الثاني: سبل التفعيل التنظيمية

إلى جانب التدابير القانونية السالفة الذكر، فإن تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي يتطلب أيضا البحث عن السبل وإيجاد الحلول ذات الطابع التنظيمي لكل ما يتعلق بهذا الدور ومدى نجاعته، لاسيما في ظل فشل العديد من السياسات والبرامج التنموية نتيجة ضعف ومحدودية الجوانب التنظيمية لدى

<sup>1</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 360.

الجماعات المحلية، وفي هذا الإطار فإن نجاح وفعالية استراتيجية التنمية المحلية المستدامة يتطلب الأخذ بعين الاعتبار تحقيق التوازن على مستوى الصلاحيات التنموية المخولة لهذه الهيئات (أولاً)، وتفعيل عمليات الرقابة عليها (ثانياً)، وكذا تنمية الجوانب الاجتماعية المحلية (ثالثاً)، بالإضافة إلى التوجه نحو عصنة الخدمات العمومية المحلية (رابعاً).

### أولاً: تحقيق التوازن على مستوى الصلاحيات التنموية للجماعات المحلية

بعد استقراء النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها ذات الصلة بالصلاحيات والتدخلات التنموية للجماعات المحلية والتي سبق ذكرها، نلاحظ اتساع وتشعب هذه الصلاحيات والتدخلات لتشمل كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، والتي لا تتناسب غالباً مع القدرات والإمكانات المالية والمادية والبشرية للعديد من البلديات والولايات لاسيما تلك النائية والفقيرة منها، مما يؤدي إلى تغييب معظمها وإهمال ممارستها وبالتالي فشل وقصور غالبية المهام التنموية الموكلة للجماعات المحلية في ظل محدودية وسائل ممارستها وتجسيدها خاصة من الناحية التمويلية؛ وعليه أصبح من الضروري إعادة النظر في ذلك من خلال العمل على ما يلي:

- تحقيق التوازن والتناسب بين الصلاحيات والمهام التنموية الموكلة للجماعات المحلية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وبين الوسائل المالية والمادية والبشرية الكفيلة بممارستها على المستوى المحلي، وذلك من خلال تحين النصوص القانونية النازمة للجماعات المحلية أو ذات الصلة بها فيما يخص إقرار هذه الصلاحيات والمهام، لاسيما القانون المتعلق بالبلدية والقانون المتعلق بالولاية؛

- تحديد كل من دور الدولة ودور الجماعات المحلية على المستوى المحلي لاسيما فيما يتعلق بتسيير الشؤون المحلية، وكذا إعداد وتنفيذ القرارات التنموية ومتابعة تنفيذها، وذلك من خلال إعادة تنظيم صلاحيات ومهام كل من الدولة والجماعات المحلية، في ظل وجود متطلبات وانشغالات محلية أساسية تتطلب السرعة في تلبيتها دون انتظار تدخل السلطة المركزية<sup>1</sup>؛

- تحقيق التوازن الجهوي بين الأقاليم المحلية من حيث التنمية، باعتباره أحد المقومات الأساسية لنجاح برامج التنمية المحلية والوطنية، في ظل التباين من حيث برامج ومشاريع التنمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم في الدولة، والذي أنتج وجود جماعات محلية حضرية وأخرى ريفية نائية، وكذا ولايات وبلديات غنية تتوفر على موارد مالية ذاتية معتبرة نتيجة الأنشطة الاقتصادية والانتاجية التي تتوفر عليها، في مقابل ولايات وبلديات فقيرة تعتمد في تمويلها بالدرجة الأولى على إعانات ومساعدات الدولة نتيجة محدودية مواردها الذاتية وقلة مصادر التمويل في

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص 148.

أقاليمها، مما أدى إلى وجود اختلال في هذا التوازن وإفراز مناطق تتوفر على كافة متطلبات الحياة الضرورية من بنى تحتية ومرافق وهيئة وخدمات... إلخ، ومناطق أخرى تفتقر لهذا النوع من المتطلبات، على الرغم من محاولات الإصلاح السابقة والتي باءت معظمها بالفشل<sup>1</sup>.

### ثانيا: تفعيل عمليات الرقابة على الجماعات المحلية

قصد ضمان التسيير الأمثل للشؤون المحلية وكذا الإعداد والتنفيذ الأحسن لمختلف البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلية بما يكفل نجاحها وفعاليتها، يتعين أن تخضع الجماعات المحلية - البلدية والولاية - في ممارسة المهام المنوطة بها سواء في مجال التسيير أو في مجال التجهيز والاستثمار إلى رقابة دورية على اختلاف مصدرها وطبيعتها والجهة المكلفة بمباشرتها، وتفعيل العمليات الرقابية لاسيما على البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي، وتطوير آليات ممارستها وتوفير مختلف الوسائل المادية والبشرية الضرورية للأجهزة الرقابية، سواء كانت هذه الرقابة إدارية أو مالية أو إعلامية أو شعبية.

**1- الرقابة الإدارية:** تتخذ الرقابة الإدارية على مستوى الجماعات المحلية عدة صور، يمكن تصنيفها إلى رقابة إدارية داخلية ورقابة إدارية خارجية.

**أ- الرقابة الإدارية الداخلية:** تتم هذه الرقابة على مستوى البلدية والولاية ويمارسها المسؤولون المكلفون بتسييرها بصفة آلية ودورية عبر كافة المصالح لهذه الهيئات، وهي ما يطلق عليها أيضا "بالرقابة الإدارية الرئاسية" التي تتقرر على أساس التدرج في السلم الإداري ويمارسها المسؤول الإداري بصفة آلية على الموظفين الموضوعين تحت سلطته السلمية مباشرة، وهي عبارة عن اختصاص وسلطة يمنحها القانون للرئيس أو المسؤول الإداري على مستوى الجماعة المحلية المعنية للحفاظ على المصلحة العامة المحلية، ويتولاها بصفة أساسية رئيس المجلس الشعبي البلدي اتجاه الموظفين والمستخدمين على مستوى البلدية، والوالي اتجاه الموظفين والمستخدمين على مستوى الولاية، على أن تتخذ هذه الرقابة شكلين وهما الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال<sup>2</sup>.

وغالبا ما يتولى هذا النوع من الرقابة بصفة فعلية الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، وكذا الأمين العام للولاية تحت سلطة الوالي بالنسبة للولاية، بهدف الوقوف على مدى ممارسة

<sup>1</sup> - عبد الكريم بيسار، نور الدين بلقيل، استراتيجيات تفعيل التنمية المحلية في ظل الإصلاحات والدور الجديد للجماعات المحلية بالجزائر، مجلة البحوث الإدارية والاقتصادية، المجلد 03، العدد 06، جامعة المسيلة، الجزائر، 2019، ص 10.

<sup>2</sup> - منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 09، العدد 04، جامعة قلمة، الجزائر، 2015، ص 386 - 388.

مختلف المصالح الإدارية والتقنية لمهامها وتقديمها للخدمات العمومية المطلوبة؛ وقد تم تعميم هذه الرقابة لمراعاة موارد هذه الهيئات من الناحية المالية والبشرية، ومطابقة الأهداف المرسومة مع النتائج المتحصل عليها لاسيما في مجال التنمية، باعتبارها أداة لرصد وتوجيه السياسات العامة المحلية، وكذا وسيلة اتصال للمسؤولين المحليين المنتخبين قصد بتعزيز الشفافية والحوار مع مستخدمي الخدمات العمومية المحلية<sup>1</sup>.

**ب- الرقابة الإدارية الخارجية:** بخلاف الرقابة الإدارية الداخلية، فإن هذه الرقابة تمارسها هيئات وسلطات خارجية لا تنتمي لنفس البلدية أو الولاية، وغالبا ما تكون هذه الرقابة وصائية تمارسها السلطات الوصية على الجماعات المحلية، وعلى الرغم من أن هذه الرقابة تشكل أحد المعوقات الإدارية للجماعات المحلية والماسة باستقلاليتها الإدارية في ممارسة مهامها، إلا أن إقرارها كوسيلة قانونية لمراقبة هذه الهيئات عند ممارسة المهام الموكلة لها هو حماية المصلحة العامة وتفادي خروجها عن النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها وعن السياسة العامة المرسومة في الدولة ووحدها؛ وتظهر السلطة الوصية المخول لها تولي هذه الرقابة في الوالي بالنسبة للبلدية، والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للولاية، في حين تتخذ الرقابة الإدارية الوصائية عدة أشكال بحيث تقع على المجالس المحلية المنتخبة، وعلى أعضاءها وأعمالها طبقا لأحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

**2- الرقابة المالية:** لا شك أن للرقابة المالية على الجماعات المحلية أهمية بالغة ومكانة هامة مقارنة بباقي أنواع الرقابة التي تخضع لها هذه الهيئات، وذلك لارتباطها بحماية المال العام ومراقبة كفاءات إنفاقه على المستوى المحلي باعتباره الوسيلة الرئيسية لتحقيق التنمية المستدامة؛ إذ تنصب هذه الرقابة أساسا على مدى حسن تنفيذ الميزانيات المحلية من حيث التحصيل ومن حيث الإنفاق في مجال التسيير وخاصة في مجال التجهيز والاستثمار لتضمنه نفقات ضخمة موجهة تمويل برامج ومشاريع التنمية، الأمر الذي يتطلب تفعيل هذه الرقابة وزيادة كفاءة الأجهزة المكلفة بممارستها في ظل الاختلالات العميقة التي تشهدها من الناحية العملية على المستوى المحلي.

**أ- تعريف الرقابة المالية:** يقصد بها مجموع العمليات التي تتولاها أجهزة رقابية متخصصة وباستعمال وسائل معينة للتأكد والتحقق من مدى تنفيذ الميزانيات المحلية من حيث تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات طبقا للأشكال

<sup>1</sup> -David Carassus, Marie-Christine Steckel, Le développement du contrôle interne de gestion et des démarches locales de performances rendent-ils inutiles certains contrôles de l'Etat ?, a la line: <https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02429641/document>, vue le: 24/01/2022, a 15:45; p p 01 – 02.

والإجراءات المحددة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ووفقا للأهداف المخطط لها سواء في مجال التسيير أو التجهيز والاستثمار، وذلك بهدف اكتشاف الاختلالات التي تشوبها وإصلاحها وتفاذي تكرارها<sup>1</sup>.

**ب- أهداف الرقابة المالية:** إن الغاية من تفعيل عمليات الرقابة المالية على الجماعات المحلية وتوفير كافة الوسائل المادية والبشرية الكفيلة بممارستها وتطوير الأجهزة الرقابية المكلفة بها، هو تحقيق عدة أهداف نذكر أهمها فيما يلي:

- ضمان التنفيذ الأمثل والمشروع للميزانيات المحلية سواء من حيث تحصيل الإيرادات أو صرف النفقات طبقا لما تنص عليه النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال؛

- حماية الأموال العامة والمحافظة عليها من التصرفات والممارسات غير المشروعة التي تؤدي إلى تبديدها واختلاسها، وذلك من خلال الحرص على التقيد التام بأحكام هذه النصوص في عمليات التحصيل والإنفاق، وكذا فرض العقوبات وتشديدها في حالة وقوع التجاوزات والمخالفات؛

- محاربة الفساد المالي على مستوى الجماعات المحلية في مختلف صوره وأشكاله كالرشوة، الاختلاس، تضخيم الفواتير، تبديد المال العام... إلخ؛

- التأكد من مشروعية وملائمة التصرفات المالية الواقعة على ميزانية الجماعات المحلية لمختلف القوانين والأنظمة والتوجيهات المعمول بها أثناء الإعداد والتنفيذ خاصة في شقها المتعلق بالإنفاق؛

- تحسين وتطوير عمليات التخطيط المالي على مستوى الجماعات المحلية وزيادة فاعلية ميانيتها<sup>2</sup>.

**ج- صور الرقابة المالية على الجماعات المحلية:** على الرغم من تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية بمنحها ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة<sup>3</sup>، إلا أن هذه الاستقلالية نسبية ومحدودة، تخضع على إثرها إلى رقابة مالية مؤطرة من الناحية القانونية والعملية بآليات رقابية متعددة ومتنوعة من حيث طبيعتها

<sup>1</sup> - ياسين بن بريح، أليات الرقابة المالية على الميزانية العامة، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2016، ص 231.

<sup>2</sup> - قويدر عياش، يوسف لزرقي، دور المراقب المالي في الرقابة على نفقات الجماعات المحلية - حالة بلدية بوسعادة ولاية المسيلة الجزائر-، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد 02، العدد 02، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018، ص 122.

<sup>3</sup> - انظر المادة 01 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 07، والمادة 01 الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 09.

والأجهزة المكلفة بممارستها لحماية المال العام وتحقيق الفعالية على مستوى المالية المحلية<sup>1</sup>، والتي يمكن تصنيفها إلى رقابة مالية قبلية، ورقابة مالية بعدية.

**ج1- الرقابة المالية القبلية:** هي تلك الرقابة التي يتم فرضها قبل تنفيذ العمليات المالية لميزانية الجماعات المحلية وخصوصا في شقها المتعلق بصرف النفقات، وتوصف على أنها رقابة تقع على المشروعية دون الملائمة أي رقابة مستندية فقط تنصب فقط على مدى احترام البلدية أو الولاية للأحكام والإجراءات التنظيمية المتعلقة بمشروعية التنفيذ بغض النظر عن مدى ملائمته، وتتولاها أجهزة ذات طبيعة إدارية تتمثل حصرا فيما يلي:

- **المحاسب العمومي:** يتمتع المحاسب العمومي - أمين الخزينة البلدي أو أمين الخزينة الولائي - بالازدواجية الوظيفية على مستوى الميزانية كونه يعد أحد أعوان التنفيذ من جهة وأحد الأجهزة الرقابية من جهة أخرى، وينحصر دوره الرقابي على رقابة مشروعية المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية والتي يتولاها الأمر بالصرف - رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي -.

- **المراقب المالي:** يعد من أهم الأجهزة الرقابية القبلية نظرا لاتساع النفقات الخاضعة لرقابته، إذ يمارس رقابة سابقة على صرف نفقات الجماعات المحلية والتحقق من مشروعية النفقات الملتزم بها استنادا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها<sup>2</sup>، وتتمثل نتيجة هذه الرقابة في الموافقة ومنح التأشيرة أو عدم الموافقة ورفض التأشيرة.

- **لجان الصفقات العمومية:** يتم تنظيم هذه اللجان حاليا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وتتولى أساسا مهمة التحقق من مشروعية إعداد وتنفيذ هذه الصفقات ومدى مطابقتها للأحكام القانونية المعمول بها سواء تلك المتعلقة بالأشغال أو الدراسات... إلخ، لاسيما في ظل الحجم المتزايد للمبالغ المالية المخصصة لهذه الصفقات من جهة، وأهميتها التنموية من جهة أخرى؛ وباستقراء أحكام هذا المرسوم نجد أن الجماعات المحلية تخضع في مجال الصفقات لنوعين من اللجان وهما اللجنة البلدية للصفقات واللجنة الولائية للصفقات<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - محمد لحضر دلاج، عصام نجاح، فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 07، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2020، ص 118.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

<sup>3</sup> - انظر المواد 173 و174 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق، ص 41.

ج2 - الرقابة المالية البعدية: هي تلك الرقابة التي تقع وتُفرض بعد تنفيذ العمليات المالية للجماعات المحلية خاصة في شقها المتعلق بصرف النفقات، حيث يتم بموجبها فحص وتقييم هذه العمليات سواء من حيث مشروعيتها ومطابقتها للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها أو من حيث ملائمتها لمجالات الإنفاق<sup>1</sup>، وتتولاها أجهزة رقابية ذات طبيعة إدارية قضائية تتمثل حصرا فيما يلي:

- المفتشية العامة للمالية: لقد تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 53/80<sup>2</sup> في حين تم تحديد وتنظيمها بموجب عدة مراسيم تنفيذية صادرة سنة 2008<sup>3</sup>، وهي جهاز ذو طبيعة إدارية تتولى مهام الرقابة المالية البعدية على تنفيذ العمليات المالية للجماعات المحلية في مجال الإيرادات وفي مجال النفقات، سواء كانت رقابة مشروعية أو رقابة ملائمة، وفيما نتيجة هذه الرقابة تتمثل في إعداد تقرير يوضح معاينات وتقديرات التسيير المالي للجماعة المحلية المعنية، واقتراح التدابير الكفيلة بتحسين هذا التسيير<sup>4</sup>.

- مجلس المحاسبة: يخضع مجلس المحاسبة حاليا لأحكام الأمر رقم 25/95<sup>5</sup> سواء من حيث تنظيمه أو تدخلاته، وهو ذو طبيعة إدارية وقضائية من حيث ممارسة الصلاحيات الموكلة لها في مجال الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية، حيث يعد هيئة قضائية مستقلة للرقابة المالية ويمتلك أعضائه صفة القضاة، وغالبا ما تظهر رقابته في شكل التحري والتحقيق في إجراءات وكيفيات تنفيذ العمليات المالية للجماعات المحلية من حيث مشروعيتها وملائمتها، كما أن نتائج الرقابة التي يتولاها تكون في شكل أحكام وقرارات<sup>6</sup>.

3- الرقابة الإعلامية والشعبية: لقد أضحى لكل من الرقابة الإعلامية والرقابة الشعبية لمختلف مكونات المجتمع المحلي والفاعلين المحليين من مجتمع مدني وجمعيات ونقابات ومواطنين وغيرهم دور هام وبارز حاليا في مراقبة عمليات التسيير من الناحية الإدارية والمالية، وكذا عمليات التخطيط على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من حيث البرامج والمشاريع التنموية، وذلك بالوقوف على مدى تدخل هذه الهيئات لتلبية الاحتياجات والمتطلبات الأساسية للمواطنين

<sup>1</sup> - جيلالي يوسف، دروس في المالية العامة، مرجع سابق، ص 253.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 53/80، المؤرخ في 01 مارس 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 10، الصادرة في 04 مارس 1980.

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008، والرسوم التنفيذية رقم 273/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الذي يحدد تنظيم المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

<sup>4</sup> - جيلالي يوسف، دروس في المالية العامة، المرجع السابق، ص 286.

<sup>5</sup> - الأمر رقم 25/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.

<sup>6</sup> - انظر المادة 55 من نفس الأمر، ص 09.

في شتى مجالات التنمية الحيوية كالتعليم، والصحة، والطرق، والمياه الصالحة للشرب، والتهيئة، والنظافة... إلخ، بالإضافة إلى دورها في الكشف عن السلوكات والممارسات غير المشروعة والمخالفة للقانون الواقعة على مستوى البلديات والولايات لاسيما تلك المتعلقة بالفساد الإداري والمالي، والعمل على محاربتها وتشديد العقوبات على مرتكبيها من أجل تحقيق تسيير وتخطيط محلي أمثل يقوده إطارات وكفاءات تتمتع بالنزاهة والمصداقية، وكذا ضمان فعالية البرامج والمشاريع التنموية المرسومة على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

### ثالثا: تنمية الجوانب الاجتماعية المحلية

إن تنمية الجوانب الاجتماعية للمواطنين وإصلاحها لا يقل أهمية عن تلك الجوانب الاقتصادية، حيث غالبا ما تركز محاولات الإصلاح والتنمية على الاهتمام بالجانب الاجتماعي للأفراد نظرا لتعلقه بأهم المتطلبات الضرورية للحياة كالتعليم والصحة والسكن... إلخ، خاصة في ظل التحولات المتوالية التي يشهدها المجتمع في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، والتي نجم عنها انخفاض وتدهور المستوى المعيشي للمواطنين وتفاقم المشاكل الاجتماعية وزيادة معدلات البطالة، الأمر الذي زاد من تعقيد فرص نجاح التنمية المحلية المستدامة.

وترتبط على ذلك، فإنه من الضروري التوجه نحو وضع تصور نظري وعملي لاستراتيجية محلية قادرة على تنمية الجوانب الاجتماعية الأساسية للمواطنين وتهدئة التوترات الاجتماعية من جهة، وخلق الثقة المتبادلة بين الجماعات المحلية ومواطنيها من جهة أخرى، وذلك كأحد الشروط الأساسية لتحقيق تنمية محلية مستدامة ومتوازنة وتجسيدها بكفاءة وفعالية، على أن تتضمن هذه الاستراتيجية ما يلي<sup>2</sup>:

- تحسين وترقية قطاعات التعليم والصحة والشغل؛
- إصلاح وتنظيم مجال السكن؛
- تنمية قطاعات الشباب والرياضة والثقافة؛
- الاهتمام بالبعد البيئي ضمن سياسة التنمية المحلية بما يكفل استدامتها؛
- تحقيق المشاركة الشعبية في رسم السياسة التنموية على المستوى المحلي.

<sup>1</sup> - رياض جدار، المرجع السابق، ص 105.

<sup>2</sup> - عبد الكريم بيسار، نور الدين بلقيل، المرجع السابق، ص 10 - 11.

## رابعاً: عصرنة الخدمات العمومية المحلية

لقد أدى التطور التكنولوجي لنظم المعلومات والاتصالات إلى التأثير الإيجابي والمباشر على تفعيل سياسات الإصلاح وتطوير أداء المرافق العامة على المستوى المحلي، حيث أصبح التوجه نحو الإدارة الإلكترونية المحلية وعصرنة المصالح المحلية ومختلف خدماتها العمومية خاصة على مستوى البلديات كأداة فعالة لضمان نجاح الأهداف والخطط التنموية المرسومة والارتقاء بالخدمات العمومية المحلية من جهة، ومحاربة كافة أشكال الفساد من جهة أخرى<sup>1</sup>.

**1- أهمية العصرنة والرقمنة على مستوى الجماعات المحلية:** تكمن أهمية التوجه نحو عصرنة ورقمنة الخدمات العمومية على مستوى الجماعات المحلية سواء في مجال تسيير الشؤون المحلية أو في مجال إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية فيما يلي:

- ترقية نوعية الخدمات العمومية المحلية للجماعات المحلية والمواطنين ومختلف الفاعلين على المستوى المحلي؛
- تبسيط وتسريع عمليات تقديم الخدمات العمومية المحلية للمواطنين من خلال تخفيف أعباء وتكاليف الحصول على هذا النوع من الخدمات؛
- زيادة كفاءة الجماعات المحلية في إنجاز المهام وتقديم الخدمات ومتابعة تنفيذها؛
- تمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم الديمقراطية ورفع انشغالهم المحلية لاسيما في مجال التنمية إلى المسؤولين والسلطات الوصية عبر المنصات المفتوحة لهذا الغرض<sup>2</sup>؛
- تقريب الجماعات المحلية وخاصة البلديات ومصالحها المحلية من المواطنين، وتحقيق الاتصال بينهم وبين السلطات المركزية من حيث تقديم الخدمات ورفع الانشغالات؛
- القضاء على البيروقراطية الإدارية كتعقيد الإجراءات والبطء الشديد في إنجاز المعاملات وكثرة الوثائق المطلوبة خاصة في مجال المشاريع الاستثمارية والتنموية؛

<sup>1</sup> - عبد العالي حاحة، شهرزاد مناصرة، البلديات الإلكترونية كآلية لتحسين الخدمة العمومية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة خنشلة، الجزائر، 2019، ص 47.

<sup>2</sup> - العربي غويني، المرجع السابق، ص 96 - 97.

- تحقيق الشفافية والمساواة في تقديم الخدمات<sup>1</sup>، ومحاربة كافة أشكال الفساد الإداري والمالي المرتبطة بممارسة المهام المحلية والتنمية لاسيما في مجال الصفقات العمومية كالحبابة والمحسوبة والرشوة... إلخ؛

- المساهمة في نجاح وفعالية سياسة التنمية المستدامة على المستوى المحلي، من خلال توفير التكنولوجيا والتقنيات الحديثة الموجهة لدراسة وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية.

**2- متطلبات العصرية والرقمنة على مستوى الجماعات المحلية:** يمكن إيجاز أهم المتطلبات الأساسية للتحويل نحو عصرية ورقمنة الجماعات المحلية فيما يلي:

- وجود نصوص تشريعية وتنظيمية تُشرع وتنظم نمط عصرية ورقمنة الخدمات العمومية على مستوى الجماعات المحلية والعمل على تحيينها من فترة لأخرى<sup>2</sup>؛

- إعادة تنظيم الهياكل الإدارية داخل المصالح المحلية من حيث تصميمها وكيفية عملها وفق ما يتماشى مع طبيعة الخدمات العمومية الالكترونية التي تقدمها؛

- تكوين الموارد البشرية وتأهيلها في مجال التقنيات التكنولوجية وأنظمة المعلومات والاتصالات الإلكترونية بما يكفل نجاح استراتيجية الخدمات العمومية الالكترونية على المستوى المحلي؛

- توفر الوسائل التكنولوجية الضرورية كالحواسيب المتطورة والبرامج والشبكات المحلية، وكذا النظم والتجهيزات الالكترونية المخصصة للتسجيل والرقمنة... إلخ<sup>3</sup>.

وتبعا لذلك فإنه من الضروري عصرية ورقمنة مختلف الخدمات العمومية المحلية على مستوى الجماعات المحلية نظرا لأهمية هذه الهيئات كأقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية والدور المنوط بها في معالجة المشاكل المحلية وتحقيق التنمية، من خلال تعميم استعمال التقنيات التكنولوجية الحديثة والبرامج المعلوماتية في المصالح الإدارية والتقنية لديها، بالنظر لأهميتها وما توفره من معلومات وإحصاءات دقيقة تؤدي لزيادة الفعالية والمردودية والرقابة خاصة في مجال التخطيط واتخاذ القرارات ووضع استراتيجيات تنموية هادفة تتسم بالاستدامة والاستمرارية على المستوى المحلي<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عبد العالي حاحة، شهرزاد منصرة، المرجع السابق، ص 48 - 49.

<sup>2</sup> - العربي غويني، المرجع السابق، ص 99.

<sup>3</sup> - عبد العالي حاحة، شهرزاد منصرة، المرجع السابق، ص 51 - 52.

<sup>4</sup> - محمد غردى، نصر الدين بن نذير، مساهمة الإدارة المحلية الجزائرية في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة معارف، المجلد 14، العدد 01، جامعة البويرة، الجزائر، 2018، ص 310 - 311.

## المطلب الثالث

## سبل تفعيل البشرية والتشاركية

إن نجاح استراتيجية التنمية المستدامة على المستوى المحلي وتفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيقها، مرتبط أيضا باتخاذ العديد من التدابير والحلول الأخرى إضافة إلى تلك السالف ذكرها، وهذا بهدف تمكين هذه الهيئات من مواجهة الصعوبات والمعوقات التي تواجهها، حيث تتعلق هذه التدابير في نظرنا بإصلاح أهم الوسائل الضرورية في تنفيذ هذه الاستراتيجية بكفاءة وفعالية، ونخص بالذكر تفعيل الموارد البشرية القائمة على عمليات التسيير والتخطيط على مستوى الجماعات المحلية، وكذا تفعيل الوسائل التشاركية بإشراك مكونات المجتمع المحلي في القرارات والاختيارات التنموية؛ وعليه سنتولى التفصيل في ذلك من خلال التطرق إلى تفعيل الموارد البشرية (الفرع الأول)، ثم إلى تفعيل الوسائل التشاركية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: تفعيل الموارد البشرية

تعتبر الموارد البشرية الركيزة الأساسية لنجاح أي سياسة تنموية أو فشلها، فعلى الرغم من امتلاك الجماعات المحلية للموارد المالية الكافية ومختلف الوسائل المادية الأخرى، فإن عدم توفرها على الكفاءات البشرية المؤهلة قادرة على التخطيط والتسيير، وكذا إيجاد الحلول ومعالجة الصعوبات والمعوقات التي تعترض تسيير الشؤون المحلية، وكذا إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية... إلخ، قد يؤدي إلى فشل عمليات التخطيط والتسيير وعدم فعالية هذه البرامج والمشاريع؛ وهو ما موجود في الواقع، إذ نجد العديد من الجماعات المحلية تفتقر للإطارات والموارد البشرية المؤهلة في كافة المجالات، سواء كانوا منتخبين أو معينين، على اعتبار أن ضعف التأطير والإشراف يعد من العوامل الرئيسية لفشل السياسات التنموية المحلية؛ وبما أن الموارد البشرية تشكل أهم الركائز وأحد الشروط المسبقة التي تسمح للجماعات المحلية بممارسة مهامها بكفاءة وفعالية، يتعين اتخاذ التدابير اللازمة لتفعيل هذه الموارد، وذلك بتمكين التشغيل المحلي (أولاً)، وتعزيز التأطير المحلي (ثانياً)، وكذا تكوين الموظفين والمستخدمين (ثالثاً)، وحسن اختيار المنتخبين وتكوينهم (رابعاً).

## أولاً: تهمين التشغيل المحلي

ترتبط عمليات التشغيل على المستوى المحلي بضمان توفير الموارد البشرية المكلفة بتسيير وإدارة المصالح الإدارية والتقنية للجماعات المحلية، الأمر الذي يتطلب تهمينها من خلال ما يلي:

- إعداد نظام تشغيل مستقطب للموظفين والمستخدمين المحليين، وذلك مع ضرورة تكييفهم وملاءمتهم مع الاحتياجات الخاصة بالجماعات المحلية؛
- وضع نظام خاص بتسيير ومتابعة الموظفين والمستخدمين المحليين، سواء من حيث تنظيم مسابقات التوظيف، أو تسيير ومتابعة المسار المهني، أو في تنظيم ومتابعة التكوين والأداء... إلخ.

### ثانيا: تعزيز التأطير المحلي

- إن تعزيز التأطير المحلي من الموارد البشرية للجماعات المحلية يتطلب اتخاذ أهم التدابير والإجراءات الكفيلة بتعزيز عمليات هذا التأطير، تتمثل أهمها فيما يلي:
- اتخاذ الخيارات الاستراتيجية المرتبطة بالموارد البشرية القائمة على تسيير الجماعات المحلية وضبطها سواء من حيث الاحتياجات أو مستوى التأهيل، وكذا تحديد وإنفاذ المعايير التي تحكم نشاط الموظفين والمستخدمين<sup>1</sup>؛
- توفير واستحداث مناصب شغل لدى المصالح الإدارية والتقنية للجماعات المحلية؛
- خلق مناصب شغل تقنية خاصة بأعوان الجباية والإحصاء، وذلك في سلم الوظائف المكلفة بتسيير ومتابعة الموارد الجبائية المحلية؛
- تدعيم مصالح الميزانية المالية بكافة الوسائل المادية والبشرية المؤهلة لتمكينهم من الأداء الأمثل لمهامهم<sup>2</sup>.

### ثالثا: تكوين الموظفين والمستخدمين

- إن تفعيل الموارد البشرية للجماعات المحلية وتأهيلها لممارسة الصلاحيات والمهام المخولة لها على المستوى المحلي، لا يتم إلا من خلال التكوين الدائم والمستمر للموظفين في كافة التخصصات وعلى كافة المستويات، وذلك بهدف تحقيق ما يلي:
- الاطلاع على مختلف المستجدات القانونية والتنظيمية ذات الصلة بالجماعات المحلية والمنظمة للصلاحيات والمهام المخولة لها في مختلف المجالات؛

<sup>1</sup> - Bernard Martory, Daniel Crozet, Gestion des ressources humaines, Pilotage social et performances, 9 éme edition, Dunod, Paris, France, 2016, p 02.

<sup>2</sup> - نور الدين يوسف، المرجع السابق، ص 152.

- تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين؛
- القدرة على التحكم في استخدام الوسائل والتقنيات التكنولوجية الحديثة، وكذا البرامج الإلكترونية المستحدثة في أجهزة الإعلام الآلي، خاصة في ظل التوجه نحو الرقمنة وتقديم الخدمات إلكترونياً؛
- البحث عن طرق جديدة وأكثر نجاعة في الإدارة والتسيير للمساهمة في عصنة الجماعات المحلية؛
- تحسين الوضعية المادية والاجتماعية للموظفين والمستخدمين على مستوى الجماعات المحلية وإقرار تحفيزات مالية ومهنية مقابل الخدمات التي يقدمونها<sup>1</sup>.

#### رابعاً: حسن اختيار المنتخبين وتكوينهم

- يشكل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، الجزء الثاني من الموارد البشرية للجماعات المحلية، وباعتبارهم منتخبون من طرف الشعب فهم مكلفون بتسيير الشؤون المحلية ومراقبة عمل السلطات العمومية، بالإضافة إلى التخطيط في كافة المجالات التي تخص الجماعة المحلية لا سيما في مجال التنمية، وبالتالي يجب إعادة الاعتبار للمجالس المحلية المنتخبة وإصلاح مكوناتها البشرية، وذلك كما يلي:
- تعزيز الوعي لدى المواطنين فيما يتعلق باختيار ممثليهم في المجالس المحلية المنتخبة، وذلك باختيار الأشخاص المناسبين من الناحية العلمية، والأخلاقية، والخبرة... إلخ، وعدم الانصياع نحو الاختيارات غير المدروسة التي قد تؤثر على تركيبة هذه المجالس وعلى مهامها؛
  - تكثيف برامج ودورات التدريب والتكوين لفائدة الأعضاء المنتخبين بصفة دورية خاصة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، وذلك في عدة مجالات ذات أهمية كالقانون، المالية، المحاسبة، الصفقات العمومية... إلخ؛
  - إعادة النظر في نظام الانتخابات وشروط الترشح على مستوى المجالس المحلية، من خلال فرض شروط خاصة بالمستوى، وإقصاء المتابعين في قضايا تخص التسيير سابقاً، وذلك بما يكفل وصول كفاءات وإطارات لها القدرة على التخطيط والتسيير الأمثل للشؤون المحلية والتنمية، وكذا القدرة على فهم النصوص القانونية والتنظيمية وكيفية تطبيقها على المستوى المحلي<sup>2</sup>؛

<sup>1</sup> - خيضر خنفري، المرجع السابق، ص 234.

<sup>2</sup> - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 360.

- إقرار تعويضات مالية مناسبة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وتحفيزهم ماليا عن الالتزام داخل المجالس في أداء المهام وتحقيق المصلحة العامة.

### الفرع الثاني: تفعيل الوسائل التشاركية

إن تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي لا يقتصر فقط على تفعيل الموارد المالية والبشرية ومختلف الوسائل الاقتصادية والتنظيمية، بل هو مرهون أيضا بمدى تجسيد وترسيخ مبادئ الحوكمة المحلية والديمقراطية التشاركية من خلال توسيع دائرة المشاركة في بلورة وتنفيذ السياسات المحلية للتنمية، وإشراك كافة الفاعلين المحليين والأخذ باقتراحاتهم وآراءهم، لاسيما مكونات المجتمع المحلي من مجتمع مدني ومواطنين، في ظل تزايد الاهتمام بضرورة مشاركة هذه المكونات في عمليات التنمية المحلية، ومختلف المهام الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، باعتبارها شريك مثالي إلى جانب الجماعات المحلية في تحقيق المنفعة المحلية العامة؛ وللتفصيل في ذلك سنتطرق إلى تفعيل الحوكمة المحلية (أولا)، وإلى تفعيل مشاركة المجتمع المدني (ثانيا)، ثم إلى تفعيل المشاركة الشعبية (ثالثا).

### أولا: تفعيل الحوكمة المحلية

تشكل الحوكمة المحلية للجماعات المحلية أحد المحاور الأساسية وذات الأولوية في تدبير الشؤون المحلية والتنمية لهذه الهيئات، حيث تقوم من حيث مضمونها على التسيير الأمثل للمالية المحلية وتأمين الموارد البشرية، كما تعتبر من الشروط المحورية في نجاح وفعالية برامج وخطط التنمية المحلية المستدامة، الأمر الذي يتطلب اعتماد الحوكمة المحلية وتجسيد المبادئ التي تقوم عليها على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

### 1- تعريف الحوكمة المحلية: لقد شهدت الحوكمة المحلية العديد من التعاريف المختلفة، نجد من بينها ما يلي:

- تعرف على أنها "وسيلة تتيح للأفراد صلاحية التعبير عن مطالبهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم وكذا الحوار فيما بينهم في إطار الديمقراطية التشاركية وتعزيز مشاركتهم على مستوى الجماعات المحلية"؛

- وتعرف على أنها "تلك العملية أو الاستراتيجية التي يتم من خلالها تسيير الشؤون المحلية وفقا للأحكام القانونية المعمول بها في ظل مراعاة الشفافية ووضوح الرؤية، والسماح للمواطنين بالتعبير عن احتياجاتهم ومتطلباتهم، وكذا

<sup>1</sup> - فوزي بن عبد الحق، المرجع السابق، ص 215.

تمكين المجتمع المدني من المشاركة في إدارة وتطوير المجتمع المحلي، بالإضافة إلى إشراك القطاع الخاص في بلورة وتنفيذ سياسات التنمية المحلية المستدامة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... إلخ<sup>1</sup>؛

- كما تعرف على أنها "مقاربة محلية لها مضمون سياسي واقتصادي واجتماعي ومالي، وتقوم على إعادة صياغة العلاقة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص ومكونات المجتمع المدني والمواطنين وكافة الفاعلين في اتخاذ القرارات وإعداد السياسات والبرامج التنموية على المستوى المحلي، وذلك على أساس التوافق والمشاركة، وتوفير مناخ يضمن نجاح وفعالية هذه السياسات والبرامج"<sup>2</sup>.

ومن جانبنا، نعرف الحوكمة المحلية على أنها "استراتيجية محلية مستحدثة يتم من خلالها تمكين المواطنين والمجتمع المدني والمؤسسات وكافة الفاعلين المحليين من التعبير عن مصالحهم ومتطلباتهم والمشاركة في تسيير الشؤون المحلية وبلورة البرامج التنموية ومراقبة عمل السلطات العمومية، بما يكفل دعم الديمقراطية التشاركية وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي".

**2- أهمية الحوكمة المحلية:** تكمن أهمية الحوكمة المحلية كأحد السبل الديمقراطية الكفيلة بتحقيق التنمية المحلية المستدامة وتعزيز الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي فيما يلي:

- تمكين المواطنين ومكونات المجتمع المدني وكافة الفاعلين المحليين من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية وإعداد وتنفيذ السياسات التنموية، وكذا مراقبة عمل السلطات المحلية ومساءلة القائمين عليها؛
- مساعدة الجماعات المحلية ومختلف المصالح الإدارية والتقنية المحلية في تقديم المقترحات وإيجاد الحلول وكذا اتخاذ القرارات وتحقيق الأهداف سواء في مجال التسيير أو التجهيز والتنمية؛
- المساهمة في توفير وترقية نوعية الخدمات العمومية المحلية لاسيما ذات الطابع التنموي منها، وكذا المساهمة في تصميم وتنفيذ مشاريع الإصلاح المحلي ومشاريع البنية التحتية للجماعات المحلية بكفاءة وفعالية؛

<sup>1</sup> - رابح دعلوس، سليمة لدغش، آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وأثره على الحوكمة المحلية في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2020، ص ص 464 - 465.

<sup>2</sup> - عنتره مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، الانتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر دراسة في التحديات والآليات، مجلة التراث، المجلد 08، العدد 02، جامعة الجلفة، الجزائر، 2018، ص 216.

- تحديد المهام والمسؤوليات على مستوى الجماعات المحلية، وتعزيز العلاقة بينها وبين المواطنين على أساس الثقة والشفافية والمساءلة<sup>1</sup>.

**3- متطلبات الحوكمة المحلية:** تقوم الحوكمة المحلية من حيث تحقيقها على ضرورة توفر مجموعة من المتطلبات التي تظهر في شكل مبادئ تتمثل أهمها فيما يلي:

**أ- المشاركة:** تتمثل في تمكين الفاعلين المحليين من مجتمع مدني ومواطنين وقطاع خاص إلى جانب الجماعات المحلية من المساهمة في تقديم المقترحات، وإعداد وتنفيذ ومتابعة السياسات والبرامج التنموية على المستوى المحلي خاصة ما تعلق منها بتحسين المستوى المعيشي للسكان<sup>2</sup>.

**ب- المساءلة والمحاسبة:** يقصد بذلك خضوع المسؤولين المحليين وصانعي القرارات على مستوى الجماعات المحلية للمساءلة من طرف المواطنين لاسيما المنتخبين منهم، بالإضافة إلى خضوعهم للرقابة والمحاسبة فيما يخص القرارات المتخذة والأعمال المقدمة من طرف الجهات المختصة.

**ج- النزاهة والشفافية:** تعد من أهم متطلبات الحوكمة المحلية ومبادئها الرئيسية، حيث تقوم النزاهة على وجود الصدق والإخلاص والقيم الأخلاقية في ممارسة المهام والأدوار على مستوى الجماعات المحلية، في حين يقصد بالشفافية تمكين مكونات المجتمع المحلي من حرية الحصول على الوثائق الإدارية ومختلف المعلومات الخاصة بتسيير وإدارة الشؤون المحلية في إطار العدالة وشفافية المعاملات الإدارية<sup>3</sup>.

**د- المشروعية وسيادة القانون:** مفاد ذلك خضوع كافة الأعمال والمهام الموكلة للجماعات المحلية ومجالسها المنتخبة سواء في مجال تسيير الشؤون المحلية أو في مجال البرامج التنموية إلى أحكام القانون.

**هـ- العدالة والمساواة:** يتم ذلك بوجود الأفراد على قدم المساواة من حيث نصيبهم من الحقوق والاحتياجات والمتطلبات في كافة المجالات ودون تفضيل فئة على فئة أخرى.

<sup>1</sup> - رابح دعلوس، سليمة لدغش، المرجع السابق، 465.

<sup>2</sup> - أحمد بجياوي، حتمية الانتقال من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية، مجلة معارف، المجلد 12، العدد 22، جامعة البويرة، الجزائر، 2017، ص 377.

<sup>3</sup> - فوزي بن عبد الحق، المرجع السابق، ص 217 - 218، وينظر كذلك:

- Riadh Bouriche, Gouvernance et Media: Relation étroite, Revue de Elmofaker, Université de Biskra, Algerie, Vol 06, N° 07, 2011, p 04.

و- **القدرة والكفاءة:** يعبر ذلك عن البعد الفني لنظام الجماعات المحلية، ومفاده توفر الأجهزة المحلية والموارد البشرية القادرة على إعداد وبلورة الخطط والبرامج التنموية الموجهة لتلبية احتياجات ومتطلبات المواطنين الأساسية وذات الأولوية بكفاءة وفعالية من خلال الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وحسن استثمارها.

ي- **الاستجابة:** ويقصد بها سعي الجماعات المحلية ومجالسها المحلية المنتخبة إلى تقديم الخدمات العمومية لكافة الأطراف والاستجابة قدر الإمكان لمتطلباتها التنموية خاصة على مستوى المناطق النائية والفقيرة<sup>1</sup>.

### ثانيا: تفعيل مشاركة المجتمع المدني

يعد المجتمع المدني من أهم الفواعل المساهمة في نجاح البرامج والسياسات التنموية على المستوى المحلي، وفي تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية وتمكينها من ممارسة المهام المنوطة بها في تحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية، وقد لقي صدى واسع في السنوات الأخيرة في ظل المطالب المناهضة بتفعيل دوره وتدخلاته المحلية خاصة في مجال التنمية وحماية البيئة، لاسيما في ظل المعالجة القانونية التي حظي بها والتي أشارت إلى أهميته كشريك للسلطات العامة في تسيير الشؤون العمومية سواء من الناحية الدستورية مثلما أشارت له المادة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أنه: "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية"، أو من الناحية التشريعية بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية اللذان كرسا مبدأ الديمقراطية التشاركية وأهمية مساهمة المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية وتحقيق التنمية المحلية، وكذا القانون رقم 06/12 المتعلق بالجمعيات<sup>2</sup> الذي تم من خلاله تعزيز مكانة المجتمع المدني ودوره في مجال الديمقراطية التشاركية<sup>3</sup>.

**1- تعريف المجتمع المدني:** لقد وردت العديد من التعاريف الرسمية والفقهاء للمجتمع المدني والتي كانت متباينة ومختلف من حيث مضمونها، نجد من أهمها ما يلي:

- يعرف على أنه "مجموع الهيئات والتنظيمات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بغرض حماية المصالح العامة والدفاع عنها أمام السلطات العمومية، من بينها الجمعيات والتنظيمات والنوادي الاجتماعية والثقافية... الخ"؛

<sup>1</sup> - عنتر مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، المرجع السابق، ص 218.

<sup>2</sup> - القانون رقم 06/12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة في 15 جانفي 2012.

<sup>3</sup> - فايذة عمادية، المجتمع المدني كآلية لتفعيل دور المجالس المحلية المنتخبة في ظل قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12، مجلة العلوم الانسانية، المجلد 07، العدد 01، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2020، ص 17.

- ويعرف على أنه "تلك الهيئات والتنظيمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والحقوقية التي تنشأ طواعية وتنظم بموجبها شبكة من التفاعلات والعلاقات والممارسات بين السلطات العامة ومكونات المجتمع، والتي تحدث بصورة ديناميكية ومستمرة للدفاع عن المصالح العامة للمواطنين ورفع انشغالاتهم المحلية"<sup>1</sup>؛

- كما يعرف على أنه "مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين السلطات العامة المركزية أو المحلية والمواطنين لحماية المصالح العامة وتحقيقها في إطار الالتزام بقيم ومبادئ الاحترام والعدالة والمساواة"<sup>2</sup>، أو هو عبارة عن "تنظيمات تطوعية حرة مشكلة من مكونات المجتمع المحلي على اختلاف أصنافهم ومستوياتهم، يشتركون في تحقيق المصلحة العامة وفق قيم ومبادئ الاحترام، ومن بين هذه المنظمات نجد الجمعيات المحلية المعتمدة، التنظيمات الطلابية، النقابات المهنية... إلخ"<sup>3</sup>.

ومن جانبنا نعرف المجتمع المدني من المنظور المحلي على أنه "مجموع التنظيمات التطوعية الناشئة بإرادتها الحرة على المستوى المحلي من جمعيات، نقابات، منظمات حقوقية... إلخ، بغرض المساهمة في تسيير الشؤون العمومية المحلية إلى جانب الجماعات المحلية ومجالسها المنتخبة وكذا المشاركة في إعداد وتنفيذ البرامج والسياسات التنموية على المستوى المحلية، بالإضافة إلى الدفاع عن مصالح وحقوق المواطنين في كافة المجالات وحمايتهم".

**2- أهمية المجتمع المدني:** يمكن إبراز أهمية المجتمع المدني كأحد الوسائل الكفيلة بتفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية فيما يلي:

- إرساء مبادئ الحوكمة المحلية والديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي؛

- إدارة المصالح العامة للمواطنين وحمايتهم في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية... إلخ؛

- المساهمة في تسيير الشؤون العمومية المحلية والمشاركة في بلورة وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية، وكذا مراقبة عمل السلطات العمومية على المستوى المحلي<sup>4</sup>؛

<sup>1</sup> - بن ناصر بوطيب، المجالس المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية تونس - الجزائر - المغرب، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2015/2014، ص ص 46 - 47.

<sup>2</sup> - إسماعيل نورية، شيماء العويبي، دور جمعيات المجتمع المدني في التنمية المحلية، مجلة حقول معرفية للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 01، العدد 03، جامعة الجلفة، الجزائر، 2021، ص 05.

<sup>3</sup> - سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 227.

<sup>4</sup> - فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 14.

- تسهيل عمليات إعداد وتنفيذ ومتابعة السياسات التنموية بما يضمن عدم التعارض بينها وبين طبيعة وخصوصيات كل منطقة وأولوياتها<sup>1</sup>؛
  - تشجيع وتعميق المشاركة الشعبية والمبادرات المحلية الشعبية في إعداد وتنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي وتوجيهها؛
  - السهر على رفع الانشغالات المحلية، والمساهمة في تلبية المتطلبات والاحتياجات التنموية الأساسية لاسيما في مجالات التعليم، الصحة، فك العزلة، السكن، التهيئة، البيئة... إلخ؛
  - توسيع دائرة المشاركة من خلال تمكين الأفراد من الانخراط والمساهمة في تسيير شؤونهم المحلية وتحديد الاختيارات التنموية على المستوى المحلي؛
  - تنمية الوعي البيئي لدى المواطنين وتحسيسهم بأهمية البيئة والعناصر الطبيعية وضرورة المحافظة عليها، باعتبارها أحد المتطلبات الرئيسية لتحقيق التنمية المستدامة.
- 3- متطلبات تفعيل الدور التنموي للمجتمع المدني:** تتطلب عملية تفعيل الدور التنموي للمجتمع المدني في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية اتخاذ العديد من التدابير، نذكر أهمها فيما يلي:
- ضرورة اهتمام الدولة بالمجتمع المدني ككيان مستقل وشريك فعال إلى جانب الجماعات المحلية في تسيير الشؤون المحلية وتحقيق التنمية، وكذا حماية البيئة على المستوى المحلي؛
  - تعزيز التكريس القانوني للمجتمع المدني، لاسيما من حيث تدخلاته والمهام المنوطة به سواء من حيث المشاركة والتسيير المحلي، أو من حيث رقابة ومتابعة عمل السلطات المحلية؛
  - توفير الضمانات القانونية والمالية والسياسية لتمكين المجتمع المدني من ممارسة الدور المنوط به، في إطار الممارسة الفعلية للديمقراطية والمساحة اللازمة من الحرية في حدود القانون<sup>2</sup>؛
  - التسويق لدور المجتمع المدني والتحسيس بأهميته خاصة من خلال الإعلام، ونشر الثقافة المدنية وعرض التجارب الناجحة في هذا المجال، وكذا إثارة اهتمام الرأي العام بقضايا المجتمع المدني التي تمس المصالح المحلية للمواطنين؛

<sup>1</sup> - إسماعيل نويرة، شيماء العبوبي، المرجع السابق، ص 09.

<sup>2</sup> - فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 14.

- رصد أنشطة المجتمع المدني ومدى تطورها بصفة دورية للوقوف على أهم الاحتياجات وتلبيتها من الناحية المالية والتنظيمية... إلخ، وكذا تحديد أهم الصعوبات وتذليلها<sup>1</sup>.

### ثالثا: تفعيل المشاركة الشعبية

إلى جانب تفعيل مشاركة المجتمع المدني، أضحت المشاركة الشعبية تلعب دورا هاما ليس فقط في مراقبة عمل المجالس المحلية المنتخبة والسلطات العمومية، وإنما حتى المشاركة في تسيير الشؤون العمومية واتخاذ القرارات المحلية خاصة في مجال التنمية، حيث أن زيادة وتفعيل مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وتحديد احتياجاتهم الأساسية إلى جانب الجماعات المحلية بما يناسب طبيعة كل منطقة والخصوصيات التي تتميز بها وأولوياتها التنموية يحقق قدر معين من تعبئة الموارد البشرية والمادية التي تساهم في تحقيق الأهداف التي تسعى برامج التنمية إلى تجسيدها.

وقد تم تكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي وتمكين المواطنين من المشاركة والمساهمة في تسيير الشؤون العمومية للبلدية بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، أين تم النص على ذلك صراحة في الباب الثالث من القسم الثاني من هذا القانون تحت عنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، باعتبار أن البلدية تشكل الفضاء والإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية والتسيير الجوّاري على المستوى المحلي؛ وتبعا لذلك يتولى المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كافة التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا إمكانية تقديم عرض أو حصيلة لنشاطه السنوي أمام المواطنين، وذلك من خلال استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة في حالة الضرورة؛ كما يتولى المجلس الشعبي البلدي أيضا السهر على وضع الأطر الملائمة للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروفهم المعيشية<sup>2</sup>؛ وإضافة إلى ذلك ومن أجل الاستشارة يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بكل شخصية محلية أو خبير محلي أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا قصد تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم طبقا لنص المادة 13 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، كما يمكن للمواطنين الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، أو الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقتهم الخاصة طبقا لنص المادة 14 من هذا القانون.

<sup>1</sup> - عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر: دراسة ميدانية لولايتي المسيلة وبرج بوعريج، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010/2011، ص ص 80 - 81.

<sup>2</sup> - انظر المواد 11 و 12 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 08.

وغالبا ما تندرج المشاركة الشعبية في إطار منظمات المجتمع المدني المعتمدة من طرف السلطات المختصة كالجمعيات ولجان الأحياء، وتتجسد من خلال مشاركة المواطنين ومساهماتهم إلى جانب المجالس المحلية المنتخبة في تسيير شؤونهم المحلية وتقديم الاقتراحات حول القرارات والاختيارات التنموية المرتبطة بأهم احتياجاتهم ومتطلباتهم الأساسية عند إعداد البرامج والسياسات التنموية على المستوى المحلي خاصة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، بهدف مراعاة طبيعة وخصوصيات كل منطقة وأولوياتها، والتي تتضح أكثر من خلال المشاركة الفعلية لمواطنيها باعتبارهم الأدرى بالنقائص والمشاكل التنموية والبيئية التي تشوبها، وتحقيق الأهداف المرسومة التي تعود بالمنفعة العامة للجماعات المحلية والمواطنين، غير أن تفعيل عملية المشاركة وتوسيع نطاقها لا يكون إلا من خلال تشجيع المبادرات الشعبية وتوفير المناخ الملائم لإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات وتقديم الاقتراحات، وإشعارهم بأهمية مشاركتهم، وكذا توفير الوقت اللازم والموارد المالية الكافية للتخطيط والتنفيذ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - الزوهير رجراج، المرجع السابق، ص 247.

الخاتمة

من خلال التطرق في هذه الدراسة إلى دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، فقد حاولنا إبراز هذا الدور والوقوف على مختلف الجوانب النظرية والقانونية لموضوع الدراسة بنوع من التحليل والاستقراء للنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، نظرا لأهمية هذا الموضوع وارتباطه المباشر بالحياة اليومية والمعيشية للمواطنين وبمختلف احتياجاتهم ومتطلباتهم التنموية على المستوى المحلي، على اعتبار أن الجماعات المحلية ولاسيما البلدية تعد أقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية للمواطنين وهزمة الوصل بينهم وبين الدولة، والتي تعد التنمية من أهم انشغالاتهم الرئيسية سواء في المجال الاقتصادي، أو الاجتماعي أو البيئي، هذه المجالات تشكل في تكاملها نموذج تنموي حديث واستراتيجي يطلق عليه بالتنمية المستدامة، الهدف منه النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية مع الحماية البيئة والمحافظة عليها بشكل يضمن استمراريتها واستدامتها للأجيال المستقبلية استنادا لمبدأ العدالة والمساواة بين الأجيال.

وتبعا لذلك، وباعتبار أن تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي بكفاءة وفعالية، يعد كمسار نحو تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة، تعد الجماعات المحلية - البلدية والولاية- أحد الفواعل الأساسية في تحقيق هذا النوع من التنمية على المستوى المحلي، حيث أوكلت لها العديد من الصلاحيات والمهام التنموية في شتى المجالات، وكذا تدعيمها بالعديد من الوسائل والأدوات لتمكينها من مباشرة هذه الصلاحيات والمهام طبقا لما تضمنته النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

ومن حيث مضمون دراستنا هذه، فقد تطرقنا فيها إلى مختلف الأطر الناظمة لعلاقة الجماعات المحلية - البلدية والولاية- بالتنمية المستدامة سواء من حيث الإطار النظري والقانوني لهذه الوحدات ومختلف التطورات التي شهدتها في الجزائر، وكذا الإطار النظري للتنمية المستدامة وتنظيمها القانوني والهيكلي في الجزائر، أو من حيث صلاحيات كل من البلدية والولاية في تحقيق التنمية المستدامة في مختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛ بالإضافة إلى الوقوف على تشخيص مدى تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر من الناحية النظرية والعملية، من خلال إبراز أهم الوسائل المخولة للبلدية والولاية في مباشرة الصلاحيات التنموية المنوطة بها استنادا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وكذا تحديد أهم الصعوبات والمعوقات التي تعترضها من جهة، والبحث عن أبرز السبل والتدابير الكفيلة لمواجهتها والتي من شأنها تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية من جهة أخرى.

هذا وقد تم التوصل من خلال هذه الدراسة التي تناولت في مضمونها مختلف الجوانب النظرية والقانونية لدور

الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر إلى مجموعة من النتائج، نوردتها كما يلي:

- تعد الجماعات المحلية الفاعل الأساسي والحرك الرئيسي إلى جانب الدولة في إعداد وتنفيذ السياسات والبرامج التنموية على المستوى المحلي، باعتبارها أقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية، والأدرى بالاحتياجات والمتطلبات التنموية لمواطنيها، مما يتطلب إشراكها في إعداد وتنفيذ هذه السياسات والبرامج؛

- أن التنمية المحلية المتوازنة والمستدامة بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ليست عملية فورية، وإنما استراتيجية متواصلة وطويلة المدى، تتطلب تدخل جماعات محلية تحوز صلاحيات واسعة وتمتلك العديد من الوسائل والأدوات، وكذا تكاتف الجهود بين مختلف الفاعلين على المستوى المحلي من هيئات، وجمعيات ومواطنين؛

- لم يتم النص صراحة على دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، أو على صلاحياتها مباشرة في ذلك في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بهذه الهيئات لاسيما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، وإنما تم تحديد هذا الدور والصلاحيات في مجالات تنمية متفرقة تشمل التنمية الاقتصادية، التنمية الاجتماعية، وحماية البيئة، والتي تشكل في مجملها الأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة؛

- تمتلك الجماعات المحلية في الجزائر العديد من الصلاحيات والتدخلات التنموية في مختلف المجالات ذات الارتباط الوثيق بالاحتياجات والمتطلبات الضرورية للمواطنين على المستوى المحلي، لاسيما البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية وأقرب سلطة مكلفة بتلبية الانشغالات المحلية، الأمر الذي قد يجعل منها المحرك الرئيسي والجهاز الفعال في تحقيق التنمية المحلية وضمان استدامتها واستمراريتها في شتى أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بكفاءة وفعالية لصالح الأجيال الحالية والمستقبلية؛

- على الرغم من اتساع الصلاحيات التنموية المسندة للجماعات المحلية في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتي من شأنها تعزيز استقلاليتها المحلية، إلا أن الواقع العملي يثبت عدم تمتع هذه الهيئات بالاستقلالية اللازمة لمباشرة هذه الصلاحيات حيث لا يخول لها إعداد ورسم السياسة التنموية على المستوى المحلي، وإنما المساهمة في تنفيذها فقط، والتي غالبا ما يتم إعدادها في إطار السياسة العامة المرسومة من طرف السلطة المركزية؛

- تغييب العديد من الصلاحيات والتدخلات التنموية للجماعات المحلية في كافة المجالات الرئيسية للتنمية المستدامة (المجال الاقتصادي، المجال الاجتماعي، والمجال البيئي)، سواء من الناحية القانونية من خلال الإشارة لها بصفة عامة وعدم تحديدها صراحة والتفصيل في كل مجال بدقة وعلى حدى، وكذا إحالة العديد من المواد التي تعالج هذه الصلاحيات والتدخلات إلى التنظيم الذي لم يصدر في غالب الأحيان أو أن صدوره كان بعد مدة طويلة عن صدور

القانون، أو من الناحية العملية من خلال بقاء معظم هذه الصلاحيات شكلية وصورية يصعب تطبيقها وتفعيلها نتيجة ضعف الإمكانيات التي تتوفر عليها الجماعات المحلية أو نتيجة ضعف وتهاون الأعوان المكلفين بتجسيدها؛

- عدم مراعاة طبيعة وخصوصيات الجماعات المحلية والإمكانات التي تتوفر عليها لاسيما بالنسبة للبلديات، وذلك بالخصوص عند تحديد البرامج والعمليات التنموية الموكلة لها في شتى مجالات التنمية المستدامة، ما يفسر وجود تفاوت في الواقع التنموي بين الجماعات المحلية الغنية التي تتوفر على أنشطة صناعية وتجارية وتلك الجماعات المحلية النائية والفقيرة التي تفتقر لهذه الأنشطة سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية؛

- أن التوجه نحو تفعيل وتجسيد الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية وضمان استدامتها واستمراريتها للأجيال الحالية والمستقبلية بكفاءة وفعالية، ومواجهة المعوقات التي تواجهها، مرتبط أساسا بمدى توفر الآليات والوسائل اللازمة لممارستها لاسيما الموارد المالية الكافية والطاقات البشرية المؤهلة؛

- على الرغم من اتساع الصلاحيات والتدخلات التنموية للجماعات المحلية، وتنوع الوسائل المقررة لها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، فإنها معظمها تبقى عاجزة عن تحقيق التنمية المستدامة وأهدافها على المستوى المحلي بكفاءة وفعالية نظرا لكثرة الصعوبات والمعوقات التي تواجهها؛

- تصطدم الجماعات المحلية ولاسيما البلديات بالعديد من الصعوبات والمعوقات التي تعترضها في مسار تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، سواء من حيث ضعف الموارد المالية التي تحوزها أو من حيث محدودية الاستقلالية الإدارية والتبعية للسلطة الوصية في اتخاذ القرارات وإعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية، أو من حيث ضعف التركيبة البشرية التي تتوفر عليها؛

- أن استهداف الجماعات المحلية تحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية على المستوى المحلي، لا يكون إلا من خلال إستراتيجية محلية متكاملة الجوانب والأبعاد تركز على مجالات أساسية تراعى فيها طبيعة كل منطقة وخصوصياتها، ويتوفر آليات ووسائل متنوعة لاسيما الموارد المالية الكافية والطاقات البشرية المؤهلة.

وفي ظل الواقع الذي يثبت معاناة معظم الجماعات المحلية وخاصة البلديات في الجزائر نتيجة وجود العديد من الصعوبات والمعوقات التي تحول بينها وبين تجسيد أهدافها التنموية، وبهدف مواجهة هذه الصعوبات والمعوقات وترقية الجماعات المحلية وتفعيل الأدوار المنوطة بها على المستوى المحلي لاسيما في تحقيق التنمية المستدامة، نقدم

مجموعة من الاقتراحات التالية:

- التوجه نحو تنظيم الدور المنوط بالجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، والنص على ذلك صراحة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بهذه الهيئات لاسيما تلك النصوص الناظمة لها؛
- التوجه نحو إقرار واعتماد التنمية المستدامة صراحة كتوجه تنموي قائم في الدولة من الناحية القانونية والهيكلية سواء على المستوى الوطني أو المحلي؛
- تعزيز المكانة الدستورية للجماعات المحلية، واستقلالياتها من الناحية الإدارية والمالية بما يكفل لها حرية المبادرة، وإعادة ضبط وتحيين النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بها فيما يخص تفعيل وترقية الدور الذي تلعبه في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي؛
- القيام بإجراء تعديلات جذرية وجوهرية لمختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المحلية بما يتناسق وخدمة التنمية المحلية ومن ثم خدمة التنمية المحلية المستدامة؛
- إشراك الجماعات المحلية ولاسيما البلديات في إعداد برامج وعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يتماشى واحتياجاتها الفعلية والخصوصيات التي تميزها وكذا الامكانيات التي تتوفر عليها من جهة، وبما يكفل حماية البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية من جهة أخرى؛
- التوجه نحو تفعيل وترقية دور البلدية والولاية في تشجيع وترقية الاستثمار المحلي واستقطاب المستثمرين سواء الأجانب أو المحليين، من خلال منح الامتيازات وتقديم مختلف التسهيلات؛
- ضرورة البحث عن بدائل تمويلية مثلى للجماعات المحلية، لاسيما تتمين الموارد الذاتية غير الجبائية كعائدات الأملاك والاستغلال، وكذا تسهيل إجراءات اللجوء للاقتراض، بالإضافة إلى تفعيل آليات التعاون والتضامن بين الجماعات المحلية عامة وبين البلديات بصفة خاصة؛
- إعادة النظر في النظام الانتخابي وتحديد مستوى علمي للمترشحين على مستوى المجالس المحلية المنتخبة بما يكفل وصول كفاءات وإطارات مؤهلة للتسيير والتخطيط، بالإضافة إلى تنظيم وبرمجة دورات تكوينية لفائدة المنتخبين والموظفين بصفة دورية لزيادة الكفاءة والتحسيس بالمسؤولية.
- إشراك فواعل المجتمع المحلي من مجتمع مدني وجمعيات ومواطنين في تعزيز الوعي اتجاه حماية البيئة، والمحافظة عليها كأحد المتطلبات الرئيسية لتحقيق التنمية المستدامة وتجسيد أهدافها على المستوى المحلي؛

## قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب:

- 1- أحمد جابر بدران، التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة، المؤلف للنشر، الطبعة 01، مركز الدراسات الفقهية والاقتصادية، القاهرة، مصر، 2014.
- 2- أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة 02، الجزائر، 2016.
- 3- العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجديد الجامعي، الجزائر، 2016.
- 4- حسن عواضة، عبد الرؤوف طيش، المالية العامة (الموازنة - نفقاتها - إيراداتها (الضرائب والرسوم) - القروض - الإصدار النقدي - الخزينة-) دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2019.
- 5- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 6- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية للنشر، الاسكندرية، مصر، 2001.
- 7- عبد القادر باية، الوجيز في العقود الإدارية على ضوء التشريع الجزائري، مكتبة الدراسات للنشر والتوزيع، سلطنة عمان، 2022.
- 8- عبد المجيد رمضان، حماية البيئة في الجزائر (دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني - دراسة ميدانية -)، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة 01، عمان، الأردن، 2017.
- 9- صافية إقلولي ولد رابح، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، الجزائر، 2016.
- 10- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، 2011.
- 11- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 12- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة 04، الجزائر، 2017.
- 13- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة 01، الجزائر، 2012.
- 15- فلاح جمال معروف العزاوي، التنمية المستدامة والتخطيط المكاني، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- 14- محمد الأمين كمال، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2018.
- 15- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.

- 16- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014.
- 17- مدحت أبو النصر، ياسمين مدحت محمد، التنمية المستدامة (مفهومها - أبعادها - مؤشراتها)، المجموعة العربية للتدريب والنشر، مصر، 2017.
- 18- وائل عمران علي، دور الشراكة والتمكين المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2014.
- (ب) - أطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير:**
- (ب-01) - أطروحات الدكتوراه:**
- 1- أحمد حرير، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2021/2020.
- 2 - اممر جلطى، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2016/2015.
- 3 - العيد بن بولرباح، التخطيط البيئي المحلي كآلية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر، 2017/2016.
- 4- بلال بلغالم، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر - نظام البلدية-، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2018/2017.
- 5- بن ناصر بوطيب، المجالس المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية تونس - الجزائر- المغرب، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2015/2014.
- 6- حمشة مكي، حماية البيئة من خلال أدوات وقواعد التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2018/2017.
- 7 - حياة برحمن، الجباية البيئية كآلية لحماية البيئة في إطار تحقيق التنمية المستدامة - حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2019/2018.
- 8- نور الدين بلقليل، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية - دراسة ميدانية بولايتي المسيلة وباتنة-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، الجزائر، 2019/2018.
- 9- رابع العبدى، أهم الأدوات القانونية لتمويل التنمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014/2013.

- 10- رابح بلقاسم، متطلبات تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2015/2014.
- 11- رضا كشان، استراتيجية التنمية البيئية المستدامة في الجزائر: الواقع والتحديات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2019/2018.
- 12- رؤوف هوشات، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، تخصص الإدارة العامة والتنمية المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2018/2017.
- 13- زينب شطبي، الجباية كآلية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2017/2016.
- 14- سارة بن صوشة، دور الحوكمة الجبائية في تمويل التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2019/2018.
- 15- سعيدة لعموري، النظام القانوني للضبط الإداري البيئي المحلي في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2019.
- 16- سليم مخضار، دراسة تحليلية لتنافسية القطاع الصناعي في الجزائر مقارنة ببعض الدول العربية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2018/2017.
- 17- صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع وآفاق -، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2013/2012.
- 18- صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2013/2012.
- 19- عبد الغني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013/2012.
- 20- عيسى مهزول، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران في تشريعات دول المغرب (الجزائر- تونس- المغرب)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2018/2017.
- 21- فاطمة الزهراء داودي، التخطيط الاستراتيجي وعلاقته بالتنمية الاجتماعية في الجزائر (دراسة ميدانية بمؤسسة صيدال -أمودجا-)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2020/2019.

- 22- فريد سايح، أثر عجز ميزانيات البلديات على تمويل التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2018/2017.
- 23- لخضر بن علي، دور الاستثمار السياحي في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2018/2017.
- 24- محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2011/2010.
- 25- محمد طاهر قادري، آليات تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006.
- 26- محي الدين حمداني، حدود التنمية المستدامة في الاستجابة لتحديات الحاضر والمستقبل - دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2009/2008.
- 27- مختار راجحي، عصنة الهيكل التمويلي للجماعات المحلية في الجزائر آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة - بناء على دراسة تحليلية لتجارب دولية-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة البلدية 02، الجزائر، 2015/2014.
- 28- نصيرة سالم، التنمية المحلية وإشكالية البيئة - دراسة ميدانية لآراء الفاعلين المحليين للتنمية المستدامة بولاية بسكرة-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016/2015.
- 29- وهيب بوريعين، التنمية المستدامة ونمذجة ظاهرة الفقر - دراسة تأصيلية لعلاقة المياه بالفقر للأسرة الجزائرية بولاية تلمسان-، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015/2014.
- 30- ياسر علاوي، إصلاح مالية الجماعات المحلية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية دراسة حالة بلديات المدينة، ذراع السمارة، تمزيقة للفترة (2013 - 2017)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة المدينة، الجزائر، 2019/2018.
- 31 - يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2007/2006.
- 32- يوسف سلاوي، مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2018/2017.

(ب) - 02 - رسائل الماجستير:

- 1- الحاج بن نوبة، مفهوم التوازن المالي لميزانية البلدية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2015.
- 2- أسية حمور، استقلالية البلدية بين الطرح القانوني والممارسة العملية -دراسة حالة بلديتي واد السمار وبوروية- (2005-2011)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2013/2012.
- 3- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودوره في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، الجزائر، 2013/2012.
- 4- بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية -، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011/2010.
- 5- حسين مقدم، دور الإدارة في حماية البيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012/2011.
- 6- جابر بن قويدر، التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة (حالة دائرة بريكة - ولاية باتنة-)، رسالة ماجستير، كلية علوم الأرض، الجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة هواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا، الجزائر، 2012.
- 7- جمال زيدان، واقع التنمية المحلية على ضوء الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990 - 2000، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001.
- 8- خالد بوسواليم، التنمية المستدامة والعلاقة مع العمران، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2015.
- 9- رادية عليان، التهيئة الإقليمية في الجزائر في إطار التعاون اللامركزي ما بين 1980 - 2012 (دراسة لحالي تعاون جزائري - أوروبي)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2015.
- 10- رشيد نواري، انعكاسات الإصلاحات السياسية على واقع التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية الجلفة 2011 - 2015)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2016/2015.
- 11- زروق مصطفى صالح، التنمية المستدامة للموارد المائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2017/2016.

- 12- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2017/2016.
- 13- زين الدين بوتشاشة، مركز المجلس الشعبي الولائي في القانون رقم 07/12، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2015/2014.
- 14- سعاد رزاي، إشكالية البيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2008/2007.
- 15- سليمة حمادو، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2012.
- 16- صاحب أغيلاس، دور المخططات البلدية في تحقيق التنمية المحلية دراسة حالة بلديتي بني دوالة وذراع بن خدة ولاية تيزي وزو (2007 - 2012)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2016/2015.
- 17- صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016/2015.
- 18- صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة - دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين -، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2015/2014.
- 19- صورية رمضاني، دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع والممارسة دراسة مقارنة: بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2017.
- 20- ظاهر الطيب توفيق، تدخل الجماعة الإقليمية البلدية في مجالي التعمير والبيئة، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2013/2012.
- 21- عادل إنزارن، الدور التنموي للمخططات البلدية للتنمية بين الواقع والآفاق دراسة حالة بلدية باتنة (2004 - 2010)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2011.
- 22- عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2001/2000.
- 23- عبد الحق خنتاش، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011/2010.

- 24- عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر: دراسة ميدانية لولايتي المسيلة و برج بوعريج، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011/2010.
- 25- عبد العالي بن ربال، الجماعات المحلية والسياسات الاجتماعية الواقع والآفاق (دراسة حالة ولاية بسكرة: 2006-2010)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2015/2014.
- 26- عبد الله الحرتسي حميد، السياسة البيئية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة مع دراسة حالة الجزائر "1994 - 2004"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة الشلف، الجزائر، 2005.
- 27- عبد المجيد رمضان، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة - دراسة حالة: بلديات سهل وادي مزاب بغرداية -، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، الجزائر، 2011/2010.
- 28- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2010/2009.
- 29- فاطمة الزهراء دعموش، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2010.
- 30- فاطمة الزهراء داودي، التعاون بين البلديات، رسالة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014/2013.
- 31- كمال قاضي، البلدية في القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2014/2013.
- 32- كمال معيني، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2011/2010.
- 33- لخضر عبيرات، مكانة الضرائب والرسوم ضمن ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلدية الأغواط -، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الأغواط، الجزائر، 2010/2009.
- 34- لخضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001/2000.
- 35- محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010/2009.
- 36- محمد رغيص، دراسة نقدية لقانون البلدية 10/11 بالجزائر وآليات تفعيله، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2016/2015.

- 37- محمد عبد الباقي، مساهمة الحماية البيئية في تحقيق التنمية المستدامة - دراسة حالة الجزائر -، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2010/2009.
- 38 - محمد غربي، الضبط الإداري البيئي، رسالة ماجستير، مدرسة الدكتوراه فرع الأغواط، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2012/2011.
- 39- محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، رسالة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2013/2012.
- 40- نبيل قطاف، دور الضرائب والرسوم في تمويل البلديات دراسة ميدانية لبلدية بسكرة 2000-2006، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2008/2007.
- 41- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2007/2006.
- 42- نسبية سماعيني، دور السياحة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، الجزائر، 2014/2013.
- 43- نسيم بخوش، التنمية الاجتماعية وانعكاساتها على الوعي الاجتماعي (دراسة أثر برامج وكالة التنمية الاجتماعية في حي الضاية بمدينة مسعد ولاية الجلفة نموذجاً)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر 02، الجزائر، 2011/2010.
- 44- نور الدين يوسف، الحماية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر (دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، الجزائر، 2010/2009.
- 45- ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011/2010.
- 46- يوسف سلاوي، التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2012/2011.
- ج- المقالات العلمية:**

- 1- أحمد خدير، الخدمة العمومية البلدية في مجال تسيير النفايات المنزلية "دراسة على ضوء القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات في الجزائر"، مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد 02، العدد 06، جامعة أدرار، الجزائر، 2018.

- 2- أحمد يجايوي، حتمية الانتقال من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية، مجلة معارف، المجلد 12، العدد 22، جامعة البويرة، الجزائر، 2017.
- 3- أسامة جفالي، محدودية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة ميزانية البلدية -، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 02، العدد 03، جامعة المسيلة، الجزائر، 2017.
- 4- الشادلي زيار، الوسائل القانونية لحماية البيئة كضابط لحرية الاستثمار، مجلة صوت القانون، المجلد 06، العدد 02، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2019.
- 5- العربي حجام، سمية طري، التنمية المستدامة في الجزائر: قراءة تحليلية في المفهوم والمعوقات، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 06، العدد 01، جامعة برج بوعريج، الجزائر، 2019.
- 6- آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014.
- 7- إبراهيم بويلس، الضبط الإداري البيئي كألية للرقابة القبلية لحماية البيئة، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 04، العدد 01، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2018.
- 8- إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جامعة الوادي، الجزائر، 2016.
- 9- إسماعيل فريجات، آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، جامعة الوادي، الجزائر، 2020.
- 10- إسماعيل نوييرة، شيماء العبوبي، دور جمعيات المجتمع المدني في التنمية المحلية، مجلة حقول معرفية للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 01، العدد 03، جامعة الجلفة، الجزائر، 2021.
- 11- إبراهيم ملاوي، حورية سعايدية، إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 01، جامعة الوادي، الجزائر، 2016.
- 12- إبراهيم يامة، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 04، العدد 01، جامعة أدرار، الجزائر، 2016.
- 13- إبراهيم يامة، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، المجلد 03، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2016.
- 14- إلهام بن منصور، موارد الجماعات المحلية في ظل تقلب أسعار النفط، مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، المجلد 03، العدد 01، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018.

- 15- إلياس شاهد، عبد النعيم دفرور، الاستثمار السياحي في الجزائر بين الإطار القانوني والمؤسسي، مجلة التنمية والاستشراف للبحوث والدراسات، المجلد 01، العدد 01، جامعة البويرة، الجزائر، 2016.
- 16- بسام سمير الرميدي، فاطمة الزهراء طلحي، التخطيط البيئي كآلية لتحقيق البعد البيئي في استراتيجية التنمية المستدامة - رؤية مصر 2030-، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، المجلد 08، العدد 07، المركز الجامعي ميله، الجزائر، 2018.
- 17- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 03، العدد 04، جامعة الشلف، الجزائر، 2006.
- 18- بغداد شعيب، الطيب هاشمي، واقع التنمية الفلاحية في الجزائر من خلال برنامج المخطط الوطني للتنمية الفلاحية (ولاية سعيدة كنموذج للمخطط)، مجلة الحقيقة، المجلد 12، العدد 01، جامعة أدرار، الجزائر، 2013.
- 19- بن السيمحو محمد المهدي بن مولاي مبارك، حاج أحمد عبد الله، الضبط الإداري البلدي والحسبة ودورها في حفظ الصحة العامة وجمال المدينة - دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون البلدية الجزائري-، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 05، العدد 01، جامعة خنشلة، الجزائر، 2018.
- 20- حافظ بن عمر، البعد الاجتماعي في التنمية المستدامة: العمل، البطالة والفقر كمؤشرات لقياس التنمية المستدامة بتونس، مجلة الأداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 08، العدد 12، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2015.
- 21- حسبية عليوات، يوسف قاشي، سياسة الاستثمار في الجزائر - دراسة تحليلية تقييمية -، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 06، العدد 02، جامعة الشلف، الجزائر، 2020.
- 22- حسينة غواس، دور التخطيط العمراني في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، جامعة بجاية، الجزائر، 2017.
- 23- حميد بوزيدة، تحديات الجباية المحلية في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، المجلد 10، العدد 02، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2006.
- 24- جميلة دوار، تطبيقات النظام العام العمراني بين مجال التهيئة العمرانية ونشاط الترقية العقارية في القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، 2021.
- 25- رابح دعلوس، سليمة لدغش، آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وأثره على الحوكمة المحلية في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2020.
- 26- راضية شيبوتي، الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية في ظل أزمة التمويل، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 30، العدد 03، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2019.

- 27- راضية عباس، تهيئة الإقليم والتعمير في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 02، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2012.
- 28- رزيقة مخناش، الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 01، جامعة الجلفة، الجزائر، 2019.
- 29- رضوان عايلي، أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية، مجلة المفكر، المجلد 09، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014.
- 30- رضوان مجادي، سياسات الاستثمار المحلي على ضوء الأزمة الاقتصادية الراهنة في الجزائر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 02، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2017.
- 31- زهرة سعيود، الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر، مجلة بحوث، المجلد 11، العدد 01، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2018.
- 32- زهير صيفي، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة الحضرية من التلوث في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 03، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2016.
- 33- زويدة محسن، بلقاسم بن علال، أحمد تي، الجهود الجزائرية في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة: قراءة تحليلية، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، المجلد 02، العدد 01، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، 2018.
- 34- سارة عبايدية، المخطط البلدي للتنمية رهان لدعم التنمية المحلية - قراءة في النصوص -، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 06، العدد 02، جامعة تيارت، الجزائر، 2019.
- 35- سامية رايس، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 09، العدد 02، جامعة المسيلة، الجزائر، 2016.
- 36- سعاد طيبي، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون، المجلد 01، العدد 02، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014.
- 37- سعاد عقون، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد 04، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2017.
- 38- سمية بوغنييم، هشام عبد الكريم، دور التخطيط البيئي في إدماج البعد البيئي وتعزيز التنمية المستدامة، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 02، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2020.
- 39- سمير أسياخ، حماية البيئة في إطار قانون الولاية الجديد، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 05، العدد 01، جامعة بجاية، الجزائر، 2014.

- 40- سمير بوعنق، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، أي فعالية في حماية البيئة ؟، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 05، العدد 02، جامعة تيارت، الجزائر، 2018.
- 41- سمير بوعنق، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في الجزائر، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المجلد 03، العدد 01، المركز الجامعي إيليزي، الجزائر، 2018.
- 42- سهام بشكيط، عبد المجيد قدي، تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي وتحدي شح الموارد الذاتية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 15، العدد 02، جامعة الشلف، الجزائر، 2019.
- 43- سهام عزوي، هاجر بوشعير، التنمية المستدامة: الإطار القانوني والمؤسسي لحماية البيئة في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 04، العدد 15، جامعة الجلفة، الجزائر، 2019.
- 44- شريف هنية، التنظيم القانوني لتسيير النفايات في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2020.
- 45- شهرزاد عوابد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 08، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2016.
- 46- صالح لخضاري، واقع التنمية المستدامة في الجزائر - الاستراتيجيات والجهود-، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 29، العدد 02، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2018.
- 47- صونيا بيزات، إشكالية تحقيق التنمية المستدامة في ظل متطلبات البيئة - الجانب القانوني-، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 13، العدد 02، جامعة سطيف 02، الجزائر، 2016.
- 48- عائشة نجاح، تحقيق طموحات الجزائر في مجال التنمية المستدامة من خلال ترقية وتطوير الطاقات المتجددة، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، 2020.
- 49- عادل إنزرن، انتصار عربوات، دور المخططات البلدية في التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 03، العدد 06، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2018.
- 50- عايدة مصطفاوي، شريف هنية، دور الرسوم على عقود التعمير في رفع مداخل البلديات، مجلة القانون العقاري، المجلد 05، العدد 03، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2018.
- 51- عبد الجبار سعد الدين، عمر شحاتة، التنمية المحلية المستدامة محصلة حتمية لتكنولوجيا التنمية في الفكر الاقتصادي، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 02، العدد 01، جامعة الجلفة، الجزائر، 2016.

- 52 - عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التضامن المالي بين الجماعات المحلية كآلية لتمويل التنمية المحلية المستدامة "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أنموذجا"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، 2021.
- 53- عبد الجليل دلالي، المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 13، العدد 04، جامعة الجلفة، الجزائر، 2021.
- 54- عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، نظام البوت (B.O.T) كآلية تعاقدية مستحدثة في مجال الإستثمار وإدارة المرافق العامة، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 04، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2020.
- 55- عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين محدودية الموارد الذاتية وتأثير الإعانات المركزية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، 2021.
- 56- عبد الرحيم لحرش، معوقات مالية اللامركزية في الجزائر وتأثيرها على التنمية المحلية، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد 12، العدد 01، جامعة الوادي، الجزائر، 2019.
- 57- عبد السلام عبد اللاوي، أمال بوبكر، دور الجماعات المحلية في دعم الاستثمار المحلي وخلق الثروة وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 06، العدد 01، جامعة الشلف، الجزائر، 2020.
- 58- عبد العالي حاحة، شهرزاد مناصرة، البلديات الإلكترونية كآلية لتحسين الخدمة العمومية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة خنشلة، الجزائر، 2019.
- 59- عبد الغني حسونة، دراسات التقييم البيئي كآلية قانونية لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 23، جامعة بسكرة، الجزائر، 2011.
- 60- عبد القادر بن حميد، حاج برزوق، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل الآليات القانونية لحماية البيئة، مجلة آفاق علمية، المجلد 12، العدد 02، جامعة تلمسان، الجزائر، 2020.
- 61- عبد القادر لحول، جهاد شريكي، مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 01، العدد 01، جامعة الجلفة، الجزائر، 2016.
- 62- عبد القادر مختاري، أثر النظام القانوني للجماعات المحلية على اللامركزية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 01، العدد 01، جامعة الجلفة، الجزائر، 2016.

- 63- عبد القادر مطاي، أمال بن صالح، الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتمويل مشروعات البنى التحتية - نظام البوت BOT نموذجاً-، مجلة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، المجلد 01، العدد 02، جامعة المسيلة، الجزائر، 2017.
- 64- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، المجلد 01، العدد 02، جامعة بسكرة، الجزائر، 2007.
- 65- عبد الكريم بن منصور، سعيدة أعراب، دور التخطيط في تحقيق التنمية المستدامة (مدى توظيف الإدارة للتخطيط في مجال حماية البيئة)، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 02، العدد 01، جامعة الأغواط، الجزائر، 2018.
- 66- عبد الكريم بوخالفة، آليات حماية البيئة في التشريع الجزائري في إطار التنمية المستدامة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 02، جامعة تلمسان، الجزائر، 2020.
- 67- عبد الكريم بودريوة، الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 01، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013.
- 68- عبد الكريم بيسار، نور الدين بلقليل، استراتيجيات تفعيل التنمية المحلية في ظل الإصلاحات والدور الجديد للجماعات المحلية بالجزائر، مجلة البحوث الإدارية والاقتصادية، المجلد 03، العدد 06، جامعة المسيلة، الجزائر، 2019.
- 69- عبد الكريم مسعودي، الاستثمار السياحي كآلية لتحقيق التنمية المحلية بالجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال، المجلد 01، العدد 01، جامعة أدرار، الجزائر، 2017.
- 70- عبد الله لفايدة، مهدي شباركة، دراسات تقييم الأثر البيئي كأداة لحماية البيئة في إطار تحقيق التنمية المستدامة - دراسة حالة الجزائر -، مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد 04، العدد 03، جامعة بشار، الجزائر، 2019.
- 71- عبد المومن بن صغير، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر - صعوبات الاقتطاع وواقع التحصيل -، مجلة الندوة للدراسات القانونية، المجلد 01، العدد 01، 2013.
- 72- عبد الناصر صالح، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 01، العدد 02، المركز الجامعي البيض، الجزائر، 2014.
- 73- عتيقة بلجبل، دور الإدارة المحلية الجزائرية في حماية البيئة، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 08، العدد 12، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016.

- 74- عصام صياف، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في تمويل البلديات في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 04، العدد 11، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017.
- 75- عكاشة رزين، نظام الجماعات المحلية في الجزائر ودوره في تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 05، جامعة سعيدة، الجزائر، 2015.
- 76- عنتر مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، الانتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر دراسة في التحديات والآليات، مجلة التراث، المجلد 08، العدد 02، جامعة الجلفة، الجزائر، 2018.
- 77- عيسى بن الطاهر، التنمية المحلية والتنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 01، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012.
- 78- عيسى قبوق، محمد كاكي، السياسة البيئية والتنمية المستدامة في الجزائر، مجلة آفاق علمية، المجلد 09، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017.
- 79- فاطمة الزهراء تيشوش، خديجة بقشيش، الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية الإدارية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 01، جامعة الأغواط، الجزائر، 2016.
- 80- فاطمة الطاوسي، دور الجماعات المحلية والإقليمية في الحفاظ على البيئة، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 02، مركز جيل للبحث العلمي، لبنان، 2013.
- 81- فايزة عمايدية، المجتمع المدني كآلية لتفعيل دور المجالس المحلية المنتخبة في ظل قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 07، العدد 01، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2020.
- 82- فتيحة بن حاج، جيلالي مغراوة، التنمية المستدامة بين الطرح النظري والواقع العملي - دراسة الاستراتيجية العربية المقترحة للتنمية المستدامة لما بعد عام 2015 -، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 01، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2017.
- 83- فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 05، العدد 06، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010.
- 84- فطيمة الزهرة فيرم، التضامن المالي ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 04، جامعة الجلفة، الجزائر، 2020.
- 85- قاسي سي يوسف، الإطار القانوني لحماية البيئة والتنمية المستدامة بين المفهوم والأبعاد، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 04، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018.

- 86- قدور بن عيسى، الصلاحيات البيئية للجماعات الإقليمية، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 06، العدد 01، جامعة مستغانم، الجزائر، 2018.
- 87- قوسام بركنو، الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد 02، العدد 02، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2012.
- 88- قويدر عياش، يوسف لزرق، دور المراقب المالي في الرقابة على نفقات الجماعات المحلية - حالة بلدية بوسعادة ولاية المسيلة الجزائر-، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد 02، العدد 02، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018.
- 89- كلثوم مسعودي، سعاد بن فقة، الجهود الجزائرية في حماية البيئة (قراءة تحليلية لقانون البيئة الجزائري)، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 11، العدد 03، جامعة ورقلة، الجزائر، 2019.
- 90- كمال فراحتية، التنمية المستدامة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018.
- 91- كمال لحول، إشكالية تعبئة الموارد المالية للبلدية بين الواقع وسبل التفعيل، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 07، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017.
- 92- لبنى ناصر، القطاع الصناعي الجزائري منذ الاستقلال وسبل تطويره، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 06، العدد 01، جامعة برج بوعريج، الجزائر، 2019.
- 93- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 05، العدد 07، جامعة بسكرة، الجزائر، 2005.
- 94- ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 03، العدد 09، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2016.
- 95- محمد أمحمداتو، دور الجماعات المحلية في مجالي تهيئة الإقليم والتنمية المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 53، العدد 01، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2016.
- 96- محمد دربال، مجال تدخل الهيئات اللامركزية والضبط في حماية البيئة، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد 01، المركز الجامعي النعامة، الجزائر، 2015.
- 97- محمد رحومني، مصادر ميزانية مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 01، العدد 01، جامعة أدرار، الجزائر، 2013.
- 98- محمد زايد، فرص الاستثمار السياحي في الجزائر (واقع وآفاق)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 07، العدد 05، جامعة تلمسان، الجزائر، 2018.

- 99- محمد سمير عياد، التنمية المستدامة والبيئة مقارنة لفهم العلاقة، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد 01، العدد 01، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2009.
- 100- محمد غردي، نصر الدين بن نذير، مساهمة الإدارة المحلية الجزائرية في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة معارف، المجلد 14، العدد 01، جامعة البويرة، الجزائر، 2018.
- 101- محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 07، العدد 02، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2020.
- 102- محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 04، العدد 05، جامعة بسكرة، الجزائر، 2009.
- 103- محمد همكة، قطاع الفلاحة الجزائري بين التمويل وأثره على التنمية الاقتصادية، مجلة المقريري للدراسات الاقتصادية والمالية، المجلد 04، العدد 01، المركز الجامعي أفلو، الجزائر، 2020.
- 104- مصطفى أسعيد، حرز الله محمد لخضر، التنمية المحلية المستدامة وفعالية الأفكار مقارنة تأصيلية من منظور فكر مالك بن نبي رحمه الله، مجلة المفكر، المجلد 13، العدد 02، جامعة بسكرة، الجزائر، 2018.
- 105- مصطفى بوشامة، الطاهر بعلة، عمار جعفري، تفعيل آليات مكافحة التهرب الضريبي، مجلة الإبداع، المجلد 06، العدد 06، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2016.
- 106- مراد قريبيز، بولنوار بلي، صلاحيات الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية في إطارها البيئي، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 04، العدد 02، جامعة الأغواط، الجزائر، 2020.
- 107- مريم بن عباس، حماية الصحة العمومية بين مقتضيات حفظ النظام العام وتكريس حق الرعاية الصحية، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، المجلد 08، العدد 01، جامعة وهران 02، الجزائر، 2018.
- 108- منال بوعمارة، أحمد بن المسعود، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودوره في حماية البيئة، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 12، العدد 02، جامعة ورقلة، الجزائر، 2020.
- 109- منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 09، العدد 04، جامعة قلمة، الجزائر، 2015.
- 110- مهدي بن طيبة، سفيان خروبي، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية - دراسة حالة بلدية العفرون "البليدة" -، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المجلد 01، العدد 01، المركز الجامعي إيليزي، الجزائر، 2016.
- 111- ناصر مراد، نور الدين قريني، تمويل الجماعات المحلية وتحديات مكافحة الفساد الإداري لأجل التنمية المحلية، مجلة دراسات جبائية، المجلد 01، العدد 01، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2012.

- 112- ناصر مراد، التنمية المستدامة وتحدياتها في الجزائر، مجلة التواصل، المجلد 16، العدد 02، جامعة عنابة، الجزائر، 2016.
- 113- نبيل دريس، دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 10، جامعة الوادي، الجزائر، 2015.
- 114- نجوى سديرة، آليات مكافحة التهرب الضريبي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة خنشلة، الجزائر، 2019.
- 115- نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، المجلد 10، العدد 10، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012.
- 116- نضيرة دوبابي، بوطالب براهيم، إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات - دراسة حالة بلديات قلمة-، مجلة الدراسات الخاصة بالمؤسسات والتنمية، المجلد 04، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017.
- 117- نور الدين براي، نعيمة عمارة، التخطيط العمراني كآلية تنظيمية للتسيير والتنمية الحضرية، مخطط شغل الأراضي (pos) "أنموذجا"، مجلة الفكر السياسي والقانوني، المجلد 02، العدد 02، جامعة الأغواط، الجزائر، 2018.
- 118- نور الدين محرز، مريم صيد، التخطيط البيئي كآلية وقائية لحماية البيئة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2017.
- 119 - وسيلة سبتي، عيسى حجاب، مسعودة ردا، الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 08، العدد 01، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2019.
- 120- وهيبة خبيزي، المخططات البلدية للتنمية: إطار لامركزي ضيق وتدابير مركزي شامل، دفا تر البحوث العلمية، المجلد 07، العدد 01، المركز الجامعي تيبازة، الجزائر، 2019.
- 121- وهيبة خبيزي، سعاد طيبي، البلدية شريك قاعدي أساسي في حماية البيئة، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 07، العدد 02، جامعة أدرار، الجزائر، 2019.
- 122- هادية بن مهدي، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 01، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2020.
- 123- هشام بن ورزق، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 07، العدد 15، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2006.

- 124- هشام بن زرق، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر: دراسة في إطار قوانين البلدية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 13، العدد 01، جامعة سطيف 02، الجزائر، 2016.
- 125- ياسر علاوي، مساهمة الولاية في تنفيذ مخططات التنمية المحلية - دراسة حالة لولاية المدية-، مجلة معارف، المجلد 12، العدد 23، جامعة البويرة، الجزائر، 2017.
- 126- ياسين بن بريح، آليات الرقابة المالية على الميزانية العامة، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2016.
- 127- ياقوت قديد، محمد بوقانديل، دور الإيرادات غير الجبائية في تعبئة الموارد المحلية للبلدية، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، المجلد 02، العدد 01، جامعة المسيلة، الجزائر، 2018.
- 128- يزيد تفرات، تونس صيد، سليمة بن زعمة، الاستثمار المحلي مسار لتحقيق التنمية المحلية على ضوء الأوضاع الاقتصادية الراهنة في الجزائر - دراسة نظرية تحليلية -، مجلة دفاتر بواذكس، المجلد 08، العدد 01، جامعة مستغانم، الجزائر، 2019.
- 129- جيلالي يوسف، الإطار التنظيمي والميزانياتي لتسيير وتنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، المجلد 11، العدد 02، جامعة الشلف، الجزائر، 2019.
- 130- يوسف سلاوي، تخطيط التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 54، العدد 03، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2017.
- (د) - النصوص القانونية:**
- (د- 01) - الدساتير:**
- 1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة في 08 ديسمبر 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97/76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14،

الصادرة في 07 مارس 2016، والمرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

**(د- 02) - النصوص التشريعية:**

1- القانون رقم 227/64، المؤرخ في 10 أوت 1964، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 25 أوت 1964.

2- الأمر رقم 24/67، المؤرخ في المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 17 جانفي 1967.

3- الأمر رقم 38/67، المؤرخ في 02 جوان 1962، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 368/66 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادرة في 09 جوان 1967.

4- ميثاق الولاية لسنة 1969، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 23 ماي 1969.

5- الأمر رقم 38/69، المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 23 ماي 1969.

6- الأمر رقم 107/69، المؤرخ في 31 ديسمبر 1969، المتضمن قانون المالية لسنة 1970، الجريدة الرسمية، العدد 110، الصادرة في 31 ديسمبر 1969.

7- الأمر رقم 29/73، المؤرخ في 25 جويلية 1973، الجريدة الرسمية، العدد 62، الصادرة في 03 أوت 1973.

8- القانون رقم 12/80 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981، الجريدة الرسمية، العدد 54، الصادرة في 31 ديسمبر 1980.

9- القانون رقم 01/81، المؤرخ في 07 فيفري 1981، المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحربي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 10 فيفري 1981.

10- القانون رقم 02/81، المؤرخ في 14 فيفري 1981، المعدل والمتمم للأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 14 فيفري 1981.

11- القانون رقم 09/81، المؤرخ في 04 جويلية 1981، المعدل والمتمم للأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 07 جويلية 1981.

12- القانون رقم 03/83، المؤرخ في 05 فيفري 1983، المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 08 فيفري 1983.

- 13- القانون رقم 09/84، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.
- 14- القانون رقم 12/84، المؤرخ في 23 جوان 1984، المتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 26 جوان 1984.
- 15- القانون رقم 03/87، المؤرخ في 27 جانفي 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة في 28 جانفي 1987.
- 16- القانون رقم 08/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.
- 17- القانون رقم 09/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.
- 18- القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990.
- 19- القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة في 18 نوفمبر 1990.
- 20- القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.
- 21- القانون رقم 30/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.
- 22- القانون رقم 36/90، المؤرخ في 31 ديسمبر 1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 57، الصادرة في 31 ديسمبر 1990.
- 23- القانون رقم 25/91، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 65، الصادرة في 18 ديسمبر 1991.
- 24- القانون رقم 21/91، المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم للقانون رقم 12/84 المؤرخ في 23 جوان 1984 المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية، العدد 62، الصادرة في 04 ديسمبر 1991.
- 25- القانون رقم 25/91، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية، العدد 65، الصادرة في 18 ديسمبر 1991.

- 26- المرسوم التشريعي رقم 18/93، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية، العدد 88، الصادرة في 30 ديسمبر 1993.
- 27- الأمر رقم 25/95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.
- 28- الأمر رقم 27/95، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 1995.
- 29- الأمر رقم 07/97، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 06 مارس 1997.
- 30 - القانون رقم 02/97، المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية، العدد 89، الصادرة في 31 ديسمبر 1997.
- 31- القانون رقم 11/99، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 92، الصادرة في 25 ديسمبر 1999.
- 32- القانون رقم 06/2000، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية، العدد 80، الصادرة في 24 ديسمبر 2000.
- 33- القانون رقم 19/01، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.
- 34- القانون رقم 20/01، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.
- 35- القانون رقم 21/01، المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية، العدد 79، الصادرة في 23 ديسمبر 2001.
- 36- القانون رقم 11/02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 86، الصادرة في 25 ديسمبر 2002.
- 37- القانون رقم 01/03، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، الجريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.
- 38- القانون رقم 10/03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

- 39- القانون رقم 03/04، المؤرخ في 23 جوان 2004، المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة في 27 جويلية 2004.
- 40- القانون رقم 05/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.
- 41- القانون رقم 09/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 18 أوت 2004.
- 42- القانون رقم 02/04، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004.
- 43- القانون رقم 20/04، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004.
- 44- الأمر رقم 03/05، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المعدل والمتمم للقانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.
- 45- القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005.
- 46 - القانون رقم 16/05، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة في 31 ديسمبر 2005.
- 47- القانون رقم 06/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006.
- 48- القانون رقم 24/06، المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة في 27 ديسمبر 2006.
- 49 - الأمر رقم 03/07، المؤرخ في 24 جويلية 2007، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادرة في 25 جويلية 2007.
- 50- الأمر رقم 02/08، المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة في 27 جويلية 2008.
- 51 - القانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.

- 52- القانون رقم 14/08، المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 30/90 المتعلق بالأموال الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.
- 53- القانون رقم 15/08، المؤرخ في 29 جويلية 2008، الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.
- 54- الأمر رقم 01/09، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 26 جويلية 2009.
- 55- القانون رقم 04/11، المؤرخ في 07 فيفري 2011، الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 06 مارس 2011.
- 56- القانون رقم 02/11، المؤرخ في 17 فيفري 2011، المتعلق بالمحالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 28 فيفري 2011.
- 57- القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.
- 58- القانون رقم 06//12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة في 15 جانفي 2012.
- 59- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
- 60- الأمر رقم 01/15، المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 40، الصادرة في 23 جويلية 2015.
- 61- القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.
- 62- القانون العضوي رقم 10/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
- 63- القانون رقم 09/16، المؤرخ في 03 أوت 2016، المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 03 أوت 2016.
- 64- القانون رقم 14/16، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 29 ديسمبر 2016.

65- القانون رقم 11/17، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 28 ديسمبر 2017.

66- القانون رقم 11/18، المؤرخ في 02 جويلية 2018، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 29 جويلية 2018.

67- الأمر رقم 14/19، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 81، الصادرة في 30 ديسمبر 2019.

68- القانون رقم 07/20، المؤرخ في 04 جوان 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 33، الصادرة في 04 جوان 2020.

### (د- 03) - النصوص التنظيمية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 03، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

2- المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

3- المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

4- المرسوم رقم 189/63، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة في 16 ماي 1963.

5- المرسوم رقم 145/67، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية، العدد 71، الصادرة في 31 أوت 1967.

6- المرسوم رقم 136/73، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة في 21 أوت 1973.

7- المرسوم رقم 53/80، المؤرخ في 01 مارس 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 10، الصادرة في 04 مارس 1980.

8- المرسوم رقم 164/81، المؤرخ في 25 جويلية 1981، المتضمن القانون الأساسي للقريبة الاشتراكية الفلاحية، الجريدة الرسمية، العدد 30، الصادرة في 28 جويلية 1981.

- 9- المرسوم رقم 267/81، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة في 13 أكتوبر 1981.
- 10- المرسوم رقم 371/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 11- المرسوم رقم 372/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 12- المرسوم رقم 373/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الفلاحة والثورة الزراعية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 13- المرسوم رقم 374/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في مجال الصحة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 14- المرسوم رقم 376/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 15- المرسوم رقم 377/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 16- المرسوم رقم 378/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 17- المرسوم رقم 379/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 18- المرسوم رقم 381/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 19- المرسوم رقم 382/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 20- المرسوم رقم 380/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

- 21- المرسوم رقم 385/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 22- المرسوم رقم 387/81، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.
- 23- المرسوم رقم 190/82، المؤرخ في 29 ماي 1982، الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الإسكان والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 22، الصادرة في 01 جوان 1982.
- 24- المرسوم رقم 44/87، المؤرخ في 10 فيفري 1987، المتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 11 فيفري 1987.
- 25- المرسوم رقم 45/87، المؤرخ في 10 فيفري 1987، الذي ينظم وينسق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 11 فيفري 1987.
- 26- المرسوم رقم 143/87، المؤرخ في 16 جوان 1987، المحدد لقواعد تصنيف الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية ويضبط كفاءتها، الجريدة الرسمية، العدد 25، الصادرة في 17 جوان 1987.
- 27- المرسوم رقم 146/87 المؤرخ في 30 جوان 1987، المتضمن لإنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 01 جويلية 1987.
- 28- المرسوم رقم 149/88، المؤرخ في 26 جويلية 1988، الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، الجريدة الرسمية، العدد 30، الصادرة في 27 جويلية 1988.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.
- 30- المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 142/92، المؤرخ في 11 أبريل 1992، المتضمن حل المجالس الشعبية المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 12 أبريل 1992.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة في 27 جويلية 1994.

- 33- المرسوم التنفيذي رقم 227/98، المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة في 15 جويلية 1998.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 09/01، المؤرخ في 07 جانفي 2001، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، الجريدة الرسمية، العدد 04، الصادرة في 14 جانفي 2001.
- 35- المرسوم التنفيذي رقم 115/02، المؤرخ في 03 أفريل 2002، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 22، الصادرة في 03 أفريل 2002.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 175/02، المؤرخ في 20 ماي 2002، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 26 ماي 2002.
- 37- المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 19 ماي 2007، الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 34، الصادرة في 22 ماي 2007.
- 38- المرسوم التنفيذي رقم 205/07، المؤرخ في 30 جوان 2007، الذي يحدد كيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ومراجعتها ونشره، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 01 جويلية 2007.
- 39- المرسوم التنفيذي رقم 142/08، المؤرخ في 11 ماي 2008، الذي يحدد قواعد منح السكن العمومي الإيجاري، الجريدة الرسمية، العدد 24، الصادرة في 11 ماي 2008.
- 40- المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008.
- 41- المرسوم التنفيذي رقم 273/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، الذي يحدد تنظيم المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008.
- 42- المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة في 19 نوفمبر 2009.
- 43- المرسوم التنفيذي رقم 75/11، المؤرخ في 16 فيفري 2011، الذي يحدد صلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 11، الصادرة في 20 فيفري 2011.
- 44- المرسوم التنفيذي رقم 334/11، المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة في 28 سبتمبر 2011.

- 45- المرسوم التنفيذي رقم 148/12، المؤرخ في 28 مارس 2012، المتمم المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 01 أبريل 2012.
- 46- المرسوم التنفيذي رقم 427/12، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 69، الصادرة في 19 ديسمبر 2012.
- 47- المرسوم التنفيذي رقم 217/13، المؤرخ في 18 جوان 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 23 جوان 2013.
- 48- المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2014.
- 49- المرسوم التنفيذي رقم 19/15، المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 12 فيفري 2015.
- 50- المرسوم التنفيذي رقم 83/16، المؤرخ في 01 مارس 2016، الذي يحدد كيفيات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة في 02 مارس 2016.
- 51- المرسوم التنفيذي رقم 226/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة في 31 أوت 2016.
- 52- المرسوم التنفيذي رقم 320/16، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 73، الصادرة في 15 ديسمبر 2016.
- 53- المرسوم التنفيذي رقم 189/18، المؤرخ في 15 جويلية 2018، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 18 جويلية 2018.
- 54- المرسوم التنفيذي رقم 226/19، المؤرخ في 13 أوت 2019، الذي يحدد مهام مديريات البيئة في الولايات وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 19 أوت 2019.
- 55- القرار الذي يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المؤرخ في 09 ديسمبر 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، الصادرة في 27 جانفي 2015.

- 56- القرار الوزاري المشترك الذي يحدد التنظيم الداخلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المؤرخ في 10 جانفي 2016، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة في 31 جانفي 2016.
- 57 - القرار الوزاري المشترك الذي يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، المؤرخ في 16 أفريل 2020، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 06 ماي 2020.
- 58- القرار الوزاري المشترك الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، المؤرخ في 16 أفريل 2020، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 06 ماي 2020.
- 59- القرار المؤرخ في 19 جوان 2013، الذي يحدد طرق الاستفادة من المساعدة المباشرة الممنوحة من طرف الدولة لغرض إنجاز سكن ريفي، المعدل والمتمم بالقرار المؤرخ في 18 جوان 2014، والقرار المؤرخ في 25 سبتمبر 2018.

هـ) - الملتقيات العلمية والمحاضرات:

- 1- ابتسام بولقواس، الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية البيئة ، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، الجزائر، يومي 03 و04 ديسمبر 2012.
- 2- حميد قرومي، فتحة حومية، دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويل الجماعات المحلية، مداخلة في إطار فعاليات ملتقى وطني حول "سبل تنوع الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الوادي، الجزائر، يومي 25 و26 نوفمبر 2018.
- 3- عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، الاستثمار السياحي كآلية لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مداخلة في إطار ملتقى دولي حول "سبل بناء وتعزيز الاقتصاد السياحي في الجزائر كبدل استراتيجي من بدائل التنمية المستدامة"، المنعقد بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية، وعلوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، يومي 17 و18 أكتوبر 2020.
- 4- عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، الجوانب النظرية والقانونية للبلدية كفاعل أساسي في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار فعاليات ملتقى وطني حول "إصلاح نظام التمويل المحلي ودوره في تفعيل التنمية المحلية"، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تيارت، الجزائر، يوم 18 ديسمبر 2019.
- 5- عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، استهداف التنمية المستدامة كمسار لحماية البيئة في الجزائر، مداخلة في إطار فعاليات ملتقى وطني حول "دسترة الحق في البيئة في الدستور الجزائري"، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، يوم 25 جانفي 2020.

- 6- عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، التنمية المستدامة كاستراتيجية مستحدثة لتحقيق التوازن بين المتطلبات التنموية والاعتبارات البيئية، مداخلة في إطار فعاليات ملتقى وطني حول "دور الأمن البيئي في تحقيق التنمية المستدامة في ظل التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية"، المنعقد بكلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، يوم 23 مارس 2021.
- 7- عبد الجليل دلالي، عبد القادر باية، الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي كآلية لحماية البيئة في إطار تحقيق التنمية في الجزائر، مداخلة في إطار ملتقى وطني حول الحقوق البيئية في الجزائر بين الإلتزامات الدولية والضرورات التنموية، المنعقد بكلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، يوم 26 فيفري 2020.
- 8- علي بودلال، عبد الكريم مسعودي، آليات تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الدولي الثاني حول: "آليات تطوير الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة البلدة 02، الجزائر، يومي 20 و 21 أكتوبر 2014
- 9- كريمة بوساق، ليلي مطالي، صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، مداخلة في إطار فعاليات يوم دراسي حول "إصلاح المالية المحلية: مشاكلها، تحدياتها وآفاقها"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، يوم 30 أبريل 2018،
- 10- مبارك بوعشة، أبعاد التنمية المستدامة - مع الإشارة إلى تجربة هولندا -، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول "اقتصاد البيئة وأثره على التنمية المستدامة"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سكيكدة، الجزائر، يومي 21 و 22 أكتوبر 2008.
- 11- محمود رجب فتح الله، الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للتنمية المستدامة في قضايا البيئة، ورقة بحث مقدمة في إطار مؤتمر القانون والبيئة، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، المنعقد يومي 23 و 24 أبريل 2018.
- 12- إبراهيم داود، محاضرات حول التنمية المستدامة في الجماعات المحلية، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، الجزائر، 2015/2014.
- 13- يحي وناس، محاضرات حول قانون البيئة والتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر، 2020/2019.
- 14- جيلالي يوسف، دروس في المالية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشلف، الجزائر، 2016/2015.

15- جيلالي يوسف، دروس في ميزانية الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشلف، الجزائر، 2019/2018.

(و)- المواقع الإلكترونية:

1- العجال بوزيان، نوال شمة، التنمية المستدامة: محددات وتحديات، متوفر على الموقع الإلكتروني: <http://e-biblio.univ-mosta.dz/bitstream/handle/123456789/10928>، تاريخ الاطلاع: 05 ماي 2021.

2- برامج السكن، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://www.interieur.gov.dz>، تاريخ الاطلاع: 12 جوان 2021.

3- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، طبعة 2020، ص. 51، متوفر على الموقع الإلكتروني: [www.mdfdgi.gov.dz](http://www.mdfdgi.gov.dz)، تاريخ الإطلاع: 27 سبتمبر 2021.

4 - قانون الرسوم على رقم الأعمال، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، طبعة 2020، متوفر على الموقع الإلكتروني: [www.mdfdgi.gov.dz](http://www.mdfdgi.gov.dz)، تاريخ الإطلاع: 24 أبريل 2020.

5 - قانون الضرائب غير المباشرة، طبعة 2020، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، متوفر على الموقع الإلكتروني: [www.mdfdgi.gov.dz](http://www.mdfdgi.gov.dz)، تاريخ الإطلاع: 03 أكتوبر 2021.

6- ملف الذكرى 51 لإنشاء البلدية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، 2018، ص 03، على الموقع الإلكتروني: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، تاريخ الاطلاع: 03 نوفمبر 2021.

7- مهدي سهر غيلان، فايق جزاع ياسين، شيماء رشيد محيسن، دراسة تحليلية لأهم مؤشرات التنمية المستدامة في البلدان العربية والمتقدمة، متوفر على الموقع الإلكتروني:

<https://www.iasj.net/iasj/download/232b745a324b6ae7>، تاريخ الاطلاع: 02 ماي 2021.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

**A)- Livres:**

1- Ahmed MAHIOU, Les collectivités locales en Algérie, Éditions du CNRS, Paris, France, 1970.

- 2- Bernard Martory, Daniel Crozet, Gestion des ressources humaines, Pilotage social et performances, 9<sup>ème</sup> édition, Dunod, Paris, France, 2016.
- 3- Cherif RAHMANI, les finances des communes algériennes, 2<sup>ème</sup> édition, Casbah, Algerie, 2009.
- 4- Franck Waserman, Les finances publiques, La Documentation française, France, 2018.
- 5- Farid Badache, le developpement durable, Edditions Eyrolles, 3<sup>ème</sup> tirage, France, 2010.
- 6- Olivier Godard, Environnement et développement durable - Une approche méta-économique-, Bibliothèque royale de Belgique, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, France, 2015

**B)- Thèses et Mimoires :**

- 1- Berrahail Guendouze, la problématique du développement durable d'une ville miniere Ouenza, diplôme de magistère, Amanagement urbain, Faculté des sciences de la terre, université Badji Mokhtar Annaba, Algerie, 2013/2014.
- 2- Fathi ZERARI, L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, THÈSE Présentée Pour Obtenir le Grade de Docteurat, École Doctorale de Droit, Spécialité: Droit Public Université de Bordeaux, France, 2018.
- 3- Kahina MOULLA Essai d'analyse du potentiel fiscal des communes dans la promotion du développement local Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mmoire de Magister en Sciences Economiques Option «Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales», Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Tizi-Ouzou, Algerie, 2008.
- 4 - Khaled SOLTAN, L'investissement local et Dynamique des territoires cas de Constantine (Mémoire Présente en Vue de L'obtention du Diplôme De Poste-Graduation Spécialisée), Faculté des sciences Economique Et science de gestion, Université de Constantine, Algerie, 2006/2007.
- 5- Kamel Kharroubi, le control fiscale comme un outil de lutte contre la fraud, Mmoire de Magister en science Commerciales, Faculté de science Economiques, science de Gestion, et science Commerciales, Université d'Oran, Algerie, 2010/2011.

- 6- Mohamed LAICHE, Les nouveaux instruments d'aménagement et d'urbanisme - PDAU et POS-, Appréciation et évaluation: Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Magister en Sciences Economiques, Option Economie Spatiale, Régionale et Urbaine, Université de Tizi-Ouzou, Algerie, 2007.
- 7- Mouna MAZRI-BENARIOUA, La Culture en tant que fait urbain. Lecture sur des indicateurs de développement culturel - Cas du secteur sauvegardé de Constantine -, Memoire de Magister, Faculte des Sciences de la terre, de la Geographie et de L'amenagement du Territoire, Universite de Constantine, Algerie, 2006/2007.
- 8- Rajaa Zouad, Diagnostic territorial et développement local un essai d'analyse en composantes principales (acp) applique a la wilaya de saida, Mimoreire de Magister en science Economique, Faculté des science Economique, de Gestion et des science Commerciales, Université d'Oran, Algerie, 2011/2012.

**C)- Articles :**

- 1- Adda Barkahoum, Madi Mohamed Brahim, The role of local communities in achieving local developement – Case Study of the Municipality of Tissemsilt – from 2013 to 2017, Revue d'economie et de développement humain, Vol 09, N° 02, Université de Blida 02, Algerie, 2018.
- 2- Aimadedine BELKHIRI, Étude du rôle des acteurs locaux dans le développement du tourisme local. Cas de la ville de Bejaia (Algérie), Revue des Sciences Economiques, de Gestion et Sciences Commerciales, Vol 11, N° 02, Université de M'sila, Algerie, 2018.
- 3- Alain GUENGANT, La constitution peut-elle garantir l'autonomie financier des collectivités territoriale ?, Revue d'Économie Régionale & Urbaine, N°05 decembre, Paris - France, 2004.
- 4 - A. Vander Stichele, Le Controle de L'Administration et Le Contentieux Administratif en Droit Belge, Revue générale de droit , Vol 04, N° 01, l'Université d'Ottawa, Canada, 1973.
- 5- Bilel Mecerhed, Othmane Touat, Tourism development as an entry point to achieve development in Algeria, Algerian Journal of Human and Social Science, volume 08, N° 02, Université d'Alger 03, Algerie, 2020.

- 6- Diane-Gabrielle TREMBLAY, Le Développement Economique Local: de Nouveaux Partenariats entre les Collectivités Locales, L'état et le Secteur Communautaire, Revue Politiques et Management Public, Université du Québec, Montréal, Vol 13, N° 4, décembre 1995.
- 7- Gilles Rotillon, "la fiscalité environnementale outil de protection de l'environnement", Revue Regards Croisés sur L'économie, Vol 01, N° 01, France, 2007.
- 8- Joseph Pozsga, Le modèle des systèmes de corruption et réforme anticorruption - La pression internationale et nationale, et stratégies des gouvernements pour préserver le statu quo -, ASPJ Afrique et Francophonie, 3ème trimestre , 2017.
- 9- Hind Hadjslimane née kherouaa, Khadidja Bentayeb hidayet, Aménagement du territoire et développement durable en Algérie, Revue des Sciences Economiques de Gestion et sciences Commerciales, N° 02, université de M'sila, Algérie, 2008.
- 10 - Mohamed HIMRANE, vers un code de la fiscalité locale en Algérie Towards a code of the local taxation in Algeria, the journal of Economics and Finance, Vol 04, N° 01, Université de Chlef, Algérie, 2018, p 55.
- 11- Mustapha AMOKRANE, Les collectivités locales entre limites des ressources et importance du champ d'intervention: Cas de l'Algérie, Revue de Recherches Economiques, Vol 08, N° 08, Université de Blida 02, Algérie, 2013.
- 12- Naceur Mebarki, le développement durable en Algérie: un état des lieux, Revue des sciences Economiques et de gestion, Vol 13, N° 13, Université de Sétif, Algérie, 2013.
- 13- Nadja Mokadem, la communication un outil au service du développement durable en Algérie, Revue Elmofaker, Vol 09, N° 01, University de Biskra, Algérie, 2014.
- 14- Pierre Issalys, La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation, Les Cahiers de droit, Vol 24, N° 04, Faculté de droit, l'Université Laval, France, 1983.
- 15- Riadh Bouriche, Gouvernance et Media: Relation étroite, Revue de Elmofaker, Université de Biskra, Vol 06, N° 07, 2011, p 04.
- 16- Sakina Makhmoukh, Mohamed Achouche, Henen Meziani, La décentralisation fiscale et l'importance du renforcement de l'autonomie financière

des collectivités locales, Al-Moasheer Journal of Economic Studies, Vol 01, N° 04, Université de Béchar, Algerie, 2017.

17- Samir Boumoula, dysfonctionnements et inegalites financieres entre les communes (de nouveaux outils de diagnostic): cas d'un groupe de communes de la region de bejaia, les cahirs du cread, Vol 26, N° 93, Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le développement, Algerie, 2010.

18- Youef BENABDALLAH, Mohamed-Yassine FERFERA, Administration Locale, de Centralisation et Gouvernance, Revue Economie et Societe, Vol 02, N° 02, Université de Constantine 02, Algerie, 2004.

19- Zohir AMMARI, Souhil GUEMMAZ, Le financement des project en Algerie a travers le mode BOT, cas du dossier dessalement de l'eau de mer, Revue Académique des étude Humaines et Sociales, Vol 10, N° 02, Université de Chlef, Algerie, 2018, p 37.

#### **D)- Siminaires et Cours :**

1- Azzedine KERRI, Fiscalité locale: Diagnostic actuel et perspectives de réforme, Journée parlementaire sous le thème : la fiscalité locale dans la réforme fiscale Algerie: commission des finances et du budget. APN, Alger, 22 Avril 2013.

2- F. Tobal, La corruption, Cours en ligne, Ethique et déontologie, 2eme année aménagement, Institut d'Architecture et des Sciences de la Terre, Université de Sétif 01, Algerie, sans date.

3- Khadidja Safer, Environnement et Developpement durable, polycopié de cours 3eme année licence en Génie Mécanique option énergétique, Faculté de Génie Mécanique, Université d'oran, Algerie, 2015.

#### **E)- Textes Ligislative :**

1- Instruction interministerielle n° 14801, 08 décembre 1975, relative aux condition de gestion et de realisation des plans communaux de developpement, ministere de l'iterieur et des collectivites locales et ministere de finances, actualiseé en 2012.

#### **F)- Sites d'iternet :**

1-David Carassus, Marie-Christine Steckel, Le développement du contrôle interne de gestion et des démarches locales de performances rendent-ils inutiles certains

contrôles de l'Etat ?, a la line: <https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02429641/document>, vue le: 24/01/2022.

2- Fano Andriamahefazafy, Philippe Méral, Jean-Roger Rakotoarijaona, La planification environnementale: un outil pour le développement durable?, Disponible sur la line : [https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers18-07/010042330.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers18-07/010042330.pdf) , Voir le : 20/12/2021.

3- Maurice Lévesque, Bruno Jean, Anne Laperrière, Deena White, le développement social: le point de vue des acteurs, sur la line: [https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/jasp/archives/2001/08Nov2001-Bien Etre Acteurs.](https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/jasp/archives/2001/08Nov2001-Bien_Etre_Acteurs.), Voir le : 08/06/2021.

4- Ministère de l'Industrie, de la Petite et Moyenne Entreprise et de la Promotion de l'Investissement, Direction Générale de la Veille Stratégique, des Etudes Economiques et des Statistiques, Série Politique économique et développement, Rapport n°1 Développement local : Concepts, Stratégies et Benchmarking, 1 ère contribution de MIPMPEPI au débat sur la promotion du développement local en Algérie, Septembre 2011, P 06, sur la line: <http://www.mdipi.gov.dz>, Voir le: 04/10/2020.

5- Ministère de l'interieur, des Collectivités locales et de l'aménagement du territoire, Dispositif d'investissement local, Les nouvelles dispositions en matière d'accès au foncier destine a l'investissement, sur la line: <https://www.interieur.gov.dz/index.php/fr/collectivit%C3%A9s-territoriales/dispositif-d-investissement-local.html>, Voir le: 20/08/2021.

6- Note de pratique du PNUD: Lutte contre la corruption, sur la line : <http://www.undp-aciad.org/publications/finances/anticor/undp-ati04f.pdf>, Voir le: 26/02/2022.

### **G)- Rapports :**

1- Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable (PNAE-DD), Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, République Algérienne Démocratique et Populaire, Janvier 2002 .

# فهرس المحتويات

## فهرس المحتويات

شكر وعرفان

الإهداء

قائمة المختصرات

الصفحة

الموضوع

مقدمة ..... أ - ز

### الباب الأول

02..... الأطر الناظمة لعلاقة الجماعات المحلية بالتنمية المستدامة في الجزائر

### الفصل الأول

04..... الإطار النظري والتنظيمي للجماعات المحلية والتنمية المستدامة

### المبحث الأول

05..... الإطار النظري والتنظيمي للجماعات المحلية

06..... المطلب الأول: التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في الجزائر

06..... الفرع الأول: التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية

07..... أولا: الجماعات المحلية في ظل دستور 1963

08..... ثانيا: الجماعات المحلية في ظل دستور 1976

09..... الفرع الثاني: التنظيم الدستوري للجماعات المحلية في ظل التعددية السياسية

09..... أولا: الجماعات المحلية في ظل دستور 1989

- 10..... ثانيا: الجماعات المحلية في ظل دستور 1996
- 11..... ثالثا: الجماعات المحلية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016
- 12..... رابعا: الجماعات المحلية في التعديل الدستوري لسنة 2020
- 13..... **المطلب الثاني: التنظيم التشريعي للجماعات المحلية في الجزائر**
- 13..... **الفرع الأول: التنظيم التشريعي للبلدية**
- 14..... أولا: البلدية في ظل الميثاق البلدي لسنة 1966
- 15..... ثانيا: البلدية في ظل الأمر رقم 24/67
- 17..... ثالثا: البلدية في ظل القانون رقم 08/90
- 21..... رابعا: البلدية في ظل القانون رقم 10/11
- 23..... **الفرع الثاني: التنظيم التشريعي للولاية**
- 24..... أولا: الولاية في ظل ميثاق الولاية لسنة 1969
- 25..... ثانيا: الولاية في ظل الأمر رقم 38/69
- 28..... ثالثا: الولاية في ظل القانون رقم 09/90
- 30..... رابعا: الولاية في ظل القانون رقم 07/12
- 32..... **المطلب الثالث: التنظيم الإداري والوظيفي للجماعات المحلية في الجزائر**
- 33..... **الفرع الأول: التنظيم الإداري والوظيفي للبلدية**
- 33..... أولا: المجلس الشعبي البلدي (هيئة المداولة)
- 35..... ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التنفيذية)

- 37..... ثالثا: إدارة البلدية.
- 40..... الفرع الثاني: التنظيم الإداري والوظيفي للولاية.
- 40..... أولا: المجلس الشعبي الولائي (هيئة المداولة)
- 42..... ثانيا: الوالي.
- 43..... ثالثا: إدارة الولاية.

## المبحث الثاني

- 44..... الإطار النظري والتنظيمي للتنمية المستدامة
- 44..... المطلب الأول: مفهوم التنمية المستدامة وتنظيمها القانوني والهيكلية في الجزائر.
- 45..... الفرع الأول: مفهوم التنمية المستدامة.
- 45..... أولا: نشأة وتطور مفهوم التنمية المستدامة.
- 48..... ثانيا: تعريف التنمية المستدامة.
- 54..... ثالثا: خصائص ومميزات التنمية المستدامة
- 55..... رابعا: أهداف التنمية المستدامة
- 57..... الفرع الثاني: التنظيم القانوني والهيكلية للتنمية المستدامة في الجزائر
- 57..... أولا: التنظيم القانوني للتنمية المستدامة.
- 62..... ثانيا: التنظيم الهيكلي للتنمية المستدامة.
- 64..... المطلب الثاني: مبادئ التنمية المستدامة وأبعادها الرئيسية
- 65..... الفرع الأول: مبادئ التنمية المستدامة.

- 65.....أولاً: المبادئ العامة للتنمية المستدامة.
- 66.....ثانياً: المبادئ الخاصة بالتنمية المستدامة في التشريع الجزائري
- 69.....الفرع الثاني: أبعاد التنمية المستدامة.**
- 70.....أولاً: البعد الاقتصادي
- 71.....ثانياً: البعد الاجتماعي
- 73.....ثالثاً: البعد البيئي
- 75.....المطلب الثالث: مؤشرات قياس التنمية المستدامة وتحدياتها الرئيسية**
- 75.....الفرع الأول: مؤشرات قياس التنمية المستدامة.**
- 76.....أولاً: المؤشرات الاقتصادية
- 77.....ثانياً: المؤشرات الاجتماعية
- 80.....ثالثاً: المؤشرات البيئية
- 82.....الفرع الثاني: تحديات التنمية المستدامة.**
- 82.....أولاً: التحديات الاقتصادية
- 83.....ثانياً: التحديات الاجتماعية
- 84.....ثالثاً: التحديات البيئية

## الفصل الثاني

الإطار الوظيفي للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة ..... 87

### المبحث الأول

صلاحيات البلدية في تحقيق التنمية المستدامة ..... 88

المطلب الأول: صلاحيات البلدية في مجال التنمية الاقتصادية ..... 88

الفرع الأول: صلاحيات البلدية في مجال التهيئة والتنمية المحلية ..... 89

أولاً: في مجال تهيئة وتنمية الإقليم ..... 89

ثانياً: في مجال التخطيط ..... 91

ثالثاً: في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز ..... 91

الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في مجال الأنشطة الانتاجية ذات الطابع الاقتصادي ..... 95

أولاً: في مجال الأنشطة الفلاحية ..... 95

ثانياً: في مجال الأنشطة الصناعية ..... 96

الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في مجال الاستثمار والسياحة ..... 98

أولاً: تشجيع وترقية الاستثمار المحلي ..... 99

ثانياً: تشجيع وترقية السياحة المحلية ..... 100

المطلب الثاني: صلاحيات البلدية في مجال التنمية الاجتماعية ..... 102

الفرع الأول: صلاحيات البلدية في مجال التعليم ..... 103

أولاً: إنجاز وتسيير مؤسسات التعليم الابتدائي ..... 103

- 104.....ثانيا: إنجاز وتسيير الخدمات المدرسية.
- 105.....ثالثا: ترقية التعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.
- 106.....الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في مجال الصحة العمومية.**
- 107.....أولا: الوقاية الصحية والنظافة العمومية.
- 107.....ثانيا: إنجاز وتسيير الهياكل الصحية.
- 108.....ثالثا: الحفاظ على الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام على المستوى المحلي.
- 110.....الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في مجال السكن والعمران.**
- 110.....أولا: في مجال الترقية العقارية وبرامج السكن.
- 113.....ثانيا: تنظيم النشاط العمراني (الرخص والشهادات العمرانية).
- 114.....ثالثا: في مجال الحماية والضبط العمراني.
- 115.....الفرع الرابع: صلاحيات البلدية في مجال الأنشطة الاجتماعية والثقافية.**
- 116.....أولا: أنشطة الشباب والرياضة والتسلية.
- 117.....ثانيا: الأنشطة الثقافية.
- 118.....ثالثا: الحماية الاجتماعية.
- 119.....رابعا: صيانة الهياكل الجماعية ذات الطابع الاجتماعي.
- 120.....المطلب الثالث: صلاحيات البلدية في مجال حماية البيئة.**
- 120.....الفرع الأول: صلاحيات البلدية في حماية البيئة بموجب قوانينها الخاصة.**
- 121.....أولا: بموجب الأمر رقم 24/67.

- 122.....ثانيا: بموجب القانون رقم 09/81.....
- 124.....ثالثا: بموجب القانون رقم 08/90.....
- 126.....رابعا: بموجب القانون رقم 10/11.....
- 129.....الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في حماية البيئة بموجب قوانين حماية البيئة.....
- 129.....أولا: بموجب القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة.....
- 130.....ثانيا: بموجب القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.....
- 131.....الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في حماية البيئة بموجب النصوص القانونية ذات الصلة بالبيئة.....
- 132.....أولا: تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.....
- 133.....ثانيا: حماية الموارد البيئية الطبيعية.....
- 135.....ثالثا: حماية وترقية الصحة العمومية.....
- 136.....رابعا: المحافظة على الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.....

### المبحث الثاني

- 139.....صلاحيات الولاية في تحقيق التنمية المستدامة.....
- 139.....المطلب الأول: صلاحيات الولاية في مجال التنمية الاقتصادية.....
- 140.....الفرع الأول: صلاحيات الولاية في مجال التهيئة والتنمية المحلية.....
- 140.....أولا: في مجال تهيئة وتنمية الإقليم.....
- 141.....ثانيا: في مجال التخطيط.....
- 142.....ثالثا: في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية.....

144	الفرع الثاني: صلاحيات الولاية في مجال الأنشطة الفلاحية والصناعية.....
144	أولاً: في مجال الأنشطة الفلاحية.....
146	ثانياً: في مجال الأنشطة الصناعية.....
149	الفرع الثالث: صلاحيات الولاية في مجال الاستثمار والسياحة.....
149	أولاً: تشجيع وترقية الاستثمار المحلي.....
151	ثانياً: تشجيع وترقية السياحة المحلية.....
153	المطلب الثاني: صلاحيات الولاية في مجال التنمية الاجتماعية.....
154	الفرع الأول: صلاحيات الولاية في مجال التربية والتعليم والتكوين المهني.....
154	أولاً: في مجال التربية والتعليم.....
155	ثانياً: في مجال التكوين المهني.....
157	الفرع الثاني: صلاحيات الولاية في مجال الصحة العمومية.....
157	أولاً: الحماية والوقاية الصحية.....
159	ثانياً: إنجاز وتسيير الهياكل الصحية.....
159	ثالثاً: الحفاظ على الصحة العامة كأحد عناصر النظام العام على المستوى المحلي.....
161	الفرع الثالث: صلاحيات الولاية في مجال السكن والعمارة.....
161	أولاً: إنجاز البرامج السكنية.....
162	ثانياً: تنظيم نشاطات الترقية العقارية.....
163	ثالثاً: تنظيم وضبط النشاطات العمرانية.....

- 165.....الفرع الرابع: صلاحيات الولاية في مجال الأنشطة الاجتماعية والثقافية.
- 165.....أولا: أنشطة الشباب والرياضة والتسلية.
- 167.....ثانيا: الأنشطة الثقافية.
- 168.....ثالثا: الحماية الاجتماعية.
- 169.....المطلب الثالث: صلاحيات الولاية في مجال حماية البيئة.
- 170.....الفرع الأول: صلاحيات الولاية في حماية البيئة بموجب قوانينها الخاصة.
- 170.....أولا: بموجب الأمر رقم 38/69.
- 171.....ثانيا: بموجب القانون رقم 02/81.
- 174.....ثالثا: بموجب القانون رقم 09/90.
- 175.....رابعا: بموجب القانون رقم 07/12.
- 179.....الفرع الثاني: صلاحيات الولاية في حماية البيئة بموجب قوانين حماية البيئة.
- 179.....أولا: بموجب القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة.
- 180.....ثانيا: القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- 181.....الفرع الثالث: صلاحيات الولاية في حماية البيئة بموجب النصوص القانونية ذات الصلة بالبيئة.
- 181.....أولا: تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.
- 182.....ثانيا: حماية الموارد البيئية الطبيعية.
- 185.....ثالثا: حماية وترقية الصحة العمومية.

## الباب الثاني

188.....تشخيص مدى تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر.....

### الفصل الأول

190.....وسائل تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة .....

### المبحث الأول

191.....الوسائل المالية .....

192.....المطلب الأول: الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية .....

192.....الفرع الأول: الموارد الذاتية الجبائية .....

193.....أولاً: الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية كلياً.....

198.....ثانياً: الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية جزئياً.....

203.....الفرع الثاني: الموارد الذاتية غير الجبائية .....

203.....أولاً: عائدات الأملاك.....

208.....ثانياً: عائدات مقابل الخدمات.....

210.....ثالثاً: التمويل الذاتي (الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار) .....

212.....المطلب الثاني: الموارد المالية الخارجية.....

212.....الفرع الأول: الموارد المالية الخارجية الدورية.....

212.....أولاً: إعانات الدولة.....

217.....ثانياً: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.....

225.....	ثالثا: إعانات ميزانية الولاية.....
226.....	الفرع الثاني: الموارد المالية الخارجية غير الدورية.....
226.....	أولا: القروض.....
230.....	ثانيا: الهبات والوصايا.....
234.....	المطلب الثالث: المخططات والبرامج المحلية للتنمية.....
234.....	الفرع الأول: المخططات البلدية للتنمية (PCD).....
235.....	أولا: تعريف المخططات البلدية للتنمية.....
235.....	ثانيا: أهمية المخططات البلدية للتنمية.....
236.....	ثالثا: تحضير واعتماد المخططات البلدية للتنمية.....
242.....	رابعا: التدخلات التنموية للمخططات البلدية للتنمية.....
246.....	الفرع الثاني: البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD).....
246.....	أولا: تعريف البرامج القطاعية غير الممركزة.....
246.....	ثانيا: أهمية البرامج القطاعية غير الممركزة.....
247.....	ثالثا: تحضير واعتماد البرامج القطاعية غير الممركزة.....
249.....	رابعا: العمليات التنموية الممولة في إطار البرامج القطاعية غير الممركزة.....

## المبحث الثاني

252.....	الوسائل البشرية والتقنية والبيئية.....
252.....	المطلب الأول: الوسائل البشرية.....

253	الفرع الأول: مضمون الموارد البشرية للجماعات المحلية.
253	الفرع الثاني: أهمية الموارد البشرية للجماعات المحلية.
253	الفرع الثالث: أصناف الموارد البشرية للجماعات المحلية.
254	أولاً: فئة المنتخبين.
254	ثانياً: فئة الموظفين والمستخدمين.
255	المطلب الثاني: الوسائل التقنية.
256	الفرع الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU).
257	أولاً: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.
257	ثانياً: أهداف وأهمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.
258	ثالثاً: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.
260	الفرع الثاني: مخطط شغل الأراضي (POS).
260	أولاً: تعريف مخطط شغل الأراضي.
261	ثانياً: أهداف مخطط شغل الأراضي.
262	ثالثاً: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي.
264	الفرع الثالث: مخطط تهيئة إقليم الولاية (PAW).
265	أولاً: تعريف مخطط تهيئة إقليم الولاية.
265	ثانياً: أهداف مخطط تهيئة إقليم الولاية.
266	ثالثاً: إجراءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية.

269	المطلب الثالث: الوسائل البيئية.....
269	الفرع الأول: الضبط الإداري البيئي المحلي.....
269	أولاً: مفهوم الضبط الإداري البيئي المحلي.....
272	ثانياً: سلطات الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي.....
274	ثالثاً: وسائل ممارسة الضبط الإداري البيئي على المستوى المحلي.....
276	الفرع الثاني: التخطيط البيئي المحلي.....
277	أولاً: مفهوم التخطيط البيئي المحلي.....
280	ثانياً: تطبيقات التخطيط البيئي المحلي.....
287	الفرع الثالث: الحماية البيئية المحلية.....
287	أولاً: تعريف الحماية البيئية المحلية.....
288	ثانياً: أهمية الحماية البيئية المحلية.....
289	ثالثاً: تطبيقات الحماية البيئية المحلية.....

## الفصل الثاني

291..... واقع وآفاق تدخل الجماعات في تحقيق التنمية المستدامة

### المبحث الأول

292..... صعوبات ومعوقات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

292..... المطلب الأول: الصعوبات والمعوقات المالية

293..... الفرع الأول: ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية

- 293.....أولا: ضعف الموارد الذاتية الجبائية
- 298.....ثانيا: ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية
- 301.....الفرع الثاني: محدودية الاستقلالية المالية**
- 302.....أولا: تشديد عملية الرقابة والإشراف على ميزانية الجماعات المحلية
- 306.....ثانيا: تأثير التمويل المركزي على الاختيارات التنموية للجماعات المحلية
- 309.....الفرع الثالث: ظاهرة الفساد المالي**
- 310.....المطلب الثاني: الصعوبات والمعوقات الإدارية**
- 310.....الفرع الأول: محدودية الاستقلالية الإدارية (الوصاية الإدارية)**
- 311.....أولا: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية
- 314.....ثانيا: مظاهر الرقابة الإدارية الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة
- 322.....الفرع الثاني: ظاهرة الفساد الإداري**
- 323.....أولا: تعريف الفساد الإداري
- 324.....ثانيا: مظاهر الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية
- 325.....ثالثا: عوامل انتشار الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية
- 326.....رابعا: تأثير الفساد الإداري على مسار التنمية المحلية المستدامة
- 327.....المطلب الثالث: الصعوبات والمعوقات البشرية والتنظيمية**
- 327.....الفرع الأول: الصعوبات والمعوقات البشرية والفنية**
- 328.....أولا: ضعف التركيبة البشرية للمجالس المحلية المنتخبة

329..... ثانيا: ضعف التركيبة البشرية لموظفي ومستخدمي الجماعات المحلية

331..... الفرع الثاني: الصعوبات والمعوقات التنظيمية

331..... أولا: التنظيم الإقليمي الإداري في الدولة

332..... ثانيا: عدم فعالية التخطيط المحلي

333..... ثالثا: محدودية دور المجالس المحلية المنتخبة

### المبحث الثاني

335..... سبل تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

335..... المطلب الأول: سبل التفعيل المالية والاقتصادية

336..... الفرع الأول: إصلاح المالية المحلية

336..... أولا: إصلاح النظام الجبائي المحلي

340..... ثانيا: تامين الموارد المالية غير الجبائية

343..... ثالثا: تفعيل آليات التضامن المالي بين الجماعات المحلية

345..... الفرع الثاني: تفعيل الاقتصاد المحلي

345..... أولا: ترقية ودعم الاستثمار المحلي

348..... ثانيا: التوجه نحو اعتماد نظام اقتصاي جديد على المستوى المحلي

351..... ثالثا: تفعيل عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (البوت – BOT)

354..... المطلب الثاني: سبل التفعيل القانونية والتنظيمية

354..... الفرع الأول: سبل التفعيل القانونية

- 354.....أولاً: من حيث النصوص الدستورية
- 355.....ثانياً: من حيث النصوص التشريعية
- 357.....ثالثاً: من حيث النصوص التنظيمية
- 357.....الفرع الثاني: سبل التفعيل التنظيمية**
- 358.....أولاً: تحقيق التوازن على مستوى الصلاحيات التنموية للجماعات المحلية
- 359.....ثانياً: تفعيل عمليات الرقابة على الجماعات المحلية
- 364.....ثالثاً: تنمية الجوانب الاجتماعية المحلية
- 365.....رابعاً: عصنة الخدمات العمومية المحلية
- 367.....المطلب الثالث: سبل التفعيل البشرية والتشاركية**
- 367.....الفرع الأول: تفعيل الموارد البشرية**
- 367.....أولاً: تميم التشغيل المحلي
- 368.....ثانياً: تعزيز التأطير المحلي
- 368.....ثالثاً: تكوين الموظفين والمستخدمين
- 369.....رابعاً: حسن اختيار المنتخبين وتكوينهم
- 370.....الفرع الثاني: تفعيل الوسائل التشاركية**
- 370.....أولاً: تفعيل الحوكمة المحلية
- 373.....ثانياً: تفعيل مشاركة المجتمع المدني
- 376.....ثالثاً: تفعيل المشاركة الشعبية

379..... الخاتمة

384..... قائمة المصادر والمراجع

422..... فهرس المحتويات

ملخص الدراسة

## ملخص الدراسة

أولاً: باللغة العربية:

### دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر

باعتبار أن البلدية والولاية هي الجماعات المحلية في الدولة، وأقرب السلطات المكلفة بتلبية الانشغالات المحلية، فقد حظيت بمعالجة قانونية منذ الاستقلال وتداولت على تنظيمها العديد من النصوص القانونية على اختلاف درجاتها، بهدف مساندة التطورات والأوضاع السائدة في الدولة، وتعزيز أدوارها كأحد الهياكل والأدوات التطبيقية الفاعلة في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، هذه التنمية التي ظهرت كنموذج تنموي حديث وفعال يهدف إلى تفعيل الطاقات الكامنة لدى المجتمعات المحلية وتحقيق نهضة تنموية اقتصادية واجتماعية بالمحافظة على البيئة ومكوناتها الطبيعية وفقا لمبادئ العدالة الاجتماعية بين الأجيال الحاضرة والمستقبلية؛ وعليه فإن استهداف الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفعالية لا يكون إلا من خلال إستراتيجية محلية متكاملة الجوانب والأبعاد تركز على مجالات أساسية تراعى فيها طبيعة كل منطقة وخصوصياتها، وتوفر آليات ووسائل متنوعة لاسيما الموارد المالية الكافية والطاقات البشرية المؤهلة؛ في ظل الواقع الذي يثبت معاناة معظم هذه الهيئات ومواجهتها للعديد من الصعوبات والمعوقات التي تعترضها وتحول بينها وبين تجسيد أهدافها التنموية.

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات المحلية؛ البلدية؛ الولاية؛ التنمية المستدامة؛ حماية البيئة.

ثانياً: باللغة الإنجليزية:

### **The Role of Local Groups in Achieving Sustainable Development in Algeria**

Considering that the municipality and the the state is a local groups in the Country, and the closest Authorities to meeting local concerns, it has had an legal treatment since independence and a many legal texts at different levels were deliberated to organized, to keep pace with the developments and situations prevailing in the Country, and strengthening its roles as a one of effective structures and applied tools for sustainable development achieving at the local level, this development, which emerged as a modern and effective development model, aims to energize the potential of local communities and to achieve an economic and social development by preserving the environment and its natural components in accordance with the principles of social justice between present and future generations; Therefore, targeting the local groups to sustainable development achieving efficiently and effectively it can only be

from an integrated local strategy in dimensions and aspects, based on key fields where the nature and privacy of each region are taken into account, and with availability of diverse mechanisms and means, in particular adequate financial resources and qualified human capacities, in shade of the reality that proves the suffering of most this Authorities and its facing many difficulties and obstacles that prevent them from realizing their development goals.

**Keywords :** local groups; municipality ; state; sustainable development ; environnement protection.

ثالثا: باللغة الفرنسية:

### **Le Rôle des Collectivités Locales dans la Réalisation du Développement Durable en Algérie**

Considérant que la commune et la wilaya sont les collectivités local de l'Etat et les autorités plus proches chargées de répondre aux préoccupations locales, elle a eu un traitement juridique depuis l'indépendance et de nombreux textes juridiques à différents niveaux ont été délibérés pour organiser ces unités locales, dans le but de suivre le rythme des développements et des conditions prévalant dans l'Etat, et de renforcer son rôles en tant que l'une des structures efficaces et des outils pratiques pour parvenir au développement durable au niveau local, où ce développement est apparu comme un modèle de développement moderne et efficace visant à activer les énergies latentes des collectivités locales et à réaliser une renaissance du développement économique et social en préservant l'environnement et ses composantes naturelles dans le cadre respect des principes de justice sociale entre les générations présentes et futures; Par conséquent, cibler les collectivités locales pour réaliser le développement durable de façon efficiente et efficace il ne peut être que avec une stratégie locale intégrées des côtés et dimensions et basées sur des zones clés avec Prendre en compte la nature et la vie privée de chaque région, et avec la disponibilité de divers mécanismes et moyens, notamment des ressources financières suffisantes et des énergies humaines qualifiées; A l'ombre de la réalité qui prouve la souffrance de la plupart des ces Autorités et les nombreuses difficultés et obstacles qu'elles rencontrent et les empêchent de réaliser leurs objectifs de développement.

**Mots Clés:** Collectivités local; la commune; la wilaya; développement durable; Protection de l'environnement.