

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

## الحكومة المحلية

(أسس ومقومات)

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون  
تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية

تحت إشراف الأستاذة:

فوناس سوهيلة

من إعداد الطالبين:

خودير نصيرة

خلوفي احلام

لجنة المناقشة

الأستاذ: بن موهوب فوزي.....رئيسا

الأستاذة: فوناس سوهيلة.....مشرفة و مقررة

الأستاذ: خانم عادل.....ممتحنا

2013 . 2012

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" اللَّهُ نُورُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ، مِثْلُ نُورِ كَمَشْكَاةٍ فِيهَا مِصْبَاحٌ، الْمِصْبَاحُ فِي زُجَاجَةٍ، الزُّجَاجَةُ كَأَنَّهَا كَوْكَبٌ دُرِّيٌّ يُوقَدُ مِنْ شَجَرَةٍ مُبَارَكَةٍ زَيْتُونَةٍ لَا شَرْقِيَّةٍ وَلَا غَرْبِيَّةٍ يَكَادُ زَيْتُهَا يُضِيءُ، وَلَوْ لَمْ تَمْسَسْهُ نَارٌ نُورٌ عَلَى نُورٍ، يَهْدِي اللَّهُ لِنُورِهِ مَنْ يَشَاءُ وَيَضْرِبُ اللَّهُ الْأَمْثَالَ لِلنَّاسِ، وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ "

## شكر و تقدير

أولاً وأخيراً أشكر الله العليّ القدير الذي منحنا الصّحة والقوة والصبر والعزم لإنجاز هذا العمل وإتمامه.

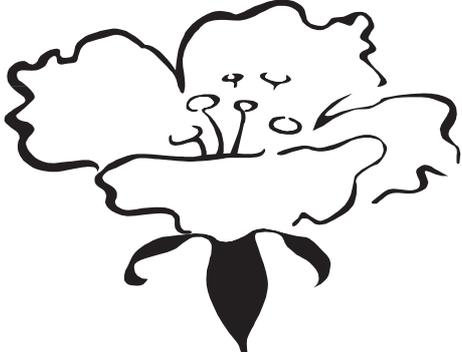
و من ثمّ يقتضي الشكر والعرفان إلى الأستاذة الكريمة "فوناس سوهيلة" على قبولها الإشراف على العمل.

وعلى ما قدمته من توجيهات مفيدة طيلة إعداد هذه المذكرة.

كما أتوجّه بالشكر الجزيل إلى كل من جامعة بجاية، جيجل، سطيف على الخدمات التي أسدوها لنا.

وإلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل بالقليل أو بالكثير.

نصيرة - أحلام



# إهداء

إلى

الوالدين الكريمين اللذين كانا رفيقا درج حياتي أطال الله  
في عمرهما.

كل الإخوة والأخوات الأحباء خاصة الصّغير " بشير".

إلى كل الأصدقاء والزلاء بدون استثناء الذين لطالما كانوا  
رفقة حسنة طيلة حياتي الدراسية .

إلى من شاركته مشقة إعداد هذا العمل الزميلة والصديقة  
"أحلام".

إلى كل من ساعدني في إتمام هذا العمل ولو بكلمة تشجيع.



نصيرة



## إهداء

إلى من تكد لأرتاح ومن نورت عقلي بدروب  
النجاح أمي الغالية.

إلى من علمني أن الحياة علم وأخلاق، وأن الصبر مفتاح النجاح،  
والدي الكريم.

إلى كل الإخوة والأخوات الذين ساندوني خاصة "حسينة"  
وأولادهم الأعمام، أسماء، إلياس، ملك، عماد، آدم.  
إلى الزميلة والصديقة العزيزة "نصيرة" التي شاركتني في  
إعداد هذا العمل.

إلى كل الأصدقاء الذين عشت معهم أعز الذكريات خاصة  
ربيحة وباسمينة.



أحلام

## ➤ قائمة أهم المختصرات

### 1 - باللغة العربية

ج ر ج : جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية.

ج : الجزء.

ط : الطبعة

ص : الصفحة.

ص ص : من الصفحة... الى ... الصفحة.

ع : العدد.

ع ت : عدد تجريبي.

د ط : دون طبعة.

د س ن : دون سنة النشر.

م ش ب : مجلس شعبي بلدي.

م ش و : مجلس شعبي ولائي.

### 2- باللغة الفرنسية

**P** : page.

**OP CIT** : **O**uvrage **P**récedemment **C**ité.

**N** : Numéro.

**V** : Volume.

**PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement.

**POS** : plan d'Occupation des Sols.

**PDAU** : Plan Directeur d'Aménagement et Urbanisme.

**FMI** : Fonds Monétaire International.

**ONG** : Organisation Non Gouvernementale.

**CNUED** : Conférence de Nation Unie d'Environnement et du Développement

**FCCL** : Fonds Communales des Collectivités Locales.

**ONU** : Organisation des Nations Unie.

**OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Economique.

**OCED** : Organisation de Coopération Economique et de Développement.

مقدمة

منذ منتصف التسعينات كانت معظم المنظمات الدولية وعلى رأسها هيئة الأمم المتحدة تركز على مفهوم التمكين بإعتباره إحدى الركائز الأساسية للتنمية البشرية المستدامة، لكن ذلك لا يتحقق إلا في ظل وجود الديمقراطية، الحرية الاقتصادية، مشاركة الخواص من أفراد و جمعيات ومنظمات غير حكومية في صنع القرارات وتنفيذ الخطط، وقياسا على ذلك ظهرت مصطلحات أثناء وضع هذه الإستراتيجية وهي المشاركة، الديمقراطية، الشفافية، المساءلة، اللامركزية، الإدارة الصالحة، الفعالية...

لكن هذه المصطلحات اجتمعت في مصطلح واحد وهو ما يسمى "بالحكم الراشد" أو "الحوكمة" وهو ما يقابله باللغة الفرنسية أو الإنجليزية "La gouvernance".<sup>(1)</sup>

ولقد تعاضم الاهتمام بمصطلح الحكم الراشد أولا في الكثير من النظريات الاقتصادية الناشئة في العقود الماضية، فأصبح موضوع يشغل مختلف المؤسسات الدولية، إذ أنه يعبر عن السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وتطوير موارده و نظامه، إضافة إلى مشاركة آليات ومؤسسات رسمية وغير رسمية في صنع القرارات، فمفهوم الحكم الراشد أو الحوكمة مفهوم قيمي لإدارة المجتمع وينتسب إلى أجهزة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

ولعلّ البنك الدولي أول من استعمل هذا المصطلح في تقرير له حول أساليب الحكم والإدارة في إفريقيا وبالتحديد في جنوب الصحراء، و منذ ذلك الحين شاع استخدامه في الدّول والمؤسسات، ولقد تم استحداثه خصيصا للدول النامية لتمكّن من النهوض بإدارتها نحو التنمية، إذ تجدر الإشارة أن مصطلح الحكم الراشد أو الحوكمة تزامن مع مختلف مفاهيم التنمية من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية ثم التنمية البشرية المستدامة.<sup>(2)</sup>

حيث تم القيام بدراسات متعددة لدراسة الأهمية والصبغة التي يضيفها الحكم الراشد في مختلف المجالات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية، وخاصة تأثيرها في نظام الحكم المحلي.

وبمناسبة الحديث عن الإدارة المحلية فكل دولة تختار أسلوبها في التنفيذ الإداري بما يتوافق مع ظروفها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، فلجأت في الأول إلى النظام المركزي لتتولى السلطة المركزية

<sup>1</sup> - حسين عبد القادر، الحكم الراشد و إشكالية التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 05.

<sup>2</sup> - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية الإنسانيّة" لسنة 1997، ص16-17، متاح على الموقع [www.mokarabat.com](http://www.mokarabat.com)، تم فتح الموقع بتاريخ 12 فيفري 2013 على الساعة 11:35.

كل مهام الدولة وتركيز السلطة إلى أقصى حد ممكن ظنا منها أنها بذلك تضمن الحافظ على وحدة إقليمها، وبالتالي توحيد القانون على جميع ترابها، والقضاء على الاختلافات الجهوية من حيث الموارد البشرية والمادية والرقعة الجغرافية، والحفاظ على أمن الدولة من الأخطار الأجنبية، إلا أنه بعد ذلك لم تتمكن من الصمود بسبب تشعب وظائفها و محدودية مواردها، وبالتالي لم تتمكن من تحقيق نجاح وحتى الوصول إلى الأهداف المرجوة من خلال مشاريعها وبرامجها. (1)

مما جعل معظم الدول تنتهج نهجا لامركزيا في إدارة شؤونها وتعزيز حركة الديمقراطية التشاركية في الحكم خاصة في ظل الدولة المعاصرة، ومنح الفرصة للأفراد والقطاع الخاص المشاركة في ممارسة السياسية و استغلال الموارد البشرية لخدمة المصلحة العامة. (2)

إذ شهدت السنوات الماضية إهتماما متزايدا بموضوع الإدارة المحلية ليصبح موضوع دراسات راهنة تعمل على الدفع بها نحو توسيع نطاق الشراكة مع المواطنين وإبراز دورهم في عملية الحكم، وتقليص أدوار الدولة من ناحية عملية التنمية، وقد عبرت عن هذا الإهتمام تقارير البنك الدولي من خلال العديد من العناوين منها " جعل الدولة أقرب إلى المواطن "، "التحول إلى المحليات"، " تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير".

لذا فاللامركزية تحتل مكانة هامة في نظام الحكم في الدولة، لأنها تقوم بدور فعال في التسيير الجيد لأنه نابع من صميم الشعب، و قد أثبتت التجارب أنها الوحيدة القادرة على تأكيد وحدة المجتمع وإشراك المواطن أثناء السعي لإيجاد حلول مناسبة للعديد من المشاكل المحلية بسبب تزايد الاحتياجات، إلى حد أنه بادرت مؤسسة بحثية ألمانية سنة 1993 تدعى **FONDATION BERTELSMANN** بتأسيس جائزة "الديمقراطية و الفعالية في الإدارة المحلية"، حيث تمنح هذه الجائزة للإدارة المحلية المتمكنة من الابتكار و التطور والمنافسة في الجودة، وقد وضعت معايير على أساسها يتم اختيار أحسن تجربة و هي: أداء وتسيير الأعمال في ظل الرقابة الديمقراطية، مشاركة المواطن والقطاع الخاص، نقل المسؤوليات من الإدارة المركزية إلى الإدارة اللامركزية، فرض الرقابة ونشر القرارات

<sup>1</sup> - عيشوش رياض، النويري مجدي، بن البار سعد، الحكم الراشد، مذكرة لنيل شهادة الليسانس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007-2008، ص 02.

<sup>2</sup> - معاوي معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009-2010، ص 08.

والمعلومات لتحقيق الشفافية، القدرة على الإبداع و الابتكار، وجود نظام يقوم على التعاون بين الوحدات الإقليمية والقطاع الخاص والشركات والمجتمع المدني بمختلف هياكله.

قد فازت الإدارات التي تركز أكثر على مشاركة المواطن و تجسيد ما يسمى بالديمقراطية التشاركية...<sup>(1)</sup>، وبهذا مشاركة الشعب الأساس الذي تركز عليه الإدارة المحلية، مما يثبت أنها المجال المناسب لتحقيق التنمية.

كما أن الحكم المحلي لا يحد من سلطات السلطة المركزية ولا يتعارض معها، بل بالعكس وعلى حد قول **G.BURDAU** أثناء شرحه لنظرية اللامركزية: "فاللامركزية ليست علاجاً بحد ذاتها ولا حل للمشاكل الراهنة، لكنها تعمل على الصرامة في تطبيق القانون ونجاح بذاته يدعم أكثر نظام الحكم ويسعى إلى تحقيق التوازن و الانسجام بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية"<sup>(2)</sup>. وفي هذا الصدد فالجزائر كغيرها من الدول مطالبة اليوم و قبل أي وقت مضى مساندة مختلف التحولات السياسية الاقتصادية والاجتماعية و القانونية، وهذا لتطوير وتمكين قدرات الإدارة المحلية والعدالة في توزيع الموارد و استغلال الثروة البشرية على حساب النوعية والجودة.

لكن لا يتحقق ذلك إلا في ظل وجود حكم سليم للدولة و الذي يرتبط مباشرة باليتمى الشفافية والمساءلة كأهم مرتكزات للحكم الراشد المحلي أو الحوكمة المحلية، لذا حرص المشرع الجزائري على تشكيل وحدات تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتخضع للمساءلة، وهي البلدية والولاية<sup>(3)</sup> وتشكيل مجالس منتخبة محليا تعبر عن رأي المواطن وإشراكه في صنع القرار.

وبعد صدور قوانين البلدية والولاية<sup>(4)</sup> في بداية التسعينات و إلغاءهما و استبدالهما بالقانونين الجديدين

<sup>1</sup> - بومدين طامشة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، ع 26 ، جوان 2010، ص 01-02.

<sup>2</sup> - بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية في استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل لشهادة السانيس، فرع الإدارة المحلية، جامعة تيارت، 2006، ص 01.

<sup>3</sup> - كل الدساتير والقوانين الجزائرية تقرر بتشكيل وحدات إقليمية وهيئات محلية تجسيدا للإدارة اللامركزية و تدعيما للحكم المحلي و النظام الديمقراطي.

<sup>4</sup> - القانون رقم 08/90، مؤرخ في 12 رمضان 1419، الموافق ل 07 أبريل 1990، يتعلق بقانون البلدية ، ج رج ج ع 15 الصادر في 16 رمضان 1410، الموافق ل 11 أبريل 1990 (ملغى)، والقانون رقم 09/90 مؤرخ في 12 رمضان 1419 ، الموافق ل 07 أبريل 1990 ، يتعلق بقانون الولاية (ملغى).

لسنة 2011 و2012<sup>(1)</sup>، حيث أصبح الحكم المحلي يفرض نفسه بشدة أمام السلطة المركزية، وبالتالي فالإدارة المحلية مجبرة على تحقيق الحوكمة المحلية ، وجعلها المجال المناسب ليقوم المواطن و القطاع الخاص بمساعدة المجتمع المدني والسلطات من تعبئة الموارد لتحقيق نتائج فعّالة تعود بالنفع على كل شرائح المجتمع .

كل هذا ما دفعنا إلى تناول هذا الموضوع لما له من أهمية في التسيير الحسن في أنظمة الحكم المعاصرة خاصة مع تبني النظام الإداري في الجزائر على اللامركزية وإثبات سعي السلطات المحلية لتحقيق مطالب المواطنين عن طريق نظام الحكم الراشد المحلي أو الحوكمة المحلية مثل ما سماها البعض.

ولدراسة منهجية للموضوع حللنا أفكارنا من تساءلنا عن:

### مدى تكريس الإدارة المحلية لمبادئ الحوكمة للنهوض بالتنمية المحلية؟

و لمحاولة تقديم إجابات على هذه الإشكالية ارتأينا إلى إتباع منهج استقرائي وتحليلي لإبراز مبادئ الحوكمة المحلية في الجماعات الإقليمية وفقا للتشريع الجزائري والواقع الممارس، و ذلك باستقراء وتحليل بعض المواد الموجودة في قانون الجماعات المحلية (البلدية، والولاية).

ل للوصول إلى الهدف المرجو، اتبعنا خطة ثنائية مكونة من فصلين: لنتناول الإطار المفاهيمي للحوكمة المحلية (الفصل الأول)، لنبرز المبادئ التي وظفتها الجماعات المحلية أثناء سعيها لتحقيق التنمية المحلية، وإلى أي مدى وقّفت في ذلك(الفصل الثاني).

<sup>1</sup> - القانون رقم 10/11 ، المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق ل22 جوان 1432، يتعلق بقانون البلدية، ج ر ج ع 37، الصادر في أول شعبان 1432، الموافق ل 03 جويلية 2011. والقانون رقم 07/12، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق ل 21 فيفري 2012 ، يتعلق بقانون الولاية، ج ر ج ع 12 الصادر في 29 فيفري 2012 .



**الفصل الأول**  
**الإطار المفاهيمي للحوكمة المحلية**

انتسعت رقعة الدّعوة إلى محاربة الفساد وتزايد اهتمام الحكومات بهذه المسألة الراهنة، وذلك موازاة مع اقتراح المؤسسات الدّوليّة لشروط ومقاييس ينصح باعتمادها لإنجاح وصفات التّعديل الهيكلي ودفع مسارات الإصلاح ، برزت مصطلحات ومفاهيم كثيرة أصبحت متداولة بكثرة في عصرنا الحالي منها الحوكمة أو الحكم الراشد التي تحتكم في جانب مهم منها إلى تكامل الأدوار بين المواطنين من جهة، والهيئات الإدارية الوطنية والمحليّة من جهة أخرى في مسعى يهدف إلى تحقيق الإصلاح والرّفيع من درجة المشاركة والشفافية والمساءلة واحترام مبدأ المساواة والعدالة والشرعيّة...، و بالتّالي معالجة آفة الفساد.

لوحظ في هذا النّطاق أن الدّول العربيّة بما فيها الجزائر بصفتها تدخل ضمن الدّول التي سجّلت فيها نسب كبيرة من الفساد،<sup>(1)</sup> عملت على تطبيق سياسات جديدة تتماشى مع الأهداف الحديثة أين يلعب المجتمع المدني من منظّمات وجمعيات دور أثبت فيه نفسه في جميع الميادين، خاصّة على المستوى المحليّ باعتباره الأقرب إلى المواطن والأمكن لتطبيق الأنظمة الديمقراطية العصريّة في إطار سياسة مفادها اتّجاه المواطنين نحو المشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم وممارستهم للرقابة على الجماعات المحليّة ورسم أهدافها والعمل على تحقيقها ضمن ما يسمّى بالحوكمة المحليّة.

وذلك بعد الإقرار باستقلالية الهيئات المحليّة والعمل بنظام اللامركزية بهدف ممارسة الديمقراطية التشاركيّة، ويظهر ذلك جليًا في مختلف النّصوص التي تمنح حرية معتبرة للبلدية والولاية نجد منها القانونين الجديدين 10/11، 07/12 في مادّتهما الأولى، حيث تنص المادة الأولى من قانون البلدية على مايلي: "البلديّة هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدّولة، وتتمتع بالشخصيّة المعنويّة والذمّة المالية المستقلّة..."<sup>(2)</sup>، وكذا مادّة الأولى من القانون 08/90 المتعلّق بالبلديّة (ملغى).<sup>(3)</sup>

كما ينص القانون المدني الجزائري في نفس الشّأن بموجب الفقرة الأولى من المادة 49 منه التي تنص على ما يلي: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدّولة، الولاية والبلديّة..."<sup>(4)</sup> حيث يعتبر الشّخص الاعتباري كل من يتمتّع بالشخصيّة القانونيّة والإستقلال المالي.

<sup>1</sup> - خلوفي صابر، قارة هاجر، بن غانم سعاد، دور الحكم الراشد في تحقيق التّميّة المستدامة، مذكرة تخرّج لنيل شهادة اللّسانس، كليّة الحقوق، جامعة فرحات عبّاس، سطيف، 2008، ص 04.

<sup>2</sup> - المادة الأولى من القانون رقم 10/11، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - المادة الأولى من القانون رقم 08/90، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - الأمر رقم 58/75 ، المؤرخ في 20 رمضان 1395، الموافق ل 26 ديسمبر 1975، يتضمن القانون المدني المعدل والمتّم بالقانون رقم 05/07 ، المؤرخ 13 ماي 2007 ، ج ر ج ع 78 لسنة 2007.

إلا أن هذه الاستقلالية لا تكفي بل تستوجب تحقيق مبادئ من مشاركة، شفافية، مساءلة، فعالية ومبادئ أخرى في ظل بروز أطراف جديدة لها وزن سياسي لا يستهان بها إلى جانب الدولة. كل هذه النقاط جمعناها في هذا الفصل لنتناول العقبات التي وقفت في طريق الباحثين أثناء ترجمة مصطلح الحوكمة ومحاولة تكييفه مع خصائص كل مجتمع، ودراسة الموقف الدولي حول تعريف هذا المصطلح، وما الذي يميّز به عن المفاهيم التي كثيرا ما يتشارك معها في عناصر عديدة في إطار سياسة موحّدة للأطراف. (المبحث الأول)

كما لا يمكن الحديث عن الحوكمة المحلية أو أي منظومة أو ظاهرة ما بعيدا عن مبادئ تجسدها أو مرتكزات تعبّر عن هويتها ومعايير تحدد نسبة تكريسها.<sup>(1)</sup> (المبحث الثاني)

<sup>1</sup> - عبد الوهاب سمير، "الإدارة المحلية والبلديات العربية"، المؤتمر العربي حول الإدارة المحلية، ع 05، القاهرة، مصر، 2007، ص ص 11-14.

## المبحث الأول

## مفهوم الحوكمة المحلية

شهد العالم تغييرات جذرية في الآونة الأخيرة في جميع المجالات مما أدى إلى ظهور مصطلحات جديدة وثنوية وقع الجدل في تفصيل مفاهيمها خاصة تلك المترجمة من اللغات الأجنبية إلى اللغة العربية، إذ نجد منها الحوكمة المحلية أو الحكم الراشد المحلي أو مثل ما سماه البعض الكوكبة أو العولمة، حيث أن هذا المصطلح لا يخص المستوى الدولي والوطني فقط بل يشمل أيضا المستوى المحلي، خاصة مع تطوّر نظام الإدارة المحلية وظهور وحدات إقليمية جديدة كالبديّة والولاية في التنظيم الإداري الجزائري كما هو مكرّس دستوريا حسب المادة 15 من دستور 1996 التي تنص على ما يلي: "الجماعات الإقليمية هي البلدية و الولاية ، البلدية هي الوحدة الإقليمية " .<sup>(1)</sup>

فمصطلح الحوكمة المحلية كغيرها من المفاهيم واجه مشاكل أثناء محاولة المفكرين والباحثين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين ترجمته باعتبار أصله يوناني واستخدم في فرنسا تحت مصطلح *Gouvernance*، والبحث عن مصطلح يترجم المضمون بكل معانيه، وتكييفه لنموذج واحد يصلح لكل المجتمعات بغض النظر عن تعدد اللغات، الديانات، النظم السياسية، العادات والتقاليد....أمر صعب للغاية.

كما أنه لا يمكن الحديث عن حوكمة دولية، وطنية أو محلية بعيدا عن مجموعة من مفاهيم عصرية تتشارك معاني كثيرة معها إلى حد الخلط بينها، وللتمكن من التمييز بينها يجب دراسة الخطوط العريضة لكل مفهوم (المطلب الأول).

إضافة لظهور أطراف حديثة إلى جانب القديمة والتي تعتبر فواعل تنشط فيها الحوكمة المحلية ولا تتحقّق من دونها (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> - المادّة 15 من دستور 96 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/ 96 ، مؤرخ في 07 ديسمبر ، ج ر ج ع 76 لسنة 1996 ، معدل و متمم بالقانون رقم 03/ 02 ، مؤرخ في 10 أبريل 2002 ، ج ر ج ع 25 الصادر في 14 أبريل 2002 ، معدل و متمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر ج ع 16 لسنة 2008.

## المطلب الأول

### تعريف الحوكمة المحليّة وتمييزها عن المفاهيم المشابهة لها

ارتكزت جهود المفكرين على توضيح مفهوم الحوكمة المحليّة نظرا لتداخله بمفاهيم أخرى مشابهة له، إذ جاء هذا التعريف حاملا في طياته قوّة لدفع عجلة التنمية التي توقفت نتيجة لفشل الإستراتيجيات المطبّقة في الجزائر، ولتوضيح هاتين النقطتين سنتناول تعريف الحوكمة المحليّة (الفرع الأول)، ثم سنحاول تمييزه عن مفاهيم أخرى تتشابه معه (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تعريف الحوكمة المحليّة

تعرّض تعريف مصطلح الحوكمة المحليّة لعدّة إشكالات واختلافات (أولا)، ولكن من خلال التعريف القانوني سنلخص كل النقاط المشتركة (ثانيا).

#### أولا: إشكالات تعريف الحوكمة المحليّة

ظهرت اختلافات وإشكالات في تعريف الحوكمة المحليّة والتي أنتت نتيجة للاجتهادات التي قام بها المفكّرون والباحثون، بالإضافة إلى التعريفات التي ذكرتها المنظّمات الدوليّة ومراكز البحث، وهذه الإشكالات تتمثّل سوءا في الترجمة أو في صعوبة تحديد نموذج يناسب كل المجتمعات.

#### 1- إشكاليّة الترجمة

تطرح المفاهيم في العلوم الاجتماعية عدّة إشكالات في الترجمة خاصّة تلك المترجمة من اللّغة الإنجليزيّة أو الفرنسيّة إلى اللّغة العربيّة، ويكمن ذلك في عدم وجود ترجمة واحدة متّفق عليها ككلمة Globalisation التي ترجمت إلى العولمة أو الكوكبة، وكلمة الليبراليّة المحدثّة التي تمّ اقتباسها من اللّغة الفرنسيّة Néolibéralisme.<sup>(1)</sup>

وما تم ملاحظته أنّ هناك ترجمات مختلفة للحوكمة المحليّة لا تعكس دلالاتها مثل بالحكمانية، الإدارة المجتمعية، بالإضافة إلى عبارة شؤون المجتمع، "الحكومة...، فعبارة إدارة شؤون المجتمع تبنّاها أكثر من مركز بحث، كمركز الدراسات الاستشارية للإدارة العامّة بجامعة القاهرة، لكنّها لا تعكس المعنى الأساسي للحوكمة المحليّة لأنّها تركز فقط على طرفي المعادلة وهما "الدولة" و"المجتمع" وتتأسست الطّرف

<sup>1</sup> - خلوفي صابر ، قارة هاجر ، بن غانم سعاد ، المرجع السابق، ص 04.

الثالث وهو القطاع الخاص<sup>(1)</sup>، كما تبنت منظمة الأمم المتحدة ONU مصطلح الحكمانية، إلا أن هذا المصطلح لا يعبر عن المفهوم الحقيقي بل يعكس دلالات ذات صبغة دينية وتاريخية في نظريات الحكمانية، في حين يرى البعض أن مصطلح "الحكم الصالح أو الراشد" هو الأنسب لترجمة كلمة *Gouvernance*، إلا أن هذا المصطلح قيمي ومعيارى إلى حد بعيد بحيث يعبر عن سلوك أخلاقي يتعلّق بالإنسان وليس بممارسة الحكم من طرف الدولة كبناء مؤسّساتي، أما مصطلح الحكومة فتم رفضه بشدة من طرف المفكرين لأنه مرتبط بالسلطة الرسمية، أما المفكرين العرب يعتقدون أنه يجب الأخذ بكلمة "الحكم" لكن ذلك لا يعبر عن الجانب المجتمعي للحكومة بل تحصره في الدولة.

أما "عابد الجابري" يرى أنه نقل المصطلح إلى اللغة العربية بجميع جوانب المفهوم غير ممكن، وقد اقترح أن ينطق المصطلح ويكتب كما هي في اللغة الأجنبية مع كتابتها بالأحرف العربية "كوفرننس"، لكن تلقى هذا الرأي ردّين متناقضين، الأوّل يقول أنة يستحيل استحضار المصطلح بهذه الطريقة لعدم تعبيره عن المعنى الحقيقي للمفهوم الذي يشير إلى الرقابة من الأسفل (منظّمات المجتمع المدني) إلى الأعلى (الدولة)، أما الثاني يرى بأنّها طريقة مناسبة استعملت سابقا وبيّنت نجاحها كمصطلح الديمقراطية، الليبرالية.

ومن هنا تجدر الإشارة على أنه لا ينبغي تبيذ الجهود في النقاش والجدل حول ترجمة المفهوم، بقدر ما يجب البحث عن الآليات المناسبة لكل مجتمع لتوظيف الحوكمة.<sup>(2)</sup>

## 2- إشكالية النموذج

تتمثّل إشكالية النموذج في مدى تلائم مضمون نظرية ما مع جميع المجتمعات، إذ نرى أنّ الحوكمة كغيرها من مفاهيم التنمية يكرّس منظومة فكرية وسياسية تعرّضت لعدّة انتقادات مثل نظرية العولمة، الليبرالية الجديدة... ، وبما أن شعار الحوكمة هو تقليص دور الدولة فبالضرورة لقي قبولا من المجتمعات المتطورة خاصة تلك التي تتبّع النظام الرأسمالي ، في حين نرى عكس ذلك في المجتمعات المتخلفة التي لا تستطيع أن تتحكم في سياسية الدولة ومجالات تدخلها، و للخروج من هذا الجدل يجب النظر ما إذا

<sup>1</sup> - بلوصيف الطيب، "الحكم الراشد" المفهوم والمكونات"، ملتقى دولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التعبير في العالم النامي، ج1، كلية العلوم الاجتماعية ، سطيف ، 08-09، أبريل، 2007، ص 10.

<sup>2</sup> - خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية ،" دراسة حالة الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011 . 2012، ص 36.

كانت القيم التي تدعو إليها الحوكمة من مشاركة وشفافية ومساءلة... قابلة للتطبيق في كل المجتمعات أم أنها صالحة لمجتمعات معينة فقط.<sup>(1)</sup>

إذ يرى "محمد عبد الجابري" في هذا الشأن أن الحوكمة لا يمكن أن تتحقق إلا في ظل وجود استقرار سياسي ومؤسسات شرعية و تداول سلمي على السلطة ، ومساءلة تقليص دور الدولة ستأزم الأوضاع في الدول المتخلفة، في حين يخدم مصالح الدول الكبرى في ظل العولمة وسيطرة الشركات المتعددة الجنسيات على الاقتصاد الدولي، لذا من الصعب وضع نموذج موحد يصلح لكل المجتمعات المختلفة.<sup>(2)</sup> لكن هذا لا يعني إبعاد الدول المتخلفة عن الحوكمة التي أصبح نظام ضروري، بل عليها إيجاد حلول لإدماج آليات للحوكمة تتوافق مع خصائصها وأوضاعها.

### ثانياً: التعريف القانوني

واجه تعريف ظاهرة الحوكمة المحلية كباقي الظواهر الاجتماعية صعوبة في إيجاد تعريف شامل وواضح لها يعمم جميع عناصرها، فرغم التعريفات المقدمة إلى أنها أثارت جدلاً في المفهوم، فللمنظمات الدولية دور في توضيح معنى الحكم الراشد مثل البنك النقد الدولي FMI، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة PNUD، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCED، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE.<sup>(3)</sup>

فالبنك الدولي يرى الحوكمة بأنها الطريقة التي تمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية في بلد ما بغية تحقيق التنمية<sup>(4)</sup>، فعرفها التقرير المنشور سنة 1955 الذي أعدته اللجنة المكلفة على مستوى البنك العالمي لدراسة مفهوم الحكم الراشد بأنها: نظام من خلاله تتم تسوية المصالح المتضاربة وتطوير التعاون، أما خبراء الصندوق الدولي عرفوها بأنها: محاولة المؤسسات المالية مناقشة مسألة سياسية دون الهجوم على الأنظمة بهدف تحديد دور الدولة كسلطة فعالة وليس كسلطة مشروعة فقط<sup>(5)</sup>، بينما عرفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة PNUD<sup>(6)</sup> على أنها الحكم القائم على المشاركة

<sup>1</sup> - بلوصيف طيب، المرجع السابق، ص 12.

<sup>2</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 37-38.

<sup>3</sup> - LAKHLEF Ibrahim, La bonne gouvernance, croissance et développement, édition dar el khaldounia, Alger, 2006, p 32

<sup>4</sup> - الكايد زهير عبد الكريم ، الحكمانية ، " قضايا وتطبيقات"، ط1، المنطقة العربية للإدارة والنشر، لبنان، 2003، ص 14.

<sup>5</sup> - خلوفي صابر، قارة هاجر، بن غانم سعاد، المرجع السابق، ص 05.

<sup>2</sup> - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المرجع السابق.

والمساءلة، ودعم سيادة القانون، إذ يتضمّن هذا التعريف الأولويات السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعية حول تخصيص موارد التنمية.<sup>(1)</sup>

ومن جهة أخرى نجد الدكتور "أسرودس" عرّف الحوكمة في ستة محاور تتلخّص في دراسة العلاقة بين السوق و التدخّل الحكومي واتباع نظام الخوصصة، بالإضافة إلى تعزيز دور المنظمات الغير حكوميّة واللامركزيّة الإداريّة بإدخال قيم جديدة كالخبرة والمناقشة والتّعامل مع المواطنين لضمان الكفاءة والفعالية والتّركيز على قيم الديمقراطيّة والتفاعل بين الأطراف الرسميّة والغير الرسميّة على المستوى المحليّ،<sup>(2)</sup> كما يعرفها **Baghascou et le gelles** بأنّها ذلك النظام الذي يسعى إلى التنسيق بين الأعوان والجماعات المحليّة للوصول إلى المناقشة والمعرفة، و **Rangeon et Marcou** و **Thiebault** عرّفها بأنّها الأشكال الجديدة والفعّالة من القطاعات الخاصة والمنظمات غير الحكوميّة والتجمّعات الخاصّة بالمواطنين المساهمة في تشكيل السياسة، و **François Xavier Merrien** الذي عرّفها بأنّها ذلك الحكم الجديد القائم على التعاون بين المؤسّسات العامة و الخاصّة في الموارد والخبرات.

كما عرّفها الإعلان الذي صدر من الإتحاد الدّولي لإدارة المدن في ديسمبر 1996 بمدينة صوفيا الذي جاء تحت عنوان "نظام الحوكمة المحليّة" بأنّها ذلك النظام القائم على نقل مسؤوليات الأنشطة العامّة إلى المستويات المحليّة و تبني اللامركزيّة الماليّة بتوفير الموارد الكافيّة للقيام بهذه الأنشطة، بالإضافة إلى مشاركة المواطن في وضع القرار المحليّ، وتهيئة الظروف لخصخصة الاقتصاد المحليّ.<sup>(3)</sup>

من خلال النّقاط السّابقة نستنتج أن الحوكمة المحلية تتضمّن مجموعة من المؤسّسات والآليات لتمكين المواطنين من مناقشة الآراء المختلفة وممارسة الحقوق والواجبات على المستوى المحليّ، وتناول

<sup>1</sup> - بوطبة عبد الحميد، النوري الدريسي، "مشروع مؤسسة تربية والحكم الراشد"، ملتقى دولي حول الحكم الراشد وإستراتيجيات التعبير في العالم النامي، ج 2 ، كلية العلوم الاجتماعية، سطيف، أبريل 2007، ص 294.

<sup>2</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 37-38.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 47-48.

مشاكل كل قطاع، والتنسيق بين مختلف الآليات والتنظيمات والقرارات<sup>(1)</sup> من أجل إنجاز مشروع<sup>(2)</sup> مشترك بين الفواعل الرسمية والغير الرسمية و تحقيق تنمية في جميع المجالات.<sup>(3)</sup>

عموما لا يمكن تعريف الحوكمة من خلال مجموعة من الخصائص التي وضعت من طرف المنظمات الدولية كالبرنامج الإنمائي للإتحاد الدولي أو منظّمة الشراكة والتنمية الاقتصادية،<sup>(4)</sup> بل يمكن تعريفها من خلال قيامها على مستويات هيكلية تنصرف إلى القواعد العامة التي تضي على الإدارة نظام رشيد تتمتع من خلاله بالاستقلالية والكفاءة والفعالية والشفافية وتخضع للمساءلة،<sup>(5)</sup> أو ما يسمى بالقيادة الرشيدة أين تتمكن الجماعة من إشباع حاجياتها بتحقيق أهدافها وتتولد لديهم الثقة في السلطات المحلية.<sup>(6)</sup>

كما تعرّف أيضا على أنها مجموعة من المؤسسات تمثل ديمقراطيا الشعب من أجل تحقيق الرفاهية بما يبني على المساواة، المشاركة، الشفافية، المسؤولية، الرقابة، التداول على السلطة.<sup>(7)</sup> فإذا جمعنا كل التعريفات السابقة نستنتج أن الحوكمة المحلية تعبّر عن مكونات تتعلق بالممارسة السياسية في تسيير الشؤون المحلية في دولة تحتكم إلى جملة من القواعد تحث فيها الشفافية ومشاركة القطاع الخاص و المواطن في اتخاذ القرارات وحسن تسيير الموارد المحلية خدمة للصالح العام مكانة مهمة.<sup>(8)</sup>

من خلال ما سبق يمكننا تقديم تعريف جامع يلم بكل النقاط وهو: "الحوكمة المحلية مجموعة من الآليات والعمليات على المستوى المحلي، والتي من خلالها يستطيع الأفراد التعبير عن مطالبهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم والحوار فيما بينهم مما يدعم الديمقراطية التشاركية (المشاركة)، والخضوع

<sup>1</sup>-BENNACER Nasserredine, Gouvernance des territoires littoraux et gestion durable des ressources hatieatique dan la bais de Bejaia, mémoire de magister faculté des science des gestion., université A .Mira, Bejaia, 2010, p14.

<sup>2</sup> - AMZAL Zineb, La gouvernance territoriale et développement durable, mémoire de master, faculté science des gestions, université A .Mira, Bejaia, 2012, p23.

<sup>3</sup> - SAIDI Meriem, Gouvernance des territoires et développement local, mémoire de master, faculté des science des gestion, université A .Mira, Bejaia, 2010, p14.

<sup>4</sup> - HAOMOUCHE Sofiane, Gouvernance territorial et développement local, mémoire de master, faculté science des gestion, université A .Mira, Bejaia, 2010, p92.

<sup>5</sup>- قلاتي عبد الكريم، "الحكم الراشد من خلال الصحافة المستقلة"، مجلة الإدارة، ع 2، الجزائر، 2011، ص 58.

<sup>6</sup>. كنعان نواف، القيادة الإدارية، ط 5، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1990، ص 94.

<sup>7</sup>- LAKHLEF Ibrahim, op Cit, p 33.

<sup>8</sup>- مرضي مصطفى، " الحكم الراشد و متطلباته وعواقبه في ضوء التجربة الجزائرية"، ملتقى دولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التعبير في العالم النامي، ج 2، كلية العلوم الاجتماعية، سطيف، أبريل 2007، ص 313.

لكافة التنظيمات و القرارات (سيادة القانون)، التي تهدف إلى تحقيق الجودة والامتياز في الأداء) (الفعالية)، واستخدام أساليب المنافسة وضبط العلاقات في إطار العلانية (الشفافية)، وخضوع كل السلطات للمساءلة (المساءلة)، مع حرية التعبير (التعددية الحزبية).<sup>(1)</sup>

## الفرع الثاني

### علاقة الحوكمة المحلية بالمفاهيم المشابهة لها

انطلاقاً من العناصر التي تم التطرق إليها وبعد توضيح معنى الحوكمة المحلية وجدنا أنها مرتبطة بمفاهيم أخرى، باعتبار أن هذا المصطلح حديث النشأة من حيث الممارسة و يقوم على معايير إنسانية تتقاطع إلى حد كبير مع ظواهر اجتماعية معاصرة كالنمى المستدامة و التنمية البشرية (أولاً)، وتتشابه مع ظواهر سياسية كالديمقراطية والإستقرار السياسي (ثانياً)، كما تتشابه مع ظواهر إدارية مؤسسية كالمجتمع المدني والإصلاح الإداري (ثالثاً).

### أولاً: علاقة الحوكمة المحلية بالتنمية المستدامة والتنمية البشرية

لا يمكن تعريف مصطلح الحوكمة المحلية بعيداً عن مفاهيم عصرية كالنمى المستدامة، والتنمية البشرية.

#### 1- علاقة الحوكمة المحلية بالتنمية المستدامة

تعرف التنمية المستدامة المحلية بأنها السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه على مستوى الجماعات المحلية، تهدف إلى رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع المدخول.<sup>(2)</sup>

إذ نجد تقرير "بروتلاند" الذي سمي على إسم رئيسة وزراء النرويج في 1787 حيث كان لها الأسبقية في إعطاء مفهوم للتنمية المستدامة و الذي أصبح بمثابة الأرضية المعتمدة للاتفاقيات اللاحقة. كما تبناها مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية CNUED الذي انعقد بستوكهولم في 1972 أين اجتمعت 113 دولة من أجل إعداد مخطط لمكافحة بعض المشاكل التي تهدد البيئة خاصة فيما يتعلق

<sup>1</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 94.

<sup>2</sup> - قاوي بوحنية، الحوكمة المحلية كآلية لمكافحة الفساد، قراءة عن المفهوم والآليات متاح على الموقع:

<http://www.Bouhania.com>، تم وضع المقال بتاريخ 12 مارس 2001، وتم فتح الموقع بتاريخ 20 فيفري 2013 على الساعة 10:45، ص 02.

بالأمطار الحمضية، وكذا مؤتمر "ريودي جاني رو" لسنة 1992 (قمة الأرض) أين تبنت مجموعة من الدول والمنظمات الغير حكومية مخطط شامل من أجل ضمان تنمية مستدامة<sup>(1)</sup>، التي تهدف إلى إحداث تغيير جذري في مجتمع معين لاكتساب القدرة على التطور الذاتي والمستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل الأفراد عن طريق الترشيد المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية وتحسين توزيعها.

مما سبق نلاحظ أن هناك نوع من الترابط بين الحوكمة المحلية والتنمية المستدامة بإعتبار الأولى تقوم على المشاركة بينما تقوم الثانية على العدالة، لذلك تعود أزمة التنمية في العالم الثالث وارتفاع نسبة البطالة، وتدهور الحياة الاجتماعية إلى عدم فعالية المؤسسات الحكومية، لذا الثقة الممنوحة للإدارة في إطار الحوكمة المحلية تساهم في رفع معدلات الاستثمار ونمو الدخل القومي، والتفاعل بين القطاع العام والخاص يحرك عجلة التنمية من خلال تبادل المعلومات، كما أن الحوكمة المحلية تتشارك مع التنمية المحلية باعتمادها على المجتمع المدني الذي يلعب دورا لا يستهان به على المستوى اللامركزية بمعرفته لأهداف المواطنين.<sup>(2)</sup>

## 2- علاقة الحوكمة المحلية بالتنمية البشرية

أدى تركيز الجهود التنموية على الجانب الاقتصادي إلى إهمال الجانب البشري مما استوجب الانتقال من الاستثمار المالي إلى الاستثمار البشري في ظل التنمية البشرية، لأن النظرية الاقتصادية تجعل الإنسان المنطلق والغاية، كما أنّ التنمية البشرية ترتبط بالجوانب الاقتصادية، البيئية والثقافية باعتبارها خطة لتطوير قدرات الأفراد بهدف التعاون والعدالة والاستدامة.

لكن لا يمكن لأي نظام سياسي تحقيق هذه الأهداف دون وجود صريح للحوكمة لأنها من تضمن نسب كبيرة من المشاركة بين الفئات المجتمعية بالنظر إلى تعدد الفواعل التي تتميز بها.<sup>(3)</sup>

### ثانيا: علاقة الحوكمة المحلية بالديمقراطية والاستقرار السياسي

ترتبط الديمقراطية والاستقرار السياسي بالحوكمة المحلية، إذ يتأثران بها و يؤثران عليها إلى حد غياب

<sup>1</sup> - خلوفي صابر، قارة هاجر، بن غانم سعاد، المرجع السابق، ص 23.

<sup>2</sup> - قلاتي عبد الكريم، "الاستقرار السياسي وعلاقته بالحكم الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، ع 23، الجزائر، 2009، ص 86.

<sup>3</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 44-45.

الحكومة في حالة انعدامهما، وللتفصيل أكثر سنتناول علاقة الحكومة المحلية بالديمقراطية ثم علاقتها بالاستقرار السياسي.

## 1- علاقة الحكومة المحلية بالديمقراطية

يعد النظام الديمقراطي أفضل أنظمة الحكم المعاصرة، وهذا لتقدمه البيئة المناسبة للحكم الراشد لما توفره من آليات حكم متكاملة من دستور ومؤسسات رسمية وتداول على السلطة وانتخابات نزيهة من شأنها تنصّد الفساد، ومشاركة فعالة للشعب...، لذا أصبحت قضية نظام الحكم ضرورية لتقييم الحكومة.<sup>(1)</sup>

كما أن الديمقراطية لا تعني تسيير الشؤون العمومية من طرف المسؤولين فقط بل على المجتمع المدني بما فيه المواطنين المشاركة في ظل المساواة وحرية التعبير بوسائل إعلامية حرة وقوانين تضمن ذلك، إذ تتلخص الديمقراطية في مجموعة من الحقوق والواجبات المكرسة في قانون البلدية بموجب المواد 11 إلى 14 من القانون 10/11<sup>(2)</sup> التي تكرس للمواطنين حق تعيين ممثلي عن طريق الانتخاب، وبذلك يمارس رقابة غير مباشرة في إطار المسار الديمقراطي<sup>(3)</sup> مما ينجم عن ذلك مساواة بين المواطنين دون تمييز.<sup>(4)</sup>

والمتمثل في المعايير التي تقوم عليها الديمقراطية يجد أنها نفس تلك التي تخص الحكومة المحلية، باعتبار هذه الأخيرة تقوم على شرط إقامة دولة القانون، المشاركة، المساواة، العدل، وبالتالي تعزيز الشفافية في التسيير، فبناء ديمقراطي سليم يحتاج إلى حكم صالح و ممارسة ديمقراطية لا يكون فيها هدر للثروات، وعندما يكون هناك أخلاق فلا مكان للفساد في دولة ديمقراطية.<sup>(5)</sup>

<sup>1</sup> - ناجي عبد النور، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد في الجزائر، " الأحزاب السياسية"، مجلة المفكر، ع 03، د س ن، ص 111.

<sup>2</sup> - أنظر المواد من 11 إلى 14 من القانون 11/10، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - بيثام دفيد، الديمقراطية، " مبادئ، مؤسسات، مشاكل"، مجلة الفكر البرلماني، ع5، الجزائر، 2004، ص 343.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص 334.

<sup>5</sup> - حرب سليم، إشكاليات الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية، " مقارنة إصلاحية في خدمة القانون"، منشورات الحلب الحقوقية، لبنان، ص 14-15.

ففي الأخير نكتشف أن العلاقة بين الحوكمة المحليّة والديمقراطية نظريًا تكاملية، فلا يمكن تحقيق حوكمة في دولة غير ديمقراطية، ولا يمكن تحقيق نظام ديمقراطي دون الاعتماد على آليات الحكم الراشد، وعملياً علاقة ترابطية فالأولى تعزز الثانية.<sup>(1)</sup>

## 2- علاقة الحوكمة المحليّة بالاستقرار السياسي

يتمثل الاستقرار السياسي في تلك الحالة التي تخلو من الاضطرابات السياسيّة، واتفق الشعب مع السّطات ورضاه بالقوانين ، فإذا عجزت الجماعات المحلية على أداء مهامها بفعالية سيؤدّي إلى فقدان الثقة من طرف المواطنين وبالتالي انعدام الموارد الماديّة والبشريّة، ويمكن أن يخل النظام السياسي بسبب تغيّر المطالب أو القيم السائدة في المجتمع مما يؤدي إلى ممارسة القمع والفساد والنمو الفوضوي للمنظّمات الرسمية والغير الرسمية .

كما أنّه هناك علاقة بين الاستقرار السياسي والحوكمة المحليّة، حيث يجسّد الاستقرار السياسي حرية التّعبير والصحافة، احترام الحقوق والواجبات، وتوطيد العلاقة بين السّطات والمواطنين مما يضي الشّافية والنّزاهة في إصدار وتطبيق القرارات التي تصدرها مختلف الإدارات والمؤسسات في إطار المصلحة العامة وتحت تأثير المساءلة الشّعبيّة الهادفة إلى تقويم الانحرافات، أي رشادة القرارات وعقلانيّتها.

فالحوكمة بمكانيزماتها تهدف إلى تحقيق دولة القانون، والمشاركة الشّعبيّة، الشّافية، وتحقيق الجودة السياسيّة، لكن ذلك تحتاج إلى الاستقرار السياسي في ظروف يسمح للمجتمع المدني بمختلف أشكاله في المشاركة، إذا العلاقة تداخلية فالاستقرار السياسي يتحقق بتفعيل مبادئ الحوكمة ، وهذه الأخيرة لا يمكن أن تتحقق إلّا في ظل الاستقرار السياسي.<sup>(2)</sup>

## ثالثاً: علاقة الحوكمة المحليّة بالمجتمع المدني والإصلاح الإداري

يرتبط مصطلح المجتمع المدني والإصلاح الإداري بالفساد، فالإصلاح الإداري سياسة تهدف إلى القضاء على الفساد الإداري، أما المجتمع المدني يوفّر الآليات المناسبة لذلك، والفساد بدوره مرتبط بالحوكمة المحليّة لأنّه يؤثر و يتأثر بها، و لتفصيل أكثر سندرس العلاقة الحوكمة المحليّة بالمجتمع المدني، ثم علاقتها بالإصلاح الإداري.

<sup>1</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 46-47.

<sup>2</sup> - قلاتي عبد الكريم، "الاستقرار السياسي وعلاقته بالحكم الراشد"، المرجع السابق، ص 70.

## 1- علاقة الحكومة المحلية بالمجتمع المدني

اتجه مفهوم المجتمع المدني إلى مجموعة من المنظمات، الجمعيات الغير حكومية، النقابات المهنية، والأحزاب السياسية..، وكل منظمة تقع بين السلطة العامة والمواطنين، فتكون مستقلة نسبيا عن الدولة ولا تهدف إلى تحقيق الربح وتتمتع بالشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة فتسعى للتأثير على السياسات العامة، إذ يعتبر المجتمع المدني شريك ثالث في عملية التنمية يستفيد من مؤشرات الحكم الراشد لما يتمتع به من قدرة على التأطير والتمثيل القوي للمواطنين ومراقبة فعالة على الإدارات وبالخصوص الجماعات المحلية.<sup>(1)</sup>

من هنا نستنتج علاقة الحكومة المحلية بالمجتمع المدني علاقة شراكة، فالأولى توفر المبادئ والثاني يوفر الآليات الضرورية لتجسيدها والميدان الأفضل لتحقيقها.<sup>(2)</sup> لكن ذلك لا يتحقق إلا بتوفر الشروط التالية في المجتمع المدني:

ضرورة الاهتمام المستمر بانشغالات المواطنين، المعرفة الكافية في مجال التنمية المحلية وفتح المجال لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، فهم طبيعة المرحلة التي يمر بها المجتمع المدني والواقع السياسي والاجتماعي في الدولة، يجب أن يحضى المجتمع المدني بالقدر اللازم من الاستقلالية للقيام بمهامه دون تحت أي ضغط، والخبرة حتى يتمكن من مواجهة السلطة العامة.<sup>(3)</sup>

## 2- علاقة الحكومة المحلية بالإصلاح الإداري

أدت التغيرات التي حدثت في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالتأثير على الإدارة، فبعد عجز الأجهزة الإدارية الحكومية عن مواجهة التحديات<sup>(4)</sup> وانتشار مختلف أشكال الفساد التي عكست سلبيا على النظام الإداري، فخلق جو من اللامبالاة وانعدام الثقة في التنظيمات والقرارات وفقدان الموظفين لروح المسؤولية والحماس، وغياب الرقابة في ظل عدم تطبيق النصوص القانونية التي تنظم العلاقات واتخاذ قرارات غير رشيدة لا تخدم الصالح العام، كل هذا أدى إلى بروز مطالب لإصلاح الأوضاع وإتباع سياسة الإدارة الحديثة التي تقوم على مراقبة الأداء، الاهتمام بالمواطنين كزبائن، الشفافية في التسيير والتحكم في التكاليف، الاستعانة بآليات الحكومة المحلية.

<sup>1</sup> - ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص ص 112-117.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص ص 118-120.

<sup>3</sup> - قلاتي عبد الكريم، " الاستقرار السياسي و علاقته بالحكم الراشد"، المرجع السابق، ص 190.

<sup>4</sup> - قاوي بوحنية، المرجع السابق، ص 06.

وعليه فإن نظام الإدارة الحديثة يتفق مع آليات الحوكمة لأنها تستهدف خدمة المواطن بشكل فعال مع مساهمة أكبر للأطراف أخرى.<sup>(1)</sup>

مما سبق نستنتج أن الحوكمة المحلية تتداخل مع ظواهر أخرى لكونها ظهرت في نفس الفترة، ولنفس الأسباب والأهداف، إذ تتلخص في إخراج الدول من الفقر والتخلف وتسلب الدولة.

## المطلب الثاني

### أطراف الحوكمة المحلية

إن التعبير الأكثر أهمية هو الانتقال من منظومة الحكم المحلي واللامركزية الإدارية إلى الحوكمة المحلية رغم تعقيده والتمثل في ظهور فواعل جديدة تجسدها، إذ تعتبر الحوكمة تفاعل لمجموعة من الأطراف والتي تعبير عن المقاربة التشاركية، وتتمثل في كل من الدولة، القطاع الخاص، والمجتمع المدني، فالحكومة تهيئ البنية القانونية والسياسية لممارسته، بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل وتحقيق الدخل للأفراد لتهيئة البيئة الاقتصادية الملائمة، أما المجتمع المدني يهيئ التفاعل الاجتماعي السياسي بتسخير الجماعات والأفراد الفعالة للمشاركة في مختلف الأنشطة، باعتبار هدف الحوكمة التفاعل بين هذه الفواعل، لأن كل فاعل يمثل دعامة من دعائم الحوكمة المحلية.<sup>(2)</sup>

فالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة PNUD<sup>(3)</sup> حدد الأطراف الثلاثة الأساسية للحوكمة المحلية، إذ يمكن تقسيمها إلى القطاع العام (أولاً)، والقطاع الخاص (ثانياً).

## الفرع الأول

### القطاع العام

يقصد بالقطاع العام ذلك التنظيم السياسي والمؤسسات السياسية المهتمة بالإدارة العمومية في إطار إقليم معين لخدمة المصلحة العامة، يهدف إلى الاستقرار السياسي داخل المجتمع وتعزيز القانون والدفاع

<sup>5</sup>- خروفي بلال، المرجع السابق، ص 23.

<sup>2</sup> -BENNACER Nasseredine, op cit, p11.

<sup>3</sup> - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، " تقرير التنمية الإنسانية"، المرجع السابق.

- أنظر الملحق رقم 1.

عن المصالح العموميّة، تحفّز وتشجّع على خلق جو لتتشيّط التّمنية البشرية، الحفاظ على الأمن والسّكينة العمومية، وتوفير العدالة والاستقرار في السوق.<sup>(1)</sup>

فيجب على القطاع العام توفير الإطار التشريعي الملائم الذي يسمح بإنشاء الجمعيات ومشاركتها في رسم السياسة العامة، و الأهم من ذلك مهمتها الكبرى الاهتمام بالخدمات العامّة التي لا يمكن للمؤسّسات الخاصة القيام بها أهمّها:

- تقديم السلع العامّة، الدّفاع، حماية الأملاك، الحفاظ على النّظام العام، الصّحة العموميّة، التّعليم.

- الاستثمار في البنية التّحتيّة وترقية القطاع الخاص ووضع آليات لتنظيم السوق.

- حماية البيئة في إطار التّمنية المستدامة...<sup>(2)</sup>.

لكن باعتبار الجزائر من الدّول التي تبنّت اللامركزية الإدارية وتقسيم الوظائف العموميّة على الأقاليم

، فبالضرورة هناك هيئات مركزيّة (أولا)، وهيئات لامركزيّة (ثانيا).

### أولاً: الهيئات المركزيّة

تعبّر المركزيّة عن لغة التّوحيد والتجمّع والتركّز في نقطة واحدة وعدم التّجزئة والتشتّت، أما النّظام

الإداري المركزي أو الإدارة المركزيّة حصر وتجميع كل الوظيفة الإداريّة في هيئة واحدة، عن طريق ممثلي الدولة في الهيئة المتواجدة على مستوى العاصمة المتمثّلة في رئيس الجمهوريّة، مجلس الوزراء...<sup>(3)</sup>

غير أنّه لا ينبغي أن يفهم من أن التركيز أو الاعتماد على النظام الإداري المركزي عدم تقسيم الدّولة إلى أقاليم إداريّة على أسس جغرافيّة، اقتصاديّة، إجتماعيّة، أو تاريخيّة، لأنّه لا يمكن تصوّر تسيير الدّولة لكل أقاليمها عن طريق جهازها المركزي، بل هناك وحدات إداريّة تعمل تحت وصاية الهيئات المركزيّة.<sup>(4)</sup>

مما سبق نستنتج أن النّظام المركزي يقوم على دعامتين أساسيتين هما:

- تركيز السلطة الإداريّة في يد هيئة واحدة.

<sup>1</sup>- خلوفي صابر ، قارة هاجر ، بن غانم سعاد، المرجع السابق، ص 19.

<sup>2</sup>- قاوي بوحنية، المرجع السابق، ص 03.

<sup>3</sup>- عوابدي عمار، القانون الإداري، ج 1، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2007، ص 239.

<sup>3</sup>-FARFERA Mohamed Yacine, BENDEELLAH Youcef; " Administration local décentralisation et gouvernance " revue idara, volume 13, n 1.p 149.

<sup>4</sup>- سعد جورج، القانون الإداري العام و المنازعات الإداريّة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 23-24.

- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري و السلطة الرئاسية.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: الهيئات اللامركزية

يقصد باللامركزية الإدارية ذلك النظام الإداري القائم على توزيع الوظائف والصلاحيات بين هيئات مركزية و أخرى لامركزية تدعى الجماعات الإقليمية أو المحلية، والمتمثلة في الجزائر في كل من الولاية و البلدية، إذ تعتبر هذه الأخيرة الوحدة القاعدية لهذا النظام<sup>(2)</sup>، و يكتفها الدكتور زوايمية على أنها تقنية إدارية إذ يعرفها باللغة الفرنسية كالآتي:

« La décentralisation territoriale est une technique administrative, mais a une portée politique, elle se caractérise par la personnalité juridique reconnue aux collectivités territoriales, le droit pour leur habitants de designer eux-mêmes les responsables de la gestion des affaires locales »<sup>(3)</sup>

إذ تم تكريسها في قوانين بصفتها هيئات لامركزية<sup>(4)</sup>، بغرض تخفيف العبء الملقى على الهيئات المركزية، مما يجعل هذه الهيئات تتفرغ للاهتمام بتسيير الشؤون المحلية، والعمل على تلبية حاجيات المواطنين بفعالية باعتبارها الأقرب إليه والأدرى باحتياجاته.

كما أن هذا النظام يفتح المجال للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤونهم الخاصة والسعي إلى تحقيق الديمقراطية التشاركية، وتسهيل الرقابة لضمان الشفافية، والمجال الأفضل لتحقيق الحوكمة.<sup>(5)</sup>

## الفرع الثاني

### القطاع الخاص

يشمل القطاع الخاص كل ما هو خارج عن القطاع العام وعن كل ما هو سيادي، وقد ظهر دوره بعد تبني الجزائر النظام اللبرالي الرأسمالي ، والتشريع بحرية السوق وضرورة تحقيق الديمقراطية

<sup>1</sup>- أنظر المادة 15 من دستور 1996، المرجع السابق.

<sup>2</sup>-ZOUAIAMA Rachid , Marie Christine, Droit administratif , Berti Editions, Alger, 2009, p 97.

<sup>3</sup>- يمكن القول بأن جميع القوانين ابتداء بالسناتير اعترفت بالبلدية والولاية كهيئات تمثل النظام اللامركزي، بالإضافة إلى قوانين البلدية وكذلك قوانين الولاية.

<sup>4</sup>- طيفور نصر الدين، "أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانوني البلدية والولاية"، مجلة الإدارة، ع 02، الجزائر، 2011، ص 08.

التشاركية، ليصبح للمواطنين مكانة سامية في الحقل السياسي والاجتماعي والاقتصادي، سواء كانوا أفراد أو جماعات، منظمين أو غير منظمين، محليين أو وطنيين أو دوليين. وبهذا يشمل القطاع الخاص المستثمر الخاص (أولاً)، و المجتمع المدني (ثانياً).

### أولاً: المستثمر الخاص

يشمل المستثمر الخاص الشركات الصغيرة والكبيرة، الوطنية والدولية التي يمتلكها أفراد وعائلات أو فئات محدودة في المجتمع<sup>(1)</sup>، التي تمارس نشاطات اقتصادية إنتاجية في إقليم معين باعتبارها سوق المنتجات والخدمات والأموال، وتؤمن الوظائف للمواطنين لبناء عامل التطور والتنمية المحلية.<sup>(2)</sup> كما يشمل مختلف المشاريع الاقتصادية، المالية والمصرفية وكل الوظائف الغير السيادية، إذ يلعب دوراً مهماً في العملية التنموية خاصة في إحداث نقلة نوعية وخلق فرص للعمل وضمان التفاعل بين الدولة والمجتمع، ويحقق التنمية الاجتماعية والسياسية بمساعدة الدولة في القيام بمهامها في ظل التحديات التي تواجهها عن طريق زيادة المستوى المعيشي للأفراد نتيجة لفتح المجال للقطاع الخاص. وعليه يستطيع المستثمر الخاص دعم التنمية المحلية بعقد شراكة مع المجتمع المدني بالتوفير لهذا الأخير الخبرة اللازمة والتمويل الكافي لمختلف المشاريع لتتنافس به القطاع العام، والعمل على تقليص دور الدولة إلى حد الاستغناء عنها ليبقى دورها شكلياً في مجال التنمية، نظراً لقدرة المجتمع المدني على التغلغل أكثر في الحياة العملية وقدرته على إرساء الشفافية وبالتالي مكافحة الفساد وتحقيق الحوكمة المحلية.<sup>(3)</sup>

مما سبق تتضح لنا نقاط قوة المستثمر الذي يحضى بها طبعاً بمساعدة الدولة ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- خلق بيئة مشجعة ومستقرة.
- تشجيع فرص الاستثمار بتوفير النظام التشريعي الملائم ومحاربة البيروقراطية.
- الحفاظ على تنافسية الأسواق وتنظيمها.
- منح فرص الاستثمار للطبقات الفقيرة بشكل متساوي ودعمها تقنياً، مادياً، وقانونياً.

<sup>1</sup> - خلوفي صابر، قارة هاجر، بن غانم سعاد، المرجع السابق، ص 21.

<sup>2</sup> - BENNACER Nasserredine , op Cit, p 11.

<sup>3</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 41.

ومن ثم فلا يمكن الاعتماد على المستثمر الخاص لترشيد الحكم إلا إذا توقّرت البيئة الملائمة لوجوده وذلك من خلال الإرادة السياسية، فيفرض وجوده في مقابل الدولة والمجتمع المدني.

### ثانياً: المجتمع المدني

ارتبط ظهور المجتمع المدني بالبرجوازية الأوروبية خلال القرن 17، إذ كان في البداية لم يحظى بالاهتمام اللازم، ولم يتمكّن من الحصول على ثروة مادية ولا المطالبة بحقوقه المدنية والسياسية ولكن بعد ذلك استطاع الحصول على ما كان يستحقه لأنه عامل مهم ولا يمكن الاستغناء عنه في كل المجالات نظراً لاعتباره المحرك الأساسي لكل عملية تطور.

لكن أصبح مصطلح المجتمع المدني موضوع جدل بين المفكرين والباحثين السياسيين والاجتماعيين والفلاسفة منهم أفلاطون، أرسطو، هيجل، ماركس، مورا بمونتيكيو و جون لوك...

فقد عرّفه سعد الدين إبراهيم بأنه مجموعة من التّظيمات الطّوعيّة الحرّة التي تتوسّط المواطنين والدولة لتحقيق مصالح مشتركة مع الالتزام باحترام قيم التراضي، التسامح والإدارة السليمة.<sup>(1)</sup>

كما يعرف على أنه مجموعة من العوامل الحيّة المؤهّلة والمنظمة تتشارك غايات ومسؤوليات لمعالجة إختلالات وعيوب إقليم معين، أو بمفهوم آخر مجموعة من أشخاص منظمين في منضّمات غير حكومية، مهنية، جمعيات دينية، نسوية، ثقافية... بغرض لفت انتباه السلطة والمجتمع لتحقيق المشاركة في النشاطات الاقتصادية، والاجتماعية لتحسين الأوضاع والدّفاع عن المصالح الإقليمية.<sup>(2)</sup>

يعتبر المجتمع المدني أحد الأطراف الأساسية في الحوكمة المعاصرة خاصة المحلية باعتباره الوحيد القادر على التعامل مع الدولة والسوق بصفة متساوية.

ويمكن القول أن وجود مجتمع نشيط وغني من حيث التأسيس والرأس مال الاجتماعي يكون مؤهلاً لفظ التّراعات ومواجهة العواقب دون العودة إلى السلطة العامة، وإن توقّرت المؤسسة المناسبة للمجتمع المدني انخفضت كلفة الاستثمارات وبالتالي زيادة تشغيل الموارد البشرية.<sup>(3)</sup>

في الأخير نستنتج أن أهميّة المجتمع المدني في مجال تفعيل الحوكمة المحلية تكمن في قدرته على

<sup>1</sup> - بوحنية قاي، المرجع السابق، ص 05.

<sup>2</sup> - La société civil constituée de l'ensembles des occupants vivant , agissant, partageant des valeurs et des responsabilités et subissant les handicaps d'un territoire donné, En d'autres termes, la société civile est composée des personnes agissant individuellement ou en groupes structures et organisés dans des organisation .....

- AMZAL Zineb, op cit, p 26.

<sup>3</sup> - خلوفي صابر، قارة هاجر، بن غانم سعد، المرجع السابق، ص 22.

تأطير المواطنين وإشراكهم في مختلف الأنشطة بموجب تنظيمات للتأثير على السلطة العامة<sup>(1)</sup>، وهذا مبني على رغبة الدولة في تحقيق ذلك لأن سعي المواطنين دون دعمها لن يجدي نفعا مهما كان المجهود المبذول من قبل هذه التجمعات، والقطاع العام لديه الوسائل التي يمكن أن تساهم بها إلى جانب المجتمع المدني.

## المبحث الثاني

### مبادئ الحوكمة المحلية

لا تكفي وجود الأطراف الثلاثة المذكورة سابقا لتجسيد منظومة الحوكمة على المستوى المحلي، فالمطلوب أن تتميز سلوكيات هذه الفواعل بمجموعة من الأسس والمقومات التي تعبر عن جوهر الحوكمة، لكن المشكلة تكمن في وجود اختلاف كبير بين المفكرين والمنظمات فيما يخص هذه المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة المحلية وذلك راجع لطبيعة نشاط وتخصص كل واحدة منها.

إذ يعتمد الحكم الراشد حسب البعض على أربعة دعائم هي: المشاركة، المساءلة، الشفافية، سيادة حكم القانون، وهو ما يشبهها في الحكم الإسلامي الشورى، بالمحاسبة، الوضوح، العدل<sup>(2)</sup> بالإضافة إلى الاستقلالية والفعالية والكفاءة.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>(3)</sup> فيأخذ بحكم دولة القانون، الشفافية، الاستجابة، الفعالية، الكفاءة، المساواة، المساءلة، الرؤية الإستراتيجية، أما البنك الدولي يأخذ بالتسيير بالمشاركة، التسيير الشرعي والمقبول للأفراد، تسيير شفاف، تشجيع العدالة، القدرة على تطوير الموارد، تشجيع التوازن بين الأجناس، التسامح وقبول الآراء المختلفة، دعم الآليات الذاتية، التطابق مع القانون، الاستعمال العقلاني والفعال للموارد، ضبط أكبر من خلال الرقابة.

في حين يحمل تقرير التنمية العربية أسسا يرى بأنها هي التي تعبر عن الحوكمة بشكل أفضل وتتمثل في: ضمان الحريات الشخصية لتوسيع الخيارات، تحقيق المشاركة الشعبية الفعالة للنشاطات السياسية، سيادة حكم القانون والسهر على تطبيقه<sup>(4)</sup>.

وطبقا لكلمة السيد عبد العزيز بوتفليقة في أوجا أين قال بخصوص الحوكمة:

<sup>1</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 43.

<sup>2</sup> - قداري حرز الدين، "مفهوم الحكم الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، ع 05، الجزائر، مارس 2005، ص 55.

<sup>3</sup> - برنامج الأمم المتحدة، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - قاوي بوحنية، المرجع السابق، ص 03.

"الحكم الراشد هو سند قوي لتعجيل تنمية البلدان الإفريقية لتحقيق الاندماج وانخراطها في العولمة...، لذا فقد التزمنا القيام بإصلاحات واسعة النطاق تكفل بعدد كبير من المشاكل المطروحة...، إصلاحات تهدف أساساً إلى إضفاء الشفافية والمشاركة على عملنا في كنف التقدم والرقابة...." (1)

نفهم من خلال هذا الخطاب أن الحوكمة تقوم على مبادئ أساسية، لذا قمنا بدراسة هذه الأسس على وجه الخصوص والتي تتمثل في: المشاركة (المطلب الأول)، وآليات الرقابة على الإدارة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### مبدأ المشاركة

أطلق بعض المفكرين تسمية الحكومة التشاركية على النمط السياسي الذي يركز على مشاركة المواطنين على المستوى المحلي، نظراً لأهمية هذا العنصر كمحور رئيسي في عملية الحوكمة المحلية وكغيره من المبادئ يلعب دور مهم في محاربة الفساد بمختلف أشكاله. (2)

وذلك ما يؤكد قانون البلدية في مادته الثانية حيث تنص: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للأمركزية وتشكل إطاراً لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية." (3)، وأيضاً الباب الثالث من نفس القانون يدعم المشاركة من خلال المواد 11، 12، 13. (4)

لم يغفل الدستور عن هذه المسألة فقد تناول الموضوع في الديباجة إلى جانب مواد متفرقة منه ذكرها على رأسها المادة السادسة (06) التي تنص على أن: "الشعب مصدر كل سلطة." (5)

تعد المشاركة بكل مضامينها من ضروريات وأساسيات الحكم الراشد، لأنها في الواقع تعطي للأفراد العيش في بيئة سليمة واجب عليهم حمايتها، وقانون البيئة يخرج الجمهور من المشاركة الشبه المنعدمة

<sup>1</sup> - سعادي فتيحة، المركز الوطني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 166.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 57.

<sup>3</sup> - أنظر المادة الثانية من القانون 10/11، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - أنظر المواد 11، 12، 13 من القانون رقم 10/11، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> - أنظر دستور 96، المرجع السابق.

إلى المشاركة النسبية عن طريق إشراكهم في إعداد دراسة مدى التأثير وموجز التأثير.<sup>(1)</sup> وصحيح أنه تم إهمال هذا القطاع لفترة طويلة من قبل السلطات ولم تمنح مشاركة المواطنين فيه أي اهتمام، لكن بعد تأزم الوضع البيئي في الجزائر واحتلالها للمراتب الأخيرة في القوائم التي تصدر من قبل منظمات دولية بيئية، قررت التعاون مع المجتمع المدني للوصول إلى حلول جذرية. كل هذه النقاط سيتم توضيحها من خلال تعريف المشاركة ومستوياتها (الفرع الأول)، ثم الوسائل التي تستخدمها وأهميتها في التسيير المحلي (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### تعريف و مستويات المشاركة

تعد المشاركة بكل مضامينها من ضروريات وأساسيات الحكم الراشد، لأنها في الواقع تعطي صورة إجمالية عنه، فنقبل المبادرات التي يقدمها المواطن تهدف إلى تصحيح المسارات الخاطئة التي تتبعها الإدارة.

لذا سنقدم في هذا الفرع تعريف للمشاركة التي يوضّح للمجتمع فيما تكمن (أولاً)، ومستوياتها التي تفسر إلى أي درجة يمكن أن يشارك المواطن دون أن يتعدى الحدود المرسومة من طرف القانون (ثانياً).

### أولاً: تعريف المشاركة

أعطى بعض الفقهاء مفهوماً مبسطاً للمشاركة حيث أشاروا إلى أنها مشاركة أعداد كبيرة من الأفراد والجماعات في الحياة السياسية، ويعني أيضاً النشاط الذي يقوم به المواطنون العاديون بقصد التأثير في عملية صنع القرار سواء كان نشاطاً فردياً أو جماعياً، منظماً أو عفويًا، متواصلًا أو متقطعًا، سلمياً أو عنيفًا، فعال أو غير فعال، مباشراً أو غير مباشر.

أما قاموس العلوم الاجتماعية فعرفها على أساس أنها انغماس أعضاء الجمهور العام المحتمل تأثيرهم في التغيير الذي يحدث في جميع المجالات، أو الفرصة التي تسمح للفرد بالمشاركة في صنع الأهداف العامة ووضع أفضل الوسائل لتحقيقها<sup>(2)</sup> لأن الجماعات المحلية تعد المجال الأمثل لاستخدام طاقات الأفراد، فيكون لهم دور قيم في تشكيل السلطة والسياسات العامة لتحقيق الديمقراطية والحكم الراشد

<sup>1</sup> - بن موهوب فوزي، دراسة مدى التأثير كآلية لحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون عام، كلية الحقوق

العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012، ص 89.

<sup>2</sup> - قاوي بوحنية، المرجع السابق، ص 06.

وبالتالي ضمانة قوية لترقيّة حقوق الإنسان<sup>(1)</sup>، كما يقصد بها مشاركة كل رجل و امرأة في إبداء الرأي عن طريق توفير إطار قانوني الذي يؤكّد على حرية تشكيل جمعيات وأحزاب وحرية الترشح للانتخابات، بشكل إجمالي يضمن المشاركة الفعلية للمواطن وترسيخ الشرعية السياسية.<sup>(2)</sup>

ويقال أن المشاركة بأنها فعالة عندما تتوفر لدى أعضاء المجتمع الفرص الكافية و المتكافئة لإدراج قضاياهم على جدول الأعمال وتوظيف خبراتهم بشأن الناتج النهائي لعملية اتخاذ القرارات.

ترتبط المشاركة أيضا بمبدأ الشفافية لأن وصول المعلومات الصحيحة للمواطن تحسن من نوع المشاركة المقدمة، و يجب أيضا على السلطة أن تعطي للمجتمع حق المشاركة في صياغة القوانين واللوائح والأنظمة لوضع المسؤولين تحت طائلة المساءلة والمحاسبة، واستشارة المواطنين في شؤون الحياة العامة وإعطاءهم حق إجراء الاستفتاء على القوانين وغيرها من الأمور بكل نزاهة وشفافية<sup>(3)</sup>، وفتح المجال لتبادل الآراء والمصالح بين مختلف الأطراف لتطبيق القرار المناسب في المكان المناسب، لذا غالبا ما تضع السلطات المحلية مناهج للتخطيط مما يسمح لمشاركة المواطن تماشيا مع تحديد أولويات التنمية المحلية.<sup>(4)</sup>

فأصبحت الدولة تعترف بالأنشطة التطوعية التي يقوم بها المواطنون إما بصورة منفردة أو مشتركة مع الأجهزة الحكومية لتحسين أحوالهم وتحقيق مصالحهم بصفة عامة، بدافع ذاتي أو استجابة لمقترحات خارج المجتمع المحلي بهدف تحسين نوعية حياة السكان وإشباع حاجاتهم بعدالة دون الإضرار بالمصالح القومية.<sup>(5)</sup>

## ثانيا: مستويات المشاركة

نقصد بمستويات المشاركة المجتمعية تلك المجالات التي يمكن للمواطنين إبداء رأيهم فيها، والآثار التي تنجم عن ذلك، إذ يمكن تلخيصها فيما يلي:

<sup>1</sup> - بن عثمانى فوزية، "حقوق الإنسان العالمية و خصوصية الفعل الوطني لحمايتها"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع

1، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012، ص 197-198.

<sup>2</sup> - خلوفي صابر، قارة هاجر، بن غانم سعاد، المرجع السابق، ص 12.

<sup>3</sup> - قلاتي عبد الكريم، "الحكم الراشد وعلاقته بالاستقرار السياسي"، المرجع السابق، ص 56.

<sup>4</sup> - AMZAL Zineb, op cit, p38.

<sup>5</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 59.

## 1- المشاركة في التخطيط

تواجه المواطن يوميا مشاكل عديدة لذا من الطبيعي أن يكون هو لأدري باحتياجاته أكثر من الإداريين المحليين إلى جانب معرفته بخصائص مجتمعه، فمشاركته تغدو ضرورية في مناقشة المشاريع وتحديد الأولويات، وذلك من خلال لقاءات دورية مع المسؤولين المحليين لفهم وتشخيص الواقع المحلي خاصة إذا كانوا يعرفون بعضهم مسبقا كما هو الحال في الوحدات المحلية الصغيرة كالقرى بتوفير المعلومات قبل صياغة خطط المشاريع ووضع إطاراتها العامة مع مناقشتها وتعديلها<sup>(1)</sup>، فمثلا فيما يخص إعداد مخطط PDAU يجب على الهيئة المكلفة بإعداده استشارة مصالح معينة على مستوى الولاية، حيث تشمل مصالح التعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، هيئة حماية المواقع الأثرية، البريد والمواصلات...، هذه كلها تهدف إلى الصالح العام بالإضافة إلى مصلحة البيئة التي تعمل في إطار التنمية المستدامة<sup>(2)</sup>.

ويطبق المخطط بعد إرفاق المشروع بتقرير يحتوي على كل الآراء والتشاورات التي جرت مع مختلف الهيئات السالفة الذكر<sup>(3)</sup>.

إلى جانب خضوع المشروع لتحقيق عمومي بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني مع تعيين مفوض أو محقق لهذا الغرض، وينشر المخطط لإعلام الجمهور حسب ما جاء في نص المادة 08 من الرسوم التنفيذية رقم 177/91<sup>(4)</sup>، ويخضع لنفس الإجراءات مخطط POS حيث يكون محل تحقيق عمومي لمدة 60 يوم<sup>(5)</sup> و يحدد مكان وتاريخ وطريقة إجراء التحقيق من طرف القانون، ونجد من

1- خروفي بلال، المرجع السابق، ص 60.

2- منصور نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 26-27.

3- قبل تنفيذ المخطط يتم التشاور مع المواطن إما عن طريق التشاور الإلزامي الذي يخص إعداد مخطط الولاية والبلدية أو عن طريق التشاور الاختياري الذي نص عليه منشور بيونكو لسنة 1992.

4- أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ج ر ج ع 26، الصادر في 02 يونيو 1991، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي 315/05، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج ر ج ع 62، الصادر في 11 سبتمبر 2005.

5- أنظر المادة 36 من القانون 29/90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ع 52، الصادر في 02 ديسمبر 1990، معدل و متمم بموجب القانون رقم 05/04، مؤرخ في 14 غشت 2004، ج ر ج ع 15، الصادر في 15 غشت 2004.

بين صور المشاركة في هذه المرحلة: اللقاءات، الاستطلاعات، الاجتماعات المحدودة ثم الموسعة للعامة، وبعد ذلك يوضع المخطط تحت تصرف الجمهور.<sup>(1)</sup>

ونجد أيضا القانون أقر بمشاركة المواطن في المجال البيئي عن طريق دراسة مدى التأثير على البيئة باعتباره كنوع من التحقيق، ولكن بشرط الإعلام حتى يتسنى للمواطن الحصول على مجموعة من المعلومات الخاصة بالوسط البيئي ونشاطاته والمواد الخطيرة الموجودة فيه.

وهذا ما أكده القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في مادته الثالثة التي تنص على: "القانون يتأسس على مجموعة من مبادئ المشاركة والإعلام"، والمادة 35 تنص على أنه: "يحق لكل شخص المشاركة في مجال البيئة أثناء ممارسة دراسة مدى التأثير."<sup>(2)</sup>

## 2- المشاركة في تنفيذ الخطط والمشاريع

يمكن للمواطن المشاركة في تنفيذ الخطط والمشاريع و إبداء آراءه و اقتراحاته، فإذا ترتب حجم المشاركة في هذه المرحلة بمدى مساهمة المواطنين في هذه الخطط والمشاريع، بحيث يقوم المواطنين على المستوى المحلي بتسخير مواردهم البشرية والمادية دون توقع وجود فوائد مالية.

## 3- المشاركة في المتابعة والتقييم والرقابة

تعد المتابعة الدائمة من قبل المواطنين أسلوب من أساليب الرقابة الشعبية، وتقيم المشروعات من طرفهم للكشف عن مدى كفاءة الأجهزة التنفيذية، إذ نجد المشاركة في هذا الجانب عبارة عن اقتراحات واعتراضات متعلقة بأداء المسؤولين المحليين، إلى جانب عقد جلسات عامة لمعرفة آراء المواطنين عن مدى رضاهم حول جهاز معين ونوع الخدمات التي تقدم لهم.<sup>(3)</sup>

## الفرع الثاني

### وسائل وأهمية المشاركة

تم التركيز في الأول على تعريف المشاركة ومستوياتها، فكان من اللازم التدقيق في عناصر تفتح للمواطن المجال للمشاركة، لذا سنبين الوسائل التي من خلالها تتجسد المشاركة المحلية (أولا)، و ثم نستنتج أهميتها (ثانيا).

<sup>1</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص ص 61 - 63.

<sup>1</sup> - المواد 03 و 35 من القانون رقم 10/03، مؤرخ في 19 يونيو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ع 43، الصادر في 20 يوليو 2003.

<sup>3</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 60.

## أولاً: وسائل المشاركة

أُتيح للمجتمع المدني منذ زمن الوسائل لإثبات وجوده في الساحة السياسية، وأستحدث طرق تواكب التطور الذي طرأ على هذا المجال ، لذا وسائل المشاركة تتمثل في الوسائل التقليدية والوسائل الحديثة.

## 1-الوسائل التقليدية

إن الوسائل التقليدية للمشاركة غنية عن التعريف ومتفق عليها في جميع الوحدات المحلية وهي:

## أ-الانتخابات

كرس دستور 1996الانتخابات المحلية ليكون للمواطنين حق اختيار ممثليهم، وهذا ما أكدته مادته 16 التي تنص أن:"المجلس المنتخب المحلي هو المكان الأنسب لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية."، والمادة 07 فقرة 2 التي تنص على ما يلي: "يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها."<sup>(1)</sup>، أما المادة 14 فقرة 2 من نفس الدستور تقرر بأن: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب السلطات العمومية."<sup>(2)</sup>، وهذا ما يسمى بتطبيق مبدأ بالديمقراطية.

فبعد فشل الديمقراطية المباشرة فقد الشعب ثقته في الانتخابات، مما دفع إلى ظهور ديمقراطية تشاركية التي لا تعني فقط إسقاط بطاقة الاقتراع في الصناديق و إنما فرض رقابة و متابعة مستمرة للقرارات والأحداث بواسطة إعلام الجمهور<sup>(3)</sup> لحضور اجتماعات خاصة، لكي تستخدم كأداة فحص ومرجعية للسياسية المحلية بواسطة الانتماء التنظيمي والنشاط الجماعي، الذي يعني انتماء الفرد إلى تجمعات سياسية أو غير حكومية كالجمعيات التي تمارس نشاطات مختلفة بطريقة منظمة ومشروعة، والتي تجري خارج العمليات الانتخابية سواء بهدف الدفاع وأفكار بذاتها أو لمعارضة قرارات وسياسات بعينها أو حماية مصالح فئات وطبقات محددة داخل المجتمع.

<sup>1</sup> - أنظر المواد07، 16 من دستور 96، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 14 من دستور 96، المرجع نفسه

<sup>3</sup> - تنص المادة 11 من القانون 10/11 على ما يلي:"... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل الإجراءات الضرورية لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول اختيارات وأولويات تهيئة ... حسب الشروط المحددة في هذا القانون"

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أيضا كلما اقتضت الضرورة الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية أو خبير أو جمعية معتمدة قانونا من شأنهم تقديم مساهمة مفيدة.<sup>(1)</sup>

## ب- المظاهرات

تعد المظاهرات من إحدى الوسائل التي توصل بصفة سريعة إلى المسؤولين الحاجات ورغبات التي ينادي ويطالب بها المتظاهرين بشرط أن تقام بعد الحصول على تصريح من الجماعات المحلية وتكون بصفة سلمية.

## 2- الوسائل المتطورة

تعتبر الوسائل المتطورة للمشاركة عن وعي المواطنين في هذا المجال وتختلف باختلاف نسبة تطور الجماعات المحلية، فيمكن أن تشكل مجالس للأحياء ليجمعوا ويقوموا بإعداد البرامج، والتشاور مع السلطات حول مختلف القضايا خاصة في ما يتعلق بالاستثمارات المحلية، أو إنشاء ما يسمى بلجان المواطنين والتي توجد في عدة دول كألمانيا، إنجلترا وتتكون من عدد معين من المواطنين المختارين عن طريق القرعة، باقتراح من المجتمع المدني لمناقشة مشروع أو قرار معين وتقديم الاقتراحات حوله، أو الاعتماد على التكنولوجيا وإنشاء مواقع انترنت تكون تحت تصرف المواطنين لجعل الحوار دائم بينها وبين الجماعات المحلية.<sup>(2)</sup>

## ثانيا: أهمية المشاركة

تكمن أهمية المشاركة في الوقاية من الفساد نظرا لما كرّسته المادة 15 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص على: " يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته..."<sup>(3)</sup>.

كما تؤمن الدعم المادي و المعنوي للمشاريع وتوفير سبل نجاحها وتوسيع دائرة المجتمع المدني الذي

<sup>1</sup>- تنص المادة 13 من القانون 10/11 تنص على ما يلي: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية...الذين من شأنهم تقديم أية مساهمة..."

<sup>2</sup>- خروفي بلال، المرجع السابق، ص 62- 63.

<sup>3</sup>- أنظر المادة 15 من القانون 01/06، مؤرخ في 20 أوت 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ج ج ع 14، الصادر في 08 مارس 2006، منتم بالقانون 05/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ج ج ع 50، الصادر في 01 ديسمبر 2010، معدل ومنتم بالقانون رقم 15/11، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ج ج ع 03، الصادر في 10 أوت 2011.

يرسم شبكة التنوع المجتمعي في كل جماعة محلية وتحدّد المسؤولية كل حسب موقعه<sup>(1)</sup>، والتعددية في الهيئات النقابية وهيئات الدفاع عن حقوق الإنسان تضمن الرقابة المتداولة على أعمال الجماعات المحلية.

بالإضافة إلى أن المشاركة تعمل على ترشيد عملية صنع القرار وتضمن صدور قرارات أكثر فعالية وذلك بتتمية الرغبة و المسؤولية لدى المواطن لإقامة علاقات إنسانية مع السلطة<sup>(2)</sup>، وتمثل إستراتيجية مهمة للتنمية المستدامة بحيث تصبح الخدمات المقدمة أكثر تلبية لحاجات السكان لكونها تعد ركيزة أساسية للمشاركين على إعداد المخططات حيث توفر لهم المعلومات، وفهم أعمق عن القيم والخبرات المحلية واستنهاض المعرفة لدى المواطنين.<sup>(3)</sup>

وتقدم المشاركة المجتمعية المساعدة التي تحتاجها الوحدات المحلية للخروج من هذه الحلقة المفرغة التي توجد فيها في إطار محاولتها لتطبيق الحوكمة، والتي تجعلها تتراجع إلى الوراء.

## المطلب الثاني

### آليات الرقابة على الإدارة

تعتبر الوحدات الإقليمية المحرك الأساسي للشؤون المحلية، فالتأكد من مشروعية أعمالها يعود للإدارة من جهة والمجتمع المدني من جهة أخرى، وهذا بهدف تحقيق منظومة سليمة للجماعات المحلية التي لا طالم يتطلع إليها الجميع.

وتعد كل من الشفافية والمساءلة آليات رقابية لأنها تسمح للمجتمع المدني من خلال الأولى الاطلاع على كل أعمال الوحدات المحلية دون غموض وسرية، والثانية يساعد على محاسبة كل شخص مسؤول عن أعماله غير المشروعة.

لهذا سيتم التعرض في المطلب إلى الركائز التي تحقق الهدف المنشود والوصول إلى حوكمة محلية وهي الشفافية (الفرع الأول)، ثم المساءلة (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - قداري حرز الدين، المرجع السابق، ص 83.

<sup>2</sup> - كنعان نواف، المرجع السابق، ص ص 226-228.

<sup>3</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 51.

## الفرع الأول

## مبدأ الشفافية

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الحديثة التي بإمكانها تحقيق التنمية الإدارية، والوصول إلى بناء فعال وتنظيمي قادر على مواجهة كل المتغيرات التي تؤثر على المنظومة الإدارية.

ولفهم جميع جوانب الشفافية وأهميتها في الإدارة المحلية وضرورة وجودها في السعي لتحقيق الحوكمة المحلية، سنتناول التعريف (أولاً)، ثم مستوياتها (ثانياً)، ثم صورها (ثالثاً)، وأخيراً أهميتها (رابعاً)

## أولاً: تعريف الشفافية

يعرّف نزيه برقايوي الشفافية بأنها: "الوضوح والعقلانية والالتزام للمتطلبات أو للشروط المرجعية للعمل، وتكافؤ الفرص للجميع وسهولة الإجراءات التنفيذية وبساطتها وسهولة فهمها والاتفاق عليها وكذلك النزاهة في تنفيذها".<sup>(1)</sup>

تعتبر الشفافية من أهم خصائص الحوكمة وتعني إتاحة المعلومات للذي يطلبها وسهولة تبادلها بين المؤسسات وكافة الأطراف المعنية، لكي تسهل عملية الرقابة والمتابعة، وتكمن مكونات الشفافية في: الحصول على المعلومات، العلاقة النسبية بين المعلومة والموضوع المراد رقابته، الدقة في المعلومة، حيث أكدت على ذلك المادة 14 من القانون 10/11 التي تنص على ما يلي: "يمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية. ويمكن لكل شخص ذوي المصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته..."<sup>(2)</sup>

وأكثر من ذلك تتطلب الشفافية تحديد الإجراءات أثناء اتخاذ القرارات، والاعتماد على قنوات مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصالح والمسؤوليات، كما يمكن للشفافية أن تتحقق في أي مكان من خلال مدارس متخصصة، مراكز الاستشارات الطبية...<sup>(3)</sup>

فقد أقر قانون الفساد كذا في مواده مبدأ الشفافية فيما يخص إبرام الصفقات العمومية، حيث تنص المادة 9 منه على أنه: "يجب أن تتأسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على

<sup>1</sup> - الصيرفي محمد، الفساد والإصلاح والتطور الإداري، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 221-222.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 14 من القانون 10/11، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - AMZAL Zineb, op cit, p 31, 32.

قواعد الشفافية والمنافسة المشروعة وعلى معايير موضوعية، ويجب أن تكون هذه القواعد على وجه الخصوص:

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية.
  - الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.
  - المعايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية.
  - ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية<sup>(1)</sup>
- ويعطي عبد جرشابة تعريفاً آخر للشفافية ويقول أنها: "وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها، وانسجامها مع بعضها البعض، ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، بما تتناسب مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها."<sup>(2)</sup>
- نستنتج مما سبق أنه يمكن جمع تعريف للشفافية من خلال النقاط التالية:
- سهولة وفهم الإجراءات ووضوحها ومرونتها لتسهيل أداء الموظفين لمهامهم.
  - تعزيز الرقابة الإدارية وزيادة كفاءتها وفعاليتها من خلال توضيح وتدقيق الإجراءات المعمول بها.
  - نشر كل المعلومات من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد.

## ثانياً: مستويات الشفافية

تتحقق الشفافية في المجال الإداري إذا توفرت فيها المستويات التالية:

### 1- المستوى الفردي

يقصد بالشفافية على المستوى الفردي توعية المواطن وزيادة إدراكه عبر برامج التوعية حول طبيعة مهام الإدارة والحقوق والواجبات التي ينبغي عليه القيام بها، وذلك من خلال البرامج الإعلامية، والمنشورات، والملصقات اللازمة لإصلاح الإجراءات والخدمات، والإعلان عن القانون المعمول به.

<sup>1</sup>- أنظر المواد 10،09 من القانون 01/06، المرجع السابق.

<sup>2</sup>- كما قدم علي الشيخ المفهوم التالي للشفافية: "هي الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية لمراقبة أداء الإدارة نيابة عن الشعب، وخضوع الممارسات الإدارية و السياسية للمحاسبة و لمراقبة المستمرة".

كما تحقق الشفافية على هذا المستوى بتطبيق برامج تقييمية للموظفين لإمامهم وإحاطتهم بالأبعاد التنظيمية والإدارية مع إعطاء أهمية لتعريفه بواجباته وحقوقه الوظيفية، ومنح صورة واضحة عن المنظومة الإدارية وأهدافها وبرامجها والأنشطة التي يقوم بها.

## 2- المستوى العام

يقصد بالمستوى العام للشفافية إلزام الحكومة والإدارات العليا العمل بهذا المبدأ وتطبيق القوانين المنصوص عليها وتوفير المعلومات التي تسمح بتقييم الأداء عن طريق إعداد تعليمات متعلقة بالعمل والعاملين، إذ تلعب وسائل الإعلام دورا محوريا في هذا المجال ويكمن دورها في العمل على مكافحة الفساد وإيصال المعلومات والقرارات للمواطنين مما يمكنهم من معرفة التصرفات التي يقوم بها الموظفين، أي أن المواطن يصبح قادرا على ممارسة الرقابة على أداء الإدارات والمؤسسات العامة والسياسة للدولة بالشكل الذي يقوي العلاقة بينهما ويمنع انتشار الفساد.<sup>(1)</sup>

لذا يجب على الدول أن تصدر قوانين تهتم بتجربة جمع ومنح المعلومات، وتسمح للجمهور ولوسائل الإعلام الحصول على الوثائق المتعلقة بعمل الحكومات والتشريعات والسجلات المحلية.<sup>(2)</sup> وبهذا الشأن تنص المادة 11 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على ما يلي: "لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتوجب على المؤسسات الإدارية والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:

- باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها.
- بتبسيط الإجراءات الإدارية
- بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية .
- بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين.
- تسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وبتبيين طرق الطعن المعمول بها.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup>- خروفي بلال، المرجع السابق، ص 53-54.

<sup>2</sup>- قلاتي عبد الكريم، "الحكم الراشد وعلاقته بالاستقرار السياسي"، المرجع السابق، ص 56.

<sup>3</sup>- أنظر المادة 11 من القانون 01/06، المرجع السابق.

**ثالثاً: صور الشفافية**

تختلف صور الشفافية باختلاف المكان الذي تطبق فيه، وهذا بحكم أهميتها ودورها الفعال الذي تقوم به وتتمثل في:

**1- الشفافية في القضاء**

تعد الشفافية في الأحكام القضائية من المسائل التي تبني الثقة في المجتمع وتوسع دائرة احترام المواطنين للقانون لأنها تعزز مبدأ المساواة بين الحاكم والمحكوم، ولأن الشعب إذا لمس العدل والإنصاف في تطبيق الأحكام على الجميع التزم بالنظام وثابر في البناء والتنمية، ورغم أن الجزائر تعتمد على الجلسات العلنية في جل الأحكام القضائية إلا أن العدالة لا تملك الوسائل الضرورية لنشر هذه المسائل وتوضيحها للناس، كما أن تربية ثقافة الضمير الحي تبقى نادرة ولذلك جاء هذا الموضوع في أولويات البرنامج الحكومي.

**2- الشفافية في عملية اتخاذ القرارات**

تلزم معظم القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية على نشر وتعليق القرارات الإدارية في الأماكن العمومية وفي المؤسسات وجعلها في متناول الجميع وهذا لعلاقته بالشفافية المطلوبة التي تعكس نمط الحكم الراشد، لذا يجب على الإدارة أن تعتمد في معاملاتها على معايير تصلح للنظام الإداري فتركز الجماعات المحلية على تأسيس شفافية أعمق.

**3- الشفافية في وضع السياسات العامة**

يلزم على الجماعات المحلية الإعلان عن سياستها والتعويل على دور المواطن ليصنع تلك السياسة في إطار التعاون إلى تحقيق غاية الشفافية، وردع المخاطر التي يمكن أن تعيقها عند صنعها وتنفيذها، إذ يتسم العمل الإداري بالشفافية عندما تكون المعلومة المتاحة للناس لها صلة بالموضوع، وأن تطبق بحذر، ودقة، وشمولية، لكي تحقق الهدف المنشود الذي يساعد في بلوغ التطور والرقى.<sup>(1)</sup>

**4- الشفافية في البرامج والعمليات المالية**

ترسيخ مسألة الحكم الراشد يتطلب إدماج الشفافية في هذا العنصر بالتحديد بحيث تتجه كل الأنظار والاهتمامات إليه، إذ يعد أحيانا المقياس الحقيقي لتطور دولة ما، ولذلك أصبحت كل المؤسسات العامة والخاصة تحاول إصدار تقاريرها المالية وإحصاءاتها المصرفية السنوية وتقوم بالإفصاح عنها ونشرها

<sup>1</sup> - بن عثمانى فوزية، المرجع السابق، ص 200-201.

وتركز على الجانب الإيجابي فيها، فصار المطلوب الآن هو الكشف عن البرامج التتموية بخطط مرحلية من أجل إعطاء فرص للمناقشة والتداول على رسم الأولويات التي سيعود لها الفضل في تعديل المسار.<sup>(1)</sup>

#### رابعاً: أهمية الشفافية

تتجلى أهمية الشفافية في محارب الفساد فتحول دون انتشاره وتفشيهِ في كيان الإدارة والمجتمع، فالشفافية تعمل على تحقيق المصلحة العامة لأن غيابها في التشريعات والتنظيمات يعتبر سبباً رئيسياً لاهتمام الموظفين العموميين بتحقيق مصالحهم الخاصة.

كما توفر الشفافية الوقت والتكاليف في العمليات الإدارية وتجنب الفوضى أثناء تقديم الخدمات، بعدما كان المواطنين يبتزون من طرف الموظفين ويرغمون على دفع الرشاوى مقابل الحصول على الخدمات، فمن جهة تعمل على ترسخ قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج ومن جهة أخرى تحقق العمل الجماعي وتخلق ارتباط وثيق بين الموظف والجهاز الإداري.

بالإضافة إلى أن الشفافية تلعب دوراً فعالاً في اتخاذ القرارات الصحيحة والراشدة التي تعود بالنفع على الجهاز الإداري لأن المراجعة الدورية للقوانين والأنظمة ومواكبتها تعود بالنفع على المنظومة الإدارية وتوفر لها النجاح والاستمرارية<sup>(2)</sup>، كما أن تطبيق الشفافية تشجع المبادرات والإبداعات الفردية والتنظيم على المستوى الجيد وبذلك يساعد على تحقيق الأهداف.

وبهذا المعنى يجب النظر إلى أن الشفافية على أنها أوسع من كونها مجرد أداة لقياس درجة الحكم، لذلك فهو مفهوم أوسع من مفهوم الديمقراطية لأن هناك مجتمعات ديمقراطية لكن لا تتمتع بالشفافية.

### الفرع الثاني

#### مبدأ المساءلة

تعد المساءلة من أهم الآليات التي تقوم عليها الحوكمة المحلية لأنها تترجم جميع الآليات التي سبق ذكرها ميدانياً، أي أن مشاركة القوى المجتمعية والشفافية في تسير الشأن العام المحلي لا يمكن وجودها إلا في ظل قدرتها على محاسبة المجالس المحلية المنتخبة حول نوعية الخدمات التي تقدمها ومدى التزام القيام بواجباتها.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - قداري حرز الدين، المرجع السابق، ص 84-85.

<sup>2</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 52-53.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 65.

ونظرا لأهمية هذا العنصر يجب دراسته من جميع الجوانب، لهذا سنقدم تعريف جامع للمساءلة (أولا)، ثم نتطرق إلى الأنواع الموجودة في الإدارة المحلية (ثانيا)، وأخيرا نذكر أهمية المساءلة كهدف لإرساء معالم الحوكمة المحلية (ثالثا).

### أولا: تعريف المساءلة

تعرف المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وواجباتهم والأخذ بالانتقادات الموجهة إليهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش، إذ يجب على صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني تحمل المسؤولية أمام الجمهور العام.

يقصد بالمساءلة أيضا تحمّل النتائج المترتبة عن اتخاذ القرار وإتاحة الفرصة في استجاب المسؤولين عن تصرفاتهم<sup>(1)</sup>، و تأخذ المساءلة أشكالاً جزائية وأخرى قانونية، فقد تكون مجرد نقاش واستفسار عن حيثيات الموضوع للحصول على نتيجة معينة بسبب سلوك معين.<sup>(2)</sup>

وغالبا ما تحتاج هذه المساءلة إلى إطار قانوني يدعم هذا الموقف ويجعل منها دولة قانون، ولهذا يكون كل فرد مسؤولا في المنظومة الإدارية ابتداء من المروّوس الذي يتصرف من تلقاء نفسه إلى غاية الرئيس الذي يكون على دراية بالأعمال الغير المشروعة.

ويتم الحكم على هذه المساءلة من خلال معايير واضحة ومعلنة، وبتقديم حساب عن ممارسات الوحدات الإقليمية للتأكد من توافق الأنشطة وتلاءم الأهداف المراد تحقيقها.<sup>(3)</sup>

### ثانيا: أنواع المساءلة

تظهر المساءلة في عدّة صور بالرجوع إلى القوانين المختلفة، إذ يمكن تلخيصها في ما يلي:

#### 1- المساءلة الرسمية

تقوم بالمساءلة الرسمية السلطات الثلاث في الدولة، فالسلطة التشريعية تسن القوانين، السلطة التنفيذية تسيّر العمل الإداري وتتأكد من مدى مشروعيته، والسلطة القضائية توجه التّهم للموظفين.<sup>(4)</sup>

<sup>1</sup>- بن عثمانى فوزية، المرجع السابق، ص 202-203.

<sup>2</sup>- HAMMOUCHI Sofiane, op cit, p 93.

<sup>3</sup>- خروفي بلال، المرجع السابق، ص 65.

<sup>4</sup>- المرجع نفسه، ص 66.

إذ تعبّر المساءلة هنا عن مبدأ المشروعية كقاعدة ضرورية تستند إليها التصرفات الناتجة عن الإدارة، بحيث يجب أن يكون العمل الإداري مطابقاً للقواعد القانونية المعمول بها، وإذا كان الجهاز القضائي نزيهاً وفعالاً ومستقلاً يعمل بمقتضى مبادئ أخلاقية وقواعد سلوكية فهو بذلك يعزز من نظم المساءلة في أداء الإدارات، واستقلالية القضاء عن تأثير وتدخل السلطة التنفيذية يعدّ أمراً ضرورياً لتمكين هذا الجهاز من ممارسة دوره الرئيسي في ضمان سيادة القانون وتطبيقه على الجميع<sup>(1)</sup>، وذلك يجب أن يظهر في الدعاوي التي يرفعها المواطن فتتابع الجماعات المحلية جزئياً وفقاً للقانون.

## 2- المساءلة غير الرسمية

تتمثل المساءلة غير الرسمية في مساءلة الإدارة المحلية من طرف المؤسسات غير الحكومية كالأحزاب السياسية و الجمعيات وكذا الرأي العام، وهي في الحقيقة تتقاطع إلى حد كبير مع المشاركة المجتمعية والشفافية لأنها تقوم أساساً على تفعيل دور المواطن في المجالس المنتخبة، وهذا يتم بإشراكهم أو إشراك ممثليهم في وضع التصورات والاقتراحات حول موضوع الفساد مثلاً، و بالتالي فإنه من اللازم إطلاع النواب على الحقائق ومناقشة السياسات وإبراز أوجه قصور الإدارة.<sup>(2)</sup>

وهناك تقسيم آخر يقول بأن المساءلة تصنّف إلى:

### 1 - المساءلة التشريعية

تلعب البرلمانات المنتخبة دوراً مهماً في الإدارة المحلية بحيث تقيدها وتفرض الرقابة عليها، وهو ما يضمن إلى حد كبير إمكانية تحقيق حسن الأداء، ومن أهم أدوات الرقابة التشريعية نجد السؤال، التحقيق، الاستجواب، طلبات الإحالة، طلب مناقشة الموضوع، العرائض، الشكاوي..... إضافة إلى المسائل المالية من خلال إقرار الموازنة بين التكاليف و الحساب الختامي للدولة.<sup>(3)</sup>

### 2- المساءلة التنفيذية

يخضع الجهاز التنفيذي من تلقاء نفسه للمحاسبة عبر سبل الإدارة وذلك من خلال الأجهزة المتخصصة، وتتمثل أساساً في فتح قنوات الاتصال مع الناس لإيصال أصواتهم إلى الإدارات حول ما

<sup>1</sup> - بن عثمانى فوزية، المرجع نفسه، ص 203.

<sup>2</sup> - بن عثمانى فوزية، المرجع السابق، ص 204.

<sup>3</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 54.

يشوب الجهاز التنفيذي من انتهاكات لحقوق المواطن كي تحسن الوضع من قبل القائمين على الأمر لتعزيز حس المسؤولية لديهم.<sup>(1)</sup>

### 3- المساءلة القضائية

تشكل المساءلة القضائية ركن من أركان ضبط العمل الإداري، حيث تلعب دورا بارزا في إدارة الحكم الراشد عن طريق المراقبة التي تمارسها على الإدارة المحليّة.<sup>(2)</sup> إذ نلاحظ أن التقسيم الذي يتناسب مع التنظيم الإداري المحلي في الجزائر هو الأول، فمن جهة الجماعات المحلية تخضع لمساءلة السلطة العامة، و من جهة أخرى تخضع لمساءلة المجتمع المدني بجميع هياكله و الأفراد بموجب القوانين.

#### ثالثا: أهمية المساءلة

تعتبر المساءلة من الآليات المهمة في المجالس المنتخبة الفعالة لمحاربة الفساد لأنها تدعم وجود الوعي السياسي للمواطنين المحليين وترفع من نسبة الديمقراطية وتعمل على تجسيد الحوكمة المحلية، فقد تم إثبات العلاقة بين الديمقراطية ومكافحة الفساد، بحيث كلما ازدادت الديمقراطية كلما ارتفع الاهتمام بمكافحة الفساد.

كما تدعم المساءلة حقوق الإنسان بحيث يحق للناس إخضاع الحكام للمحاسبة دون الخوف من ضياع الحقوق العامة<sup>(3)</sup>، إذ جاءت المساءلة لتعزيز الرشادة في الحكم المحلي وترجم عن استعداد الإدارة المحلية في الجزائر للسير في مثل هذا الأمر، بالإضافة إلى أن المساءلة تضيء الشرعية والمصادقية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة، وبالتالي تزيد من ولاء المواطنين للدولة والوحدات المحلية.<sup>(4)</sup>

<sup>1</sup>-حجارة ريحة، "المسؤولية الجزائرية للمجموعات الإقليمية"، ملتقى وطني حول المجموعات وحتميات الحكم الراشد، الحقائق والأفاق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، ديسمبر 2008، ص 156.

<sup>2</sup>- وهناك من يصنف المساءلة إلى:

مساءلة سياسية: ويقصد به مساءلة المواطنين للهيئات المنتخبة عبر عمليات الانتخابات الحرة العادلة التي تتيح إمكانية تغيير ممثلي الشعب في كافة المستويات. ومساءلة إدارية: ونعني بها العلاقات الرئاسية بداخل الجهاز الإداري، وما يتمثل عليه من تحديد للأدوار والمسؤوليات والنظم والقوانين واللوائح. ومساءلة مالية: يقصد بها مراقبة طريقة تخصيص وإنفاق الأموال والممتلكات الأصول العامة، طبقا للقواعد والنظم والمبادئ المحاسبية المعمول بها.

<sup>3</sup>- بن عثمانى فوزية، المرجع السابق، ص 204.

<sup>4</sup>- قداري حرز الدين، المرجع السابق، ص 83.

لكن لا تكفي هذه المبادئ الثلاث لتحقيق حوكمة محلية، بل هناك مبادئ أخرى تتبني عليها الحوكمة كما ذكرنا سابقا في التعريف، إذ تستوجب الشرعية في الإدارة أو التمثيل الشرعي للهيئات المحلية، وأن تستند كل القرارات والأعمال للقانون وخضوع الجميع لحكم عادل<sup>(1)</sup>، خاصة في مجال الوظيفة العمومية، إذ يجب تحديد المرجعيات السياسية و الدستورية والقانونية للوظيفة العمومية.<sup>(2)</sup>

فوجود حكم عادل يؤمن معيشة جيدة ويخلق فرص العمل بصفة متساوية، وعليه ففقدان الشرعية يجعل المواطنين يلجؤون إلى استعمال القوة وممارسة كل أشكال الفساد.<sup>(3)</sup>

ومن هنا صار لازما لتكريس مظاهر الحكم الراشد أن يكون القانون هو الإطار السيد في رسم حدود كل الأطراف المعنية مؤسسات وأفراد وأن يبين مهام كل واحدة منها، ويحدد الحقوق ويضبط الإجراءات، ويضمن الحريات، ويفرض الجزاء المناسب عند المخالفة.<sup>(4)</sup>

كما نجد الفعالية كمبدأ مهم للحوكمة المحلية إذ تعبر عن البعد الفني لها، لأنها تتعلق بقدرة الهيئات المحلية على استغلال الموارد المادية والبشرية بشكل جيد و فعال<sup>(5)</sup> أو استغلال الموارد بشكل عقلاني من أجل الهدف المرسوم بطريقة مشروعة ويتفاعل كل الأطراف<sup>(6)</sup>، إذ تعتبر الفعالية من تعزز التنمية وتوظيف الموارد المحلية بالصورة السليمة وعلى أساس إدارة رشيدة تتبني على الخبرة وإستقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية.

<sup>1</sup> - كل الدساتير الجزائرية و القوانين اعترفت بالجماعات الإقليمية، أوله دستور 63 المؤرخ في 08 سبتمبر، ج ر ج ع 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963، دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 97/76، المؤرخ في 22 نوفمبر، ج ر ج ع 94 لسنة 1976، من دستور 89 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 02/89، المؤرخ في 08 فيفري 1989، ج ر ج ع 09 لسنة 1989، بالإضافة إلى دستور 96 السالف الذكر.

<sup>2</sup> - الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 19 جمادي الثاني، الموافق ل 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>3</sup> - برفوق محند، "الحكم الراشد"، نشرة التشريع والفقہ والقضاء، ع ت 1، كلية الحقوق سطيف، ماي 2008، ص 22.

<sup>4</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 142-143.

<sup>5</sup> - بومدين طامشة، المرجع السابق، ص 06 .

<sup>6</sup> - أولويات برنامج الأمم المتحدة في دعم الحكم الراشد <http://w.w.w.ahewar.or>، تم فتح الموقع بتاريخ 03 فيفري 2013 على الساعة 30: 14.

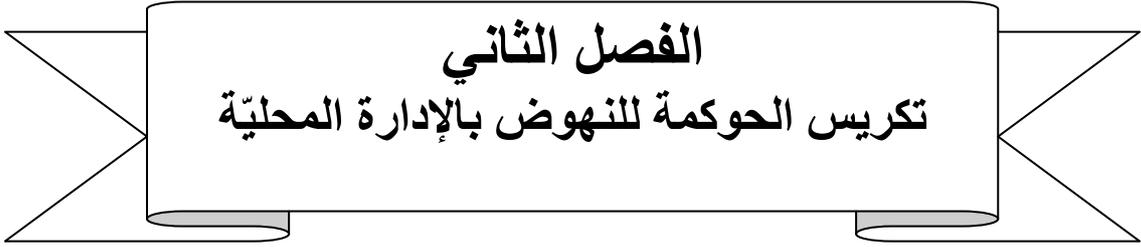
نجد إلى جانب ذلك مبدأ الاستجابة مرتبط بالمبادئ السابقة بقدرة الجماعات المحليّة الاستجابة لمطالب الجميع ممّا يقوّي الثقة بين القطاع العام والقطاع الخاص.<sup>(1)</sup>

بالإضافة إلى اللامركزية إذ لا يمكن للإدارة الاستجابة بانشغالات المواطنين دون تجسيد النّظام اللامركزي و تقريب الإدارة من المواطن وبالتالي فتح المجال له للمشاركة في صنع القرار.

كما أن الحكومة المحلية تحتاج إلى الرّؤية الإستراتيجية، تلتزم مختلف الإدارات المحلية بمراعاة التطور الذي يشهده المجتمع من جميع الجوانب والتكيّف بسرعة مع الظروف المستجدة، وهو ما يفرض على الجهات المعنية النّظر نحو المسائل المستقبلية ووضع الخطط والبرامج بهدف التنبؤ بكل المتغيرات واتخاذ ما يلزم من أجل مواجهتها.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - عبد الوهاب ناصر، "الاتجاهات المعاصرة للحكم المحليّ والبلديات"، المنظمة العربيّة للتّميّة، القاهرة، 2009، ص 54.

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 143.



**الفصل الثاني**  
**تكريس الحوكمة للنهوض بالإدارة المحليّة**

الحوكمة المحلية كمنظومة تتضمن معايير محددة وتوجيهات معينة للدول الراغبة في رفع مستوى نظامها الإداري، لذا قمنا بعملية تحديد المفاهيم وضبطها لأنها من القضايا المهمة والضرورية خاصة في المواضيع التي تشكل الكثير من الجدل، وتعد هذه العملية أيضا الخطوة الأولى والمفتاحية التي من خلالها يتم الولوج إلى عالم البحث.<sup>(1)</sup>

إذن فالحوكمة المحلية هي مجموعة من التقنيات والأدوات التدبيرية التي لا تسعى فقط إلى ترشيد النظام الإداري وإنما النظام البشري والمالي أيضا من أجل بناء القدرات الإدارية والمؤسسية.

وتتشكل من عمليات ومراحل تكمن في مجموعة من الخطوات الأساسية التي تعد الركن الركين في تحقيق عملية التنمية المحلية، بدءا بتشخيص الوضعية الراهنة والتعرف إلى النواقص وصولا إلى صياغة نظرة مستقبلية للمجال وتحديد الأهداف التي تتبنى المقاربة الشعبية التشاركية.<sup>(2)</sup>

بناء على ذلك يمكننا اعتبار مبادئ الحوكمة المحلية إطارا عاما لإعادة تحديد الأنماط الجديدة لأسلوب الحكم والتدبير المحلي من خلال إعادة تحديد العلاقات بين السياسي والاقتصادي، السياسي والاجتماعي، الخاص والعام، الدولة وشركاءها المحليون والدوليون.

وتعد مجالا للإبداع من قبل المنتخب المحلي بابتكار مشاريع جديدة وإيجاد أفكار حديثة لحل مختلف المشاكل المطروحة على الصعيد المحلي والقدرة على تغيير الحياة المحلية والتحكم في التطورات المتسارعة وتدبير الأزمات الطارئة من خلال إجراءات إدارية تعكس القدرة على التحرك بفعالية.<sup>(3)</sup>

يهدف أيضا تطبيقها في الشأن المحلي إلى تحقيق التوازن المنشود في الدولة نظرا لازدياد أعباء الإدارة المركزية وتنوعها، ومن ثم فإن قيام الإدارة المحلية من شأنه أن يقصر دورها على مهام التخطيط والمتابعة وإدارة المرافق العامة ذات الطابع الوطني كمرفق الأمن والدفاع العدالة، أما إشباع الحاجيات العامة للمجتمعات فينباط الاختصاص بها إلى مرافق عامة وأجهزة محلية تكون أسرع في تلبية الطلبات.

وبطبيعة الحال لا يمكن للجزائر أن تبقى في منعزل عن هذه التغيرات التي يعرفها العالم في إطار وجود عناصر تزيد فعالية الأداء السياسي والأداء الإداري على جميع المستويات، والعمل على إرساء دولة حق

<sup>1</sup> - معاوي وفاء، المرجع السابق، ص 16.

<sup>2</sup> - بوجردة ياسمين، "واقع ومتطلبات الحكم الراشد في الوطن العربي"، المجلة الجزائرية للدراسات السوسولوجية، العدد 2،

جيبل، الجزائر، د س ن، ص 01.

<sup>3</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 24.

ودولة المؤسسات الفعالة والمستقرة، وهذا لا يتم إلا بدعم قواعد الحكم الراشد ضمن مراعاة خصوصية الجزائر واستفادتها من تجارب الآخرين وتجنب أخطاءهم في إطار دعم عمل الجماعات المحلية.<sup>(1)</sup>

لذا قسمنا الفصل الثاني على أساس نبين فيه بداية ما هو واقع الجماعات المحلية في إطار إدماجها للحوكمة المحلية فيظهر من خلاله المبادئ التي تم تفعيلها بسرعة و تلقائية و التي تأقلمت أكثر مع النظام الإداري المحلي رغم تكريس المشرع الجزائري كل المبادئ في كل القوانين وعلى كل المستويات، وبالتالي هذا سيكشف إلى أي مستوى تم الوصول إلى الوجود الفعلي لهذه الأسس، ومدى شعور كل الأطراف المعنية بنجاح هذه السياسة و هل استفادت منها (المبحث الأول).

وانتقلنا فيما بعد للحديث عن الأسباب التي تؤول ضد تحقيق هذه المبادئ وتطويرها للنظام المحلي بحيث تؤثر عليه سلبيا و تدفع للتراجع للوراء، ولكن رغم ذلك لوحظ أن الوقت لم يفت لتعديل الوضع وتحسينه عن طريق إدماج الآفاق التي تم اقتراحها من الباحثين والمفكرين (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 25.

## المبحث الأول

## واقع الحوكمة على المستوى المحلي

يكون واقع دولة ما هو المرآة التي تعكس مدى نجاح نظامها الداخلي بصفة عامة والإداري بصفة خاصة، والحقيقة تقول أن الجزائر كغيرها من الدول النامية تسعى إلى إظهار للمجتمع الدولي أنها يمكن أن تطبق مبادئ الحوكمة المحلية ولو بنسبة ضئيلة.

وإذا سلمنا بأن منظومة الحكامة التي ظهرت منذ أكثر من عقد من الزمن على الصعيد الدولي ليست نظرية مجردة، وإنما هي على حد وصف البعض عبارة عن هندسة مجموعة من الممارسات الناتجة عن تحديات محسومة وجب على المجتمع أن يحددها، ويات من المؤكد رسم هذه الممارسات في شكل مجموعة من اختصاصات يناط تنفيذها على مستوى كل الهيئات العامة والخاصة.<sup>(1)</sup>

لذا الجزائر كثفت جهودها على المبادئ التي تعتبر من أهم ركائز ودعائم الحوكمة المحلية من جهة، وتلك التي ترى أنها قادرة على الأقل عدم الاكتفاء بوضع إطار قانوني لها فقط بل تطبيقها فعلا من جهة أخرى.

تكمن هذه المبادئ من مؤشرات ومظاهر الحكم الراشد، فلا يمكن وصف إدارة حكم ما بالرشاد إلا إذا كان نظام حكمها يجسد مبدأ اللامركزية في التسيير شؤون الدولة، وبالتالي لا يمكن تصور وجود نظام لامركزي خارج إطار المجالس المنتخبة، هذه الأخيرة التي تعد بحق الإطار القانوني للحوكمة (المطلب الأول).

رغم ذلك لا يمكن تصور انقطاع العلاقة بينها وبين السلطة المركزية نهائيا، بل تبقى قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية، والهدف من هذه الرقابة هو ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية للحفاظ على وحدة الدولة.<sup>(2)</sup>

ونظرا لمطالبة الشعب بإقامة العدل والإنصاف على المستوى المحلي وضغطه على السلطات من خلال تطبيق عقوبات على المجالس المحلية، اضطر المشرع إلى أن يولي الاهتمام بمبدأ المساءلة الذي يعبر عن مدى تلبية الحكم المحلي للرغبة المواطن الذي يشعر من خلال هذا المبدأ أن الجميع على قدر من المساواة (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 148.

<sup>2</sup> - بلعباس سعد كمال الدين، المرجع السابق، ص 01.

## المطلب الأول

## إستقلالية الجماعات المحلية

يقصد بالإستقلالية هو أن تكون للجماعات المحلية حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية و توجيهاتها، لذا يجب أن تتميز الولاية والبلدية بالخصائص التالية:

- حرية المبادرة وعدم تدخل السلطة المركزية إلا في الحالات المبينة قانونا.
- السلطة المركزية يجب أن لا تتمتع بحق تعديل قرارات الجماعات المحلية.
- حق مقاضاة الدولة وطلب إلغاء قراراتها غير المشروعة.<sup>(1)</sup>

يستند مبدأ اللامركزية قوته من خلال تكريسه في كل القوانين الجزائرية، وبداية هذا يظهر جليا في دستور 1996<sup>(2)</sup>، إلى جانب ذلك تم الإقرار بهذا المبدأ في قانون الولاية والبلدية<sup>(3)</sup> الذي يعتبر كل منهما الأقرب إلى المواطن والإدارة المحلية.

لذا سنبين من خلال ما يلي المجالات التي تظهر فيها إستقلالية الجماعات المحلية وهي الإستقلالية الإدارية (الفرع الأول)، والإستقلالية المالية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

## الإستقلالية الإدارية

إن المبدأ القاضي باستقلالية الجماعات المحلية ينجم عنه جملة من النتائج القانونية من بينها الإستقلالية الإدارية التي تتجلى عنها مظاهر، وهذه الأخيرة تظهر في الوجود المادي والفعلي لهذه الجماعات يتبين من خلاله بصفة واضحة للجميع أن هناك حكم محلي تسيّره مجالس إقليمية وتكمن هذه المرتكزات التي تعتمد عليها هذه الإستقلالية في:

<sup>1</sup>- مرابط صوراية، موحوس نعيمة، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 07.

<sup>2</sup>- اعترف المشرع الجزائري بإستقلالية الجماعات المحلية في دستور 1996 حيث ينص مادة منه على ما يلي: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

<sup>3</sup>- جاء القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية والقانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية للتأكيد على وجود كيان مستقل وهيئات إقليمية مستقلة عن الهيئة المركزية تتمثل في كل من الولاية والبلدية.

### أولاً: تقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية

يقتضي النظام اللامركزي تقسيم الدولة إلى وحدات محلية، والتي تم استحداثها وفقاً لاعتبارات اقتصادية، اجتماعية، إدارية على عدة مستويات، لأن هذا المبدأ يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص معنوية عامة محلية.

### ثانياً: الشخصية المعنوية

تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية إذا كانت لها ذمة مالية مستقلة تجعلها قادرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث يكون لها حق الملكية، التعاقد، وأهلية التقاضي سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.<sup>(1)</sup>

تعتبر الشخصية المعنوية أساس وجود النظام اللامركزي وانعدامها يجعلها تابعة للسلطة المركزية، إذن الإقرار بها يعد المعيار الجوهري الذي يسمح لها التعبير عن إرادتها الخاصة وبالتالي تمتك الوحدات المحلية حق اتخاذ القرارات التي تناسبها.

### ثالثاً: وجود هيئات محلية منتخبة

يتمثل المضمون الحقيقي لفكرة اللامركزية في إشباع الحاجيات الخاصة بكل منطقة عن طريق انتخاب هيئة من طرف المواطنين، وبالتالي تكون مستقلة في عملها عن الدولة رغم خضوعها لإشرافها ومراقبتها<sup>(2)</sup>، إذ يجب أن تنصب الصفة المحلية على أشخاص يمثلون الإقليم وليس على السلطة المركزية.

وهذا جاء بعد فشل أسلوب تعيين كل أعضاء المجالس المحلية<sup>(3)</sup>، الذي أدى بالبعض إلى التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين فقط، نظراً للأهمية المتزايدة التي يحظى بها هذا الأسلوب في البلدان النامية التي تفتقر إلى مشاركة المواطن الفعلية في الحياة السياسية التي تنقص بطبيعة الحال

<sup>1</sup> - تنص المادة 82 من قانون رقم 10/11 على: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس .... - التقاضي باسم البلدية ولحسابها....."، والمادة 106 من قانون رقم 07/12 تنص على: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء".

<sup>2</sup> - شهبوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 195.

<sup>3</sup> - مما لا شك فيه أن إتباع أسلوب تعيين جميع أعضاء المجالس المحلية أمر مرفوض في الجزائر لأسباب تاريخية ودستورية، فنظامنا السياسي مستمد من الشرعية الشعبية، وهو ما ذهب إليه المشرع منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، بحيث يصطدم هذا الأسلوب مع جملة من المبادئ الدستورية خاصة مع المواد 6، 15، 16 من دستور 1996، لكن الواقع الجزائري يبين أن نظامها السياسي مستمد من كبار المسؤولين في الدولة.

الإطارات المؤهلة، وفي هذا المجال يقول محمد عبد الله العربي: "لا شك أن الدول النامية في حرصها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها تفتقر أكثر من افتقار الدول المتطورة إلى تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بكفاءات فنية".<sup>(1)</sup>

ارتكزت على مبدأ الانتخاب مختلف الدساتير الجزائرية فتتص المادة 07 من دستور 1976 على: " المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإدارة الشعبية، وتتحقق فيه الديمقراطية، كما أن القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات".

أما المادة الثامنة منه فقد أكدت على ما ذكرته المادة السالفة الذكر: "تمثل المجالس المحلية الشعبية المنتخبة بحكم محتواها البشري القوى الاجتماعية للثورة".<sup>(2)</sup>

#### رابعا: التمتع باختصاصات محلية

لا تتأسس فكرة اللامركزية فقط على النقاط التي سبق ذكرها، بل يجب إحاطتها بكل ما يكفل هذه الاستقلالية من خلال إقرار واعتراف المشرع الجزائري بمجلس منتخب يستمد شرعيته من الشعب مباشرة، ويباشر مهامه بهدف الوصول إلى تحقيق رضى المواطن بسرعة وفعالية أكبر.

أوكلت القوانين عدة صلاحيات للوحدات المحلية للتنسيق بين مختلف النشاطات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية فوق إقليمها، كاختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الفلاحية، الري وكذا إدارتها لمختلف الهياكل التربوية والنشاط الاجتماعي، وتختلف عن الاختصاصات الموكلة لأجهزة البلدية بحيث من أبرز المهام الموكلة إليها تكمن في مجال التهيئة والتنمية والتعمير والبناء.

هذا ما أقره الميثاق الوطني لسنة 1976: "ينبغي للامركزية أن تخول للولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل، وأن للمجالس الشعبية وحدها الحق البث في كل الميادين في إطار اللامركزية".

نستقر من خلال ذلك أن الجماعات المحلية تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات في نطاق اختصاصها دون أي ضغط من السلطة المركزية، فبالتالي ينحصر دور هذه الأخيرة إما بالمصادقة على تلك القرارات أو رفضها، فهذا ظاهر فيما يخص مداوات المجالس المنتخبة بحيث يقتصر على التصديق دون أن يمتد ذلك إلى تعديل محتوى تلك التصرفات.

<sup>1</sup> - شهيوب مسعود، المرجع السابق، ص 15.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 07، 08 من دستور 1976، المرجع السابق.

## الفرع الثاني

## الإستقلالية المالية

يقصد بالاستقلال المالي للهيئات المحلية قدرة هذه الأخيرة على تمويل نشاطاتها المختلفة والتي تنصب في خدمة الصالح العام دون الرجوع إلى الهيئة المركزية، أو هي قدرة البلديات والولايات على تحصيل مواردها بنفسها مع بقاء خزينة الدولة هي المصدر المالي الأول للجماعات المحلية، والأكد أن هدف الدولة من خلق أجهزة لامركزية هو تخفيف الأعباء التي تنقل كاهلها في عملية التسيير.<sup>(1)</sup>

لذا سنعرض فيما يلي مظاهر الإستقلالية المالية للجماعات المحلية لنرى حقيقة ما إذا كانت تتمتع الولاية والبلدية بموارد خاصة بها.

## أولاً: التمتع بميزانية مستقلة

تعرف الميزانية على أنها: " برنامج مفصل ومنسق ومرقم ينصهر في المدى القصير (سنة عموماً)، أين يقوم بالارتكاز على إمكانيات الشخص المعنوي والتي وقع تحديدها قصد تحقيق الهدف المرسوم".

عرفت أيضاً على أنها المنهج المالي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقها من شهر جانفي إلى 31 ديسمبر خلال السنة المالية<sup>(2)</sup>، وهي بذلك تعكس الخطوط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، وبعبارة أخرى هي وثيقة محاسبية تمثل تقدير للإيرادات والنفقات العمومية.<sup>(3)</sup>

ويجب لهذه الميزانية تحقيق التوازن بين فرع التسيير وفرع التجهيز وتسديد الديون، والتقدير الصحيح الصادق للنفقات، ولبلوغ هذا الهدف لابد من للميزانية أن تخضع لمجموعة من المبادئ وهي:

## 1- مبدأ السنوية

يقوم هذا المبدأ على أساس تنفيذ الميزانية طيلة اثنا عشر شهراً، حيث تنحصر خلالها كافة العمليات المتعلقة بالقبض والصرف، وأين تنفذ العمليات المالية للدولة والمؤسسات العمومية من طرف الجماعات

<sup>1</sup> صايش عبد المالك، التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية المعوقات والأفاق، ملتقى الوطني بعنوان "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد" - الحقائق والأفاق-، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ديسمبر 2008، ص 106.

<sup>2</sup> مرابط صوراية، موحوس نعيمة، المرجع السابق، ص 20.

<sup>3</sup> لم يختلف كثيراً التعريف الذي قدمه كل من قانون الولاية والبلدية عن التعريف السالفة الذكر، حيث تعرف المادة 176 من القانون 11/10 ميزانية البلدية على أنها: " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار...."، وعرف قانون الولاية بدوره الميزانية في المادة 157 من القانون 07/12 على أنها: " ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وبرامجها للتجهيز والاستثمار".

المحلية والهيئات الشبيهة لها، وهو يشمل الإيرادات التي تم تحصيلها والمصاريف التي وقع الأمر بصرفها فعلا خلال تلك السنة.<sup>(1)</sup>

يستثنى من هذا المبدأ المشاريع التي تتجاوز بحكم حجمها ومدة انجازها القدرة المالية السنوية للولاية والبلدية، وتكمل تلك الأعمال عن طريق فتح اعتمادات لا تلغى بانتهاء السنة المالية المعنية بل إنها تبقى صالحة وتنتقل من سنة إلى أخرى حتى تنتهي تلك المشاريع.

أما الهدف من إرساء هذا المبدأ فهو من ناحية وضع الميزانية لنتسم أكثر ما يمكن بالواقعية وصدق التوقعات، ومن ناحية أخرى ضمان المراقبة المستمرة للمجالس المحلية على أموالها.

## 2- مبدأ وحدة الميزانية

تدوّن جملة الموارد والنفقات في وثيقة واحدة مما يجنب الغموض والمقاصة ويسهل عملية المراقبة، وبمعنى آخر هو وجوب أن تتضمن تلك الوثيقة جميع الموارد والنفقات دون استثناء مما يؤدي إلى إتاحة الفرصة للمجالس المحلية والمواطن الإطلاع على مجمل نشاطاتها وتقييم وضعها المالي.

لكن من الناحية العملية يلاحظ عكس ذلك بحيث توجد وثائق أخرى تضاف للميزانية الأولية كفتح الإعتمادات المسبقة، الميزانية الإضافية، الحساب الإداري.

## 3- مبدأ شمولية الميزانية

يعني هذا المبدأ أن الموارد المتاحة تستعمل لتسديد كافة النفقات دون تخصيص و لا مقاصة.<sup>(2)</sup> يقصد بعدم التخصيص عدم جعل مبالغ مورد ما أو دخل معين لتسديد نفقة معينة، فلا يجوز على سبيل المثال تخصيص أموال الخاصة العقارات المبنية لدفع أجور أعوان إدارة الشؤون الإدارية والمالية. ويفهم بعدم المقاصة تنزيل الموارد برمتها في الحسابات دون مقاصة بالنفقات، وفي هذا إضفاء للشفافية على ميزانية الجماعات المحلية، إذ باللجوء إلى المقاصة يمكن للجماعة أن تبرز في ميزانيتها إلا ما تبقى من الموارد والمصاريف التي لا يمكن المقاصة بينها مما يؤدي إلى ميزانية منقوصة من كل الموارد والمصاريف التي وقعت المقاصة بينها، أي أنّ ميزانية لا تضبط الحجم الحقيقي لمالية الجماعة المحلية بل جزءا بسيط منها فقط.

<sup>1</sup> - بلعباس سعد كمال الدين، المرجع السابق، ص 09.

<sup>2</sup> - مرابط صوراوية، موحوس نعيمة، المرجع السابق، ص 14-15.

## 4- مبدأ توازن الميزانية

يتمثل توازن الميزانية السنوية في ظاهره تعادل نفقات الجماعة المحلية مع مواردها، إلا أن التوازن الحقيقي لميزانية كل جماعة محلية يتجسد في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير أمثل لمرافقها العمومية ومن تنمية لطاقتها الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بمنطقتها.<sup>(1)</sup>

## ثانيا: التمتع بموارد مالية مستقلة

إن المال هو عصب الحياة، ومن ثم فإن الموارد المالية لأي جماعة محلية تترجم وبدقة عن مدى قدرتها من تحقيق أهدافها، فكلما توفرت الوحدات الإقليمية على موارد مالية معتبرة أمكنها ذلك من أداء التزاماتها بشكل جيد وحققت إكتفاء ماليا ذاتيا.

إن دراسة بسيطة للموارد المالية للجماعات المحلية تمكّن من توضيح بشكل جلي التنوع الكبير لهذه الموارد التي تستخدمها هذه الوحدات لتغطية نفقاتها، ويمكن استخلاصها كما يلي:

## 1- الموارد الجبائية

تشكل الإيرادات الجبائية أهم مورد مالي للجماعات المحلية خاصة في الأقاليم ذات الكثافة السكانية، حيث تمثل قرابة 85 % من إيرادات البلدية والولاية، وبذلك أصبحت تشكل عاملا أو دافعا هاما للاستقلال المالي الذي يجعلها أقل ارتباطا بالدولة.<sup>(2)</sup>

وتستفيد الجماعات المحلية من مجموعة من الضرائب والرسوم منها ما هو مخصص لها بالكامل، ومنه ما تشاركه مع الولاية والصندوق المشترك، وهناك رسوم تتقاسمها مع الدولة، لذا سيتم شرح ما تتضمنه كل أنواع الموارد الجبائية.

## أ- الضرائب المحصلة كليا لفائدة للبلديات

تتكون أساسا في العائدات التي تحصل عليها الجماعات المحلية كليا دون أن تكون مجبرة على تقاسمها مع أي هيكل إداري آخر.

<sup>1</sup>- موفق عبد القادر، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، أبحاث اقتصادية وإدارية، عدد 2، ديسمبر 2007، ص 99.

<sup>2</sup>- زايدي عبد السلام، "بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة"، ملتقى وطني بعنوان "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد" - الحقائق والأفاق-، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ديسمبر 2008، ص 118.

➤ الرسم العقاري

يفرض هذا الرسم على الأملاك المبنية والغير المبنية الواقعة داخل محيط البلدية، وتحدد قيمة الرسم من طرف السلطة المركزية عبر قانونها المالي وتحسب نسبة هذا الرسم مقارنة بمساحة العقار.

➤ رسم السكن

يستحق على المحلات ذات الطابع السكني و المهني الواقعة في البلديات، ويحدد مبلغ الرسم مركزيا، ويحصل من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز بصفة دورية.<sup>(1)</sup> تسجل أيضا مجموعة أخرى من الرسوم والضرائب ذات المردودية الضعيفة وتتمثل في رسم التطهير، الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح، الرسم على الذبائح.

**ب - الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و الصندوق المشترك**

تشمل هذه الضرائب على الموارد التي تحصلها الجماعات المحلية بصفة مشتركة مع الصندوق المشترك تضامنيا مع مختلف البلديات لمواجهة الأزمات المستقبلية وتتمثل في:

➤ الرسم على النشاط المهني

نصت عليه أحكام قانون المالية، والذي عوض الرسم على النشاط الصناعي التجاري، يعتمد على رقم المبيعات المحقق في الجزائر من طرف المكلفين بدفع الضريبة الذين يمارسون نشاطا تجاريا وصناعيا أو نشاطا غير تجاري كالمهن الحرة، ومعدّله الحالي يمثل 2 % من رقم المبيعات.<sup>(2)</sup> يعد هذا الرسم مهما للجماعات المحلية بحيث تحاول من خلال نسبته الضعيفة تحفيز النشاطات المحلية.

➤ الدفع الجزافي

يطبق الدفع الجزافي على المرتبات والأجور والتعويضات والعلاوات والمعاشات، بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية التي تمنح للموظفين والمستخدمين، كوسيلة نقل، الإسكان الوظيفي....، ويوزع ناتج الضرائب المحصلة من الدفع الجزافي لفائدة الجماعات المحلية بنسبة 70% ونسبة 30 % لفائدة الصندوق المشترك، مع العلم أن الدفع الجزافي عرف تخفيضا تدريجيا حتى ألغي نهائيا سنة 2006، فنترك

<sup>1</sup>- موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 99-100.

<sup>2</sup>- سقلاب فريدة، " تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية"، ملتقى وطني بعنوان "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد" - الحقائق والأفاق-، جامعة عبد الرحمان ميرة، ديسمبر 2008، ص 99.

فراغا ماليا كبيرا للجماعات المحلية مما يزيد من أعباء الدولة لإلزامها تغطية هذا العجز، حيث أن إلغاءه كان بفعل ضغوط المستثمرين وكحافز لاستقطاب الاستثمارات وتشجيعها.<sup>(1)</sup>

### ج- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والدولة

تتمثل في تلك الضرائب والرسوم التي تكون موجهة بصفة جزئية للجماعات المحلية، لأن نسبة منها يؤول إلى الدولة، تكمن في:

➤ الرسم على القيمة المضافة

يطبق بصفة عامة على عمليات البيع والأشغال العقارية وعمليات الاستيراد، ويوزع ناتج هذا الرسم على القيمة المضافة حسب الحصص التالية:

\* بالنسبة للأعمال التي تحقق أرباح داخل الوطن يكون نصيب الدولة هو 85 %، 5 % للبلدية، و 10 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

\* بالنسبة للأعمال التي تحقق ضمن الصادرات فنقسم كالتالي: 85 % للدولة، 15 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

➤ الدمغة الجبائية على السيارات

يخضع لهذا الرسم كل شخص طبيعي يمتلك سيارة، تختلف نسبته حسب نوع السيارة ومدة استخدامها.<sup>(2)</sup>

➤ الضرائب على مداخيل الصيد البحري

تحصل هذه الضريبة من البحارة و الصيادين و أصحاب المهن الصغيرة في الصيد البحري، و ذلك لصالح الدولة و البلدية بالتساوي.

إلى جانب هذه الضرائب هناك رسوم متعلقة بالمناجم كضريبة الاستخراج، الرسم على استغلال المساحة المنجمية، والضريبة على أرباح المناجم.

<sup>1</sup> - زايدي عبد السلام، المرجع السابق، ص 119-120

**2- الموارد غير الجبائية**

تتعلق الموارد غير الجبائية بناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها و مواردها الخاصة بها، ونظرا للأهمية الكبيرة لجباية الجماعات المحلية عملت السلطات التشريعية على توفير مصادر أخرى لتمويلها تتمثل في:

**أ- التمويل الذاتي**

يتمثل في اقتطاع الجماعات المحلية جزء من إيرادات قسم التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، وهذا ما يعرف بالمالية المستقلة الذي يتراوح نسبتها ما بين 10% إلى 20%، و تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل كل العمليات التي من شأنها أن تحسن المستوى المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

**ب- الاقتراض المصرفي**

يمكن للجماعات المحلية أن تلجأ للاقتراض المصرفي من أجل تغطية الأعباء التنموية، حيث لا يتم منحها إلا قرضا واحدا في حدود ما نصت عليه المخططات الوطنية، كما يجب مراعاة نوع القرض ومدته والفوائد المترتبة عنه وطبيعة التجهيزات المخصصة لهذا الأخير.

**ج- الإعانات الحكومية**

تتمثل في المساعدات التي تقدمها السلطة المركزية للجماعات المحلية، وتبقى هذه الإعانات موردا مهما في دعم مالية الجماعات المحلية.<sup>(1)</sup>

**المطلب الثاني****مسألة الجماعات المحلية**

لم تعد مسألة وجود الجماعات المحلية مطروحة للجدل والنقاش منذ زمن، بعد أن ترسخت لدى الجميع القناعة بفوائد هذا النوع من الوحدات الإدارية، فأصبح من الضروري تكريس مسألة الجماعات المحلية عن الأعمال التي ترتكبها أثناء القيام بمهامها، ومعاملاتها القانونية المكيفة على أنها سلوكات إجرامية من طرف القوانين المتضمنة جزاءات جنائية ومدنية.

<sup>1</sup> - موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 102.

إذ تعرّف المسؤولية القانونية بوجه عام على أنها الالتزام النهائي الذي يقع على عاتق شخص أحدث ضرراً عن طريق الخطأ، أو في بعض حالات المخاطر التي تنتج عن نشاط معين مثل حوادث العمل وبذلك يتحمل عبئ ما تسبب فيه<sup>(1)</sup> أثناء قيامه بنشاطاته، ويقصد بها أيضاً أن يتحمل كل طرف معني مسؤولية الأداء عن طريق تقديم التوضيحات اللازمة حول مسائل تتعلق بممارسة صلاحياته وواجباته، وكذا تقبل الانتقادات التي توجه إليه أياً كان موقع المسؤولية وعليه يقع إثبات أن عمله تم في إطار القانون والمصلحة العامة.<sup>(2)</sup>

وبما أن الجماعات المحلية هي شخص معنوي خلق ذلك جدلاً فقهيًا بين إمكانية المتابعة مجرد افتراض قانوني، أو إمكانية متابعة الشخص المعنوي الخاص دون الشخص المعنوي العام. وإن كان الغالب يقر بأن تقوم مسؤولية إدارية على عاتق المجالس البلدية، إلا أنه قد تسأل هذه المجالس إذا تعلق الأمر بخطأ قانوني وفق للأحكام المحددة بوضوح في القواعد العامة المقررة في القانون المدني، وحتى ما جاء غامض منها فقد نال ما يكفي من التحليل والتفسير من قبل الفقه والقضاء، فإن المسؤولية التقصيرية للمجالس البلدية لم تتل ذات الاهتمام والعناية خاصة مع طبيعة المجالس البلدية وخصوصية عملها والذي يختلف عن الأعمال المدنية.<sup>(3)</sup> (الفرع الأول)

ولم يكتفي القانون بهذه المسؤولية بل أقر بضرورة المعاقبة جنائياً كل شخص طبيعي أو المعنوي حسب درجة خطورة الأفعال المرتكبة وتحقيق المسؤولية الجزائية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### المسؤولية التقصيرية للجماعات المحلية

يقصد بالمسؤولية التقصيرية تحمّل الشخص المسؤولية عن أي عمل ارتكبه وبسبب هذا الفعل تضرّر الغير، حيث تنص المادة 124 من قانون المدني على: " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سببا في حدوثه التعويض".<sup>(4)</sup>

<sup>1</sup>- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1998، ص 13-14.

<sup>2</sup>- بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 141.

<sup>3</sup>- بلجودي أحلام، المسؤولية التقصيرية للمجالس البلدية على ضوء اختصاصها وفقا للقانون الجزائري، ملتقى وطني بعنوان " المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - حقائق و آفاق -، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008، ص 145.

<sup>4</sup>- المادة 124 من القانون رقم 58/75، المرجع السابق.

نفهم من خلال نص المادة أعلاه أن المشرع الجزائري سرد شروط قيام المسؤولية التقصيرية (أولاً)، و بالتالي الحالات التي تثبت فيها هذه المسؤولية للمجالس المحلية (ثانياً).

### أولاً: شروط قيام المسؤولية التقصيرية للجماعات المحلية

سوف يتم دراسة شروط المسؤولية التقصيرية على النحو التالي:

#### 1- الخطأ

يعتبر الخطأ الشرط الأول والأساسي لقيام هذه المسؤولية لأنه لا مسؤولية بدون خطأ، وبالتالي فإنه يكون عمدياً بمجرد اتجاه الإرادة إلى إحداث الضرر، وهذا ما نصت عليه المادة 35 من القانون المدني<sup>(1)</sup>، ويعرف الفقه الخطأ بأنه الانحراف في السلوك المألوف للشخص العادي مع إدراك لهذا الانحراف الإخلال بواجب قانوني سابق مقترن بإدراك الضرر حتى دون قصد الإضرار بالغير وهو الخطأ بالإهمال.

وللتفصيل في هذا العنصر سنقوم بتبيان عناصره التي تعد جزء لا يتجزأ منه.

#### أ-العنصر المادي

يتمثل العنصر المادي للخطأ في كل تعدّ يلحق ضرراً بالغير، وهذا الضرر يجب وقوعه فعلاً. قام المشرع الجزائري من خلال التقنين المدني بتنظيم ثلاث حالات لا يعتبر فعل الشخص خطأ بالرغم من أنه ترتب على فعله إحداث ضرر بالغير، ومن تم لا يستوجب فعله مسؤوليته، وهذه الحالات هي حالة الدفاع الشرعي، حالة الضرورة، حالة تنفيذ أمر الرئيس.<sup>(2)</sup>

#### ب- العنصر المعنوي:

يتمثل العنصر المعنوي في إدراك الشخص ووعيه أن السلوك الممارس هو انحراف، و رغم ذلك يقوم بذلك الفاعل مدركاً تمام الدراية نتائج هذا الخطأ.

فتناول المشرع الجزائري هذه المسألة في المادة 125 من القانون المدني الجزائري على أنه: "لا يسأل المتسبب في الضرر الذي يحدث بفعله أو امتناعه أو إهمال منه أو عدم حيظته إلا إذا كان مميزاً". تتضمن هذه المادة مفهوماً ضمناً يقول بأنه كل شخص غير قادر على التمييز بين الخطأ والصواب

<sup>1</sup> - أنظر المادة 35 من قانون رقم 58/75، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - أنظر المواد 128-129-130 من القانون 58/75، المرجع نفسه.

لا يعتبر مسؤولاً عن أعماله، ومن بين هذه الفئة نجد القاصر، فاقد الأهلية...، وذلك رغم وجود عدة أوصاف للخطأ.<sup>(1)</sup>

## 2- الضرر

الضرر لغة يعني عدم النفع، والشدة والضيق وسوء الحال والنقص في الأموال والأنفس، ويعرّف في الفقه الإسلامي بأنه إلحاق مفسدة بالآخرين، أو هو كل إيذاء يلحق بالشخص سواء كان في ماله أو جسمه أو عرضه أو عاطفته.

أما تعريفه قانوناً فهو عبارة عن أذى يصيب الشخص في حق من حقوقه أو في مصلحة مشروعة له سواء كان ذلك الحق أو تلك المصلحة ذات قيمة مالية أو معنوية ويجب تعويض الضرر.

لأن الغاية من التعويض هو جبر الضرر، لا يكفي صدور الخطأ فلا بد أن يترتب نتيجة الإخلال ضرر يصيب الشخص، فالضرر هو ركن أساسي من أركان المسؤولية فإذا انعدم فلا دعوى تعويض طبقاً للقاعدة التي تقضي بأنه لا دعوى بدون مصلحة.

يشترط أن يكون الضرر مباشراً، وأن يكون محققاً أي غير محتمل الوقوع، إلى جانب ضرورة أن يصيب الضرر المدعي شخصياً.

## 3- علاقة السببية

يعتبر الركن الثالث والأخير للمسؤولية التقصيرية، إذ يجب على المتضرر حتى يستحق التعويض بإثبات وجود علاقة سببية بين الخطأ الذي ارتكبه المسؤول وبين الضرر الذي لحق بالمتضرر.<sup>(2)</sup>

### ثانياً: حالات ثبوت المسؤولية التقصيرية للجماعات المحلية

تتحقق المسؤولية التقصيرية في حالة المسؤولية عن الأفعال الشخصية، وعن أفعال الغير.

#### 1- المسؤولية عن الأعمال الشخصية

يقصد بالمسؤولية عن الأعمال الشخصية كل الأفعال الصادرة عن الشخص نفسه دون تدخل إنسان آخر أو شيء من الأشياء، تثبت المسؤولية للجماعات المحلية بالنظر للخطأ المرتكب، و ذلك بربطه بالصلاحيات المقررة قانوناً لهذه المجالس، ولقد حددها قانون البلدية فيما يلي:

<sup>1</sup> بلجودي أحلام، المرجع السابق، ص 132-133.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 135-137.

- تقرر هذه المسؤولية في هذا الشأن في حالة ما إذا تأخر المجلس في إقرار الميزانية بسبب تغيب أحد أعضائه مما يحدث ضرر.
- تتحمل المجالس المحلية هذه المسؤولية أثناء ممارسات صلاحياتها فيما يتعلق بعملية التعمير، الهياكل الأساسية والتهيئة المحلية، أو أي تصرف يضر بالبيئة.
- كل خطأ شخصي يرتكبه أعضاء المجلس الشعبي البلدي في مجال التعليم، الأجهزة الاجتماعية، السكن، الصحة، يسأل المجلس عن المسؤولية التقصيرية في مواجهة المتضرر.<sup>(1)</sup>

## 2- المسؤولية عن أفعال الغير

يقصد بالمسؤولية عن عمل الغير تلك المسؤولية التي لا يتحمل تبعاتها الفاعل الأصلي الذي سبب بخطئه ضررا للغير، إنما يتحمل نتائجها شخص آخر يكون مسؤولا عن الشخص الذي قام بالفعل الضار. وشمل نوعان الأول هو مسؤولية متولي الرقابة التي لا يمكن تصور قيامها على عاتق المجالس لعدم وجود من هم تحت رقابته، اما النوع الثاني هو المتمثل في مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، ولكي تثبت المسؤولية التقصيرية في هذه الحالة يجب أن تتوفر شروط وهي:

### أ- علاقة التبعية

تكفي لإثبات المسؤولية قيام علاقة التبعية بين التابع والمتبوع، وتقضي علاقة التبعية أن تتوافر ثلاثة عناصر هي:

- قيام السلطة المحلية بالرقابة والتوجيه.
- قيام السلطة العمومية بعمل معين.
- قيام التابع بهذا العمل لحساب المتبوع.

### ب- خطأ التابع حال تأدية الوظيفة أو سببها.

خطأ التابع يكون أثناء تأدية الوظيفة أي أن الأخطاء التي يتسبب فيها التابع ترتكب أثناء العمل وليس خارجه، فالمدير لا يتحمل تصرفات الأستاذ الضارة إذا قام بعمل خارج المؤسسة أو قام بسلوك مضر لا علاقة له بوظيفة التدريس.

<sup>1</sup>- لباد ناصر، القانون الإداري: التنظيم الإداري، منشورات دحلبي، الجزائر، 1999، ص 190-191.

وأكثر الأمثلة حدوثاً في الواقع بهذا الخصوص مسؤولية الإدارة المحلية عن حوادث السير التي يتسبب بها السائقين الذي يعملون لحسابها عندما يتم ارتكابها أثناء قيامهم بأعمالهم ، حيث يكون المجلس مسؤولاً عن تعويض المتضررين في تلك الحوادث.<sup>(1)</sup>

بالمقابل فإن المتبوع - المجالس المحلية - وبعد أن يعوّض المتضرر طبقاً للأحكام المنظمة لمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، يستطيع الرجوع على هذا التابع في حال الخطأ الجسيم ليطالبه بما دفع من تعويض في الحدود التي يكون فيها هذا التابع مسؤولاً.

إذا توفرت شروط المسؤولية التقصيرية من خطأ و ضرر و علاقة سببية فنقام على عاتقها المسؤولية التقصيرية، وبالتالي تكون المجالس المحلية ملزمة بدفع التعويض عن كل ضرر تسببت فيه حسب ما أقرت به المادة 124 من القانون المدني.<sup>(2)</sup>

و بالتالي ترفع دعوى المسؤولية على المسؤول والمقصود هنا أعضاء المجالس المحلية، سواء كانوا مسؤولين عن عملهم الشخصية أو عن الغير من تابعين مهما كانوا، ويحل محل المسؤول النائب أو الوكيل.

ومن أمثلة ثبوت المسؤولية التقصيرية ما أقر به قانون البلدية، عندما تمت الموافقة على إنشاء مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، الذي أتى بعد تدخل بعض أعضاء المجلس في إقناع الباقي الآخر من الأعضاء للموافقة على المشروع باستعمال وسائل احتيالية بهدف الحصول على مصالح خاصة.

وبالتالي نجمت عن هذه الموافقة أضرار أصابت شخص معين، فيكون لهذا الأخير المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت على أساس ثبوت الخطأ الشخصي لهؤلاء الأعضاء الذين استعملوا الغش و الاحتيال.

## الفرع الثاني

### المسؤولية الجزائية للجماعات المحلية

إن تقرير مسؤولية جزائية للجماعات الإقليمية أضحي حقيقة تحاول من خلالها الدول التي تأخذ بالمساءلة، أو حتى إمكانية تطبيقها لاستبعاد الفروق بين مساءلة الشخص الطبيعي و مساءلة الشخص

<sup>1</sup> - بلجودي أحلام، المرجع السابق، ص 137.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 124 من القانون رقم 58/75، المرجع السابق.

المعنوي، و ذلك بهدف إرساء معالم الحكم الراشد.

أما المشرع الجزائري فيما يخص تقرير المسؤولية الجزائية للمجالس المنتخبة، فقد كان موقفه هو عدم إقرار المسؤولية للأشخاص العامة المعنوية (أولا)، و نص على إقامة المسؤولية الجزائية على ممثلي المجموعات المحلية (ثانيا).

### أولا: عدم إقرار المسؤولية الجزائية للجماعات المحلية

بعد ما أقر المشرع الجزائري بمسؤولية الأشخاص العامة بموجب أحكام الأمر رقم 1996/96، يتعلق بمخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من الداخل إلى الخارج ، نجده تراجع عن ذلك بعد الإقرار في أحكام الأمر 01/03 المعدل و المتمم له، و ذلك حسب المادة 07 منه التي تنص: " يعتبر مسؤولا الشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص...." (1).

نفهم من هذه المادة أن الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص وحدها المسؤولة جزائيا، وذلك وفقا للأحكام الخاصة بتشريع الصرف وحركة رؤوس الأموال. (2)

واستثنى المشرع الجزائري الدولة والجماعات المحلية من المسؤولية الجنائية، بموجب قانون العقوبات الذي نص في المادة 51 مكرر منه على: " باستثناء الدولة و الجماعات المحلية والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، يكون الشخص المعنوي مسؤولا جزائيا عن الجرائم التي ترتكب...." (3) وهو ما يشكل تراجع من الاقتراب إلى تكريس مبدأ المساءلة الجزائية، فاستبعاد هذه المسؤولية للجماعات المحلية هو أساس غائب من ضمنا الأسس التي يرتكز عليها الحكم الراشد المحلي.

### ثانيا: إقامة المسؤولية الجزائية لممثلي الجماعات المحلية

لتبرير استثناء الجماعات المحلية من المسؤولية الجزائية كشخص معنوي، قام المشرع الجزائري بتقرير المسؤولية على الشخص الطبيعي الذي يمثله أو الممثل الشرعي له، فبالرجوع إلى نص المادة 51 مكرر من قانون العقوبات السالفة الذكر التي تنص: " .... يكون الشخص المعنوي مسؤولا جزائيا عن الجرائم التي ترتكب لحسابه ومن طرف أجهزته أو ممثليه الشرعيين عندما ينص القانون على ذلك.

<sup>1</sup> - الأمر رقم 22/96، مؤرخ في 9 جويلية 1996، يتعلق بمخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من إلى الخارج، ج ر ج ج ع 43، الصادر في 10 جويلية 1996، المعدل و المتمم بموجب الأمر 01/03، مؤرخ في 19 فيفري 2003، ج ر عدد 12، الصادرة في 23 فيفري 2003، ص 17.

<sup>2</sup> - حجارة ربيحة، المرجع السابق، ص 154.

<sup>3</sup> - المادة 51 مكرر من قانون العقوبات، المرجع السابق.

المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي لا تمنع مساءلة الشخص الطبيعي كفاعل أصلي أو شريك في نفس الأفعال".<sup>(1)</sup>

وفقا لأحكام هذه المادة تطبق المسؤولية الجزائية على الممثل الشرعي للشخص المعنوي بما فيها الجماعات المحلية، على أن يكون مرتكب الفعل الإجرامي هو أحد الأجهزة التي يتكون منها أو الشخص الذي يمتلك سلطة ممارسة نشاط الشخص المعنوي باسمه.

كما يفهم من المادة على ازدواجية المسؤولية بين الشخص الطبيعي و الشخص المعنوي عن نفس الجريمة، وتبرير هذا الازدواج يرجع إلى عدم تمكين الشخص الطبيعي من حجب مسؤولية الشخص المعنوي، واشترط لقيام هذه المسؤولية على الشخص المعنوي أن يقوم الشخص الطبيعي بالفعل لحساب الشخص الطبيعي الذي يمثله.<sup>(2)</sup>

## المبحث الثاني

### معوقات وآفاق الحوكمة المحلية

تقوم الجماعات المحليّة في الجزائر كوحدات إقليمية بكثير من الجهود لتجسيد الحوكمة بكل مبادئها، ووضع سياسة أين تتشارك الأطراف الثلاث وتتكامل فيما بينها بوضع مشاركة القطاع الخاص بجميع شرائحه معيار لتقييم الإدارة الجيدة.

إلا أنّها بقيت تعاني من نقائص وتواجه معوّقات لا يمكن تجاهلها تمنعها من الوصول إلى التسيير الأمثل والرّاشد للإدارة المحليّة الذي لطالما كانت تسعى إليه (المطلب الأول).

ولمواجهة هذه المعوّقات أخذت الهيئات الإقليمية تتّجه نحو تطبيق إستراتيجيات وخطط جديدة، وتقوم بإصلاحات مكثّفة وتعمل على التّطبيق الجيد للنصوص القانونية وإعطاء المكانة القانونية للهيئات المحلية بإضفاء الصبغة التطبيقية لتشريعاتها (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> - المادة 51 من قانون العقوبات، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - حجارة ربيحة، المرجع السابق، ص 156.

## المطلب الأول

### معوقات الحوكمة المحلية

تتلخّص معوقات الحوكمة المحليّة في عدّة نقاط واقعية، فالجماعات المحلية تعاني من تبعيّة للسلطات المركزيّة سواء إداريًا أو ماليًا ممّا يحدّ من إستقلاليّتها (الفرع الأول)، بالإضافة إلى تفتّش ظاهرة الفساد على جميع المستويات (الفرع الثاني)، كما لوحظ أنّ الجماعات المحليّة في الجزائر لم تعتني بمبادئ الحوكمة حتّى تكرّسها بصفة جيّدة على أرض الواقع (الفرع الثالث).

## الفرع الأول

### تبعيّة الجماعات المحلية للهيئات المركزيّة

تعتبر الجماعات المحليّة الميدان الأفضل لتكريس الديمقراطيّة وذلك بتوزيع الاختصاصات بين السلّطة اللامركزيّة والسلّطة المركزيّة<sup>(1)</sup>، وهذا ما جعل هذه الأخيرة تمارس نوع من الرقابة عليها بتدخّلها المفرط في الشؤون المحلية، فلا يمكن أن تتصرف لا البلديّة ولا الولاية بعيدا عن مراقبة السلّطة الوصائيّة سواء في المجال الإداري (أولا)، أو المجال المالي (ثانيا).

### أولا: التبعيّة الإدارية

تتدخّل الهيئات المركزيّة بصفة كبيرة في تسيير شؤون الجماعات المحليّة، ممّا يجعل نصوص قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 التي تقرّ بالإستقلالية مجرد نصوص شكلية، وغالبا ما تكون هناك سيطرة من السلّطة الوصائيّة عليها أثناء اتخاذ قراراتها<sup>(2)</sup>، ومنه نلاحظ أنّ الرقابة تمارس على المجالس المنتخبة (م ش ب و م ش و) كهيئات، كما تمارس على أعضاء هذه المجالس.

<sup>1</sup> - أنس قاسم جعفر، التّظيم الإداري والإدارة المحليّة في الجزائر، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعيّة، الجزائر، 2008، ص 78.

<sup>2</sup> - بلول جمال، "الجماعات الإقليمية في النّظام الدّستوري الجزائري ومدى تجسيد اللامركزيّة"، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، الحقائق والآفاق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ديسمبر 2008، ص 27.

## 1- الرقابة على المجالس المنتخبة كهيئة

نجد المشرع الجزائري ارتكز على الرقابة الوصائية خاصة بعد صدور القانونين الجديدين المتعلقين بالبلدية والولاية 10/11 و 07/12 ، فبالعودة إلى المواد من 41 إلى 47<sup>(1)</sup> من القانون 10/11 نلاحظ إمكانية حل المجالس الشعبية البلدية بموجب مرسوم رئاسي بناء على قرار من وزير الداخلية، وفي هذا الشأن إذا قارننا بما جاء به في المادة 34 من القانون 08/90<sup>(2)</sup> المتعلق بقانون البلدية الملغى نجد القانون الجديد بالغ في الرقابة الوصائية لتمكين السلطة المركزية التدخل في حالات كثيرة لحل م ش ب وفقا لما نصت عليه المادة 46 من القانون 10/11.<sup>(3)</sup>

نفس الأمر فيما يخص الرقابة على المجالس الشعبية الولائية يمكن حلها حسب المادة 47 من القانون 07/12 التي تنص على ما يلي " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية "، وهذا إذا توفرت إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 48 من نفس القانون<sup>(4)</sup>.

## 2 - الرقابة على المجالس المحلية كأعضاء

تمارس السلطة الوصائية الرقابة على أعضاء المجالس المحلية، فيعدّ الوالي أول القائمين بها سواء شخصيا أو بواسطة أعوان الدولة الذين يكونون تحت تصرفه وتأخذ 3 صور:

### أ- الإيقاف

يعدّ الإيقاف أحد الجزاءات الإدارية التي توقعها السلطة الوصائية على أعضاء المجالس المنتخبة البلدية الولائية ، بموجب المادة 43 من قانون البلدية 10 / 11 التي تنص على ما يلي " يوقف من طرف الوالي كل منتخب تعرّض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلّة بالشرف أو كان محلّ تدابير قضائية لا تمكّنه الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة

<sup>1</sup> - انظر المواد 41 إلى 47 من القانون 10/11 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> .انظر المادة 34 من القانون 08/90، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 46 من القانون 10/11، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> - أنظر المادتين 47،48 من القانون 07/12 ، المرجع السابق.

صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.<sup>(1)</sup> ، وبموجب المادة 45 من القانون 07/12 بالنسبة لإيقاف أعضاء المجالس الولائية.<sup>(2)</sup>

#### ب- الإقصاء

يأتي الإقصاء نتيجة لإجراء الإيقاف و هو إجراء جزائي يصدر من طرف السلطة الوصائية، يهدف إلى إسقاط العضوية بصفة نهائية عن أعضاء المجالس المحلية، فقد تناولته المادة 44 من قانون البلدية 10/11، وذلك بعد الإدانة بحكم قضائي في حالة الإيقاف، ويتولى الوالي إصدار قرار الإقصاء.<sup>(3)</sup>

أمّا فيما يخص إقصاء عضو من المجالس المنتخبة الولائية يتم في حالة تواجد منتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أوفي حالة تنافي منصوص عليها قانونا، و يكون الإقصاء بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية بعد إثباته، ولا يمنح الحق للعضو في الطعن أو رفع دعوى قضائية ضد الجهات الوصائية في شرعية أو عدم شرعية قرار الإقصاء بموجب المادتين 44، 46 من القانون 07/12.<sup>(4)</sup>

#### ج- الاستقالة

تعتبر الاستقالة مجرد إجراء تاديبي غير مقترن بعقوبة مثل الإقصاء، يأتي أيضا من السلطة الوصاية في حالات منصوص عليها قانونا.

وبهذا الشأن تنص المادة 45 من القانون 10/11 على ما يلي " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات (3) عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة الاستماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. - يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، و يخطر الوالي بذلك".<sup>(5)</sup>

<sup>1</sup> - أنظر المادة 43 من القانون 10/11، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - تنص المادة 45 من القانون 07/12 على مايلي: "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 ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة".

<sup>3</sup> - أنظر المادة 44 من القانون 10/11، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> - أنظر المادتين 44، 46 من القانون 07/12، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> - أنظر المادة 45 من القانون 10/11، المرجع السابق.

تقر بنفس الأمر المادة 43 من القانون 07/12 بالنسبة لاستقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي، لكن إذا تمعنا في المادة نلاحظ استعمال لفظ "تخلي عن العهدة" والتي تقصد استقالة ضمنية<sup>(1)</sup>.

### 3 - الرقابة على أعمال المجالس المحلية

لا تقتصر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية من الناحية الشكلية، بل تتعدى إلى القرارات التي تصدرها سواء المتعلقة بالمجالس البلدية أو المجالس الولائية<sup>(2)</sup> ويظهر ذلك في عدة صور:

#### أ- التصديق

يعتبر التصديق أهم مظاهر تقييد استقلالية الجماعات المحلية من طرف السلطة المركزية، حيث يقوم الوالي بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي.

وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في نص المادة 57 من القانون 10/11 "لا تنفذ إلا بالمصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يلي: الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"<sup>(3)</sup>.

فيما يتكلف وزير الداخلية بالتصديق على مداوات المجلس الشعبي الولائي وهذا ما تثبته المادة 55 من القانون 07/12<sup>(4)</sup>.

#### ب- البطلان

يعد البطلان مظهر للرقابة الوصائية باعتباره يمنع ترتب الآثار القانونية للعمل المحلي سواء البلدي أو الولائي، فتبطل مداوات المجالس الشعبية البلدية بقرار من الوالي بصفته ممثل للسلطة الوصائية وذلك

في الحالات المنصوص عليها في المادة 59 من القانون 10/11<sup>(5)</sup>.

أمّا فيما يخص إبطال مداوات المجالس الشعبية الولائية أسندت المهمة لوزير الداخلية بموجب قرار مسبب، رغم أنّ المواد 56، 57 لم تنص صراحة على منحه الاختصاص.

<sup>1</sup> - تنص المادة 43 من القانون 07/12 على مايلي: "يعلن في حالة التخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي".

<sup>2</sup> - لباد ناصر، المرجع السابق. ص 186.

<sup>3</sup> - المادة 57 من القانون 10/11، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - تنص المادة 55 من القانون 07/12، المرجع السابق.

<sup>5</sup> - تنص المادة 59 من القانون 10/11 على ما يلي "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،...، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

## ج- الحلول

يمثل الحلّ من أخطر مظاهر الرقابة الوصائية على الهيئات المحليّة، فيحلّ الوالي بموجب المواد 100، 101، 102 من القانون 10/11<sup>(1)</sup> محلّ رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المواد السالفة الذكر، كما يحلّ وزير الداخلية محلّ رئيس المجلس الشعبي الولائي كلّما وجدت حالة من الحالات المنصوص عليها في المواد 168، 169 من القانون 07/12<sup>(2)</sup>. ممّا سبق نستنتج أنّ الجماعات المحليّة في الجزائر لا يمكن ممارسة مهامها بعيدا عن السّلطة المركزيّة في المجال الإداري، وهو ما يبرّر عدم إعطائها القدر اللازم من الإستقلال القانوني.

## ثانيا: التبعيّة الماليّة

لا يمكن الإقرار باستقلالية الجماعات المحليّة في ظلّ ضعف مواردها الماليّة الضّرورية لسدّ حاجياتها وغياب الإمكانيات اللازّمة لتحقيق التّمية المحليّة، وهذا ما جعلها تخضع لتبعيّة ماليّة تجاه السّلطة المركزيّة رغم التطوّرات التي عرفتها قوانين الجماعات المحليّة (البلدية، الولاية)، إلّا أنّها مازالت تعاني من مشاكل عديدة في نظامها المالي، ويظهر ذلك في ميادين مختلفة يمكن تلخيصها في التبعيّة الضريبيّة و التبعيّة أثناء إعداد الميزانيّة.

## 1- تبعيّة النّظام الضريبي

تعاني معظم البلديات والولايات من تبعيّة ضريبيّة تجاه السّلطة المركزيّة باعتبارها المتحكّمة في النظام الجبائي المحلي حيث تقوم بتحديد نسبة الاستفادة من الضرائب، كما أنّ التوزيع لا يستند إلى معايير موضوعيّة بل يتمشى مع مصالح الهيئات المركزيّة، كل هذا أتى نتيجة للضعف الضريبي لدى الجماعات المحليّة بسبب المشاكل الكثيرة التي يعاني منها هذا القطاع، من بينها عدم نجاح أساليب التسيير المتّبعة من طرف إدارة الضرائب، بالإضافة إلى استفادة بعض المواطنين من الثغرات القانونية في التشريع الضريبي مما يؤدي بطبيعة الحال إلى التهرب الضريبي.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup>- أنظر القانون 10/11، المرجع نفسه .

<sup>2</sup>- أنظر المادتين 168، 169 من القانون 07/12، المرجع السابق.

<sup>3</sup>- حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص ص 179-181.

## 2- التبعيّة في إعداد الميزانيّة

تخضع معظم البلديات والولايات للتبعيّة في إعداد الميزانيّة للسلطة المركزيّة، نتيجة للعجز والتقصّ الفادح في الموارد المخصّصة وضخامة الدّيون، حيث بلغ حجمها حسب إحصاءات لا تكون بعيدة بحوالي 22 مليار دينار جزائري التي عملت السلطة المركزيّة على تغطيتها، بالإضافة إلى النّمو السّريع للنّفقات حيث أصبحت ظاهرة متلازمة في ميزانيات البلديات والولايات رغم اختلاف الموارد الماديّة والبشريّة والطبيعيّة، و هناك مشكلة محدودية الموارد بسبب الجهل بالأموال العمومية الناتج عن عدم جرد كل الممتلكات التي تعود إلى الجماعات المحليّة وعدم مراجعة أسعار الإيجار والاستغلال السيئ للمرافق العموميّة.<sup>(1)</sup>

تظهر أيضا تبعيّة ميزانيّة الجماعات المحليّة للسلطة المركزيّة في إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحليّة والتي تعتبر مؤسّسة عموميّة ذات طابع إداري تتمتع بإستقلالية ماليّة والتي في لواقع تخضع لوزارة الداخليّة<sup>(2)</sup>، وقد تناوله قانون البلدية من خلال المواد 211 إلى 214 من القانون 10/11<sup>(3)</sup> وقانون الولاية من خلال المواد 176 إلى 179.<sup>(4)</sup>

في الأخير ما يمكن قوله أن هذه الرقابة والتبعيّة المبالغ فيها تقف عائقا أمام تحقيق حوكمة محليّة، لأن الجماعات المحليّة تحتاج إلى نوع من الإستقلالية حتّى تتمكن من الاستغلال الرّاشد والأمنّ لمواردها البشريّة والطبيعيّة وتحقيق الفعاليّة بعيدا عن الرقابة الشديدة التي تخضع لها من طرف السلطة المركزيّة.

## الفرع الثاني

## الفساد

يمكن اعتبار الفساد أهم العوائق التي عرفتها الأنظمة والسياسات، فهو يتطور بتطور البشريّة فلا يمكن أن نجد تخلف أو صراع إلّا و كان الفساد أحد أسبابه الرئيسيّة، فأخذ يتفاقم إلى حد انتشاره في كل بلدان العالم بغض النّظر عن اختلاف المكان والزمان حيث أصبحت المجتمعات تعاني من الانحلال

<sup>1</sup> - بودريالة محمد عبدو، "الإصلاحات المالية والجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، ع 3، الجزائر، جوان، 2003، ص 119.

<sup>2</sup> - المادة الأولى من المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحليّة المشترك وعمله، ج ر ج ع 45، الصادر في 05 نوفمبر 1986.

<sup>3</sup> - أنظر الباب الثاني من القسم الأخير من القانون 10/11، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - انظر الباب السادس من القانون 07/12، المرجع السابق.

الأخلاقي والركود الاقتصادي والصراعات الاجتماعية بسببه،<sup>(1)</sup> لأنه لا يمكن الحديث عن الفساد بعيدا عن الاقتصاد والسياسة والإدارة باعتبارها المجالات الخصبة لتطوره.<sup>(2)</sup>

فالجزائر في هذا المجال لا تكون بعيدة عن ذلك، إذ عانت كثيرا من الفساد إلى جانب الإرهاب في السنوات الماضية، حيث صرّح السيّد عبد العزيز بوتفليقة بذلك في قوله " الفساد أضرّ بالبلاد أكثر مما أضرّ به الإرهاب"،<sup>(3)</sup> وفي نفس الأمر ألقى خطابا طويلا بعد تولّيه الحكم مباشرة يوم 27 أبريل 1999 أين قال: " الجزائر مريضة بالفساد، في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، والمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى التنظيمات...، وتبذير الموارد بدون رادع، هجرت الكفاءات ونفرت أصحاب الضمير وشوّهت مفهوم الدولة وغياب الخدمة العمومية، فهل هناك كارثة أكبر من ذلك؟".<sup>(4)</sup>

فمسألة الفساد ليست دولية أو وطنية بل محلية أيضا، خاصة ما نراه في المجالس المحلية، إذ قامت سجّلت أرقام يصعب تصديقها، فكلمة الفساد رغم صغر حجمها إلا أنّها موضوع شاسع راهن وخطير. ولنتمكّن من تقديم تفاصيل عنه خصّصنا هذا الفرع لتقديم التعاريف المختلفة عنه (أولا)، ثم تناولنا أهم الأسباب التي أدّت إلى انتشاره (ثانيا)، و أخيرا أهم الأشكال التي يأخذها (ثالثا).

### أولا: تعريف الفساد

يمكن رؤية الفساد من زوايا متعدّدة وكل زاوية تقدّم تعريف معيّن، لذا سندرسه من الناحية اللغوية، ثم الاصطلاحية، ثم الفقهية، وأخيرا القانونية.

#### 1- تعريف الفساد لغويًا

يعني الفساد لغويًا اللّهُو، اللّعب، أخذ المال ظلما، وكل شيء غير صالح وغير مستحب، وفي اللّغة الفرنسيّة يعني لفظ corruption فيمكن الملاحظة أنّ هذا اللفظ أقرب إلى الرّشوة، كما أنّه يتضمّن معاني كثيرة كالإتلاف، التخريب، فساد الآداب، التّزييف...<sup>(5)</sup>

<sup>1</sup> - شرفة سعيدة، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011 - 2012، ص 62.

<sup>2</sup> - سعادي فتيحة، المرجع السابق، ص 92.

<sup>3</sup> - جاءت كلمة رئيس الجمهورية في شهر أكتوبر 1999 لدى افتتاحه معرض الجزائر الدّولي، كما صرّح بها من أجل استفتاء حول الوفاق المدني في سبتمبر 1999 حول وضعيّة الفساد و أصرّ على الالتزام بأخلاقيات الإدارة.

<sup>4</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 95.

<sup>5</sup> - سعادي فتيحة، المرجع السابق، ص 93.

## 2- تعريف الفساد اصطلاحياً

أخذ الفساد اصطلاحياً من الفعل أفسد، هدم، أو هو كلّ سلوك يضر بالفرد أو المجتمع، بالنفس أو الجسد، ويتفحص القرآن نجد 55 موضع للفساد<sup>(1)</sup>، وهناك آيات كثيرة تتحدّث عن ذلك وما هو إلا دليل على استيطان الفساد وفعاليته عبر العصور<sup>(2)</sup>، أيضاً سنة الرسول الكريم صلى الله عليه وسلّم عملت على مكافحة الفساد من خلال توجيهاتها وذلك في قوله(ص): "لعن الله الرّاشي والمرتشي في الحكم"، كما قال أيضاً: "فكلّ لحم أنبتته السّحت فالنار أولى به"، و يقصد هنا بالسّحت الرشوة في الحكم.<sup>(3)</sup>

## 3- تعريف الفساد فقهيّاً

عرّف الفقهاء الفساد على أنّه مخالفة الفعل للشرع، والخروج عن الاعتدال في النفس أو البدن، وكلّ سلوك خارج عن الاستقامة وسوء استخدام السّطة العامة، ويظهر ذلك في استغلال الوظيفة لتحقيق مصالح شخصية بشكل مخالف للشرع والقانون والأخلاق، سواء بدافع شخصي أو تحت ضغط.

أما منظمة الشّافية عرّفت الفساد على أنّه: "سوء استغلال السّطة من أجل المنفعة الخاصة"، حيث يقول بيتر إيغن Byter Elgen "الفساد هو الشّرّ الأساسي في عصرنا يكشف وجهه القبيح في كل مكان وزمان، و يجعل الملايين من الناس تحت ظرف الفقر والصّراعات، المرض والاستغلال ...، و هو سلوك يخالف الواجبات الرّسمية للمنصب العام يهدف إلى انتهاك القواعد القانونيّة"<sup>(4)</sup>.

## 4- تعريف الفساد قانونياً

استحدث المشرّع الجزائري قانون خاص بجرائم الفساد أطلق عليه تسمية " قانون الوقاية من الفساد ومكافحته" الصادر في 20/02/2006<sup>(5)</sup>، الذي استمد جوهره من اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد،

<sup>1</sup> - ورد الفساد في صور عديدة منها: الأعراف، البقرة، الأعراف، الإسرء، الأنفال، يوسف، الرعد، النحل، النمل، القصص، آل عمران، المائدة، المؤمنون، العنكبوت، محمد... .

<sup>2</sup> - سعادي فتيحة، المرجع نفسه، ص 94.

<sup>3</sup> - الفساد عرف انتشاراً كبيراً في عصر الجاهلية بمختلف أشكاله، لذا عملت سنة الرسول الكريم (ص) على التخفيف منها خاصة الرّشوة و الربا، ووردت أحاديث كثيرة لا تعد ولا تحصى تنبذ ذلك.

<sup>4</sup> - منظمة الشّافية الدولية منظمة غير حكومية تأسست سنة 1993 تحت شعار "الإتحاد الدولي ضد الفساد" مقرها برلين، منقذة لكل من يريد مكافحة الفساد و ضحاياها، حيث تقوم بدراسة معالجة كل حالة فساد، عندها قوة عالمية ومركزتوزيع المعلومات حول الفساد. ولمزيد من المعلومات تفحص الموقع الإلكتروني [www.La\\_transparenc.org](http://www.La_transparenc.org) تم فتح الموقع بتاريخ 10 مارس 2013 على الساعة 15: 22.

<sup>5</sup> - أنظر القانون 01/06، المتضمن الوقاية من الفساد و مكافحته، المرجع السابق.

وقد جاء تعريف الفساد في المادة الثانية(2) منه التي اکتفت بالإشارة إلى أهم الأفعال التي تندرج ضمنه،(1)

بالعودة إلى الباب الرابع بموجب المواد 25 إلى 47(2) من نفس القانون نجد المشرع جرم مجموعة من الأفعال التي قد تصل إلى 20 جريمة.

### ثانياً: أسباب الفساد

يعود الفساد لأسباب سياسية، اقتصادية، اجتماعية، فتورط الكثير من السياسيين في قضايا الفساد سببه عدم تنفيذ القوانين وانتهاكها واستغلال المناصب العليا لتحقيق مصالح شخصية، بالإضافة إلى القصور في التشريعات واللوائح والإجراءات التي تتراكم يوماً بعد يوم، وتبعية النظام القضائي للسلطة للتنفيذية والتشريعية وغياب منظومة قانونية فعالة تفرض على الجميع.

وضعف المؤسسات السياسية أثر على سلوكيات المواطنين مما دفعهم إلى تقديم الرشاوى واللجوء إلى الوساطة والمحاباة، بالإضافة إلى أسباب تشجع المنتخبين المحليين اللجوء إلى مختلف أنواع الفساد وذلك بالانتخاب العشوائى للمترشحين رغم نقص خبراتهم وثقافتهم القانونية ومستواهم التعليمي حيث أظهرت الإحصائيات أن 39 % فقط من المنتخبين المحليين يتمتعون بمستوى تعليمي عالي، بالإضافة إلى انعدام الاستقرار السياسي وتزايد الصراعات والتغيير في التشريع الغير المحكم.

من الناحية الاجتماعية تشهد الجماعات المحلية ضعف المستوى المعيشي وتدني الظروف الاجتماعية والصحية للأفراد واعتقادهم أن اللجوء إلى الفساد يحسن ظروفهم،(3) واختلال القيم الاجتماعية والأخلاقية وسيطرة ثقافة المحاباة.(4)

بالإضافة إلى ضعف الاتجاهات الثقافية في المجتمع، فنجد المواطن يجهل حقه والموظف يرى أنه غير مضطر لاحترام القانون ويتصرف بتعالى ويتخذ القرارات بمعزل عن القانون.

أما من الناحية الاقتصادية فلجوء الجزائر إلى سياسات تصنيعية مكلفة وسريعة وغير مضبوطة يؤدي إلى ظهور نفقات كبيرة واستثمارات مكلفة، مثلما نرى أن الجزائر تلجأ إلى استيراد تقنيات متطورة بكثرة

1 - أنظر المادة الثانية من القانون 01/06، أدرجت الفساد كأحد المفاتيح لمضمون هذا القانون.

2- أنظر الفصل الرابع من القانون 01/06، المرجع نفسه.

3- خروفي بلال، المرجع السابق، ص ص 105-107.

4- سعادي فتيحة، المرجع السابق، ص ص 114-115.

وتقوم تبادلات مع شركات أجنبية مما يزيد فرص انتشار الفساد، وضعف مستوى التنمية بما يؤثر على الأفراد بلامبالاتهم للسلطة العامة ثم اللجوء إلى العنف وممارسة الفساد.<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: مظاهر الفساد

يظهر الفساد على شكل جرائم وقد تناولها المشرع الجزائري كما ذكرنا سابقاً في " قانون الوقاية من الفساد ومكافحته" من المادة 25 إلى 44، وصنفها كما يلي:

#### 1- الرشوة

تعتبر الرشوة الصورة البارزة للفساد والتي تقوم على فكرة الاتجار بالوظيفة واتخاذها كمصدر لكسب غير مشروع، ومجالاتها كثيرة فصلها المشرع في المواد من 25 إلى 28 من القانون 01/06، تتكون من 4 أركان: الراشي وهو الشخص الذي يستعمل الرشوة للحصول على مصلحة، والمرتشي كل من له صفة موظف عمومي، والركن المادي وهو ذلك المظهر الخارجي للنشاط الإيجابي والمتمثل في الفعل الإجرامي، والركن المعنوي وهو القصد الجنائي بالحصول على مصلحة غير مشروعة.<sup>(2)</sup>

#### 2- الاختلاس

تعتبر أهم جرائم الفساد لما ينجم عنها من هدر للأموال العمومية للدولة والجماعات المحلية، ترد على الممتلكات وفقاً للمادة 29 من القانون 01/06.

#### 3- الغدر

تناول المشرع الجزائري الغدر في المادة 30 من القانون 01/06 وعرفه بأنه: " كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يتجاوز ما هو حق له، سواء لنفسه أو لغيره أو لصالح الأطراف الذي يقوم بالتحصيل لحسابهم".<sup>(3)</sup>

#### 4- الإغفاء والتخفيض الغير القانوني في الضريبة أو الرسم

تتحقق هذه الجريمة حسب المادة 31 من القانون 01/06 إذا قام موظف عمومي بالاستفادة من إغفاء أو تخفيض غير قانوني للضريبة أو الرسم.<sup>(4)</sup>

<sup>1</sup>- خروفي بلال، المرجع نفسه، ص 103.

<sup>2</sup>- بوسقيعة حسن، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2010، ص 105.

<sup>3</sup>- أنظر المادة 29، 30 من القانون 01/06، المرجع السابق.

<sup>4</sup>- أنظر المادة 31 من القانون 01/06، المرجع نفسه.

**5- اخذ فوائد بصفة غير قانونية**

نستقر من خلال المادة 35 من القانون 01/06 من أنه تتحقق هذه الجريمة إذ أخذ موظف عمومي فائدة غير مشروعة من مشروع يديره أو يشرف عليه و ذلك بمتاجرة بوظيفته لنفسه أو لغيره.<sup>1)</sup>

**6- المتاجرة بالنفوذ و إساءة استعمال السلطة**

تتحقق هذه جريمة إذا قام الموظف بإساءة استعمال سلطته بغرض الحصول على ميزة غير مستحقة والاتجار بالوظيفة، أو امتناع الموظف عن أداء وظيفته على نحو يخترق القانون.<sup>(2)</sup>

**7- تبييض الأموال و إخفاء العائدات الإجرامية<sup>(3)</sup>**

عرّفت المادة 42 من القانون 01/06 جريمة تبييض الأموال بأنها استعمال أموال غير مشروعة لأغراض مشروعة، بهذا يستوجب أسبقية أحد الجرائم السالفة الذكر كالاختلاس والرشوة أو أحد جرائم الصفقات العمومية.<sup>(4)</sup>

أما جريمة إخفاء العائدات الإجرامية هو عدم التصريح بمصدر الأموال الغير المشروعة أو الاحتيال دون كشف مصدرها وهو ما نصّت عليه المادة 43 من قانون الفساد.<sup>(5)</sup>

بالإضافة إلى الجرائم السابقة يظهر الفساد أيضا في عدم احترام أوقات العمل، التراخي، عدم الالتزام بالتعليمات، عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، المحاباة والوساطة، الابتزاز والتزوير، شراء الأصوات أثناء الحملات الانتخابية، إعاقة سير العدالة بترهيب الشهود و الخبراء<sup>(6)</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 35 من القانون 01/06، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - أنظر المادتين 33، 32 من القانون 01/06، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> - القانون 01/05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتها، ج ر ج ع 11، الصادر في 09 فبراير 2005.

<sup>4</sup> - أنظر المادة 42 من القانون 01/06، المرجع نفسه.

<sup>5</sup> - خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، مجلة الفكر البرلماني، ع 3 الجزائر، جوان 2006، ص 72.

<sup>6</sup> - شرفة سعيدة، المرجع السابق، ص 66.

## الفرع الثالث

## تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية

تواجه الإدارة المحلية في الجزائر عقبات تمنعها من الأداء الحسن لوظائفها والاستغلال الأمثل لمواردها المادية والبشرية، فإذا قيّمنا نسبة تكريس مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي نجد رديئة أو شبه منعدمة، والدليل على ذلك نتائج الدراسات التي قامت بها المنظمات الدولية والإقليمية، إذ نجد الجزائر تحتل المراتب الأخيرة في مجال الحوكمة، وعلى المستوى القاري تحتل المرتبة 19 من بين 53 في آخر تقرير في إفريقيا سنة 2010 من خلال تقييمها على أساس مؤشرات تعبر عن الحوكمة والتي تقدر بـ 88 مؤشر.<sup>(1)</sup>

وللتفصيل سنتناول كل مبدأ على حدى، من جهة المشاركة المجتمعية (أولا) ومن جهة أخرى ضعف الإدارة في المجالس المنتخبة (ثانيا).

## أولا: ضعف المشاركة المجتمعية

يكاد المواطن المحلي لا يمارس مهامه في رسم السياسة المحلية والمشاركة في إصدار واتخاذ القرارات في ظل ضعف آليات المشاركة<sup>(2)</sup>، إذ تعتبر العملية الانتخابية المجال الوحيد الذي يشارك فيها المواطن في تسيير شؤونه المحلية وذلك باختيار نوابه، حتى أنه لا يمارسها بشكل جدي رغم أن النصوص القانونية جعلت الشعب مصدر كل سلطة<sup>(3)</sup>، بالإضافة إلى عدم تقبل الجماعات المحلية فكرة الرقابة من طرف المجتمع المدني بسبب افتقاره للخبرة في مجال الرقابة.<sup>(4)</sup>

كما أن كثير من تجارب التنمية أظهرت الفشل بسبب عدم بروز مشاركة المواطنين في ظل غياب التشاور بين مختلف الفواعل المعنية خاصة، فنجد المواطن غير مطلع على حقوقه والموظف دائما ما يبحث عن أعذار للتهرب من المسؤولية وذلك بسبب غياب الإعلام<sup>(5)</sup> الذي لا طالما كرس في قوانين

<sup>1</sup> - HADJIDJ Djilali, "La loi Algérienne ne garantit pas la protection des d' Énonciateur et des victimes de la corruption." *Le soir d' Algérie*, 28 Avril, 2008, Soir Corruption, p17.

<sup>2</sup> - بوكميش لعلى، وناس يحي، "تطبيق الحكم الراشد و الإدارة المحلية في الجزائر،" دراسة لمؤشرات الإستقلالية والشفافية والمشاركة على مستوى البلدية والولاية"، ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010، ص 12.

<sup>3</sup> . انظر المادة السادسة من دستور 96، المرجع السابق.

<sup>4</sup> -ESSAID Taib "la participation local", *séminaire national, les collectivités territoriales et la bonne gouvernance*, université A.Mira, Bejaia , 2008, p45.

<sup>5</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 140.139.

كثيرة منها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 03/10 في مادته الثانية(2) والمادة 06 التي تقر بضرورة إنشاء نظام إعلامي خاص بالبيئة بواسطة شبكة جمع المعلومات.(1)

ورغم كثرة النصوص التي تنص على الإعلام إلا أنه لم تصدر نصوص تنظيمية لأنه بالنظر إلى اختتام كل مادة بعبارة " تحدد شروط وكيفيات...عن طريق التنظيم" إلا أنه لا نجد لها أثر لا في الجرائد الرسمية ولا على المواقع الإلكترونية.

### ثانيا: ضعف الإدارة في المجالس المنتخبة

تعرف المجالس المنتخبة ضعف في تكريس مبادئ الحوكمة، فنرى الشفافية ضعيفة حسب آخر تقرير لمنظمة الشفافية العالمية رغم وجود نصوص قانونية تلزم تعليق جدول أعمال المجالس المحلية في أماكن مخصصة للجمهور حتى يتسنى له المتابعة والرقابة والمتابعة القضائية، فكل هذا ليس له أثر في الواقع، بالإضافة إلى وجود إختلالات في المجالس المحلية حتى أنه وصل الأمر إلى سحب الثقة من المنتخبين المحليين.(2)

وبالرجوع إلى مؤشّر الحكومة الإلكترونية نلاحظ عدم تجاوز نسبة 0.5 من سنة 2003 إلى سنة 2010، ما يبرّر عدم قدرة الإدارات الاعتماد على تكنولوجيا الإتصال أثناء اتّخاذ قراراتها والتفاعل مع القوى المجتمعية.

أما بخصوص المساءلة فالمشرّع الجزائري اهتم بالرقابة الوصائية وأغفل رقابة المواطنين والجمعيات المختلفة بشكل مباشر.(3)

أمّا وسائل الإعلام المكتوبة تنفّدى تناول تقييم أداء الجماعات المحليّة وتكتفي بنقل المشاكل التي يعاني منها المواطنين، ويمكن وصف دور الإعلام على أنه غير فعّال وبالتالي تكشف عن عجزها من مساءلة الإدارة، فاستبعاد المسؤولية عن الجماعات المحليّة يزيد من فرص القصور في تطبيق النصوص القانونيّة وعدم احترام حقوق الملكية والتعدّي على حقوق الإنسان و العجز عن التسيير الغير العادل للموارد الطبيعية.(4)

1 - القانون 10/03، المرجع السابق.

2 - المرسوم الرئاسي 131/88، مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408، الموافق ل 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن، ج ر ج ع 27، الصادرة في 22 من ذي القعدة 1408، الموافق ل 06 يوليو 1988.

3 - فوزي بن موهوب، المرجع السابق، ص 96.

4 - بوشامي نجلاء، "الرقابة الإدارية في ظل القانون 08/90"، ملتقى وطني حول "إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية"، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010، ص 05.

أما بخصوص الفعالية فتدخل السلطة المركزية أثر على كفاءة الجماعات المحلية ذلك بإبعادها عن الاستثمار، وبالعودة إلى مؤشر الفعالية نجد أنها لا تتجاوز الصفر خلال 14 سنة من 1999 إلى 2009، حيث الإدارات لا تلبي حاجيات الأفراد بشكل فعال.

نفس الأمر للاستجابة فهي لا تتجاوز 27 %، والدليل على ذلك مازالت هناك مطالب غير مستجابة والتي تقدر: 80% تتعلق بالسكن، 20% خدمات متنوعة كتوفير مناصب شغل، والمرافق ضرورية.

## المطلب الثاني

### آفاق الحوكمة المحلية

تقف أمام الإدارة المحلية حواجز كثيرة حتى لا تجسد الحوكمة إلا أنها ترسم خططا تسعى إلى تطبيقها وإدخال الروح إلى النصوص القانونية وإخراجها من الشكل الجامد إلى الواقع الممارس لتعمل على إصلاح الإدارة و مكافحة أشكال الفساد و إصلاح النظام المالي (الفرع الأول)، والعمل على تفعيل مبادئ الحوكمة (الفرع الثاني)، ووضع إستراتيجية لتفاعل الأطراف (الفرع الثالث)، بالإضافة إلى ضمان إبرام اتفاقيات توأمة بين البلديات (الفرع الرابع).

### الفرع الأول

#### إصلاح الجماعات المحلية

تسعى الجماعات المحلية بموجب القوانين الجديدة إلى القيام بعمليات إصلاحية، من جهة تعمل على الوقاية ومكافحة الفساد (أولا)، ومن جهة أخرى تعمل على اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لإصلاح نظامها المالي والتخلص من التبعية المالية للسلطة المركزية (ثانيا).

#### أولا: العمل على مكافحة الفساد

ينتشر الفساد بصفة كبيرة وخطيرة خاصة على المستوى المحلي مما جعل المشرع الجزائري يستعجل في وضع تشريعات وإجراءات تسعى لمكافحته والتقليل من هذه الآفة، والتي تعددت بين نصوص قانونية وهيئات وطنية، ومجموعة من الاتفاقيات الدولية، وبالتالي معالجة كلما يعيق الوصول إلى تحقيق حكم راشد محلي.

### 1- النصوص القانونية

تتمثل في مجموعة من النصوص والمراسيم والاتفاقيات التي تفصل الممارسات الفاسدة وتحديد عقوبتها،

حيث خصّص " قانون الوقاية من الفساد ومكافحته" رقم 01/06 خمسة أبواب و 73 مادة لمكافحة كل أشكال الفساد.

- **الباب الأول (م 1، 2):** يتضمّن هذا الباب الأحكام العامّة أين حدّد المشرّع الجزائري الأهداف من وضع هذا القانون وتبيان المصطلحات المستخدمة.<sup>(1)</sup>

- **الباب الثاني (من الم 03 إلى 16):** خصّص المشرّع هذا الباب للتدابير الوقائيّة يمكن تلخيصها في مجمل القواعد التي تستوجب على الإدارة وموظّفيها مراعاتها لضمان النزاهة وشفافية في مجالات مختلفة سواء في التوظيف (م03) وفي مجال الصفقات العموميّة (م 09،10)<sup>(2)</sup> باعتبارها المجال الخصب لانتشار الفساد وعلاقتها المباشرة بالمال العام إذ يستوجب النزاهة والشفافية<sup>(3)</sup>، والتصريح بالتملكات من طرف الموظّفين (المواد من 04 إلى 07) ، بالإضافة إلى وضع مدونات لسلوكات الموظّفين تحدد الأداء الأمثل للوظائف العمومية.<sup>(4)</sup>

-**الباب الثالث:** خصّص هذا الباب لإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من (الم 17 إلى 24). حيث تنص المادة 17: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"، فلهذه الهيئة دور تحسيبي وتوجيهي في مجال محاربة الفساد من خلال خدمة المعلومات للكشف عن جرائم الفساد و تزويد السلطة القضائية بكل الوسائل الضرورية.<sup>(5)</sup>

-**الباب الرابع:** تحت عنوان التجريم و العقوبات وأساليب التحري ووضع عقوبات للجرائم السابقة كوسيلة ردعية، حيث أنّ العقوبة تتراوح بين 20 نسبة لعقوبة الحبس و 2000 دج بالنسبة لعقوبات الغرامة، ولأول مرة نصّ المشرّع الجزائري على أساليب التحري بموجب المادة 56، والتي تنص على ما يلي: "من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب تحر خاصة كالتصرّد الإلكتروني والاختراق، على النحو المناسب وبإذن من

<sup>1</sup>- أنظر المادتين 1، 2 من القانون 01/06، المرجع السابق.

<sup>2</sup>- موري سفيان، مدى فعالية أساليب الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء قانوني الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،كلية الحقوق،جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،2012، ص 90.

<sup>3</sup>- أنظر المادة الثالثة من القانون 01/06، المرجع نفسه.

<sup>4</sup>- أنظر المواد 04،05،06،07 من القانون 01/06، المرجع نفسه.

<sup>5</sup>- أنظر الباب الثالث من القانون 01/06 ، المرجع السابق.

السلطة القضائية، تكون للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجيتها وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".<sup>(1)</sup>

-الباب الخامس: خصص للتعاون الدولي من المادة 57 إلى المادة 69 تحت على إمكانية التعاون القضائي العابر للحدود في مجال التحريات وحجز عائدات الفساد أو مصادرة العائدات الإجرامية والتصرف فيها.<sup>(2)</sup>

إلى جانب قانون الفساد هناك قوانين أخرى تعمل على مكافحة الفساد هي: القانون الأساسي للتوظيف العمومية وقانون العقوبات، والمرسومان الرئاسيان المحددان لنموذج التصريح بالامتلاكات(المرسوم 414/06 ، ج ر ج ع 74 ، الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006 )، والمرسوم الرئاسي المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين الغير منصوص عليهم في المادة 06

واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>(3)</sup>، أخيرا الاتفاقية الإفريقية لمنع الفساد و مكافحته.<sup>(4)</sup>

## 2-الهيئات المتخصصة

وضعت إلى جانب النصوص القانونية والاتفاقيات هيئات تعمل بجانب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، منها الحكومية كالجمعية الدولية للسلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد التي تضمن التطبيق الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تم تأسيسها خلال اجتماع "بكين" في الفترة الممتدة بين 22 إلى 26 أكتوبر 2006 ، حضره ممثل للجزائر وهو وزير العدل "الطيب بلعيز"، وغير حكومية كالجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد والمتمثلة في الفرع الوطني لمنظمة الشفافية، والمنظمة العربية لمكافحة الفساد.

<sup>1</sup> - تتمثل وسيلة التسليم المراقب في السماح بمرور شحنات مشبوهة تحت مراقبة السلطة المختصة بهدف اكتشاف المجرمين، أما التردد الإلكتروني هو إجراء فحوصات تقنية بغية التحقيق، أما الاختراق هو الترخيص لضابط شرطة لتقمص دور في العصابة بغية كشف الجرائم والمجرمين.

<sup>2</sup> - أنظر الباب الخامس من القانون 01/06، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - يوم 31 أكتوبر 2003، صادقت الجزائر بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04، مؤرخ في 19 أبريل 2004، ج ر ج ع 26 الصادر في 25 أبريل 2004 .

<sup>4</sup> - يوم 11 يوليو 2003، صادقت الجزائر على اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد بمابوتو بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06/137، مؤرخ 10 أبريل 2006 ، ج ر ج ع 24 الصادر في 16 أبريل 2006 .

## ثانيا: إصلاح النظام المالي.

يجب على الجماعات المحلية أن تقوم بعدة إصلاحات مالية ومراجعة النظام الضريبي لضمان استقلالية واستجابة فعّالة، في مجال الضرائب يجب على السلطات العمل على مكافحة الغش والتهرب الضريبي بوضع مجموعة من الإجراءات التشريعية لجعل القوانين الجبائية صارمة كأن تفرض غرامة عن كل غش ضريبي، مع تحسين مردودية الموارد الجبائية بإعطاء الجماعات المحلية حق تحصيلها والاعتماد على نظام ثابت لتوزيعها، بالإضافة إلى إصلاح مديرية الضرائب من الناحية البشرية كتوظيف موظفين كفؤين ومتخصصين ووضع تحفيزات وإمكانيات مادية لازمة.

أمّا من الناحية المالية فيجب تحسين ورفع قيمة الموارد المحلية بإنجاز مشاريع، ووضع إجراءات لكي لا تضطر إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL بإنجاز مشاريع مشتركة مع الممولين والمستثمرين،<sup>(1)</sup> بتشجيع المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي مما يؤدي الى تحقيق عائدات غير ضريبية،<sup>(2)</sup> ووضع نظام مالي يقوم على الشفافية والفعالية في اختيار إيرادات ونفقات الميزانية مع عدم تحميل الجماعات الإقليمية نفقات لا تدخل ضمن اختصاصاتها، إضافة إلى ترشيد النفقات وذلك بالاستغلال الأمثل لها لتحقيق الفعالية، وتوجيه الاستخدامات بما يتوافق مع أولويات المجتمع بدراسة الأهداف والعمل بالمقاييس العالمية المتفق مع مخططات التنمية وتلبية حاجيات المواطنين في إطار العقلانية والتصرف المحكم و الحفاظ على المال العام...<sup>(3)</sup>

## الفرع الثاني

### نحو إستراتيجية متعددة الفواعل

تحتاج الحوكمة بصفة عامة والمحلية بصفة خاصة لنظام يقوم على تقوية الأطراف من جميع النواحي والتفاعل فيما بينها، فتشكيل مجتمع مدني فعّال ونشيط يزيد من القوة التشاركية (أولا)، مع إصلاح نظام الإعلام بما يخدم جميع الأطراف، (ثانيا)، والاهتمام بقطاع العدالة بمنحه الإستقلالية اللازمة (ثالثا).

<sup>1</sup> - ماتلو الطيب، "التنمية المحلية" معاينات وآفاق"، مجلة الفكر البرلماني، ع 04، الجزائر 2003، ص 107.

<sup>2</sup> - سقلاب فريدة، المرجع السابق، ص 103.

<sup>3</sup> - دريوش مصطفى، المرجع السابق، ص 97.

**أولاً: تقوية دور المجتمع المدني**

يلعب المجتمع المدني دور فعال في بناء الحوكمة خاصة على المستوى المحلي، لذا يجب دعمه بكل الوسائل نحو ترشيد الموارد البشرية وإشراكها في المشاريع مع القطاع العام لإضفاء الرقابة، ولأن القدرة التنموية للفواعل الغير الرسمية أكبر من تلك التي تملكها الفواعل الرسمية في ظل غياب ثقة المواطن في الإدارة والمشاركة الفعلية بدل الاقتصار على الدور الاستشاري مع التخفيف من البيروقراطية في التعامل معها، وضرورة وضع منظومة قانونية تمكن المجتمع المدني من الانخراط في مساعي مكافحة الفساد بمراجعة المنظومة الحالية وصياغتها بما يسمح بمشاركة الجمعيات الغير المعتمدة، دون الإغفال عن تنظيم برامج تكوينية وتربصات وورشات عمل لتأهيلها.

بالإضافة إلى ضمان إستقلاليتها من جميع الضغوطات ولكي تأخذ موقعها الفعلي في سياق العملية التنموية، وذلك بوضع حدود فاصلة مع الدولة، والسماح للجمعيات قبول تلقّي إعانات مادية داخل وخارج الوطن مع حمايتها من الاختراق الأجنبي حتى تتمكن من القيامه بنشاطات إنتاجية تضمن دخل لها. إلى جانب تطوير الموارد البشرية و خلق شراكة مع الخبراء ودعم أسس الحوار والمناقشة والعمل على صياغة مناهج دراسية للشباب وحثهم على المشاركة في العمل الجمعي لمعالجة ظاهرة كبيرة وهي الاغتراب.<sup>(1)</sup>

**ثانياً: إصلاح نظام الإعلام**

يمكن اعتبار الإعلام من أهم الوسائل المؤهلة لجذب الرأي العام والأفراد باختلاف مستوياتهم الاجتماعية والثقافية، فتلعب دوراً مباشراً في تفعيل مبادئ الحوكمة المحلية، فهي تمارس وظيفة رقابية بمساءلة المجالس المحلية، وتحقيق شفافية في التسيير بتناولها مختلف القضايا، لكن ذلك لا يتحقق إلا بمراجعة المنظومة التشريعية للإعلام بإعطاء لكل من النشر والصحافة كل الحرية، وإلغاء العقوبات المتعلقة بالتوقيف والحبس الاحتياطي والجرائم المتعلقة بحرية إبداء الرأي برفع الرقابة على الصحف وإلغاء الترخيص المسبق للمعلومات.

أما بالنسبة للصحفيين يستوجب ضمان حق الوصول إلى المصادر المناسبة و كفالة الحفاظ على سرية مصادرهم، بفرض عقوبات مناسبة على المسؤولين و الهيئات التي تعيق العمل الصحفي، ورفع القيود عن حرية التنظيم النقابي للمشتغلين في حقل الإعلام دون تدخل الدولة، بالإضافة إلى إلغاء

<sup>1</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 146.

صلاحيات وزارة الإعلام في توقيف الإعلام ونقل القضايا المتعلقة بذلك للمحاكم المختصة ، إلى جانب فتح المجال للقطاع الخاص الاستثمار في مجال الإعلام برفع احتكار الدولة عليها.(1)

### ثالثاً: إصلاح قطاع العدالة

لتكريس مبدأ الديمقراطية والحكم الراشد يستلزم الفصل بين السلطات وتوضيح الحدود بين مختلف مستوياتها وأجهزتها ووظائفها وكذا تنظيم العلاقة الموجودة بينها، كما أن الأحكام القضائية يجب أن تنطق في جلسات علانية تكريسا للشفافية ودولة القانون باعتبار للقضاء دور مهم في الجانب الميداني لمكافحة الفساد بتطبيق مختلف نصوص القانونية التي تعاقب المتورطين، لذا على الحكومة العمل على إستقلاليتها عن أصحاب المال ووسائل الإعلام، وتكوين قضاة متخصصين في مكافحة الفساد، دون الإغفال عن وضع معايير شفافة ونزيهة للتعيينات في سلك القضاء، وعصرنة قطاع العدالة من خلال إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصال بين جميع المؤسسات القضائية.(2)

## الفرع الثالث

### حتمية تفعيل مبادئ الحوكمة المحلية

ذكرنا سابقاً أنّ عدم الفعالية في تجسيد مبادئ الحوكمة المحلية تؤدي إلى فقدان الجماعات المحلية وزنها السياسي ودورها التنموي، وبالتالي تفتسي ظاهرة الفساد خاصة في المجالس المنتخبة، لذا وجب البحث عن سبل لإبراز هذه الأسس وتفعيلها، لكن ذلك لا يتحقق إلا بتغيير البيئة المحيطة بتفعيل الموارد البشرية(أولاً)، وتكريس الشفافية(ثانياً)، والعمل على تطوير وسائل المساءلة.(ثالثاً)

### أولاً: تفعيل الموارد البشرية

يعتبر المواطن حجر الأساس في تحقيق الحوكمة خاصة على المستوى المحلي، فمشاركته في اتخاذ القرارات أمر مهم لتسيير راشد، لذا وجب الاهتمام بالموارد البشرية في مختلف المجالات: ففي المجال الاقتصادي يجب العمل على إرساء القيم والتخلي عن التهاون والإحساس بالمسؤولية وتوظيف الطاقات بشكل كامل، ومراجعة النصوص المتعلقة بمناصب العمل خاصة لضمان الاستعمال الرشيد لمختلف الطاقات البشرية، والقيام بدورات تكوينية للعمال والمستخدمين لزيادة الخبرة.(3)

<sup>1</sup> - حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 149.

<sup>2</sup> - شرفة سعيدة، المرجع السابق، ص 73-74.

<sup>3</sup> - بودريالة محمد عبدو، المرجع السابق، ص 99.

أما في المجال الإداري أصبح من الضروري الإشراف الفعلي للمواطن في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، خاصة في مجال البيئة باعتبارها المجال الخصب وتحويله من الفاعل السلبي الملوّث إلى الفاعل الإيجابي المدافع وإشراكه في كل القرار المتعلقة بالبيئة،<sup>(1)</sup> ومنح الفرصة لسكان البلدية المشاركة في وضع المخططات وتنفيذها ومراقبتها عن طريق إنشاء دورات.

أما في المجال السياسي يجب على السلطة الرجوع إلى الجمعيات باعتبارها همزة وصل بالمواطنين، والعمل على تقريب المواطن من الإدارة للقضاء على المشاكل الاجتماعية كإنعام المرافق العمومية، وإيضاح علاقات الاتصال والتعاون بين الطرفين، لأن الهدف من وجود جهاز إداري هو تلبية الحاجيات وترقية ثقافة تسيير جيدة تحكمها معايير وأنظمة لضمان المردودية الإنتاجية والقدرة التنافسية<sup>(2)</sup>

### ثانيا: التكريس الفعلي للشفافية في التسيير

وجب البحث عن إجراءات لتفعيل الشفافية لأنها ركيزة أساسية للحوكمة لا يمكن تجاهلها وذلك بالبحث عن كل التدابير التي من شأنها تعمل على زيادة درجة إطلاع المواطن على كيفية اتخاذ القرارات وتسهيل الوصول إلى كل المعلومات المتعلقة بالتسيير دون تقييدها والسماح له بحضور الجلسات المحلية كما هو مكرس قانونا<sup>(3)</sup>، ووجوب تكريس الشفافية في النظام الضريبي حتى يتميّز بالبساطة وزيادة الثقة في القوانين الجبائية مع تشجيع التعاون للقضاء على ظاهرة حجب المعلومات التي تستغل كمصدر للسلطة، لذا وجب توفير الحسابات الآلية وشبكات الاتصال الهاتفية بصورة جيدة لتأمين حماية البيانات والمعلومات والوثائق الإلكترونية بتكوين ثقافة بسيطة عن المعلوماتية مثلا كيفية استعمال الحاسوب والتعامل مع شبكات الاتصال و الإعلام الناجح.<sup>(4)</sup>

### ثالثا: تطوير وسائل المساءلة

بيّنا سابقا أن المساءلة من معالم هوية الحوكمة خاصة على المستوى المحلي لذا يجب الاهتمام بها بوضع نظام رقابي يتماشى مع منطق و فلسفة اللامركزية، فيجب أن تكون رقابة سياسية قبل ما تكون تقنية أو إدارية، أيضا يجب تطوير وسائل المساءلة في مجال المالية على النفقات العمومية بهدف التحكم في الإنفاق بحماية الأموال العمومية من التبذير والتلاعبات والتجاوزات الغير القانونية وإجراء دورات

<sup>1</sup> - بن موهوب فوزي ، المرجع السابق ، ص 89.

<sup>2</sup> - خروفي بلال ، المرجع السابق ، ص 150 .

<sup>3</sup> - دريوش مصطفى، المرجع السابق، ص 98.

<sup>4</sup> - خروفي بلال، المرجع السابق، ص 151.

رقابية، وضع مكاتب متخصصة لإعداد المخططات PCD ، PDW<sup>(1)</sup> ، وفتح نقاشات واسعة بين مختلف الفواعل باعتماد فرصة التوجّه نحو حكومة إلكترونية مما يقلل نسبة لجوء الموظفين إلى الرشوة.<sup>(2)</sup>

### الفرع لرابع

#### التوجّه نحو إبرام اتفاقيات توأمة بين البلديات

تتمتع الجماعات المحليّة بالشخصية القانونيّة و الاستقلال المالي، وباستقراء المادّة 15 دستور 96<sup>(3)</sup> نجد أن البلديّة هي الجماعة القاعدية التي تتبني اللامركزية وبهذا فقد منح لها القانون حق التعاقد في ظل ما يسمّى باتفاقيات التوأمة لتحقيق التعاون في جميع الميادين، سواء في حدود الوطن بالتعاون المشترك بين البلديات (أولاً) ، أو خارج نطاق الوطن بالتعاون اللامركزي (ثانياً).

#### أولاً: التعاون المشترك بين البلديات

حضي مصطلح "التعاون المشترك بين البلديات" intercommunalités "أ" بأهميّة في العديد من الدول، وذلك لتكريسه في العديد من القوانين وتنوع أشكاله، بالإضافة إلى الدراسات المعمّقة ونظريات الفقهاء حوله، حيث يستجيب هذا التعاون إلى متطلبات قديمة بتقريب البطاقة السياسية والإدارية للدولة وتحقيق تجانس بين الأقاليم خاصة مع بروز ظاهرة النزوح الريفي والانفجار الديمغرافي الذي أحدث إختلالات بين البلديات.

فمن الدّول التي اشتهرت بهذا النظام نجد فرنسا سواء من الناحية الكمية أو الكيفية خاصة بعد صدور القانون 586/99 المعروف باسم "شوفامو" يتضمّن تدعيم التعاون ما بين البلديات،<sup>(4)</sup> لما يوفّره من موارد وتبادل للخبرات في فضاء يسمح لتفاعل الأطراف<sup>(5)</sup>، فبالعودة إلى النصوص القانونية نجد أنّ للتعاون المشترك منطلقات تشريعية وتنظيمية في القوانين الجزائريّة : الدساتير وقانون الجماعات المحليّة

<sup>1</sup> - يعقوب فارس، سعودي، المرجع السابق، ص 79.

<sup>2</sup> - شرفة سعيدة، المرجع السابق، ص 79.

<sup>3</sup> - أنظر المادّة 15 من دستور 1996، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - عيساوي عز الدين، "التعاون بين البلديات"، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 09.08 ديسمبر 2008، ص 46.45.

<sup>5</sup> - بن عيسى قدور، "التعاون ما بين البلديات بين القانون والممارسة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 316.

**1- بموجب الدساتير**

نصت كل الدساتير الجزائرية ما عدا دستور 1963 على التعاون المشترك بين البلديات، وذلك بمنح الحرية للجماعات الإقليمية التصرف في مواردها مما يسمح لها المبادرة بعقد شراكات واتفاقات تعاون بين المتدخلين في الفضاء المحلي سواء كانت تابعة للقطاع العام أو الخاص .

**2- بموجب قانون الجماعات المحلية**

أول قانون نص على التعاون المشترك ما بين البلديات هو الأمر 24/67 في بابه الثاني تحت عنوان "تجمّعات البلدية" وذلك بتجميع موارد البلدية قصد إنجاز مشاريع بواسطة هيئات<sup>(1)</sup>، وقد حدد هذا الأمر ثلاثة هيئات للتعاون ما بين البلديات و هي : نقابات البلديات syndicats de communes وهي على شكل مرافق عمومية تنشأ بموجب قرار مشترك بين المجالس المنتخبة أو من الوالي أو من وزير الداخلية تهدف إلى إنجاز مشاريع مشتركة، ولقاءات ما بين البلديات conférences intercommunales حسب المادة 26 من نفس الأمر يمكن للمجالس البلديات المتعاونة عقد اجتماعات لمناقشة المواضيع ذات الاهتمام المشترك،<sup>(2)</sup> ولجان تسيير الأملاك المشتركة والحقوق المشاعة commission de gestion des biens et droits indivies بموجب المادة 27 تشكل لجنة لتسيير الأموال و الأملاك المشاعة<sup>(3)</sup>، كما كرس القانون 08/90 المتعلق البلدية التعاون المشترك ما بين البلديات وذلك بتشكيل مؤسسة عمومية مشتركة تجميع للهيئات السالفة الذكر في الأمر 24/67، وأخيرا القانون الجديد 10/11 خصص باب كامل تحت عنوان "التعاون المشترك بين البلديات" أين عرّفة في المادة 215.<sup>(4)</sup>

لكن اعتبار التعاون ما بين البلديات مجرد آفاق للحوكمة المحلية سببه عدم صدور النصوص التنظيمية التي تكفل ذلك رغم اختتام كل مادة بعبارة "... طبقا للقوانين التنظيمية"

<sup>1</sup>- المواد 12 إلى 25 من الأمر 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ع 06، لسنة 1967. (ملغى)

<sup>2</sup>. تنص المادة 26 من الأمر 67/24 على مايلي: " يمكن إجراء لقاءات بين البلديات لمناقشة المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصاتها وتشكل اهتمام مشترك".

<sup>3</sup>- أنظر المادة 27 من الأمر 67/24، نفس المرجع.

<sup>4</sup>- تنص المادة 215 من القانون 10/11 على مايلي: " يمكن لبلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و /أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جارية طبقا لقوانين وتنظيمات..."

- يسمح التعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاهد وسائلها وإنشاء مصالح و مؤسسات عمومية مشتركة ."

بالإضافة إلى مشاكل متعدّدة كعدم التمكن من إتّباع قواعد التسيير راشدة وغياب الثقافة القانونيّة التي تسمح بإدراج الشراكة كعنصر إيجابي لتبادل الخبرات و الموارد و تطوير نوعية الخدمات.

### ثانيا: التعاون اللامركزي

عرّف التعاون الدولي التعاون اللامركزي على أنه مساعدة متبادلة بهدف التنمية في إطار العلاقات بين البلدان الفقيرة والغنية ، لكن هذا المصطلح يتغير بتغير المؤسسات الدولية ، مثلا التعاون الأوربي عرفه على أنه "تلك النشاطات المجسدة من طرف الهيئات المحلية بالإضافة إلى نشاطات المنظمات الدولية الغير حكومية **ONG**، ومختلف الجمعيات والقطاع الخاص من مستثمرين ونقابات"

في حين نرى أن دول أخرى مثل فرنسا، إسبانيا... أدرجت فقط نشاطات الجماعات المحلية دون الفواعل الأخرى، في حين نجد المرصد التعاون الدولي اللامركزي للإتحاد الأوربي وأمريكا اللاتينية عرّفه على أنه مجموعة من الاقتراحات الرسمية للتعاون من أجل التنمية المشتركة التي تعمل على تحفيز وترقية قدرات الفاعلين الإقليميين في ظل المصلحة المتبادلة وتوظيف مختلف الخبرات والمعارف .

من خلال التعارف السابقة نجد أن التعاون اللامركزي يتسم بتعدّد الفواعل المحليين باعتبارهم الأقرب إلى المواطن والأدري باحتياجاتهم مما يفسح المجال لتبادل وتقوية التجارب على المستوى التقني والتنظيمي، وبهذا فعلى البلديات الجزائرية أن تكون مؤهلة لإبرام اتفاقيات توأمة مع بلديات تابعة لدول أجنبية والاستفادة من خبراتها ومعارفها وتجاربها والانضمام إلى المنظّمات الدولية.<sup>(1)</sup> فأصبحت الدول تعتمد على أسلوب المشاركة وتبادل المعلومات من خلال الإعلام والتشاور مع مختلف الفاعلين وإنشاء مجالس تشاورية، واستعمال وسائل قانونية كالمداولات والمعاهدات والتوصيات ومصادر مالية بتخصيص ميزانية خاصة بالتمويل المشترك لوزارات الشؤون الخارجية.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - مزياني فريدة ، المرجع السابق، ص 64.

<sup>2</sup> - مختاري نسيمة ، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 81.

خاتمة

## خاتمة

يخصى موضوع الحوكمة المحلية أو الحكم الراشد المحلي بنصيب كبير من اهتمام الخبراء والباحثين على جميع المستويات، لما يتمتع به من مكانة علمية كإطار فكري من شأنه العمل على تحقيق الأهداف المراد تحقيقها من طرف الدولة للنهوض بالتنمية و تحقيق دولة الحق و القانون التي تسعى إليها كل الدول ، والتحكم في الظروف الاجتماعية ، الاقتصادية والسياسية.

فتعدّد واختلاف تعارف هذا المصطلح يعود إلى اختلاف العوامل والظروف بين الدول المتقدمة والدول النامية ، و حسب تركيز كل منظمة واختصاصها على مؤشرات الحوكمة، فنجد من ناحية البنك الدولي ارتكز على المساءلة والشفافية والرؤية الإستراتيجية، ومن ناحية أخرى نجد أغلب تقارير التنمية الإنسانية ركزت على الجانب الإداري المؤسساتي من فعالية الإدارة والاستجابة لجميع المتطلبات والإقرار بالمشاركة المجتمعية ، لكن مها كانت الاختلافات إلا أنه جمعت كل الأفكار الهادفة إلى تحقيق الإدارة الجيدة والراشدة و العمل على تحقيق برامج التنمية.

إذ الحكم المحلي يحتاج إلى توسيع خيارات المجتمع على المستوى المحلي من خلال إشراك المواطن كطرف فاعل في صنع القرارات وتنفيذ البرامج المحلية، وإشراك منظمات المجتمع المدني ومختلف الجمعيات و القطاع الخاص المتمثل في المستثمرين كفاعلات رئيسية للنهوض بالإدارة المحلية نحو التنمية، و خلق بيئة مناسبة تكون أساس للعمل التنموي، ونشر سياسة مفادها الربط والتفاعل بين الحكومة بمختلف إدارتها و القطاع الخاص والمجتمع المدني، فالدولة تخلق البيئة الأساسية و القانونية، والقطاع الخاص يوفر الوظائف والدخل، والمجتمع المدني بدوره يسهل عملية التفاعل الاجتماعي ، الاقتصادي و السياسي سعيا لتحقيق الأهداف المرجوة لمختلف شرائح المجتمع، و ذلك عن طريق استخدام آليات كالشفافية، المشاركة، حكم القانون، الاستجابة، الفعالية....

لكن ما نلاحظه أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني ضعفا بالغا سواء من الناحية البشرية أو المادية، فلا وجود لموارد بشرية ذو كفاءة، بإضافة إلى الفساد الذي أصبح عائقا أمام تحقيق أية إصلاحات في أي مجال كان رغم الصلاحيات الممنوحة لها في ظل التركيز على النظام اللامركزي من أجل تحقيق حكم راشد محلي.

كما أن عدم التكريس الحقيقي لسياسة اللامركزية في الجزائر أدى بتقليص الحكم المحلي و بالتالي تقييد استقلالية المبادرات للبرامج و المشاريع، ولتبعية للسلطة الوصائية التي تلعب دور المعرقل في كثير من الأحيان أمام المضي في طريق التنمية المحلية لأنه يستحيل التفاعل بين المواطنين والإدارة المركزية.

## خاتمة

ضف إلى ذلك ضعف الثقافة التشاركية وانعدام الثقافة الديمقراطية ، وضعف الترابط العمودي بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، والأفقي مع الشركاء المحليين الذين يعانون بدوهم ضعف ونقص من جميع النواحي.

لذا فالإدارة الجيدة للجماعات المحلية لا تتحقق إلا من خلال نظام سياسي يكفل احترام الحقوق والحريات السياسية، بوضع آليات قانونية صارمة و قادرة على إبراز القدرات و الإمكانيات المتوفرة لدى المجتمع المدني وفق تسيير يخضع لرقابة صارمة و قوية من خلال تحديد الهيئات الخاضعة للمساءلة والهيئات ذات الكفاءة لممارسة المساءلة .

كما أن الاعتراف للأفراد بحقهم في تسيير شؤونهم بأنفسهم عن طريق اللامركزية الإدارية التي تخضع لتسيير المنتخبين المحليين، ووجود قوانين صارمة الضمان الوحيد لتحقيق الرقي الاقتصادي، مع الإشارة إلى ضرورة تقليص سيطرة السلطة المركزية على الجماعات المحلية بعيدا عن كل قيد أو ضغط .

إذا النهوض بالإدارة المحلية لا يتحقق بمجرد صدور قوانين ومراسيم متعلقة بذلك، بل لابد من الانسجام بين ما يقدم من قوانين مع ظروف ومقتضيات التطور الذي يستلزم تفاعل الأطراف في خدمة المصلحة العامة، لأن النجاح التنموي يعود إلى الاعتماد على الموارد المادية البشرية المحلية، وضرورة مواكبة الإصلاحات الجارية على المستوى الدولي كي لا تكون بمعزل عن المستجدات لتتمكن من الإنضمام إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بتطوير واستحداث طرق الإدارة.

كما أنه لا يمكن تحقيق حوكمة محلية دون أن تتوفر البيئة التي تساعد على تبني اللامركزية وتوفير الموارد الضرورية وقدر من الإمكانيات على مستوى المؤسسات المحلية، وذلك بتفاعل الأطراف الثلاث، كما أن الحكم الراشد كإستراتيجيات تنمية يقوي المجتمعات لتلعب دور رئيسي في عملية الرقابة والمساءلة والمشاركة الفعالة التي لا تعتبر غاية بذاتها بل استجابة لمتطلبات القرن 21.

ولتحقيق كل هذا يجب العمل على إعادة تثقيف المجتمع بكل مكوناته نحو الرؤية الإستراتيجية والتفكير الجماعي باعتبار نجاح و رقي الجماعة يعود بالنفع على الأفراد، وتكثيف الجهود لتطوير قدرات الأجهزة المحلية بتحسين الأنظمة و القرارات والإجراءات والعمل على تنمية الموارد البشرية للنهوض والإرتقاء بالسياسة العامة .

## خاتمة

إضافة العمل على تحويل الجماعات المحلية من مجرد هياكل مرفقيه تابعة للهيئات المركزية أثناء تطبيق البرامج إلى وحدات محلية لصنع القرارات المحلية حتى تتمكن من المبادرة بمشاريع محلية جواريه تنبني على النظام اللامركزية ، وإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في اقتراح وإعداد وتنفيذ البرامج و الخطط و توفير الوسائل الكفيلة لذلك.

دون تجاهل مسألة سد الفراغ القانوني بإصدار النصوص التنظيمية تدعيما للنصوص للتشريعية من شأنها العمل على تبسيط أساليب المشاركة والمساءلة حتى يتسنى للمواطنين إبداء آراءهم واقتراحاتهم بسهولة وحرية في الحدود القانونية ، والاهتمام بالجمعيات بإعطائها الدور المشارك وليس المستشار والقدر اللازم من التصيب القانوني والتشريعي .

إذا انتهج حوكمة محلية في الجزائر تسهم في دعم المواطنة والديمقراطية التشاركية المحلية، وتعتبر كمدخل تنموي يقوي مساهمة كل الفواعل، وهي بذلك قضية مجتمعية تحتاج إلى مشاركة فعلية لموا جهة كافة القضايا.

**الملحق رقم 1**



الأطراف الثلاث للحكومة المحلية حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD  
لسنة 1997.

متاح على الموقع [www.mokarabat.com](http://www.mokarabat.com)

Governance for sustainable human development, New  
York 1997.

## ➤ أولاً: باللغة العربية

I- القرآن

### II- الكتب

- 1- **أبي قاسم جعفر**، التّظيم الإداري والإدارة المحليّة في الجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجزائرية، 2008.
- 2- **الأنور حمادة محمد**، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، د ط، دار الفكر الجامعي للطباعة والنشر، مصر، 2006.
- 3- **الصيرفي محمد**، الفساد والإصلاح والتطور الإداري، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 4- **الكايد زهير عبد الكريم**، الحكمانية " قضايا و تطبيقات"، المنطقة العربية للإدارة والنشر، لبنان، 2003.
- 5- **بوسقيعة حسن**، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، ج1، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2010.
- 6- **بوضياف عمار**، شرح قانون البلدية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 7- **حرب سليم**، إشكاليات الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية، "مقارنة إصلاحية في خدمة القانون"، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- 8- **سعد جورج**، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
- 9- **شيهوب مسعود**، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د ط، ديوان المطبوعات الجامعيّة، الجزائر، 1986.
- 10- **عبد الوهاب ناصر**، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات، د ط، دار المنطقة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.
- 11- **عمراني كربول**، الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، د س ن.
- 12- **عوابدي عمار**، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1998.
- 13- \_\_\_\_\_، القانون الإداري، ج 1 " النظام الإداري "، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2007.

- 14- **كنعان نواف**، القيادة الإدارية، ط5، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1990.
- 15- **لباد ناصر**، القانون الإداري، "التنظيم الإداري"، د ط، منشورات دحلب، لبنان، 1999.
- 16- **منصوري نورة**، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

### III - المذكرات

#### أ - مذكرات الماجستير

- 1- **بن موهوب فوزي**، دراسة مدى التأثير كآلية لحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
- 2- **خروفي بلال**، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، " دراسة حالة الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011 - 2012.
- 3- **حسين عبد القادر**، الحكم الراشد و إشكالية التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
- 4- **سعادي فتيحة**، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.
- 5- **عيشوش رياض**، **النويري مجدي**، **بن البار سعد**، الحكم الراشد، مذكرة لنيل شهادة الليسانس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008-2009.
- 6- **مختاري نسيم**، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
- 7- **معاوي وفاء**، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009-2010.
- 8- **موري سفيان**، مدى فعالية أساليب الرقابة على الصفقات العمومية في ضوء قانوني الصفقات العمومية و الوقاية من الفساد و مكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.

#### ب - مذكرات الماستر

1- شرفة سعيدة، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.

2- مرابط صوراية، موحوس نعيمة، الجماعات المحلية بين الرقابة و الإستقلالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011-2012.

3- يعقوبن فارس وسعودي بلال، المخططات التّموية البلدية، " دراسة حالة بجاية "، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.

### ج- مذكرات اللسانس

1- بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية وإستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة اللسانس، تخصص إدارة محليّة، جامعة تيارت، 2006.

2- خلوفي صابر، قارة هاجر، بن غانم سعاد، الحكم الراشد في تحقيق التّمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة اللسانس في الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2008.

### III- المقالات

1- برقوق محند، "الحكم الراشد"، نشره التشريع و الفقه و القضاء، عت 1، كلية الحقوق، سطيف، ماي 2008.

2- بلجودي أحلام، " المسؤولية التقصيرية للجماعات الإقليمية"، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الرّشد، الحقائق و الآفاق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ديسمبر 2008.

3- بلوصيف الطيب، "الحكم الرّشد، المفهوم و المكونات"، ملتقى دولي حول الحكم وإستراتيجيات التّعبير في العالم النّامي، ج 1، كلية العلوم الاجتماعية، سطيف، 08.09 أفريل، 2007.

4- بلول جمال، "الجماعات الإقليمية في النظام الدّستوري الجزائري"، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، -الحقائق والآفاق-، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ديسمبر 2008.

5- بن عيسى قدور، "التّعاون ما بين البلديات بين القانون و الممارسة"، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، ع 1، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.

6- بوجردة ياسمين، "واقع ومتطلبات الحكم الراشد في الوطن العربي"، المجلة الجزائرية للدراسات السوسيوولوجية، العدد، جوان، جيجل، الجزائر.

7- بودريالة محمد عبود، "الإصلاحات المالية و الجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، ع 3، الجزائر، جوان 2006.

8- بوشامي نجلاء، "الرقابة الإدارية في ظل القانون 09/08"، ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.

9- بوضياف عمار، "الوصاية على مجالس البلدية في دول المغرب العربي"، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، ع 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010.

10- بوطبة عبد الحميد والنوري الدريسي، "مشروع مؤسسة تربوية و الحكم الراشد"، ملتقى دولي حول الحكم الراشد و إستراتيجيات التعبير في العالم النامي، ج2، كلية العلوم الاجتماعية، سطيف أفريل 2007.

11- بوكميش لعلي، وناس يحي، "تطبيق الحكم الراشد و الإدارة المحلية في الجزائر"، دراسة مؤشرات الاستقلالية، الشفافية، والمشاركة على المستوى البلدية و الولاية، ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ديسمبر 2010.

12- بومدين طامشة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحليّة في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، ع 26، جوان 2010.

13- بيثام دفيد، الديمقراطية " مبادئ، مؤسسات، مشاكل"، مجلة الفكر البرلماني، ع5، الجزائر، 2004.

14- حجارة ربيحة، "المسؤولية الجزائرية للجماعات الإقليمية"، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، -الحقائق والآفاق-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ديسمبر 2008.

15- خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، مجلة الفكر البرلماني، ع 3، الجزائر، جوان 2006.

16- زايد عبد السلام، "بين محدودية الموارد المالية و ترشيد النفقات"، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، -الحقائق و الآفاق-، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ديسمبر 2008.

- 17- سقلاب فريدة، " دور الجباية المحليّة كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحليّة"، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، -الحقائق و الآفاق-، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008.
- 18- شاوش خيرة، "دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع1، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
- 19- طيفور نصر الدين، "أيّ استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانوني جوان لقانوني البلدية الولاية"، مجلة الإدارة، ع 2، الجزائر، 2011.
- 20- عبد الوهاب سمير، "الإدارة المحليّة و البلديات العربيّة"، المؤتمر العربي حول الإدارة المحليّة، ع 05، القاهرة، مصر، 2007.
- 21- عبد الوهاب ناصر، "الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات"، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.
- 22- عثماني فوزية، "حقوق الإنسان العالمية و خصوصية الفعل الوطني لحمايتها"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012.
- 23- عيساوي عز الدين، "التعاون ما بين البلديات" ، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، -الحقائق و الآفاق-، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ديسمبر 2008.
- 24- قداري حرز الدين، "مفهوم الحكم الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، ع5، الجزائر، مارس 2005.
- 25- قلاتي عبد الكريم، "الاستقرار السياسي و علاقته بالحكم الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، ع 23 الجزائر، جويلية 2010.
- 26- \_\_\_\_\_، "الحكم الراشد من خلال الصحافة المستقلة"، مجلة الإدارة، ع 2، الجزائر، 2011.
- 27- مرضوي مصطفى، "الحكم الراشد و متطلباته وعوائقه في ضوء التجربة الجزائرية"، ملتقى دولي حول الحكم الراشد و إستراتيجيات التعبير في العالم النامي، ج 2، كلية العلوم الاجتماعية ، سطيف، أبريل 2007.
- 28- مزياني فريدة، "دور الجماعات المحلي، في مجال الاستثمار"، مجلة الاجتهاد القضائي، ع6 الجزائر، أبريل، 2006.
- 29- موفق عبد القادر، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، أبحاث اقتصادية وإدارية، عدد2، ديسمبر 2007.

30- ناجي عبد النور، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرأشد " الأحزاب السياسية " مجلة المفكر، ع 3، د س ن.

### IIII - النصوص القانونية

#### أ- النصوص التأسيسية

- 1- دستور 1966، المؤرخ في 08 سبتمبر ج ر ج ع 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963 (ملغى).
- 2- دستور 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، بموجب الأمر 97/76، المتضمن دستور 1976، ج ر ج ع 94 لسنة 1976 (ملغى).
3. المرسوم الرئاسي 89 / 02، المؤرخ في 08 فيفري 1989، المتضمن دستور 1989 ج ر ج ع 09 لسنة 1989 (ملغى).

- 4 - دستور 1996، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 / 438، ج ر ج ع 76 لسنة 1996، المتضمن دستور 1996، معدل و متمم بالقانون رقم 02 / 03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ع 25 الصادر في 14 أبريل 2002، معدل و متمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ع 16 لسنة 2008.

#### ب- الاتفاقيات الدولية

- 1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، مصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04، المؤرخ في 19 أبريل 2004، ج ر ج ع 26، الصادر بتاريخ 25 أبريل 2004.
- 2- اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بماباتو، صادقت عليها في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06/137، مؤرخ 10 أبريل 2006، ج ر ج ع 24، الصادر في 16 أبريل 2006.

#### ج- النصوص التشريعية

- 1- القانون رقم 66 / 156 المؤرخ في 18 صفر، 1386 الموافق ل 8 يونيو 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/04، المؤرخ في 27 رمضان 1425، الموافق ل 10 نوفمبر 2004 ج ر ج ع 71، المعدل و المتمم بالقانون رقم 23/06، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج ر ج ع 84، الصادر في 24 ديسمبر 2006 المتضمن قانون العقوبات.

- 2- القانون رقم 24/67، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ع 06 لسنة 1967 (ملغى).
- 3- الأمر رقم 58 /75، المؤرخ في 20 رمضان 1395، الموافق ل 26 ديسمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05/07، المؤرخ 13 ماي 2007، ج ر ج ع 76.
- 4- القانون رقم 08/90، مؤرخ في 12 رمضان 1419، الموافق ل 07 أبريل 1990، يتعلق بقانون البلدية، ج ر ج ع 15 الصادر في 16 رمضان 1410، الموافق ل 11 أبريل 1990 (ملغى).
- 5- القانون رقم 09/90 مؤرخ في 12 رمضان 1419، الموافق ل 07 أبريل 1990، يتعلق بقانون الولاية (ملغى).
- 6- القانون رقم 29/90، المؤرخ في 10 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر ج ع 52 الصادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون 05/04، مؤرخ في 14 غشت 2004.
- 7- القانون رقم 10/03، مؤرخ في 19 يونيو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ع 43، الصادر في 20 يونيو 2003.
- 8- القانون رقم 10/05، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتها، ج ر ج ع 11، الصادرة في 09 فبراير 2005.
- 9- القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر ج ع 14، مؤرخة في 08 مارس 2006، متمم بالقانون رقم 05/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ع 50، مؤرخ في 01 سبتمبر 2010، معدل و متمم بالقانون 15/11، مؤرخ في 02 أوت، ج ر ج ع 03، الصادر في 03 أوت 2011.
- 10- الأمر رقم 03 / 06، المؤرخ في 19 جمادي الثاني، الموافق ل 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.
- 11- القانون رقم 10/11، المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق ل 22 جوان 1432، يتعلق بقانون البلدية، ج ر ج ع 37، الصادر في أول شعبان 1432، الموافق ل 03 جويلية 2011.
- 12- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق ل 21 فيفري 2012، ج ر ج ع الصادر في 29 فيفري 2012.

#### د- النصوص التنظيمية

- 1- المرسوم الرئاسي 266/86 المؤرخ في 20 ذي القعدة، الموافق ل 04 نوفمبر 1986، المتضمن الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عمله، ج رج ج ع 45، الصادر في 05 نوفمبر 1986.
- 2- المرسوم الرئاسي 131/88، مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408، الموافق ل 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج رج ج ع 27، الصادر في 22 من ذي القعدة 1408، الموافق ل 08 يوليو 1988.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 177/91، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات و إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، ج رع 26، الصادرة في 02 يونيو 1991، معدل و متم بموجب المرسوم التنفيذي 05/317، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج رع 62، الصادرة في 11 سبتمبر 2005.
- 4- الأمر رقم 22/96، مؤرخ في 9 جويلية 1996، يتعلق بمخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من إلى الخارج، ج ر عدد 43، الصادرة في 10 جويلية 1996، المعدل و المتم بموجب الأمر 01/03، مؤرخ في 19 فيفري 2003، ج ر عدد 12، الصادرة في 23 فيفري 2003.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 414/06، يحدد نموذج التصريح بالملكيات، ج رج ج ع 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 415/06، يحدد نموذج التصريح بالملكيات بالنسبة للموظفين الغير منصوص عليهم في المادة 06 من قانون الفساد و مكافحته، ج رج ج ع 74، الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

#### IIIIII- المواقع الإلكترونية

- 1- أولويات برنامج الأمم المتحدة في دعم الحكم الرشيد  
<http://w.w.w.ahewar.or> تم فتح الموقع بتاريخ 03 فيفري 2013 على الساعة 30 : 14 .
- 2- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، " تقرير التنمية الإنسانية" لسنة 1997 ، متاح على الموقع [www.mokarabat.com](http://www.mokarabat.com)، تم فتح الموقع بتاريخ 12 فيفري 2013 على الساعة 11:35
- 3- قاوي بوحنية، الحوكمة المحلية كآلية لمكافحة الفساد ، قراءة عن المفهوم و الآليات :  
<http://w.w.w.Bouhania.com> تم وضع المقال بتاريخ 12 مارس 2001، وتم فتح الموقع بتاريخ 20 فيفري 2013 ، على الساعة 45 : 10.
- 4- منظمة الشفافية الدولي

## ➤ ثانيا : باللغة الفرنسية

### **I- Les ouvrages**

1- **LAKHLEF Ibrahim**, La bonne gouvernance, croissance et développement, édition dar el khaldounia, Alger, 2006.

2- **ZOUAIMIA Rachid, Marie Christine**, Droit administratif, Berti Editions, Alger, 2009.

### **II- Les mémoires**

#### **A – Mémoire de magister**

1- **BENNACER Nasserredine**, Gouvernance des territoires littoraux et gestion durable des ressources halieutiques dans la baie de Bejaia, mémoire de magister faculté des sciences de la gestion, université A .Mira, Bejaia ,2010.

#### **B - mémoire de master**

1- **AMAZL Zineb**, La gouvernance territoriale et développement durable, mémoire de master, faculté sciences de la gestion, université A .Mira, Bejaia ,2012.

2- **HAMOUCHE Sofiane**, Gouvernance territoriale et développement local, mémoire de master, faculté sciences de la gestion, université A .Mira, Bejaia ,2010.

3- **SAIDI Meriem**, Gouvernance des territoires et développement local, mémoire de master, faculté sciences de la gestion, université A .Mira, Bejaia ,2010.

#### **II - Les articles**

1- **ESSAID Taib**, La participation locale, séminaire national ; les collectivités territoriales ; et la bonne gouvernance, université A .Mira, Bejaia, 2008.

2- **FARFIRA Mohamed Yacine, BENABDELLAH Youcef**, Administration locale décentralisation , et gouvernance, revue idara, volume 13, n 1.

3- **HADJHDJ Djilali**, La loi Algérienne ne gratifie pas la protection des victimes et des victimes de la corruption ; «le soir d'Algérie , 8 Avril, 2008.

# الفهرس

العناوين	الصفحة
مقدمة.....	2
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للحوكمة المحلية.....	7
المبحث الأول: مفهوم الحوكمة المحلية.....	9
المطلب الأول: تعريف الحوكمة المحلية وتمييزها عن المفاهيم الأخرى.....	10
الفرع الأول: تعريف الحوكمة المحلية.....	10
أولاً: إشكاليات تعريف الحوكمة المحلية.....	10
1: إشكالية الترجمة.....	10
2: إشكالية النموذج.....	11
ثانياً: التعريف القانوني.....	12
الفرع الثاني: علاقة الحوكمة المحلية بالمفاهيم المشابهة لها.....	15
أولاً: علاقة الحوكمة المحلية بالتنمية المستدامة والتنمية البشرية.....	15
1- علاقة الحوكمة المحلية بالتنمية المستدامة.....	15
2- علاقة الحوكمة المحلية بالتنمية البشرية.....	16
ثانياً: علاقة الحوكمة المحلية بالديمقراطية والاستقرار السياسي.....	16
1-علاقة الحوكمة المحلية بالديمقراطية.....	17
2-علاقة الحوكمة بالاستقرار السياسي.....	18
ثالثاً: علاقة الحوكمة المحلية بالمجتمع المدني والإصلاح السياسي.....	18
1- علاقة الحوكمة بالمجتمع المدني.....	18

19	2- علاقة الحوكمة بالإصلاح الإداري
20	المطلب الثاني: أطراف الحوكمة المحلية
20	الفرع الأول: القطاع العام
21	أولاً: الهيئات المركزية
22	ثانياً: الهيئات اللامركزية
22	الفرع الثاني: القطاع الخاص
23	أولاً: المستثمر الخاص
23	ثانياً: المجتمع المدني
25	المبحث الثاني: مبادئ الحوكمة المحلية
26	المطلب الأول: مبدأ المشاركة
27	الفرع الأول: تعريف ومستويات المشاركة
27	أولاً: تعريف المشاركة
28	ثانياً: مستويات المشاركة
28	1- المشاركة في التخطيط
30	2- المشاركة في تنفيذ الخطط والمشاريع
30	3- المشاركة في المتابعة والتقييم والرقابة
30	الفرع الثاني: وسائل وأهمية المشاركة
30	أولاً: وسائل المشاركة
31	1- الوسائل التقليدية

أ- الانتخابات	31
ب_المظاهرات	31
2: الوسائل المتطورة	32
ثانيا: أهمية المشاركة	32
المطلب الأول:آليات الرقابة على الإدارة	33
الفرع الأول: مبدأ الشفافية	33
أولاً: تعريف الشفافية	34
ثانيا: مستويات الشفافية	35
1-المستوى الفردي	35
2- المستوى العام	35
ثالثا: صور الشفافية	36
1- الشفافية في القضاء	36
2- الشفافية في عملية اتخاذ القرارات	37
3- الشفافية في وضع السياسات العامة	37
4- الشفافية في البرامج والعمليات المالية	37
رابعا: أهمية الشفافية	37
الفرع الثاني: مبدأ المساءلة	38
أولاً: تعريف المساءلة	38
ثانيا: أنواع المساءلة	39

39	1- المساءلة الرسمية.....
39	2- المساءلة غير الرسمية.....
40	3- المساءلة التشريعية.....
40	4- المساءلة التنفيذية.....
40	5- المساءلة القضائية.....
41	ثالثا: أهمية المساءلة.....
43	<b>الفصل الثاني: تكريس الحوكمة للنهوض بالإدارة المحلية.....</b>
46	<b>المبحث الأول: واقع الحوكمة المحلية على المستوى المحلي.....</b>
47	المطلب الأول: الإستقلالية اللامركزية للجماعات المحلية.....
47	الفرع الأول: الإستقلالية الإدارية.....
48	أولاً: تقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية.....
48	ثانياً: الشخصية المعنوية.....
48	ثالثاً: وجود هيئات محلية منتخبة.....
49	رابعاً: التمتع باختصاصات محلية.....
50	الفرع الثاني: الإستقلالية المالية.....
50	أولاً: التمتع بميزانية مستقلة.....
51	1- مبدأ السنوية.....
51	2- مبدأ وحدة الميزانية.....
51	3- مبدأ شمولية الميزانية.....

4- مبدأ توازن الميزانية.....	52
ثانيا: التمتع بموارد مالية مستقلة .....	52
1- الموارد الجبائية .....	52
أ- الضرائب المحصلة كليا لفائدة للبلديات .....	53
ب- الضرائب المحصلة للجماعات المحلية والصندوق المشترك .....	53
ج- الضرائب المحصلة للجماعات المحلية والدولة .....	54
2- الموارد غير الجبائية .....	55
أ- التمويل الذاتي .....	55
ب- الاقتراض المصرفي .....	55
ج- الإعانات الحكومية .....	55
المطلب الثاني: مساءلة الجماعات المحلية.....	55
الفرع الأول: المسؤولية التقصيرية للجماعات المحلية.....	56
أولا: شروط المسؤولية التقصيرية.....	57
1- الخطأ .....	57
أ- العنصر المادي.....	57
ب- العنصر المعنوي.....	57
2- الضرر .....	58
3- علاقة السببية .....	58
ثانيا: حالات ثبوت المسؤولية التقصيرية للجماعات المحلية .....	58

- 1- المسؤولية عن الأعمال الشخصية ..... 58
- 2- المسؤولية عن عمل الغير ..... 59
- أ- علاقة التبعية ..... 59
- ب- خطأ التابع حال تأدية الوظيفة أو سببها ..... 59
- الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية للجماعات المحلية ..... 60
- أولاً: عدم إقرار المسؤولية الجزائية للجماعات المحلية ..... 60
- ثانياً: إقامة المسؤولية الجزائية لممثلي الجماعات المحلية ..... 61
- المبحث الثاني: معوقات وآفاق الحوكمة المحلية ..... 62**
- المطلب الأول: معوقات الحوكمة المحلية ..... 63
- الفرع الأول: تبعية الجماعات المحلية للهيئات المركزية ..... 63
- أولاً: التبعية الإدارية ..... 63
- 1- الرقابة على المجالس المنتخبة كهيئة ..... 64
- 2 - الرقابة على المجالس المحلية كأعضاء ..... 64
- أ- الإيقاف ..... 64
- ب- الإقصاء ..... 65
- ج - الاستقالة ..... 65
- 3 - الرقابة على أعمال المجالس المحلية ..... 66
- أ- التصديق ..... 66
- ب- البطلان ..... 66

ج- الحلول	67
ثانيا: التبعية المالية	67
1- تبعية النظام الضريبي	67
2- التبعية في إعداد الميزانية	68
الفرع الثاني: الفساد	68
أولا: تعريف الفساد	69
1- تعريف الفساد لغويا	69
2- تعريف الفساد اصطلاحيا	70
3- تعريف الفساد فقهيًا	70
4- تعريف الفساد قانونيا	70
ثانيا: أسباب الفساد	71
ثالثا: مظاهر الفساد	72
1- الرشوة	72
2- الاختلاس	72
3- الغدر	72
4- الإعفاء والتخفيض الغير القانوني في الضريبة أو الرسم	72
5- اخذ فوائد بصفة غير قانونية	73
6- المتاجرة بالنفوذ و إساءة استعمال السلطة	73
7- تبييض الأموال و إخفاء العائدات الإجرامية	73

74	الفرع الثاني: تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية
74	أولاً: ضعف المشاركة المجتمعية
75	ثانياً: ضعف الإدارة في المجالس المنتخبة
76	المطلب الثاني: آفاق الحوكمة المحلية
76	الفرع الأول: إصلاح الجماعات المحلية
76	أولاً: العمل على مكافحة الفساد
76	1- النصوص القانونية
78	2- الهيئات المتخصصة
79	ثانياً: إصلاح النظام المالي
79	الفرع الثاني: نحو إستراتيجية متعددة الفواعل
80	أولاً: تقوية دور المجتمع المدني
80	ثانياً: إصلاح نظام الإعلام
81	ثالثاً: إصلاح قطاع العدالة
81	الفرع الثالث: حتمية تفعيل مبادئ الحوكمة المحلية
81	أولاً: تفعيل الموارد البشرية
82	ثانياً: التركيز الفعلي للشفافية في التسيير
82	ثالثاً: تطوير وسائل المساءلة
83	الفرع الثاني: التوجه نحو إبرام اتفاقيات توأمة بين البلديات
83	أولاً: التعاون المشترك بين البلديات

84	1- بموجب الدساتير .....
84	2- بموجب قانون الجماعات المحليّة .....
85	ثانيا: التعاون اللامركزي .....
87	الخاتمة .....
91	الملحق .....
93	قائمة المراجع .....
104	الفهرس .....