

واقع تطبيق اللامركزية الإدارية في ظل التدبير التشاركي

The reality of administrative decentralization under participatory management

بوعلام الله يوسف *

جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، الجزائر.

Nabahet@outlook.fr

تاريخ الاستلام: 2020 / 01 / 01 تاريخ القبول: 2020 / 03 / 02 تاريخ النشر: 2020 / 03 / 20

الملخص :

إن جوهر الجماعات المحلية هو تقوية نظام الإدارة المحلية، إذ يعد من الدعائم الأساسية للمجتمعات التي تهدف من خلالها إلى تحقيق التنمية المحلية، لذا نجد أن الجزائر اتجهت نحو تقسيم السلطات والصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية قصد تعاون الجهود الحكومية والشعبية لتحقيق التنمية، بالاعتماد على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم، ومن أجل ذلك يتوجب إبراز المهام التي تضطلع بها الولاية والبلدية في الجزائر، وتحديد مجمل الصلاحيات المنوطة بها وهذا في ظل التعديلات التي شهدتها قانون الولاية والبلدية وذلك للنهوض بمستوى الوحدات المحلية، وهذا بهدف تحقيق التنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية : الإدارة المحلية، الجماعات المحلية، الديمقراطية التشاركية، التنمية المحلية.

* المؤلف المرسل

Abstract:

The essence of local communities is to strengthen local governance, one of the main pillars of the communities through which they aspire to local development and The scope of participation of citizens in the management of their affairs, and therefore we must emphasize the tasks carried out by the wilaya and the municipality in Algeria and determine the general powers assigned to them, in the light of amendments to the laws of the wilaya and the municipality to improve the level of local units.to achieve local development.

Keywords:

Local government, local collectives, Participatory democracy, Local development.

مقدمة :

تنبت الجزائر مقارنة سياسية وإجتماعية تنموية تتيح للفواعل المجتمعية الجديدة، استغلال إقتسام السلطة بين الدولة و الجماعات المحلية المنتخبة، في سياق مساعي تمكين السلطة المحلية من تعزيز دورها في إتخاذ القرار وتحريك عجلة التنمية المحلية، وباستخدام ما اصطلح على تسميته بمقاربة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، من خلال اعتماد اللامركزية الإدارية لتقريب الإدارة من المواطن والاهتمام بحل مشاكله، والتأكيد على ضرورة الشروع في إرساء قواعد ذات بعد تنموي محلي، فعدلت دستورها وقانونها البلدي والولائي مع التطورات الراهنة في ظل الانفتاح الديمقراطي، وهو ما تطلب حسن أداء الجماعات المحلية بهدف تحقيق المصلحة العامة، وعلى ضوء هذا نطرح التساؤل التالي: كيف يسهم إعتداد المقاربة التشاركية كروية جديدة تربط الدولة بالمجتمع من خلال تدبير الشأن المحلي؟، أو في إطار التطور التاريخي للامركزية الإدارية، ما هو واقع تطبيق التدبير التشاركي المحلي؟

للإجابة على هذا التساؤل تقسم الدراسة كالتالي:

_ البعد النظري للامركزية الإدارية ومحدداتها.

_ تطبيق اللامركزية الإدارية في ضوء التنظيم.

المبحث الأول: البعد النظري للامركزية الإدارية ومحدداتها:

لقد أفرزت مرحلة ما بعد 1989، معطيات جديدة نتيجة للمتغيرات التي أصبح يقوم عليها النظام المحلي الجديد، من تغير في المفاهيم والمرتكزات إلى الممارسة في الميدان والمعاملات، هذا ما جعل بعض المفاهيم والنظريات السابقة لا تصلح إلا لفترة معينة.

المطلب الأول: المجالس المحلية ومعنى المشاركة الشعبية :

تمشيا مع الإصلاح السياسي والإداري، جاء قانون البلدية رقم 08/90 و قانون الولاية 09/90 ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي، إلى أن تم اعتماد القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية ، والذي كرس حق المشاركة الشعبية في تسيير الشأن المحلي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي:

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية⁽¹⁾، كما جعله قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁾، ويتولى في إطاره التعبير عن الديمقراطية⁽³⁾، وإدارة الشؤون

العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطن في إقليم البلدية، ويمكن إجمال هذه الصلاحيات في النقاط التالية:

- في مجال التعمير و الهياكل القاعدية والتجهيز: تزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليهما. بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، كما يعمل على المحافظة على المواقع الطبيعية و الآثار نظرا لقيمتها التاريخية والاجتماعية، وحماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في الجمعيات السكنية، مع مراعات حماية الأراضي الزراعية و حماية المساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع المختلفة في إقليم البلدية⁽⁴⁾.

- في مجال التربية و الحماية الإجتماعية والرياضية و الثقافة و التسلية والسياحة، تتخذ البلدية طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما، كافة الإجراءات
قصد:

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية و ضمان صيانتها.

- إنجاز تسيير المطاعم المدرسية و السهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد على ذلك.

- إتخاذ عند الإقتضاء، وفي إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما، كل التدابير الموجهة بترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياضة و حدائق الأطفال و التعليم الثقافي والفني.

- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية التي يمكنها الإستفادة من مساهمة الدولة.

- تشجيع عمليات التمهين و استحداث مناصب الشغل.
- حصر الفئات الإجتماعية المحرومة والمهمشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن و الحماية الإجتماعية⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: المجلس الشعبي الولائي:

نص قانون الولاية على اختصاصات أساسية، للمجلس الشعبي الولائي يمارس عن طريق المداولة⁽⁶⁾ ، وبموجب ذلك فإن المجلس الشعبي الولائي، يقدم الإقتراحات و الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية، وتشمل إختصاصاته كل أعمال التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة⁽⁷⁾.

كما أن المجلس الشعبي الولائي يحدد مخطط التهيئة العمرانية للولاية، ويقوم بتشجيع الفلاحة و الري، وعن إختصاصات المجلس الولائي في المجال الإجتماعي و الثقافي و الصحي يبادر ويشجع ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الإقتصاديين.

- تولى إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات.
- يساهم بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل نشاط يهدف إلى ضمان مساعدة الطفولة، مساعدة المعوقين، مساعدة المسنين، مساعدة المعوزين.
- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة والوقاية الصحية.

- تقدم المساعدة في برامج الأنشطة الرياضية و الثقافية للشباب ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمهامه المستندة إليه قانونا عن طريق المداولات، ويتولى تنسيق أعمال اللجان.

أما عن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال التهيئة و التعمير و الفلاحة و الري⁽⁸⁾:

- يبادر المجلس الشعبي الولائي ويجسد كل العمليات التي تهدف إلى حماية و توسيع الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الرقوي، و ترقية الفلاحة .
- تشجيع تدابير الوقاية من الكوارث الطبيعية.
- يتخذ كل الإجراءات ضد أخطار الفيضانات و الجفاف.
- يبادر إلى انجاز أشغال التهيئة و التطهير و تقنية مجاري المياه.
- يبادر بكل أعمال الوقاية و مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية.
- يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طريق الولاية و صيانتها.
- يقوم بكل عملية من شأنها تنمية الريف، و خاصة في مجال الإنارة و فك العزلة.

- يبادر بتشجيع برامج السكن و إنشاء مؤسسات و شركات البناء العقاري بالتنسيق مع البلديات.

كما يظهر دور المجلس الشعبي الولائي في حماية البيئة ضمن قوانين خاصة بحماية عنصر من عناصر البيئة ومنها: قانون المياه، قانون المدن الجديدة، قانون تهيئة الإقليم، قانون الغابات، قانون الصحة، قانون المناجم، قانون حماية المستهلك، قانون التهيئة و التعمير، قانون إزالة النفايات⁽⁹⁾.

الفرع الثالث: المشاركة الشعبية:

إن المشاركة الشعبية، هي تمثيل لمسار تحول في المجتمع لديمقراطية حقيقية من خلال الممارسة المباشرة للفرد، أو مجموعة من الأشخاص، كفاعلين في اتخاذ القرار، ورافعي راية الشفافية في التسيير العمومي، ويمكن اعتبارها أيضا كوسيلة لتجسيد الثقافة الديمقراطية، وليس فقط لتسييرها ومراقبتها وأن المواطنين كمجموعة منظمة يمكنهم الإجماع والتداول، وعقد مجالس فيما بينهم ومع ممثلي الأجهزة الحكومية، مع تحمل الطرفين للمسؤولية، والانفاق على الحلول المقترحة للمشاكل المطروحة، إن إدراك الطبقة الحاكمة بقواعد تحركات يدفعها إلى ضرورة البحث عن قنوات الاتصال وطرح سياسة للتفاوض كمشروع في هذه الحالة ثمرة مفاوضات جديدة، وهو نوعا ما منتج بصورة جماعية من قبل كل المشاركين، ويتم تأطيرها هؤلاء بشكل يسمح لهم بالوصول لتبني ثقافة تشاركية موحدة ، حسب ما جاء في الإرسال رقم 1699 المؤرخ في 15 جوان 2019، الصادر عن الوزير الأول المتضمنة التعليم الوزارية الخاصة بالميزانية الاضافية للبلديات بعنوان السنة المالية 2019 المتعلقة بتعزيز النظام التشاركي، فالمساهمين في المسار ينحدرون من جمهور ذي خصائص متنوعة جداً، ويتوقف ذلك في الحقيقة، على المسألة المطروحة أو على موضوع التعبئة، إذ يمكن أن يتعلق الأمر بالمواطنين بصفة فردية، أو بتمثلي المجتمع المدني المنظم، أو بجماعات المصالح أو الخبراء... إلخ...

(10)

المطلب الثاني: محددات إدارة الجماعات المحلية في الجزائر:

ومن محددات إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، الاعتراف بوجود إدارة محلية منتخبة ومستقلة عن السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، وتحدد أبرز سمات الإدارة المحلية من منطلق إعطائها نوع من الاستقلالية في التسيير الإداري والمالي، من خلال حق المبادرة في مختلف الأعمال ضمن اختصاصاتها، لكن استقلال الهيئات المحلية يقتضي وجود نوع من الرقابة الوصائية وهذا لضمان حسن القيام بالوظيفة الإدارية من جهة وحفاظا على وحدة الدولة من جهة أخرى⁽¹¹⁾.

الفرع الأول: الإستقلالية كأساس للجماعات المحلية:

إن القول بمنح الشخصية المعنوية لجهاز معين ينجر عنه منح الاستقلالية سواء المالية أو الإدارية، ليتمكن من تسيير أموره بنفسه، لأنه الأقدر والكفء كأصل عام على معرفة الأحسن له، وعلى هذا الأساس تكون الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال منح بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عنه حقوق و إلتزامات وتحمل المسؤولية، ولهذا فإن الاعتراف بالشخصية المعنوية يشكل عنصرا أساسيا لهذه الهيئات المحلية⁽¹²⁾.

ومما سبق ذكره تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمائية وتنفيذ سياستها وخطوطها التنموية من مصادرها الذاتية، دون الاعتماد على الاعانات والدعم المركزي، وهذا الاستقلال المالي هو الذي يجدد قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات التي

تقع مهامها ومسئوليتها، ويقصد بالاستقلال المالي للجماعات المحلية أن تكون لها الحق إصدار قرارات إدارية في المجال المالي، نافذة في حدود معينة دون الخضوع لأمر السلطة المركزية، أو هي مجموعة الوسائل المالية التي توقع تحت تصرف الجماعات المحلية⁽¹³⁾.

الفرع الثاني: تشكيل المجالس المحلية بأسلوب التشارك:

لابد من الأخذ بالتشارك كطريقة لتشكيل هذه المجالس، ذلك أن نظام الإدارة المحلية يسعى إلى تحقيق أهداف إدارية وتقييم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة ولكنه في الوقت ذاته يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية⁽¹⁴⁾، تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي التشاركي، والسماح للمواطنين بالمشاركة جنبا إلى جنب مع من ينتخبوا من ممثليهم على المستوى المحلي.

الفرع الثالث: التميز بين المصالح المحلية و الوطنية:

يرجع سبب مبدأ قيام النظام المركزي إلى وجود مصالح شؤون محلية تمثل ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتجاجات والمصالح و الشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة⁽¹⁵⁾، ووجود مصالح محلية تمس سكان الوحدة المحلية متميزة عن المصالح الوطنية التي تمس جميع سكان الدولة، ووجود مجالس محلية منتخبة، إضافة إلى المشاركة الشعبية لتولي إدارة شؤون الوحدة المحلية وعلى نحو مستقل عن السلطة المركزية، وأن تباشر هذه المجالس

إختصاصاتها، وليس بالضروري إشراف ومراقبة الحكومة المركزية أو ما يسمى بالوصايا الإدارية⁽¹⁶⁾.

المبحث الثاني: تطبيق اللامركزية الإدارية في ضوء التنظيم:

يمكن تتبع النظام التاريخي لنظام اللامركزية في الجزائر من خلال مراحل: المرحلة الاشتراكية، المرحلة التمثيلية، المرحلة التشاركية، وذلك على مستوى كل من البلدية و الولاية.

المطلب الأول: الواقع التاريخي للامركزية على مستوى البلدية:

تعتبر البلدية الوحدة القاعدية الأساسية و الأدنى في التنظيم الجزائري فهي نقطة المشاركة الأولى للمواطن المحلي، وهي حجر الزاوية في بناء الدولة ونظامها السياسي تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة.

الفرع الأول: التنظيم البلدي المحلي من منظور الاشتراكي:

ورثت الجزائر تركة مثقلة بعد الاستقلال، و يمثل ذلك بصفة أساسية في التنظيم الإداري للبلاد إذ انعدمت الاطارات الجزائرية القادرة على تسيير الأجهزة والهيئات الإدارية المختلفة، كما عانت البلديات من عجز مالي كبير، إلا أن الإطار القانوني المنظم للعمل بقي قائما بموجب القانون 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 الذي يتضمن تحديد سريان التشريع المعمول به في 1962/12/31 إلى أجل غير محدد⁽¹⁷⁾.

وفي ضم ذلك تأثر التنظيم الإداري المحلي بالظروف السياسية والاجتماعية بعد الاستقلال، كما تأثر بنمط التنظيم الإداري الفرنسي، إضافة إلى توجه الاشتراكي للنظام السياسي، وانتهاج سياسة الحزب الواحد. واعتبر دستور 1963 (الحوز) أو البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر سنة 1964، كما اعتبرها (البلدية) الخلية السيامية في التنظيم الإداري بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري، وهي نقطة الانطلاق في التنمية الاقتصادية⁽¹⁸⁾، وبالاتناد إلى هذه الأسس، وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965، وبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965، اعتم المسؤولون الجدد لمشروع قانون البلدية الذي جسده الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967⁽¹⁹⁾.

ويعتبر الأمر 24/67 أول قانون لتنظيم البلدية في ظل الجزائر المستقلة، فقد أعطى للبلدية أهمية قصوى، لاعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية، كما يتضمن هذا القانون سير وتنظيم الانتخابات للمجالس الشعبية البلدية، ويذكر الوسائل المادية و البشرية التي تعتمد عليها البلدية، لتحقيق أهدافها ولتجسيد هذا المبدأ، فإن قانون البلدية أعطى صلاحيات واسعة لهذه المجموعة حتى تصبح قاعدة سياسية و إقتصادية وإجتماعية تعمل من أجل التطور والرفعي على المستوى المحلي⁽²⁰⁾.

كما جاء في دستور 1967 التأكيد على اعتماد مبدأ اللامركزية وقد نصت المادة 34 منه، يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات و المشاركة الفعلية للجماهير الشعبية إلى تسيير الشؤون العمومية.

كما نصت المادة 35 منه على أن تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع الصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل وحدة الدولة، تستهدف سياسة اللامركزية، منح المجموعات الإقليمية القيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة⁽²¹⁾.

وصدر القانون 09/81 المؤرخ في 1981/07/04، الذي منح للبلديات صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح الأمن وكذا العمل التربوي، كما جاء قانون 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي⁽²²⁾، وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون قد ألغى كل مواد الأمر 24/67 المتعلقة بكيفية تنظيم الانتخابات على مستوى المجلس الشعبي البلدي، وأول قانون للانتخابات هو رقم 08/80 المؤرخ في 1980/10/25 وقد ألغى هذا القانون بموجب القانون رقم 13/89 المؤرخ في 1989/08/02⁽²³⁾.

الفرع الثاني: التنظيم البلدي المحلي من منظور التمثيلي:

كرس دستور 1989 التعددية السياسية، وفتح قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي المجال الواسع لتأسيس التشكيلات الحزبية و ممارسة الديمقراطية، وبالتالي التطلع إلى المشاركة في تسيير الشؤون العامة، ولم يلبث أن صدر قانون الانتخابات الجديد متكيفا مع التحولات الجديدة في البلاد ومحضرا للانتخابات المحلية التي كانت على الأبواب⁽²⁴⁾.

كما صدر القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية و الذي عرفها في مادته الأولى بأنها: الجماعات الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، وتحديث بموجب القانون، لكن

سبب المرحلة الانتقالية التي عاشتها الجزائر و التي انعكست على التسيير اللامركزي و التنظيم البلدي، استمر العمل بنظام المندوبيات التنفيذية مند شهر أفريل 1992 إلى غاية إجراء ثاني انتخابات تعددية محلية سنة 1997، وبالعودة إلى العمل بالمؤسسات الدستورية و الخروج إلى المرحلة الانتقالية ثم إنشاء دستور 1996 الذي نص في المادة 15 منه، على أن الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، واعتبرت البلدية هي الجماعة القاعدية، كما نصت المادة 16 على أن يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁵⁾.

و أخيرا صدر القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 والذي كرس حق المشاركة الشعبية في تسيير شؤون البلدية من خلال مواده 11 إلى 14 باعتباره أن البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوارى⁽²⁶⁾.

الفرع الثالث: التنظيم البلدي من منظور التشاركي:

لقد دأب المشرع الجزائري مند إصدار قانون البلدية في 1967 على جعل البلدية مكانا للمشاركة الأولى للمواطنين حتى و إن كانت توجه سياسي واحد⁽²⁷⁾، ومع الانتقال إلى التعددية السياسية والسماح لعدة أحزاب بالمشاركة في الانتخابات البلدية، فإن نظرة المشرع لم تختلف حول أهمية المواطن المحلي، تجبر السياسة المحلية، سواء عن طريق الفاعل الرئيسي وهو الجهاز الرسمي للبلدية المكون من المجلس المنتخب أو عن طريق الموظفين

المكلفين بمساعدة الجهاز التنفيذي الذي يرأسه رئيس البلدية، المشكلون جميعهم الإطار البشري المكلف بإدارة البلدية⁽²⁸⁾.

وباعتبار أن مبدأ المحلي يعتمد على التشارك، فإن التوجه الرسمي إلى التسيير الجماعي المحلي يكتسب أهمية قصوى بالنظر إلى كون الجماعة المحلية هي في العمق مدرسة لتعلم الديمقراطية، ففي الجماعة المحلية يتعلم الناس من مختلف الأعمار والجنسين والعقليات ممارسة الديمقراطية والعمل المدني، حيث يتعلمون كيف يخضعون إدارتهم للإدارة العامة، وكيف يخضعوا جهودهم الخاصة للفعل المشترك وبذلك يحق القول أن الجماعة المحلية تمثل الفضاء النموذجي لممارسة الديمقراطية المحلية التشاركية لأنها الأكثر قربا من المواطنين والمواطنات⁽²⁹⁾.

فإذا كانت جهود الدولة تمثل عاملا لتحقيق التنمية المحلية، فإن الجهود الذاتية من خلال المنتخبين المحليين ومشاركة المواطنين لا تقل أهمية عن ذلك، فالتسيير المحلي لا يكون ناجحا إلا بالتنمية المحلية التشاركية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود السلطات العمومية (الدولة) للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية إقتصاديا وإجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة في منظومة شاملة ومتكاملة.

لكن واقع البلدية في الجزائر يبين أنها تعاني من اختلالات هيكلية وبشرية تتمثل في ضعف التأطير البشري سواء كانوا منتخبين أو معينين، والقانون البلدي في بداية الإستقلال في ظل النظام الإيديولوجي السابق وفي قانون 67 جعل أولوية الترشح لصالح فئة العمال والفلاحين والمنتسبين إلى مجلس الثورة نظرا لطبيعة تلك الفترة آنذاك⁽³⁰⁾، ولكن القانون الحالي لم يشر إلى قيود أو شروط معينة يجب توفرها في المترشح للمجالس البلدية المنتخبة الحالية والتي تتحمل القسط

الأكبر فيما يتعلق بضعف مستوى المترشحين ومردودهم في التسيير المحلي، ماعدا وضعه لشرط السن القانونية وهو 25 سنة يوم الإقتراع، وعدم الوجود في حالة من حالات عدم التنافي أو المنع من الترشح لعضوية المجالس البلدية مثل بعض الأنظمة الديمقراطية الصاعدة والتي من شأنها تحقيق عضوية نوعية وتحقيق الكفاءة الإدارية في التسيير⁽³¹⁾.

وباعتبار أن المواطن طرف فاعل في آلية التسيير المحلي و بالتالي فإن مشاركته وتفاعله و تجاوبه مع القرارات والسياسات المحلية تعتبر ضرورة لإنجاح تسيير الجماعات المحلية فعملية التواصل بين المواطن والبلدية تساعد على توطيد الروابط الاجتماعية وتفعيل العمل الديمقراطي وتفهم المواطنين لإمكانياتهم المحلية وإعادة صياغة الأولويات⁽³²⁾.

ولكن الملاحظ على المنتخبين المحليين في الجزائر هو عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين في التسيير المحلي، وفق المادة 11 التي حددها القانون 10/11، والذي لم يضع عوائق أو قيود حول هذه المشاركة من خلال لجان البلدية أو الاعتراض على مداوات المجلس البلدي بعد تعليقها و الطعن قضائيا، وبمقابل ذلك لم يضع أي آليات لمنظمات المجتمع المدني والمواطن في إدارة التنمية المحلية التي تضطلع بها المجالس المنتخبة أساسيا واكتفاء القانون بعبارة (يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي استدعاء أي مواطن) المادة 13 من قانون 10/11، فالمشرع هنا لم يلزم المجالس بالاستعانة بالمنظمات المتخصصة أو فعاليات المجتمع المدني، من أجل استشارتها (أو حتى شخصيات فعالة) لاطلاعها أولا على مشاريع التنمية في البلدية ولأخذ اقتراحاتها حول أولويات

المشاريع التي تهم المجتمع المحلي، والتي يمكن تنيها وفرضها حتى على السلطة،
الوصاية باعتبارها تمثل تطلعات جميع المواطنين⁽³³⁾.

المطلب الثاني: الواقع التاريخي للامركزية على مستوى الولاية:

تعتبر الولاية متميزة، تتمتع بمكانة خاصة في النظام المؤسساتي للدولة،
وهي عماد تدخلها في مختلف مجالات الحياة المحلية، وهي مؤسسة سياسية تسير
من طرف ممثلين منتخبين من المواطنين، مدعمة بمجلس ولائي ذو سلطة
تقريرية تبعا للاختصاصات المحوّلة إليه، ووالي يتم تعيينه من طرف رئيس
الجمهورية ويخضع لسلطة وزير الداخلية و الجماعات المحلية.

الفرع الأول: التنظيم الولائي من منظور الاشتراكي:

تعرض نظام الولاية التي كان يطلق عليها اسم المحافظة إلى عدة
اصلاحات جزئية كانت بمثابة تجارب قبل الإعلان عن الاصلاح العام. بموجب
الأمر 69-38 ومن التجارب إنشاء المحافظات النموذجية. بموجب المرسوم
1963/12/23 المتعلقة بالمحافظة النموذجية، وطبق هذا النظام على
المحافظات التالية: عنابة_ الواحات_ الساورة_ القبائل الكبرى_ تلمسان _
باتنة.

و كان الهدف من العملية النهوض بالوضعية الاقتصادية و الإجتماعية لهذه
المحافظات، وهكذا أصدر بعدها الأمر رقم 69-38 المؤرخ في
1969/05/23 المتضمن قانون الولاية وهو بمثابة ثمرة الاصلاح الذي أدخل

على نظام الولاية، كما أن الإعتبارات السياسية هي التي دفعت المشرع إلى رفع عدد الولايات بمقتضى أمر جوان 1974 إلى جانب الرغبة في تقريب الإدارة من المواطن⁽³⁴⁾.

ولقد تم تعديل الأمر 69-38 عدة مرات من بينها التعديلات الذي تم بموجب الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 1976/11/23 و يتعلق بالنظام التعديلي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، الذي منح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والإقتصادية والإجتماعية و التجارية التي تشتغل في حدود ترابها⁽³⁵⁾.

وتمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بما يلي:

- الولاية هي هيئة إدارية لامركزية إقليمية و جغرافية، و ليست لامركزية فنية أو مصلحية أو مرفقية.

- تعد صورة النظام اللامركزية الإدارية النسبية، لأن أعضائها لم يختاروا كلهم بالانتخاب العام.

- وتتكون هيئات الولاية طبقا للقانون من المجلس الشعبي الولائي و المجلس التنفيذي الولائي، يتولى الوالي إدارته⁽³⁶⁾.

الفرع الثاني: التنظيم الولائي من منظور التمثيلي:

تطبيقا للمبادئ التي أقرها دستور 1989/02/23، صدر قانون

جديد ينظم الولاية، هو القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07

وحسب المادة الأولى منه، فإن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع

بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل الولاية مقاطعة إدارية للدولة⁽³⁷⁾.

وتنشأ الولاية بقانون، ولها إقليم وإسم ومقر، وتنص المادة 08 منه أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، كما نص دستور 1996 في المادة 15 على أن الجماعة الإقليمية هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية.

ويعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية على مستوى الولاية، ويمثل المجلس الشعبي الولائي مبدأ الديمقراطية خاصة بعد تكريس مبدأ التعددية الحزبية.

وأخيرا صدر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 والذي يعرف الولاية في مادته الأولى الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة⁽³⁸⁾، وبذلك تعتبر الولاية هيئة إقليمية محلية تكرر مبدأ اللامركزية وتقوم بأعمالها ونشاطاتها في الحيز الجغرافي المحدد لها لتلبية المطالب الإجتماعية المحلية المتنوعة وتطوير التنمية المحلية بالولاية إضافة إلى إضفاء الديمقراطية المحلية.

الفرع الثالث: التنظيم الولائي من منظور التشاركي:

تتوفر الجماعة الإقليمية اللامركزية علة ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

-تغطية أعباء تسييرها.

-المحافظة على أملاكها وترقيتها⁽³⁹⁾.

وتكلف بصفتها الإدارية، بالأعمال غير الممركزة للدولة، وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة يث مستوياتها المركزية والإقليمية⁽⁴⁰⁾، فالولاية هي جماعة إقليمية كاملة الحرية والسلطة في التداول من خلال مجلسها الولائي المنتخب في القضايا التي تدخل في إطار الصلاحيات المسندة إليها، لكن الواقع يظهر أن المجالس ليست الفاعل الوحيد في السياسة المحلية وأن قراراتها في إدارة التنمية المحلية مرتبطة بعدة أجهزة مركزية في الدولة، وهذا ما يجد من استقلاليتها وجعلها رهينة القرارات المركزية أو من تمثلها على المستوى الولائي، الذي يتمتع بمكانة مرموقة ومركزا مدعما بوسائل تأثير متنوعة ومتعددة على المجالس المنتخبة، مما يجعل مركز المجلس الشعبي الولائي ضعيفا أمام مركزه.

وقد نظم القانون كل ما يتعلق بدورات اجتماعات المجلس الولائي بالتفصيل (عدد الدورات، مدتها، تاريخها، إجراء الاستدعاءات، الانعقاد، النصاب، تكوين اللجان) ومن هنا نتساءل عما أبقاه القانون لمبادرة المجلس بإعداد قانونه الداخلي وممارسة صلاحياته⁽⁴¹⁾.

- أما فيما يخص الموظفين الذين يوضعون تحت تصرف رئيس المجلس الولائي فينص القانون على اختيار الرئيس لديوانه من بين موظفي الولاية، على أن يضعهم الوالي تحت تصرفه.

- يضاهي الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي في صلاحياته المتعلقة بتسيير المجلس، إذ له صلاحية طلب استدعاء المجلس في دورة استثنائية، وله حق التدخل في الاجتماعات، وله حق الإعلام في كل الإجراءات التي يقوم بها رئيس المجلس، وفي مقابل هذا لا يملك المجلس الشعبي الولائي إلا وسائل تأثير ضعيفة كضرورة تقديم الوالي تقرير أمامه حول وضعية الولاية ومدى تنفيذ المداولات، وإمكانية إنشاء لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية وتنميتها⁽⁴²⁾.

وبهذا فالوالي غير مسؤول تماما أمام المجلس الشعبي الولائي.

- يسيطر الوالي على الحياة الإدارية في الولاية، ويملك تحت سلطته باعتباره ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة، كل المصالح غير المركزية و المتمثلة أساسا في المديرات القطاعية.

- يسير وينسق الوالي بين هذه القطاعات من خلال مجلس الولاية الذي لم يذكر في قانون الولاية الحالي، غير أنه عاد إلى الوجود قانونيا من خلال المرسوم التنفيذي 94-215⁽⁴³⁾ ، لكن بمحتوى آخر من حيث جماعية التسيير، إذ يعد الوالي المهيمن عليه بالنظر إلى قانون الولاية، ويحتكر الهيئة التنفيذية ويظهر هذا حتى في تراجع المشرع عن تسمية المجلس التنفيذي للولاية بحذف كلمة التنفيذي.

الخاتمة:

يعتبر النظام الإداري المحلي قاعدة تجسيد اللامركزية الإدارية في جانبها النظري، فهي مؤسسات ديمقراطية تشكيلا وتسييرا، وتمتع باختصاصات في مختلف الميادين، إلا أنها على مستوى التطبيق فإنها تعرف الكثير من النقائص والتحديات، أدت بوقوع الجماعات المحلية البلدية والولاية، في عجز عضوي وظيفي، ويمكن حصر أهم أسباب تراجع اللامركزية الإدارية في ما يلي:

_ ضعف الكفاءة والتشارك

_ عدم تجسيد مبدأ المشاركة الشعبية في التسيير المحلي

_ تفتقد لجان الأحياء والفاعلين المحليين للمشاركة في اقتراح مشاريع

ذات بعد تنموي محلي

_ تفتقد الجماعات المحلية إلى السلطة الكاملة على تنفيذ عملها

ومما سبق نتج عنه تراجع في أداء وظائف الجماعات المحلية، مما فتح المجال أمام السلطة المركزية في التوجه نحو المقاربة التشاركية وسياسة القرب، باعتبارها مدخل كفيل باسترجاع ثقة المواطن، كما أنها تشكل أرضية ناجحة لتحقيق تنمية كفيلة بتحسين أوضاع المواطنين ولها أثر كبير في دعم وترسيخ الديمقراطية الوطنية، في عدد من الأقطار التي راهنت على اللامركزية في مختلف أبعادها، من خلال تطبيق برنامج إصلاحات سياسية عميقة، في ضبط مقترحاتها وتوصيات خاصة بهذه الحوار وفي مقدمتها المحور الخاص بمشروع تعديل الدستور، وأهم توصيات:

ـ تقوية دعائم الديمقراطية إثر مشاورات سياسية واسعة حول مختلف المحاور المحددة في برنامج الإصلاحات السياسية، والاستماع لمختلف فعاليات المجتمع السياسي والمدني

ـ إعطاء حرية أكثر للمجالس المحلية في ممارسة إختصاصاتها

ـ نباح اللامركزية الإدارية يتوقف على الفصل في الاختصاصات

ـ وجود آليات لدعم الرقابة الشعبية

وأخيراً، طبيعة اللامركزية الإدارية يتوقف على رؤية الدولة ما يناسب ظروفها السياسية والإقتصادية والإجتماعية و التاريخية.

الهوامش:

¹⁻ المادة 14 من التعديل الدستوري الثاني في 12 نوفمبر 2008.

²⁻ المادة 16 من التعديل الدستوري الثاني في 12 نوفمبر 2008.

³⁻ المادة 103 قانون 10/11 المؤرخ في 2011/05/22 المتعلق بالبلدية.

⁴⁻ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2009، ص 131.

⁵⁻ المادة 122 قانون 10/11 المؤرخ في 2011/05/22 المتعلق بالبلدية.

⁶⁻ المادة 76 من القانون 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.

⁷⁻ المادة 84 من القانون 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.

⁸⁻ المادة 84 من القانون 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.

⁹⁻ علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص، ص 134، 133.

¹⁰⁻ Rodrigo Corrales Mejías, Impacto de las Redes Sociales sobre la Participación Ciudadana en Procesos Electorales y la Democracia: Caso de Costa Rica, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2015, P 09.

¹¹⁻ حديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجاً، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، 2013، ص 71.

¹²⁻ عيمور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص 08.

¹³⁻ عيمور إبتسام، نفس المرجع، ص 42.

¹⁴⁻ حديدي عتيقة، مرجع سابق، ص 42.

¹⁵⁻ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، عناية، دار العلوم و النشر والتوزيع الحجار، 2013، ص 63.

- 16- حديدي عتيقة، مرجع سابق، ص.40
- 17- علي محمد، مرجع سابق ، ص.26.
- 18- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.133.
- 19- الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06، المؤرخة في 18/01/1967 .
- 20- صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2010، ص.19.
- 21- علي محمد، مرجع سابق، ص.27.
- 22- القانون 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 06، المؤرخة في 07/12/1984.
- 23- صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص.26.
- 24- علي محمد، مرجع سابق، ص.26.
- 25- علي محمد، مرجع سابق، ص.53.
- 26- المادة 11 من قانون البلدية 11/10.
- 27- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، 2010، ص.10.
- 28- غزير محمد الطاهر، نفس المرجع.
- 29- قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية ، الأردن ، دار الحامد للنشر و التوزيع، 2015، ص.23.
- 30- غزير محمد الطاهر، مرجع سابق، ص.15.
- 31- غزير محمد الطاهر، مرجع سابق، ص.16.
- 32- غزير محمد الطاهر، قوي بوحنية، دور الجمعيات و المنظمات غير الحكومية في التنمية المستدامة ، مدخل الإدارة المحلية ، عمان، دار حامد للنشر و التوزيع، 2015، ص.141.
- 33- غزير محمد الطاهر، قوي بوحنية، نفس المرجع ، ص.142.
- 34- علي محمد، مرجع سابق، ص.28.
- 35- علي محمد، نفس المرجع، ص.29.
- 36- علي محمد، نفس المرجع ، ص.29.
- 37- صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص.23.
- 38- مدونة الجماعات الإقليمية، الجزائر، دار بلقيس للنشر، 2014، ص.65.
- 39- المادة 3 من قانون البلدية 10/11.
- 40- المادة 4 من قانون البلدية 10/11.
- 41- غزير محمد الطاهر، مرجع سابق، ص.64.
- 42- غزير محمد الطاهر، نفس المرجع، ص.41.
- 43- المادة 3 من مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 جوان 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.

قائمة المصادر و المراجع المعتمد عليها:

فئة الكتب باللغة العربية:

_ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، عنابة، دار العلوم و النشر و التوزيع
الحجار، 2013.

_ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2009.

_ غزير محمد الطاهر، قوي بوحنية، دور الجمعيات و المنظمات غير الحكومية في التنمية
المستدامة، مدخل الإدارة المحلية، عمان، دار حامد للنشر و التوزيع، 2015.

_ قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية و الإدارية في
الدول المغاربية، الأردن، دار الحامد للنشر و التوزيع، 2015.

فئة الكتب باللغة الأجنبية:

_ **Rodrigo Corrales Mejías, Impacto de las Redes Sociales sobre la Participación Ciudadana en Procesos Electorales y la Democracia: Caso de Costa Rica, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2015**

فئة المذكرات و الرسائل و الأطروحة:

_ جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجاً، مذكرة ماستر،
جامعة بسكرة، 2013.

_ صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في
القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، 2010.

_ علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة
لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2012.

_ عيمور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة
الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة 1، 2013.

_ غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة
لنيل شهادة الماجستير، 2010.

فئة المداخلات:

_ مدونة الجماعات الإقليمية، الجزائر، دار بلقيس للنشر، 2014.

النصوص القانونية:

- _ الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06، المؤرخة في 18/01/1967 .
- _ القانون 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية 06، المؤرخة في 07/12/1984.
- _ التعديل الدستوري الثاني في 12 نوفمبر 2008.
- _ قانون 10/11 المؤرخ في 22/05/2011 المتعلق بالبلدية.
- _ قانون 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.
- _ مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 جوان 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.