

جامعة مولود معمري - تيزي وزو -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مدرسة الدكتوراه في القانون والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع والممارسة دراسة مقارنة : بلدية نراع بن خدة و بلدية بغلية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة

تحت إشراف الدكتورة:

نبيلة بن يوسف

إعداد الطالبة :

صورية رمضاني

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة مولود معمري تيزي وزو	بروفيسور	أ.د/ تاجر محمد
مشرفا و مقررا	جامعة مولود معمري تيزي وزو	أستاذة محاضرة (أ)	د/ بن يوسف نبيلة
ممتحنا	جامعة مولود معمري تيزي وزو	أستاذة محاضرة (أ)	د/ عكاش فضيلة

تاريخ المناقشة: 2017/07/11

كلمة شكر

أشكر الله عز وجل الذي وفقني وأعانني في إنجاز وإتمام هذا العمل المتواضع.

كما أتوجه بالشكر والتقدير للأستاذة الدكتورة نبيلة بن يوسف التي تفضلت مشكورة بالإشراف على عملي وعلى ما قدمته لي من إرشادات ونصائح هامة وقيمة في سبيل إتمام إنجاز هذه الدراسة.

أتوجه بشكري لكل أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة مولود معمري - تيزي وزو - لما قدموه لنا من معرفة علمية والأكاديمية في هذا الحقل الواسع من العلم وتوجيههم الصحيح لنا.
كما أتوجه بشكري إلى كل من ساعدني في إتمام هذا العمل من قريب أو من بعيد حتى ولو بدعاء صادق.

شكرا

الإهداء

أهدي هذه الدراسة التي تعد ثمرة جهود لسنوات من الدراسة والبحث في المجال العلمي إلى الوالدين الكريمين يعود الفضل لهما لما وصلت إليه وحققته من آمال أطال الله في عمرهما وحفظهما. إلى عمتي و أخوتي و أخواتي الكرام اللذين ساندوني و وقفوا إلى جانبي دائما.

إلى كل العائلة والأقرباء من قريب أو من بعيد.
إلى كل الأساتذة اللذين أشرفوا على تدريسي منذ الطور الإبتدائي إلى غاية تخرجي.

إلى أستاذتي الفاضلة نبيلة بن يوسف.

إلى كل هؤلاء أهدي هذه الدراسة.

دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية مابين التشريع والممارسة
دراسة مقارنة : بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلية.

كلمة شكر

الإهداء

الخطة

مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية والجماعات المحلية

المطلب الأول: المركزية واللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: الجماعات المحلية

المطلب الثالث: الجماعات المحلية ونظام اللامركزية إدارية في الجزائر

المبحث الثاني: ماهية الأملاك الوطنية

المطلب الأول: ظهور الأملاك الوطنية ومدلولها

المطلب الثاني: مفهوم الأملاك الوطنية في الجزائر وتطورها

المبحث الثالث: ماهية التنمية المحلية

المطلب الأول: مفهوم التنمية

المطلب الثاني: مفهوم التنمية المحلية

المطلب الثالث: نظريات التنمية المحلية ومقوماتها

المطلب الرابع: التنمية المحلية في الجزائر

خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني: تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

المبحث الأول:النشأة والتطور التاريخي للتنظيم القانوني لأملاك الجماعات المحلية

المطلب الأول: تنظيم أملاك الجماعات المحلية في ظل انعدام قانون الأملاك الوطنية

المطلب الثاني: الاعتراف بأملاك الجماعات المحلية في إطار قانون الأملاك الوطنية رقم 84 - 16

ودستور 1989

المطلب الثالث:أملاك الجماعات المحلية ما بين قانون 90 - 30 المعدل والمتمم بقانون 08-14.

وقانوني البلدية والولاية لعامي 2011 / 2012

المطلب الرابع: طرق استعمال أملاك الجماعات المحلية

المبحث الثاني:اللامركزية واستقلالية الجماعات المحلية في تسير أملاكها المحلية

المطلب الأول: استقلالية الجماعات المحلية من منظور قانوني

المطلب الثاني: قدرة الهيئات المحلية على التصرف وتكوين الموارد المالية

المطلب الثالث: إدارة وتسير أملاك الجماعات المحلية

المبحث الثالث: أملاك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية: بين المأمول والعائق

المطلب الأول: دور وأهمية أملاك الجماعات المحلية

المطلب الثاني: واقع أملاك الجماعات المحلية

المطلب الثالث: مشاكل أملاك الجماعات المحلية

خلاصة الفصل الثاني

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلديتي ذراع بن خدة وبغلية

المبحث الأول : تسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة

المطلب الأول : نبذة عن بلدية ذراع بن خدة

المطلب الثاني : تحديد أملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وتسييرها

المطلب الثالث : واقع ومعوقات تسيير أملاك بلدية ذراع بن خدة ودورها في تحقيق التنمية المحلية

المبحث الثاني : تسيير الأملاك المحلية لبلدية بغلية

المطلب الأول : نبذة حول بلدية بغلية

المطلب الثاني : تحديد أملاك بلدية بغلية وتسييرها

المطلب الثالث : واقع ومعوقات تسيير أملاك بلدية بغلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية

المبحث الثالث : مقارنة ما بين تسيير أملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة و بلدية

المطلب الأول : مقارنة في مجال أنواع الأملاك ومكوناتها

المطلب الثاني: مقارنة في مجال التسيير والاستغلال

المطلب الثالث: مقارنة دورها في مجال تحقيق التنمية المحلية

خلاصة الفصل الثالث

الخاتمة

الملاحق

قائمة المراجع

فهرس المحتويات

ملخص

منذ ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطات وخدمات الدولة لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات الأولوية القصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين وفقا لما يتلائم مع الظروف الاجتماعية،الاقتصادية والسياسية للدولة التي إزدادت واجباتها وتوسعت نطاقات خدماتها،لذا أصبح من الضروري أن تتحول من المركزية الإدارية إلى اللامركزية إدارية. إذا كان هدف الدولة هو إشباع الحاجيات العمومية عن طريق تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية التي تقوم أساسا على توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطات المركزية والوحدات اللامركزية متمثلة في الجماعات المحلية، هذه الأخيرة تكون لها استقلالية مالية وإدارية لأجل ممارسة واجباتها بكل إقتدار لكن هذه استقلالية لا تعني إعفاءها من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها.

تعد الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة هيئات لامركزية للدولة تساهم في تحقيق التنمية المحلية بمختلف أبعادها وكذلك إختيار إستراتيجية الملائمة والنماذج الكفيلة بتلبية حاجيات المواطنين والتي تتعدد بتعدد مظاهر وأشكال التنمية.

إن كانت للامركزية تقرر بوجود هيئات إدارية مستقلة موزعة عبر الإقليم الوطني تتمتع بالشخصية المعنوية،فإن أهم نتيجة تصدر عن هذه الشخصية المستقلة هي تمتعها بالذمة المالية إي إستقلالية مالية ما ينتج لنا إمتلاكها لأملاك محلية تستخدمها من أجل تحقيق الأغراض المنوطة بها والمنصوص عليها في قوانين الجماعات المحلية.

إن إستقلالية الجماعات المحلية في تسير أملاكها الوطنية كفيلة بتحقيق رغبات وتطلعات المواطنين لها وتعد وسيلة لإشراك المواطن في تسيرها،هذا ما كان معمول لأجل تمكين الجماعات المحلية لأجل تحقيق إنطلاقة تنموية قوية.

برغم من أهمية الأملاك الوطنية بالنسبة للجماعات المحلية إلا أن ظهور نظامها القانوني جاء متأخرا إلى غاية سنة 1984 حيث تم إصدار أول قانون خاص بالأملاك الوطنية،كما أن قوانين الجماعات المحلية لم تتطرق لمشمولاتها وعناصرها إلى غاية صدور قانون البلدية لسنة 2011،بالمقابل جاء التطرق للأملاك الجماعات المحلية عن طريق مجموعة من النصوص التشريعية مباشرة بعد الإستقلال نظرا لأهمية الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية للجزائر المستقلة.

إن الإتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية بإعطائها إستقلالية أكثر إي تكون لها كامل الصلاحيات في تسيير ولستفادة من الأملاك الوطنية على مستوى إقليمها المحلي، إن هذا التعبير غير شائع الإستخدام في كثير من الدول النامية بما فيها الجزائر أو في بعض الحالات يكون مكرس قانونيا دون تحديد طرق الاستفادة من هذا الحق القانوني هذا ما يرجع لأسباب مختلفة تتعلق إما بالدور الهامشي لهذه الجماعات أو عدم رسوخ التجربة والممارسة لهذه الإدارات في النسيج التنظيمي للجماعات المحلية. من هذا المنطلق تبرز لنا الإشكالية التالية:

إلى أي مدى ساهمت أملاك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية مابين مايسمح لها في حدود القانون و الواقع العملي؟

يمكن تقسيم الإشكالية لمجموعة من الأسئلة الفرعية المتمثلة في:

ما مفهوم اللامركزية والجماعات المحلية؟

ما مفهوم أملاك العمومية والتنمية المحلية؟

فيما تتمثل سبل إدارة أملاك الجماعات المحلية في الجزائر و ما دورها في تحقيق التنمية المحلية؟

ما مدى فعالية ونجاعة إدارتي بلديتي نراع بن خدة وبغلية في تسيير أملاكها المحلية؟

للإجابة على الإشكالية وضعنا الفرضيات التالية:

إن إزدواجية نظام تسيير الجماعات المحلية مابين قوانين الجماعات المحلية وقانون الأملاك الوطنية يحد من إستقلالية الجماعات المحلية في إدارة أملاكها.

إن تداخل ما بين صلاحيات المجالس الشعبية المحلية في تسيير أملاكها المحلية، وممثلي السلطات الإدارية المركزية على المستوى المحلي يؤدي إلى تدني مستويات الاستفادة من الأملاك المحلية.

إن إهمال أملاك الجماعات المحلية يؤدي إلى تراجع التنمية المحلية.

أسباب اختيار الموضوع:

لقد وقع إختيارنا لهذا الموضوع نتيجة لمجموعة من الأسباب الذاتية والموضوعية وهي كالآتي:

الأسباب الذاتية : هي الرغبة في التخصص في الشأن المحلي والوقوف على سبل النهوض بالجماعات المحلية وتحقيق التنمية المحلية حقيقية، وتقديم دراسة متواضعة في هذا المجال تبين أحد أهم الفواعل التي تقوم على أساسها الجماعات المحلية، في ظل غياب الدراسات السياسية في هذا المجال، هذا إلى جانب الرغبة في إثراء المكتبة الجزائرية بصفة عامة والجامعية بصفة خاصة بهذا النوع من الدراسات السياسية المتخصصة.

لأجل إثراء الموضوع تم تدعيمه بدراسة ميدانية في كل من بلديتي بغلية و ذراع بن خدة، وقع الإختيار عليهما كوني أنتمي إلى المنطقة وهما من ولايتين مختلفتين، ولايتي بومرداس وتيزي وزو، لأجل التعريف بهما.

الأسباب الموضوعية : تتمثل في الرغبة الوقوف والتعرف على أملاك الجماعات المحلية ومدى إستقلاليتها في تسير أملاكها للوصول إلى التداعيات التي تترتب على إستغلال الأملاك العمومية ومدى أهميتها بالنسبة للجماعات المحلية لما لها من دور إيجابي سواء في تحقيق التنمية المحلية أو في دعم إستقلالية هذه الأخيرة وإعطائها قدرة عالية لتحكم في إقليمها المحلي خصوصا أن أملاك الجماعات المحلية عرفت نقلة نوعية في تسيرها، كذلك قلة النصوص التشريعية الخاصة بها برغم من أهميتها البالغة في دعم استقلالية الجماعات المحلية وبالتالي تحقيق التنمية المحلية.

بالنسبة لدراسة الميدانية تم إختيار البلديتين كونهما من طبيعتين مختلفتين، بلدية ذراع بن خدة ذات طبيعة صناعية بالدرجة الأولى أما بلدية بغلية فهي ذات طبيعة فلاحية بدرجة الأولى.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تبين أهمية أملاك العمومية بالنسبة للجماعات المحلية بإعتبارها مرآة تعكس مدى إستقلالية الجماعات المحلية سواء كانت إستقلالية مالية أو إدارية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، كذلك رصد وتحليل قوانين أملاك الجماعات المحلية والوقوف على واقع هذه الأملاك.

الدراسات السابقة:

يعد موضوع دور أملاك الجماعات المحلية في التنمية المحلية ما بين التشريع والممارسة موضوعا جديد لم يسبق التطرق إليه من قبل، ما عدى تلك الدراسات القانونية المتخصصة في الأملاك العامة، لكن وجدت بعض الدراسات التي لها علاقة بالموضوع متمثلة في:

- مقال للأستاذ عايلي رضوان بعنوان أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية، عالجت هذه الدراسة مسألة الإعتراف للجماعات المحلية بالذمة المالية وتسييرها بنظام اللامركزية إدارية وما تترتب عنه من الإعتراف بالأملاك وطنية للجماعات المحلية ومنحها الإستقلالية في تسييرها لأملكها، من خلال هذا المقال حددت وعرفت مختلف القوانين المنظمة للأملاك الجماعات المحلية في جانبها الأول أما الجانب الثاني خصص لأثر اللامركزية في تسييرها والبحث في مدى إستقلاليتها ومسألة تداخل الصلاحيات في تسييرها وخلصت هذه الدراسة إلى أن املاك الجماعة مرة بفترتين الأولى في ظل إنعدام قانون الأملاك

الوطنية، فترة الثانية في ظل إصدار قانون الأملاك الوطنية وخلصت إلى أنه بالرغم من تمتع الجماعات المحلية بالإستقلالية في تسير أملاكها إلى أن للوالي سلطات واسعة في تسيرها .

لكن هذه الدراسة لم تتعرض لمختلف جوانب التي تأثر وتتأثر بالأملاك الجماعات المحلية وكذلك مختلف الصور التي جسد حالات تدخل الحكومة المركزية ودور هذه الأملاك في تحقيق التنمية المحلية.¹

-شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، تناولت هذه الدراسة دراسة الجانب القانوني للجماعات المحلية وتطور نظامها التشريعي في الجزائر ونظام إدارتها في الجانب الأول من الدراسة بينما تناولت الدور التنموي للجماعات المحلية في الجانب الثاني من الدراسة وبالخصوص دور البلدية .

من خلال هذه الدراسة لم تبيين الدور التنموي لأملاك الجماعات المحلية ولا طرق تنظيمها.²

مناهج الدراسة

لدراسة هذا الموضوع والتأكد من صحة الفرضيات المطروحة أو عديمها، للإجابة كذاك على الإشكالية المطروحة إعتدنا على المناهج التالية:

1- المنهج المقارن:

يستخدم هذا المنهج على نطاق واسع في الدراسات السياسية، قد تم الإستعانة به في هذه الدراسة لإجراء مقارنات في ما يخص تسير أملاك الجماعات المحلية ما بين بلديتي نراع بن خدة وبغلية ومقارنة مدى تطبيق النصوص الدستورية والقانونية في كل بلدية ومقارنة أثر ذلك على التنمية المحلية في كل بلدية من البلديتين .

2- الإقتراب القانوني المؤسسي:

تم الإعتداد على هذا الإقتراب لأجل التعرف على مدى فعالية ونجاعة مختلف المؤسسات الدستورية والقانونية الموضوعة لتسير أملاك الجماعات المحلية هذا من خلال معرفة مدى تطابق النصوص الدستورية والقانونية مع الواقع العملي .

1- عايلى رضوان، "أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة المفكر: العدد العاشر، بسكرة، جانفي 2014.

- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تلمسان:

² جامعة إي بكر بلقايد، 2010/2011.

أقسام الدراسة:

إن الإمام بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة بالإضافة إلى تبين صحة الفرضيات المطروحة من عدمها يستدعي تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:

في الفصل الأول تم التطرق إلى الإطار النظري والمفاهيمي للدراسة وتم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، المبحث الأول تم تخصيصه لماهية اللامركزية والجماعات المحلية، والمبحث الثاني لماهية الأملاك الوطنية، أما المبحث الثالث فتم تخصيصه لماهية التنمية المحلية.

وفي الفصل الثاني الذي تم عنونته بتمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية قسم إلى ثلاثة مباحث كذلك، المبحث الأول خصص للنشأة والتطور التاريخي لتنظيم القانوني لأملاك الجماعات المحلية والمبحث الثاني كان لدراسة اللامركزية واستقلالية الجماعات المحلية في تسير أملاكها المحلية وبالنسبة للمبحث الثالث فكان لتعرف على دور وأهمية أملاك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية وكذلك الوقوف على الصعوبات والمشاكل التي تواجه استغلال أملاك الجماعات المحلية.

أما الفصل الثالث فقد تم فيه دراسة مقارنة تسير أملاك المحلية لبلديتي ذراع بن خدة وبغلية، وتم تقسيمه إلى ثلاث مباحث، المبحث الأول خصص لدراسة تسير أملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة، والمبحث الثاني تم التطرق فيه إلى تسير أملاك المحلية لبلدية بغلية، أما المبحث الثالث كان لمقارنة مابين تسير أملاك المحلية لكل من بلديتي ذراع بن خدة وبغلية، ويتم ختم الموضوع بخاتمة عامة للموضوع تحتوي على جميع الخلاصات والاستنتاجات التي خلصنا بها في دراسة هذا الموضوع.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

تمهيد:

لدراسة أي موضوع بطريقة علمية وأكاديمية يتوجب تحديد أهم المفاهيم الخاصة بالموضوع والمتعلقة به، وبما أنا موضوع هذه الدراسة حول الجماعات المحلية وأملاتها وعلاقتها بالتنمية المحلية فإن الفصل الأول من هذه الدراسة خصص لتحديد الإطار المفاهيمي لهذه المفاهيم بصفة عامة وكذلك في الجزائر بصفة خاصة.

تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث؛ المبحث الأول خصص لدراسة اللامركزية والجماعات المحلية، أما المبحث الثاني فكان لدراسة الأملاك الوطنية بصفة عامة على اعتبار أن أملاك الجماعات المحلية تعد جزء منها، أما المبحث الثالث فخصص لدراسة التنمية المحلية، يتم ختم هذا الفصل بخلاصة واستنتاجات لما خلصت إليه مباحث هذا الفصل.

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية والجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة، هادفة لتلبية طلبات المواطنين وإشباع الحاجات العامة المختلفة وذلك باعتماد نظامي مختلفين؛ إما باتخاذ مبدأ المركزية الإدارية في تسيرها أو بتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية في تطبيقها.

المطلب الأول: المركزية واللامركزية الإدارية

إن تبني إستراتيجية اللامركزية الإدارية يعد بمثابة ضرورة لازمة تزداد أهميتها بتزايد قدرتها على تلبية تطلعات ورغبات المواطنين على المستوى المحلي، هذا ما توجب توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم والحد من تدخل الدولة في رسم وتنفيذ مختلف المشاريع التنموية المحلية، وكذلك إدارة الهياكل المسؤولة عن تنفيذها لصالح المؤسسات اللامركزية، بمشاركة القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في هذه العملية وفق شروط ومعايير أساسية لنجاح العملية بالاعتماد على المبدئين الأساسيين الشفافية والمساءلة.

إن تبني مبدأ اللامركزية هو الطريقة التي من شأنها إعطاء الجماعات المحلية مساحة من الحرية والقدرة على التنظيم والمنافسة داخل الإقليم وخارجه، وهو الوسيلة التي من شأنها جعل الحكومة المركزية أكثر إستجابة للحاجات الأولية المحلية.

من هذا منطلق تبين لنا وجود نظامين أساسيين في تسير الجماعات المحلية الأول معتمد على مبدأ المركزية الإدارية، والثاني اللامركزية الإدارية وهي من بين عناصر الدراسة.

-الفرع الأول: مفهوم المركزية الإدارية:

قامت أغلب الدول النامية ودول حديثة الاستقلال بتبني مبدأ المركزية الإدارية، كان بمثابة الخيار الذي كان يتلائم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية وبالخصوص السياسية، باعتبارها حديثة النشأة هذا التنظيم يضمن لها وحدة إقليمها وكذا يكون بمثابة حصن في وجه النزاعات الانفصالية التي تبرز عند بدايات نشأة الدولة¹.

¹ - دون مؤلف، اللامركزية في الإدارة المحلية العربي، تاريخ الإطلاع، 2015/01/22.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

نقصد بالمركزية تركيز السلطة في المركز؛ أي تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العاميين على مستوى العاصمة بمعنى سلطة اتخاذ القرار تكون ممنوحة لشخص واحد ولديه وحده حق تفويض اتخاذ بعض القرارات إلى مرؤوسيه¹.

في ظل هذا النظام الحكومة المركزية تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة من خلال المؤسسات المركزية وفروعها المتمثلة في؛ رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة والوزراء بالإضافة إلى ممثليهم في الأقاليم وهم الولاة².

إن النظام المركزي يتسم **بصفتين أساسيتين** هما:

1- التركيز الإداري:

تعد أول صورة ظهرت بها المركزية الإدارية وكانت تعد بمثابة الضمان لحماية وحدة الدولة وسلطتها، وتعني حصر الأنشطة الإدارية في الإدارة المركزية ولا يسمح للأقاليم باتخاذ القرارات³، لهذا أطلق عليها المركزية المتشددة أو الوزارية والتي كانت سائدة عندما كانت الدول تتسم بقلة عدد السكان⁴. صاحب هذا النمط من المركزية الإدارية مجموعة من **النقائص** تمثلت في:

- تعقيد إجراءات إنجاز الأعمال.
- إقبال كاهل الدولة المركزية بأعباء المهام وانشغالها بأمر فرعية قد تسبب في إضعاف قدرتها على التنسيق والتخطيط.
- إضعاف وقتل روح المبادرة والإبداع لدى المواطنين سياسيا واجتماعيا وجعلهم يميلون أكثر إلى الاتكال، واعتمادهم على الدولة في تلبية وتوفير مختلف الخدمات وفرص العمل، هذا ما يتعارض مع متطلبات التنمية المحلية.
- عدم الوقوف على حاجات السكان يجعل القرارات المتخذة لا تتوافق مع تطلعات وحاجات السكان.
- الحد من مساءلة المواطنين للمسؤولين، وعدم قدرتهم على تحديد مسؤوليتهم ومحاسبتهم.
- تحميل المواطنين عناء الانتقال من أماكن سكنهم؛ أي من أقاليم تواجدهم إلى العاصمة للحصول على الخدمات الضرورية⁵.

¹ - موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط1، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (ب س ن)، ص13.

² - جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة، الجزائر: دار هومة للطباعة و لنشر والتوزيع، 2003، ص153.

³ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1، الأردن: دار وائل لنشر والتوزيع، 2010، ص26.

⁴ - علي الشطناوي، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل لنشر و التوزيع، 2007، ص 33..

⁵ - أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر ، ص 27.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

نتيجة لتزايد النشاط الإداري للدولة وتعدد مهامها بالإضافة إلى اتساع نطاق أعمالها وواجباتها أصبح من الضروري التفكير في إيجاد صورة أخرى للمركزية الإدارية تمثلت في عدم التركيز الإداري.

2- عدم التركيز الإداري:

يعتبر عدم التركيز الإداري شكلا مخففا من أشكال المركزية وهو يعني نقل بعض الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة؛ أي هي مركزية بشكل مخفف¹. في هذا الشكل يحتفظ المركز بحق السلطة الرئاسية وما يترتب عنها من حق مراجعة قرارات فروع الحكومة وتعديلها أو إلغائها؛ أي أنها لا تملك حق اتخاذ القرارات رئيسية بل تقوم بتنفيذها مع تمتعها بهامش صغير من حرية العمل.

إن اعتماد الدول على عدم التركيز الإداري كان يرمي إلى الحفاظ على وحدة الدولة بارتباط الفروع بالأقاليم بأجهزتها الإدارية داخل الدولة، ما يسمح ملائمة القرارات المتخذة للواقع المحلي لأنها انطلقت من ذلك الواقع².

بالرغم من تخفيف حدة التركيز الإداري إلا أن هذا النظام أي عدم التركيز الإداري يبقى يحمل مجموعة من النقص نذكر منها:

- صعوبة مراقبة المركز الرئيسي لفروعه المنتشرة في الأقاليم خصوصا إذا كانت الدولة متعددة الأقاليم.
- صعوبة التنسيق بين فروع الجهاز المركزي المختلفة، نتيجة لاختلاف مرتكزات القرارات المتخذة تبعا لظروف المحلية.
- ارتفاع التكلفة المالية التي تستدعيها تكلفة العمل في مثل تلك الفروع³.

إن نظام عدم التركيز الإداري سعى إلى تقليص الفجوة بين الهيئات المركزية والسكان المحليين بالأقاليم التابعة للدولة عن طريق الفروع المنشأة في داخل الأقاليم بغية رفع نسبة الاستجابة لحاجات ومتطلبات السكان إلا أنه لم يستطع أن يحقق ذلك بسبب هيمنة النظرة المركزية على طبيعة حاجات الأفراد لذلك كان من الضروري التفكير في أسلوب جديد تمثل في اللامركزية الإدارية.

جاء الاهتمام باللامركزية الإدارية مواكبا للاهتمام بإشكالية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية بعدما أصبح من الصعب على الهيئات المركزية القيام بجميع المهام في كافة أرجاء الدولة، بل لا بد لها من مساعدة من جهات أخرى تتولى إشباع جزء من الحاجات العامة من خلال ممارسة جزء من النشاط بشكل

¹ - عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، عمان: دار المسيرة، 2001، ص 33.

² - علي الشنطاوي، المرجع السابق الذكر، ص 76.

³ - المرجع ذاته، ص 76.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

مستقل عن السلطة المركزية على هذا الأساس يتم توزيع الوظائف ما بين السلطة المركزية والهيئات الأخرى سواء كانت محلية أو مصلحة، هذا ما يطلق عليه باللامركزية الإدارية¹.

-الفرع الثاني: مفهوم اللامركزية الإدارية:

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف ما بين السلطات المركزية والهيئات المحلية أو المصلحية تتمتع بالشخصية المعنوية هذا ما يؤدي إلى وجود أشخاص معنوية عامة تعرف باسم الأشخاص الإدارية، قد تكون إقليمية مثل البلديات أو أشخاص مصلحة أو مرفقيه مثل المؤسسات العامة باختلاف أنواعها، تكون لها سلطة اتخاذ القرارات موزعة بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة المركزية مع إخضاعها لنوع من الرقابة والإشراف من طرفها، هذا من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية².

-1 الفرق بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية:

كل من عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية يقومان على فكرة توزيع الاختصاصات وأن إتخاذ القرار يكون محليا، إلا أن لكل منها دلالات مختلفة من الناحية السياسية والعملية، حيث يعد عدم التركيز الإداري أسلوب من أساليب القيادة من غير أن يكون له أية أهمية ديمقراطية بينما اللامركزية الإدارية فلها أهمية ديمقراطية، حيث تؤدي إلى أن يقوم ذوي العلاقة بإدارة الحد الأقصى من شؤونهم إما مباشرة أو عن طريق ممثليهم³.

-2 تصنيف اللامركزية إدارية

أخذت اللامركزية إدارية في الممارسة العملية صورتين تمثلتا في اللامركزية إدارية الإقليمية واللامركزية إدارية المرفقية.

أ- اللامركزية الإدارية الإقليمية : ويعني بها توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة وتقوم بممارسة أنشطتها تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، ويشكل آخر فإن هذا النوع من اللامركزية يقوم على وجود وحدات إقليمية مستقلة إداريا وماليا قصد تمكينها من تحقيق

¹ John Agneympoisiu, on political Centralization and decentralization, in policy studies, vol 18, N°3, 1999, p 13.

² محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1، عمان: دار وائل لنشر و التوزيع، 2000، ص 77.

³ - المرجع ذاته، ص 77.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في الإقليم المحلي من الدولة، إن هذه الوحدات تتمتع بالشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة من قبل سكانها بشكل كلي أو جزئي كالمجالس البلدية¹. إن إختصاص الشخص المعنوي الإقليمي يكون على رقعة جغرافية محددة، وعلى ذلك فإن الأصل في إختصاصات الأشخاص المعنوية الإقليمية عامة ولكن بالمقابل تمارس على مساحة محددة وتحت إشراف الإدارة المركزية².

- ب اللامركزية المرفقية :

تعرف بأنها: "مشروع إقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع الحاجات العامة ومصالحهم"³.

إن هذه الهيئات تقوم بإدارة المصالح العامة المرفقية تقوم بأنشطة إدارية محددة في ظل الإستقلال خاضع للوصاية الإدارية، هذه الهيئات يقوم بإدارتها متخصصين فنيين معينين لذلك ولهذا يطلق عليها اللامركزية فنية (المرفقية، المصلحية أو الإدارة اللامركزية المتخصصة والتي تتمثل في المؤسسات العامة).

يعد أسلوب المؤسسات العامة من بين أكثر الأساليب تداولاً في إدارة المرافق العامة، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية لأجل توفير أكبر قدر من الإستقلالية لها بغية تحقيق أهدافها والمهامها، ذلك في ظل الرقابة المستمرة من قبل السلطة المركزية.

- إن الإعتماد على اللامركزية المرفقية يؤدي إلى تحقيق مايلي:

- الإبتعاد عن الروتين والتعقيدات الحكومية والإجراءات المعقدة في الحكومة المركزية وما يترتب على ذلك من تأخير في الإنجاز ويطئ في الإستجابة للمستجدات والظروف البيئية المحيطة.

- إستقطاب المهارات الفنية والكفاءات اللازمة للإنجاز الأعمال.

- الحد من البطالة عن طريق الرفع من فرص العمل.

- الرفع من قيمة المشاريع التي يمكن لها أن تحقق أرباحاً تمكن الدولة من تدعيم مزايتها العامة.

- التقليل من المبالغة واحتكار القطاع الخاص في تحقيق الأرباح والذي قد تلجئ إليه بعض مؤسسات القطاع الخاص.

¹ نائل العوامة، إدارة التنمية وتطبيقاتها، عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2000، ص 18.

² مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1990، ص 58.

3 - أمل الفرحان و أيمن عودة المعاني، إدارة المؤسسات العامة، عمان : الجامعة الأردنية، 2001، ص 30.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

- العمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج إلى تطوير وتحسين مستوى المعيشة والعمل على إستقرار المواطنين والحد من هجرتهم.

- توفير المناخ المناسب لإستثمار الثروات القومية والطاقات التي تحقق عوائد إقتصادية وتنشيط الإقتصاد الوطني بربطه بسياسات التنمية وخططها.

-إن نظام اللامركزية الإدارية المرفقية مثله مثل أي نظام لا يخلوا من السلبيات ومنها:

-أن الكثير من هذه المؤسسات وبالأخص في الدول النامية تكون متعثرة وتخلق نوع من الحساسية بين موظفين في الدولة، لأن الرواتب التي تدفعها هذه المؤسسات لكوارها عالية إذا ما قرنت برواتب نظرائهم في أجهزة الدولة الأخرى.¹

-3 العوامل المؤثرة في اللامركزية إدارية :

إن نظام اللامركزية إدارية قد يتباين من دولة لأخرى أو حتى داخل نفس الدولة بالأخذ بعين الإعتبار أن النظام المحلي نظام فرعي للنظام الإجماعي، وبالتالي هو يتأثر بمختلف العوامل السياسية والإجتماعية والتاريخية والثقافية بما فيها العوامل الجغرافية والطبيعية.

-1 العوامل الجغرافية والبيئية:

تعتبر العوامل الجغرافية والطبيعية وما صاحبها من وسائل المواصلات والطرق من العوامل المؤثرة في تنظيم البناء التنظيمي لجماعات المحلية وتحديد الحدود الإدارية لوحداتها، هذا ما قد يترتب عنه مناطق معزولة جغرافيا ما ينتج عنه ضعف الإتصال بين المستوى المركزي والمستويات المحلية، بالإضافة إلى تأثير النظام الامركزي بمساحة الدولة، فهو يختلف من دولة واسعة المساحة إلى دولة صغيرة المساحة كما أن إختلاف التضاريس له تأثيراته كذلك.²

-2 العوامل التاريخية:

تتمثل العوامل التاريخية المؤثرة في نظام اللامركزية في طبيعة نشأة الدولة وأسلوب نشأة اللامركزية وتطوره، في حالة نشأة الدولة من إتحاد مجموعة من الأقاليم ذات الخصائص المتميزة، فإن النظام الامركزي في هذه الحالة لابد أن يعكس هذه الخصائص من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس

¹ - أيمن المعاني، الإدارة المحلية : أسس و تطبيقات، عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2005، ص35.
² - إكرام بدر الدين، دراسات في نظم الحكم . الديمقراطية في الدول النامية، القاهرة: دار الثقافة العربية، 1991، ص 25.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

المحلية، كما أن لمخلفات الإستعمار في الدولة التي كانت مستعمرة لها تأثيراتها على النظام المحلي واللامركزية إدارية.¹

-3 العوامل الإجتماعية و الثقافية:

تعد من العوامل شديدة التأثير في النظام الامركزي وتطبيقه، من خلال تأثير توزيع الكثافة السكانية حيث قد تكون غير متجانسة على الأقاليم ما ينتج عنه تضخم حجم المدن بالسكان ما يؤدي إلى صعوبة إدارتها ويعكس سلبا على الأرياف حيث تكون قليلة الإهتمام من قبل الحكومة المركزية وخلوها من الكوادر البشرية المؤطرة ومساهمة في التنمية وكذلك له سلبياته على هذه المدن ما يؤدي إلى إنتشار المناطق العشوائية وانتشار الآفات الإجتماعية هذا ما يهدد الأمن القومي وفي كلتا الحالتين يكون لنمو السكاني المرتفع تأثيراته السلبية لأنه يؤدي إلى إرتفاع معدلات الفقر والبطالة مقابل إرتفاع مستوى المعيشة، وانخفاض معدلات الزيادة السكانية يؤدي إلى زيادة القدرات المالية للسلطات المحلية بإرتفاع حجم المموليين من دافعي الضرائب والرسوم المحلية.²

-إن تعدد الأصول الجنسية في نطاق الدولة الواحدة له تأثيراته على الجماعات المحلية وعلى النظام اللامركزية الإدارية التي يعتمد في تسييرها وهذا التأثير يتوقف على كيفية معالجة هذه الظاهرة من قبل الدولة، فقد يكون معالجته بفرض مزيد من الرقابة على الوحدات المحلية قصد القضاء على الأقلية داخل المجتمع بقوة السلطة حتى لا تكون مراكز تهديد لدولة مما يؤدي إلى إضعاف الإدارة المحلية. بالمقابل إذا كانت إرادة الحكومة المركزية إنشاء وحدات محلية متجانسة إجتماعيا فإنها تعمل على تقوية هذه الوحدات وزيادة درجة إستقلالها ولختصاصاتها وسلطتها.

أما إذا كانت الدولة متجانسة فمن السهل تقسيم الدولة إلى وحدات محلية وتطبيق نمط واحد للامركزية الإدارية.³

-4 العوامل الإقتصادية :

أن طبيعة النظام الإقتصادي في الدولة يعكس على نظام اللامركزية فيها، في الفترة التي كانت فيها الدولة متدخلة في الإقتصاد كان دور الهيئات المحلية يتمثل في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين في إطار عملية التنمية الوطنية، أما مع التوجه الدول نحو إقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الإقتصادي

¹ -المرجع ذاته، ص 32.

² -ربيع أنور فتح الباب ، الظروف البيئية و حدود الامركزية الإدارية في دولة قطر، القاهرة: دار النهضة العربية، 1993، ص 13.

³ -المرجع ذاته، ص، 13.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

حدث تحول في دور الدولة وبتالي حدوث تحولات على مستوى الهيئات المحلية حيث لم تعد المسئولة الوحيدة في تقديم الخدمات المحلية والإنتاج بل أصبحت تشارك هذه الخدمات مع القطاع الخاص.¹ كذلك لطبيعة النشاط الإقتصادي تأثيراته على اللامركزية إدارية فنجد أقاليم صناعية، أقاليم تجارية مثلا مما يؤثر على بنية الإقتصاد المحلي في تحديد مدى قدرات الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين المحليين.

5- العوامل السياسية:

إن القيم والمبادئ السياسية تتعكس على شكل نظامها المركزي بإعتباره نظام فرعي من نظامها السياسي، في الدول الديمقراطية المجالس المحلية يتم تشكيلها بالإنتخاب المباشر وتتمتع بصلاحيات واختصاصات أكبر نسبيا من مثلتها في الدول الديمقراطية التي لا تقبل بسهولة التنازل عن السلطة هذا ما يؤدي إلى تقليص دور المجالس المحلية.

إن مسألة عدم الإستقرار السياسي للدولة يؤدي بالدولة إلى إعادة العمل على إستقرارها وذلك بإدخال تغييرات عديدة بما فيها على المستويات المحلية هذا من شأنه إضعاف عملية البناء المحلي أما إذا كان سير الوظيفة المحلية يتماشى مع الإستقرار السياسي للدولة فإن ذلك يمنح الفرصة للوحدات المحلية لتمتع بالمزيد من السلطات والإختصاصات.²

المطلب الثاني : الجماعات المحلية

- الفرع الأول: تعريف مصطلح محلي:

إن مفهوم مصطلح محلي يرتكز على مفهوم الأقاليم والذي يقوم على عدة عنصر منها:
-العنصر الجغرافي ويقصد به أي مدينة أو منطقة محددة جغرافيا .
-عنصر الهوية أو الإلتواء و الذي في غالب الأحيان يتناقض مع العنصر الجغرافي.
-وجود المجال المناسب تتداخل فيه مجموعة من العوامل والعناصر المتكاملة.
-العنصر الإداري من خلل التقسيم الإداري الذي تقرره الدولة حيث قد يكون غير متوازن لأنه قائم على مجموعة من الإعتبارات غير موضوعية في غالب الأحيان منها (الإعتبارات السياسية، الجهوية والدينية....).

-سمير عبد الوهاب، المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع: دراسة لبرنامج الشروق، في سلوى الشعراوي
1-جمعة، إدارة شؤون الدولة و المجتمع، القاهرة: مركز الدراسات و الإستشارات الإدارية العامة، 2007، ص 29.
2-المرجع ذاته، ص 58.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

من خلال هذه العناصر بإستطاعتنا أن نحدد تعريفا لمصطلح محلي هي إذا تلك الفضاءات التي توجد بها رابطة إجتماعية مكثفة،تسمح بالتعايش المشترك بين أفرادها بما يكفل إعداد مخططات جماعية لتحقيق التنمية في تلك الفضاءات .¹

-الفرع الثاني:تعريف الجماعات المحلية

الجماعات المحلية من الأساليب الإدارية لتسير الأقاليم المحلية،أي السماح للمنتخبين المحليين بتسيير شؤون الإقليم المحلي بالإضافة إلى مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم عن طريق إختيار ممثلهم وتفاعلهم مع السلطات المحلية في تسيير الشأن المحلي. هذا ضمن أسلوب الإداري المركزي الذي من خلاله تتسحب الدولة تدريجيا من مجالات محددة لصالح الجماعات المحلية ما يعطيها كفاءة تسيير شؤونها المحلية.

هناك عدة اتجاهات تعرف الجماعات المحلية حسب مفهومها كذلك على حسب نظرتها لدرجة إستقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية فهناك من عرفها بأنها حكم السكان المحليين أنفسهم يقيمون من بينهم ممثلين يقومون على مصالحهم و يدعمون شؤونهم.²

وهناك من يعرفها بأنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة هيئة محلية تمثل الإدارة العامة على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون.³

من بعد هذه التعاريف يمكن تعريف الجماعات المحلية على أنها وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة،لها إستقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية تعطيها القدرة على تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها مع إبقاء حق الرقابة لسلطة المركزية.

للجماعات المحلية أهمية بالغة من خلال المزايا التي تتمتع بها فهي:

-أولا : تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي عن طريق إشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة.

-ثانيا : مساعدة في تقليل من مهام الدولة نتيجة لتنوع نشاط الدولة فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في المهام المنوطة بها.

¹ -نبيل السماطولي،علم إجتماع التنمية:دراسة في إجتماعات العالم الثالث،لبنان: دار النهضة،1991،ص53.
- محمد كامل البطريق، منهج خدمة المجتمع (نشأته وتطوره و أساليبه وخطواته و مبادئه ومنظماته)،مصر:مكتبة القاهرة الحديثة(د،س،ن)،ص394.
-مسعود شيهوب،أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية،1986،ص194.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-ثالث : نتيجة لتفاوت مابين أجزاء الإقليم من ناحية الجغرافية والإختلاف من حيث عدد السكان هذا ما فرض ضرورة الإستعانة بالإدارة المحلية لتسيير شؤون الإقليم .

-الفرع الثالث: تعريف الإدارة المحلية

عرفت الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الإستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من إختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية.¹ من هذا التعريف نلاحظ إبرازه لهدف مهم لنظام الإدارة المحلية المتمثل في تنمية المجتمعات المحلية. لقد تعددت التعاريف التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية بتعدد وجهات نظر الباحثين إليها فهي عند الكاتب الفرنسي waline : " نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى المجالس المنتخبة بحرية من المعنين " .² أما جون شارك فقد عرفها بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهتم سكان منطقة معينة،بالإضافة إلى الأمور التي يرى البرلمان أنها من الملائم أن تديرها السلطات المحلية المنتخبة تكمل الحكومة المركزية³،من الملاحظ على هذا التعريف أنه أضاف صفة الإنتخاب لممثلي هيئاتها. من هذه التعريفات نستنتج أن الإدارة المحلية تعد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري،يقصد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد إليها تحت رقابة هذه السلطة.⁴

-الفرع الرابع: خصائص وأهداف الجماعات المحلية

أولا الخصائص

1- الإستقلال الإداري

نقصد بالاستقلال لإداري إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات بشكل الذي يسمح بتوزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية مع الإبقاء على الرقابة من طرف الحكومة المركزية وتتحقق الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية من خلال :

-وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية تكون مسؤولة على الاهتمام باحتياجات سكان الإقليم.⁵

¹-خالد ممدوح، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية،2009،ص 270.

²-عبد الرزاق الشخلي،المرجع السابق الذكر، ص 19.

³-خالد ممدوح، المرجع السابق الذكر،ص 267.

⁴-محمد وليد العبادي،الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، عمان:مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1998،ص 03.

⁵-محمد الصغير بعلي،القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، عناية:دار العلوم لنشر التوزيع،2002،ص63.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلال القانوني بتالي الحق القيام بمختلف الأنشطة وتوزيع الوظائف الإدارية.¹

-تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب حيث لابد الأخذ بأسلوب الانتخاب لتشكيل هذه المجالس لتحقيق البعد السياسي لها وذلك بضمان الديمقراطية المحلية من خلال السماح للمواطنين أن ينتخبوا من يمثلهم على المستوى المحلي إلى جانب تحقيق الأهداف الإدارية وتقديم الخدمات للمواطنين .
إن هذه الاستقلالية سمحت ب:

-التقليل من أعباء الإدارة المركزية بالنظر إلى كثرة الوظائف المنوطة بها على مستوى الدولة أو خارجيا .
-إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية بشكل أسرع مما يضمن تجنب التباطئ الذي يمكن أن تتعرض له .

-ضمان الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطنين في تسير الشؤون المحلية.²

2- الاستقلالية المالية

أن تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية يعد بمثابة نتيجة حتمية لتمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري يعني هذا توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها.³

إن هذه الخاصية تعطي الجماعات المحلية حق تملك للأموال الخاصة قصد إشباع حاجيات المواطنين،بهذه الإستقلالية يسمح للجماعات المحلية بإدارة ميزانيتها بحرية وهذا في حدود ما تمليه عليها السياسة الإقتصادية لدولة لتفادي التأثير على مسار النمو الإقتصادي لدولة.⁴

إن ميزانية الجماعات المحلية تخضع لقوانين تضعها السلطة المركزية تهدف لضمان التوازن الفعلي لميزانيتها العامة.

¹-المرجع ذاته، ص16.

- نور الدين يوسف، "الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر دراسة تقييميه للفترة 2000 – 2008 دراسة حالة ولاية البويرة"،مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية،كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية،جامعة أحمد بوقرة – بومرداس،-2009،ص 6.

³عمار عوابدي،مبدأ الديمقراطية الإدارية،الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية،1981،ص ص 246 -247

⁴-لخضر مرغاد، "مجلة العلوم الإنسانية،بسكرة:جامعة محمد خيضر:العدد السابع،2005،ص 2.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-الفرع الخامس:أهداف الجماعات المحلية : أن قيام الجماعات المحلية جاء لتحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل في:

1- الأهداف السياسية : تتمثل الأهداف السياسية للجماعات المحلية في :

-تكريس التعددية السياسية وذلك بتوزيع السلطة في الدولة بين الجماعات المحلية والمصالح المتنوعة بينما تكون وظيفه الدولة في هذا الإطار التنسيق وإيجاد الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسة،والمجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية إختصاصاتها وسلطتها. إن التعددية في صنع القرارات تسمح للوحدات المحلية المتمتع بنفوذ قوي بالمشاركة في صنع مختلف السياسات¹.

-الديمقراطية من الأهداف الأساسية للجماعات المحلية،فهي تعكس حرية المجتمعات المحلية في إنتخاب مجالسها المحلية وهذا ما سعدا على تحقيق ما يلي:

إهتمام المواطنين بالشؤون العامة وزيادة ثقتهم بالحكومة المركزية.

إزدياد شعور المواطنين بحقوقهم الوطنية وواجبهم القومية².

منح الفرصة للممثلين المحليين في شغل مناصب عليا في المجالين التشريعي والتنفيذي على المستوى الوطني³.

تحقيق التنمية السياسية عن طريق رفع الحس السياسي لدى المواطنين وما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي وبالتالي تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

2- الأهداف الإدارية

أن منح الجماعات المحلية سلطة اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يضمن لها الدقة والسرعة والكفاءة في الإستجابة لمتطلبات وحاجيات السكان المحليين مما ينتج عنه تحسين الخدمات العامة المقدمة لسكان،ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية فيما يلي:

- التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية .

- النهوض بمستوى الخدمات وأدائها في المجتمعات المحلية.

¹ - خالد ممدوح، المرجع سابق الذكر، ص ص 273 - 274.

² - عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق الذكر،ص33.

³ - أحمد بلجيلالي، "إشكالية عجز البلديات"، مذكرة ماجستير، قسم تسير المالية العامة،كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير،جامعة أوبوكر بلقايد -تلمسان-، 2010،ص20.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

- تحقيق الكفاءة الإدارية والتي غالبا ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، والقضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية.

خلق جو من المنافسة بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض.

-3 الأهداف الاجتماعية:

يسمح نظام الجماعات المحلية بتحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية منها:
تلبية رغبات السكان المحليين بما يتوافق مع ظروفهم وأولوياتهم.

وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية إجتماعية ناحية المواطنين ما يسمح بزيادة المستوى الإقتصادي والإجتماعي لهم عن طريق رفع مستوى الصحة والتعليم والحصول على الخدمات المحلية بيسر وسهولة.¹

-الفرع السادس: مقومات نظام الجماعات المحلية

من خلال هذا التنظيم يقوم تقسيم الدولة إلى مجموعة أقاليم محلية ذلك وفقا لمقومات أساسية متمثلة في:

1- التقسيم الإداري لإقليم الدولة

يتوقف نوعه على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة ذلك وفقا لمجموعة من العوامل أهمها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية أي مدى قدرتها للحصول على موارد المالية ذاتية لأجل تغطية جزء الأكبر من نفقاتها بإعتماد على أساليب مختلفة منها الأسلوب الكمي الذي وفقه تقسم الدولة إلى أقاليم متساوية المساحة أو الأسلوب الوظيفي الذي تقسم وفقه إلى وحدات تؤدي نفس الوظيفة، كما هناك أسلوب الطبيعي الذي يقسمها على أساس وحدات ريفية أو حضرية.²

2- مجالس محلية منتخبة

يعد الإنتخاب شرط أساسيا في تكوينها أو في تكوين غالبيتها وهي تمثل الإرادة العامة لمواطني الإقليم المحلي، ويتم إنتخابها بشكل مباشر وما يدعم إستقلالها عن الحكومة المركزية لأن كذلك التنمية المحلية سواء كانت إقتصادية أو إجتماعية تقوم أساسا على المشاركة الشعبية في التخطيط والإدارة والتنفيذ.

¹ - المرجع ذاته، ص 21.

² -يسمة عوامي، "دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلديات تبسة"، مذكرة ماجستير في العلوم التجارية - تخصص مالية-، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، 2003، ص 6.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

3-التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية

أي تكون لها ذمة مالية منفصلة عن الذمة المالية لدولة هذا ما يعطيها حق التصرف في أموالها، إلا أن هذه الأموال لا تكفيها للقيام بكل واجبتها لذلك وجب تدخل الدولة عن طريق الإعانات المحدودة هذا لأجل إخضاعها لرقابة المركزية .

4-رقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية

5-المشاركة الشعبية عن طريق إشراك المواطنين مع الهيئات الإدارية في تحديد إحتياجات وألويات المجتمع .

6-التخطيط وضرورة التكامل بين أجهزة التخطيط.

7- توفير العنصر البشري إذ يعتبر من المقومات الأساسية لقيام الجماعات المحلية فهو العنصر الذي يديرها وفي نفس الوقت هو الهدف الذي تسعى إلى إرضائه و تلبية متطلباته.¹

المطلب الثالث: الجماعات المحلية و نظام اللامركزية إدارية في الجزائر

عرف مسار الجماعات المحلية في الجزائر تطورات مختلفة وذلك وفقا لفترات متعاقبة منذ الإستقلال إلى غاية صدور قانون الولاية الجديد في سنة 2012، هذا إرتباطا مع طبيعة النظام المعتمد من قبل الحكومة المركزية.

سنتناول دراسة الجماعات المحلية في الجزائر واعتمادها على نظام اللامركزية إدارية في تسييرها وفقا لمراحل تطور النظام السياسي في الجزائر أي في الفترتين الإشتراكية من 1962 إلى غاية سنة 1990 تاريخ صدور قانون البلدية الجديد، ثم الفترة الثانية والتي واكبت مرحلة التعددية السياسية والفترة الثالثة في ظل القوانين الجديدة للبلدية والولاية.

¹ -المرجع ذاته،ص، ص 8 - 10.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-الفرع الأول: الفترة الأولى من 1962 إلى 1990

منذ الاستقلال ونتيجة لإفلاس النظام الموروث عن المستعمر الفرنسي وذلك رغم الإصلاحات التي أدخلت عليه،برزت اللامركزية الإقليمية كأولوية عن طريق الإهتمام بإرساء نظام لها منذ الإستقلال هذا نتيجة لعدة أسباب جغرافية،تاريخية،اقتصادية وسياسية.

غداة الاستقلال ورثت الجزائر تنظيم إداري محلي على حسب المستويات التالية:

-مستوى الدوائر والتي بلغ عددها إلى غاية الإستقلال 91 دائرة ولم تعتبر بأنها مجموعة إقليمية،حيث لم تمنح لها الشخصية المعنوية ولا الإستقلال المالي بل كانت مجرد تقسيم إداري داخل المحافظة يرأسها موظف سامي ويكون له الدور الإستشاري فقط.¹

-مستوى المحافظات بلغ عددها 15 محافظة والمحافظ كان يمثل الجهاز التنفيذي كان يمارس وظائفه تحت سلطة ما كان يسمى المحافظ المفتش العام الجهوي،مع إستعانتة بالمجلس العام بمساعدته من قبل لجنة على مستوى المحافظة.

- مستوى النواحي : تمثلت في ثلاث نواحي (الجزائر العاصمة،قسنطينة،وهران) يدير كل واحدة منها محافظ مفتش عام جهوي وذلك بمساعدة المجلس الجهوي لكل ناحية،ولا يمنح الشخصية المعنوية والقانونية لها بل تعد تقسم إداري فقط.

-مستوى البلديات : بلغ عددها 1578 بلدية وأعتبرت بأنها مجموعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

هذا الواقع الذي كان موروث من المستعمر الفرنسي لم يكن يتماشى مع الواقع الوطني الجديد الناتج عن الإستقلال من ناحية،وناحية ثانية وكننتيجة لمغادرة الأطارات الفرنسية ظهر شغور في المناصب الإدارية نتيجة لغياب الأطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير الشؤون المحلية والإقليمية،ضف إلى ذلك ظهور العجز في ميزانيات البلديات نتيجة لإنخفاض الموارد المالية وارتفاع حجم النفقات ذلك لتغطية المتطلبات الإجتماعية،لذا كان من الضروري الشروع في جملة من الإصلاحات على المستوى الإقليمي تمثلت في:

¹ناصر لباد،القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري،ط3، قالمة:مطبعة قالمة،2007،ض 182.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

على مستوى البلديات تم إصدار قانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963 حيث قام بإعادة تنظيمها بصفة محدودة وتم تخفيض عدد البلديات من 1578 إلى 676 بلدية¹، وبالنسبة للبلدية في دستور 1963 أعتبرت " البلدية القاعدة الأساسية للمجموعة الترابية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية " كما ورد في المادة 9 منه.²

- إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية في 1967:

تم إصدار قانون البلدية بأمر رقم 67-24 الصادر بتاريخ 18 جانفي 1967 ثم تبعتها مباشرة إنشاء قانون الولاية لإصدار الأمر 69-38 المؤرخ في 28 ماي 1969، والذي تضمن كذلك تحديد إنتخابات المجالس الشعبية الولائية، ثم بعدها إوكل مهام جديدة للولاية والبلدية، حيث تم منحهم صلاحيات واسعة رافقت هذه الإصلاحات إجراءات إصلاحية شملت ما يلي:

- وضع نظام مالي ومحاسبي جديد للولايات والبلديات بإدخال ميزانية جديدة.

-إنشاء الصندوق الجماعي للجماعات المحلية .

-خلق نظام لتوزيع العادل للأموال يمكن الجماعات المحلية الفقيرة أن تستفيد من موارد غير جبائية.

إن الهدف من هذه الإصلاحات كان محاولة تمكين الجماعات المحلية من الإستقلالية في المجال المالي ومنحها الوسائل المادية والبشرية ومسؤولية تطوير إقليمها.³

عرف مسار الجماعات المحلية في هذه الفترة عدة تعديلات مست مختلف المجالات حيث في سنة 1971 تم إستحداث 15 بلدية وتم رفع عدد الولاية من 16 ولاية إلى 31 ولاية و عدد الدوائر من 91 إلى 160 دائرة، أما دستور الجزائر الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الذي نص على أن الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، وأن البلدية هي مجموعة إقليمية

¹ - سعود شيهوب، " المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة "، مجلة حوليات ، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 05، 2002، ص75.
- عبد النور ناجي، " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)"، مجلة في دفاتر السياسة و القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة قاصدي مرياح ، ورقلة، الجزائر، العدد، 01 ماي 2009، ص 155.
² - ياقوت قديد ، " الإستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة ماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة ابن بكر العابد تلمسان، 2010/2011، ص 88.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

السياسية واجتماعية والثقافية القاعدية، كما نص أن إتخاذ أي تنظيم إقليمي وتقسيم إداري للبلاد من إختصاص القانون.¹

في هذه الفترة كانت آخر تقسيمات الإدارية سنة 1984 حيث تم تقسيم البلاد إلى 48 ولاية و583 دائرة مقسمة إلى 1541 بلدية.²

هذه الإصلاحات كان الهدف منها منح الإستقلالية للجماعات المحلية وتطبيق مبدأ اللامركزية إدارية الذي نص عليه صراحة في الميثاق الوطني في سنة 1976 كذلك تقرب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمات إلا أنه في الواقع كانت مجرد إصلاحات كمية لم تأخذ بعين الإعتبار التحولات والظروف الإجتماعية والإقتصادية لهذه الإقالم هذا ما يفسره وجود بلديات فقيرة لا يوجد لها مصادر لدخل إي منعدمة.

-الفرع الثاني: الفترة الثانية إصلاحات الجماعات المحلية سنة 1990

لقد جاءت هذه الإصلاحات في ظل ظروف جديدة على الساحة السياسية للجزائر كرسها دستور 1989 ومن أهمها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية السياسية أي الدخول في مرحلة التحول الديمقراطي بإعتبار المجالس البلدية قاعدات اللامركزية ومجال مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية وذلك بإعتماد على مبدأ التعددية السياسية واللامركزية إدارية ومبدأ الإنتخاب التعددي وتوافقا مع هذا الإصلاح جاء القانون البلدي رقم 08-90 و قانون الولاية رقم 09-90.³

تعد الولاية أكبر وحدة إدارية بعد الوزارة وتنظم كل ولاية مجموعة من الدوائر والبلديات مكونة من مناطق حضرية و ريفية، وتتمتع كل من البلدية والولاية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، حيث عرفت المادة الأولى من القانون رقم 09-90 عرفت بأنها "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي".⁴

¹ - ، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية اشعبية، دستور 1976 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، جريدة الرسمية، عدد: 94، بتاريخ 1976/11/24.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية اشعبية، القانون رقم 84-09 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، المؤرخ في 04 فيفري 1984 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 06.
² - عبد النور ناجي، المرجع السابق الذكر، ص 155.
³ - ، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 09-90 المتعلق بالولاية المؤرخ في 17 أفريل 1990، الجريدة الرسمية رقم 15 .
⁴

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

أما البلدية بموجب المادة 14 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 عرفت بأنها "الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي"¹

بينما أعتبرت الدائرة الوسيط الإداري بين البلديات والولاية لا تمثل هيئة أو جماعة محلية إدارية بل هي فرع إداري تابع للولاية ورئيس الدائرة يعين بواسطة مرسوم الهدف منها تقريب الإدارة من المواطن ومساعدة الولاية في القيام بوظائفها.²

تعد الولاية هيئة سياسية تسيّر من طرف ممثلين منتخبين من قبل المواطنين يمارسون أنشطتهم في المجلس الولائي له السلطة التقديرية تبعا للإختصاصات الموكلة له، إذا هي تعد جماعة إدارية وسياسية ذات صيغة اللامركزية غير أن الهدف منها تمثيل مصالح الحكومة المركزية فهي وحدة إدارية ترابية للدولة وهذا ما يؤكده طريقة تعيين الوالي إذ يعين من قبل رئيس الجمهورية وخاضع لإشراف وزير الداخلية.³

بالنسبة للبلدية أعتبرت الخلية الأساسية في تنظيم وتشكيل القاعدة النموذجية للهيكلة التنظيمي الإداري اللامركزي فاعترف لها بالشخصية المعنوية الذي يستدعي وجود كيان قانوني له أجهزته وذمته المالية أي الإستقلال المالي كذلك موارده البشرية ويتمتع بالأهلية القانونية للتقاضي ومجلس بلدي منتخب يرئسه رئيس المجلس البلدي ويكون منتخب من قبل المواطنين وليس معين من الحكومة المركزية.⁴

الفرع الثالث:الفترة الثالثة الجماعات المحلية في ظل القوانين الجديدة للبلدية والولاية.

قصد ترقية دور المجالس المحلية بصفقتها الفاعل الأول في تحسين والرفع من قيمة البرامج التنموية ونتيجة لتطورات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي عرفتها الدولة الجزائرية،باشرت هذه الأخيرة في أحداث إصلاحات في مختلف المجالات بما فيها مستوى الجماعات المحلية،كان من الضروري إعادة النظر في منظومتها القانونية حتى تكون تتماشى مع متطلبات الجديدة وتكون أكثر ديمقراطية بإدخال مفهوم الديمقراطية التشاركية عليها.

¹-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المتعلق بقانون البلدية المؤرخ في 07 أفريل 1990.

²- ناصر لباد، المرجع السابق ذكر ، ص 237.

³- لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 18.

⁴-محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر، ص 32.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

ولذلك جاء إصلاحها على فترتين الأولى بإصدار قانون البلدي الجديد رقم 11-10 ثم قانون الولاية الجديد رقم 12-07.

-أولا البلدية

لقد كان تطبيق قانون 90-08 مصحوبا بمجموعة من النقائص نتيجة لعجزه عن إزالة التوترات وفشله فحل النزاعات والإختلالات والمشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية بالإضافة إلى أن أحكامه لا تتماشى مع التحولات والتعديلات التي تواجهها الجماعات المحلية والمتعلقة بالعصرنة الشاملة التي تستدعي إستجابات فورية.

-إن الهدف من القانون الجديد هو تحقيق التوازنات الضرورية لتأسيس تسيير منسجم للبلدية نتيجة لمحدودية المنظومة القانونية السابقة التي نتج عنها بروز جماعات ومصالح تحاول الإستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق التحالفات على حسب المنطق الحزبي هذا ما كان له نتائجه على إستقرار البلديات وبالأخص رئيس البلدية والتي ينجم عنها سحب الثقة منه وكذا وجود حالات من الإنسداد.¹

تعريف البلدية في قانون 11-10

عرفت البلدية وفقا لهذا القانون بأنها "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون".²

بينما تم التأكيد على مبدأ اللامركزية في المادة 02 من القانون حيث نصت على " أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".³

من هاتين المادتين نستنتج أن البلدية هي الجماعة إقليمية محلية قاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتمثل الإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية إي الممارسة الصحيحة لمفهوم المواطنة بالإضافة إلى أنها المجال المفتوح لممارسة الديمقراطية المحلية التشاركية.

- عيبر غمري، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010-2011 ص ص 97-98.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 03/07/2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37.

³- المرجع ذاته.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-لقد أقر هذا القانون على مبدأ حرية المجالس الشعبية البلدية المنتخبة في المبادرة التي تمكن من تحقيق مداخل للبلديات ومنحها حق التصرف في ميزانيتها ومخططات التنمية المحلية بما فيه تعزيز دورها في الإختيارات التنموية المحلية من خلال تقديم رأيها وموافقتها من عدمها على المشاريع التي تقام على إقليم البلديات هذا ما يضمن استمرارية وفعالية المرفق العام المحلي .

هذا من جهة من جهة ثانية تتعارض هذه الصلاحيات الممنوحة مع شروط الإعانات الممنوحة من قبل الدولة بحيث تكون مشروطة ولا يحق للبلدية استثمارها وفقا لرغباتها هذا بالأخذ بعين الاعتبار نسبة هذه الإعانات في ميزانية البلديات.

-لقد حمل هذا القانون حولا لمشاكل التسيير في البلديات حيث تفرض أحكامه ضرورة إشراك المواطن في اتخاذ القرارات من خلال السماح له لحضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية،وتفعيل من دور لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لأجل نقل إنشغالات المواطنين .

- أن قانون البلدية الجديد منح هذه الأخيرة القدرة على إنشاء المؤسسات بمعايير اقتصادية في مختلف المجالات والقطاعات الفلاحية والصناعية والخدماتية هذا وفقا لقدرات كل بلدية وعلى حسب طبيعتها وموقعها الجغرافي مما يسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات،بتالي تمكينها من تغطية جزء من التزامتها الاجتماعية وكذلك المشاركة حقيقية في تحقيق التنمية المحلية وبالتالي المساهمة في التنمية الوطنية.

ثانيا الولاية

نتيجة لظروف وعوامل متعددة أثرت في الهيئات المحلية والمؤسسة الولائية بصفة خاصة بالإضافة للإختلالات الموجودة في النظام الولائي وجب إعادة إصلاح هذا النظام وترشيده لصالح المواطن والدولة وذلك في ظل الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية المستجدة لذا وجب تكيف قانون الولاية وفقا لهذه الظروف خصوصا بعد صدور قانون البلدية الجديد رقم 11-10 فجاء بعده مباشرة قانون الولاية الجديد رقم 12-07 .

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

لقد كان نتيجة حتمية لتآكل المنظومة القانونية الخاصة بالولاية لسنة 1969- 1990 و بروز العديد من الثغرات والنقائص بهما كما كان للعشرية السوداء التي مرت بها الجزائر تأثيراتها السلبية على نظام المؤسسة الولائية من ناحية الهيكل والموارد البشرية والمادية¹.

- إن قانون الولاية الجديد أسس لبناء نظام اللامركزي في الجزائر وكان بمثابة ترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة وجهود الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية وترشيد القرار على المستوى المحلي والهدف منه تمكين الولاية من القيام بدورها في مجالات التنمية المحلية باعتبارها فضاء للتضامن والتنسيق الوطني بشكل يكون مكملا للبلدية ويقدم خدمة عمومية جواريه.

-التعريف بقانون الولاية الجديد

ورد القانون في خمسة أبواب الأول خص بتنظيم الولاية والثاني حدد سير المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته والقانون الأساسي للمنتخب وحل وتجديد المجلس الشعبي الولائي ونظام المداولات وصلاحيات الولاية، أما الباب الثالث فتم تخصيصه للوالي وسلطاته وقراراته وبالبايب الرابع جاء فيه إدارة الولاية وتنظيمها ومسئولياتها وأملاكها إما في الباب الخامس فتم مناقلة ميزانية الولاية وضبطها ومرافقة وتطهير الحسابات.

لقد جاء هذا القانون لتكيف الولاية وتحديد دورها في إطار ممارسة السيادة الوطنية لتكريس وحدة الدولة وجعلها مكانا لتنسيق النشاط القطاعي المشترك والموحد للمبادرة المحلية².

-تعريف الولاية في قانون 07-12

جاء في نص المادة الأولى منه اعتبارها جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة و هي أيضا هيئات إدارية غير ممرضة للدولة تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية والتضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

¹ - رسالة مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر: العدد 26، نوفمبر 2005، ص 11-12.

² - عيبر غمري، المرجع السابق الذكر، ص 271.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-إن الولاية وفقا لهذا القانون تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية بالإضافة إلى حماية البيئة وتحسين وترقية الإطار المعيشي للمواطن.

-للولاية الحق بالتدخل في كل مجالات والاختصاصات المخولة لها بموجب القانون .

-إن الولاية تتكون من هئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي،الأول منتخب و الثاني معين¹.

- لقد تم منح المجلس الشعبي الولائي وفقا لهذا القانون اختصاصات واسعة من شأنها تعزيز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم هذه الصلاحيات شملت مختلف المجالات منها الصحة العمومية السياحة، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل ... هذا في مجال الشؤون العامة.

- بالنسبة لمجالات التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية يقوم المجلس بإعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الإقتصادي تحدد فيه الأهداف وتبين فيه الوسائل المسخرة لتحقيقها بالإضافة لمختلف البرامج التنموية التابعة للبلديات الولاية، كما توكل له مهمة المبادرة بالأعمال ذات العلاقة بالأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها.

- كما له اختصاصات في مجالات أخرى متنوعة الفلاحة والري والسكن ... وغيرها من الاختصاصات.

كذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي إختصاصات واسعة منها اقتراح الجان الدائمة، اختيار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة.

بالنسبة للوالي هو يتمتع باختصاصات ووضعية قانونية مركبة و متميزة ، هو ممثل لسلطة المركزية بالولاية ويمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، هو الذي يقوم بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وفي نفس الوقت هو الرئيس الإداري للولاية إذ يمثل الولاية في مختلف التظاهرات والإعمال الإدارية والمدنية ويتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها أملاك الولاية ويقوم بإعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها وغيرها من الصلاحيات الواسعة.²

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 07-12 ، المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21-03-2012.
² - المرجع ذاته.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

من خلال تفحصنا لصلاحيات الوالي والمجلس الشعبي الولائي تبين أن الوالي يتمتع بصلاحيات واسعة على حساب المجلس الشعبي الولائي وبالخصوص من الناحية المالية بحيث هو المسؤول على إعداد الميزانية وباعتباره معين وليس منتخب وممثل للحكومة المركزية تعد هذه الصلاحية من بين الصلاحيات المتناقضة مع مبادئ اللامركزية إدارية والإقليمية المعتمدة في الجزائر وكذلك لسلطته الرقابية على أعمال المجلس الشعبي الولائي وإدارته لأمالك الولاية أي إنفراده بالسلطة على مستوى الولاية.

المبحث الثاني : ماهية الأملاك الوطنية

تعد الملكية الخاصة حق مشروع لكل فرد هذا منذ ظهور الإنسانية ولطالما حظيت بأهمية بالغة من قبل الفرد العادي وكذلك الباحثين،تطور مفهومها عبر الزمن بحيث بعد ما كانت الملكية خاصة بالأفراد أصبحت توجد كذلك ملكيات خاصة بالدولة وتطورت مفاهيم وأقسام الملكيات الخاصة بالدول في ظل ما أصبح يعرف بالأملاك الوطنية.

المطلب الأول:ظهور الأملاك الوطنية ومدلولها

يعود ظهور الملكية الوطنية إلى فرنسا في القرن الثامن عشر بحيث ظهرت تحت اسم الدوميين،بحيث لم يكن يعرف إلا ملكية الملك هذا ما تأكده المقولة الشهيرة للملك لويس الرابع عشر "أنا الدولة"¹.

بعد الثورة الفرنسية والقضاء على النظام الملكي في سنة 1790 تم إعلان القانون الدوميين وأستعمل في هذا القانون عبارة ملكية الأمة لكن تم استبدالها بعبارة ملكية الدولة في سنة 1807.

بعد هذه المرحلة بدأ اهتمام بدراسة املاك الدولة أو ما عرف في فرنسا بالدوميين حيث تم العمل على تبين أقسامه وأنواعه ما بين الدوميين العام والدوميين الخاص.

-لقد أختلف الباحثين في تحديد تعريف شامل لملكية الدولة هذا ما نتج عنه وجود عدة توجهات في تعريفها وفق معيار معين لكل توجه وانتقت هذه التوجهات على التفرقة ما بين الدوميين العام والدوميين الخاص.

إن هذه التفرقة ما بين الدوميين العام والدوميين الخاص لم تتم إلا في القرن التاسع عشر عن طريق الباحث الفرنسي برودون،حيث عرف الدوميين العام بأنه الأموال المخصصة لاستعمال الجميع من ضمن ما يعود لدولة من ممتلكات.²

- محمد معمر قوادري، "تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري"،مجلة الأكاديمية للدراسات الإجتماعية و الإنسانية: ¹ العدد5،تاريخ2011، ص 24.
²-المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

بظهور قانون الملكية في الجزائر عام 1851 تم التمييز الرسمي ما بين الدومين العام ودومين الدولة الذي أصبح يطلق عليه فيما بعد بالدومين الخاص، تكمن جوهر التفرقة فيما بينهما وفقا لكل توجهها في مايلي:

-التوجه الطبيعي الذي إعتد على طبيعة المال من أجل تحديد ملكيته إن كان عاما أو خاصا، فإذا كان المال غير قابل للملكية الخاصة ويستعمله الجمهور بصفة مباشرة فهو يعد مال عاما ومن أهم رواد هذا الاتجاه ديكروك الذي أضاف على هذين الشرطين أن يكون المال عفاراً لا منقولاً ويرتبط بالذي إعتد على الاستدلال العقلي في تحديد والتمييز المال سواء كان عاما أو خاصا.¹

تمثلت أهم الانتقادات التي وجهت لهذا التوجه في كونه ضيق من نطاق المال العام بحيث يوجد أموال لا تخصص لانفعاك الجمهور وتعد من بين الأموال العامة.

أما الإتجاه الثاني هو التوجه التخصيصي فاتفقوا على وضع التخصيص كمعيار لتمييز وتحديد المال العام والخاص، جوهر هذا التمييز هو كون الأول يقوم على فكرة التخصيص للمصلحة العامة وهي تتمتع بنظام حماية شديد بينما الثانية تعد ملكية مدنية تخضع لأحكام القانون الخاص بشكل عام أي نفس الشروط والأحكام التي تخضع لها الملكية المدنية مع إضافة بعض القيود التي تتطلبها طبيعة الدولة.²

إن هذا التوجه وسع من نطاق أملاك الدولة العامة.

بالنسبة للإتجاه الثالث الذي هو عبارة عن آراء و توجهات للباحثين إبتعدوا عن فكرة التخصيص ورأى ألبرت أن الإدارة هي التي تحدده إلا أنه لم يحدد المعيار الذي تتبناه الإدارة في فتحديدها أما جانس و كلود رأو بالرجوع إلى إرادة المشرع حيث المشرع هو المسؤول على تحديد الأموال العامة والخاصة.

أن هذه التقسيمات بنيت على أساس تحديد طبيعة الأموال في التوجه الأول وهو يتعارض مع فكرة وحقيقة موجودة متمثلة في إمكانية تملك الأفراد لمثل هذه الأموال كما هو الحال في فرنسا مثلا بحيث يحق للأشخاص تملك الأنهار لذلك حلت هذه المشكلة من قبل التوجه الثاني بإدخال فكرة التخصيص إلا أنه يوجد أموال ليست مخصصة للجميع وفي نفس الوقت غير قابلة لتمام الخاص بل تنتمي للدومين

¹خوفل علي عبد الله صفي الدليمي، الحماية الجزائرية للمال العام، الجزائر: دار هومة للنشر و التوزيع، 2005، ص ص 102 104.
²- المرجع ذاته، ص ص 106 108.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

العام فجيئ بالتخصيص بهذا تم التوسيع في مفهوم الدومين العام ليبقى الدومين الخاص متعلقا بالأمالك التي تجني الجماعات العمومية من إستغلالها عائدات مالية كالأراضي والمباني المؤجرة مثلا.

أن هذه التفرقة فرضت وجود نظامين قانونيين مستقلين لكل فئة من الاثنين،ألا أن هذين التشريعين لم يحددا طبيعة هذه الاملاك وتحديدا لهذه أسباب تم مراجعة القانون المدني الفرنسي وتحديد تعريف دقيق للدومين العام جاء فيه بأنه مجموع الأموال الجماعات العمومية والمؤسسات العمومية التي إما أن تكون موضوعة للخدمة المباشرة للجمهور المستعمل،أو المخصص للمرفق العام بسبب طبيعتها أو بسبب التعديلات الخاصة والمهياة حصريا أو أساسيا للهدف الخاص بهذا المرفق.¹

-تصنيف أملاك الدولة

إمتلك الدولة والجماعات المحلية هذه الاملاك سواء كانت عامة أو خاصة نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية ويتم استعمالها إما لتلبية الحاجات الخاصة أو تضعها تحت تصرف الجمهور .

على هذه الاعتبارات وجدت عدة تصنيفات لأمالك الدولة فهناك من صنفها وفقا للشخص العام المالك للمال،الدولة- الولاية- البلدية،من صنفها على أساس نوع المال بري- جوي- بحري...و ذهب البعض إلى تقسيمها وفقا لأغراض التي أعدت لها سواء كانت تستعمل استعمال جماهيري مباشر أو غير مباشر أو كذلك على حسب طبيعتها أما طبيعية أو اصطناعية.²

المطلب الثاني:مفهوم الاملاك الوطنية في الجزائر و تطورها

عرفت الجزائر قانونيين للأمالك الوطنية كان الأول في سنة 1984 والملاحظة الأولى التي يمكن ملاحظتها هي أنه جاء متأخرا بالنظر إلى التاريخ الاستقلال أي منذ سنة 1962 إلى 1984 لم يكن هناك قانون عام لتحديد الاملاك الوطنية وإدارتها لكن بالمقابل وجدت مجموعة من القوانين الفرعية المتخصصة ببعض الاملاك هذا ما سندرسه في المرحلة الأولى التي سبقت قانون الاملاك الوطنية ثم المرحلة الثانية المتمثلة في دراسة قانون 84-16 والذي يعتبر أول قانون للأمالك الوطنية،أن هذا القانون

¹ Andre Laubadere ,Domanialité publique,propiete administrative et affectation, R D P , 1050 , P 5.
²نوفل علي عبد الله صفى الدليمي،المرجع السابق الذكر ، ص93.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

إستمر العمل به إلى غاية 1990 حيث تم إلغائه بإصدار قانون جديد هو قانون رقم 90-30 ممثلا بذلك المرحلة الثالثة لتطور الأملاك الوطنية في الجزائر .

- الفرع الأول: الأملاك الوطنية في الفترة الممتدة ما بين 1962-1984.

إبان الاحتلال الفرنسي للجزائر كانت القوانين الفرنسية هي المطبقة على الأراضي الجزائرية هذا في ما يخص قوانين الدومين أي الأملاك الوطنية بنوعها الدومين العام والدومين الخاص، بعد الاستقلال بسبب الفراغ المؤسستي وعدم وجود برلمان وطني نتيجة لهذه الأسباب تم الإعلان على أمر رقم 31-12-سنة 1962 الذي ينص على مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية ما لم تمس بالسيادة الوطنية وفي الوقت ذاته تم الاعتماد وتبني النهج الاشتراكي هذا ما توجب العدول والتحول عما كان ساريا و معمول به تماشيا مع متطلبات النهج الاشتراكي بإصدار جملة من القوانين في مختلف القطاعات التي تشكل الأملاك الوطنية في ظل عدم وجود قانون جامع خاص بتنظيم الأملاك الوطنية.¹

لقد تم إصدار مجموعة من القوانين التنظيمية لمختلف القطاعات المشكلة للأملاك الوطنية من بين هذه القوانين وأهمها:

-الأمر الخاص بالأملاك الوطنية البحرية الذي تم إصداره في تاريخ 1965/12/06 يعد من أهم القوانين الصادرة في مجال الأملاك الوطنية هذا لما تحضيه الأملاك البحرية من أهمية بالغة إستراتيجية وسياسية حيث تعد رمز من رموز السيادة الوطنية وأداة لحمايتها في نفس الوقت، كذلك الأمر بالنسبة للأملاك المتروكة من قبل الفرنسيين والمعروفة بالأملاك الشاغرة تم إصدار الأمر بتاريخ 1962/08/06 الذي أقر بأيلولة هذه الأملاك للدولة الجزائرية كذلك مجموعة من الأوامر الأخرى جاءت على النحو التالي:

-الأمر رقم 70-11 المؤرخ في 1970/01/22 الخاص بممتلكات مؤسسات الدولة .

- الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 1971/11/08 المتعلق بالثورة الزراعية.

¹-محمد معمر قوادي، المرجع السابق الذكر، ص 25.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

تكريسا للنهج الاشتراكي تم إصدار الأمر رقم 71-74 و المؤرخ في 16/11/1971 الذي أكد على التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

كما كان هناك قانون خاص بالرعي في سنة 1975 وآخر خاص بالمياه في سنة 1983 أما الأمر الأخير في هذه المرحلة كان ما تعلق بتنظيم الغابات بحيث تم إصدار قانون رقم 84-12 المؤرخ في 23/06/1984 الذي تضمن النظام العام للغابات .

بالنظر في هذه النصوص نجدها تقع في مجملها بما يعرف بالأمالك الوطنية وكيفية اكتسابها الصبغة الوطنية كما أنها بينت مجمل الخصائص التي تميزت بها الأملاك الوطنية والمتمثلة في:

-عدم قابليتها للتملك والحجز والتقادم إي أنه غير مسموح التصرف بها ولا يجوز للأفراد تملكها بمختلف الطرق بل تبقى ملكية وطنية .

-تبين طريقة تسييرها وإدارتها بشكل صريح وعلمي من خلال اصدار أمر بذلك تم الإعلان فيه على تسيير الاشتراكي لهذه الأملاك .

إن هذه النصوص القانونية التي نظمت معظم الأملاك الوطنية لم تميز ما بين الأملاك الوطنية العامة والخاصة بل اعتبرت كل الأملاك أملاك عامة لا يمكن التصرف فيها من قبل الدولة والجماعات المحلية الإقليمية وكذلك لم تقدم أي نص من هذه النصوص تعريف خاص بالأمالك الوطنية وتبينها بل جاء ذلك لاحقا في القانون المدني الجزائري في سنة 1975 من خلال إصدار الأمر رقم 75-58 الذي أقر في مادته 688 على أنه " تعتبر أموالا للدولة العقارات و المنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري أو لمؤسسة إشتراكية أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لتعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية"¹.

كما إعتبر الأملاك الشاغرة ملكا للدولة وكذلك الأراضي التي يطل عليها البحر أي السواحل ولا يجوز التعدي عليها كما اعتبر جميع موارد المياه ملكا للجماعة الوطنية.

¹-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 75-58 ، المتعلق بالقانون المدني، المرجع السابق الذكر.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

وفقا لهذا القانون تم تبين مجموعة من الأملاك التي تعود ملكيتها للدولة كما قام بتعريفها وتحديدها إلا أنه لم يتم تقسيمها.

-الفرع الثاني: الأملاك الوطنية من خلال قانون 16-84

تم إصدار هذا القانون في العهد الاشتراكي هذا ما انعكس على مفهومه للأملاك الوطنية على إعتبار أن مفهومها يتباين من دولة إلى دولة نتيجة لتأثر بالمبادئ والخيارات السياسية المنتهجة حيث يجب أن يتماشى مفهوم الأملاك الوطنية وفقا لهذه المبادئ، هذا ما تم تكريسه في هذا القانون بتكريس النهج الاشتراكي في تحديدها.

1- مفهوم الأملاك الوطنية في قانون 16-84

جاء تعريف الأملاك الوطنية في المادة الأولى من القانون كالتالي "تتكون الأملاك الوطنية من مجموع الممتلكات والوسائل التي تملكها المجموعة الوطنية والتي تحوزها الدولة ومجموعاتها المحلية في شكل ملكية الدولة طبقا للميثاق الوطني والدستور والتشريع الجاري به العمل الذي يحكم سير الدولة وتنظيم اقتصادها وتسيير ذمتها."¹

من خلال التمعن في هذا التعريف نلاحظ ما يلي:

عدم تحديد هوية المجموعة الوطنية التي نسب إليها ملكية الأملاك الوطنية ما إذا كانت عبارة عن أشخاص القانون العام الذي يتمتع بالشخصية القانونية والأخذ بعين الاعتبار ما يترتب عنها من تمتع بالذمة المالية أي استقلالية مالية هذا ما يتعارض مع النهج الاشتراكي المتعامل به أي تناقض في التسيير أم من جهة ثانية تعني الأمة أو الشعب على حد ما كان يؤخذ به في دستور 1976 الذي أقر في مادته 01/14 "تحدد ملكية الدولة بأنها الملكية المحوزة من طرف المجموعة الوطنية والتي تمثلها الدولة."²

هذا ما يعني وجود تطابق وتداخل بين المجموعة الوطنية والدولة .

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 16-84 المؤرخ في 30/06/1984، المتعلق بالأملاك الوطنية، جريدة الرسمية، العدد: 27¹، تاريخ 03/07/1984.
-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 76-97، المتعلق بإصدار الدستور، المرجع السابق الذكر.

2- أصناف الأملاك الوطنية في القانون رقم 84-16

وفقا لهذا القانون تم تقسيم الأملاك الوطنية إلى خمسة أقسام تمثلت في:

1- أملاك وطنية عامة

جاء في المادة 01/12 أنها تشمل على "الحقوق والممتلكات المنقولة والعقارية التي تستعمل من طرف الجميع والموضوعة تحت تصرف العامة المستعملة لها إما مباشرة أو بواسطة مرفق من المرافق العمومية شريطة أن تكون في هذه الحالة إما بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة ملائمة حصرا أو أساسا مع الهدف الخاص بهذا المرفق".¹

من خلال التمعن في هذا التعريف نلاحظ أنه أخذ بمعيار طبيعة الأملاك سواء كانت طبيعية أو صناعية في تحديده أملاك الوطنية العامة حيث أكد على وجود أملاك وطنية عامة طبيعية وصناعية .

2- أملاك وطنية اقتصادية

تم تحديد هذه الأملاك من خلال القانون الذي نص في مادته 17 على أن هناك أملاك وطنية اقتصادية وأقر بتبعيتها للمجموعة الوطنية هذه الأملاك تمثلت في الثروات الطبيعية ومجموع الممتلكات ووسائل الإنتاج والاستغلال سواء كانت تحمل طابع صناعي أو تجاري كذلك فلاحي وكانت متعلقة بالخدمات التي تملكها الدولة بالإضافة إلى الجماعات المحلية التابعة لها .

في الأصل الثروات الطبيعية تعد من بين الأملاك الوطنية العامة إلا أنه وفقا لهذا القانون أدمجت ضمن الأملاك الاقتصادية هذا ما يبين عدم وضع القانون على أسس علمية واضحة بل وضع على حسب توجهات سياسية مصلحة معينة حيث بحكم استغلال هذه الثروات يتطلب دفع الأتاوى أي مداخيل مالية مثلا في استغلال المياه السطحية والجوفية وكذلك الغابات والثروات الغابية هذا ما يتناقض مع النهج الاشتراكي آنذاك الذي وضع هذا القانون وفقا لمبادئه.

¹-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 84-16، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق الذكر.

3- أملاك وطنية مستخدمة

يقصد بها مجموع العقارات والمنقولات للجماعات المحلية والدولة التي يجب أن تكون غير مصنفة وغير مدرجة ضمن الأصناف الأخرى من الأملاك الوطنية وكذلك الحقوق الناتجة عن تجزئة حق الملكية الآيلة للدولة وجماعتها المحلية ولمصالحها ومؤسساتها العمومية ذات طابع الإداري، كما أن هناك أملاك مستخدمة خاصة بالجماعات المحلية متمثلة في الممتلكات المنجزة أو المكتسبة من أموالها الخاصة أو تلك المتنازل عنها أو الآيلة لها بمطلق الملكية بموجب القانون.

إن النظام القانوني لهذه الأملاك أي الأملاك المستخدمة أدرج فيها أملاك وطنية عامة من قبل المرافق العمومية مثل المباني والمؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية.

4- أملاك وطنية عسكرية

جاءت مجمولة في مادة واحدة من هذا القانون هي المادة 26 حيث جاء فيها "تتضمن الأملاك العسكرية وسائل الدفاع وملحقاتها وكذلك الممتلكات المنقولة منها وعقارية المخصصة لوزارة الدفاع الوطني في إطار الصلاحيات المخولة لها".¹

ما يمكن ملاحظته هو أنه بخلاف أنواع أو أقسام الأخرى من الأملاك الوطنية فإن الأملاك العسكرية تم تخصيصها لوزارة الدفاع الوطني بدل الدولة أو المجموعة الوطنية كما جاء في الأقسام الأخرى بالإضافة إلى نصه على أنها تسير بموجب قوانين خاصة بوزارة الدفاع الوطني مع وضعها وفقا للمبادئ العامة لهذا القانون والمتمثلة في :

-التسيير والاستغلال لصالح المجموعة الوطنية.

-جرد وحماية ومحافظة على هذه الأملاك.

-عدم قابلية هذه الأملاك للتصرف والحجز والتقادم.

-الاعتماد على الرقابة في تسييرها.

¹-المرجع ذاته.

5- أملاك وطنية خارجية

في إطار هذه الأملاك نميز بين نوعين منها،الأول متعلق بالمتلكات المخصصة للبعثات الدبلوماسية والمناصب القنصلية المعتمدة بالخارج وقد أخضعت من حيث النظام القانوني والتسيير والحماية للمعاهدات الدولية والقانون السائد في مكان إقامتها،أما الثاني فهو ما تعلق بالمتلكات والحقوق المنقولة والعقارية بمختلف أنواعها والتي توجد خارج التراب الوطني التي تعود ملكيتها للدولة أو المخصصة لتمثليات المؤسسات والمنشآت العمومية بالخارج هي كذلك تخضع للقانون السائد في مكان إقامتها¹.

من الملاحظ على هذه الأملاك أنها تخضع للقانون الأملاك الوطنية من خلال الملكية والتحديد فقط بينما في التسيير والإدارة وما شابهها ذلك تخضع للقوانين السارية في الدول الموجودة بها.

-الفرع الثالث: الأملاك الوطنية في ظل القانون 30/90 المؤرخ في : 1990/12/01 المعدل

والمتمم بالقانون 14/08 المؤرخ في : 2008/07/20

بصدور هذا القانون تم إلغاء القانون السابق أي قانون 84-16 كان هذا نتيجة حتمية بعد إلغاء دستور 1976 وإقرار التحول من النهج الاشتراكي نحو النهج الديمقراطي بوضع دستور جديد في سنة 1989.

لقد حمل هذا القانون تغييرات واضحة في تعريفه وتحديده للأملاك الوطنية هذا بالعودة للنظريات الحديثة المتخصصة بالدومين العام أو ما عرف في الجزائر بالأملاك الوطنية التي تم التمييز فيها ما بين أقسام و أصناف الدومين (الأملاك الوطنية) في شقيها الأملاك الوطنية عامة وأملاك وطنية خاصة.

كما ركز هذا القانون على كيفية تسيير وإدارة الأملاك العامة والخاصة وتحديد مكوناتها متماشيا مع ما نص عليه دستور 1989 الذي أقر بأن الأملاك الوطنية يحددها القانون وتتكون من أملاك وطنية عامة وخاصة².

¹-المرجع ذاته.

²-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم الرئاسي رقم 89-18،المرجع السابق الذكر.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-أولا: تعريف الأملاك الوطنية وفقا للقانون 90-30

لقد أعطى القانون تعريف محدد للأملاك الوطنية وجاء تعريفها كالآتي: "تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عامة أو خاصة.

و تتكون هذه الأملاك من :

-الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.

-الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.

-الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية.¹

من خلال هذا التعريف نلاحظ أنه صنف أملاك الدولة بإعتماد على معيارين أساسيين تمثل الأول في الإعتماد على معيار طبيعة المال، وفقا لهذا المعيار هناك أملاك عقارية، على حسب قانون العقار هو "كل شيء مستقر بحيز، وثابت فيه ولا يمكن نقله دون تلف فهو عقار وكل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول"² أما بالنسبة للأملاك العامة العقارية فعرفت في قانون التوجيه العقاري "الأملاك العقارية في مفهوم هذا القانون هي كل الأراضي أو الثروات العقارية الغير مبنية." ³ ومن أمثلة هذه الأملاك نذكر مثلا المباني الحكومية مقرات البلديات والولايات

الصنف الثاني تمثل في أملاك عامة منقولة هي على خلاف العقار لأنها مكونة من الأشياء التي يمكن نقلها وتحويلها من مكان لآخر دون تغيير في شكلها أو تلفها هي الثانية مقسمة إلى نوعين منقولات مادية ومنقولات غير مادية أي ما يعرف بالمنقولات المعنوية مثل الأسهم والسندات، أما المعيار الثاني متمثل في طبيعة الملكية ونتج عنه أملاك عامة وأملاك خاصة.⁴

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1990/12/01 المعدل و المتمم بقانون رقم 08-84 المؤرخ في

¹ 2008/07/20، جريدة الرسمية، 2008

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لأمر رقم، 75-58، المتعلق بالقانون المدني، المرجع السابق الذكر.

³ -عبد العزيز صايغي، التشريع العقاري، الجزائر: منشورات نوميديا، 2011، ص 114.

⁴ -المرجع ذاته، ص ص 234 235.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

وفقا لهذا القانون كذلك تم التمييز بين الجهات المالكة أو الوصية على هذه الأملاك وتمثلت على مستويين أول المركزي هناك أملاك عامة وخاصة تابعة للدولة أما على مستوى المحلي وجدت أملاك عامة وخاصة تابعة للولاية بالإضافة إلى أملاك عامة وخاصة تابعة للبلدية.

1- الأملاك الوطنية العامة

على حسب قانون الأملاك الوطنية عرفت الأملاك الوطنية العامة بأنها "تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة أو بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكيفا مطلقا أو أساسيا مع الهدف الخاص لهذا المرفق.

تدخل أيضا ضمن الأملاك الوطنية العمومية، الثروات والموارد الطبيعية المعرفة في المادة 15 من هذا القانون.¹

إذا الأملاك الوطنية العامة هي تلك الأموال التي تعود ملكيتها للدولة أو لأحد الأشخاص التابعين لها الخاضعين للقانون العام.

من خلال هذا التعريف يمكن أن نستنتج مجموعة من الخصائص التي تميز الأملاك الوطنية العامة والمتمثلة في:

- تستعمل من قبل الجمهور بشكل جماعي ومجاني إما كان هذا الإستعمال بطريقة مباشرة أو عن طريق مرفق عام .

- تخضع لنظام حماية خاص بحيث هي غير قابلة للتصرف وهي لا تقبل نزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

حق ملكيتها من قبل الأشخاص القانونية (الدولة الولاية البلدية) هو حق ملكية إدارية فقط.

- الأملاك الوطنية العامة تخضع لقواعد خاصة تستمد من القانون العام.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق الذكر..

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

2- الأملاك الوطنية الخاصة

إن النصوص القانونية لمنظمة للأملاك الوطنية لم ترد في موادها تعريف صريحا للأملاك الوطنية الخاصة بل جاءت ضمنية في المادة 03 من القانون بحيث أشارت أن الأملاك الوطنية الأخرى غير مصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة إمتلاكية مالية تمثل الأملاك الوطنية الخاصة ومنها على سبيل المثال الأملاك والحقوق الناتجة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى الدولة،الولاية والبلدية، الأملاك التي ألغى تصنيفها أو تخصيصها في الأملاك الوطنية العمومية(أنظر الملحق رقم 01)

بالمقابل وجدت بعض الإجتهدات في تعريف الأملاك الوطنية الخاصة لعلها أهمها هو أنها تلك التي تتكون من مجموعة الأملاك غير مخصصة للمنفعة العامة وحق إمتلاكها من قبل الدولة أو الولاية والبلدية هو حق ملكية خاصة لا حق ملكية إدارية مثل ما هو عليه الأمر في الأملاك العمومية، فالأشخاص المعنوية العامة لها حق أن تمتلك الأشياء مثل الخواص وتؤدي عليها نفس الأعمال والتصرفات التي يؤديها الخواص يتم إخضاع هذه الأملاك لأحكام القانون الخاص وليس لأحكام القانون العام من بين مشتملاتها أملاك منقولة وأخرى غير منقولة التي لم تخضع للمنفعة العامة ولم تخصص لإستعمال الجمهور بل توجد لها طبيعة ربحية إي الهدف منها هو تحقيق أرباح وعائدات مادية من إستغلالها لصالح الهيئة التي تملكها سواء كانت الدولة،الولاية أم البلدية.

على هذا النحو يمكن إستخلاص خصائص الأملاك الوطنية الخاصة كالآتي:

- الأملاك الوطنية الخاصة تؤدي وظيفة إمتلاكية مالية من خلال إستغلالها تعود بالربح المادي وتساهم في إعداد الميزانية العامة للهيئة المالكة لها .
- قابليتها للتصرف من قبل الدولة أو الجماعات المحلية مع إلزامية مراعاة القوانين وأحكام التنظيمية لها في حال التصرف بها
- تخضع لأحكام القانون الخاص .

المبحث الثالث ماهية التنمية المحلّية

المطلب الأول : مفهوم التنمية

يعود الإهتمام بموضوع التنمية إلى النشأة الأولى لعلم الاقتصاد على يد الاقتصادي الشهير "آدم سميث" في كتابه "بحوث حول طبيعة وأسباب ثروة الأمم"، حيث جاء فيه عن النمو والتطور الاقتصادي بما يشبه التنمية¹، غير أن فكرة التنمية عادت للظهور سنة 1944 في تقرير اللجنة الاستشارية للتعليم في بريطانيا عن التربية الجماهيرية، وتقوم فكرته الأساسية على الإهتمام بنسق المجتمع القومي الذي يجب أن ينطلق من الإهتمام بأنساق المجتمعات المحلية، وذلك من خلال تعليم أبناء هذه المجتمعات وتنمية قدراتهم على توجيه مسار التغيير الاجتماعي والإقتصادي وتزويدهم بمجموعة من المهارات اللازمة.

ظهرت فكرة تنمية المجتمع لأول مرة في سنة 1950، حيث إتخذ المجلس الإقتصادي والإقتصادي في ماي 1955 قرارا باعتبار منهج المجتمع وسيلة للتقدم الاجتماعي في المجتمعات النامية والمتخلفة، وقد صدر أول تعريف لهذا المفهوم في أول دراسة سنة 1955 يذهب إلى عملية تنمية المجتمع؛ العملية المصممة لخلق ظروف التقدم الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع عن طريق مشاركة الأهالي ايجابيا في هذه العملية وبالاعتماد الكامل على مبادرات الأهالي بقدر الإمكان².

لعل أن هذه الجهود الدراسية ركزت على مبدأ أساسي هو إشراك الأهالي من خلال السماع لمبادراتهم حتى يساهمون بكل ايجابية في تحسين أحوالهم الاجتماعية والاقتصادية إنها توحى بديمقراطية تشاركية بمفهومها الحالي.

وضع الباحثون عام 1956 تعريف أكثر شمولاً لمفهوم التنمية والمتضمن: "أن تنمية المجتمع يشير إلى العمليات التي تتوحد بها جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية وتحقيق تكامل في إطار حياة الأمة"³ إنها عملية التكامل بين الحكومة والمواطنين بعد عملية تشاركية ناجحة.

وقد صدرت بعض التعاريف الأخرى في دراسات الأمم المتحدة غير أن تعريف 1956م بقي التعريف الرسمي للمنظمة، ومن أشهر التعريف الذي خلصت إليه دراسة 1963م بعنوان "تنمية المجتمع

¹ خبيل السماطولي، علم إجتماع التنمية، دراسة في اجتماعيات العالم الثالث، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1996، ص 146.

² محي الدين صابر، التغيير الحضاري و تنمية المجتمع، (ب ب ن): سرس اللبان، 1962، ص 164.

³ مصطفى زايد، التنمية الإجتماعية و نظام التعليم الرسمي في الجزائر، (1962 - 1980)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 64.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

والتنمية القومية" محاولة تحديد مفهوم التنمية الإجتماعية بأنها؛"العملية التدريجية لتطوير وتنمية قدرات أهالي المجتمع المحلي بواسطة الموارد الفنية،المالية والحكومية،وأن عملية التنمية تستهدف للعمل مع الجماهير من خلال ثقافتهم تحقيقا لدفع العمل الإنمائي من الداخل"¹.

وفي مجمل التعريفات المقدمة للتنمية المحلية في مختلف أحوالها الإقتصادية أم الإجتماعية فهي تعتمد أساسا على مبادرات سكانها المحليين،مطالبهم اقتراحاتهم للمشكلات التي تواجه مجتمعهم المحلي،وعملية الإشتراك في التنفيذ ستأتي طوعية منهم لأنهم سيجسدون أفكارهم ومطالبهم وان لم يشركوا في التنفيذ فان بعد التنفيذ سيعملون على الحفاظ على منجزات أفكارهم واقتراحاتهم بل يتباهون بها،ولذلك عملية الإشتراك واجبة فنتائجها مضمونة عادة.

تختلف أهداف البحث في موضوع التنمية ما بين الدول المتقدمة ودول العالم الثالث فبينما تسعى الجهود المبذولة في الدول المتقدمة إلى زيادة تحقيق الرفاهية وعرض نتائج التقدم والشكل الذي تأخذه²،ومعالجة ظاهرة الفقر الثانوي الذي ينجم عن بعض مشكلات التقدم والذي يتسم بسمات معينة وأسلوب لعلاج مشكلات عرضية³،فالتنمية في هذه الدول هي في الغالب تغيير في الدرجة؛لأنها ليست في نمط الحياة القائم ولكنها تطوير له،أما الجهود المبذولة في دول العالم الثالث تنصب على تحديد أسباب التقدم وشروط تحقيقه والعمل على مواجهة ما يطلق عليه "رالف بيريز" الفقر الأولي،وتحليل مختلف العوامل التاريخية المتشابكة والمتفاعلة المكونة له فالتنمية بالنسبة للدول النامية تعني تغيير نمط الحياة التقليدية فهي نوع من أسلوب التغيير الحضاري والذي يوفر في الأفراد والجماعات والمجتمعات القوى المحركة الذاتية لتولي المسؤولية⁴.

إن معظم البلدان المتخلفة قد عرفت تبعية سياسية لمصالح الدول الكبرى وكانت لهذه التبعية نتائج اقتصادية واجتماعية ضخمة،قضت في بعض البلدان على بذور تطور وطني مستقل وغرست في هذه المجتمعات عقدة القابلية للاستعمار والتخلف كما لم تسمح هذه التبعية للنظام الاقتصادي والاجتماعي التقليدي لهذه البلدان أن يتطور بحرية وباتجاه الاستقلالية،بل عملت على تفكيكه وتفجيره وتوجيه عناصره السكانية إلى تغيير شروط حياتهم للإقبال على قيمها وسلعها ومن مظاهر هذا التغيير هي؛

- تساؤل الحرف اليدوية المحلية

¹-أحمد رشيد، التنمية المحلية،بيروت، دار النهضة العربية، 1986،ص11.

²- المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

³-نبيل السماطولي،مرجع السابق الذكر، ص 156.

⁴-فهد العبيد،التنمية التكنولوجية مفهومها ومتطلباتها،الطبعة الأولى، مصر: الدار الدولية للنشر والتوزيع 1989،ص 154.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

- تقلص المشروعات الضرورية للمعيشة (الإقتصاد المعاشي)¹
- زوال التعاون والتضامن العرفي، وتحول بعض الخدمات الاجتماعية من المجانية تحت شعار الواجب الاجتماعي أو المدني إلى خدمات تجارية تشتري و تباع².

إن تضافر العوامل الداخلية والخارجية في بلدان العالم الثالث، أنتجا واقعا متخلفا في أبعاده السياسية الإقتصادية، الاجتماعية، والثقافية والديموغرافية والحضارية، ولقد خلصت بحوث علماء الاجتماع لهذا الواقع أن عبور فجوة التخلف يتوقف على نجاح عملية التنمية في هذه البلدان والمجتمعات ويعتبر إدراك مفهومها ومدلولها الشرط الأولي واللازم لنجاحها في هذه الدوائر المتخلفة.

ويشير دكسون (dickson) إلى أن القائمين بالمشروع التنموي والقيادات المهمة بقضية تنمية المجتمع والمسؤولة عن هذه العملية، يجب أن يكون لديها الفهم الواضح لمعنى فلسفة التنمية، ذلك لأنه دون الفهم الواضح لهذه الفلسفة لا يمكن تصور أهداف وغايات البرامج، وبالتالي يفقد الإدراك السليم للأساليب المناسبة لتحقيقها ودون هذا الفهم فإن القيادة ستصبح عاجزة عن ممارسة التوجيه الفعّال³.

وهكذا تعتبر التنمية "التغير الموجّه الذي تلعب فيه الإدارة الواعية دورا جوهريا، وهي تغير اجتماعي إرادي ومقصود للانتقال بالمجتمع من الحال الذي هو عليه فعلا إلى حال أحسن ينبغي أن يكون عليه"، وهي التغير الاجتماعي المنظم والموجه؛ فالتنمية هي "التغير الاجتماعي الذي تقوم من خلاله أفكار جديدة في النسق الاجتماعي بهدف تطوير أحوال الناس وتوفير الخير الاجتماعي لهم"⁴.

وتعرف كذلك بأنها: "تغير النسق الاقتصادي - الاجتماعي السائد ووضع نظم جديدة أكثر تقدما وتجاوبا مع روح العصر، حيث تكفل المستوى الملائم للمعيشة وتحرير الإنسان وإفساح المجال أمام مبادراته كعنصر فعّال في بناء الحاضر والمستقبل وبالتالي تحرير الوطن من التخلف والتبعية.

¹ - بول باران، وايف لاكوست، الإقتصاد السياسي لتخلف وأسباب التخلف الأساسية، الطبعة الثانية، بيروت: دار الطليعة، 1978، ص54.

² - محمد شفيق، التنمية الاجتماعية دراسات في قضايا التنمية و مشكلات المجتمع، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1993، ص56.

³ - نبيل السماطولي، المرجع السابق الذكر ، ص161.

⁴ - عبد الهادي جوهري، أحمد رأفت عبد الجواد، عبد منعم بدر، دراسات في التنمية الاجتماعية (مدخل إسلامي)، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث الإزراطية، ص ص8،9.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن مجملها أنصبت حول فكرة تغير المجتمع والأفراد من حال إلى حال أفضل، وهو ما يعرف بالتغير الإنمائي حسب f. Ford و w. sutton الذي يقوم على ضوء ثلاث أبعاد أساسية هي:

-التنظيم الداخلي الذي يشمل تغيرات في التنظيم السكاني والتنظيمات الاجتماعية والنظم التكنولوجية وكذلك الأسس الاقتصادية.

-التغير في العلاقات الداخلية والخارجية للدول بما يخدم مصالح الأفراد والدول.

-التغير في القيادة واتخاذ القرار التداول على السلطة ومراكز صنع القرار¹.

المطلب الثاني: مفهوم التنمية المحلية

تعود بوادر الاهتمام بمفهوم التنمية المحلية إلى ستينات القرن الماضي من خلال تنامي إهتمام الدول بالتسيير على المستوى المحلي كبديل لنظام التسيير الموحد على المستوى المركزي².

إن مصطلح التنمية المحلية مر بمرحلتين أساسيتين تمثلتا في؛مرحلة النضال ثم مرحلة الاعتراف كانت البدايات بتطوير المناطق الريفية أين ظهر مصطلح التنمية الريفية والتي عرفت بأنها: "مفهوم معنوي يعبر عن عملية ديناميكية تهدف لإحداث مجموعة من المتغيرات الوظيفية والهيكلية لإعداد الطاقات البشرية الريفية بالشكل والحجم الذي يمكن المجتمع من زيادة الحجم الموارد المتاحة والاستفادة منها إلى أقصى الدرجات المختلفة وذلك عن طريق استيعاب الأساليب اللازمة لإحداث هذا التغير"³.

لقد ارتبط التعريف أعلاه بنوعية المورد البشري،فهو البحث في إعداد الطاقة البشرية في الأرياف لأن إعدادها هو أساس التنمية (تقبل التنمية،إقتراح الأفكار وتبادلها من خلال عملية المشاركة الفعالة،ثم المشاركة في عملية التنفيذ والاستفادة).

لقد كان أول ظهور فعلى لمصطلح التنمية المحلية في فرنسا وذلك في بداية ستينات القرن الماضي وكان ذلك كرد فعل لقرارات الدولة التي كانت تهدف إلى القضاء على الفوارق الجهوية بين مختلف ضواحي الدولة وكذلك العاصمة نفسها،عن طريق سياسة إدارية فوقية أي اتخاذ القرارات من المركز دون التشاور مع السكان المحليين فجاء الرد من مختلف الفاعلين المحليين الذين يعتبرون أن تنمية أي إقليم

¹- إبراهيم عبد الفتاح سعد الدين،"مستقبل التنمية العربية بين طموحات الاستقلال ومخاطر التبعية"،مجلة العمل العربية،بيروت،العدد44، ماي1988، ص 42 .

²JEN YVES GOUTTEBEL,Strategie de Developement Teritorial ,PARIS :ed Economica,2003,p91.

³-منال طلعت محمود، الموارد البشرية و تنمية المجتمع المحلي، مصر:المكتب الجامعي الحديث،2003،ص 23.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

يجب أن تأخذ بعين الاعتبار حاجيات سكانه، وبذلك طالبوا بتطبيق التنمية والتي تكون وفقا أسس استقلالية الأقاليم، عن مركز القرار سياسيا، اقتصاديا واجتماعيا.

لم يحض هذا الطرح في البداية بالقبول والاحترام لأنه بني على بعد سياسي يقوم بالمطالبة بالهوية الخاصة للأقاليم، واستمر هذا الرفض إلى غاية بداية الثمانينات أين بدأ مصطلح التنمية المحلية يحوز القبول وكسب الاعتراف من طرف مختلف الهيئات الحكومية والمؤسسات والجمعيات ومنها؛ مندوبية مراقبة التراب والعمل الجهوي (DATAR) الفرنسية وذلك في مخطط (1984 - 1988)، حيث أقرت واعترفت بالتنمية المحلية كنمط من أنماط التنمية. لقد تعددت التعريفات الخاصة بمفهوم التنمية المحلية بتعدد نظرياتها وهذا نتيجة للاهتمام المتزايد الذي حظيت به في المجتمعات المحلية، خاصة لدى الدول النامية إذ تعتبر الوسيلة الفعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني.

على هذا الأساس يمكن أن نعرفها في أبسط معانيها على أنها "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية إقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة، لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من المستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة"¹.

وفقا لهذا التعريف التنمية المحلية تقوم على **عنصرين** أساسين هما؛ لأول متعلق بالمشاركة الشعبية عن طريق الأهالي، أما العنصر الثاني فيتمثل في توفير مختلف الخدمات والمشروعات المتعلقة بالتنمية المحلية.

عرفت التنمية المحلية كذلك بأنها "السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية تهدف إلى رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات بتحسين نظام توزيع الدخل"².

وفقا لهذا التعريف التنمية المحلية هي تنمية شاملة سياسية بإشراك المواطنين في وضع هذه البرامج والسياسات وذلك في تنفيذها، كما تعتبر اقتصادية واجتماعية من خلال سعيها لتحسين مستوى المعيشة.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي و التنمية المحلية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص13.
² - أحمد رشيد، المرجع السابق الذكر، ص 16.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

وفقا لهذه التعاريف التنمية المحلية هي تغير في البنى السياسية والإقتصادية والإجتماعية للمجتمع ككل والمجتمع المحلي على وجه الخصوص، بواسطة جملة من السياسات العامة والبرامج الحكومية بإشراك الأجهزة المركزية والمحلية للدولة على مستوى كل الأصعدة، من تصميم وإعداد وإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية ومتابعتها نتيجة لتأثرها بالعوامل السياسية والإجتماعية لكل منطقة، ذلك ما يتطلب توجيه الجهد الجماعي لأجل خلق عمل جاد وناجح عن طريق تحسين العلاقة بين المؤسسة المحلية (البلدية والولاية) والمواطن.

المطلب الثالث : نظريات التنمية المحلية و مقوماتها

-الفرع الأول: نظريات التنمية المحلية

تعددت نظريات التنمية المحلية منذ ظهور مصطلح التنمية وتميزت فترة الستينات بظهور نظرية **أقطاب النمو** Les pôles de croissance والتي يمثلها كل من بيرو بودفيل وغيرهم¹.

في تلك الفترة اعتمدت الحكومات على هذه النظرية لتطوير منطقة الأرياف وذلك بهدف القضاء على الفوارق التي تميز المدينة عن الريف.

إن هذه النظرية تقوم على أساس الفضاء المتعدد الأقطاب والذي يعرف بعدم تجانسه، حيث أن أجزائه تتكامل فيما بينها².

وملخص هذه النظرية قائم على فكرة تقسيم الدولة إلى أقطاب كبيرة غير متجانسة مما يؤدي إلى تطوير كل قطب حسب خصوصيته ما يؤدي إلى تنمية كل الدولة.

من بين نظريات التنمية المحلية كذلك **نظرية التنمية من تحت** THEORIE DU DEVELOPPMENT

PAR LE BAS ظهرت هذه النظرية في بداية سبعينات القرن العشرين، وقد عرفت هذه الفترة عدة

تحولات على مختلف الأصعدة خصوصا في الجانب الإقتصادي والسياسي، حيث عرفت ارتفاع أسعار

النفط وانخفاض المالية العامة مما أدى لطرح أفكار جديدة مبنية على البحث عن التنمية تنطلق من

¹-Andre Joyal , **Le DEVELOPPEMENT LOCAL** , Paris : Edition de L'IQRC,2002,pp15 ,16.

²-JOSEPH LAUGIE ,PIERRE DELFAUD ET CLAUDE LACOUR, **ESPACE REGIONALET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE** , PARIS :EDITION DALLOZ, 1979, P29.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

الأسفل نحو الأعلى، حيث عبر عنها "جون لويس قوبغو" (G .Louis Guigou) بأنها "تعبير عن تضامن محلي، هذا التضامن يخلق علاقات اجتماعية جديدة و يظهر إرادة سكان منطقة معينة لتنميين الثروات المحلية"¹.

كذلك هناك نظرية الوسط المجدد وهي عبارة عن خلاصة بحث قام به مجموعة من الباحثين الأوربيين حول الوسط المجدد (GREMI) والتي يرأسها "فيلب أيدلو" (philip lydlo)، ووفقا لهذه النظرية الإقليم هو الوسط المجدد والمنشئ لكل الأنشطة وتعتبر التنمية المحلية نتاج تطور المتسلسل والمتجدد على إقليم معين هذا الأخير هو الذي يحتوي على العناصر والعوامل القادرة على استيعاب مختلف المعارف والتأقلم مع كل المتغيرات وذلك بفضل التراكمات التاريخية المتواجدة داخل الوسط(الإقليم)².

- الفرع الثاني: مقومات التنمية المحلية:

إن التنمية المحلية قائمة على أساس مجموعة مقومات أساسية متمثلة فيما يلي:

1- المقومات المالية: ارتبط نجاح الهيئات المحلية في تحقيق التنمية المحلية لحد كبير بحجم مواردها المالية فهي التي تسمح لها بممارسة اختصاصاتها على وجه أكمل دون اللجوء إلى الحكومة المركزية للحصول على الإعانات المالية³.

2- المقومات البشرية: يعد العنصر البشري أهم عنصر في نجاح التنمية المحلية فهو المسؤول على استخدام الموارد المتاحة، وهو الذي ينفذ هذه المشروعات ويتابعها ويضع الحلول المناسبة للمشكلات التي تتعرض لتحقيق التنمية المحلية، فهو في نفس الوقت الغاية التي تسعى إليها التنمية المحلية ووسيلة لتحقيقها. لذلك سعت التنمية المحلية إلى تنمية الموارد البشرية وعن طريق وضع إستراتيجية تركز على مجموعة من المحاور متمثلة فيما يلي:

¹ - JEN-LOUIS GUIGOU, LE DEVELOPPMENT LOCAL :ESPOIRS ET FREINS, IN DEVELOPPMENT LOCAL ET DECENTRALISATION PARIS : ED. ECONOMICA, 1986, P47.

²-DENIS MAILLAT, COMPORTEMENT SPATIAUX ET MILLIEUX INNOVATEURS IN ENCYCLOPEDIE ,PARIS : E D ECONOMINA, 1995,p256.

³ - منال طلعت محمود، المرجع السابق الذكر، ص203.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

الرعاية الاجتماعية عن طريق تحقيق شروط الحياة المتكاملة بتوفير الإحتياجات الأساسية لحياة الإنسان .

التأهيل الفني: يقصد به توفير المؤهلات العلمية والعملية التي من شأنها تحقيق التواصل الدائم والمستمر بالمتطلبات الإنتاجية والتكنولوجية التي تسمح بمواكبة متطلبات التنمية.

المشاركة الجماعية: تشمل إشراك المواطنين بوجه عام في تحديد احتياجات التنمية، بمعنى تحقيق مفهوم المواطنة من خلال تحسيس المواطن بدوره وأهميته في المجتمع وفي العملية التنموية¹.

3- المقومات التنظيمية: يقصد بها وجود نظام للإدارة المحلية إلى جوار الإدارة المركزية؛ أي الانتقال من نظام المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية ساعية إلى إدارة المرافق المحلية وتنظيم الشؤون المحلية².

المطلب الرابع: التنمية المحلية في الجزائر

مرت التنمية المحلية في الجزائر بفترتين متميزتين الأولى في العهد الإشتراكي والثانية في ظل التعددية السياسية.

-الفرع الأول: التنمية المحلية في الجزائر من 1962 إلى 1988 م

انتهجت الجزائر غداة الاستقلال النهج الإشتراكي وكان كمنط أول لتنمية المجتمع محليا بشكل خاص والدول بشكل عام عن طريق إحداث تغيير سياسي واقتصادي واجتماعي شامل، بالاعتماد على مبدأ الأحادية الحزبية كأداة لبناء الوحدة الوطنية وتحقيق التنمية الشاملة وأسلوب التخطيط المركزي كمدخل رئيسي للتنمية بالاعتماد على القطاع العام، حيث كان له الدور الرائد والقيادي في إنجاز مخططات التنمية، وذلك في إطار الاعتماد على الاقتصاد الموجه والذي شرع في الاعتماد عليه في الجزائر منذ الإستقلال 1962.³

¹- المرجع ذاته، صص 265 267.

² - علي خاطر شطاوي، قانون الإدارة المحلية، عمان: دار وائل لنشر، صص 97.

³ - محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلال المؤسسات)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1992، صص 10

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

تجسدت التنمية المحلية على المستوى المركزي في المشاريع المخططة المتمثلة في المخططات البلدية لتنمية Les PCD وهي المخططات الخاصة بكل بلدية، وعلى المستوى اللامركزي تعكسها المخططات القطاعية غير ممرزة والتي تشرف على متابعة إنجازها المديرات الولائية.

برزت أهمية التنمية المحلية في الجزائر مع بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول 1969/1967 بالإضافة إلى إقرار 08 برامج تنموية من أجل تغطية النقائص التي تضمنها، وكانت هذه البرامج موزعة على 08 ولايات شمالية¹.

أما في المخطط الرباعي الأول 1974/1970 تنازلت الوزارات وتم رفع عدد البرامج الخاصة إلى 18 برنامجا بعد التقسيم الإداري لسنة 1974 نتيجة لرفع عدد الولايات من 15 ولاية إلى 31 ولاية جديدة.

أما في المخطط الرباعي الثاني 1977/1974 فإزداد التوجه نحو العمل المحلي فتم وضع برامج استثمارية جديدة أكثر محلية وإقليمية وذات طابع لامركزي PSD عملت على تلبية الحاجات المحلية للسكان وتحقيق نوع من التوازن الجهوي والإقليمي وهذا ما ساعد على استقرار السكان.

إن هذه المخططات جاءت وفقا لمجموعة من الأسس المتمثلة في:

- تدخل الدولة في العملية التنموية بإعطائها الدور القيادي وطنيا ومحليا من منظور أنها ممثلة المجتمع والمعبرة عن إرادة المواطنين.²

- المشاركة الشعبية من خلال إشراك المواطنين في العملية التنموية وقد تجسد ذلك في إقرار أساليب وأنظمة تسيير جماعية بدأت بالتسيير الذاتي والتسيير الاشتراكي للمؤسسات وإصدار مراسيم منظمة للإدارة المحلية وتشكيلها عن طريق الانتخاب الكلي والمباشر.³

¹ أحمد شريفي، "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، السنة السادسة، الجزائر، العدد 40، 1990، نقلا عن: WWW.ULUM.NL

² -سعد طه علام، التخطيط مع السوق، دمشق: دار الفرقد لطباعة والنشر والتوزيع، 2005، ص42.
- محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الأول، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-التخطيط إتسمت أغلب البرامج التنموية في هذه الفترة بالتخطيط المركزي في صورة البرامج الممركزة والتخطيط الإقليمي في صورة البرامج الإقليمية غير ممركرة والمخططات البلدية التنموية.

الفرع الثاني: التنمية المحلية في ظل التعددية السياسية

على إثر التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي أقر على التوجه نحو إقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية، جاء قانون البلدية والولاية الجديدين بصلاحيات جديدة منحت للجماعات المحلية الأولوية في النهوض بالتنمية المحلية نتيجة لتوسيع مجالات تدخلها وصلاحياتها في هذا المجال .

بحكم علاقاتها المباشرة بالمواطنين وارتباطهم بها وبتمثيلها للدولة على المستوى المحلي فإنها ملزمة بتحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات السياسية والثقافية والإجتماعية والإقتصادية .

لكن بالمقابل هذه الصلاحيات التي تم منحها للجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية تناقضت مع واقع فرض نفسه على الساحة السياسية والإقتصادية في الجزائر وتمثل في تصفية أغلب المؤسسات العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية بعد إقبل الجزائر على مسار التعديل الهيكلي في 1994.

هذا ما أدى إلى تغير وتوجيه الدور التنموي للجماعات المحلية من الشروع في الإستثمارات الإنتاجية إلى الإستثمارات الغير إنتاجية منها بناء المدارس والهيكل القاعدية أي توجه نحو تنمية محلية خدماتية بينما التنمية المحلية الإنتاجية أصبحت حكرًا على الخواص بعد أن توفر لهم الجماعات المحلية الظروف والعوامل المناسبة والمحفزة للإستثمار .

خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا للفصل الأول والذي خصص للإطار والجانب النظري من الدراسة للإحاطة والتعريف بأهم المصطلحات ذات العلاقة المباشرة بمعنى متغيرات الموضوع والمتمثلة في اللامركزية الإدارية والجماعات المحلية، الأملاك الوطنية والتنمية المحلية.

في المبحث الأول الذي كان مخصصا للامركزية والجماعات المحلية من خلال ما درسناه في هذا المجال خلصنا إلى أن اللامركزية الإدارية هي نظم لتسيير الجماعات المحلية التي تعد هيئات إقليمية أساسية للدولة تقوم على اساس مشاركة المواطنين في تسيير وإدارة الإقليم المحلي عن طريق انتخابهم ممثلهم .

من خلال تطبيق مبدأ اللامركزية تصبح الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والإدارية والوظيفية تسمح للجماعات المحلية من تحقيق أهدافها المرجوة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والترفيهية والرياضية.

في الجزائر ومنذ استقلالها أعترف بالجماعات المحلية في جل الدساتير التي عرفتها الدولة تمثلت في البلدية والولاية وباللامركزية إدارية في تسييرها إلا ان استقلاليتها بقيت محكومة بالنظام الذي كان منتهج ففي الفترة الاشتراكية كانت نسبية تارة وغير معترف بها تارة ثانية خصوصا في الجانب المالي، هذه الفترة عرفت مجموعة من الإصلاحات منذ 1967 أول إصلاح إلى 1984 تقسيم الإداري الجديد الهدف الذي كان مرجوا منها تمثل في تدعيم اللامركزية وتفعيل دور الجماعات المحلية.

-في الفترة الثانية التي تزامنت مع إعلان التعددية السياسية بداية من 1989 تم إعادة النظر في المنظومة القانونية للجماعات المحلية التي تجسدت فيها تدعيم اللامركزية إدارية ومنح الاستقلالية للجماعات المحلية في أوج فتراتهما حتى بالنسبة للقانونين الجديدين للجماعات المحلية المتعلقين بالبلدية والولاية والذان جسدا تراجع في اللامركزية والاستقلالية التي منحت لها في السابق هذا بتكريس هيمنة الوالي على المجالس المحلية وكذلك تجسيد قيود من قبل الهيئات التنفيذية المركزية على الجماعات المحلية.

أما المبحث الثاني الذي خصص للماهية الأملاك الوطنية من خلال ما درسناه في هذا المجال خلصنا إلى:

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

-تعود الأملاك الوطنية لكل من الدولة والجماعات المحلية الممثلة في كل من البلدية والولاية،ظهرت الأملاك الوطنية لأول مرة في فرنسا وعرفت عدة اختلافات وتوجهات في تعريفها وتحديدتها تمحورت كلها في ثلاث توجهات أساسية،التوجه الطبيعي،لتوجه التخصيصي،التوجه الإداري،لكن مجملها صنفها ما بين أملاك عامة وخاصة .

بالنسبة للأملاك الوطنية في الجزائر عرف تنظيمها القانوني تأخر بعد الاستقلال إلى غاية 1984 بإصدار أول قانون للأملاك الوطنية،لكن هذا لم يمنع من وجود قوانين المتعلقة بالأملاك الوطنية في ما يخص بعض المجالات التي قامت بتنظيمها دون تحديدها وتقسيمها .

بل عرفت وحددت في قانون الخاص بها في 1984 وتم ربطها بالمجموعة الوطنية،شملت خمسة أصناف أساسية .

تم إعادة النظر في قانون الأملاك الوطنية في سنة 1990 الذي هو الآخر عدل في 2008،لقد حمل هذا القانون تغيرات واسعة بالنسبة للتعريف للأملاك الوطنية وتبين أصنافها وأقسامها اذا حدد أملاك تابعة للدولة وأخرى للولاية وأخرى للجماعات المحلية ولكل منها أملاك عامة وخاصة .

بالنسبة للمبحث الثالث والمتعلق بالتنمية المحلية وبعد تفحصنا لأهم ما كتب فيها ودراسنا له خلصنا إلى ما يلي:

كلا من التنمية والتنمية المحلية موضعات متشعبة ومتعددة المجالات تهدف للتحسين أحوال الناس والمجتمع من حال إلى حال أفضل الأولى على المستوى الوطني والثانية على المستوى المحلي وبالتالي التأثير على المستوى الوطني.

أن التنمية المحلية تقوم على أساس مشاركة المواطن في إعدادها وتنفيذها وتعاونها مع الحكومة المركزية بغية تحقيق الأهداف المنوطة بها لكن قبل ذلك وجب توفير مجموعة من العوامل والشروط أهمها ماتعلق بالجانب المالي والتنظيمي إي موارد مالية وتخطيط محلي للتنمية المحلية وتوفير العنصر البشري المحلي الكفئ لذلك أي تتحقق بتوفير الإستقلالية للجماعات المحلية.

يعد موضوع التنمية المحلية ذا أهمية بالغة بالنسبة للجزائر إذ أوليت لها أهمية كبيرة منذ الإستقلال وتجسد هذا في مختلف المخططات الإستراتيجية التي عرفتتها الدولة في العهد الإشتراكي بمعنى تنمية محلية إشتراكية مبنية على التخطيط المركزي. كذلك الأمر في ظل التحول نحو إقتصاد السوق حيث تم فتح المجال وتقديم صلاحيات واسعة للجماعات المحلية بالأخص البلديات في النهوض بالتنمية المحلية إلا أنها في الواقع بقية رهينة الإدارة المركزية نتيجة لضعف الموارد المالية للبلديات وأصبح دورها في التنمية المحلية محصور في التنفيذ فقط.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

تمهيد:

باعتقاد الجزائر على أسلوب اللامركزية الإدارية في تسير الجماعات المحلية والذي توجب على هذا الخيار منح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، ومن بين هذه الموارد أملاك وطنية منحت لها بموجب القوانين سواء تلك التي جاءت في قوانين الجماعات المحلية أو قانون الأملاك الوطنية لذا ومن خلال هذا الفصل سنتم دراسة تمكين الجماعات المحلية من أملاكها المحلية من خلال الوقوف على التنظيم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر من ناحية نشأته وتطوره وكذلك تحليل أهم ما جاء في هذه النصوص في المبحث الأول.

وسنتطرق في المبحث الثاني إلى اللامركزية واستقلالية الجماعات المحلية في تسير أملاكها المحلية، من خلاله سنتوقف على نظام تسير أملاك الجماعات المحلية ومعرفة مدى تطبيقه لمبدأ اللامركزية ومدى استقلاليتها في تسير هذه الأملاك والذي عنون به اللامركزية، واستقلالية الجماعات المحلية.

تم تخصيص المبحث الثالث لرصد دور وأهمية أملاك الجماعات المحلية من جهة، ومن ناحية ثانية سنتعرض لواقع هذه الأملاك والمشاكل التي تعاني منها.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

المبحث الأول : النشأة والتطور التاريخي للتنظيم القانوني لأملاك الجماعات المحلية

تكتسي أملاك الجماعات المحلية أهمية بالغة بالنسبة لتنمية الإقليم المحلي، وبالتالي تحقيق التنمية الوطنية، إلا أن نظامها القانوني جاء متأخرا نوعا ما إلى غاية صدور القانون الخاص بالأملاك الوطنية في سنة 1984 ثم عام 1990 بعد إلغاء قانون 1984 ولحلال محله قانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية، هذا بالنسبة لنظامها وفقا لقوانين الأملاك الوطنية.

أما بالنسبة لقوانين الجماعات المحلية الخاصة بها لم يتم التطرق لها إلى غاية صدور قانون البلدية في سنة 2011، بالمقابل كانت هناك عدة نصوص تشريعية بعد الاستقلال إلى غاية 1984 تطرقت للأملاك الجماعات المحلية بالنظر للأهمية البالغة التي تكتسبها في سبيل دعم التنمية المحلية في الجزائر المستقلة.

إذا النظام القانوني للجماعات المحلية هو نظام مزدوج الأول ما تعلق بقوانين الجماعات المحلية، والثاني ما تم تحديده في قانون الأملاك الوطنية والنصوص التطبيقية له.

المطلب الأول : تنظيم أملاك الجماعات المحلية في ظل انعدام قانون الأملاك الوطنية

منذ الوهلة الأولى للاستقلال كانت لأملاك الجماعات المحلية أهمية بالغة لدى السلطة السياسية إلى غاية صدور قانون الأملاك الوطنية سنة 1984 هذا ما ظهر جليا في المواثيق السياسية وخطابات المسؤولين السياسيين على عكس الدساتير التي جاءت في هذه الفترة (دستور 1963 ودستور 1976) لم تتطرق للأملاك الجماعات المحلية على الرغم من أنها أقرت واعترفت بالجماعات المحلية كهيئة إقليمية للدولة وقرار مبدأ اللامركزية كمبدأ لتسييرها في دستور 1963، وقرار دستور 1976 بوجود الأملاك الوطنية، لكن ربطها بأملاك الدولة والمجموعة الوطنية هذا حسب ما جاء في المادة 14 والتي جاء

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

فيها؛"تحدد ملكية الدولة بأنها الملكية محوزة من طرف المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة"¹؛ أي لا مجال للحديث على وجود أملاك للجماعات المحلية في كلا من الدستورين المذكورين . جاء تدارك ذلك في مختلف النصوص التشريعية هذا منذ الاستقلال إلى غاية صدور قانون 1984.

-الفرع الأول: أملاك الجماعات المحلية في مختلف النصوص التشريعية المنظمة للأملاك

الجماعات المحلية:

منذ الاستقلال تم العمل على تنظيم المسائل القانونية والإدارية المتعلقة بالأملاك الوطنية وتم إعطاء أهمية بالغة وكبيرة للأملاك الجماعات المحلية باعتبارها ركيزة أساسية للتنمية المحلية في مختلف المجالات وأهم هذه النصوص تمثلت فيما يلي:

1- المرسوم رقم 62-03 المؤرخ في 1962/10/23:

اختص المرسوم بتنظيم المعاملات وبيع وإيجار الأملاك المنقولة والأملاك العقارية إذ جاء فيه اعتراف صريح وواضح بخصوص الجماعات المحلية وأملاكها حيث أقر بامتلاك الجماعات المحلية للأملاك وفقا ما نصت عليه مادة الأولى من القانون، حيث جاء فيها أنه يمنع كل بيع وإيجار للأملاك العامة المنقولة والعقارية ماعدا تلك الموجهة لصالح الجماعات المحلية.²

من خلال التمعن في هذه المادة نجد أنه منح الجماعات المحلية أملاك عامة وأعطى لها حرية التصرف فيها؛ أي سمح لها بتكوين مواردها المالية الخاصة بها، فكان هذا المرسوم بمثابة الانطلاقة للجماعات

1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1976، المرجع السابق الذكر.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 62-03، المؤرخ في 1962 /10/23، المتضمن إيجار الأملاك المنقولة والعقارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، 1962/10/26.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

المحلية في اكتساب أملاكها العامة أي بداية العمل على تحقيق الاستقلالية الخاصة بها سواء كانت الإدارية أو مالية والابتعاد عن التبعية المفرطة للهيئات المركزية.

2- المرسوم رقم 63 -168 المؤرخ في 1963/05/09:

تضمن هذا المرسوم حماية الدولة للأملاك المنقولة والعقارية التابعة لها ونظم الحصول عليها وتسييرها حتى لا يكون استعمالها واستغلالها عرقلة للنظام العام والأمن الاجتماعي فأعطى هذا المرسوم الوالي صلاحيات واسعة قصد حماية أملاك الدولة،بالإضافة إلى أملاك الجماعات المحلية للتصدي لتلك التجاوزات التي كانت تحدث في تسيير الأملاك الشاغرة والأملاك العامة للدولة¹.

نلاحظ من خلال هذا المرسوم أن مهمة حماية أملاك الدولة أوكلت للجماعات المحلية وبالخصوص الوالي والذي هو في نفس الوقت ممثلا لسلطات المركزية؛ أي إبقائها تحت جناح السلطة المركزية.

3- قانون الثورة الزراعية لعام 1971:

كرس هذا القانون أهمية بالغة للجماعات المحلية حيث اعتبر أنها تشكل الأراضي المكونة للصندوق الوطني للثورة الزراعية،تم الإقرار بأنه يتكون من:

- أراضي البلدية الزراعية أو المعدة للزراعة

- الأراضي الزراعية أو المعدة للزراعة والعائدة للأملاك الولائية أو الدولة.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 63-168، المؤرخ في 1963/05/09، المتضمن حماية الأملاك المنقولة والعقارية، الجريدة الرسمية، العدد30، تاريخ 1963/05/14.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

بالرغم من أن قانون الثورة الزراعية نص صراحة على امتلاك الجماعات المحلية للأراضي الزراعية، إلا أنه تتناقض مع هذا الأمر عندما نص كذلك في المادة 22 على أن جميع الأراضي الملحقة بالصندوق الوطني للثورة الزراعية هي ملك للدولة، ما يعني أنه قام بإفراغ البلديات والجماعات المحلية بصفة عامة من أراضيها الزراعية بل اعتبرها جزء من ملكية الدولة¹.

4- الأمر رقم 74 -26 المؤرخ في 1974/02/20 :

يمثل الأمر 74 -26 الذروة الحقيقية للجماعات المحلية في ما يخص السماح لها بتكوين موارد مالية خاصة بها؛ أي تكوين ذمتها المالية حيث تضمن الأمر تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات متمثلة في السماح للبلديات في تكون احتياطات عقارية متنوعة تشمل الأراضي من كل نوع شريطة أن تكون هذه الأراضي في نطاق منطقة عمرانية وتمثلت هذه الأراضي فيما يلي:

- الأراضي التابعة لأملاك الدولة بما فيها الأملاك الشاغرة التي آلت إليها.

- الأراضي التابعة للجماعات المحلية.

- الأراضي التابعة لمزارع التسيير الذاتي الفلاحي.

- الأراضي الموهوبة للصندوق الوطني للثورة الزراعية².

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 71-73، المؤرخ في 1971/11/08، المتضمن للثورة الزراعية، الجريدة الرسمية، العدد 97، 1971/11/30.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 1974/02/20، المتضمن لتكوين الإحتياطات العقارية للبلديات، الجريدة الرسمية، العدد 19، 1974/03/05.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

5- القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07/02/1981:

على عكس القوانين والمراسيم والأوامر السابقة التي كرست حق الجماعات المحلية في تكوين أملاكها الخاصة بها سواء كانت عامة أم خاصة، جاء هذا القانون لتجريد الجماعات المحلية من أملاكها، حيث تضمن حق الجماعات المحلية في التنازل عن بعض أملاكها الخاصة لصالح الأشخاص الحائزين لها؛ أي الذين يستغلونها وتمثلت في الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة أو الجماعات المحلية، وكذلك مكاتب التسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية¹.

بموجب هذا القانون تم تجريد الجماعات المحلية من مجموعة كبيرة من أملاكها لصالح الأشخاص أو الهيئات التي كانت تستغلها هذا ما شكل خطرا كبيرا عليها بحيث أنه مس مواردها المالية الخاصة وبالتالي التأثير على مختلف المشاريع التنموية التي كانت منوطة بها .

-الفرع الثاني: أملاك الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969.

كلا من قانون البلدية والولاية اعتبرا البلدية والولاية هيئات لامركزية وتمثل الجماعة الإقليمية والسياسية والإدارية والاقتصادية والثقافية، لكن هذين القانونين لم يتطرقا لتضييق أو تحيد الأملاك العامة للبلدية والولاية ومشتملاتها ماعدا إقرارهما بالذمة المالية بالرغم من أن قانون البلدية أقر في مادته 27 أنه يمكن للبلديات أن تمتلك أموالا وحقوقا مشاعة فيما بينها فيتم تأسيس لجنة مؤلفة من مندوبي المجالس

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 81-01، المؤرخ في 07/02/1981، المتضمن التنازل عن الأملاك الخاصة للبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، 10/02/1981.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

الشعبية البلدية المعنية هذا في حال عدم وجود نقابة للبلديات مشكلة منها وتكون موضوعة لتسيير وإدارة هذه الأموال والحقوق المشاعة¹.

المطلب الثاني: الاعتراف بأملاك الجماعات المحلية في إطار قانون الأملاك الوطنية رقم 84-16 ودستور 1989.

-الفرع الأول: أملاك الجماعات المحلية في إطار قانون الأملاك الوطنية رقم 84-16

لقد جاء هذا القانون مكرسا للتوجه الاشتراكي الذي انتهجته الدولة الجزائرية، حيث اعتمد على الميثاق الوطني كمرجعية له بإرجاعه الأملاك الوطنية للمجموعة الوطنية والتي تحوزها الدولة أي التابعة لها وكذلك مجموعتها المحلية تبقى في شكل ملكية للدولة، لقد اعترف قانون الأملاك الوطنية صراحة وعلنية بحق الجماعات المحلية بامتلاك أملاك وطنية للبلدية والولاية وهذه الأملاك شملت كل من:

أ. **الأملاك العمومية:** شملت الحقوق والممتلكات المنقولة والعقارية والتي تستعمل من قبل الجميع والموضوعة تحت تصرف العامة.

إن أملاك الجماعات المحلية العمومية تنقسم إلى صنفين؛ أملاك عمومية طبيعية مثل المياه البحرية الداخلية، البحيرات، وسواحل البحار.... وأملاك عمومية اصطناعية من أمثلتها السكك الحديدية موانئ المدينة البحرية والمطارات الطرق العمومية، والحدائق...².

ب- **الأملاك الاقتصادية:** وتمثلت في مجموع الثروات الطبيعية ووسائل الإنتاج والاستغلال ذات الطابع الصناعي والتجاري والفلاحي وكذلك المتعلقة بالخدمات .

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 67-24، المتعلق البلدية، المرجع السابق الذكر.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 84-16، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق الذكر.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

ج- أملاك مستحصنة: هي كل ما تعلق بالعقارات والمنقولات بمختلف أنواعها والتي تعد ملكا لها وتكون غير مصنفة أو مدرجة في الأصناف الأخرى من الأملاك.

بينما الأملاك العسكرية والخارجية انفردت بها الدولة وهذا أمر طبيعي بالنسبة لطبيعتها ومكانتها¹.

- الفرع الثاني:دستور 1989 وأملاك الجماعات المحلية:

بإعلان الدستور الجديد للدولة الجزائرية في 1989/02/23 والتخلي عن النظام الاشتراكي والرجوع للنظام الرأسمالي كان له تأثيرات بالغة الأهمية على النظام القانوني للأملاك الوطنية،حيث تم الاعتراف لكل من الدولة والولاية والبلدية بنظامين أو صنفين مختلفين للملكية العمومية؛الأولى تسمى بالأملاك الوطنية العامة والثانية الأملاك الوطنية الخاصة،وإعلانه صراحة بحق الجماعات المحلية بامتلاك أملاكها الوطنية، حيث جاء في المادة 18 منه "الأملاك الوطنية يحددها القانون،وتتكون من الأملاك العمومية التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية"².

كان اعترافا صريحا وواضحا يكرس أحقية الجماعات المحلية في امتلاك أملاك خاصة بها، ذلك ما تم تكريسه من جديد في التعديل الدستوري لعام 1996 لما أبقى على نفس المادة.

¹-المرجع ذاته.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 89-18،المرجع السابق الذكر.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

المطلب الثالث: أملاك الجماعات المحلية ما بين قانون 90- 30 المعدل والمتمم بقانون 08-14، وقانوني البلدية والولاية لعامي 2011 / 2012.

-الفرع الأول: أملاك الجماعات المحلية وفقا لقانون 90- 30 المعدل والمتمم بقانون 08-14.

جاء القانون الخاص بالأملاك الوطنية ليكرس المبادئ التي جاء بها الدستور الجديد، كما سبق وأن أدرجنا ذلك في المبحث الثاني من الفصل الأول أنه قسم الأملاك الوطنية إلى صنفين هما: أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة، وكذلك الأمر بالنسبة لأملاك الجماعات المحلية حيث قسمها إلى أملاك محلية عامة وأملاك محلية خاصة¹.

1- أملاك الجماعات المحلية العامة:

إن أملاك الجماعات المحلية العامة وفقا لهذا القانون تم تقسيمها إلى صنفين أملاك عامة طبيعية وأملاك عامة اصطناعية وتشمل أملاك الجماعات المحلية العامة كل من شواطئ البحر، والمياه الداخلية، والثروات الموارد الطبيعية السطحية.... أما أملاك الجماعات المحلية العامة الاصطناعية نذكر منها على سبيل المثال السكك الحديدية، الموانئ المدنية والعسكرية، المطارات المدنية والعسكرية الطرق والمنشآت الفنية².

2- أملاك الجماعات المحلية الخاصة:

إن الأملاك الجماعات المحلية الخاصة على غرار تلك التابعة للدولة يمكن التصرف فيها من قبل ممتلكيها سواء كانت البلدية، الولاية، أم الدولة بمعنى أنها تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية في الوقت ذاته.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق الذكر.
² - المرجع ذاته.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

تمثلت أملاك الجماعات المحلية الخاصة وفقا لهذا القانون كالاتي:

-العقارات والمنقولات المختلفة غير مصنفة في الأملاك العامة التي تملكها.

-الحقوق والقيم المنقولة التي إقتنتها أو حققتها الجماعات المحلية.

-الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي توول إلى الجماعات المحلية،والى مصالح ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري.

-الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها.

-الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للولاية أو البلدية والتي استولى عليها أو شغلت دون حق وبدون سن وأستردها بالطرق القانونية¹.

-الفرع الثاني: قانوني البلدية 11-10 والولاية 12-07 وأملاك الجماعات المحلية:

بالنظر للأهمية البالغة التي أصبحت تكتسبها أملاك الجماعات المحلية بالنسبة للجماعات المحلية،فهي تكريس لمبدأ اللامركزية الإدارية وموردا هاما من موارد المالية الذاتية للجماعات المحلية، لذا أولى لها أهمية كبيرة في هاذين القانونيين والذي راعى في أحكامه القانون الأملاك الوطنية وجاء وفقا لأحكامه حيث أقر بامتلاك البلدية أملاك عامة وأخرى خاصة.

إن إحصاء وجرد أملاك البلدية غير المنقولة يكون وفقا للشروط التنظيمية الخاصة في السجل البلدي للأملاك العقارية أم الأملاك المنقولة فيتم تسجيلها وجردها في سجل الخاص بالأملاك المنقولة

¹ - المرجع ذاته.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

ويتم عن طريق المجلس البلدي وتحت مسؤوليته¹. كذلك الأمر بالنسبة للولاية فمنحت لها أملاك عامة وأخرى خاصة كما هو الشأن بالنسبة للبلدية.

المطلب الرابع : طرق استعمال أملاك الجماعات المحلية

تستعمل أملاك الجماعات المحلية طرق وآليات مثلها مثل الأملاك الوطنية، فالأملاك الوطنية بصفة عامة سواء كانت تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية تستعمل بصيغتين أساسيتين هما؛ استعمال من قبل الجمهور والمصالح العمومية أو عن طريق الاستعمال الخاص ويكون بموجب قرار إداري.

- الفرع الأول: الأملاك العمومية المحلية المستعملة من قبل الجمهور والمصالح العمومية:

التمييز يكون بين نوعين من الاستعمال إما أن يكون من قبل الجمهور أي هناك أملاك عمومية مخصصة لاستعمال الجمهور، إما مستعملة من قبل المصالح العمومية أي أملاك عمومية مخصصة للمصالح العمومية.

- الفرع الثاني: الأملاك العمومية المحلية المخصصة لاستعمال الجمهور:

يقصد به الاستعمال الجماعي من قبل الجمهور للأملاك العامة وتكون بطريقة مباشرة ويستعمل من قبل كافة المواطنين بنفس الشروط وفقا للمبادئ والقواعد العامة، يكون هذا الاستعمال إما باستعمال مشترك وجماعي بطريقة عادية وفقا للغرض المخصص له المرفق العام الموجه للاستعمال بصفة حرة ومجانية، وإما أن يكون بطريقة غير عادية وفي هذه الحالة تشترط الرخصة للاستعمال. يكون الإستعمال غير مجاني ومن أمثلة ذلك؛ الدخول إلى المعالم والحدائق العمومية والحظائر المهيأة، وكذلك الغابات

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق الذكر.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

والمتاحف والهيكل الأساسية الثقافية، الترفيهية والرياضية، المنشآت الفنية، كذلك الطرق العمومية وشواطئ البحار، ضف إلى ذلك مختلف المرافق العمومية البرية والجوية والبحرية.

تتمكن الجماعات المحلية من خلال هذا الإستعمال من تقديم خدمات هامة لصالح المواطنين عن طريق الاستعمال الأمثل لهذه الأملاك وذلك بصيغتين؛ الصيغة الأولى تعود لها بمنافع معنوية بالغة الأهمية تمكنها من وتأيد السكان، أما الصيغة الثانية تعود لها بمنافع مادية تساهم بها بتتمية الإقليم وتطويره وتقديم أفضل الخدمات وتوسيع نطاق المشاريع، وذلك إن كان الاستغلال بطريقة عقلانية تدفع أكثر إلى رفع الحس الوطني المشترك لدى السكان المحليين وبالتالي المساهمة في المحافظة عليها وتطويرها¹.

- الفرع الثالث: استعمال الأملاك العمومية المخصصة للمصالح العمومية:

تستعمل هذه الأملاك وفقا للقانونين الأساسيين؛ الأول هو ما جاء في قانون الأملاك الوطنية 90-30 المعدل والمتمم في 2008، أما الثاني فهو ما جاء في المرسوم التنفيذي 12-427 والذي يحدد شروط وطريقة إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة للدولة، عرفت المرافق العمومية بأنها تلك المرافق المخصصة للجماعات المحلية أو مصالح وتستعملها مباشرة طبقا لغرضها العادي، كما أنه يمكن أن تستعمل هذه المرافق أيضا من قبل الهيئات والمؤسسات أو المقاولات العمومية غير الإدارات العمومية تهدف لتحقيق المنفعة والمصلحة العمومية هذا وفقا للسلطة الشخصية العمومية وفي إطار هذا الاستعمال تؤدي المهام التالية:

- القيام بكل الإشتغال الضرورية للاستغلال المصلحة طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق الذكر.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

- منح رخص شغل الأماكن بعقد وحيد الطرف أو متعدد الأطراف.

- العمل على جني الثمار الطبيعية والمداخل المدنية الناتجة عن الأملاك العمومية المخصصة أو الممنوح امتياز إليها.

- الحصول على التعويضات في حال مساس الشخص العمومي المالك لحقها.

1- الاستعمال الخاص للأملاك العمومية : يمكن للأملاك العمومية أن تستعمل بطريقة خاصة وفقا للقوانين الأملاك الوطنية وذلك وفقا للطريقتين أولى عن طريق قرار إداري أما الثانية فتكون بموجب عقد إداري.

أ- الاستعمال الخاص للأملاك العمومية بموجب قرار إداري:

يكون هذا الاستعمال عن طريق نزع جزء أو قطعة من الأملاك العمومية المخصصة للاستعمال الجمهور لصالح فئة معينة من المستعملين أو المستفيدين من الأفراد وينتج عن هذا الاستعمال دفع أتاوي مقابل ذلك.

إن هذا الاستعمال يكون بطريقة مؤقتة ولها قابلية الإلغاء لصالح المنفعة العامة أو لأجل حفظ النظام العام عن طريق السلطات الإدارية والمسؤولين الذين سلموا الرخصة لذلك الاستعمال.

وفقا لهذا الاستعمال تنتج رخصتين هما: رخصة الوقوف ورخصة الطريق ويجب أن تتوافقا هاتين الرخصتين مع طبيعة استعمال الأملاك العمومية ولا تسبب إلى المحافظة عليها ولا تلحق الضرر بأصحاب الرخص الآخرين.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

بالنسبة لرخصة الوقوف تسلم عن طريق قرار إداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي ولا يمكن أن يلحق تعديلات على الأملاك المرخصة، أما رخصة الطريق فتسلم كذلك بقرار من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي مع إمكانية إلحاق تعديلات على الأملاك المرخصة¹.

ب . الاستعمال الخاص للأملاك العمومية عن طريق عقد إداري:

من خلال هذه الخاصية يمكن استعمال الأملاك العمومية المخصصة للاستعمال الجمهور بطريقة خاصة، وذلك بواسطة عقد يمنح الامتياز في استعمال الأملاك العمومية ويمكن أن تصل مدة هذا العقد أو الإمتياز إلى 65 سنة، يمنح حق شغل الأملاك العمومية وفقا لدفتر شروط واتفاقيات نموذجية يقوم من خلالها صاحب الامتياز بإنشاء المنشآت والعقارات ومختلف التجهيزات لصالح استغلال هذا المرفق، هذا ما ينتج عنه حقوق عينية، يمكن أن يمنح الامتياز للأشخاص المعنويين التابعين للقانون العام أو الخاص أو كذلك لأشخاص طبيعيين، ويتم نشر هذا الامتياز وهذه الحقوق العينية أو الاعتراض على تجديده لصالح المنفعة العامة وفي حالة الإلغاء يمنح تعويض لصاحب الامتياز .

بالنسبة للثروات الطبيعية وأشغال البحث والتنقيب عليها وكذلك الموارد المائية بمختلف أنواعها يتعين على من يستغل الثروات والموارد السطحية والجوفية أن يقوم بدفع أتاوى يحددها القانون .

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم التنفيذي رقم 12- 427 المؤرخ في 2012/12/16 ، المحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية، العدد: 69، الصادر بتاريخ 2012/12/ 19.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

تحليل ونقد:

بالتمعن في جل القوانين السابقة الخاصة بأملاك الجماعات المحلية سواء تلك التي جاءت في قوانين الأملاك الوطنية أو قوانين البلدية والولاية نلاحظ أن جلها كرست حق الجماعات المحلية في إمتلاك أملاك خاصة بها تكون موردا ماليا أساسيا لها من شأنه أن يدعم استقلاليتها عن السلطة المركزية، وبالتالي الحد من التبعية لها والاعتماد على الإعانات التي تمنحها لها الحكومة المركزية من جهة، وتكريس لمبدأ اللامركزية من جهة ثانية، إلا أنه في غالب الأحيان هذه القوانين تتناقض مع ما جاءت به كما هو حال قانون 1984 الذي من جهة منحها أملاك ومن جهة ثانية ربطها بالمجموعة الوطنية والتي تمثلها الدولة، على عكس قانون 1990 المعدل في سنة 2008 الذي تم تدارك بعض نقائصه بالخصوص إلغاء تلك المواد التي تربط الأملاك الوطنية، المادتين 17 و18 من دستور 1989، وفتح المجال أكثر للجماعات المحلية في إمتلاك أملاك خاصة بها فيما يخص الأملاك الخاصة، وأعطى لها حرية التصرف بها.

كذلك هو الأمر بالنسبة لقانون البلدية والولاية كرس أملاك أكثر حيث سمح للجماعات المحلية أن تنشأ مؤسسات عمومية خاصة بها تكون لها الاستقلالية المالية والإدارية، سواء كانت هذه المؤسسات التي يمكن إنشائها خاصة بإقليم واحد في الدولة أي بلدية أو ولاية واحدة أو بين بلديتين وأكثر أو ولايتين أو أكثر، والهدف الأساسي منه هو النهوض بالتنمية المحلية، وبالتالي تحقيق التنمية الوطنية وتكريس وتجسيد اللامركزية الإدارية الحقيقية، بمتطلباتها ومقوماتها الأساسية والمتمثلة خصوصا في منح الأقاليم الاستقلالية المالية والإدارية والوظيفية. كذلك تم تحديد طرق وسبل الاستغلال الأمثل لأملاك الجماعات المحلية بغية تحقيق المنفعة العامة وذلك لجلب الموارد المالية للجماعات المحلية والمحافظة وتطوير هذه الأملاك.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

المبحث الثاني : اللامركزية واستقلالية الجماعات المحلية في تسيير أملاكها المحلية

إن استقلالية الجماعات المحلية تعد بمثابة الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية، كذلك الأمر بالنسبة لأملاكها فما جدوى منح الجماعات المحلية أملاكاً سواء كانت عامة أو خاصة دون منحها الاستقلالية في تسييرها وإدارتها واستفادة من مداخلها، لذا من خلال هذا المبحث نقوم بالبحث في مدى استقلالية الجماعات المحلية في تسيير أملاكها وحجم استفادتها من مداخلها.

المطلب الأول : مصطلح الاستقلالية

إن هذا المصطلح كثير الاستعمال بمختلف الدراسات في جل الميادين الاقتصادية والقانونية، الاجتماعية وبالخصوص في الدراسات السياسية إلا أن معناه يختلف من مجال لآخر.

لقد شاع استعمال مصطلح الاستقلالية في تلك الدراسات السياسية والقانونية التي تختص في الشؤون المحلية ونظام تسييرها المتمثل في اللامركزية الإدارية باعتبارها أحد مقوماتها بمختلف أشكالها وأنواعها. والاختلاف في مفهومها بين الدراسات القانونية والدراسات السياسية واضح، بالنسبة للأولى معناها قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموماً وعلى إدارة المحلية خاصة، أما في الدراسات الثانية تعني وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر، بل يتمتع بالسيادة الداخلية والخارجية هذا بالنسبة للدول، أما بالنسبة لداخل الدولة أي في إطار الدولة الواحدة تعني الاستقلالية المحلية من خلال إنشاء وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية وتكون منتخبة كلياً أو في أغلبيتها تمنح لها اختصاصات محلية في تسيير شؤون الإقليم المحلي، وتكون لها سلطة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي بإعطائها حرية المبادرة محلياً دون الرجوع للهيئات المركزية مع وجود إمكانية رفض الجماعات المحلية للقرارات التي قد تأتيها من قبل السلطات المركزية، إذا كانت تتنافى مع مصالحها المحلية، فيما يخص بعض القرارات والتي يجب فيها أن

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

تعود الجماعات المحلية للسلطات المركزية، قصد الحصول على الموافقة وهنا تكون استقلاليته إمام رهان كبير ففتحسد كليا في حال الحصول على الموافقة دون إقرار تعديلات على المشاريع، وقد تكون نسبية في حال تم إجبارها بإدخال تعديلات عليها، وقد تتعدم في حال تم رفض هذه المشاريع، وهذه الاستقلالية لا تتعارض مع وجود رقابة ووصاية الهيئات المركزية للدولة في إطار القوانين العامة لدولة¹.

هذا ما جاء به كل من دستور 1989 المعدل والمتمم لدستور 1996 وكل من قانون البلدية والولاية على التوالي في 2011/2012، أكدوا على الشخصية المعنوية للهيئات المحلية وتكرس ممثلها عن طريق انتخاب ولها حريات وصلاحيات واسعة على المستوى المحلي بالإضافة للاستقلالية المالية لهذه الهيئات.

المطلب الثاني: قدرة الهيئات المحلية على تكوين موارد مالية خاصة به وحرية التصرف فيها:

-الفرع الأول: مظاهر اللامركزية ولستقلالية الجماعات المحلية: من أهم مظاهر اللامركزية ولستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر هي الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، معناها أن تكون لها ذمة مالية خاصة بها وتكون مستقلة عن ميزانية الدولة؛ أي أن تكون لها موارد مالية خاصة بها مع حريتها في التصرف بهذه الموارد².

إذا الاستقلالية الحقيقية للجماعات المحلية تتحقق بامتلاك موارد مالية ذاتية مع حرية التصرف بها وهذه الموارد هي مجموع الضرائب التي يمكن أن تتحصل عليها بالإضافة إلى موارد ثانية والمتمثلة في أملاك الجماعات المحلية.

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق الذكر، ص ص190-196.

² - محمد نور الدين، "مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي مصر العربية"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 2، أوت 1975، ص 146.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

-الفرع الثاني: الموارد المالية للجماعات المحلية وإستقلاليتها

تكمن المشكلة الحقيقية للجماعات المحلية اليوم في عدم كفاية الموارد المالية المحلية للقيام بكل الاختصاصات، ما يؤثر على استقلالها بمعنى إنشاء مجالس محلية واسعة الاختصاصات وذات أهمية بالغة ومهام متعددة على الصعيد المحلي بالمقابل عدم توفير موارد مالية كافية تكون كفيلة على تغطية هذه الأعباء بالإضافة للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي¹.

ما يجعل الهيئات المحلية تحت رحمة السلطة المركزية بالتالي جعلها هيئات تابع لها ماليا، مما يؤثر على استقلاليتها في مختلف الجوانب الإدارية والتنظيمية وكذلك على استقلاليتها في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، ما يؤثر سلبا على مسار التنمية المحلية.

لا يمكن للجماعات المحلية القيام بمهامها وتغطية أعبائها دون موارد مالية، وكذلك تنفيذ المشروعات المطلوبة منها بمعنى النهوض بعجلة التنمية، إن المسألة لا تكمن فقط في توفير موارد مالية، بل لها أهمية أكبر من ذلك تمثلت في مصادر هذه الموارد لأن هذه المصادر هي التي تحدد لنا استقلالية الجماعات المحلية المالية من عدمها، وبالتالي الاستقلالية من مختلف الجوانب، من هنا نلاحظ أنه كلما كان لها تمويلا ذاتيا كافيا، كلما كانت لها القدرة في التحرر من الرقابة الصارمة للحكومة المركزية².

المطلب الثالث: إدارة وتسير أملاك الجماعات المحلية :

بالاعتماد على النظام اللامركزي في تسير الشؤون المحلية وفقا لدستور 1989 المعدل في 1996، نتج عنه منح الجماعات المحلية أملاك وطنية محلية لها الحق في تسيرها وإدارتها وكذلك

¹ - على الخطار، "الأساس القانوني للامركزية الإقليمية"، مجلة الحقوق الكويتية، الكويت، العدد 2، مارس 1989، ص 139.

² - المرجع ذاته، ص 141.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

استغلالها، جاءت هذه القواعد الخاصة بتسييرها في نظامين قانونيين متمثلين في قانون الأملاك الوطنية والنصوص المطبقة له من جهة، وكذلك النصوص والقوانين الخاصة بكل من البلدية والولاية من ناحية ثانية.

-الفرع الأول: تسيير وإدارة أملاك الجماعات المحلية وفقا لقانون الأملاك الوطنية:

وفقا لهذا القانون وتطبيقا لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية تم منح صلاحيات تسيير وإدارة الأملاك الوطنية المحلية لكل من الولاية ورؤساء المجالس الشعبية، كما منحهما صلاحية تمثيل الجماعات المحلية قضائيا وتضمن بعض الصلاحيات الخاصة بالمجالس المحلية في هذا المجال.

إن هذه الصلاحيات تكون إدارية فيما يخص قواعد التسيير ذات الطابع التقني، وتكون عن طريق المداولة فيما يخص عمليات التسيير بالإستثمار أو تحويل الملكية مثلا.

-أولا: إجراءات تسيير الأملاك المحلية:

1- الإدراج في الأملاك الوطنية : ويقصد به "إدخال مال معين في صنف من أصناف الأملاك العامة"¹ تكون بإتباع إجراءات تمثلا في:

أ - تعين الحدود : يقصد به معاينة السلطة المختصة لحدود الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية والبحرية والمائية وفصلها من باقي الملكيات المجاورة لها. وبطريقة أخرى يعبر عن فرز المال العام عن باقي أملاك الشخص العام، وكذلك أملاك الأفراد الطبيعيين (المواطنين) هذا قصد تعين مجال تنفيذ وتطبيق الأحكام الاستثنائية الخاصة بالملكية العامة.

¹-أمر يحيوي، نظرية المال العام، الجزائر: دارهومة، 2002، ص 32.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 12-427 الصادر في 2012/12/16 المحدد لشروط وكيفية إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، تم منح الوالي هذه الصلاحيات أي صلاحية فرز المال العام عن باقي الملكيات الأخرى التابعة للأفراد والأشخاص العامة باعتباره ممثلاً للدولة وليس للهيئات المحلية¹.

- ب الإصطاف :

يقصد به تثبيت الحدود الفاصلة ما بين الطرق العمومية والملكيات المجاورة لها بمعنى آخر هو تحديد وتعيين حدود الأملاك الوطنية الاصطناعية، ويتم إدراجه في الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية عند استكمال عملية التهيئة وإصدار العقد القانوني الخاص بالتصنيف، بموجب قرار من الوالي بعد مداولة من قبل المجلس الشعبي الولائي².

-2 التخصيص :

يعد نتاج الاعتراف للأشخاص العامة بحق ملكية أملاكها الوطنية وهو أساس وجوه استعمال الأملاك الوطنية الخاصة سواء كانت مملوكة من قبل الدولة أو الجماعات المحلية. هذا النوع من الاستعمال مرتبط بعمومية المال، حيث يهدف التخصيص إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تكون مرتبطة بتحقيق المنفعة العامة والمصالح العامة³.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المتعلق بكيفية إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، المرجع السابق الذكر.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق الذكر.

³ - محمد فاروق عبد المجيد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة في ظل الأموال الوطنية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 264.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

تم تعريف التخصيص في قانون الأملاك الوطنية على أنه؛ "استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينها من لأداء المهمة المستندة إليها"¹. أما في حالة ما تم إثبات أن هذه الملكية تعود للأملاك الوطنية الخاصة للجماعات المحلية فيتم إلغاء هذا التخصيص.

إن تخصيص الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بالولاية أو البلدية أو إلغاء تخصيصه يعودا لمداولات والقرارات المحلية الصادرة عن الجماعات المحلية. والتخصيص قد يكون بصفة نهائية أو مؤقتة، كما يمكن أن يكون بصفة مجانية أو يكون له مقابل في حال كان مجانياً يكون في حالة تخصيص الدولة أملاكها لمصلحة خاصة أو تابعة للولاية أو البلدية².

3- الهبات والوصايا:

وفقاً لقانون الأملاك الوطنية تم منح صلاحية قبول أو رفض الهبات والوصايا التي تقدم لكل من البلدية أو الولاية لصالح المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي، وفي كلتا المجلسين يكون عن طريق المداولة.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق الذكر.
² - المرجع ذاته.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

-4-الإيجار والتسيير الحر للمحلات:

من حق الجماعات المحلية أن تؤجر أملاكها الخاصة وفقا لاختصاصاتها التي جاءت في قانون الأملاك الوطنية، حيث جاء فيه "وتقوم السلطة المختصة بتأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصاتها...".

أما فيما يخص التسيير الحر للمحلات التجارية، فتسير الجماعات المحلية للمحلات التجارية والحرفية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة على حسب دفتر للشروط، ويعود للجماعات المحلية تحديد مبالغ الخاصة بتعويض التسيير الذي يدفع لصالح الولاية أو البلدية، كما يمكنها التنازل على أساس دفتر الشروط بعد استشارة المصالح التقنية لإدارة أملاك الدولة، عن العناصر غير المادية في المجالات التجارية والمستثمرات الحرفية التابعة للأملاكها ويعود عائد البيع لصالح ميزانية البلدية أو الولاية¹. أي لا يمكنها التنازل أو البيع دون الخضوع للمراقبة التقنية من قبل الحكومة المركزية على اعتبار أن مصلحة مديرية أملاك الدولة التابعة للمصالح الهيئات المركزية.

-ثانيا: التنازل عن أملاك الجماعات المحلية:

يمكن للجماعات المحلية وفقا للقانون الأملاك الوطنية أن تتنازل عن أملاكها، حيث جاء في هذا القانون؛ "يمكن التنازل أو تأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة أو الجماعات المحلية، غير مخصصة أو التي ألغي تخصيصها، إذا ورد عدم قابليتها لتأدية وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية عن طريق المزاد العلني" (أنظر الملحق رقم 01)، مع احترام المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ويمكن أن يكون هذا التنازل بالتراضي على أساس القيمة الحقيقية ولكن بصفة استثنائية.

¹ - المرجع ذاته.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

وفقا للقانون تتم عمليات التنازل بعد مداولة من قبل المجلس الشعبية البلدي، لكن بالمقابل وفقا لنفس القانون تم تقيد نتائج هذه المداولة بوجوب مصادقة الوالي عليها، إما مباشرة من قبل الجماعات الإقليمية المعنية ولما بالإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية أو بواسطة أعوان التنفيذ في كتابات الضبط لدى المحاكم بناء على طلب الجماعات الإقليمية.

تثبيتا لمبدأ اللامركزية الإدارية في تسيير أملاك الجماعات المحلية وفقا للقانون الأملاك الوطنية نجد ما ورد في المادة 120؛ "تخضع عقود التسيير أو التصرف التي تتعلق بأملاك الجماعات المحلية والإقليمية لقانون البلدية وقانون الولاية" (أنظر الملحق رقم 01). أي فتح المجال لقوانين الجماعات المحلية فيما يخص التصرف وتسيير أملاك الجماعات المحلية من جهة، وبالمقابل تقديدها بسلطات الوالي عليها على اعتبار أنه ممثلا للدولة.

-ثالثا: الإستعمال الخاص للأملاك الوطنية العامة التابعة للجماعات المحلية بواسطة الرخصة الواحدية الطرف:

يقصد بهذا الإستعمال شغل المؤقت ولا يمكن أن يتم إلا بعد اتخاذ قرار إداري ويكون صادر أو ناتج من قبل سلطة مختصة وتكون عن طريق اتخاذ رخصة، تكون وفقا لشكلين هما؛ إما رخصة الطريق أو رخصة الوقوف.

1- رخصة الطريق:

يقصد بها منح حق الشغل المؤقت لجزء من الطريق العام من بعد أن يحدث تغير في أساسه وإقامة المشتملات عليه، أي أنه يسمح لصاحب الرخص أن يقوم بالتغيرات عليه ومن أمثلة هذه الرخصات

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

نذكر تلك الرخصات التي تسمح لبعض الشركات بمد خطوط الحديدية فوق الأراضي والأملاك العامة، وحفر الآبار والغاز واستخراج المعادن وتوصيل قنوات المياه.

إن تسليم أو رفض ذلك لطالبي رخصة الطريق يعود للسلطة المكلفة بتسيير الأملاك العامة والمتمثلة في الجماعات المحلية ويقوم بتسليمها المجلس الشعبي البلدي أو الوالي في حال أن تسيير الأملاك العامة المعنية لا تتولاه سلطة إدارية أخرى.

2- رخصة الوقوف : هي بمثابة النوع الثاني من الرخصة الإدارية الواحدية الطرف لاستعمال الأملاك المخصصة للجميع على مستوى إقليم الجماعات المحلية، هي الحالة التي تتدخل فيها الإدارة لترخيص شخص ما لوقت محدد وفي شكل من الأشكال في استعمال الأملاك العامة.

تمنح هذه الرخصة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطريق الوطنية والولائية الواقعة داخل التجمعات السكانية بالإضافة لطريق البلدية، ويملكها الوالي فيما تعلق بالطرق الوطنية والولائية الواقعة خارج التجمعات السكانية. لا تسمح الرخصة للمستفيدين منها التغير على أراضيها ومشتمالاتها وتستعمل من قبل الجميع شغلا خاصا ويتم تسليمها للمستفيد إسميا (أنظر الملحق رقم 01).

- الفرع الثاني: تسيير وإدارة أملاك الجماعات المحلية في قانون الولاية والبلدية:

عرف التنظيم القانوني لكل من البلدية والولاية بصفة عامة تأخرا في ظهوره بعد الاستقلال نتيجة لانشغال السلطات المركزية بتنظيم الدولة على المستوى المركزي برغم من اعترافها بالجماعات المحلية كتنظيمات إقليمية للدولة.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

نتيجة لهذه الوضعية عرفت الجماعات المحلية آنذاك مجموعة من المشاكل على مستوى التسيير والإدارة والتمويل فكانت النتيجة بلديات عاجزة ومشلولة ماديا وغياب العنصر البشري الكفئ في تسييرها نتيجة لتترك المعمرين البلاد، وبالتالي شغور الوظائف.

-أولا: البلدية:

تم إصدار قانون البلدية في سنة 1967 والذي أبقى نظام تسيير الجماعات المحلية وفقا لما كان عليه في العهد الفرنسي، وما نتج عنه هو حرمان البلدية من أي قاعدة مالية ومع ذلك جاءت فيه بعض الإيجابيات لصالح البلدية وأهمها؛ ما تعلق بمنح المجلس الشعبي البلدي الحق في المشاركة في جميع العمليات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في البلدية¹.

ومن مهام المجلس البلدي كذلك وفقا لهذا القانون تلك المهام الخاصة بالمحافظة على المعالم التذكارية وعلى استثمارها واستثمار منابع المياه الموجودة على إقليم البلدية، كما من حقه كذلك أن يتداول في الأمور والشؤون الخاصة بتسيير الأموال والعمليات العقارية التي تجريها البلدية.

هذه الصلاحيات التي منحت له نجدها متوقفة على موافقة السلطات العليا المسؤولة (الوالي) فيما تعلق بأمر نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية بالإضافة إلى تلك الخاصة بقبول الهبات والوصايا المشروطة². ما يعكس ويجسد التدخل الصريح في عمل الجماعات المحلية ومساس بمبدأ الاستقلالية الناتج لها من تبني مبدأ اللامركزية الإدارية.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق الذكر.

² - عابلي رضوان، المرجع السابق الذكر، ص 514.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

-ثانيا: الولاية:

كذلك عرف قانون الولاية تأخر في صدوره بالرغم من أهمية الولاية في تحقيق والنهوض بالتنمية الوطنية والمحلية وأنهى هذا التأخر في عام 1969 بصور قانون الولاية.

أما في الفترة الممتدة ما بين الاستقلال وصدار قانون الولاية كانت هناك عدة نصوص تشريعية عملت على تكريس هيمنة الوالي على حساب الجماعات المحلية ما يعتبر مساسا واضحا باللامركزية الإدارية المتبناة في الدستور وقانون البلدية وتجسدت الهيمنة فيما تعلق بتسيير الأملاك الشاغرة المتروكة من قبل المستعمر الفرنسي والتي آلت مباشرة للدولة، وفقا للأمر الصادر في 1968/08/24 عادت سلطة إعلانها وتحديدتها وتسييرها للوالي، بغية المحافظة عليها ومنع كل الأعمال الرامية إلى تصفيتها أو بيعها وتجسدت هذه التقوية لسلطات الوالي في أكثر من ذلك من خلال منح المحافظ آنذاك (الوالي) سلطة وضع بعض الأملاك تحت حماية الدولة من خلال إصدار نص بتاريخ 1963/05/09 في حال ما إذا كان استغلال هذه الأملاك يؤدي لإلحاق الضرر بالسلم الاجتماعي أو النظام العام¹.

أما في قانون الولاية لسنة 1969 فمنح المجلس الشعبي الولائي إمكانية التشريع في كل نشاط يمكن أن يساعد على استثمار الأراضي الخالية وحماية التربة واستصلاح الأراضي الموجودة على إقليم الولاية، بالإضافة إلى نصه على حماية الغابات والمراعي ومساعدة البلديات في تسيير أملاكها السياحية إذا ما عجزت عن ذلك.

بالنسبة للأملاك العقارية فوفقا لهذا القانون تم السماح للمجلس الشعبي الولائي في تسيير الأملاك العقارية للولاية وضبطها بموجب مداوات، بالإضافة إلى كل ما تعلق بشروط الانتقالات والشراء

¹- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2006، ص4، ص229.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

والمبادلات والإيجارات والتخصيصات والتأمينات الخاصة بهذه الأملاك كذلك إعادة ترتيب طرقات الولاية¹.

يتعلق الأمر أيضا بالولاية فبالرغم من هذه الصلاحيات الواسعة للمجلس الشعبي الولائي، إلا أنه تم ربطها وتقييدها باشتراط توقيع الوالي قبل تنفيذ أي قرار وهذه صورة أخرى من صور المساس باللامركزية الإدارية.

-الفرع الثالث: دستور 1989 وإصلاح قانوني البلدية والولاية وأثره على تسيير وإدارة أملاك الجماعات المحلية

تماشيا مع الدستور الجديد للدولة الجزائرية الذي حمل مبادئ جديدة تمثلت أساسا في التوجه نحو اقتصاد السوق والاعتماد على الخيار الديمقراطي وجب إعادة تنظيم مختلف القطاعات بما فيها تلك المتعلقة بالجماعات المحلية، بغية إصلاح نظامها تم إصدار قانوني البلدية رقم 90-08 وقانون الولاية رقم 90-09. وفقا لقانون البلدية تم الاعتراف بالاستقلالية المالية للبلدية ومنحها الحق في اكتساب أملاك عقارية ولها الحق كذلك في التصرف بها وكذلك المؤسسات العمومية تابعة لها. وللبلدية الحق في تسييرها أملاكها ومصالحا بطريقة مباشرة وفي حال عدم قدرتها تسييرها عن طريق الامتياز.

تم منح رئيس البلدية صلاحيات واسعة على أساس أنه ممثل للبلدية وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي ووجب عليه حل الأعمال والمهام الرامية للمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ومن بين هذه الحقوق نذكر؛ عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها، وقبول الهبات والوصايا، والمحافظة

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69-38، المتعلق بالولاية، المرجع السابق الذكر.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية، والمحافظة على المواقع الطبيعية والآثار وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء.

أما في ما يتعلق بنظام الطرقات العمومية الواقعة في إقليم البلدية فيسيرها باعتباره ممثلاً للدولة وتحت سلطة الوالي.

من خلال هذا القانون نلتمس التطبيق الفعلي لمبدأ اللامركزية الإدارية في تسير الجماعات المحلية لأملكها، حيث أوكلت مهمة تسيرها للمجلس الشعبي البلدي دون قيود أو هيمنة من طرف الوالي.

وما يخص تسيير أملاك الولاية فوفقاً للقانون الولاية 1990 يبادر المجلس الشعبي الولائي ويجسد كل العمليات التي ترمي إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز القري، وكذلك ترقية الأراضي الفلاحية ولها المبادرة في ما يخص بجل العمليات المتعلقة بحماية الأملاك الغائبة، كما له الأحقية في رفض أو قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواء كانت مشروطة أم لا دون تدخل السلطات الإدارية ولا الوالي وهذا تكريس لمبدأ اللامركزية إدارية وازداد ذلك بوضع الوالي تحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي بخصوص كل النشاطات المتعلقة بإدارة الأعمال والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.

ما يمكن ملاحظته هو أن كلا من قانون الولاية والبلدية منح سلطات واسعة للمجالس المحلية المنتخبة في تسير أملاك الولاية والبلدية وفرض قيود على الوالي في التصرف بها ووضعها تحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي، على أساس أنه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وليس ممثلاً للدولة¹.

¹- عايلي رضوان، المرجع السابق الذكر، ص ص 515-516.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

إذا تم تحقيق تلك الاستقلالية الناتجة على تبني اللامركزية الإدارية في تسيير الجماعات المحلية بصفة عامة وتسيير أملاك الجماعات المحلية بصفة خاصة.

-الفرع الرابع: إصلاحات قوانين البلدية والولاية في 2011 و 2012 وأثرها على اللامركزية واستقلالية الجماعات المحلية في تسيير أملاكها:

عرف قانوني البلدي والولاية جملة من الإصلاحات كانت لها أثارها الواضحة على استقلالية الجماعات المحلية واللامركزية الإدارية بالخوض في مجال تسيير الأملاك الجماعات المحلية، وكان الهدف من هذه القوانين الجديدة منح الجماعات المحلية صلاحيات أوسع للهيئات المحلية المنتخبة على حساب الهيئات المحلية المركزية.

تم حصر أملاك الجماعات المحلية في كلا القانونين في فصل خاص بكل مستوى وكانت هذه سابقة من نوعها إذ لأول مرة يتم تخصيص لأملاكهما فصلا كاملا في قوانين البلدية والولاية.

جاء في قانون البلدية صراحة أن للبلدية أملاك عمومية وأملاك خاصة حسب ما جاء في قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، تم توكيل مهمة اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة من أجل تثمين أملاك البلدية المنتجة وجعلها أكثر مردودية لصالح المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة لصلاحيات واسعة للرئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تكون تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي، حيث يقوم بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وادارتها منها:

- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات ...

- قبول الهبات والوصايا

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية
 - تسير شبكة الطرق للبلدية والسهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأملاك العمومية والمحافظة عليها.
 - السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، والمحافظة على الأملاك العقارية الثقافية وحمايتها.
- في المقابل وضعت قيود لتلك الصلاحيات وفي نفس القانون، من خلال نصه على عدم تنفيذ مداوالت المجلس الشعبي البلدي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي في حال قبول الهبات والوصايا الخارجية الأجنبية وكذلك موافقة وزير الداخلية. أما أكبر القيود فهو ما تعلق بمنعها من التصرف في أملاكها، حيث لا تقبل مداولة المجلس الشعبي البلدي الخاصة بالتنازل عن الأملاك العقارية البلدية إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي.
- أما قانون الولاية مع أنه نص في فصل كامل على أن للولاية أملاك لكنه لم يتطرق صراحة إلى صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال تسير أملاك الولاية، إلا ما كانت ضمنية في بعض المجالات منها مبادرة المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وصلاحها.
- لقد كرس قانون الولاية الجديد هيمنة الإدارة العمومية على المجلس المنتخب في مجال تسيرها للأملاكها، حيث لا تنفذ المداوالت المتعلقة بالتنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله إلا بعد الموافقة من طرف وزير الداخلية.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

بالرغم من أن كلا من قانون البلدية والولاية الجديدين خصصا فصلا كاملا للأملاك كل هيئة، إلا أنه أحال كل عمليات تسير الأملاك العقارية للولاية سواء ما تعلق بالاقتناء والعقود والقوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال، والمقصود قانون الأملاك الوطنية والمرسوم التنفيذي رقم 91-454 الذي يحدد شروط وإدارة الأملاك العامة والخاصة التابعة للدولة وتسييرها وفقا لذلك.

لقد تم تسجيل تراجع واضحا في تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية في تسير أملاك الجماعات المحلية في الجزائر، إذا ما قرن بقانوني البلدية والولاية لسنة 1990 اللذين منحا المجالس المنتخبة على مستوى البلدية والولاية استقلالية وحرية أكبر في مجال تسير وإدارة أملاك الجماعات المحلية دون تدخل للإدارة العامة (الوالي)، بل جعله مراقبا وتم تقييد صلاحياته وحصرها في مجال التنفيذ فقط.

-الفرع الخامس: مشروعات الجماعات المحلية المشتركة:

بوسع الجماعات المحلية أن تشترك فيما بينها وتؤسس مشاريع ومؤسسات مشتركة تعود لها بالنفع العام وفي نفس الوقت تستفيد من إيراداتها المحلية، نتيجة لاتساع حاجيات ومصالح السكان مقابل عدم قدرة وكفاية إقليم معين في تلبية هذه الحاجيات، ونتيجة لنقص في موارده المالية الذاتية وخصوصا أملاكه المحلية، حيث يمكن لفوائد هذه المشاريع أن تحقق إيرادات هامة من خلالها يتم تلبية حاجيات ومتطلبات السكان المحليين¹.

حسب ما نص عليه قانون البلدية جاء في مواد 215، 216، 217 أنه يمكن لبلديتين أو أكثر أن تشترك فيما بينها بغية تهيئة إقليمها أو تحقيق التنمية المشتركة للإقليم، كذلك الأمر فيما يخص التسيير وضمن المرافق العمومية الجوارية على حساب القوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹-رياض الشيخ، المالية العامة دراسة الاقتصاد العام، القاهرة: مطبعة الجوي، 1989، ص 149.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

كما منحها الحق والإمكانية في إنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة فيما بينها، والتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بواسطة اتفاقيات أو عقود تتم المصادقة عليها عن طريق مداورات المجالس الشعبية المنتخبة على المستوى المحلي¹.

إن هذا الأمر إن دل على شيء إنما يدل على وجه آخر لتكريس اللامركزية الإدارية بمقوماتها الأساسية، والتمثلة خصوصا في استقلالية الجماعات المحلية سواء كانت إدارية أو مالية هذا ما تم تكريسه وتجسيده وفقا لهذا القانون ما يعطيها إمكانيات وفيرة في تكوين أملاك خاصة بها من شأنها أن تساهم بها في تحقيق التنمية المحلية وتدعيم ميزانيتها العامة.

- الفرع السادس: الازدواج الوظيفي وتأثيره على استقلالية الجماعات المحلية في تسييرها لأملكها:

نتيجة لتنوع اختصاصات الهيئات التنفيذية الإقليمية وازدواجية تمثيلها ما بين تمثيلها لدولة وتمثيلها للجماعات الإقليمية تأثير بالغ على استقلالية الجماعات المحلية بالخصوص على مستوى الولاية، حيث نجد إختصاصات الوالي بصفته ممثلا للدولة أكثر أهمية وأوسع من الإختصاصات التي يمارسها كممثل للولاية، فهو بحكم إختصاصاته المحلية وفي نفس الوقت ممثل للدولة يسيطر على مداورات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة، بما فيها المتعلقة بالأملاك التابعة للولاية وذلك بداية من المداورات لأنه هو المسؤول على إعداد جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي وهو المنفذ والمصادق على قرارات المجلس².

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق الذكر.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق الذكر، ص 158.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

المبحث الثالث : أملاك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية : بين المأمول

والعائق

تؤدي الجماعات المحلية عملا دائما ومستمرًا في سبيل تحقيق التنمية المحلية، بغية تقديم خدمات مختلفة ذات الطابع المحلي بصفة عامة، وبالتالي الطابع الوطني عن طريق المساهمة في النهوض بالتنمية الوطنية في مختلف المجالات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، لكنها تواجه في تسيرها واستغلال أملاكها مجموعة من المشاكل والعوائق التي تحول دون أدائها لمهامها وواجباتها تجاه الأملاك.

المطلب الأول : دور وأهمية أملاك الجماعات المحلية

- الفرع الأول: تمويل مشاريع التنمية المحلية

إن القيام بهذه المهام يتطلب وجود مصادر تمويلية ذاتية على المستوى المحلي لأجل تمويل مختلف المشاريع التنموية والتنمية المحلية في الجزائر تمّول من مصدرين أساسيين؛ مصادر خارجية ومصادر داخلية والتي تهمنا في هذه الدراسة على حكم أنها الممول الأساسي للتنمية المحلية.

إن المصادر الداخلية لتمويل التنمية المحلية تمثل الإمكانيات الذاتية للجماعات المحلية، إلا أنها غير كافية لتمويلها لذا يتم الاعتماد على مصادر خارجية، لذا ففي الكثير من الحالات يتم تسجيل اختلالات في الأجهزة التمويلية للتنمية المحلية بجانبه، من هذا المنطلق وجب الوقوف على واقع التنمية ومصادرها على وجه الخصوص تلك المتعلقة بأملاكها، لأنها تعد بمثابة المؤشر الدال على مدى نجاح نظام الإدارة المحلية في إدارة عملية التنمية المحلية لأنها تعد المرأة العاكسة لحسن استغلال الموارد

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

المالية الذاتية خصوصا أملاكها، وبالتالي الوقوف على مدى استقلاليتها بشقيها المالية والإدارية من حيث التمويل أولا والتسيير ثانيا¹.

-إن الإيرادات الناتجة عن الأملاك والممتلكات التابعة للجماعات المحلية تتسم بالضعف الشديد في تمويل التنمية المحلية رغم أهميتها البالغة، فهي أحد الركائز والمقومات التي تحدد الاستقلالية من عدمها للجماعات المحلية.

-الفرع الثاني: ضمان وتحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية : تعتبر الاستقلالية المالية أهم ركيزة لتحقيق مبدأ اللامركزية الإدارية وضمانة لتحقيق الاستقلالية الشاملة للجماعات المحلية في تسيير الشأن المحلي، فباعتراف من الجماعات المحلية بامتلاكها مجموعة من الأملاك هذا يعني أنها تحتوي على موارد مالية خاصة بها، تساهم بها في إعداد ميزانيتها العامة وتغطية نفقاتها، كذلك القيام بمشاريع تنموية تمكنها من الابتعاد عن الإعانات الحكومية التي لا طالما جعلت من الهيئات المحلية هيئات تابعة للحكومة المركزية، هذا ما جسده القانون الجزائري فمن الناحية القانونية نجد ترتيب أملاك الجماعات المحلية من حيث تزويد الجماعات المحلية بالموارد المالية في إعداد الميزانية في المرتبة الثانية، بعد الضرائب والرسوم المفروضة في إطار الأملاك الذاتية للجماعات المحلية، هذا إن دل على شيء إنما يد على أهميتها البالغة بالنسبة للهيئات المحلية².

-الفرع الثالث: تحقيق الاستقلالية الإدارية والوظيفية للجماعات المحلية:

بما أن هذه الأملاك تسمح لها بالاستقلالية المالية هذا ما ينتج عنه مباشرة اكتسابها لحرية اتخاذ القرارات الإدارية محليا في مختلف المجالات بمعنى تكون تنمية محلية حقيقية تابعة من الإقليم ذاته على

¹- عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002/2003، ص 64.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق الذكر.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

حسب متطلباته وتوجهات السكان المحليين دون أن تكون موجهة من قبل الحكومة المركزية تحت ظل الإعانات التي تقدمها لها، بالأخذ بعين الاعتبار أن هذه الإعانات تكون مشروطة في المجالات الموجهة لها، فتوجيه القرار الإداري والتحكم وتوجيه وظيفة الجماعات المحلية على حساب الوضع السائد والذي يتماشى مع رغبات الحكومة المركزية¹.

لأملاك الجماعات المحلية أهمية بالغة فبفضلها يمكن للجماعات المحلية أن تضمن تمويلها بالموارد المالية، وبالتالي تحقيق الإستقلالية المالية متحلصة من التبعية المالية، هذا ما يؤدي إلى تحقيق الإستقلالية الإدارية والوظيفية للجماعات المحلية، وتكون ذات آثار إيجابية واضحة في تحقيق التنمية المحلية والقيام بمختلف المشاريع التنموية التي من شأنها أن تجعل من الإقليم المحلي قطبا متقدما في كل النواحي وعلى كل المستويات.

المطلب الثاني : واقع أملاك الجماعات المحلية

يعرف واقع الجماعات المحلية مجموعة من الحقائق التي تتسم بها أملاك الجماعات المحلية وتمثلت فيما يلي:

-الفرع الأول: ازدواجية أملاك الجماعات المحلية:

اتسمت أملاك الجماعات المحلية بازدواجية في نظام تسييرها وفقا لقانون الأملاك الوطنية والدستور وكذلك قانوني البلدية والولاية وتجسدت هذه الازدواجية في شكلين من الأملاك، أملاك عامة وأخرى خاصة.

¹ - إبراهيم الرابعي، "استقلالية الجماعات المحلية (ضمانات وحدود)"، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 58.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

-الفرع الثاني: أملاك الجماعات المحلية متنوعة:

-إن الجماعات المحليّة تتمتع بمداخيل أملاك متنوعة تأتي أساسا من استغلال أملاكها الخاصة وبدرجة

أقل أملاكها العامة ومن بين هذه الأملاك التي تعود عليها بالمداخيل نذكر:

1- تأجير الأملاك العقارية:المتتمثلة في؛المحلات ذات الاستعمال السكني والتجاري،والمذابح،وكراء

الأسواق الأسبوعية واليومية.

2- مستحقات استغلال بعض الأملاك العامة والخاصة،وهي كالأتي؛ حقوق الطرق والتوقف مواقف

السيارات،حقوق المكان داخل الأسواق،ومداخيل المخيمات الصيفية،حقوق الحفلات،ناتج الحظيرة

العمومية.

3- بيع المنتوجات الطبيعية التي تتوفر عليها

4- إيجار الأملاك المنقولة: للجماعات المحلية مجموعة من الأملاك المنقولة والتي يمكنها استغلالها

ونذكر منها؛ العتاد من مختلف الأجهزة والآلات مثل الشاحنات والحافلات التي تعود ملكياتها للجماعات

المحلية، المعدات الكبيرة والخاصة بالأشغال العمومية.

-الفرع الثالث: تجديد مداخيل أملاك الجماعات المحلية

إن أغلب الأملاك الجماعات المحلية تعد مداخيل متجددة بحكم طابع استغلالها القائم أساسا على

التأجير،وبالتالي ديمومة الاستفادة منها وكذلك الأمر بالنسبة للثروات الطبيعية فهي متجددة في أغلبها.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

كرس القانون الجزائري الواقع الذي تعيشه أملاك الجماعات المحلية وهذه الصفات والميزات المتنوعة التي منحها إياها ولما نبحت على أرض الواقع وفي استغلال هذه الأملاك وحالتها التي آلت إليها نجدها في وضعية صعبة¹، هذا ما سندرسه في المطلب الخاص بمعوقات أملاك الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: معوقات أملاك الجماعات المحلية

إن الواقع يبين لنا أن الموارد الناتجة عن أملاك الجماعات المحلية ضعيفة جدا، ما تأكده نسبة مساهمتها من بين الموارد المالية للجماعات المحلية فهي لا تتعدى 10 بالمائة، في سنة 2010 كانت نسبة مساهمتها لا تتجاوز 5,42 بالمائة.² إن هذا الضعف تعود أسبابه إلى المشاكل التي تعاني منها أملاك الجماعات المحلية بشقيها التسيير أو الاستغلال وأهم هذه المشاكل والمعوقات نذكر ما يلي:

-الفرع الأول: سوء التنظيم والتسيير واستغلال الأملاك المحلية

إن أملاك الجماعات المحلية وبالرغم من الأهمية البالغة لها لطالما عانت من سوء التسيير والتنظيم والاستغلال منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، ما كانت له تأثيراته على استقلالية الجماعات المحلية، وبالتالي على اللامركزية الإدارية التي تعد نظام إدارتها، مما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من مداخيل جد هامة منذ الاستقلال، فتطبيق الثورة الزراعية وبالرغم من اعترافها بأملاك للجماعات المحلية إلا أنه أدى تطبيقها إلى نزع أراضي زراعية من الجماعات المحلية كانت تشكل موارد مالية معتبرة لها، بالإضافة إلى قانون 81-01 والصادر بتاريخ 1981/02/07 والذي بموجبه تم العمل على

¹-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الجزائرية، القانون رقم 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق الذكر.
²- مقابلة مع السيد علي عامر: الأمين العام، بلدية ذراع بن خدة، بتاريخ 2016/06/02، الساعة 10 صباحا

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

التنازل عن الأملاك العقارية للجماعات المحلية في إطار التنازل عن أملاك الدولة¹، بيعت بموجبه الكثير من الأملاك بأسعار زهيدة، الأمر الذي أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من احتياطات عقارية كان يمكن أن تشكل لها مداخيل مالية معتبرة. وبالنسبة للأملاك العقارية المتبقية للجماعات المحلية تعرف سوء الاستغلال، فالكثير من هذه الأملاك غير مستغلة ومهملة والبعض الآخر مستغل بطريقة سيئة.

ضف إلى ذلك وجود أملاك لم تقم الجماعات المحلية حتى بإحصائها خاصة على مستوى تلك المجالس التي تشهد صراعات بين منتخبيها، على اعتبار أن إحصاءها وجرد الأملاك الجماعات المحلية يكون من قبل المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلديات، وهي صراعات تشغل الهيئات المحلية من تامين وإحصاء ممتلكاتها والسهر على استغلالها الجيد بقيمتها الحقيقية

ومن سوء التسيير والتنظيم أيضا؛ نقص أو غياب الصيانة إن لم نقل انعدامها وسط تفشي مقولة "ملك للدولة" وما يترتب عنها من إهمال للمنشآت والأملاك المنقولة. ضف سوء تقدير الموارد من قبل السلطات المحلية عن طريق وضع أسعار منخفضة لتأجير الأملاك إن لم نقل رمزية في غالب الأحيان ومع ذلك سجل تهرب المستفيدين من دفع مستحقاتهم، ومجانية الخدمة المعروضة في كثير من الأحيان.

لهذه الأسباب يواجه رصد و تامين دور أملاك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية مشاكل متعددة أهمها؛ مشاكل تتعلق بجرد هذه الأملاك والوقوف على مداخيلها نتيجة لضعف أشكال الرقابة على استغلالها من عدمه ووجود عدد من التلاعبات في استغلالها.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 81-01، المتعلق بالتنازل عن الأملاك الخاصة للبلدية، المرجع السابق الذكر.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

-الفرع الثاني: عجز أملاك الجماعات المحلية في تمويل المشاريع التنموية وتغطية نفقاتها:

توجد اختلالات تصاحب الموارد المالية للميزانية المحلية، وبالتالي المشاريع التنموية، فقد عرف تمويل التنمية المحلية جملة من الإختلالات في مواردها نبينها كآتي:

إذا كانت المصادر الذاتية لتمويل التنمية المحلية مكونة من مصادر جبائية متمثلة في الضرائب بمختلف أنواعها ومصادر غير جبائية وهي التي تمثل المداخل الناتجة عن استغلال أملاك الجماعات المحلية، التي لا تتعد نسبة مساهمتها في تحقيق التنمية المحلية 10 بالمائة فإن نسبة الضرائب تكون 90 بالمئة، ذلك يعد في حد ذاته أكبر اختلال، خاصة إذا كانت نسبة الضرائب في تمويل التنمية المحلية بصفة عامة ما بين 50 و 60 بالمئة ومن 30 إلى 40 بالمئة بالنسبة للتمويل الخارجي والذي يمثل في الأساس الإعانات الحكومية. وإن كانت تمويلا فإنها تعبيراً صريحاً عن العجز الذي تعرفه الجماعات المحلية في تمويل مشاريعها، إن لم نقل في تغطية نفقاتها وهي دلالة واضحة على ضعف الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالنظر إلى تبعيتها للحكومة المركزية في تغطية العجز الذي تقع فيه. وفي أغلب الحالات تكون هذه الإعانات مشروطة في المجالات التي تستغل فيها، وبالتالي تدخل الهيئات المركزية حتى في الجانب الإداري وهذا تفسيره أمراً واحداً لا غير متمثل في ضعف استقلاليتها الإدارية¹.

- الفرع الثالث: تأثير وضعية الاقتصاد الوطني على تسير واستغلال أملاك الجماعات المحلية:

تلجئ الجماعات المحلية في غالب الأحيان للمساعدة عن طريق الإعانات الحكومية بغية تغطية نفقاتها وتمويل مشاريعها التنموية، نتيجة عجز ميزانيتها العامة، إن هذه الوضعية تجعل من الجماعات المحلية رهينة لوضعية الاقتصاد الوطني، إذ أن هذه الإعانات مرتبطة بوضعية ومتغيرات الاقتصاد

¹-إبراهيم رابعي، المرجع السابق الذكر، ص 77.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

الوطني ،حيث تتوسع وتزداد في حالات الرفاهية المالية،وفي الدول الريفية كالجزائر الرفاهية مرتبطة بأسعار البترول وبالتالي تزداد التبعية.

كذلك للاعتماد على الإعانات الحكومية دور سلبي آخر هو بعث روح الاتكال لدى الإدارة المحلية وبالتالي إهمال الأملاك العمومية،ويقتل روح المبادر المحلية في استغلال الأملاك المحلية،سواء كانت من قبل الأشخاص العموميين المسيرين لها أو من قبل المواطنين المحليين،مما يجعل من المجتمع،مجتمع خاملا ولا يحث الجماعات المحلية على الاستغلال الأمثل لأملاكها بغية النهوض بالتنمية¹.

تأثيرات الإعانات الحكومية على استقلالية للجماعات المحلية، تمثلت في جانبين الجانب الإداري والجانب الميداني أي أنها تؤدي إلى توجيه القرار المحلي وتخصيص هذه الإعانات من جهة ثانية:

1- توجيه القرار المحلي :

إن قيام الهيئات المحلية باختصاصاتها يعني حريتها في تسيير هيئاتها المحلية،لكن هذا لا يتوفر لها في ظل الإعانات الحكومية،في حال تم تمويل من قبل الحكومة المركزية يعني تجسيد رغبتها في قيادة التنمية المحلية،ما يجعلها تحت وصاية السلطة المركزية،من حيث الإختيارات الاقتصادية هذا ما يجعل من التنمية المحلية صادرة من قبل قرارات مركزية².

¹-نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول،ط1، عمان،الأردن:دار الثقافة للنشر والتوزيع،2006،ص 163.

²- كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزائر،الجزء 34، رقم:2، 1996، ص 358.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

- 2 تخصيص الإعانات:

الإعانات التي تقدم للجماعات المحلية تكون مخصصة لمجال معين ومفروض وفقا لما جاء به قانون البلدية، ما يحولها من وسيلة لمساعدة الجماعات المحلية إلى وسيلة للتدخل في شؤونها المحلية.

-3 تخطيط التنمية المحلية:

بحكم الإعانات المالية الكبيرة التي تقدم للجماعات المحلية من قبل السلطة المركزية جعلت هذه الأخيرة من ضمن المخطط الوطني للتنمية من حيث اختيار الإستثمارات المحلية وتحديد الأولويات كما تم إدراجها ضمن عملية التهيئة العمرانية التي هي في حد ذاتها تخطيطا¹.

جعل التنمية المحلية مخططة من قبل الهيئات المركزية هو ذريعة للتدخل في صلاحيات الجماعات المحلية بدل ما تكون مستمدة من متطلبات السكان المحليين، بل أكثر من ذلك جعل السلطة المركزية والوالي مسؤولين عن تنفيذ ومراقبة المخططات البلدية للتنمية، ما يجعل التخطيط للتنمية المحلية اختصاص تنفيذ للجماعات المحلية فقط².

-4 رقابة النشاط التنموي:

إن التمويل من قبل الهيئات المركزية أدى إلى إخضاع الجماعات المحلية إلى أشكال أخرى من الرقابة غير تلك الموجودة في جل القوانين كالرقابة التقنية، الممارسة من قبل المصالح التقنية من خلال التأشيرة التقنية على كل المشاريع ومتابعتها، كما يلتزم كل من رئيس البلدية والوالي في إطار مخططات

¹ - إبراهيم الرابعي، المرجع السابق الذكر، ص33.

² - كراجي مصطفى، المرجع السابق الذكر، ص 145.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

البلدية للتنمية بإرسال تقارير دورية للسلطة الوصية عن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية ونسبة الإنجاز المادي للمشاريع.

ويمكن القول أن هذه الرقابة لم توجد إلا بوجود التمويل المركزي فالجماعات المحلية لا تخضع لإجراءات مقننة بهذه الطريقة عند تمويل مشاريعها بمواردها الذاتية¹.

-الفرع الرابع:التلاعبات والتجاوزات في استغلال أملاك الجماعات المحلية:

إن ضعف مساهمة أملاك الجماعات المحلية في النهوض بالتنمية المحلية يعود كذلك إلى الثغرات والفجوات الموجودة في طريقة استغلال هذه الأملاك،خصوصا كراء الأملاك العقارية العمومية سواء كانت فلاحية أو تجارية وهذا نتيجة لتترك الكثير من مستأجري هذه الأملاك مجالا للاحتيال والتلاعب بمستحقات الجماعات المحلية في غياب الصرامة من قبل هذه الأخيرة،على تطبيق الإجراءات القانونية اللازمة للحصول على مستحقاتها².

ضف إلى ما ذكر أعلاه التنازع الدائم ما بين الجماعات المحلية وبين أملاك الدولة في الكثير من المناطق على أحقية الملكية وبسط النفوذ عليه.

-الفرع الخامس: سوء التقسيم الإداري لسنة 1984:

للتقسيم الإداري لسنة 1984 دورا كبيرا في ضعف مساهمة أملاك الجماعات المحلية،نتيجة لهذا التقسيم وجدت بلديات عاجزة ليست لها إمكانيات اقتصادية ، حيث وصل عددها سنة 2009 إلى 417

¹ - المرجع ذاته ،ص146.

² -حمدي رشيد،"ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي"، مذكرة ماجستير في القانون العام،فرع إدارة ومالية عامة،جامعة الجزائر،2004،ص43.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

بلدية ووصلت إلى ذروتها في سنة 2000، حيث قدرت نسبة البلديات العاجزة بـ 1249 على المستوى الوطني، بسبب انعدام أو ضعف مواردها المحلية وتأثرها بتضخم الأسعار وسوء التقدير للأغلفة المالية المخصصة لمختلف المشاريع، خاصة المشاريع الخدماتية كالصحية والتعليمية والترفيه، هذا ما جعلها تعتمد على الإعانات المالية من قبل الحكومة المركزية أكثر من الاهتمام باستقلالها المالي، لاسيما البلديات، ما كرس تبعيتها للحكومة المركزية، هذا ما أكده الأستاذ "علي زيان واعمر": "إن تقسيم 1984 كرس تبعية البلديات للدولة كون أن البلدية المنشأة الحديثة مجردة من كل شيء فهي لا تملك طاقات توليدية للموارد ولا تراث معتبر ولا تعيش إلا بفضل المساعدات المالية التي تقدمها لها الدولة"¹.

على هذا الأساس يمكن القول أن التقسيم الإداري لسنة 1984 ساهم في تخلف البلديات وتراجع مستويات التنمية المحلية بصفة عامة، سبب خلقه لبلديات فقيرة عاجزة لا تمتلك أموالا ذاتية وبالمقابل وجود بلديات غنية لها مجموعة كبيرة من الموارد المالية مكرسا الجهوية.

-الفرع السادس: ضعف التأطير البشري على مستوى الجماعات المحلية:

لطالما عانت الجماعات المحلية من نقص فادح في التأطير البشري والذي يسمح لها من إستغلالها الأمثل لأموالها ولمكانياتها المادية (الأموال العامة والخاصة)، تستغلها أحسن استغلال وتسيير هذه الأملاك تسييرا رشيدا فضعف العنصر البشري سواء كانوا منتخبيين أو مستخدمي الإدارات ينعكس سلبا على الكفاءة والفعالية في تسيير وإدارة الشؤون المحلية بصفة عامة وأموال الجماعات المحلية بصفة

¹-علي زيان محند واعمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2000، ص

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

خاصة بالرغم من وجود قوانين فما فائدتها في ظل وجود مسيرين ومنفذين دون مستوى ولا كفاءة علمية تجسد هذه القوانين على الواقع¹.

بعد الاستقلال عانت الجزائر من نقص فادح في اليد العاملة المؤهلة في جميع المجالات والمستويات بعد مغادرة الفرنسيين، ما أفرز وجود مناصب شاغرة في كل المجالات وبالخصوص الجماعات المحلية وتم تغطية هذا العجز بالتوظيف الجماعي بغض النظر عن المستوى العلمي، ما أدى إلى مضاعفة نفقات تسير الجماعات المحلية وأثرها السلبي على ماليتها واستمرت تداعيات الأمر إلى وقتنا الحالي².

إن عدم إشتراط قانون الانتخابات مستوى دراسي معين للمرشحين يفسح المجال لوصول منتخبين محدودي المؤهلات العلمية إلى المجالس المحلية المنتخبة، ينعكس سلبا على تثمين وحسن إستغلال الأملاك المالية للجماعات المحلية بالخصوص أملاكها العامة والخاصة³.

-الفرع السابع: هيمنة الوالي في تسير وإدارة أملاك الجماعات المحلية:

على إعتبار أن الوالي يتم تعيينه بمرسوم تنفيذي من قبل رئيس الجمهورية؛ أي أنه يعتبر ممثلا للهيئات المركزية على المستوى المحلي وممثلا للولاية في النفس الوقت، وأعتبر المسؤول الأول على إدارة وتسير وحماية أملاك الولاية منذ الاستقلال، بالرغم من منح المجالس الشعبية الولائية كذلك صلاحيات فيما يتعلق بأملاك الولاية، إلا أن قراراتها لا تنفذ إلا بعد موافقة الوالي.

بعد الإستقلال اعتبر الوالي المسؤول الأول على تسير وحماية وإدارة الأملاك الشاغرة المتروكة من

قبل المستعمر الفرنسي، تجسيدا واضحا لهيمنة سلطات الوالي على حساب المجالس الشعبية الولائية¹.

¹ - شيهوب مسعود ، المرجع السابق الذكر ، ص 84.

² - المرجع ذاته، ص 128.

³ Mekamcha .Ghouti, **Le processus de développement économique national par les collectivités locales MYTHE OU REALITE**, Revue Idara. N°2, 1995.p71.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

لقد كرس قانون الولاية الجديد الصادر عام 2012 لهيمنة الإدارة العمومية على حساب المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مجال تسييرها لأملكها الوطنية، عندما أقر في مادته 55 أنه لا تنفذ المداولات المتعلقة بالتنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله إلا بعد موافقة صريحة من قبل وزير الداخلية².

منحت للبلديات صلاحيات واسعة في تسيير وإدارة أملاكها ومصالحها العمومية، لما اعترف القانون بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لها، لكن في نفس الوقت تم تقييد هذه الصلاحيات، فمن بين الصلاحيات التي منحت للبلدية نذكر منها القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء التابعة للبلدية خصوصا عند إقامة مختلف المشاريع على مستوى إقليم البلدية ومنها كذلك حماية والمحافظة على مختلف الأملاك العقارية والثقافية³.

لكن ومقابل هذه الصلاحيات الواسعة في تسيير البلدية لأملكها وجدت عدة قيود تفرض سلطة وهيمنة الوالي على صلاحيات البلدية أي على حساب رئيس البلدية والمجلس الشعبي البلدي ومن هذه القيود ما جاء في قانون البلدية الجديد في مادته 57، حيث جاء فيها أنه لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي في تسيير الأملاك التابعة للبلدية إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي وفيما يخص قبول الهبات والوصايا الأجنبية أشرط موافقة مسبقة لوزير الداخلية على حسب المادة 171⁴.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 62-20، المتعلق بحماية وتسيير الأملاك الشاغرة، المؤرخ في 1962/08/02.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع السابق الذكر.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق الذكر.

⁴ - المرجع ذاته.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

خلاصة الفصل:

خلصنا في المبحث الأول من الفصل الثاني إلى أن الجزائر عرفت قوانين الخاص بأملاك الوطنية بصفة عامة والأملاك الجماعات المحلية تأخرا في ظهورها منذ الاستقلال إلى غاية سنة 1984؛ لكن هذا لم يمنع اهتمام الدولة بالجماعات المحلية وخاصة أملاكها الوطنية فمنذ الاستقلال أعطت أولوية وأهمية بالغة لها، إذ عولجت في تنظيم مختلف النصوص التشريعية في المجالات ذات العلاقة بالأملاك الوطنية وأملاك الجماعات المحلية، بالمقابل لم تولي لها أهمية في الدستورين الأولين للبلاد كان في تلك الفترة وان أشار لها في دستور 1976 إلا أنها ربطت بالمجموعة الوطنية.

عرفت سنة 1984 ظهور أول قانون خاص بالأملاك الوطنية وجاء حاملا للتوجهات الاشتراكية السائدة آنذاك، وفقا لهذا القانون تم تقسيم الأملاك الوطنية إلى خمسة أصناف أساسية هي أملاك وطنية عامة، أملاك إقتصادية، أملاك عسكرية، أملاك خارجية، وأملاك مستخصة وبالنسبة للجماعات المحلية منحت لها ثلاثة أصناف فقط أي لم تمنح لها أملاك خارجية وأملاك عسكرية لأنها رمز من رموز السيادة الوطنية.

تم ربط الأملاك الوطنية بما فيها أملاك الجماعات المحلية بالمجموعة الوطنية أي الدولة وبالتالي جعل أملاك الجماعات المحلية تابعة للدولة وإن منحت لها شكليا فقط.

بعد جملة التحولات السياسية والإقتصادية التي عرفت الجزائر في نهاية الثمانينات وإقرار دستور 1989 تم إلغاء قانون الأملاك الوطنية لسنة 1984 وإصدار قانون جديد في 1990 صاحبته قوانين جديدة متعلقة بالبلدية والولاية، جاء في مجملها ما تعلق بالأملاك الوطنية والجماعات المحلية؛ تقسيم الأملاك الوطنية إلى أملاك خاصة بالدولة وأملاك خاصة بالولاية وأملاك خاصة بالبلدية من جهة، وتم

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

تقسيم هذه الأملاك إلى نوعين أملاك عامة وأملاك خاصة شملت كل الأملاك العقارية والمنقولة على حسب التصنيفات التي سبق توضيحها.

بتبني نظام اللامركزية الإدارية وجب منح الإستقلالية المالية والإدارية للجماعات المحلية وكانت الأملاك الوطنية التابعة للجماعات المحلية مصدرا ماليا هاما لجلب الموارد المالية للجماعات المحلية، لذا وفقا لهذه القوانين تم منحها الإستقلالية في تسييرها وإدارتها من قبل المجالس الشعبية الولائية لكن بالمقابل تم تقييد هذه الإستقلالية عن طريق منح صلاحيات واسعة للوالي بإعتباره ممثلا للدولة في تسيير وإدارة الأملاك التابعة للجماعات المحلية خاصة بعد صدور القوانين الجديدة لكل من البلدية والولاية على التوالي في 2011 و 2012.

أن ما خلصنا إليه كذلك هو أن هذه الأملاك تسيير وفقا نظام مزدوج ما بين قوانين الأملاك الوطنية وقوانين الجماعات المحلية، هذا ما أثار عليها سلبا،فتح المجال للقوانين الجماعات المحلية في تحديد الاختصاصات وطرق وآليات تسييرها ولم يتم تحديد شروط تسييرها بل جاء فيه تسيير وفقا للتنظيمات المعمول بها وكذلك قوانين الجماعات المحلية لم تحدها خاصة بالنسبة للولاية بل جاء تحديدها في مرسوم تنفيذي خاص بتسيير وإدارة الأملاك الوطنية، ما أدى إلى تداخل في الصلاحيات ما بين الهيئات المحلية وفي تسييرها.

إن دور أملاك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية ضئيل جدا بالنظر إلى النسبة الضئيلة جدا التي تساهم بها في الميزانية العامة إذ لا تفوت في أحسن أحوالها 15 بالمائة .

لأملاك الجماعات المحلية أهمية بالغة فهي مصدر حقيقي لتمويل التنمية المحلية في حال تم استغلالها بطريقة جيدة، ما يؤدي إلى ضمان الاستقلالية المالية والإدارية والوظيفية للجماعات المحلية.

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية

إن أملاك الجماعات المحلية تعاني من مجموعة من المشاكل والتي تم الوقوف عليها في هذه الدراسة أبرزها سوء التسيير والإدارة وعدم كفاءة العنصر البشري، و تأثيرات الاقتصاد الوطني عليها، كما تعاني كذلك من هيمنة سلطة الوالي في تسييرها، ولعل أهم مشكل سوء التقسيم الإداري لسنة 1984 الذي نتج عنه بلديات بلا مداخيل تعاني من عجز مالي، كذلك تعرف أملاك الجماعات المحلية مشاكل عديدة تتعلق بتلك التلاعبات والتجاوزات في استغلالها بالرغم من الرقابة الشديدة المفروضة عليها من قبل السلطة المركزية.

إذا كانت قوانين الجماعات المحلية وقوانين الأملاك الوطنية قد نصت على اللامركزية الإدارية ولستقلالية الجماعات المحلية في تسيير أملاكها الوطنية ومنح إختصاصات واسعة لكل من ممثلي السكان، إلا أنه ومقابل هذه الصلاحيات تم التقييد والحد منها، وبالتالي إضعاف اللامركزية ولستقلاليتها نتيجة لتكريس هيمنة الوالي من جهة أولى، والمصالح العمومية الممثلة للدولة على مستوى الجماعات المحلية من جهة ثانية، بالإضافة إلى الرقابة الشديدة على استغلال أملاك الجماعات المحلية.

هذه العوامل جعلت من اللامركزية ولستقلالية الجماعات المحلية في تسيير أملاكها نسبية ومقيدة كان لها آثار سلبية على التنمية المحلية جعلتها رهينة للإعانات الحكومية وموجهة بقرارات إدارية من قبل السلطات المركزية فجعلت منها هيئات تابعة للحكومة المركزية.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة و بغلية

تمهيد:

سننتطرق في هذا الفصل لدراسة مقارنة ما بين بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلية، نستهلها بالتعريف بالبلديتين وتشخيص واقع أملاك البلديتين وطرق تسييرها وإدارتها ومدى مساهمة هذه الأملاك في تحقيق التنمية المحلية وصولاً إلى المشاكل التي تعاني منها البلديتين في مجال تسيير وإدارة أملاكها.

وقد قسمنا الفصل إلى مباحث ثلاث؛ الأول خصص لدراسة تسيير أملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة، والثاني تم تخصيصه لتسيير الأملاك المحلية لبلدية بغلية، أما المبحث الثالث فخصص للمقارنة ما بين تسيير أملاك المحلية ما بين البلديتين ذراع بن خدة وبغلية.

المبحث الأول: تسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة

من خلال هذا المبحث سنقدم نبذة عامة حول بلدية ذراع بن خدة من حيث التعريف بها كتحديد موقعها الجغرافي وتبيان مختلف مقوماتها البشرية والمادية، ومختلف الأملاك المحلية التابعة لها، نظام تسييرها والوقوف على واقع هذه الأملاك ودورها في تحقيق التنمية المحلية والمشاكل التي تعاني منها.

المطلب الأول: نبذة عن بلدية ذراع بن خدة

تعد بلدية ذراع بن خدة من بين بلديات الأريغ التابعة لدائرة ذراع بن خدة وتتنمي لولاية تيزي وزو (15). تعود أصول تسمية ذراع بن خدة للغة التركية، هي كلمة تركية الأصل مركبة من ثلاثة أجزاء "ذراع" تعني السهل و"بن" بمعنى ما بين أما "خدة" بمعنى الخدود، عند تركيبها تكون "سهل ما بين الخدود".

- الفرع الأول: التاريخ والمنشأ:

تأسست منطقة ذراع بن خدة كبلدية في الحقبة الاستعمارية الفرنسية بتاريخ 1888/02/24، وأطلق عليها اسم "ميرابو"، بقيت على هذا الاسم إلى غاية الاستقلال (1962)، استعادت تسميتها القديمة ذراع بن خدة، كانت البلدية تنظم كل من سيدي نعمان وتيرميتين إلى غاية التقسيم الإداري لسنة 1984، حيث تم تحويل كل من سيدي نعمان وتيرميتين إلى بلديتين.

- الفرع الثاني: مقومات بلدية ذراع بن خدة:

تتوفر بلدية ذراع بن خدة على مجموعة من المقومات المادية والبشرية سواء تلك التي تعلق بموقعها الجغرافي ومختلف المؤهلات البشرية التي تحتوي عليها، بالإضافة إلى ما تعلق بمختلف الجوانب الاقتصادية، الفلاحية، الترفيهية وكذلك الخدماتية¹

¹ - توفيق بوزناشة، دليل الجمهورية، ط1، الجزء الثاني، الجزائر: ناكوس تي قي، 2015، ص277.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

1- الموقع الجغرافي:

تقع بلدية ذراع بن خدة غرب ولاية تيزي وزو، في الجهة الشرقية للجزائر يحدها من الشمال بلدية سيدي نعمان ومن الجنوب بلدية تيرميتين من الغرب بلدية تادميت، أما من الشرق فتحدها بلدية تيزي وزو، تبلغ المساحة الإجمالية للبلدية بحوالي 3341 هكتارا.

2- السكان وتوزيعهم:

لم يكن عدد سكان البلدية عند الاستقلال يتجاوز 5000 نسمة، تضاعف العدد في السنوات اللاحقة ووصل عدد سكانها إلى 31382 نسمة حسب إحصاء سنة 2007، يعرف مركز المدينة للبلدية تمركز كثيف للسكان قدر بـ 90 بالمئة، بينما 10 بالمئة منهم موزعين على القرى التابعة للبلدية، تمثلت هذه القرى في عين فاسي، إغيل أزوقاغ، أعزيب بودياف، أعزيب بني خليفة، تاجويمعت، بوباكور .

3- الصناعة والفلاحة:

تعتبر بلدية ذراع بن خدة من أهم البلديات على مستوى البلدية والولاية (تيزي وزو)، هي بلدية ذات طابع صناعي منذ الاستقلال لما أسس فيها معمل النسيج سوناتيكس سنة 1967 للأقمشة الذي كان يعتبر أكبر مصنع في الجزائر وإفريقيا، كان يشغل أكثر من 6000 آلاف عامل وتم تدعيمه في سنة 1987 بإنشاء كوتتيكس، لكن حاليا نتيجة للمشاكل التي كان يعاني منها، تم تقليص اليد العاملة به إلى ما يقارب 600 عامل بعد إنشاء الشركة الجزائرية للأقمشة الصناعية سنة 2011. وتحتوي البلدية اليوم على منطقتين صناعيتين.

كما يوجد في البلدية مصنع للحليب ومشتقاته يعرف بملبنة ذراع بن خدة وهي أهم مؤسسة منتجة في البلدية تزود الولاية وبعض الولايات المجاورة بالحليب يوميا، تشتهر مشتقاته على مستوى الوطني وهي مؤسسة ذات أسهم تشغل قرابة 300 عاملا.

أما عن الجانب الفلاحي للبلدية فهو لا يقل أهمية عن طابعها الصناعي إذ تشتهر هذه البلدية بتربية المواشي إلى جانب الفلاحة متمثلة في غرس الحمضيات.

4 - واقع التعليم والخدمات بالبلدية:

إهتمت البلدية بالجانب التعليمي والخدماتي فمن الناحية التعليمية تحتوي على مجموعة من المؤسسات التربوية "مدارس" في الأطوار التعليمية الثلاثة، بالجانب الابتدائي تملك 10 ابتدائيات، في الطور المتوسط تحتوي على ثلاثة متوسطات هي؛متوسطة الإخوة رايح التي إفتتحت سنة 1969،متوسطة الإخوة حداد التي تم تأسيسها وفتحها سنة 1977،ومتوسطة خليفاتي تم فتحها سنة 1988.

وبالنسبة للطور الثانوي تحتوي بلدية ذراع بن خدة على ثانويتين هما؛ثانوية كريم بلقاسم التي تم فتحها سنة 1985،والثانوية الجديدة (متقنة) تم فتحها سنة1996.

على الرغم من تزايد عدد السكان في البلدية وعدم كفاية المؤسسات التعليمية التي تعاني من الاكتظاظ في الأقسام وفي مختلف الأطوار الدراسية، إلا أن الدولة لم تبادر ببناء مؤسسات جديدة.

أما في الجانب الخدماتي فتحت البلدية مركزا بريديا واحدا وهو غير كافي لتعداد السكان والوافدين على البلدية،كما تم فتح قاعة للسنيما،ومركزا ثقافيا بالإضافة إلى دار للشباب¹.

أما في ما يخص قطاع الصحة تحتوي على مستشفيين ومركز صحي.

¹-المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

المطلب الثاني : تحديد وتسيير أملاك بلدية ذراع بن خدة

تمتلك بلدية ذراع بن خدة أملاك متنوعة منها أملاك عامة وأخرى خاصة بما فيها أملاك طبيعية وصناعية وأملاك عقارية ومنقولة، منها التي تعود عليها بمجموعة من المداخل وسميت بالأملاك العقارية المنتجة للمداخل وأخرى غير منتجة للمداخل وسميت بالأملاك العقارية غير المنتجة للمداخل تسيير وفق قواعد وطرق مختلفة إما قصد توفير موارد مالية أو تحقيق منفعة العامة أو حمايتها.

لقد تم تحديد وتصنيف هذه الأملاك في سجل خاص والمعمول به على مستوى كل البلديات والذي سمي بسجل مكونات الأملاك والقيم التابعة أو المتنازل عنها للبلدية مصنفا هذه الأملاك بالترتيب إلى:

-الأملاك العقارية غير المنتجة للمداخل.

-الأملاك العقارية المنتجة للمداخل.

-العقارات في طريق الإنجاز.

-الهبات والوصايا.

-السندات والقيم الواجب تسجيلها بصفة مميزة.

-القروض والديون بأجل.

نلاحظ من خلال أقسام هذا السجل أنه لم يتم إدراج الأملاك المنقولة فيه على حسب ما هو ورد في القانون، بل تم تسجيلها في سجل آخر، هذا ما يفتح المجال أمام وجود تلاعبات في استعمالها وكذلك في حصرها وتحديدها بما فيها إستغلالها لأغراض خاصة، وعدم تحديد مداخل إستغلالها بشكل دقيق لعدم وجود رقابة على استغلالها بشكل دقيق فتكون عرضة لتقشي الفساد والرشوة والمحسوبية في إستغلالها. وهناك مظهر آخر من خلال هذا التصرف هو عدم إعطائها الأهمية اللازمة من قبل السلطات المحلية وكذلك المركزية على اعتبار أن هذا التصنيف أو السجل موزع من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذلك لم يتم إحترام تقسيمات القانون للأملاك البلدية، بالنظر إلى قانون 84-16 فتم تقسيمها إلى أملاك عمومية، إقتصادية، وأملاك مستخدمة. وبالنسبة للقانون 90-30 المعدل والمتمم بقانون 08-14 فجاءت مقسمة على النحو التالي: أملاك محلية عامة والتي لا يمكنها التصرف فيها، وأملاك محلية خاصة لها حرية التصرف فيها وفقا لقواعد معينة.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

إن هذا التصنيف غير وارد صراحة في سجلات جرد أملاك الجماعات المحلية، بل جاء ضمنياً حيث الأملاك غير المنتجة للمداخيل هي الأملاك العامة، وباقي الأصناف الأخرى هي الأملاك الخاصة للبلدية بالإضافة للأملاك المنقولة.

-الفرع الأول: تحديد أملاك بلدية ذراع بن خدة : تمثلت أملاك بلدية ذراع بن خدة في:

-أولاً: الأملاك العقارية التابعة للبلدية:

قسمت الأملاك العقارية التابعة للبلدية إلى قسمين، قسم منتج للمداخيل وقسم ثاني غير منتج للمداخيل:

1-أملاك عقارية منتجة للمداخيل :

تمثلت الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل التابعة لبلدية ذراع بن خدة في مختلف المباني والمنشآت التجارية والخدماتية التي تعود بمداخل مالية للبلدية والمتمثلة في:

-الأسواق اليومية : تمتلك بلدية ذراع بن خدة إلى غاية سنة 2016 خمسة أسواق يومية تم إنشائها وتسوية أغلب عقود مستغليها للقضاء على الأسواق الفوضوية التي كانت تعرف انتشاراً واسعاً على مستوى البلدية، حيث كان التجار يستولون فيها على أرصفة شوارع البلدية ومختلف الساحات الشاغرة، وقد تم بإنشاء الأسواق الجديدة تسوية وضعية التجار الفوضويين وتنظيم البلدية وتقليل المشاكل المختلفة الناجمة عن الفوضى التجارية. تمثلت هذه الأسواق في؛ سوق بناني واحد واثنين للخضر والفواكه، والمركز التجاري متعدد النشاط، وسوق حي حمومة في الجهة الغربية لمقر البلدية.

وبقي سوق باتوس للملابس الوحيد على مستوى البلدية والتابع لها الذي لم يتم تسوية عقود مستغليه على أساس أن يتم تسوية الوضعية بشكل نهائي خلال سنة 2017.

إضافة إلى الأسواق اليومية للبلدية نجد المذبح البلدي، الروضة ومحشر البلدية اللذان يعدان من الأملاك المنتجة للمداخيل.

-09 مساكن موزعة ما بين أحياء بلدية ذراع بن خدة.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

- السكنات الوظيفية والمقدرة بـ 15 مسكنا منجزة في تواريخ مختلفة.

- 149 محل تجاري 2014 من بينها المحلات المنجزة وفقا للمشروع رئيس الجمهورية 100 محل لكل بلدية.¹

- 2 الأملاك العقارية غير المنتجة للمداخيل:

تتمتع البلدية بمجموعة أملاك عقارية لا تنتج لها مداخيل مصنفة كآلاتي:

-البنائيات الإدارية : مقدرة ب سبع بنيات موزعة على مصالح مختلفة منها مقر البلدية.

-المؤسسات التربوية من مدارس التعليم الابتدائي والمقدرة بـ 10 مدارس والإكمالي متمثلة في ثلاث إكماليات و ثانويتين.

- حظيرة البلدية.

-مكتبة البلدية.

-قاعة السنيما الهقار.

-مركز للأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة.

-04 ملاعب للرياضة .

-المفرغة العمومية للنفايات.

-الحدائق العمومية ومساحات اللعب وعددها ستة².

- المقابر بلغ عددها خمس مقابر .

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية ذراع بن خدة ،مصلحة أملاك البلدية،سجل الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل،06/09/2015.

-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية ذراع بن خدة ،مصلحة أملاك البلدية، سجل الأملاك العقارية غير المنتجة للمداخيل،06²/09/2015.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

-ثانيا: الأملاك المنقولة : المتمثلة في مختلف العتاد الصناعي الذي تتوفر عليه البلدية من وسائل النقل وكذلك الآلات صناعية والبالغ عددها 22 مركبة¹.

-الفرع الثاني: طرق وآليات تسيير أملاك بلدية ذراع بن خدة:

- أولا:تسيير الأملاك العامة:

إن الأملاك العامة التابعة للبلدية تسيير بطريقة مباشرة فيما تعلق بمختلف المصالح الإدارية والتربوية التابعة لها أو بطريقة غير مباشرة عن طريق منح الرخص منها رخص الوقوف والتي منحت بواسطتها 06 رخص نتج عنها 06 مواقف للسيارات،بعقود سنة قابلة للتجديد،كذلك عن طريق منح عقود الإمتياز وتكون لصالح البلدية نفسها في ما يخص محشر البلدية.

ما يلاحظ على هذه الرخص التي تمنح أن مستفيديها لا يدفعون مستحقاتهم المالية للبلدية ومع ذلك تجدد لهم العقود لاعتبارات خاصة مبنية على أساس الحفاظ على السلم الاجتماعي².

-ثانيا: تسيير لأملاك العقارية المنتجة للمداخيل:

أما بالنسبة لأملاكها العقارية المنتجة للمداخيل والتي تعد من بين الأملاك الخاصة للبلدية فتسيير بطريقتين أساسيتين الأولى ما عرف بالتجزئة والثانية الكراء.

1- **التجزئة:** يقصد بالتجزئة تنازل البلدية على عقار التابع لها لصالح مواطنيها المحتاجين لذلك العقار مقابل مبلغ مالي هو في الأساس رمزي ولا يعكس القيمة الحقيقية لذلك العقار،لمجموعة مختلفة من الأسباب إما لحاجة البلدية لموارد مالية في تلك الفترة التي تقام فيها التجزئة أو عجزها عن إدارة ذلك العقار أو تلبية لمطالب السكان.

لقد تكرست أحقية البلديات بالقيام بتجزئات في القانون رقم 81- 01 الصادر بتاريخ 1981/02/07 والخاص بأحقية البلديات التنازل على أملاكها،الذي بموجبه تم تجريد البلديات من عدد

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،بلدية ذراع بن خدة،مصلحة أملاك البلدية، ، سجل تسجيل الأملاك المنقولة، بتاريخ 2015/09/06.

² - مقابلة مع السيد علي عامر:الأمين العام، بلدية ذراع بن خدة، 2015/03/18، الساعة 10 صباحا.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

كبير من أملاكها المحلية، كذلك القانون رقم 171/91 المؤرخ في 28 05/1991 متضمن مجموعة من التخصصات منها رخصة التجزئة.

كانت هذه التجزئات على مستوى بلدية ذراع بن خدة من قبل صدور هذين القانونين عائدة للحقبة الاستعمارية، حيث قامت البلدية بإنجاز تجزئتان في المنطقة الشمالية لإقليم البلدية خلال السنوات 1950 و 1954 بموجب دفتر الشروط الصادر من قبل البلدية بتاريخ 06/05/1949 والمصادق عليه من طرف والي الجزائر تحت رقم 1140 بتاريخ 27/03/1950.

تم تسوية محضر البيع لهاتين التجزئتين بتاريخ 05/05/1950 و 12/02/1954 على التوالي، لكن لم يتم تسوية العقود للأسباب المعروفة والمتمثلة في اندلاع الثورة التحريرية، بعد الاستقلال لم تتم المطالبة من قبل المواطنين المستفيدين بتسوية وضعيتهم والبلدية لم تولي الأمر أهمية إلى غاية فترة ما بعد صدور قانون 01/81، أين حاولت تسوية الوضعية مرتين الأولى في 15/06/1992 والثانية في 30/05/1994 على التوالي، لكن الوكالة العقارية لولاية تيزي وزو رفضت ذلك و بقي الأمر معلقا إلى غاية 1999، أين تم الوصول إلى حل نهائي قاضي بتسليم العقود لصالح المواطنين المستفيدين، والبالغ عددهم 74 مواطنا مقابل دفع سعر العقار المتحصل عليه، هو في الحقيقة سعر رمزي حدد بالمترا المربع من قبل الوكالة العقارية للولاية، يدفع لصالح الوكالة العقارية و لا دخل للبلدية فيه على إعتبار أن هذه التجزئة جاءت قبل صدور القانون الخاص بها¹.

بموجب هذين القانونين السالفين الذكر قامت البلدية بمجموعة من التجزئات لصالح المواطنين مقابل أسعار شبه رمزية دفعت من قبلهم لصالح البلدية، وتمثلت فيما يلي:

تجزئة المنطقة الوسطى، تجزئة توارس واحد، تجزئة توارس تكثيف، تجزئة توارس ب، تجزئة توارس 2، تجزئة توارس 2 تكثيف، تجزئة توارس 3، تجزئة مولديوان 1، تجزئة مولديوان 2، تجزئة مولديوان الإجتماعية، تجزئة نهج العرابوي، وتجزئة نهج قصري².

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية ذراع بن خدة: المجلس الشعبي البلدي، نسخة من سجل المداولات المجلس الشعبي البلدي، الجلسة الاستثنائية ليوم 26/06/1999.

²- مقابلة مع السيد علي عامر: الأمين العام، بلدية ذراع بن خدة، 18/03/2015، الساعة 10 صباحا.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

ما يلاحظ على هذه التجزئات أنه تم من خلالها تجريد بلدية ذراع بن خدة من أغلب أملاكها العقارية المنتجة للمداخل في جزءها الخاص بقطع الأراضي، حيث لم تعد تمتلك أي قطعة أرضية. حتى القطعة الأرضية التي تم شرائها من قبل البلدية التي حالياً يتواجد عليها مبنى البلدية وكل المساحة المجاورة له تم تجزئتها ولم يبق منها سوى مبنى البلدية قائماً. في حين كان يمكن استغلالها عن طريق الكراء وتبقى مداخل مالية دائمة لصالح البلدية.

2- طريقة الكراء : أغلب الأملاك العقارية المنتجة للمداخل المتبقية للبلدية تسيير عن طريق الكراء، حيث تم كراء كل من:

أ- الأسواق اليومية : والتي بلغ عددها 05 أسواق مقسمة إلى مجموعة من المحلات التجارية محددة مساحتها بالمتر المربع، يكون هذا السعر في الخمس سنوات الأولى من بداية النشاط، سعر أولي ثم بعدها يخضع لسعر السوق، أي إلغاء السعر الرمزي هذا خاص بالبلدية وغير موجود في الشروط الموضوعية من قبل إدارة أملاك الدولة. يتم تحديد المساحة الخاصة لكل مستأجر على حسب نشاطه التجاري وينجز له عقد كراء خاص به، تكون هذه العقود دائمة مادام المستأجر يحترم الشروط الأساسية في العقد المتمثلة في عدم تغيير النشاط و دفع مستحقات الكراء، كذلك دفع مستحقاتهم من الضرائب.

إن أغلب الناشطين في هذه الأسواق لم يسو وضعيتهم بعد على اعتبار أن آخر أجل لتسوية الوضعية سيكون خلال عام 2017، أما بالنسبة لسوق بانوس فالانطلاقة لإنجاز العقود لمستغليه تكون في السداسي سنة 2017¹.

إذا المستأجرين الذين تمت تسوية عقودهم لا تتجاوز نسبتهم 50 بالمئة، هذا ناتج عن تماطل وتحايل المستغلين من جهة، وكذلك الليونة الزائدة في التعامل معهم من قبل الإدارة المحلية، حيث كلما تنتهي أجل تسوية العقود يتم تمديدتها مرة أخرى ما يعتبر وجه من وجوه شراء السلم الإجتماعي.

ب- المذبح البلدي وروضة البلدية: على عكس الأسواق اليومية يتم كراء المذبح البلدي وروضة البلدية عن طريق افتتاح مزاد علني لتحديد من يستفيد من كرائها ويتم صياغة عقد الكراء لمدة 24 شهراً، وفق دفتر الشروط الموضوع من قبل إدارة أملاك الدولة، ما يتنافى مع استقلالية الجماعات المحلية في تسيير

¹ - المرجع ذاته

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

أملاكها، فالاستقلالية محدودة فقط في تحديد من يستفيد من الكراء، أما الشروط ومبلغ الكراء فيحدد من قبل إدارة أملاك الدولة مجسدة بذلك إزدواجية في تسييرها من قبل هيكلين الجماعات المحلية وإدارة أملاك الدولة.

لم يتجاوز سعر كراء المذبح البلدي 60 مليون سنتيم سنة 2003 إلى غاية 2006، أين إرتفع سعره إلى 500 مليون سنتيم، أما في 2008 بلغ سعر كرائه 800 مليون، لقد كان هذا الإرتفاع في سعر الكراء سنة 2008 نتيجة لتعديل دفتر شروط كراء المذبح، بالإضافة لبعض البنود على العقد وغير الموجودة في الدفتر الموضوع من قبل إدارة أملاك الدولة وقد كان لأثر جد إيجابي لهذه الشروط على مردودية كراء المذبح والتي تمثلت فيما يلي:

- يعتبر السعر الموضوع من قبل إدارة أملاك الدولة سعر افتتاح المزاد العلني الخاص بكراء المذبح بحضور محافظ البيع بالمزاد العلني وهذا المعمول به على مستوى كل بلديات الوطن لكن ما هو خاص بالنسبة لبلدية ذراع بن خدة متمثل في اتفاق رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية مع محافظ البيع بالمزاد العلني في جلسة سرية قبل إنعقاد المزاد ويتم تحديد سعر الكراء في ظرف مغلق، وبعد نهاية المزاد يفتح الظرف، إذا كان المبلغ يساوي أو يفوق المبلغ المتفق عليه يتم كراء المذبح، وإذا كان أقل يلغى المزاد وينظم للمرة الثانية في ظرف 10 أيام بنفس الشروط.
- في حال رسي المزاد على شخص معين يدفع في ظرف 48 ساعة من تاريخ المزاد قيمة السعر الإفتتاحي والا يأخذ منه المزاد.
- المستأجر ملزم بدفع حصة كراء 06 أشهر مسبقا قبل بداية النشاط، والذي يكون ساري المفعول من تاريخ توقيع العقد، في الشهر 05 يتم تذكيره بوجود الدفع الشهر السابع الذي يكون بداية الدفع الشهري لمستحقات الكراء، يكون له الحق في ثلاث إنذارات، في حال يمر شهر السابع ولم يدفع مستحقات الكراء يفسخ العقد تلقائيا ويسير المذبح لفترة إنتقالية لمدة أقصاها 10 أيام عن طريق عقد إمتياز لصالح البلدية، خلالها يتم تنظيم مزاد لكرائه. وقد عرفت البلدية هذه الحالة في سنة 2010 أين تم فسخ العقد بسبب عدم دفع مستحقات الكراء لمدة شهر واحد، نلاحظ الصرامة في التعامل بخصوص كراء المذبح، والنجاعة والفعالية في التعامل مع الموقف، حيث في ظرف شهر واحد تم

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

إعادة كراء المذبح بسعر مضاعف بلغ أكثر من 02 مليار سنتيم ليصل الكراء في سنة 2014 إلى 31165000,00 دج.

- المستأجر هو المسؤول على عملية الحماية والصيانة للمذبح

- دفع المستأجر مستحقات التأمين والضرائب

- عند بداية النشاط يسلم محضر الإستلام وعند نهاية النشاط يسلم محضر التسليم¹

أما روضة البلدية فإن دفتر شروط كراء الحضانة يتميز بنفس الصرامة التي يعرفها دفتر شروط المذبح البلدي، وأدخلت عليه نفس تعديلات التي أدخلت على دفتر المذبح الفرق في سعر الكراء، فسعر كراء الحضانة قارب 500 مليون سنتيم 2015.

- ج المحلات التجارية : يتم كرائها بعقد إيجار سنوي قابل للتجديد مدام المستأجر ملتزم بشروط العقد، والمتمثلة أساسا في دفع مستحقات الكراء والضرائب و بعدم تغير النشاط بالنسبة للمحلات الخاصة بمشروع رئيس الجمهورية وتدفع مستحقات الكراء شهريا.

- كذلك الأمر بالنسبة للسكنات التابعة للبلدية والسكنات الوظيفية يتم كرائها سنويا مع دفع مستحقات الكراء شهريا، بالنسبة للسكنات الوظيفية يلغى حق الكراء في حال الموظف ترك الوظيفة أو أحيل على التقاعد ويكون ملزما على تسليم السكن.

بالنسبة للمحلات التجارية يتم كرائها في الخمس سنوات الأولى بسعر رمزي ثم بعدها تخضع لسعر السوق، أما السكنات التابعة للبلدية والوظيفية يتم كرائها بسعر رمزي تراوحت قيمته ما بين 222,00 دج و 4375,00، يصل إجمالي إيرادات كرائهم السنوي إلى 3139217,90 دج

بينما يسير محشر البلدية من قبل البلدية بطريقة مباشرة.

ما نلاحظه على حجم هذه المداخل حتى وإن كانت معظمها مقدرة بمبالغ رمزية لا تعكس حجمها الحقيقي، أنها مداخل جد معتبرة في مجملها في حال تم تسديدها كليا، لكن في الواقع وخاصة ما تعلق بالأسواق اليومية والمحلات التجارية يعرف بعض مستغليها تهرب من دفع مستحقاتهم المالية وبلغ عددهم

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية ذراع بن خدة، دفتر شروط كراء المذبح البلدي. 2016/2014.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

ما يقارب النصف مستفيد ما يؤثر سلبا على البلدية ولكنها فضلت شراء السلم الإجتماعي بدل الصرامة في تطبيق بنود العقود المخصصة للكراء.

بينما يتم تسيير محشر البلدية من قبل البلدية عن طريق عقد إمتياز وكذلك الأمر بالنسبة للمقابر والحدائق العمومية المتواجدة في البلدية¹.

المطلب الثالث: واقع ومعوقات تسيير أملاك بلدية ذراع بن خدة ودورها في تحقيق التنمية المحلية

-الفرع الأول: واقع ومعوقات تسيير بلدية ذراع بن خدة لأملاكها

عند تفحصنا للواقع العملي للأملاك التابعة للبلدية ذراع بن خدة سواء كانت عامة أو خاصة عقارية أو منقولة،وجدت في مجملها مستغلة ومستعملة إما من قبل البلدية أو عن طريق منح رخص أو عقود الكراء،في ما يتعلق بعقود الكراء قرابة النصف مستأجر في صدد تسوية عقودهم و ما يميزها هو دفع أغلب مستغليها المسوية عقودهم لمستحقاتهم المالية،ووجود رقابة على استغلالها بدليل أنه تم فسخ ثلاث عقود كراء لمحلات تجارية، من خلال دورة تفتيشية للوقوف على مدى الإستغلال الحقيقي لهذه المحلات،فوجد ثلاثة محلات مستغليها غير اللذين تمت تسوية العقود معهم،بل قاموا بتأجيرها بأسعار مضاعفة بطريقة غير قانونية،تم مباشرة فسخ العقود وتسويتها اللذين يستغلونها حقيقة،كذلك بعض المتعاقدين لا يستغلون المحلات،بل أبقى عليها مغلقة فتم نزعها منهم و توزيعها على مستحقيها.

أما في منطقة عين فاسي فالمحالات المتواجدة بها والمتمثلة في جزء من تلك التي أنجزت في إطار مشروع 100 محل لكل بلدية،لم تدخل حيز الإستغلال لحد الساعة بسبب رفض مستفيدين إستغلالها حتى تسوى هذه المحلات بشكل كلي وتكون آمنة والبلدية في صدد إعادة تسويتها².

رغم الرقابة الشديدة وصرامة البلدية في تعامل مع مستغلي أملاكها لاتزال تعرف بعض التجاوزات في إستغلالها أهمها التهرب من دفع مستحقات الكراء والتي تبقى ديون في حق المستأجر إلا أن يدفعها

1- مقابلة مع السيد علي عامر: الأمين العام، بلدية ذراع بن خدة، بتاريخ 2015/04/02، الساعة 13:30.

2- مقابلة مع السيد علي عامر، الأمين العام، بلدية ذراع بن خدة، بتاريخ 2016/06/05، الساعة 09 صباحا.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

وله الحق في ثلاث إنذارات وإلا يفسخ العقد أو يتوجه إلى المحاكم، نظرا لعدم تطبيق هذه الصيغة في تأجير المحلات الصغيرة تعرف قرابة نصف مستأجرين يتهربون من دفع مستحقات الكراء بالخصوص مستأجري السكنات والسكانات الوظيفية، بينما الأسواق اليومية والمذبح البلدي بالإضافة إلى الروضة تعرف صرامة شديدة في هذا الخصوص وغير مسموح بأي تأخير في دفع مستحقات الكراء

إن أملاك البلدية يتم صيانتها بصفة دورية وتجسدت هذه الصيانة بصفة عملية من خلال سجلات مداورات المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مشاريع إعداد الميزانية تقريبا سنويا منها مشروع ميزانية 2010 حيث تضمن صيانة حظيرة البلدية مثلا، إضافة لإنهاء مشروع الحضانة.¹

تصطدم البلدية بجملة من المعوقات أهمها؛ انتشار الباعة الفوضويين على مستوى البلدية الذين يستغلون مختلف أرصفة البلدية والمساحات الصغيرة الشاغرة على مستوى البلدية حتى وأن عملت البلدية على إحتوائهم في 05 أسواق يومية كاملة إلا أن هذه الظاهرة لا تزال تعرف إنتشار واسع على مستوى البلدية بالخصوص في فترة المواسم الدينية أين تشهد الإنتشار الكثيف لهؤلاء الباعة حتى داخل هذه الأسواق المنجزة. كذلك فيما يتعلق بتسيير البلدية أملاكها تعرف مشاكل المتعلقة بتدخل الوالي في صلاحياتها حيث مختلف المشاريع التي تنجز لأجل إستغلال أو تهيئة وصيانة البلدية لأملكها لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها. كذلك تعطيل بعض من أعمالها نتيجة تدخل مديرية أملاك الدولة في عملية تسيير وإستغلال هذه الأملاك .

تعرف البلدية في بعض الحالات تعرف البلدية معوقات من نوع آخر في تسيير أملاكها في بعض الحالات تكون مجبرة على غض النظر عن بعض التجاوزات بغية الحفاظ على الأمن العام للبلدية و تقادي إنتشار الفوضى على مستوى البلدية بمعنى شراء السلم الإجتماعي، بالنسبة للباعة الفوضويين المتبقين على مستوى البلدية هي على دراية بهم إلا أنه لا تشهد أي حركة من قبل البلدية لمعاقتهم أو منعهم ماعدا بعض الدوريات المفاجئة للرجال الشرطة، كذلك ما تعلق بمستأجري مواقف السيارات لا يدفعون مستحقات الكراء ويتم تجديد العقود لهم لأنهم من فئة إجتماعية لديها قدرة عالية لنشر الشغب والفوضى على مستوى البلدية لذلك بهذه الطريقة تم إحتوائهم و ضمان السلم الإجتماعي.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،بلدية ذراع بن خدة،مداورات المجلس الشعبي البلدي،الجلسة العادية،2010/03/27.

- الفرع الثاني: دور أملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة في تحقيق التنمية المحلية

تعد بلدية ذراع بن خدة من البلديات الناجحة على مستوى الوطني، فهي لا تعرف عجز مالي منذ سنة 2006 الذي يعد تاريخ آخر عجز مالي عرفته بلدية ذراع بن خدة، لم تعتمد على إعانات الدولة في تغطيته بل تم تجاوزه من خلال إقتراح مشروع من قبل الأمين العام للبلدية والمتمثل في مشروع السوق الأسبوعي للسيارات على مساحة شاغرة في مدخل البلدية تم إنجاز هذا المشروع وكراء السوق بعقود سنوية على مدار ثلاث سنوات أي في سنة 2006، 2007، 2008، و حتى سنة 2009 بقيمة مالية إجمالية بلغت 3مليار و500مليون دينار جزائري تم بفضلها تغطية هذا العجز المالي، ولأن البلدية أصبحت تعرف فائض مالي في ميزانيتها ولم تعد بحاجة لكراء هذا السوق على إعتبار أن مصلحة المواطن أولى ولتفادي المضايقة والضغط الذي سببه السوق على المواطنين تم إيقاف أيجار هذا السوق إلى حد اليوم.

إن بلدية ذراع بن خدة لا تعتمد على إعانات الحكومية في إعداد ميزانيتها العامة أو حتى الميزانية الإضافية أو التكميلية كونها تكون مشروطة وتفرض رقابة وصائية متشددة على البلدية تجعلها تكون رهن هذه الإعانات وكذلك لتفادي ومنع إنتشار روح الإتكال على الدولة بين الموظفين مختلف المصالح المحلية ما يجعلهم صارمين في التعامل مع المخالفين للقوانين و كذلك بين المواطنين حتى كل مواطن يسدد ما عليه سواء من مستحقات الكراء أو الضرائب لذلك جاءت مداخل ميزانيتها من الدرجة الأولى عائدات الضرائب ومن بعدها مداخل أملاكها المحلية، وتعد هذه أهم صورة من صور مساهمتها في التنمية المحلية.

لأملاك البلدية مداخل مهمة حتى و أن كانت ضئيلة ومساهمتها في تحقيق التنمية المحلية ضعيفة نسبيا فمساهمتها في الميزانية البلدية لا تتجاوز 15 بالمئة في أحسن حالتها والباقي من عائدات الضرائب أي أكثر من 80 بالمئة. وتوجه في أغلب الحالات لصيانة وتهيأت هذه الأملاك لأجل الحفاظ عليها ولا ننفي مساهمتها في تغطية مشاريع مختلفة على مستوى البلدية، ومن من ناحية ثانية تؤدي وظيفة تموية خدماتية مهمة من حيث توفير البلدية الهيئات ومرافق خدماتية مميزة منها الحدائق ودور للثقافة والسينما وكذلك تساهم في تحقيق التنمية الإقتصادية من خلال توفير منطقتين صناعيتين مهمتين تعود بمداخل معتبرة للبلدية.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

من أهم مظاهر مساهمت أملاك البلدية في التنمية المحلية كذلك هو ما إرتبط مباشرة بإستغلالها بحيث لها بعد إجتماعي بحث فالكثير من الحالات الإجتماعية الخاصة كالعائلات التي بلادخل أو ذوي الدخل الضئيل إستفادوا إما من محل تجاري بعقد كراء شبه مجاني أو مجاني في الخمس سنوات الأولى من الكراء وكذلك الفئات ذوي الإحتياجات الخاصة،ضف إلى ذلك أن مجمل هذه العقود التي تبرم لكراء مختلف أملاك البلدية تكون بأسعار رمزية بالخصوص في السنوات الأولى من الدخول في إستغلالها،هذا ما يجسد البعد التنموي الإجتماعي لهذه الأملاك الذي يظهر كذلك من خلال سعيها لإحتواء مواطنيها وسكانيتها بكل الفئات والأطراف من خلال توفير مختلف الهيئات الترفيهية لجذبهم في أوقات الفراغ والحد من إنتشار الأوقات الإجتماعية على مستوى البلدية وذلك بتوفير دور للشباب،دار الثقافة،المكتبة بالإضافة للحدائق العمومية،حتى المنحرفين منهم تم إحتوائهم من خلال منحهم فرص ثانية في المجتمع عن طريق منحهم رخص لتسيير مواقف السيارات على مستوى البلدية وتجديدها لهم برغم من أنهم لايدفعون مستحقات إستغلالها للبلدية .

كذلك لا ننسى مساهمتها في توفير مناصب شغل شبه دائمة للمواطنين من خلال توفيرها للمجموعة من الأسواق التجارية و البالغ عددها 05 أسواق يومية وقرابة 200 محل تجاري هذا ما يقابلها فتح مناصب شغل جد مهمة على مستوى البلدية وتكون بذلك قد حققت بعدين تنمويين الأولى إقتصادي والثاني إجتماعي.

من خلال توفير البعد التنموي الإقتصادي والإجتماعي للأملاك الجماعات المحلية يؤدي بالضرورة لتحقيق البعد التنموي السياسي لهذه الأملاك بالمساهمة في خلق بلدية مستقلة عن النظام المركزي في تسييرها و إعداد ميزانيتها فقد جعل منها بلدية مستقلة في غنى عن الإعانات الحكومية المشروطة،بالرغم من الرقابة على إستغلال أملاكها وزدواجية تسييرها لأملكها إلا أنها عرفت كيف تتغلب على هذه الإزدواجية بخلقها شروط خاصة بها في إستغلال أملاكها مادام لا يوجد مانع في القانون ولم تتجاوز هذا ما تجسد في عقود كراء المذبح البلدي والحضانة، مما يؤدي إلى حرية إقامة مختلف المشاريع التنموية ما لم تمس بالسيادة الوطنية حتى وإن كانت تحتاج لموافقة الوالي عليها،فالموافقة ستكون حتمية من قبل الوالي لأن المشروع من الموارد الخاصة بالبلدية، والأثر السلبية لذلك تكون في تأخير إنطلاقة المشروع فقط.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

من مظاهر البعد التنموي السياسي لأملاك الجماعات المحلية هو ما تعلق بإرتفاع نسبة مشاركة المواطنين في تحقيق التنمية بصفة عامة كون أن نشاط أغلبهم يكون في أملاك البلدية من جهة، ومن جهة ثانية عندما يكون النشاط الإقتصادي والتكافؤ الإجتماعي كبير على المستوى البلدية يدفع المواطنين بشكل كبير في المشاركة بالعملية السياسية على مستوى البلدية من الإنخراط في الأحزاب السياسية، الترشح لنيل مناصب في مختلف المجالس الشعبية المحلية، إرتفاع نسب التصويت في الإنتخابات بالإضافة إلى إرتفاع النشاط الجمعي بمعنى مجتمع مدني نشط هذا ما يتلخص في إرتفاع نسب المشاركة السياسية على مستوى البلدية في الآونة الأخيرة.

المبحث الثاني:تسيير الأملاك المحلية لبلدية بغلية

سنقدم في هذا المبحث تعريفا لبلدية بغلية في مطلب الأول وتخصيص المطلب الثاني لتحديد أملاك المحلية لبلدية بغلية وتسييرها،أما من خلال المطلب الثالث نتوقف على واقع هذه الأملاك والمعوقات التي تعاني منها .

المطلب الأول:نبذة عامة حول بلدية بغلية

تعتبر بلدية بغلية إحدى البلديات التابعة لدائرة بغلية الواقعة في ولاية بومرداس (35)

-الفرع الأول: التاريخ و منشأ:

يعود تاريخ تأسيس بلدية بغلية إلى العهد الاستعماري الفرنسي،تأسست في 17 أبريل 1884كان يطلق عليها اسم روبيفال،بعد الإستقلال كانت تابعة للولاية تيزي وزو إلى غاية التقسيم الإداري لسنة 1984 الذي ترتب عنه إنشاء وتأسيس ولايات جديدة فأصبحت بذلك تابعة للولاية الجديدة بومرداس،وسنة 1992 تم تحويلها لدائرة بغلية¹.

-الفرع الثاني: مقومات بلدية بغلية:

تتوفر بلدية بغلية على مجموعة من المقومات والمؤهلات المادية والبشرية التي تمكنها من تحويلها إلى البلديات الرائدة في مجال التنمية المحلية بالنظر إلى مختلف مؤهلاتها الطبيعية من موقع جغرافي متميز،بالإضافة إلى الطابع الفلاحي الغالب على البلدية والتوجه الصناعي الذي تعتمده بالخصوص تلك الصناعات ذات العلاقة بالجانب الفلاحي.

¹-دون مؤلف، بطاقة تحليلية حول بلدية بغلية،الجزائر:بلدية بغلية،غير منشورة،ص 1.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

1- الموقع الجغرافي:

تقع بلدية بغلية شرق ولاية بومرداس، تعد بلدية حدودية للولاية إذ لديها حدود مع كل من بلديتي تادميت وسيدي نعمان التابعتين لدائرة ذراع بن خدة ولاية تيزي وزو، كما لها حدود مع كل من بلدية تاورقة، سيدي داود، الناصرية، بن شود، تتربع البلدية على مساحة إجمالية قدرت بحوالي 61 كلم².

2- السكان و توزيعهم:

بلغ عدد سكان البلدية 17554 نسمة وفق إحصاء سنة 2008، بينما قدرت الكثافة السكانية بـ 287 نسمة/كلم² مقسمة على ثلاث تجمعات سكانية أساسية متمثلة فيما يلي:

-التجمع الرئيس ويضم كل من مركز البلدية (مدينة بغلية) والقرية الفلاحية.

-التجمعات السكانية الثانوية والمتمثلة في تجمعين؛ أولاد حميدة وسباو القديم.

التجمعات السكانية المبعثرة ما بين القرى وهي 12 تجمع بن حمزة، مشتى علال، شرابة، تازروت، قوفاف، دار البيضاء، خنيزة، بن عروس، أولاد بن شعبان، لثنين، البريج ولكوانين.

أغلب سكان بلدية بغلية هم سكان ينشطون في مجال الفلاحة وهذا ما يعني توفرها على يد عاملة فلاحية معتبرة ذات مؤهلات وخبرات متميزة في الميدان¹.

3- الفلاحة والصناعة:

1- الفلاحة:

تعد بلدية بغلية بلدية فلاحية بامتياز غلب عليها الطابع الفلاحي، إذ تحتوي على مساحة زراعية معتبرة قدرت مساحتها الزراعية الكلية بقرابة 3781 هكتار، أما المساحة المستغلة فبلغت 3006 هكتار منها 694 هكتار مساحة زراعية مسقية موزعة على مجموعة من المستثمرات الفلاحية كالآتي:

¹ - المرجع ذاته، الصفحة ذاتها.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

-المستثمرات الجماعية والتي بلغ عددها 57 مستثمرة موزعة على مساحة 1559,68 هكتار بلغ عدد المستثمرين بها 351 مستثمرا.

-المستثمرات الفردية والتي حددت بـ 20 مستثمرة بلغت مساحتها الإجمالية 116,78 هكتار.

- الاستفادة الفردية للثورة الزراعية بلغت 20 مستفيدا موزعين على مساحة 98,15 هكتار.

بالنسبة للانتفاع فكان لصالح 6 مستثمرين في مساحة قدرت بـ 24,18 هكتار.

أما بالنسبة للمستثمرين الخواص في المجال الفلاحي فيبلغ عددهم 840 مستثمرة، ترجع لصالح 3190 مستثمر على مساحة 1929,21 هكتار.

وفقا لهذه الإحصاءات نستنتج أنه ما يقارب نصف مساحة بلدية بغلية هي أراضي فلاحية خصبة مخصصة للزراعة موزعة ما بين أراضي تعود ملكيتها للدولة والبلدية وأخرى تعود للقطاع الخاص.

وطبيعة المحاصيل الزراعية المنتجة في البلدية فهي مقسمة ما بين أشجار الفواكه أهمها؛ الكروم، التفاح، الخوخ، الأجاص، وكذلك الحمضيات. تحتوي على مساحة إجمالية من أشجار الزيتون قدرت بـ 131 هكتار كما أنها تنتج الخضر أهمها البطاطا، يتميز إنتاجها بالتنوع والاعتماد على الفلاحة الموسمية.

كما تتوفر على إنتاج حيواني مهم تتمثل في تربية الدواجن، الأبقار، الأغنام والنحل توفر من خلالها كميات معتبرة من اللحوم البيضاء والحمرات وكذلك حليب الأبقار¹.

2- الصناعة:

إن كانت البلدية في الأصل ذو طبيعة فلاحية، إلا أنها أولت أهمية معتبرة للجانب الصناعي خاصة في الفترة الأخيرة، خدمة للتنمية المحلية وخدمة لتطوير المجال الفلاحي لديها، إنها الصناعة.

¹- المرجع ذاته، ص 5، 6.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

تضم بلدية بغلية منطقتين صناعيتين جديديتين للنشاطات الصناعية والتخزين، مترعة على مساحة إجمالية قدرت بحوالي 19 هكتار، المنطقة الأولى مسيرة من قبل البلدية وتتربع على مساحة قدرت بـ 13 هكتار موزعة على 24 مستثمراً، أما المنطقة الثانية فهي مسيرة من طرف مؤسسة تسيير المناطق الصناعية بومرداس تشغل مساحة 6 هكتارات موزعة على 4 مستثمرين.

من بين أهم الوحدات والمنشآت الصناعية الموجودة بالبلدية نذكر:

وحدة أغذية الأنعام، معصرة الزيتون، مذبحة الدجاج، غرفة التبريد، كلها تصب في خدمة القطاع الفلاحي للحفاظ عليه واستغلاله أحسن استغلال. إضافة إلى وحدة الأجر، ووحدة إنتاج صابون التنظيف.

ويجب التنويه إلى أن جميع المستثمرين التابعين للمنطقة المسيرة من قبل البلدية لا يحصلون على عقد الملكية نتيجة لعدم وجود رخصة التجزئة.

4- واقع التعليم والخدمات بالبلدية:

تحتوي البلدية على مؤسسات تعليمية في جميع الأطوار من الابتدائي (11 مؤسسة) إلى إكماليتين وثانوية واحدة، عملت البلدية على توفير النقل المدرسي لكل قرى البلدية وكذلك توفير مركزا للتكوين المهني.

أما في الجانب الخدماتي فتمتلك مرفق صحي واحد، مرافق رياضية، ثقافية، قاعة للسينما كذلك تتوفر على مرافق تجارية عمومية أهمها السوق الأسبوعية¹.

المطلب الثاني : تحديد أملاك بلدية بغلية وتسييرها

يعود أول سجل لجرد و تحديد مكونات أملاك بلدية بغلية إلى سنة 1988 نلاحظ أن هناك تأخير كبير في هذا المجال منذ صدور القانون في 1984 لم يتم جردها حتى سنة 1988 هذا يدل على التهاون الكبير من قبل الإدارة المحلية في تحديد أملاكها.

¹ - المرجع ذاته، ص 13.07.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

لبلدية بغلية مجموعة من الأملاك العامة والخاصة منها أملاك عقارية وأملاك منقولة مقسمة ما بين الأملاك المنتجة للمداخيل والأملاك الغير المنتجة للمداخيل تسيير بطرق مختلفة.

-الفرع الأول: تحديد أملاك البلدية:

من الأملاك الطبيعية العامة التابعة للبلدية يوجد شريط غابي طوله 01 كلم يحتوي على أشجار الدلب الشرقي ببغلية هذا الشريط الغابي الذي تحاول البلدية منذ سنة 2014 أن تقيم داخله منتزه عائلي من شأنه أن يساهم في تحسين مردودية أملاكها إلا أنه مشروع لم يرى النور لعدة عوامل أهمها عدم قدرة البلدية على تمويله ومن جهة ثانية التخوف من عدم توفير الأمن الدائم به كون بلدية بغلية من بين البلديات الأكثر تضرر من العشرية السوداء ومخلفات الإرهاب وكذلك غابة سيدي عيسى بمنطقة شرابة تقدر مساحتها بحوالي 20 هكتار، غابة الكاليتوس بالدار البيضاء بمساحة 13 هكتار وغابة الإثنين بمساحة 3,96 هكتار.

-أولا: الأملاك العقارية التابعة للبلدية:

قسمت الأملاك العقارية التابعة للبلدية إلى صنفين أو قسمين، قسم منتج للمداخيل وقسم ثاني غير منتج للمداخيل موضحة كما يأتي:

-1 أملاك عقارية منتجة للمداخيل:

تمثلت في مختلف المباني والمنشآت التجارية والخدماتية التي تعود بمداخيل مالية على البلدية والمتمثلة في:

-السوق الأسبوعية؛تعود نشأتها إلى تاريخ 1915 على مساحة تقدر بـ 39201 متر مربع.

- المذبح البلدي يعود تأسيسه إلى 1915 على مساحة 2000 م².

- محشر البلدية المؤسس سنة 1975.

- روضة الأطفال

-10 مساكن واحد منها منجز سنة 1995 والأخرى عام 2005 موزعة ما بين القرية الفلاحية وبغلية.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

- السكنات الوظيفية والمقدرة بـ 06 مساكن منجزة في تواريخ مختلفة واحد منها في سنة 1975 والمتبقية منجزة سنة 1990.

- 141 محل تجاري منجز ما بين سنوات 1981 و 2014 من بينها المحلات المنجزة وفقا للمشروع رئيس الجمهورية 100 محل لكل بلدية.

- أرض مبنية منجزة في سنة 1977.

- محل إداري منجز في سنة 1971.

- مقر للحزب سياسي مبني في سنة 1992¹.

2- الأملاك العقارية غير المنتجة للمداخل:

تتمتع البلدية بمجموعة أملاك عقارية لا تنتج لها مداخيل مصنفة كالاتي:

-البنائات الإدارية: مقدرة بخمسة بنايات موزعة على مصالح مختلفة منها مقر البلدية الجديد والقديم،المركز المالي ومقر الحالة المدنية منجزة ما بين سنوات 1983 و 2004.

- مكتبة البلدية

- الملعب البلدي وقاعة للملاكمة.

- قاعة لسنيما.

-المؤسسات التربوية من مدارس التعليم الإبتدائي والمقدرة بـ11 مدرسة أقدمها منجزة بتاريخ 1867 والإكمالي متمثلة في إكماليتين والثانوي.

- حضيرة البلدية المنشأة سنة 1967.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، بلدية بغلية، مديرية أملاك البلدية، سجل تسجيل الأملاك العقارية المنتجة للمداخل،
2016/04/23¹.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

- الأراضي الشاغرة : للبلدية مجموعة من الأراضي الشاغرة موزعة على مختلف مناطق البلدية بلغت 15 قطعة أرض في كل من بغلية،الدار البيضاء، شرابية،بن حمزة،سباو القديم،حي عميروش،مشتى علال،أولاد حميدة.

-الأراضي المستعملة وهي أربعة أراضي.

-المقابر و بلغ عددها 20 مقبرة¹.

-ثانيا:الأملاك المنقولة التابعة للبلدية : والمتمثلة في مختلف الآلات الصناعية والمركبات الصناعية البالغ عددها 22مركبة و آلة.

-الفرع الثاني: طرق وآليات تسيير أملاك بلدية بغلية:

إن الأملاك العامة التابعة للبلدية تسيير بطريقة مباشرة فيما تعلق بمختلف المصالح الإدارية والتربوية التابعة لها،بينما المصالح الأخرى خاصة الأراضي فهي غير مستغلة أو مستغلة بطريقة فوضوية دون رخص لذلك ،كذلك البلدية لم تسعى حتى لإسترجاع أراضيها التي سلبت منها بعد قانون الثورة الزراعية بعد نهاية العمل به مما أدى إلى إدراجها ضمن أملاك الدولة.

أما بالنسبة لأملكها العقارية المنتجة للمداخل والتي تعد من بين الأملاك الخاصة للبلدية فتسير بالطرق التالية:

1- التجزئة: عرفت بلدية بغلية مجموعة من التجزئات متمثلة فيما يلي:

- تجزئة القرية الفلاحية منذ 1974 لكنها كانت فعلية سنة 1989،هي تجزأت تمت على أرضية لم تعد ملكيتها لصالح البلدية،بل تعود ملكيتها لإدارة أملاك الدولة وتم تسوية هذه التجزئة وتوزيعها على المواطنين بصيغة شبه مجانية دون تسوية العقود إلى تاريخ اليوم،والبلدية تحاول في هذه الفترة شراء الأرضية من قبل إدارة أملاك الدولة لتسوية العقود،لكن هذه الأخيرة ترفض بيعها نهائيا لتبقى الأمور معلقة والمواطن مستفيد منها بصيغة مجانية.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، بلدية بغلية،مديرية أملاك البلدية، سجل تسجيل الأملاك العقارية غير المنتجة للمداخل،2016/04/23.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

- التجزئات التي تمت في سنة 1984 و المتمثلة في تجزأت الدار البيضاء، ذراع الجبلاي، بن عروس.
- التجزئات التي تمت في سنة 1990 والمتمثلة في تجزئة عميروش، تجزئة عميروش الإضافية والتجزئة الشمالية. وكل هذه التجزئات تمت بموجب قانون 01/81 مقابل سعر أقل ما يقال عنه أنه رمزي، في بلدية بغلية على وجه الخصوص كانت شبه مجانية فأغلب المستفيدين منها لم يدفعوا ذلك المبلغ الرمزي.

-2 طريقة الكراء:

أ- السوق الأسبوعية: تم كراء السوق الأسبوعية بعقد لمدة 21 شهرا عن طريق مزاد علني بسعر افتتاحي المحدد من قبل إدارة أملاك الدولة وذلك بإيجار سنوي بلغ 18306000,00 دج، تم توقيع العقد بدفتر الشروط الموضوع من قبل إدارة أملاك الدولة دون إدخال بنود جديدة عليه.

ب المذبح البلدي: يتم كرائه بعقد لمدة 21 شهرا عن طريق المزاد العلني كذلك بسعر الإفتتاحي الموضوع من قبل إدارة أملاك الدولة و الذي بلغ إيجاره السنوي 1362000,00 دج، بالنسبة للدفع مستحقات الكراء يتم تسديدها في أوانها دون تأخير في ذلك.

ج حضانة البلدية : المنجزة سنة 2015 وتم كرائها في نفس السنة بعقد كراء لمدة 03 سنوات بإيجار سنوي بلغ 1809999,96 دج إلا أن مستأجرها لم يدفع مستحقات الكراء من شهر ديسمبر 2015 حتى تاريخ جوان 2016 . والبلدية توجه فقط إنذارات مقابل لا رد ولم تلتزم الصرامة في تطبيق بنود العقد الممثلة في فسخ العقد في حال لم يسدد لشهرين متتاليين، وقد بلغ الدين على أصحابها مع غرامة التأخر 1206666,64 دج إلى غاية 2016/06/20¹.

د المحلات التجارية: بالنسبة للمحلات المنجزة في إطار مشروع رئيس الجمهورية مئة محل لكل بلدية فقد تم كرائها بعقود لمدة 09 سنوات قابلة للتجديد بإيجار سنوي بلغ 37620,00 دج، يعد سعر رمزي لا يعكس القيمة الحقيقية لهذه المحلات ولم تبرم العقود بسعر السوق حتى أنه لم يحدد ذلك في حال تجديد العقد سيبقى على هذا السعر الرمزي.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية بغلية، دفتر شروط كراء روضة الأطفال، 2015/2018.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

إن أغلب هذه المحلات الموزعة مغلقة، أصحابها لم يزاولوا أي نشاط فيها والبلدية توجه لهم فقط الإنذارات بفسخ العقود حتى أنه كانت هناك خرجات ميدانية لذلك، إلا أنها باءت بالفشل ولا تزال معظمها مغلقة لحد الآن. أما الذين يمارسون أنشطتهم التجارية بها والتي لا يصل عددها 50 محلا لا يدفعون مستحقات الكراء ما عدا ثلاث مستفيدين فقط.

بلغ حجم مستحقات البلدية من المستفيدين من هذه المحلات دون إحتساب الغرامة 36491,40 دج، هذا دليل على سوء التسيير وعدم نجاعة وفعالية الإدارة المحلية في التعامل مع الموقف وتخوفها من ردة فعل مواطنيها وبقائها رهينة شراء السلم الإجتماعي.

باقي المحلات التجارية، السكنات والسكنات الوظيفية: يتم كرائها بعقود سنوية قابلة للتجديد بمبالغ رمزية ما بين 500 دج و 3555 دج حتى بوضع مبالغ الكراء بطريقة رمزية المستفيدين يتهربون من دفع مستحقات الكراء، حتى بعض اللذين كانوا يسددون مستحقات الكراء أصبحوا لا يسددونها لعلمهم أن البلدية لا تعاقب على ذلك إذا لما يدفع مستحقاته ما تجسد فعليا مع مستأجر مخبزة البلدية فكان دائما يسدد مستحقات كرائه إلا في سنة 2015 بدئ يتهرب عن دفع مستحقات الكراء.

من خلال تحليلنا لجدول إحصائي صادر عن المديرية الجهوية لضرائب بغلية من سنة 2008 و ما قبلها إلى غاية 20 جوان 2016 لاحظنا ما يلي: (أنظر ملحق رقم 02)

قبل سنة 2008 كانت هناك بعض المؤسسات والمستثمرين الصناعيين اللذين استفادوا إما من قطع أرضية أو بنايات تابعة للبلدية وانتهى نشاطهم في سنة 2008 ولم يسددوا إلى حد هذا التاريخ مستحقات الكراء والبالغ عددهم 07 مستفيدين وصلت مستحقاتهم المالية للبلدية مع إحتساب غرامة التأخر إلى 2843496,00 دج. (أنظر ملحق رقم 02)

- 06 مستفيدين من بينهم مستقدي: المحلات، السكنات وكذلك السكنات الوظيفية لم تسدد مستحقات الكراء من قبل 2008 وحتى هذا التاريخ، 02 من سنة 2009، 05 منهم من سنة 2010، 02 من سنة 2011، 09 من سنة 2012، 04 من سنة 2013، أما في سنة 2014 فقد بلغ عددهم 06، وكذلك 06 في سنة 2015، الغريب في الأمر أنه كل سنة تجدد لهم العقود والتي تبقى نقطة

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

إستفهام في المعايير المعمول بها ومدى ضرورة وضع العقود وشروط الكراء ما دام لا يتم العمل بها.

- لاحظنا كذلك أن عدد المتهربين من دفع مستحقات الكراء في تزايد كل سنة من 6 مستفيدين في سنة 2008 إلى 48 مستفيد في سنة 2015 هذا نتيجة للآثار السلبية لعدم جدية وصرامة الإدارة المحلية في معاقبة المتهربين من تسديد مستحقاتهم المالية، ما بعث روح العناد في التهرب من دفع المستحقات، وكذلك الفجوات في العقود الشبه مفتوحة التي تبرم، حيث تم تقييد بما جاء في دفاتر إدارة أملاك الدولة.

نتيجة لهذه السياسة التي أقل ما يقال عنها أنها فاشلة في تسيير وإدارة أملاكها المحلية وصل إجمالي ديون مع غرامة التأخر الواجب دفعها للبلدية من قبل المستأجرين إلى 11961539,81 دج. وهو مبلغ لا يستهان به مقابل إجمالي مستحقاتها المقدر بـ 27098378,16 أي نسبة الدين ما يقارب نصف المبلغ الواجب تسديده.

3- الإستغلال الفوضوي من قبل المواطنين: إن معظم العقارات التابعة للبلدية سواء كانت مباني أم قطع أرضية مستغلة بشكل فوضوي من قبل المواطنين مع دراية البلدية والسلطات الأمنية دون سعيها لتسوية وضعيتهم سواء بتسوية العقود أو الطرد منها، وتجلى ذلك بوجه الخصوص في الأراضي التابعة لها، منها ما هي في مقر بلدية بغلية والبالغ عددها 02 عند مدخل البلدية فتم تحويلها لمواقف للسيارات بشكل فوضوي ومنها ما هي في منطقة الإثنين، القرية الفلاحية ومختلف القرى التابعة للبلدية. التفسير الوحيد لهذا السكوت الفاضح من البلدية حتى على إنجاز بنايات كاملة على بعض هذه الأراضي هو شراء السلم الاجتماعي وكسب رضى المواطنين على ممثليهم على إعتبار المسئول الأول عنها هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، عندما يتغاضى عن هذا الأمر يكسب رضاهم وبالتالي عهدة جديدة أي تغليب المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة.

4- منح عقود الإمتياز: منحت البلدية عقود الإمتياز في مجال الأراضي التابعة للبلدية والمستعملة بصيغة مجانية لصالح مستعمليها مع دفع ضريبة رمزية سنويا.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

المطلب الثالث : واقع ومعوقات تسيير أملاك بلدية بغلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية

-الفرع الأول: واقع ومعوقات أملاك بلدية بغلية

عند تصفحنا للأملاك المحلية لبلدية بغلية وجدنا أغلبها يعاني من واقع متدني نتيجة لمجموعة من العوامل والظروف المتراكمة جعلت منها تعاني من مجموعة المعوقات في الجوانب متعددة موضحة كآتي:

- ازدواجية في تسييرها ما بين البلدية ومديرية أملاك الدولة التي تفرض شروط على البلدية في تسييرها لهذه الأملاك، ما عكس تدخل صريح للسلطات المركزية في التسيير.

- أن هذا الواقع يعكس مظهرا من مظاهر المركزية في تسيير هذه الأملاك، وبالتالي صورة من عدم استقلالية الجماعات المحلية في تسيير أملاكها.

من أمثلة الأملاك البلدية التي جسدت هذا الواقع روضة البلدية التي تم إنشائها سنة 2015 من قبل البلدية، والتي تعد من الأملاك العقارية التابعة للبلدية قرر بشأنها المجلس الشعبي البلدي تسييرها عن طريق الكراء، ولكن لم يسمح للبلدية بتحديد ثمن الكراء، بل رجع إلى مديرية أملاك الدولة فإرضة على البلدية المبلغ المالي اللازم كسعر إفتتاحي لكرائها، بمعنى تدخل واضح في الصلاحيات واستقلاليتها لم تصبح نسبية في مجال الإدارة فقط، بينما الجانب المالي أيضا عاد لمديرية أملاك الدولة.

لم تسوا وضعية مجموعة معتبرة من أملاك البلدية في المكتب العقاري فيما يخص عقود ملكيتها لها، منها ما يسير عن طريق الامتياز ومنها ما لم تسو وضعيته لحد الآن مثل مبنى البلدية الجديد.

تحتوي البلدية على مجموعة من قطع الأراضي المعتبرة أغلبها شاغرة ولم يتم استغلالها من قبل البلدية، بل هي تعاني من الإهمال والفوضى، حيث معظمها يستغل من قبل المواطنين بطريقة فوضوية ودون تصريح من البلدية سواء الإعتداء عليها بالبناء الفوضوي أو باستغلالها في الفلاحة أو تحويلها لحظائر للسيارات.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

معظم المباني التي تملكها البلدية والتي تعد بطبيعتها قديمة النشأة تعاني من الإهمال والخراب لم يتم حمايتها أو صيانتها ولم تستغل وتكون مورداً مالياً هاماً للبلدية¹.

تم إنشاء بعض المراكز الإدارية العمومية التابعة لبعض المصالح العمومية على أراضي تابعة للبلدية بترخيص من مديرية أملاك الدولة دون تسوية وضعية هذه الأراضي ودفع مستحقات استغلالها للبلدية وتسوية الوضعية إما بالتعويض المالي أو تحديد طريقة الكراء للأرضية، من أمثلة هذه الأراضي، الأرضية التي بنيت عليها مديرية الضرائب كذلك وجود المكتب البلدي للشركة الوطنية لتوزيع الكهرباء والغاز داخل مبنى البلدية من دون تصريح ولا يدفع للبلدية ثمن استغلال هذا المكتب.

أغلبية المحلات التجارية التابعة للبلدية والتي تم كرائها للخوارج لا يدفعون ثمن مستحقات الكراء ومعظم هذه المحلات الموزعة للمستفيدين مغلقة لم يتم استعمالها.

بالإضافة إلى رمزية ثمن الكراء أغلبية المحلات إذ أدناها 500 دينار للشهر في السنة الأولى للكراء ثم يتحول إلى 1000 دينار في السنة الثانية في حال تم تجديد العقد، في أغلب الحالات تبقى المحلات لدى المستفيد الأول، بينما أعلى سعر لا يتجاوز 3500 ديناراً شهرياً حالياً.

وتستغل السكنات التابعة للبلدية عن طريق الكراء لموظفي البلدية وبثمن رمزي قدره بـ 1000 دينار شهرياً وسجلت الحالات بقاء المستفيد من الكراء في المسكن رغم أنه لم يعد موظفاً في البلدية بعد إحالته للتقاعد مثلاً، ورفض تسليم المفاتيح.

تدخل مصالح الأمن الوطني في تسيير البلدية لأملكها المحلية فيما يخص محاولات البلدية ردع المواطنين المستغلين لأملكها بطريقة غير قانونية، في مثل هذه الحالات البلدية تبلغ رئيس الدائرة التابعة لها على اعتبار أنه ممثل للوالي وبصفته ممثلاً للدولة، ورئيس الدائرة يستدعي مصالح الأمن لتوقيف هذا المستفيد، لكن مصالح الأمن تتهاون في ذلك مخافة من إنتشار الفوضى والدخول في احتجاجات، بهذا الشكل تتحول بعض أملاك البلدية المنتجة إلى غير منتجة من إستغلال المستفيد للوضع العام، وتخوف قوات الأمن من بعض المتهربين من الضرائب والكراء.

1- مقابلة مع السيد العيد: رئيس المجلس الشعبي البلدي، بلدية بغلية، بتاريخ 26/04/2016، الساعة 10 صباحاً

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

رفضت مديرية الأمن التابعة لدائرة بغلية إنشاء البلدية لموقف للسيارات على أرضية تابعة لها بمقرية من مركز الأمن وبقيت هذه الأرضية شاغرة لحد الآن بالرغم من موقعها الهام بالنسبة للبلدية إذ تقع في مدخل المدينة الرئيسي، وإن كان ذلك مرده سببا أمنيا ومن مخلفات مخاوف العشرية السوداء. ما جسد التدخل الصريح لمصالح الأمن في صلاحيات البلدية، وتجاهل عادة نداءات ومطالب رئيس البلدية في عمليات غلق المحلات التي لم يدفع أصحابها أموال الكراء، وفي الاستغلال الفوضوي لأملكها منه إنشاء ثلاث محلات تجارية بطريقة فوضوية على أراضي تابعة للبلدية داخل المدينة الرئيسية للبلدية دون قبول الأمن التدخل ما يجسد فكرة شراء السلم الاجتماعي على حساب الاستغلال الأمثل للأملاك البلدية.

تعكس المشاكل السابقة الذكر سوء الإستغلال والتسيير وكذلك الإهمال واللامبالاة لبعض المنتخبين في المجلس الشعبي، مع إهمال رئيس البلدية لبعض الأمور والتي قد تكون في غاية الأهمية بالنسبة لدفع عجلة التنمية المحلية، ضف عليه غياب الرقابة والتدخلات السلبية الصريحة من قبل الهيئات التابعة للسلطات المركزية. زد عليه أن القوانين جعلت البلديات قاصرة في مجال الأملاك الوطنية أهمها قانون 01-81 الذي نتج عنه منع البلدية من الاستفادة من مجموعة من العقارات التي تنازلت عنها بثمان رمزي، وكذلك قانون 15-08 القاضي بتسوية وضعية الأملاك العقارية المبنية غير المطابقة (غير المتممة) على أراضي البلدية، والذي فتح فيها المجال لتحويل هذه المباني للذين أنشئوها مقابل تعويض رمزي للبلدية في حالة انجازها قبل سنة 2008م، ما يعكس جملة التلاعبات والتزوير التي ستحدث في تواريخ إنشاء هذه المباني قصد الحصول عليها، وبالتالي تجريد البلديات من مداخيل جد هامة.¹

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 15/ 08 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، الصادر بتاريخ 20 جويلية 2008، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة بتاريخ 03 أوت 2008.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

-الفرع الثاني: دور أملاك بلدية بغلية في تحقيق التنمية المحلية

بالنسبة لمساهمة الأملاك المحلية التابعة لبلدية بغلية في المجال التنموي تبقى جد ضعيفة بالمقارنة مع الكمية المعتبرة من الأملاك التي تعود لها، هذا الضعف في مساهمتها نتاج للمشاكل التي تتخبط فيها، والتهرب من دفع المستحقات ونتيجة لتحويل دور البلدية إلى الدور الخدماتي أكثر منه إقتصادي وتجاري، حيث ساهمت في تكوين بعض المرافق الخدماتية ب توفير الأرضيات لانجازها بينما تمويل إنجازها ضعيف حيث للبلدية ثلاث موارد مالية أساسية من أملاكها هي السوق الأسبوعية ،حضانة البلدية ضف إلى ذلك المذبح البلدي.

وتمثلت مظاهر مساهمتها في التنمية الاقتصادية بتوفيرها لمنطقتين صناعيتين مستغلة من قبل الخواص وتوفيرها مناصب شغل حتى و إن كان أغلب مستفيديها في شكل فوضوي وفي التنمية الفلاحية لها دور كبير، حيث تشكل الأراضي التابعة لها ما يقارب النصف من الأراضي الفلاحية التابعة للبلدية، هي في أغلبها مستغلة من قبل مستثمرين خواص لكن عائداتها لا تعود للبلدية لأن المستثمرين لا يدفعون مستحقاتهم¹.

بينما في الجانب الاجتماعي لها دور كبير لما حولت هذه الأملاك إلى مصدر شبه مجاني لمعظم سكان البلدية وبسعيها للحفاظ على الأمن على حساب مصلحتها الخاصة، بمعنى آخر تجسدت في شراء السلم الاجتماعي.

كان الهدف الأساسي من هذه الدراسة الميدانية، القائمة حول أملاك البلدية ،البحث في ما مدى مطابقة إستغلالها لما هو منصوص عليه في مختلف النصوص التشريعية الخاصة بالموضوع وكذلك محاولة رصد وتحديد مختلف المشاكل التي تعاني منها و دورها في تحقيق التنمية المحلية.

تبين لنا من خلالها ذلك التباعد الواضح ما بين ما هو منصوص عليه في مختلف النصوص التشريعية والواقع العملي من حيث محدودية استقلالية البلدية في تسييرها وتدخل السلطات المركزية في ذلك، بالرغم من تنويه وتذكير القوانين من ضرورة استقلالية واللامركزية الإدارية في تسييرها.

¹-مقابلة مع السيد طويال: الأمين العام، بلدية بغلية، 2016/05/26، الساعة 10 صباحا

المبحث الثالث: مقارنة ما بين تسيير أملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة و بغلية

تستغل كل من بلديتي ذراع بن خدة وبغلية أملاك وطنية تابعة لها بهدف تحقيق المنفعة العامة وتوفير مداخل مالية للبلدية، إلا أن واقعها يختلف من بلدية إلى أخرى بالرغم من أن القانون المطبق في كلتا البلديتين نفسه، لذلك ومن خلال هذه المقارنة نقف على أوجه التشابه والاختلاف في تسيير هذه الأملاك والمقارنة ما بين واقعها والمشاكل التي تعاني منها في كلتا البلديتين.

المطلب الأول : مقارنة في مجال أنواع الأملاك ومكوناتها

تعد بلدية ذراع بن خدة بلدية صناعية بالدرجة الأولى ثم فلاحية بدرجة أقل، بينما بلدية بغلية هي بلدية فلاحية بإمتهان نصف أرضها صالحة للزراعة وفي درجة ثانية هي صناعية، وإن تعد حديثة التوجه في المجال الصناعي.

الفرع الأول: أوجه التشابه: لكل من البلديتين أملاك عامة غير منتجة للمداخل متمثلة في مختلف البنايات الإدارية، حظيرة البلدية، مكتبة و مرافق خدماتية وأملاك خاصة منتجة للمداخل بمختلف الأصناف عقارية متمثلة في أسواق تجارية، محلات تجارية، روضة الأطفال، محشر البلدية، مذبح بلدي سكنات وسكنات وظيفية أما الأملاك المنقولة بلغ تعدادها 22 مركبة وآلة في كلتا البلديتين.

إن هذه الأملاك تعكس لنا البعد التنموي الخدماتي للبلديتين الذي تحرص على توفيرها لصالح مواطنيها بغية كسب الرضا الإجتماعي وتحقيق البعد التنموي السياسي بتحفيز المواطنين على المشاركة في العملية السياسية.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف: على اعتبار طبيعة بلدية بغلية الفلاحية فهي تمتلك أراضي فلاحية خصبة في مجال الأملاك العقارية بينما الأراضي التابعة لبلدية ذراع بن خدة محدودة لاسيما تلك الصالحة للزراعة.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

لبلدية بغلية 15 قطعة أرضية شاغرة موزعة على مختلف مناطق البلدية أغلبها فلاحية بينما بلدية ذراع بن خدة لا تمتلك قطع أراضي بسبب إستغلالها في المجال العقاري أو تنازلت عليها إذا هي بلدية فقيرة من حيث قطع الأراض الشاغرة.

لبلدية ذراع بن خدة مباني ومحلات عقارية تجارية وصناعية معتبرة على عكس بلدية بغلية التي تمتلك أراضي أكثر من المباني.

لبلدية بغلية ثروة غابية متميزة بلغ عددها 04 غابات للأسف هي غير مستغلة لحد الساعة، بل هناك مشاريع متوقفة عليها في ما يخص غابة الدلب الشرقي ببغلية والتي تم إقرار إنجاز منتزه عائلي بداخلها إلا أنه لم يرى النور بسبب العجز المالي وعدم قدرة البلدية على تمويلها بينما بلدية ذراع بن خدة لا تمتلك الغابات. واهتمت بلدية ذراع بن خدة بالتهيئة العمرانية للمدينة منجزة لخمس حقائق عامة وهيأت الأرصفة والطرق، بينما بلدية بغلية لا تمتلك أي حديقة عمومية وعملية التهيئة العمرانية بها جد ضعيفة.

على عكس بلدية بغلية إهتمت بلدية ذراع بن خدة بالفئات ذوي الإحتياجات الخاصة من خلال توفير مركزا للأطفال ذوي الإحتياجات الخاصة محاولة بذلك تحقيق أبعاد تنموية إجتماعية بمساعدة هذه الفئة على الإنخراط في المجتمع والمساهمة في التنمية الإقتصادية للبلدية.

لقد أولت بلدية ذراع بن خدة أهمية بالغة لتحقيق تهيئة عمرانية متميزة على مستوى البلدية والحفاظ على نظافة البلدية وصحة مواطنيها لذا عملت على توفير مفرغة عمومية للنفايات بينما بلدية بغلية لا تحتوي على مفرغة عمومية للنفايات.

إن أغلب المباني العامة والتي تعد أملاك عامة والخاصة للبلدية تابعة لبلدية ذراع بن خدة في حالة جيدة نتيجة لمتابعة حالتها وصيانتها الدائمة، بينما الأملاك العامة لبلدية بغلية أغلبها في حالة سيئة بما فيها أجزاء من المبنى الجديد للبلدية، المبنى القديم للبلدية، ناهيك عن المذبح البلدي الذي هو في وضعية مزرية.

المطلب الثاني : مقارنة في مجال التسيير والاستغلال

بالرغم من أن قوانين تسيير أملاك الجماعات المحلية ذاتها من بلدية لأخرى، إلا أنها وجدت جملة في الاختلافات في تسييرها ما نتج عن هذا التسيير بالإضافة إلى ما هو متشابه من بلدية لأخرى.

-الفرع الأول: أوجه التشابه:

- إن تسيير الأملاك العامة التابعة للبلديتين يكون كالتالي، طريقة مباشرة بالنسبة لمختلف البنيات الإدارية والمصالح الإدارية والتربوية، منح عقود الإمتياز وتكون عادة لصالح البلدية نفسها في ما يخص محشر البلدية .

- إن تسيير الأملاك المنتجة للمداخل في كلتا البلديتين يكون بطريقتين، إما بالتجزئة حيث بلدية ذراع بن خدة أنجزت 13 تجزئة وبلدية بغلية 07 تجزئات وذلك قبل قانون 08-15 و بعده إلا أن التي كانت قبله وفقا لقانون، عائداتها لصالح الوكالة العقارية أما التي بعده لصالح البلدية.¹

لقد أفرزت هذه التجزئات تجريد البلديتين من أملاكها المحلية بالخصوص بلدية ذراع بن خدة حيث كان يمكن لهذه الأملاك أن تكون مورد مالي دائم للبلديتين.

بالنسبة للطريقة الثانية المتمثلة في الكراء، أغلب أملاكها المنتجة للمداخل يتم كرائها بعقود قابلة لتجديد.

- تعاني البلديتين من تدخل السلطات المركزية والهيئات الممثلة في الوالي، الدائرة ومديرية أملاك الدولة في صلاحيات البلديتين في إدارة أملاكهم مجسدة بذلك ازدواجية في تسييرها ما يتسبب في تعطيل حسن إستغلالها وتأخر إنجاز المشاريع التي تقام بها وقلة مردوديتها، وبالتالي تصبح اللامركزية واستقلالية البلديتين في تسيير أملاكها نسبية ومقيدة بشقيها الإداري والمالي، خاصة بأنهما لا يمكن أن يتخذوا أي قرار بشأن إصلاح واستغلال غير المباشر لهذه الأملاك إلا بعد الرجوع للوالي ومديرية أملاك الدولة.

- عانت كلتا البلديتين من الآثار السلبية لقانون 81-01 الخاص بالتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية الذي نتج عنه في البلديتين فقدانها لمجموعة من الأملاك العقارية معتبرة، كان من الممكن أن تعود عليها

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08/ 15 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البنيات وإتمام إنجازها، المرجع السابق الذكر.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

بعائدات مالية جد هامة، وكذلك الأمر بالنسبة للقانون 08-15 الخاص بتسوية الأملاك المبنية على أراضي تابعة للبلدية وما قد ينتج عنه من تجريد للبلديتين من أملاك عقارية معتبرة¹.

- تعاني كلتا البلديتين من رمزية الأسعار التي تستغل بموجبها أملاكها، ما كان له آثار سلبية في بعض الحالات وأضحت عائدتها لا تكف حتى لإجراء أشغال الصيانة الخاصة بها خصوصا بالنسبة لكراء المحلات والسكنات.

- تعاني كلتا البلديتين من انتشار البناء الفوضوي على أملاكهم العقارية المتمثلة في الأراضي وكذلك الإستغلال الفوضوي لمعظم هذه الأملاك وإن كان بدرجة أكبر بكثير منه في بلدية بغلية بالمقارنة مع بلدية ذراع بن خدة .

- كلتا البلديتين تعاني من عدم دفع مستغلي أملاكها لمستحقاتهم المالية لصالح البلديتين، هذا ما كان له دور جد سلبي على كلتا البلديتين بالخصوص بلدية بغلية لأن في بلدية ذراع بن خدة نسبته ضعيفة هذا ما يسبب تراجع في الدور التتموي لهذه الأملاك.

- كلتا البلديتين في بعض الحالات تفضل الحفاظ على الأمن وشراء السلم الإجتماعي على حساب الصرامة في تنفيذ القوانين بذلك تفضل المصلحة الوطنية والشخصية للمواطنين على حساب مصلحة البلدية.

-الفرع الثاني:أوجه الاختلاف:

- إن بعض الأملاك العامة التابعة لبلدية بغلية والمتمثلة في قطع الأراضي فإن أغلبها مستغل بطريقة فوضوية من قبل المواطنين والبلدية على علم بذلك لكنها لا تتدخل حتى أنه هذه الأراضي تم إنجاز عليها بنايات ولم يتم إيقاف إنجازها من قبل البلدية حاليا يتم تسوية وضعيتهم وفقا للقانون 15-08 ما يعني تجريد البلدية من أغلب هذه الأراضي، على عكس بلدية ذراع بن خدة التي لم تتبقى لها أي قطعة أرضية.

- بالنسبة لتسيير أملاك العامة البلدية بطريقة غير مباشرة فإن بلدية ذراع بن خدة منحت ستة رخص في هذا المجال، ما تعلق برخص التوقف نتج عنها 06 مواقف للسيارات بينما بلدية بغلية، لم تمنح أي رخصة

¹ - انظر القانون 08/ 15 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، المرجع السابق الذكر.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

في هذا المجال بسبب تدخل مجموعة من المصالح منها مصالح الأمن التي رفضت إقامة موقف للسيارات بالقرب من مصالحها من جهة، وعدم موافقة مديرية أملاك الدولة من جهة أخرى، مع معارضة المواطنين أنفسهم لإقامة موقف داخل المدينة.

- كلتا البلديتين قامت بمجموعة من التجزئات إلا أنه بلدية ذراع بن خدة تحصلت على مستحقاتها من هذه التجزئات حتى وإن كانت لا تعكس قيمتها الحقيقية بينما بلدية بغلية، بالرغم من أن المبالغ المالية المتوجبة مقابل هذه التجزئات شبه مجانية إلا أنه أغلب المستفيدين لم يدفعوا مستحقاتهم المالية، هذا يدل على تهاون الإدارة المحلية وعدم فعاليتها ونجاحتها في تسيير أملاكها.

- إن كانت كلتا البلديتين تقوم بكراء أملاكها المنتجة للمداخيل، إلا أنه صيغة الكراء تختلف من بلدية إلى أخرى كالتالي:

- الأسواق : في بلدية ذراع بن توجد 05 أسواق يومية يتم كراءها لتاجر بها بالمتر المربع على حسب نوعية النشاط والعقود دائمة شرط إحترام العقود بينما في بلدية بغلية هناك سوق يومي واحد فوضوي وسوق أسبوعي بعقد إيجار لمدة 21 شهر وفق شروط مديرية أملاك الدولة دون الإضافة عليها.

- المذبح البلدي : المذبح البلدي لبلدية بغلية تم كرائه بعقد لمدة 21 شهر وفق شروط مديرية أملاك الدولة دون تعديلها أو إضافة عليها بينما في بلدية ذراع بن خدة العقد 24 شهر وتعديل في دفتر الشروط لما يخدم مصالح البلدية ووضع شروط صارمة في مجال دف مستحقات الكراء بدفع 06 أشهر مسبقا ثم دفع شهري في حال عدم الدفع يتم فسخ العقد، كذلك الإختلاف في سعر الكراء رغم انها في نفس المنطقة حيث بلغ كرائه السنوي في بغلية 1362000.00 بينما في ذراع بن خدة أكثر من 15000000,00 دج.

- روضة الأطفال : في بلدية بغلية عقد لمدة 03 سنوات أما في ذراع بن خدة عقد 24 شهر بنفس شروط العقد، إدخال إضافات عليه نفسها التي على المذبح البلدي لذراع بن خدة.

- المحلات التجارية : بالنسبة لمشروع 100 محل عقود في بلدية بغلية قابلة للتجديد لمدة 09 سنوات أما ذراع بن خدة عقود سنوية قابلة لتجديد نفس سعر الكراء إلا أنه في ذراع بن خدة تصبح الأسعار حسب أسعار السوق بعد 05 سنوات من الكراء.

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

- أغلب الأملاك العقارية التابعة للبلدية ذراع بن خدة مستعملة إما من قبل البلدية أو من قبل الخواص، بينما الأملاك التابعة لبلدية بغلية الخاصة منها غير مستعملة أو مستعملة بطريقة غير نظامية.
- تعرف أملاك بلدية ذراع بن خدة صيانة دورية ومستمرة بينما أملاك بلدية بغلية تعاني من نقص في الصيانة وتعرف إهمالا.
- تضررت أملاك بلدية بغلية بشكل كبير في العشرية السوداء (1992. 2002) وما ترتب عليها من نهب وسرقة لهذه الأملاك، بينما بلدية ذراع بن خدة لم تتأثر أملاكها بالعشرية السوداء.
- تحصل بلدية ذراع بن خدة على مستحققاتها المالية الناتجة عن استعمال أملاكها بطريقة دورية، حيث المستفيدون لا يتهربون من الدفع في أغلب الحالات بينما بلدية بغلية أغلب مستعملي أملاكها لا يدفعون مستحققاتهم المالية وفي حالات لا يشغلون العقار ويرفضون تسليمهم لها.
- سجلت بلدية بغلية حالات تعدي على أملاكها من قبل بعض المصالح العمومية والمؤسسات العمومية التابعة للدولة على أراضيها ومكاتبها، حيث تستعملها دون الرجوع للبلدية ودون دفع مقابل هذا الاستعمال، ومن أمثلتها الأرضية التي بني عليها مبنى المركز المالي والمكتب الخاص بالمؤسسة الوطنية لتوزيع الكهرباء والغاز كذلك مجموعة من أملاك البلدية لم تسوا عقود ملكيتها بعد في المكتب العقاري وأخرى في تفاوض على ملكيتها مع مديرية أملاك الدولة رغم أن ملكيتها كانت للبلدية، لكن بلدية ذراع بن خدة لا تعرف مثل هذه الحالات.
- تعرف بلدية ذراع بن خدة رقابة شديدة على مستغلي أملاكها بطريقة نظامية حيث تم إكتشاف حالات التلاعب من قبل الأشخاص الذين قاموا بكرائها، بلغ عدد هذه الحالات ثلاث حالات متمثلة في إعادة كرائها لمواطنين آخرين بطريقة غير نظامية وبأسعار مضاعفة، بعد إكتشافها تم فسخ هذه العقود وإعادة إبرامها مع المستغل الفعلي للمحل على عكس بلدية بغلية التي لا تقوم بهذا النوع من الرقابة.

المطلب الثالث : مقارنة دورها في مجال تحقيق التنمية المحلية

تعتبر التنمية المحلية من بين أهم الأهداف التي تسعى لتحقيقها كل بلدية فهي تعد ذلك الهدف المنشود من قبل الجميع؛ البلدية والمواطنين في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ومن خلال دراستنا لأملاك كل من بلديتي ذراع بن خدة وبغلية وبحثنا في واقعها العملي والميداني تبين لنا دور أملاك كل بلدية في تحقيق التنمية المحلية لذا بوسعنا مقارنة ما بين دور أملاك كل بلدية.

- الفرع الأول: أوجه التشابه:

- تساهم أملاك كلا البلديتين في التنمية المحلية مساهمة ضعيفة بالنظر للعائدات الضعيفة لهذه الأملاك مما يجعل من هذه المداخل موجهة في أغلب الحالات لأجل صيانة وحماية هذه الأملاك وإن كان أكثر منه في بلدية بغلية بالمقارنة مع بلدية ذراع بن خدة.

- ساهمت هذه الأملاك في كلتا البلديتين في خلق نوع من التنمية الاقتصادية عن طريق توفير منطقتين صناعيتين في كلتا البلديتين وإن كانتا جديتين في بلدية بغلية، كذلك ساهمت في توفير مناصب شغل في البلديتين

- تحولت كلا البلديتين من البحث في تحقيق تنمية محلية شاملة في كل المجالات السياسية، الاقتصادية خاصة، إلى البحث على تحقيق تنمية محلية اجتماعية وخدمائية فقط، وليس اقتصادية نتيجة لمحدودية الموارد المالية وعدم إقبالها على القيام بمشاريع تنموية منتجة على مستوى البلدية.

- الفرع الثاني: أوجه الاختلاف:

- بالرغم من أنه في كلتا البلديتين عائدات أملاكهما المحلية ضعيفة إلا أنه في بلدية ذراع بن خدة لهذه العائدات أهمية كبيرة حتى وإن كانت نسبتها في إعداد ميزانية البلدية ضعيفة لا تتجاوز 15 بالمئة إلا أنها كانت كافية لإتمام هذه الميزانية من بعد الضرائب وبرز هذا الدور بالخصوص في سنة 2006 أين عرفت البلدية عجز في ميزانيتها تم تغطيته بإستغلال قطعة أرضية تابعة لها وتحويلها لسوق أسبوعية

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسيير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وبغلية

للسيارات، ولم تعتمد على الإعانات الحكومية في تغطية هذا العجز ولم تعرف عجز مالي منذ 2006، عائدات ميزانيتها بدرجة أولى ضرائب ثم بدرجة ثانية مداخيل أملاكها حتى بعد إلغاء هذا السوق لأنه بالمقابل تم رفع سعر كراء المذبح البلدي على وجه الخصوص.

هذا ما سمح لها بتحقيق بعد تنموي سياسي، كونها لها حرية إعداد المشاريع التنموية لأن ميزانيتها لا تقوم على الإعانات الحكومية المشروطة أي أكثر إستقلالية حتى وإن بقيت هذه الإستقلالية نسبية على عكس بلدية بغلية التي تبقى رهينة الإعانات الحكومية نتيجة لتدني مردودية أملاكها التي لا تتجاوز نسبة مساهمتها في ميزانية البلدية 05 بالمئة ضف إلى ذلك التهرب من دفع الضرائب.

- لبلدية ذراع بن خدة خطوات جد هامة في مجال التهيئة المحلية للإقليم، بتوفير مختلف الخدمات الترفيهية على مستوى البلدية على عكس بلدية بغلية التي مازلت متأخرة في هذا المجال فهي لا تملك حتى حديقة عامة واحدة.

- تعتبر التنمية المحلية الاقتصادية في بلدية ذراع بن خدة متوسطة المستوى، بينما في بلدية بغلية لا تزال تعاني من الضعف وعدم القدرة على تحقيق النتائج المرجوة بسبب قلة المشاريع التنموية وقلة المستثمرين الخواص في مجال الصناعة. بينما نسجل العكس في المجال التنمية المحلية الريفية في بلدية بغلية إذ يشغل قطاع الفلاحة يد العاملة معتبرة في هذا المجال، و تزود معظم حاجيات المنطقة بمختلف المنتجات الفلاحية والحيوانية منها مساهمتها في تزويد ملبنة ذراع بن خدة بحليب الأبقار، بينما التنمية المحلية الفلاحية بذراع بن خدة مهمشة وضعيفة جدا لا تغط إلا جزء ضئيل من حاجيات البلدية من المنتجات الفلاحية.

خلاصة الفصل:

يعرف واقع أملاك الجماعات المحلية في البلديتين تباعدا نسبيا لما هو منصوص عليه في مختلف القوانين والنصوص التشريعية خاصة في بلدية بغلية التي تعاني أملاكها وتسييرها من جملة مشاكل حدثت من فعاليتها و دورها التنموي وبالخصوص في توفير موارد مالية للبلدية.

يعرف واقع هذه الأملاك في البلديتين تأثيرات سلبية لإزدواجية تسييرها ما بين قوانين الجماعات المحلية و قانون الأملاك الوطنية من جهة، وإزدواجية في التسيير بسبب تدخل مديرية أملاك الدولة في تسييرها، ما يجسد للتدخل الصريح في صلاحيات البلدية ويبعد البلدية عن اللامركزية الإدارية ما يحد من إستقلالية الجماعات المحلية في تسيير أملاكها المحلية، ما ترتب عنه من مشاكل بالنسبة لهذه الأملاك بالخصوص في بلدية بغلية، إذا هذه الأملاك تعاني من سوء الاستعمال والإستغلال وكذلك الإهمال.

كما كان لقانوني 01-81 و 15-08 أثارا جد سلبية على الأملاك العقارية التابعة للبلدية، لما جردت البلديتين عن طريق هذين القانونين من أملاك عقارية جد مهمة. كل ذلك جعل من الدور التنموي لأملاك الجماعات المحلية محدودا جدا وضعيفا مقارنة مع حجم وإمكانيات الأملاك الكلية إذ أغلبيتها تسيير وتستغل بأسعار رمزية لا تكف حتى لصيانة هذه الأملاك.

ومع ذلك كان لهذه الأملاك في بلدية بغلية بعد تنموي إجتماعي وخدماتي مرفقي لا إقتصادي وسياسي بينما في بلدية ذراع بن خدة جعلت من البعد التنموي الإجتماعي والخدماتي وسيلة لتحقيق البعد التنموي الإقتصادي والسياسي وإن يبقى نسبيا.

الخاتمة:

طغت الأبحاث المتناولة لموضوع أملاك الجماعات المحلية في الجزائر على الدراسات القانونية، وفي علاقتها ودورها بالتنمية المحلية يتمحور بحثنا الأكاديمي بتشريح للواقع مقابل ما نصته التشريعات الجزائرية، وهو الموضوع الذي لم تتناوله بالدقة والتفصيل جُلّ الدراسات والأبحاث في شتى العلوم الاجتماعية.

على ضوء هذه الدراسة والتي تناولت الموضوع من جوانبه المختلفة، متناولة أهم العوامل والمعطيات التي أثرت وتأثرت به، والمرتبطة أساسا باللامركزية الإدارية، والجماعات المحلية، والأملاك الوطنية، والتنمية المحلية بجانبها النظري وواقعها في الجزائر، ومن خلالها توصلنا إلى النتائج التالية:

- تعد الجماعات المحلية هيئات إقليمية أساسية للدولة يتم من خلالها السماح للسكان المحليين تسيير شؤون إقليم التابعين له عن طريق انتخاب السكان لممثليهم.

وعلى قدر الأهمية البالغة لموضوع أملاك الجماعات المحلية على قدر صعوبته وتعقيده نتيجة لتعدد المفاهيم والإتجاهات التي تناولت دراسة مختلف المتغيرات التي لها علاقة بالموضوع والمتمثلة في اللامركزية، الجماعات المحلية، التنمية المحلية وكذلك على اعتبار أن الموضوع في تركيبته جديد لم يسبق تناوله، لذا واجهتنا بعض الصعوبات في تحديد العلاقة والبحث في أثر تلك المتغيرات على الموضوع. وتكمن أهمية الموضوع في الدور القاعدي لأملاك الجماعات المحلية بالنسبة للجماعات المحلية وفي مدى حاجة الجماعات المحلية للامركزية الإدارية والإستقلالية لتسيير وإدارة أملاكها المحلية أحسن تسيير.

- إن الجماعات المحلية تسير وفق نظامين إداريين أساسيين؛ الأول يقوم على المركزية الإدارية والذي من خلاله تسير الجماعات المحلية من قبل الحكومية المركزية، وهذا النظام انحصر في الوقت الحالي ولم يعد يطبق لنتائجه السلبية على الجماعات المحلية، بل كان يطبق قبل أن يتسع مفهوم الدولة وتزداد حاجيات السكان ومتطلباتهم إذ أضحي تنظيمها غير نافعاً.

أما الطريقة الثانية لتنظيم الجماعات المحلية وتسييرها تتمثل في اللامركزية الإدارية الواسعة النطاق في وقتنا الحالي والتي من خلالها تسمح وتمنح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية من قبل الحكومة المركزية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك الرياضية والترفيهية.

- بالاعتماد على اللامركزية الإدارية تمنح للجماعات المحلية الشخصية المعنوية والقانونية، ويترتب عنها منحها الاستقلالية المالية بمفهومها السياسي أو الذمة المالية بالمفهوم القانوني، هذا من جهة، وتمنح لها الاستقلالية الوظيفية والإدارية من جهة ثانية.

إذا للجماعات المحلية مجموعة من الأهداف تسعى لتحقيقها في مختلف المجالات السياسية من خلال تجسيد التعددية السياسية وتحقيق الديمقراطية بمفهومها الواسع بما في ذلك الديمقراطية التشاركية، وبالتالي تحقيق التنمية السياسية على مستوى الإقليم وكذلك على المستوى الوطني.

من بين الأهداف الأخرى للجماعات المحلية تلك المتعلقة بالجانب الإداري من خلال منح الجماعات المحلية سلطة إتخاذ القرارات الإدارية على مستوى إقليمها مثلاً، كذلك الأهداف الاجتماعية عن طريق الإستجابة للمتطلبات السكان المحليين.

منذ الإستقلال الدولة الجزائرية في سنة 1962 تم الإعتراف بالجماعات المحلية كهيئات إقليمية للدولة والمتمثلة في البلدية والتي تعد الخلية الأساسية للدولة والولاية التي تعتبر هيئة محلية تابعة

للجماعات المحلية وفي نفس الوقت هيئة تابعة للحكومة المركزية من خلال كون الوالي ممثلاً للدولة والحكومة المركزية.

منذ الإستقلال كذلك تم السعي على تطبيق اللامركزية الإدارية في تسيير وإدارة الجماعات المحلية، في مختلف الدساتير والقوانين، والمراسيم التنفيذية المتعلقة بالجماعات المحلية، وإن كانت اللامركزية المنصوص عليها مختلفة من فترة إلى أخرى خصوصاً فيما بين الفترتين المتميزتين في النظام السياسي الجزائري والمتمثلتين في الفترة التي تم تبني فيها النظام الاشتراكي، التي عرفت عدة إصلاحات بعد ما تم الإبقاء على نفس التنظيمات المتروكة من قبل المستعمر الفرنسي ثم عرف مجموعة من الإصلاحات تدريجياً بدأت سنة 1967 وعرفت أوجها سنة 1984 بصدور التقسيم الإداري الجديد للدولة؛ أي إنشاء جماعات محلية إقليمية جديدة.

لقد كان الهدف الأساسي من هذه الإصلاحات منح الجماعات المحلية الإستقلالية، وتطبيق مبدأ اللامركزية المنصوص عليه صراحة في الدستور والميثاق الوطني بهدف تقريب الإدارة من المواطن وتقديم أحسن الخدمات .

أما الفترة الثانية والتي كانت مع إعلان التعددية السياسية في البلد بإصدار الدستور الجديد لسنة 1989 واكبته سلسلة إصلاحات في مختلف المجالات، ومنها ما تعلق بالجماعات المحلية ونظام تسييرها، كانت انطلاقة هذه الإصلاحات سنة 1990 بإصدار قانوني البلدية والولاية الجديدين اللذين منحا الشخصية المعنوية والقانونية والاستقلالية المالية والإدارية للجماعات المحلية مع منح كل من البلدية والولاية صلاحيات واسعة فيما يخص تسيير الشؤون المحلية دون السماح للوالي بصفته ممثلاً للدولة في التدخل في تسيير البلدية وإدارتها، بل منحت للمجلس المحلي المنتخب.

عرفت هذه الفترة بأنها أحسن مرحلة تم تطبيق فيها مبدأ أو نظام اللامركزية إدارية في الجزائر، لكن بهدف ترقية دور المجالس المحلية المنتخبة تم إعادة النظر في قانوني البلدية والولاية وإصدار قانونين جديدين في سنتي على التوالي 2011-2012.

وفقا لهذين القانونين تم منح المجالس المحلية حرية المبادرة، وفي التسيير المحلي للإقليم بهدف تمكين الجماعات المحلية من تحقيق مداخيل واسعة، مقابل تقديم خدمات راقية ومنحت لها صلاحيات واسعة في هذا المجال.

لكن وعلى عكس القانونين السابقين للبلدية والولاية وفقا لهذين القانونين، تم فرض قيود وشروط على الجماعات المحلية في تسيير وإدارة الإقليم والتي تعلق بتكريس هيمنة الوالي كمثل للدولة، أو ما تعلق بالرقابة الشديدة أو تقديم الإعانات المصحوبة بشروط وتوجيهات من الحكومة المركزية أو ما تعلق بصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي مقابل المجلس الولائي المنتخب بالنسبة للقانون الولاية، ذلك ما يتعارض مع اللامركزية الإدارية الموجودة في القوانين وعلى الواقع بقيت نسبية ومقيدة بعراقيل وشروط السالفة الذكر.

للدولة والجماعات المحلية مجموعة من الأملاك مثلها مثل بقية الأفراد تعرف بالأملاك الوطنية والتي ظهرت في فرنسا في القرن الثامن عشر، وقد عرفت جدلا واسعا ما بين العلماء والباحثين في تحديد مفهوم محدد لها وتبيان أنواعها، على هذا نحو وجدت ثلاث اتجاهات للتعريف بالأملاك الوطنية وتبيانها الأول؛ عرف بالإتجاه الطبيعي والذي إعتد على طبيعة المال في تعريفه للأملاك الوطنية وتبيان أقسامها ما بين أملاك عامة وأخرى خاصة. والإتجاه الثاني الذي هو التوجه التخصيص وجوهره هو الاعتماد على تخصيص المال للمنفعة العامة، إذا أملاك عامة والمنفعة الخاصة ملكية خاصة. أما الإتجاه الثالث فباعد ما بين الاتجاهين السابقين إذ إعتبر الإدارة مسؤولة حول تبين الأملاك العامة والخاصة وتحديدها.

الخاتمة

عرف قانون الأملاك الوطنية في الجزائر تأخرا في ظهوره إلى غاية 1984، لكن من قبل تم تسيرها وفقا لقوانين خاصة لكل مجال، إن دل هذا على شيء إنما يدل على أهميتها بالنسبة للدولة.

محمل ما يمكن استنتاجه حول هذه النصوص التي نظمت معظم الأملاك الوطنية، أنها لم تميز ما بين الأملاك الوطنية العامة والخاصة، التي لا يمكن التصرف فيها، ولم تحدد تعريف خاص بالأملاك الوطنية بل جاء ذلك لاحقا في القانون المدني لسنة 1975.

بعد اصدار قانون 1984 تم تحديد وتعريف الأملاك الوطنية وتم ربطها بالمجموعة الوطنية التي هي ملك للدولة وتضمنت خمسة أصناف أساسية هي أملاك وطنية عامة، أملاك وطنية إقتصادية، أملاك وطنية مستخدمة، وأملاك وطنية عسكرية وأخرى خارجية، ومن ضمنها هناك أملاك طبيعية وأخرى صناعية وأملاك عقارية ومنقولة.

لقد حمل هذا القانون مجموعة من التناقضات والإختلالات في تحديده للأملاك الوطنية وطريقة إستغلالها إذ أنه ربطها بالمجموعة الوطنية إي ملك للدولة و لا يمكن التصرف فيها .

لذا ومع التحولات التي عرفتها الدولة وجب إعادة النظر فيه، وجاء القانون الجديد للأملاك الوطنية في سنة 1990 المعدل والمتمم في 2008 الساري المفعول إلى يومنا هذا. لقد جاء هذا القانون بتغييرات واضحة في تحديده وتعريفه للأملاك الوطنية، ولم يربطها بالمجموعة الوطنية، بل حدد أملاك وطنية تابعة للدولة وأخرى للولاية وأخرى للبلدية، وكل جهة من هذه الجهات أملاك عامة وخاصة وحدد طرق تسير وإدارة هذه الأملاك.

يعد موضوع التنمية بصفة عامة والتنمية المحلية بصفة خاصة موضوع متشعب بتشعب وتعدد مجالاتها لذا تعددت التعاريف والاتجاهات الخاصة بها، ما أدى إلى تعدد النظريات التي تناولتها، إلا أنها

جمعت مجموعة من الخصائص المشتركة في هذه التعريف تمثلت في اعتمادها على فكرة التغيير في المجتمع .

تعد التنمية المحلية شكل من أشكال التنمية ظهرت في ستينات القرن الماضي، وكان أول ظهور فعلي لها بفرنسا، تعتبر التنمية المحلية الأداة التي يمكن من خلالها تحقيق تعاون فعلي وحقيقي ما بين السكان والحكومات للنهوض بمستويات المجتمعات المحلية في مختلف المجالات، عن طريق مشاركة السكان في تحقيق التنمية على اعتبار أن السكان المحليين أدرى بمتطلباتهم وتوجهاتهم.

يتطلب توفير مجموعة من الشروط لتحقيق التنمية المحلية أهمها؛ ما تعلق بالجانب المالي، أي توفير موارد مالية ذاتية للهيئات المحلية، ومنح الحق في إدارتها، ووضع المخططات والتوجهات التي تأخذها في هذا المجال، وكذلك متطلبات بشرية إذ يعد العنصر البشري المحرك الرئيس للتنمية.

عرفت الجزائر نمطين من أنماط تحقيق التنمية المحلية الأول؛ كان النمط الاشتراكي في تحقيق التنمية المحلية بالاعتماد على القطاع العام وأسلوب التخطيط المركزي، وذلك للاعتماد على الإقتصاد الموجه في تحقيق التنمية، رافقتها المخططات غير الممركزة التي تشرف عليها المديرات الولائية وقد عرفت الجزائر في هذه الفترة ثلاث مخططات رئيسية.

أما التنمية المحلية في نمطها الثاني جاءت بعد إقرار التعددية السياسية والاعتماد على إقتصاد السوق، أين تم فتح المجال للبلديات في المساهمة في تحقيق التنمية المحلية، إلا أنها بقيت محصورة بالإدارة المركزية نتيجة لضعف الموارد المالية للبلديات وأغلب هذه البلديات عاجزة ماليا تعتمد على الإعانات الحكومية، وبقي دور البلدية في التنمية المحلية محصورا في مجال تنفيذها فقط، وليس إعدادها وتمويلها.

منحت للجماعات المحلية أملاك وطنية منذ الإستقلال، جاء ذلك في نصوص تشريعية مختلفة من قبل صدور قانون الأملاك الوطنية، إلا أن كل من دستور 1963 و1976 لم يمنح أهمية لهذه الأملاك بالرغم من إقراره على مبدأ اللامركزية الإدارية، ويصدر قانون 1984 منحت لها أملاك عامة واقتصادية ومستخدمة، إلا أنها ربطت بالمجموعة الوطنية والتي تعود للدولة أي أملاك شكلية فقط.

أما في ظل القانون الجديد للأملاك الوطنية منحت لها أملاك عامة وخاصة منها أملاك عقارية وأخرى منقولة.

تعد الأملاك الوطنية التابعة للجماعات المحلية مصدرا مهما لها في جلب الموارد المالية اللازمة لتغطية حاجيات الجماعات المحلية، وتحقيق التنمية المحلية وفقا للمبدأ اللامركزية الذي يعتمد على إستقلالية المالية للجماعات المحلية، حسب القوانين تم منحها الإستقلالية في تسيير املاكها وإدارتها من قبل المجالس الشعبية الولائية والبلدية، لكن في الحقيقة تم حصر و تقيد هذه الصلاحيات بمنح صلاحيات واسعة للوالي على إعتبار أنه ممثلا للدولة في تسيير وإدارة الأملاك التابعة للجماعات المحلية، وبالخصوص بعد صدور قانوني البلدية والولاية الجديدين.

إن أملاك الجماعات المحلية تسيير وفق نظام مزدوج مابين نظام أملاك الوطنية وقوانين الجماعات المحلية، وهذا له تأثيراته السلبية على تسييرها بتداخل في الصلاحيات وترك تحديد الإختصاصات وآليات تسيير الأملاك، وفقا للتنظيمات المعمول بها. وكذلك لم تحدد بصفة جيدة في قوانين الجماعات المحلية خصوصا ما تعلق بالولاية، بل حددت في مرسوم تنفيذي آخر وخاص بتسيير الأملاك الوطنية مما نتج عنه انعكاسات في تداخل ما بين مختلف الهيئات في تسييرها.

الخاتمة

-ضعف الدور التنموي لأملاك الجماعات المحلية بالنظر إلى النسبة الضئيلة جدا التي تساهم بها مداخيلها من هذه الأملاك في إعداد ميزانية الولاية، إذ لا تتعد 10 بالمئة بالنظر للأهمية البالغة التي تكتسبها بالنسبة للجماعات المحلية، بإعتباره المورد المالي الثاني للجماعات المحلية من بين مواردها الذاتية. منها تعد هذه الأملاك مصدرا حقيقيا لتمويل التنمية المحلية في حال تم إستغلالها بطريقة جيدة بفضلها يتم تحقيق الإستقلالية للجماعات المحلية من مختلف النواحي مالية، إدارية، ووظيفية.

نالت من أملاك الجماعات المحلية مجموعة من المشاكل أثرت على دورها ومردوديتها بالنسبة للجماعات المحلية والتنمية المحلية بصفة خاصة، تمثلت أساسا فيما يلي:

-سوء التنظيم والتسيير وسوء الإستغلال الامثل لهذه الأملاك، مما أدى إلى حرمانها من مداخيل هامة فمنها ما تم بيعها بعد قانون 1981 ومنها ما هي مستغلة بطريقة فوضوية وستجرد البلديات من سبة كبيرة لهذه الأملاك وفقا لقانون 08-15 الذي أقر بتسوية العقارات المنجزة بطريقة فوضوية على أراضي تابعة للبلديات حيث إذا كانت منجزة قبل 2008 منح لهم حق الملكية أما بعدها فتتزع منهم، ومنها ما هي مهملة مع غياب الصيانة الدورية لها وجعلها رهينة للصراعات أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

-عجز أملاك الجماعات المحلية في تمويل المشاريع التنموية نتيجة للإختلالات التي تعاني منها الميزانية المحلية التي هي في الأساس رهينة للإعانات الحكومية، مما يجعل منها تعاني من التبعية للحكومة ويحد إستقلالها المالي كون هذه الإعانات مشروطة.

- تأثيرات وضعية الإقتصاد الوطني على تسيير وإستغلال أملاك الجماعات المحلية نتيجة حتمية لاعتمادها على إعانات الحكومية، مما يجعل منها ومن التنمية المحلية متوقفة على وضعية الإقتصاد الوطني في حال الرفاهية تزداد الإعانات وتزداد معها التبعية والإتكال، بالتالي تزايد إهمال الجماعات

المحلية لأملاكها وقتل روح المبادرة في إستغلالها. ما له سلبيات أخرى على الجماعات المحلية بصفة عامة وأملاكها بصفة خاصة، منها توجيه القرار المحلي بتخصيص هذه الإعانات جعل التنمية المحلية مخططة بمخططات مركزية وأكثرها خطورة شدة الرقابة على النشاط التنموي وعلى التسيير وإدارة أملاكها.

- التلاعبات والتجاوزات في إستغلال أملاك الجماعات المحلية نتيجة للثغرات الموجودة في طريقة إستعمال وإستغلال هذه الأملاك، مما جعل منها فضاء للإحتيال والتلاعب بالمستحقات المالية العائدة من إستغلالها للجماعات المحلية، كذلك نتيجة للتنازع الدائم ما بين مصالح الجماعات المحلية ومصالح أملاك الدولة في تسييرها.

- سوء التقسيم الإداري وبالخصوص التقسيم الإداري لسنة 1984 الذي خلق بلديات دون موارد مالية عاجزة نتيجة لضعف موارد.

- ضعف التأطير البشري على مستوى الجماعات المحلية، حيث كانت معانات الجماعات المحلية دائمة في عدم توفرها على العنصر البشري الكفاء في تسييرها الذي يسمح بإستغلال أملاكها بأفضل طريقة.

- هيمنة الوالي في تسيير وإدارة أملاك الجماعات المحلية بحكم الصلاحيات الواسعة على حساب المجالس المحلية البلدية والولائية المنتخبة، تجسد هيمنته وتقيده في تسيير أملاك الجماعات المحلية بصفته ممثل للدولة، ما يتعارض مع مبادئ اللامركزية الإدارية المنصوص عليها في مختلف النصوص التشريعية.

تجدد بنا الإشارة أنه في كل سنة يعقد إجتماع ما بين وزير الداخلية والولاة في الجزائر، لأجل تثمين وتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، وفي كل مرة تكون توصيات وتشديدات على حسن إستغلال الأملاك المحلية للجماعات المحلية وتكريسها لخدمة التنمية المحلية، إلا أن هذه التوصيات

والإقتراحات تتناقض مع الواقع بحكم عائداتها جد ضئيلة بالنسبة لمتطلبات التنمية المحلية للأسباب والعوامل السابقة الذكر، لذا وجب إعادة النظر في قانون البلدية على وجه الخصوص وهذا ما هو في صدد التفكير فيه حالياً.

على هذا الأساس خلصنا من خلال هذه الدراسة التي تمحورت حول البحث في مدى إستقلالية الجماعات المحلية في تسير أملاكها عن طريق الخوض في النصوص القانونية المنظمة لها وما يقابلها في الواقع و دورها في تحقيق التنمية المحلية وهذا بالأخص على اعتبارت مسبقاً للنظام تسير الجماعات المحلية ككل ألا وهو اللامركزية إدارية وما يترتب عنها من إستقلالية مالية وإدارية ووظيفية للجماعات المحلية، فكانت نتيجة لبحثنا في هذا المجال بالرغم من أن جل النصوص القانونية أقرت صراحة على مبدأ اللامركزية الإدارية وإستقلالية الجماعات المحلية، بما فيها تلك الإستقلالية في تسير وإدارة أملاكها. إلا أنها في الحقيقة تبقى نسبية ومقيدة من قبل الحكومة المركزية سواء من خلال توزيع الصلاحيات، وذلك التداخل ما بين مصالح الجماعات المحلية ومصالح أملاك الدولة في تسيرها، أو فيما تعلق بإزدواجية نظام تسيرها، إذ أنها تسير بنظامين قانونيين إن لم نقل ثلاثة، ما جاء في قانون الأملاك الوطنية، وقوانين الجماعات المحلية، وقانون تسير وإدارة وإستغلال أملاك الجماعات المحلية، ما جعلها تسير بطريقة مركزية أكثر منها لامركزية، وحصر صلاحيات الجماعات المحلية في تسير أملاكها في مجال التنفيذ فقط وليس الإعداد والتخطيط.

ما أثر عليها سلبا جعلها أقل مردودية وفي أغلب الحالات تعاني من الإهمال وتتخبط في مجموعة من المشاكل أثرت على دورها في تحقيق التنمية المحلية وجعلت من هذا الدور شبه منعدم بالرغم من كونها المورد المالي الثاني للجماعات المحلية، كانت قد تكون كفيلاً بالنهوض بالتنمية المحلية وجلب

الموارد المالية للجماعات المحلية، وبالتالي القضاء على الإعانات الحكومية والتخلص من التبعية للحكومة المركزية وما ينتج عنها خصوصا فيما تعلق بالرقابة.

بحسب طبيعة الموضوع إستدعى قيامنا دراسة ميدانية للوقوف على الواقع الفعلي لهذه الأملاك وللإجابة الكاملة على الإشكالية المطروحة، كانت هذه الدراسة في بلديتين تابعتين لولايتين هما بلدية ذراع بن خدة التابعة لولاية تيزي وزو وبلدية بغلية التابعة لولاية بومرداس، جاءت هذه الدراسة وفقا للمنهج المقارن أي دراسة مقارنة، ومن خلالها تبين لنا ما يلي:

إن هاتين البلديتين ذات طبيعة مختلف لكل بلدية، بلدية ذراع بن خدة ذات طبيعة صناعية تمتلك مجموعة من الأملاك المختلفة خصوصا في مجال العقارات المبنية، أما بلدية بغلية فهي ذات طبيعة فلاحية تمتلك أملاك وطنية متنوعة خصوصا في المجال الزراعة، إذ يوجد بها مجموعة معتبرة من العقارات على شكل الأراضي ومنها الأراضي الزراعية بالإضافة إلى ثروة غابية معتبرة.

كل من بلدية ذراع بن خدة وبغلية تعرف تدخل للسلطات المركزية والهيئات الممثلة لها على مستوى أقاليم الجماعات المحلية، ما جعل إستقلاليتها في تسير أملاكها نسبية بالخصوص في الجانب المالي وكذلك الإداري، ومن بين المتدخلين في هذه الصلاحيات نذكر الوالي بإعتباره ممثلا للدولة، ومديرية أملاك الدولة، والدائرة، والمصالح العمومية للهيئات المركزية على مستوى الولاية.

إن تسير أملاك البلديتين يعرف ازدواجية في قوانين إدارة وتسير هذه الأملاك، ما بين قوانين الجماعات المحلية، قانون الأملاك الوطنية، وكذلك المرسوم التنفيذي الخاص بتسيير أملاك الدولة العامة والخاصة، يعود على البلديتين بآثار سلبية يؤدي إلى عرقلة سيرها، وفي كثير من الحالات يترتب عنه تداخل في الصلاحيات الموكلة للبلدية في مجال تسيرها وإدارتها فيما بين مصالح مجالس الشعبية البلدية والولائية ومصالح الهيئات المركزية على مستوى الإقليم.

إن أغلب هذه الأملاك تعاني من واقع متدني مخالف لما هو موجود في القانون بسبب المشاكل التي تعرفها من سوء الإستغلال والاهمال وتعدي المواطنين عليها دون ردهم من قبل البلدية، بالخصوص في بلدية بغلية التي تعتبر أملاكها أكثر تضررا وأكثر تدخل من قبل ممثلي الحكومة المركزية نتيجة للتأثير السلبي والكبير للعشيرة السوداء على البلدية بصفة عامة وأملاكها بصفة خاصة، على عكس أملاك بلدية ذراع بن خدة التي وضعيتها أحسن بكثير من بلدية بغلية وتفرض الصرامة على المستفيدين من هذه الأملاك إذ أغلبهم يدفعون مستحقاتهم المالية للبلدية في أجالها المحددة.

تعتبر التنمية المحلية الهدف الأساسي لكل من البلديتين، إلا أنها تعرف تنمية محلية بطيئة، بسبب الدور الضعيف لهذه الأملاك في تمويل التنمية المحلية في البلديتين بصفة عامة، ما جعلها تعتمد على الإعانات الحكومية خاصة بلدية بغلية مما يحد من إستقلاليتها ويكرس لتبعيتها للحكومة المركزية.

لذا وبصفة عامة توجب إعادة النظر في هذه الأملاك وبالخصوص في نظام تسييرها وإدارتها، من خلال إعادة النظر في مختلف القوانين المنظمة للأملاك الوطنية بصفة عامة أملاك الجماعات المحلية بصفة خاصة، والعمل على توحيد هذه القوانين في قانون واحد يكون جامع و محدد لها بالطريقة التي تجعلها أكثر فعالية، ولا ينبغ الوقوف فقط عند الإصلاح القانوني لهذه الأملاك، بل في الجانب العملي كذلك.

ولتطوير وتفعيل الأملاك المحلية للبلديتين وجب الأخذ بتدابير جديدة على المستوى الوطني وعلى مستوى البلديات كذلك، ومن أهم هذه الإجراءات والتي هي عبارة عن مقترحات من قبلنا نذكرها كالآتي:

- إعادة النظر في المنظومة القانونية المنظمة للأملاك الوطنية بصفة عامة وأملاك الجماعات المحلية بصفة خاصة، لأجل توحيدها والحد من تدخل السلطات المركزية والهيئات الممثلة لها في تسيير الجماعات المحلية لأملكها، والتحديد الصريح لكل جهة في الصلاحيات المخولة لها في هذا المجال لمنع تداخل في الصلاحيات الموجود في القانون الحالي.

- الحد أو إلغاء رمزية أسعار استغلال أملاك الجماعات المحلية ووضع سعر يتناسب مع القيمة الحقيقية للعقار المستعمل بما يتناسب مع الأسعار السوق الحالية ومكان العقار ومساحته.

- تفعيل دور الرقابة المالية لاستغلال أملاك الجماعات المحلية، والتقليل من الرقابة القبلية والبعدية، وكذلك التقليل من الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بصفة عامة.

- تحفيز الجماعات المحلية والسماح لها بإقامة مشاريع خاصة مشتركة مع الخواص بهدف تحقيق التنمية المحلية الفعلية للأقاليم المحلية.

- إنشاء مكاتب متخصصة على مستوى البلديات وتكون مكاتب مشتركة ما بين إدارات المصالح التالية: البلدية، الولاية، إدارة أملاك الدولة، الضرائب، في حال يكون هناك تجاوزات في إستغلال هذه الأملاك تكون هناك السرعة و الفعالية اللازمة في التدخل وكل جهة تكون على دراية بالأمر حتى لا يكون هناك تهرب من المسؤوليات.

الملحق رقم 01

قانون رقم 90 - 30 مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية.

المادة الأولى: يحدد هذا القانون مكونات الأملاك الوطنية وكذا القواعد بتكوينها وتسييرها ومراقبة استعمالها.

المادة 2: عملا بالمادتين 17 و 18 من الدستور تشتمل الأملاك الوطنية على مجموعة الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة. وتتكون هذه الأملاك الوطنية من:

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية.

المادة 3: عملا بالمادة 12 من هذا القانون تمثل الأملاك الوطنية العمومية الأملاك المنصوص عليها في المادة الثانية السابقة التي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها.

أما الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة امتلاك ومالية فتمثل الأملاك الوطنية الخاصة.

المادة 4: الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز.

تخضع إدارة الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة والتصرف فيها لهذا القانون ولأحكام النصوص التشريعية المعمول بها.

المادة 5: تسيير و تستغل وتستصلح المؤسسات والمصالح والهيئات والمنشآت أو مقاولات الدولة والجماعات العمومية الأخرى الأملاك الوطنية وتواجها التي تساعد بحكم طبيعتها وغرضها أو استعمالها على تحقيق الأهداف المسطرة لها.

و لهذا الغرض يتعين عليها أن تسهر على حمايتها والمحافظة عليها.

المادة 6: يتعين على مستعملي الأملاك الوطنية والمستفيدين منها وحائزيها بأية صفة كانت أن يسيروا وفق القوانين والتنظيمات الجارية بها العمل، الأملاك و وسائل الإنتاج أو الخدمة الموضوعة تحت تصرفهم سواء اقتنوها بأنفسهم أو حققوها في إطار مهامهم والأهداف المسطرة لهم،

المادة 7: يتحمل مستعملو الأملاك الوطنية، في إطار التشريع الجاري به العمل مسؤولية الأضرار المترتبة عن استعمال الأملاك والثروات واستغلالها وحراستها سواء أسندت إليهم في شكل تنازل كامل أو من أجل الانتفاع أو كانت في حوزتهم.

المادة 8: يتمثل الجرد العام للأملاك الوطنية في تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية.

يتعين إعداد جرد عام للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، هدفه ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفقا للأهداف المسطرة لها.

ويبين هذا الجرد حركات هذه الأملاك ويقوم العناصر المكونة لها.

المادة 9: يتولى الوزراء المعنيون والولاة ورؤساء المجالس البلدية والسلطات المسيرة الأخرى تمثل الدولة والجماعات الإقليمية في عقود التسيير المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا للصلاحيات التي تخولها إياهم القوانين والتنظيمات.

المادة 10: يتولى الوزير المكلف بالمالية والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل الدولة والجماعات الإقليمية في الدعاوى القضائية المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا للقانون.

المادة 11: تتولى أجهزة الرقابة المنصوص عليها في القانون، كل حسب اختصاصه رقابة تسيير الأملاك الوطنية والمحافظة عليها.

الجزء الأول: تكوين الأملاك الوطنية

الباب الأول: قوام الأملاك الوطنية

الفصل الأول: تعريفها وتكوينها

القسم الأول: الأملاك الوطنية العمومية

المادة 12: تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة ولما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أن تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص بهذا المرفق وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور.

لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية العمومية موضوع تملك خاص أو موضوع حقوق تمليلية.

المادة 13: يخضع توزيع الأملاك الوطنية العمومية التابعة للدولة والأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية والأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية، وكذا تسييرها من قبل مختلف الجماعات العمومية لمبادئ وقواعد وضعها وتخصيصها وتصنيفها طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

المادة 14: تتكون الأملاك الوطنية العمومية في مفهوم هذا القانون من الأملاك العمومية الطبيعية و الأملاك العمومية الاصطناعية.

المادة 15: تشمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية خصوصاً على ما يأتي:

- شواطئ البحر.
- قعر البحر الإقليمي وباطنه.
- المياه البحرية الداخلية.
- طرح البحر ومحاسره.
- مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة، وكذلك الجزر التي تتكون داخل رقابة المجاري والبحيرات والمساحات المائية الأخرى أو المجالات الموجودة ضمن حدودها كما يعرفها القانون المتضمن قانون المياه.
- المجال الجوي الإقليمي.

- الثروات والموارد الطبيعية السطحية الجوفية المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها، والمحروقات السائلة منها والغازية والثروات المعدنية، الطاقوية والحديدية والمعادن الأخرى أو المنتوجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية، وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل المجالات البرية والبحرية من التراب الوطني في سطحه أو في جوفه و/أو الجرف القاري والمناطق البحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية أو لسلطتها القضائية.

المادة 16: تشمل الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية خصوصاً على ما يأتي:

- الأراضي المعزولة اصطناعياً عن تأثير الأمواج
- السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها
- الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها لحركة المرور البحرية

الملاحق

- المواني الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية.
- الطرق العادية والسريعة وتوابعها.
- المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية.
- الآثار العمومية والمتاحف والأماكن الأثرية
- الحدائق المهيأة
- البساتين العمومية
- الأعمال الفنية ومجموعات التحف المصنفة
- المنشآت الأساسية الثقافية والرياضية
- المحفوظات الوطنية
- حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية الآيلة إلى الأملاك الوطنية العمومية
- المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية وكذلك العمارات الإدارية المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام.
- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برا و بحرا و جوا.

القسم الثاني: الأملاك الوطنية الخاصة

المادة 17: تشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية على:

- العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها.
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون.
- الأملاك و الحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى الدولة و الولاية و البلدية و إلى مصالحها و مؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري.
- الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها.
- الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة و الولاية و البلدية و التي استولى عليها أو شغلت دون حق و من غير سند و استردتها بطرق قانونية.

المادة 18: تشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة خصوصا على ما يأتي:

- جميع البنيات و الأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي ملكتها الدولة و خصصتها لمرافق عمومية و هيآت إدارية سواء أكانت تتمتع بالاستقلال المالي أم لم تكن كذلك
- جميع البنيات و الأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي اقتنتها الدولة أو آلت إليها و إلى مصالحها أو هيئاتها الإدارية أو امتلكتها أو أنجزتها و بقيت ملكا لها.
- العقارات ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري و كذلك المحلات التجارية التي بقيت ملكا للدولة.
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي بقيت ملكا للدولة.
- الأملاك المخصصة لوزارة الدفاع الوطني التي تمثل وسائل الدعم.
- الأمتعة المنقولة و العتاد الذي تستعمله مؤسسات الدولة و إدارتها و مصالحها و المنشآت العمومية ذات الطابع الإداري فيها.
- الأملاك المخصصة أو التي تستعملها بعثات الدبلوماسية و مكاتب القنصليات المعتمدة في الخارج
- الأملاك التي تعود إلى الدولة عن طريق الهبات و الوصايا و التركات التي لا وارث لها و الأملاك الشاغرة و الأملاك التي لا مالك لها و حطام السفن و الكنوز.

الملاحق

- الأملاك المحجوزة أو المصادرة التي اكتسبتها الخزينة نهائيا.
- الحقوق و القيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة و تمثل مقابل قيمة الحصص أو التزويدات التي تقدمها للمؤسسات العمومية و كذلك الحقوق و القيم المنقولة المذكورة في المادة 49 أدناه
- الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية والأراضي الرعوية التي تملكها الدولة.
- السندات و القيم المنقولة التي تمثل مقابل قيمة الأملاك و الحقوق المختلفة الأنواع التي تقدمها الدولة بغية المساهمة في تكوين الشركات المختلطة الاقتصاد وفق للقانون

المادة 19: تشتمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية خصوصا على ما يأتي:

- جميع البنايات و الأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية و التي تملكها الولاية و تخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية.
- المحلات ذات الاستعمال السكني و توابعها الباقية ضمن أملاك الولاية الخاصة التابعة للولاية أو التي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة.
- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها أو أنجزتها الولاية.
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها الولاية.
- الأمتعة المنقولة و العتاد الذي تفتنيه الولاية بأموالها الخاصة.
- الهبات و الوصايا التي تقدم للولاية و تقبلها حسب الأشكال و الشروط التي ينص عليها القانون.
- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو البلدية التي تنتازل عنها كل منهما للولاية أو تؤول إليها أيلولة الملكية التامة.
- الأملاك التي ألغى تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية أو العائدة إليها.
- الحقوق و القيم المنقولة المكتسبة أو التي حققتها الولاية و التي تمثل مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية أو دعمها المالي.

المادة 20: تشتمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية خصوصا على ما يأتي:

- جميع البنايات و الأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها البلدية و تخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية.
- المحلات ذات الاستعمال السكني و توابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة
- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها البلدية.
- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة.
- العقارات و المحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية كما عرفها القانون.
- المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرفها القانون و نقلت ملكيتها إلى البلدية.
- الأملاك التي ألغى تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية و العائدة إليها.
- الهبات و الوصايا التي تقدم للبلدية و تقبلها حسب الأشكال و الشروط التي ينص عليها القانون.
- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تنتازل عنها كل منها للبلدية أو آلت إليها أيلولة الملكية التامة.
- الأملاك المنقولة و العتاد الذي اقتنته البلدية أو أنجزته بأموالها الخاصة.
- الحقوق و القيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو حققتها و التي تمثل قيم مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية و دعمها المالي.

الفصل الثاني:الجرد والرقابة

القسم الأول:الجرد

المادة 21 : عملا بالمادة 8 أعلاه يعد جرد عام للأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية اعتمادا علا

جرد الأملاك التي تملكها الدولة والجماعات الإقليمية.

الملاحق

ويحدد التنظيم شكل إدراج هذه الجرود في الجرد العام والتكفل بها وشروطها وكيفياتها.

المادة 22: يحدد التنظيم شكل جميع سجلات جرد الأملاك المنقولة دوريا وقوامها وكيفيات مسكنها.

المادة 23: بتعين علا المصالح المستفيدة من بعض الأملاك الوطنية أو المالكة لها أن تسيرها وفق

الأهداف والبرامج والمهام المسطرة لها وأن تقوم بتسجيلها وترقيمها طبقا للأحكام التشريعية.

القسم الثاني: الرقابة

المادة 24: تتولى أجهزة الرقابة الداخلية التي تعمل بمقتضى الصلاحيات التي يخولها أيها القانون

والسلطة الوصية معا رقابة الاستعمال الحسن للأملاك الوطنية وفقا لطبيعتها وغرض تخصيصها

وتعمل المؤسسات المكلفة بالرقابة الخارجية حسب تخصص كل منها وفق الصلاحيات التي يخولها أيها التشريع

المادة 25: تبين المحسبات والفهارس والجداول وسجلات الترقيم (سجلات القوائم) وسجلات الجرد

التسجيل الأمين لحركات الأملاك الوطنية وينبغي أن يعكس هذا التدوين بكيفية دقيقة وصحيحة أوضاع

الأملاك ومحتواها الحقيقي وملكيته أو تخصيصها قصد تفادي الملاحظات الإدارية والقضائية والعقوبات

المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها

الباب الثاني: تكوين الملاك الوطنية

الفصل الأول: أحكام مشتركة

المادة 26: تقام الأملاك الوطنية بالوسائل القانونية أو بفعل الطبيعة.

وتتمثل الوسائل القانونية في تلك الوسيلة القانونية أو التعاقدية التي تضم بمقتضاها أحد الملاك إلى الأملاك الوطنية حسب الشروط المنصوص عليها في هذا الباب.

ويتم اقتناء الأملاك التي يجب أن تدرج في الملاك الوطنية بعقد قانوني طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما حسب التقسيم الآتي:

- طرق الاقتناء التي تخضع للقانون العام: العقد والتبرع والتبادل والتقدم والحيارة.
- طريقان استثنائيان يخضعان للقانون العام: نزع الملكية وحق الشفعة

الفصل الثاني: تكوين الأملاك الوطنية العمومية

المادة 27: يمكن أن يتفرع تكوين الأملاك الوطنية العمومية عن إجراءين متميزين مع مراعاة أحكام المواد من 35 إلى 37 أدناه والإجراءان هما: إما تعيين الحدود - وإما التصنيف

وحتى يكون تعيين الحدود والتصنيف مقبولين يجب أن يسبقهما الاقتناء باعتباره فعلا أو حدثا معينا بترتيب عليه التملك القبلي للملك الذي يجب أن يدرج في الأملاك الوطنية العمومية

المادة 28: تختلف عملية الإدراج في الملاك العمومية حسب طبيعة الملك الوطني العمومي المعني كما يأتي

- يثبت الإدراج في الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية بالعملية الإدارية لتعيين الحدود.
- يكون الإدراج في الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية على أساس الاصطفاة بنسبة لطرق الموصلات وعلى أساس التصنيف حسب موضوع العملية المقصودة بالنسبة للأملاك الأخرى

الملاحق

المادة 29: تعين الحدود هو معاينة السلطة المختصة للحدود الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية

وتبين هذه العملية بالنسبة لشواطئ البحر من جهة الأرض وبالنسبة لضفاف الأنهار / حين تبلغ الأمواج أو المياه المتدفقة أعلى مستواها حدود المساحات التي يغطيها المد و الجزر أو مجاري المياه أو البحيرات.

ولهذه العملية طابع تصريحي.

ولا تتم إلا بمراعاة حقوق الغير بعد استشارته لزوماً لدي القيام بإجراء المعاينة

ويبلغ عقد التعيين الحدود للمجاورين وينشر طبقاً للتشريع المعمول به

المادة 30: هدف الاصطفاف هو إثبات تعين الحدود الفاصلة بين الطرق العمومية والملكيات المجاورة.

الفصل الثالث: أحكام تتعلق بالرقابة:

المادة 131: طبقاً للأحكام الواردة في المواد من 152 إلى 160 من الدستور تمار المؤسسات الوطنية و هيئات التصفية الإدارية و أسلاك الموظفين، و مؤسسات المراقبة، كل فيما يخص رقابة استعمال الأملاك التابعة للأملاك الوطنية وفقاً للقوانين و التنظيمات التي تحدد اختصاصاتهم.

المادة 132: تخضع رقابة الميزانية و التصفية الإدارية للحسابات المتعلقة بعائدات الأملاك للقواعد و الإجراءات القانونية المعمول بها في مجال المالية العمومية.

المادة 133: لا يجوز أن تخالف الأحكام القانونية المعمول بها و المتعلقة بالتسيير الظاهر و التسيير المستتر المطبقة على أملاك التابعة للأملاك الوطنية.

المادة 134: تتمتع الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية في إطار اختصاصاتها بحق الرقابة الدائمة على استعمال الأملاك الداخلية في الأملاك الوطنية الخاصة و الأملاك الوطنية العمومية التابعة للدولة المخصصة أو غير المخصصة.

وتطبق هذه الأحكام أيضاً على رقابة الظروف التي تتم فيها استعمال المحلات التي تشغلها المصالح العمومية التابعة للدولة بأية صفة كانت.

المادة 135: تسهر الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية على مركزه عمليات الجرد و إنجازها، ز تتابع سيرها و ضبطها باستمرار و تراجعها دورياً، و تتولى بهذه الصفة مركزه المعطيات المذكورة في المادتين 21 و 23 أعلاه واستغلالها.

1- المراجع باللغة العربية:

أولا الكتب

- 01- البطريق محمد كامل، منهج خدمة المجتمع (نشأته وتطوره وأساليبه وخطواته ومبادئه ومنظماته)، مصر: مكتبة القاهرة الحديثة (د،س،ن).
- 02- الدليمي نوفل علي عبد الله صفى، الحماية الجزائرية للمال العام، الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، 2005.
- 03 - المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية: أسس و تطبيقات، عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2005.
- 04- المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية، ط1، الأردن: دار وائل لنشر والتوزيع، 2010.
- 05 - العبادي محمد وليد، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.
- 06- العبيد فهد، التنمية التكنولوجية مفهومها ومتطلباتها، الطبعة الأولى، مصر: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1989.
- 07- العزوي محمد سليم، نظرات حول الديمقراطية، ط1، عمان: دار وائل لنشر والتوزيع، 2000.
- 08- العوالمه نائل، إدارة التنمية وتطبيقاتها، عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2000.
- 09- السماطولي نبيل، علم إجتماع التنمية، دراسة في اجتماعيات العالم الثالث، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1996.
- 10- الفرحان أمل وعودة المعاني أيمن، إدارة المؤسسات العامة، عمان: الجامعة الأردنية، 2001.
- 11 - الشنطاوي علي، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل لنشر والتوزيع، 2007.

- 12- الشيخ رياض،المالية العامة دراسة الإقتصاد العام،القاهرة: مطبعة الجوي، 1989.
- 13- الشيخلي عبد الرزاق،الإدارة المحلية،عمان:دار المسيرة للنشر والتوزيع ،2001.
- 14- باران بول، لاكوست وايف،الإقتصاد السياسي لتخلف وأسباب التخلف الأساسية،الطبعة الثانية،بيروت: دار الطليعة،1978.
- 15- بدر الدين إكرام،دراسات في نظم الحكم . الديمقراطية في الدول النامية،القاهرة: دار الثقافة العربية،1991.
- 16- بهلول بلقاسم محمد حسن،سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر،الجزء الأول،الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،1999.
- 17- بعلي محمد الصغير،تنظيم القطاع العام في الجزائر(استقلال المؤسسات)،الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،1992.
- 18- بعلي محمد الصغير،القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري،عنابة: دار العلوم لنشر والتوزيع،2002.
- 19- جوهري عبد الهادي،أحمد رأفت عبد الجواد،عبد منعم بدر،دراسات في التنمية الاجتماعية(مدخل إسلامي)،(ب ب ن): المكتب الجامعي الحديث الإزراطية،(ب س ن).
- 20- زايد مصطفى،التنمية الإجتماعية ونظام التعليم الرسمي في الجزائر،(1962 - 1980)،الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،1986.
- 21- طلعت محمود منال،الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي،مصر: المكتب الجامعي الحديث،2003.
- 22- يحيوي أعمر، نظرية المال العام،الجزائر: دار هومة،2002.
- 23- كنعان نواف،القانون الإداري الكتاب الأول،ط1،الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع،2006.

- 24- لباد ناصر، القانون الإداري التنظيم الإداري، ج1، ط3، الجزائر: مطبعة قالمة، 2007.
- 25- لعويصات جمال الدين، مبادئ الإدارة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003.
- 26- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- 27- محمد فاروق عبد المجيد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة في ظل الأموال الوطنية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- 28- ممدوح خالد، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009.
- 29- عبد الوهاب سمير، المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: دراسة لبرنامج الشروق، في سلوى الشعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة و المجتمع، القاهرة: مركز الدراسات ولستشارات الإدارة العامة، 2007.
- 30- عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 31- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001.
- 32- عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1981.
- 33- علام سعد طه، التخطيط مع السوق، دمشق: دار الفرقد لطباعة والنشر والتوزيع، 2005.
- 34- فهمي أبو زيد مصطفى، القانون الإداري، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1990.
- 35- فتح الباب ربيع أنور، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، القاهرة: دار النهضة العربية، 1993.
- 36- صابر محي الدين، التغير الحضاري وتنمية المجتمع، (ب ب ن): سرس الليان، 1962.
- 37- صايغي عبد العزيز، التشريع العقاري، الجزائر: منشورات نوميديا، 2011.

- 38- رشيد أحمد، التنمية المحلية، بيروت: دار النهضة العربية، 1986.
- 39- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 40- شفيق محمد، التنمية الإجتماعية دراسات في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1993.
- 41- خليل موسى، الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط1، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، (ب،س،ن).

ثانيا: القوانين والمراسيم

1- الدساتير:

- 01- دستور 1976، المؤرخ في 1976/11/22، الجريدة الرسمية، عدد: 94، بتاريخ 1976/11/24.
- 02- دستور 1989، المؤرخ في فيفري 1989، الموافق عليه في استفتاء 1989/02/23، الجريدة الرسمية، العدد: 09، تاريخ 1989/03/01.

2- الأوامر:

- 01- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 71-73 المتضمن للثورة الزراعية، المؤرخ في 1971/11/08، الجريدة الرسمية: العدد 97، تاريخ 1971/11/30.
- 02- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 1974/02/20، المتضمن تكوين الإحتياطات العقارية للبلديات، الجريدة الرسمية: العدد 19، تاريخ 1974/03/05.
- 03- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم، 75-58، المؤرخ في 1975/09/25 المتعلق بالقانون المدني، المعدل والمتمم.

3- القوانين:

- 01 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،قانون البلدية 1967،الجريدة الرسمية: العدد 06،تاريخ18/01/1967.
- 02 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07/02/1981،المتضمن التنازل عن الأملاك الخاصة للبلدية،الجريدة الرسمية: العدد 06، تاريخ 10/02/1981.
- 03 -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،القانون رقم 84-09 ،المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، المؤرخ في 04 فيفيري 1984،الجريدة الرسمية، العدد06، 1984.
- 04 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30/06/1984،متعلق بالأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية،العدد: 27،تاريخ 03/07/1984.
- 05 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،القانون رقم 90-08،المتعلق بقانون البلدية المؤرخ في 07 أفريل 1990.
- 06 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09،المتعلق بالولاية، المؤرخ في 17 أفريل 1990.
- 07 -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 المعدل والمتمم بقانون رقم 08-84 المؤرخ في 20/07/2008، المتعلق بالأملاك الوطنية،جريدة الرسمية،العدد:44، تاريخ 20/07/2008.

- 08-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،القانون رقم 08/ 15 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة
البنائيات وإتمام انجازها، الصادر بتاريخ 20 جويلية 2008، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة بتاريخ
03 أوت 2008.
- 09-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق
بالبلدية، الجريدة الرسمية،العدد: 37، المؤرخ في 03/07/2011.
- 4-المراسيم الرئاسية والتنفيذية:**
- 01- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المؤرخ
في 21-03-2012.
- 02- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 62-20، المؤرخ في
02/08/1962، المتعلق بحماية و تسير الأملاك الشاغرة.
- 03- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 62-03 المؤرخ في 23/10/
1962 المتضمن إيجار الأملاك المنقولة و العقارية، الجريدة الرسمية: العدد 21، تاريخ 26/10/1962
- 04- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 63-168، المؤرخ في
09/05/1963 المتضمن حماية الأملاك المنقولة و العقارية، الجريدة الرسمية:العدد30، تاريخ
14/05/1963.
- 05- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم التنفيذي رقم12- 427 المؤرخ في
16/12/2012 المحدد شروط و كفاءات إدارة و تسير الأملاك العمومية والخاصة التابعة
للدولة،الجريدة الرسمية،العدد:69، بتاريخ 19/12/2012.

-ثالثا: المذكرات

- 01- الرابعي إبراهيم،"استقلالية الجماعات المحلية (ضمانات و حدود)"،مذكرة ماجستير،جامعة عنابة،كلية الحقوق، 2005.
- 02-الشيخ عبد الصديق،"الإستقلال المالي للجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير،جامعة الجزائر،كلية الحقوق،2003/2002.
- 03 - بلجيلالي أحمد،" إشكالية عجز البلديات "،مذكرة ماجستير، قسم تسيير المالية العامة،كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير،جامعة أوبكر بلقايد -تلمسان-،2011/2010.
- 04- حمدي رشيد،"ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي"، مذكرة ماجستير، في القانون العام،فرع إدارة و مالية عامة،جامعة الجزائر،2004.
- 05 - يوسف نور الدين،"الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر دراسة تقييميه للفترة 2000 - 2008 دراسة حالة ولاية البويرة"،مذكرة ماجستير، في العلوم الاقتصادية،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم التجارية،جامعة أحمد بوقرة -بومرداس-،2009.
- 06- عوامي بسمة،"دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بلديات تبسة"،مذكرة ماجستير، في العلوم التجارية - تخصص مالية - ،المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي،تبسة،2003.
- 07 - قديد ياقوت،"الإستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات"،مذكرة ماجستير،تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان،2011/2010.

08 - غمري عبير، "إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010-2011.

-رابعاً المقالات :

01 - الخطار علي، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية ، السنة الثالثة:العدد الكويت 2مارس، 1989.

02 - كراجي مصطفى، " أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، الجزء 34، رقم:2، الجزائر، 1996.

03- محمد نور الدين، "مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر و في مصر العربية"، مجلة العلوم الإدارية: العدد 2 أوت 1975، ص 146.

04- محند واعمرعلي زيان، " نظرة حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني: العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.

05- مرغاد لخضر، "الإرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية" جامعة محمد خيضر -بسكرة-:العدد السابع، 2005.

06 - ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح:العدد 01 ورقلة الجزائر، ماي 2009.

07- سعد الدين إبراهيم عبد الفتاح، "مستقبل التنمية العربية بين طموحات الاستقلال ومخاطر التبعية"، مجلة العمل العربية، بيروت:العدد 44، ماي 1988.

- 08- عايلى رضوان، "أملك الجماعات المحلية و مبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد:10، جانفي 2014.
- 09- قوادري محمد معمر، "تطور مفهوم الأملك الوطنية في القانون الجزائري"، مجلة الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، الجزائر: العدد5، تاريخ2011.
- 10- شيهوب سعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة"، مجلة حوليات، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 05، 2002.
- 11- شريفى أحمد، "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، السنة السادسة: العدد40، الجزائر، 1990، نقلا عن الموقع الإلكتروني: Www.Ulum.Nl
- 12- رسالة مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 26، نوفمبر 2005.
- خامسا الوثائق الرسمية:**
- 01- بوزناشة توفيق، دليل الجمهورية، ط1، الجزء الثاني، الجزائر: ناكسوس تي قي، 2015.
- 02 - دون مؤلف، بطاقة تحليلية حول بلدية بعلية، الجزائر: بلدية بعلية، غير منشورة.
- 03- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية ذراع بن خدة مصلحة أملك البلدية، سجل تسجيل الأملك العقارية المنتجة للمداخل، 2015/09/06.
- 04- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية ذراع بن خدة مصلحة أملك البلدية، سجل تسجيل الأملك العقارية غير المنتجة للمداخل، 2015/09/06.
- 05- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية ذراع بن خدة، المجلس الشعبي البلدي ، مداوات المجلس الشعبي البلدي، الجلسة العادية، 2010/03/27.

06- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية بغلية، مصلحة أملاك البلدية، سجل تسجيل الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل، 2016/04/23.

07- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية بغلية، مصلحة أملاك البلدية، سجل تسجيل الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل، 2016/04/23.

08- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية ذراع بن خدة، دفتر شروط كراء المذبح البلدي، 2016/2014.

09 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بلدية بغلية، دفتر شروط كراء روضة الأطفال، 2018/2015.

-سادسا المواقع الإلكترونية:

01- دون مؤلف، اللامركزية في الإدارة المحلية العربي، نقلا عن الموقع:

[Http//Wwww.Startimes.Com/F.aspx?T-2289932](http://www.Startimes.Com/F.aspx?T-2289932) تاريخ الأطلاع 2015/01/22.

- سابعا المقابلات:

01- مقابلة مع السيد علي عامر: الأمين العام، بلدية ذراع بن خدة، بتاريخ

(الأيام: 02/03/12، 05/04/2015، 2016/06/2015).

02 - مقابلة مع السيد العيد: رئيس المجلس الشعبي البلدي، بلدية بغلية، بتاريخ

2016/04/26، الساعة 10 صباحا.

03 - مقابلة مع السيد طويال: الأمين العام، بلدية بغلية، بتاريخ 2016/05/26، الساعة 10 صباحا.

2- المراجع باللغات الأجنبية

-1 Ouvrages

- 01 Andre Joyal ,**Le Develloppement Local** , Paris : Edition De L'iqrc,2002.
- 02 Laubadere Andre ,**Domanialité Publique,Propriete Administrative Et Affectation**, R D P , 1050 .
- 03 Laugie Joseph , Delfaud Pierre Et Lacour Claude,**Espace Regionalet Amenagement Du Territoire** , Paris :Edition Dalloz, 1979.
- 04 Louis Guigou Jen,**Le Devleppment Local :Espoirs Et Freins,In Devloppment Local Et Decentralisation** , Paris : Edition. Economica, 1986.
- 05 Maillat Denis, **Comportement Spatiaux Et Millieux Innovateurs In Encyclopedie D'economina**, Paris : Edition. Economica, 1995.
- 06 Yvesgpottebel Jen , **Strategie De Development, Territorial**, Paris : Economica,2003.

Articles :

- 01 Agneymposium John, On Political Centralization And Decontralization ,In Policy Studies, Vol 18,N°3,1999.

- 02 Barbier Vaerie Et Autres, Service Public Local Et Développement Cdurable,
Revue D'économie Régionale Et Urbain, 2003.

-03 Ghouti .Mekamcha ,Le Processus De Development Economique National
Par Les Collectivités Locales Mmythe Ou Realite. Revue Idara. N°2. 1995

فهرس المحتويات

الصفحة

كلمة شكر	
الإهداء	
الخطبة	
مقدمة	05-01.....
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة	54-07.....
المبحث الأول : اللامركزية الإدارية والجماعات المحلية	30-08.....
المطلب الأول : المركزية واللامركزية الإدارية	15-08.....
المطلب الثاني : الجماعات المحلية	21-15.....
المطلب الثالث : الجماعات المحلية ونظام اللامركزية إدارية في الجزائر	30-21.....
المبحث الثاني: ماهية الأملاك الوطنية	42-31.....
المطلب الأول: ظهور الأملاك الوطنية ومدلولها	33-31.....
المطلب الثاني: مفهوم الأملاك الوطنية في الجزائر و تطورها	42-33.....
المبحث الثالث: ماهية التنمية المحلية	52-43.....
المطلب الأول: مفهوم التنمية	46-43.....
المطلب الثاني : مفهوم التنمية المحلية	48-46.....
المطلب الثالث : نظريات التنمية المحلية ومقوماتها	50-48.....

المطلب الرابع : التنمية المحلية في الجزائر.....52-50

54-53.....خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني : تمكين الجماعات المحلية من أملاكها الوطنية المحلية.....103-56

المبحث الأول :النشأة والتطور التاريخي للتنظيم القانوني لأملاك الجماعات

المحلية.....70-57

المطلب الأول : تنظيم أملاك الجماعات المحلية في ظل انعدام قانون الأملاك

الوطنية.....62-57

المطلب الثاني : الاعتراف بأملاك الجماعات المحلية في إطار قانون الأملاك الوطنية رقم 84 - 16

ودستور 1989.....63-62

المطلب الثالث:أملاك الجماعات المحلية ما بين قانون 90 - 30 المعدل والمتمم بقانون 08-14 وقانوني

البلدية والولاية لعامي 2011 / 2012.....66-64

المطلب الرابع : طرق استعمال أملاك الجماعات المحلية.....70-66

المبحث الثاني:اللامركزية واستقلالية الجماعات المحلية في تسير أملاكها

المحلية.....87-71

المطلب الأول : استقلالية الجماعات المحلية من منظور قانوني.....72-71

المطلب الثاني : قدرة الهيئات المحلية على التصرف وتكوين الموارد

المالية.....73-72

المطلب الثالث : إدارة و تسير أملاك الجماعات المحلية.....87-73

المبحث الثالث : أملاك الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية: بين المأمول

والعائق.....100-88

المطلب الأول : دور وأهمية أملاك الجماعات المحلية.....90-88

المطلب الثاني : واقع أملاك الجماعات المحلية.....92-90

المطلب الثالث : مشاكل أملاك الجماعات المحلية.....100-92

103-101.....خلاصة الفصل الثاني

الفصل الثالث : دراسة مقارنة لتسير الأملاك المحلية لبلديتي ذراع بن خدة

وبغلية.....144-105

المبحث الأول : تسير الأملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة121-106

المطلب الأول : نبذة عن بلدية ذراع بن خدة.....108-106

المطلب الثاني : تحديد أملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة وتسييرها.....117-109

المطلب الثالث : واقع ومعوقات تسير أملاك بلدية ذراع بن خدة و دورها في تحقيق التنمية

المحلية.....121-117

المبحث الثاني : تسير الأملاك المحلية لبلدية بغلية.....135-122

المطلب الأول : نبذة حول بلدية بغلية.....125-122

المطلب الثاني : تحديد أملاك بلدية بغلية و تسييرها.....131-125

المطلب الثالث : واقع ومعوقات تسيير أملاك بلدية بغلية و دورها في تحقيق التنمية

المحلية.....135-132

المبحث الثالث : مقارنة ما بين تسيير أملاك المحلية لبلدية ذراع بن خدة

وبغلية.....143-136

المطلب الأول : مقارنة في مجال أنواع الأملاك ومكوناتها.....137-136

المطلب الثاني : مقارنة في مجال التسيير والاستغلال.....141-138

المطلب الثالث : مقارنة دورها في مجال تحقيق التنمية المحلية.....143-142

خلاصة الفصل الثالث.....144-144

الخاتمة.....157-146

الملاحق.....168-159

قائمة المراجع.....181-170

فهرس المحتويات

ملخص

ملخص:

تعتبر الجماعات المحلية هيئات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية، وأهم نتيجة تصدر عن هذه الشخصية المستقلة هي تمتعها بالذمة المالية وأملاك محلية تستخدمها من أجل الأغراض المنوطة بها والمنصوص عليها في قوانين الجماعات المحلية. على هذا الأساس للأملاك الجماعات المحلية أهمية بالغة بالنسبة لها، من ناحية دعم استقلاليتها وكذلك دفع عجلة التنمية المحلية من جهة أخرى، لكن ازدواجية نظام تسيير أملاك الجماعات المحلية ما بين قوانين الجماعات المحلية وقانون الأملاك الوطنية، والتداخل في الصلاحيات ما بين المجالس الشعبية المحلية وممثلي السلطات الإدارية المركزية في تسييرها، يحد من تطبيق هذه القوانين في حد ذاتها ويصعب من مهمة الجماعات المحلية، ما قد ينجم عنه آثارا سلبية على اللامركزية الإدارية واستقلاليتها، وكذلك على تحقيق التنمية المحلية المرجوة.

دعم الموضوع بدراسة ميدانية، وهي عبارة عن دراسة مقارنة لكل بين بلديتي ذراع بن خدة وبغلية لكل منهما مجموعة من الأملاك المحلية يتم تسييرها بنفس الأطر القانونية، لكن فعالية ومردودية تسييرها تختلف من بلدية إلى أخرى على حسب الظروف المحلية ونجاعة التسيير وحجم هذه الأملاك.

Abstract :

Since local communities are decentralized bodies with moral personality, the most important result of this autonomous personality is their financial and local property which are used for specific purposes according to the community laws. On this basis, local communities' property is of great importance to them, in terms of supporting their independence on one hand and thus boosting the local development process on the other hand. However, the dual system of running communal properties fluctuates between the laws of local communities and the law of national property and overlapping powers between the local people's assemblies and representatives. The central administrative authorities in their administration limit the application of these laws and make it difficult for the local communities to function. This may have negative effects on administrative decentralization and independence, as well as on the desired local development.

This study is a comparative study of the municipality of Baghlia and the municipality of Draa Ben Khadah properties which run in the same legal frameworks. However, the effectiveness and profitability of the municipality varies from a municipality to another according to the circumstances and the size of these properties.