الأبعاد المفاهيمية للجماعات المحلية في الجزائر

قدوج حمامة،
أستاذة محاضرة بكلية
العلوم القانونية بجامعة بومرداس

مقدمة:

كان من بين انشغالات السلطات العمومية في الجزائربعد الاستقلال إيجاد منظومة قانونية تتكيف مع المجتمع. غيرأن هذا الانشغال لم يؤخذ بجدية ، مما أدى إلى استيراد أنظمة قانونية والعمل على تطبيقها دون محاولة تكييفها مع البيئة والواقع الجزائري.

لقد ولد هذا الاختيار الكثيرمن التناقضات التي لم تستطيع التخلص منها إلى يومنا هذا. من بين هذه الأنظمة المستوردة قوانين الجماعات المحلية.

تعتبر الجماعات المحلية ظاهرة طبيعية وواقعة اجتماعية لصيقة بالتاريخ الإنساني. كما تعتبر الأساس الطبيعي لأية دولة. فهي ثمرة تطور لمسيرة طويلة المدى للحياة الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية للإنسان.

فالجماعات المحلية ليست تنظيما حياديا مثلما يعبرعنه بالبعد القانوني المدرس في الجامعات الجزائرية، بل ظاهرة نجمت عن علاقات اجتماعية، اقتصادية، إيديولوجية، دينية وفلسفية لمجتمع إقطاعي تطور ليصبح رأسماليا، لبراليا. من هذا المنطلق يكتسي هذا الموضوع أهمية علمية تستوجب الاهتمام والدراسة الكافية. كما تعود أهمية هذا الموضوع إلى البحث في مدي تعايش أبعاد الجماعات المحلية التي تعود إلى أصول

النظام الإقطاعي اللبرالي مع واقع الجماعات المحلية في الجزائر. إذ ان ما يسري عليها من نصوص هي منقولة عن قوانين الجماعات المحلية الفرنسية. بالتالي السؤال الذي يفرض نفسه بالنسبة لهذا الموضوع هو:

هل يمكن للمجتمع الجزائري أن يتكيف ويتعايش مع هذه المنظومة القانونية المستوردة والمنقولة بأبعادها عن مجتمع آخر ؟

I- الأبعاد المفاهيمية للجماعات المحلية:

إن كلمة الجماعة (collectivité) هي كلمة ذات أصول لاتينية مستخلصة من عبارة (collectivus) وتعني مجموعة من الأشخاص قد يشكلون جمعية، مؤسسة، دولة،شركة، أو نقابة. أما اصطلاحا فتعني مجموعة من الأشخاص فوق إقليم معين. إن مصطلح (collectivité) بالفرنسية والجماعة باللغة العربية هو مصطلح غيردقيق أو حيادي. لهذا يكون مصطلح (communité) و (التجمع أو المجموعة) بالعربية هو الأكثر ثراء، لأنه يتضمن الظاهرة الاجتماعية ما قبل العصور الحديثة. بالتالي هذا الأخير هو الذي يتضمن كل أبعاد الجماعات المحلية[1].

إن تتبع تاريخ الجماعات المحلية يثبت أن هذه التنظيمات تعود إلى القرون الوسطى، حيث كانت عبارة عن مكان لربط العلاقات والتبادل ما بين مختلف تشكيلات سكان الإقليم من إقطاعيين، حرفيين، تجار، فلاحين، .....إلخ. كان هؤلاء يرتبطون برابطة القرابة، الصداقة، الجواروالديانة.

ارتكزت هذه التنظيمات في هذه الفترة على الاستقلالية في التنظيم وحرية ممارسة الحكم مع مرور الزمن ومع اتساع التبادلات الاقتصادية ما بين هذ التنظيمات وتغير الأفكاربعد الحروب التي خاضها كبار الأثرياء، اهتدت هذه التجمعات إلى فكرة الجماعة المحلية كبعد قانوني.

فالجماعة المحلية ليست مجموعة من الاختصاصات فقط، أو إقليم مشترك، أو مجموعة أو تنظيم يحمي وجوده ومصالحه. بل هي اكبر بعدا من ذلك. فالارتباط

بها يرجع إلى صلات أخرى، ومحاولة قطعها عن هذه الصلات يعتبر أمرا غير مجدي. فهذه التنظيمات لم تنجم عن تصرف قانوني بل عن ضرورة اجتماعية، شكلت هوية الجماعات المحلية المعروفة حاليا في قوانين الجماعات المحلية المطبقة في الجزائر.

إن مصطلح الجماعة المحلية استخدمه فقهاء القانون الإداري في إطار الدراسات المتعلقة بنظرية اللامركزية الإدارية الإقليمية للإشارة إلى أشخاص القانون العام الإقليمية. غير أن علماء علم الاجتماع هم الذين أولوا عناية خاصة بتحديد هذا المفهوم من الناحية الاجتماعية. فتوصلوا إلى إيضاح معناه بدقة. هذا ما ساعد على رفع الإبهام والغموض عنه في الدراسات القانونية [2].

إن الجماعة المحلية باعتبارها ظاهرة اجتماعية تعتمد على توافر عدة شروط مجتمعة هي :

1 - شعبا واعيا بالمصالح المشتركة اللصيقة به.

2 - شعورا بالتضامن الاجتماعي الذي يولد عند الأفراد رباطا لا ينقطع، يتسم بالتماسك ووحدة الحركة.

3 - إقليما محددا يشكل الدعامة المادية للجماعة المحلية، والذي يعد إطارا خاصا يحمي وجودها ووحدتها واستقلالها.

4 - نظاما اجتماعيا قادرا على تنظيم الروابط الإنسانية لأعضائه، يعتمد على سلطة فعالة تكفل احترام القواعد، ساعية لإنجاز الصالح العام للجماعة [3].

نستخلص من ذلك أن للجماعة المحلية عناصر تستمدها من الطبيعة، وعناصر اخرى تنشا اغلبها تلقائيا كالتجمع لأجل إشباع الحاجات الضرورية المشتركة، ونشوء عاطفة الانتماء والحنين للجماعة، حيث يجد الفرد ما يكفل إشباع متطلباته والحفاظ على مصالحه في ظل نظام إجتماعي يسعى لإنجاز الرفاهية للجميع بدون تفرقة.

فروح الجماعة المحلية هو مضمونها الاجتماعي. أما الأبعاد الأخرى فهي تشكل جسم الجماعة المحلية، ويأتي البعد القانوني كمظهر خارجي للجماعة المحلية. فإذا كان العنصر الإنساني والإطار الإقليمي ضرورة لتكوينها، فإنه من الإلزامي الإشارة إلى أن التماسك الإجتماعي لهذا الكيان يتطلب نظاما اجتماعيا مؤسسا بصلابة ويتجه نحو إنجاز الصالح العام. يكون مضمونا بفضل سلطة تقود الجماعة الساعية إلى الحفاظ على مصالحها الجماعية اللصيقة بها[4].

إن الجماعة المحلية في مضمونها الاجتماعي تكون جزء من كل، الشعب، الإقليم، ونظام إجتماعي يرتبط بمجموع أكثر أتساعا، تشترك مع غيرها من الجماعات الجزئية في تكوين ماهيتها الكلية.

هذا الارتباط بالمجموع هو الذي يصفي صفة أنها تشكل جزء من كل كيان أجتماعي بعيدا عن التصور القانوني المستورد والمطبق على الجماعة.

لذلك فالنماذج الجاهزة تشكل متناقضات مع بنياتها وخصوصياتها الداخلية. مما يستلزم الإنطلاق من الجانب السيسيولوجي في تحديد الخيارات السياسية، الإقتصادية، القانونية والتنظيمية. حيث أكد

شارل ديباش (Charle Debbasch) على ذلك بقوله.

« l'administration ne constitue pas une entité indépendante de l'environnement elle trouve dans chaque système politique un équilibre particulier avec les forces économiques et sociales» [5]

2 - مدى تعايش أبعاد الجماعات المحلية مع واقع المجتمع الجزائري:

يعتبر موضوع تكييف المنظومة القانونية مع البيئة المحيطة بها هو الأساس الصحيح في الانطلاق نحو عملية الإصلاحات والتغيير. فإذا كانت هذه الفكرة ليست من اهتمامات الدول المتطورة، فهي تبحث حاليا عن حلول جديدة لمشاكل مستجدة ظهرت بسبب تطور مجتمعاتها، غير انه بالنسبة للجزائر كدولة نامية ما زالت تبحث عن

القاعدة الصحيحة التي تبني عليها منظومتها القانونية. فالحقيقة أنها ما زالت في مرحلة البحث عن كيفية إنشاء هذه المنظومة.

إن النصوص القانونية المطبقة على الجماعات المحلية لم تتكيف يوما مع واقع المجتمع الجزائري بل كانت دائما مستمدة من النظام القانوني الفرنسي. ذلك ما ولد الكثير من عدم التوافق على المستوى العملي. هذا ما يظهر لنا في العناصر التالية :

1 - عدم توافق التقسيم الإقليمي الذي يعتبر أغلبه استعماريا مع الواقع الجزائري المحلي:

إن التقسيم الإقليمي يجب ان يخضع لجغرافيا وطنية، ثم جهوية، فمحلية، حتى يمكن تحديد المعطيات المحلية الفعلية التي تأخذ بعين الاعتبار مجموع المتناقضات خاصة منها العنصر البشري، تفاديا لأي تقسيم عشوائي يمس بالبنية الموجودة في الواقع، مما يولد التنافر والصراع واللاستقرار. هذا ما حدث في بعض المناطق والأقاليم التي ما زالت تعيش صراعا قبليا حول تقسيم الأراضي ومصادر المياه.

2 -عدم نجاعة الإدارة التمثيلية في إدارة الشؤون المحلية:

تدار الشؤون المحلية في الجزائر بواسطة أجهزة مختارة عن طريق الانتخاب من طرف سكان الإقليم. حيث ينسب إليهم ما يتخذه ممثليهم من قرارات في حدود الاختصاصات المرسومة في النظام القانوني الذي يحدد وضع الجماعة والمفروض من النظام القانوني السائد للجماعة المركزية. يتضح من ذلك أن ما يصدر من قرارات بمعرفة من هذه الأجهزة يفترض أن يكون معبرا عن الإرادة العامة للجماعة. فدور السكان يقتصر على اختيار الممثلين الشرعيين بطريقة الاقتراع، وبصفة منتظمة ودورية وفقا للإجراءات القانونية المحددة في قانون الانتخابات[6] وقوانين الجماعات المحلية [7].

فبعد عملية الانتخاب، يستبعد المواطن من عملية المشاركة في تسيير شؤونه التي تكون بيد ممثليه. وهذا هو الجانب السلبي للإدارة التمثيلية.

إن واقعة الانتخاب لا تكون إلا إجراء يتيح للشعب انتخاب ممثليه في إطار الديمقراطية التمثيلية، لكن هذا لا يعني بالضرورة تأسيس نظام ديمقراطي. فالانتخاب لا يترادف مع الديمقراطية، فهو ضروريا لأجل تأسيس شرعية للأجهزة التمثيلية. ومع ذلك فهو لا يعتبر كإجراء ضمانة مطلقة لنظام ديمقراطي. إن العملية الانتخابية في حد ذاتها هي محل شك في ظل مجتمع يسوده الفساد الإداري بكل مظاهره. ولهذا قد تكون الديمقراطية المباشرة حيث تدار الشؤون المحلية بمعرفة الشعب كما هو مطبق في سويسرا وإنجلترا حلا لتجاوز مشاكل إدارة الشؤون المحلية.

فرغم أن المشرع الجزائري قد أشار إلى هذا النوع من إدارة الشؤون المحلية، إلا أن الجماعات المحلية غير ملزمة به لهذا لا تلجأ إليه إلا نادرا.

3 - عدم توافق الاختصاصات مع مستويات العضوية في المجالس المحلية المنتخبة:

إن شروط الالتحاق بالمجالس المنتخبة والمتمثلة في التمتع بالجنسية الجزائرية، غياب الأحكام القضائية المسقطة للحقوق الانتخابية ، القابلية للانتخاب، عدم الجمع بين العضوية في المجالس المنتخبة وبعض الوظائف وبلوغ سن ثلاثة وعشرون سنة على الأقل[8] ، تعتبر شروطا تقليدية لا علاقة لها بالكفاءة التي تمثل أحد الشروط الأساسية لقيادة الشؤون العمومية للجماعة المحلية.

فالمنتخب كمسير يجب عليه الإطلاع على المعطيات المتعددة للمشاكل المطروحة والتي لها تبعات على مختلف المجالات الاقتصادية، الثقافية، والاجتماعية من أجل الوصول إلى اتخاذ الإختيارات الموفقة عن وعي بالقضايا المحلية. وليس بحسب ردود الفعل السياسية.

إن غياب الكفاءة يولد عند العضو المنتخب اللامسؤولية والتبعية الفنية. مما يؤدي إلى غياب المجلس عن حياة سكان الإقليم. فالكفاءة والتكوين الجيد في تسيير الشؤون العمومية من الضروريات التي يجب أخذها بعين الاعتبار في شروط العضوية

في ظل مجتمع تسوده نسبة معتبرة من الأمية والجهل لا يمكن مقارنتها بالمجتمعات التي نستورد منها قوانين الجماعات المحلية.

غير انه يمكن الإشارة إلى المبادرة الإيجابية التي جاء بها قانون البلدية والمتعلق بإلزام المنتخب المحلي بمتابعة دورات تكوينية وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه[9].

4 - تحديد الاختصاصات المحلية لم يكن وليد البيئة المحلية:

إن تحديد الاختصاصات المحلية في الجزائر جاءت عن طريق قاعدة السرد التحديدي. هذه القاعدة تبناها المشرع الجزائري في التعديلات الأخيرة لقوانين الجماعات المحلية[10] خلافا لما كانت عليه النصوص السابقة لها حيث كانت قاعدة الاختصاص العام مع سرد بعض الاختصاصات هي السائدة. إن قاعدة السرد التحديدي المطبقة حاليا تمثل النموذج البريطاني.

نشأت هذه القاعدة السردية في هذا البلد في بادئ الأمر من جراء القرارات القضائية التي حددت هذه الاختصاصات ثم أصبحت مقبولة لدى أعضاء المجالس المنتخبة والموظفين المحليين ولدى البرلمان. كان الهدف من هذا التحديد السردي إلزام السلطة المحلية بأداء اختصاصاتها إجباريا.

إن هذه القاعدة السردية في تحديد الشؤون المحلية من طرف البرلمان تكشف بعد فترة التطبيق الطويل المدى في بريطانيا أنها ضمانا جديا لذاتية الجماعات المحلية. زيادة على ذلك فإنها تتفادى

تدخل السلطات التنفيذية المركزية في مجال اختصاص الجماعات المحلية. فالشؤون المحلية تنبثق عن البرلمان لأنه هو الأدري والأقرب إلى هذه الشؤون[11].

بعد الانتقادات الموجهة لهذا النموذج، عملت بريطانيا على إصدار إجراءات للتخفيف من هذه القاعدة والسماح للجماعات المحلية بعدم التقيد بالنصوص التشريعية في حالات خاصة.

ورغم سلبيات هذا التوجه، إلى أنه يمكن القول انه نابع من بيئتها. إذ كانت هذه الشؤون المحلية وليدة القرارات القضائية. فالقضاء يلزم الجماعات المحلية بالشؤون التي يقرر انها من اختصاصه.

وهكذا تشكلت الشؤون المحلية. بالنسبة لحالة الجزائر فإن تحديد الشؤون من اختصاص البرلمان، إذ تعرض عليه مشاريع قوانين الجماعات المحلية جاهزة من السلطة التنفيذية التي تقوم بنقلها عن القوانين الأجنبية فيتبناها دون الرجوع إلى الجماعات المحلية وأخذ رأيها فيها.

إن الطريقة الثانية في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية هي طريقة قاعدة الاختصاص العام, إذ يوجد نص تشريعي يؤهل الجماعات المحلية للاختصاص بكل الشؤون العمومية المحلية، مع وجود نصوص أخرى تحدد بعض الاختصاصات على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر. هذه القاعدة كانت معمولا بها في الجزائر في ظل قوانين الجماعات المحلية لسنة 1990 ، منقولة عن النموذج الفرنسي.حيث تشكل هذه القاعدة عمق التفكير الفرنسي ذلك ما عبر عنه الفقيه Andre De-laubadere بما يلي: إن العنصر الجوهري للامركزية يكمن في الطابع غير التحديدي لسرد اختصاصات الجماعات المحلية [12]. إن هده القاعدة تسمح بالمرونة في ممارسة الاختصاصات التي يجب أن تتكيف مع البيئة(أي العادات والأعراف الأخلاقية والاجتماعية والسياسية) بدون اللجوء إلى تعديل النصوص.

كما تسمح بالتنوع والاختلاف لصالح الجماعات المحلية. غير انه بالنسبة للجزائر تفتقد لهذه المزايا بسبب عدم الأرتقاء بالشؤون المحلية، بل ادت إلى الغموض والشك بسبب غموض مفهوم الشأن العمومي المحلي.

مما أدى إلى عدم وضوح المسؤولية وعدم تقدير العواقب والتبذير ونهب الأموال العمومية، إذ أدت هذه القاعدة إلى درجة اعتبار المصاريف الخاصة لأعضاء المجالس المنتخبة من أكل وشرب واستخدام الأملاك الخاصة والعامة للجماعات المحلية لتحقيق أغراض شخصية من الشؤون المحلية التي يجب على ميزانية البلديات والولايات تحملها.

بالإضافة إلى أن بعض الولايات والبلديات النائية غير قادرة على إنجاز هذه الاختصاصات المسندة لها.

5 - عدم توافق مجال اختصاصات الجماعات المحلية مع الإمكانيات المالية لها:

إن مجال اختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر لا ينحصر في حسن النظام العام من امن عام وسكينة وهدوء عامين وصحة عمومية، بل يمتد إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

فالنشاط المحلي أصبح أكثر تنوعا وثراء بسبب تطور المجتمع.يشمل هذا المجال المساهمة في التخطيط الإقليمي، التهيئة والتنمية والمساهمة في المخططات التوجيهية القطاعية، كما تختص الجماعات المحلية في المجال الاجتماعي ببناء المدارس وصيانتها وتسيير المطاعم المدرسية وتوفير وسائل النقل للتلاميذ. كما يتضمن هذا الاختصاص توفير مرافق للطفولة والرياضة والشباب والثقافة. كما تساهم في صيانة المساجد والمدارس القرآنية والتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها في الصحة والسكن والتشغيل.

كما تختص بإنجاز مراكز الصحة وقاعات العلاج كما تشارك في إنجاز المؤسسات الاستثمارية والاقتصادية,كما تختص بحماية الأراضي الفلاحية والبيئة وترقية السياحة. كما أنها في المجال المالي تختص بتحضير الميزانيات والمصادقة عليها وتنفيذها[13]. حقيقة إن هذه الاختصاصات متنوعة تشمل كل الشؤون المحلية، غير أن السؤال الواجب طرحه: هل هذه الاختصاصات متوافقة مع المصادر المالية المحلية، حيث تجعلها قابلة للتنفيذ ؟

لا يكفي أن نعترف للجماعة المحلية بالحق في ممارسة هذه الاختصاصات بل يجب أن نكفل لها حرية العمل التي تقتضي توافر الوسائل اللازمة للتنفيذ وأهمها المصادر المالية. إذ بدونها لا يمكن تحقيق الذاتية القانونية ولا الحرية التي تطالب بها دائما الجماعات المحلية.

إن الذاتية المالية تسمح بتحقيق الذاتية القانونية الحقيقية. فاستقلالية الذاتية المالية تستلزم حيازة المصادر الكافية لإنجاز الأهداف المسطرة. فاللجوء إلى التماس الإعانات من الدولة، يجعل هذه التنظيمات في تبعية دائمة. كما يجعل هذه الاختصاصات مقيدة وصعبة التحقيق.

إن نقص المصادر المالية للجماعات المحلية في الجزائر يشكل عائقا نحو تحقيق ذاتيتها وحركتها على الاختيار, فالضرائب تعتبر المصدر الرئيسي لتمويل الجماعات المحلية. لذلك يجب إعادة النظر في العلاقات المالية ما بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية.

إن المطالبة باحترام ذاتية الجماعات المحلية وخصوصياتها لا يكون لها أي معنى في ظل نقص وانعدام المصادر المالية التي تسمح بتحقيق هذه الذات على أرض الواقع. فالذاتية الإدارية تكون وهما إذا لم تكن مصحوبة بذاتية مالية تسمح للجماعات المحلية بالحياة والعمل.

والذاتية المالية لا تكون إلا عن طريق حيازة مصادر كافية لإنجاز الأهداف. وهذا ما يسمح بذاتية الإنفاق، مما يؤدي إلى الذاتية القانونية المعترف بها لهذه الجماعات المحلية[14].

6 - عدم نجاعة الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية:

إن الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية تنصب على رقابة المشروعية المتمثلة في رقابة مدى مطابقة أعمال الجماعات لمحلية للأنظمة القانونية خاصة القوانين المالية[15].

بحيث تتأكد الدولة من وجود اعتمادات مالية كافية للإلتزام بالنفقة، ومطابقة الالتزام للأعتمادات المسجلة في الميزانية، ومطابقة الالتزام للقوانين والأنظمة المطبقة.

إن تشعب هذه الرقابة المشكلة من رقابة الوالي ووزارة الداخلية ووزارة المالية بالأجهزة المختلفة التابعة لها، بالإضافة إلى الرقابة الذاتية التي تمارسها الجماعات المحلية

في حد ذاتها، لم تغير في الوضع الكارثي الذي تعيشه الجماعات المحلية، من اختلاس الأموال العمومية وإبرام صفقات مشبوهة واستغلال وسائل الجماعات المحلية وغياب الوثائق الإدارية والمالية للجماعة المحلية، مع التزوير والنصب والاحتيال والتواطؤ على مالية الجماعة المحلية من طرف الآمر بالصرف والمحاسب من خلال الإغفال العمدي لمراقبة صحة الإنفاق واستغلال بعض الثغرات القانونية. إن كثرة المخالفات في التسيير المالي للجماعات المحلية لا يسمح لنا بالمطالبة بتجاوز هذه الرقابة. وإذا كانت قوانين الجماعات تقحم القضاء الإداري في رقابة مدى مشروعية عمل الجماعات المحلية[16] فإن طبيعة تركيبة هذا القضاء وغياب المتخصصين في المادة الضريبية وعدم السماح للجمع ما بين التدريس في الجامعات ومهنة القضاة وإبعاد الخبراء خريجي الجامعات عما يجري داخل الجماعات المحلية بمختلف هيئاتها جعل إقحام القضاء في هذه الرقابة لا يجدي نفعا.

7 - عدم نجاعة نظام تشخيص السلطة على مستوى الجماعات المحلية:

إن تنفيذ مداولات المجالس المنتخبة المحلية في الجزائر هي من صلاحيات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي[17]. يعتبر هذا التنفيذ الفردي تشخيصا للسلطة المحلية. إن هذا التوجه المطبق من الاستقلال إلى يومنا هذا لم يولد إلا الصراع على قيادة المجالس البلدية المنتخبة. إن هذا الصراع مصدره الرغبة في الاستيلاء على الامتيازات المادية والمعنوية (استخدام ممتلكات الجماعة المحلية سواء منها العقارية أو المنقولة، الاستحواذ على تعويضات التنقل والتمثيل.....إلخ).

إن هذه الامتيازات شكلت حافزا قويا للإقبال على الترشح للانتخابات المحلية ، كما أنها دفعت رؤساء الجماعات المحلية إلى توجيه كل اهتماماتهم نحو تقوية قدراتهم في إدارة هذا الصراع واستخدام سياسة توزيع الغنائم للسيطرة على المواقف المعارضة وكسب الثقة ، مما أدي إلى فقدان التحكم في المشاكل الحقيقية التي يعيشها سكان الإقليم.

لهذا كان من الأجدر تفرغ رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنتخبة لعملية التمثيل وترك عملية التنفيذ للخواص عن طريق إستأجار خدماتهم وتوكيل التوظيف وكل ما يتعلق بالتنفيذ لهم تحت إشراف المجالس المنتخبة. مع الإشارة إلى أن الإصلاح الجديد الذي يقضي بإنشاء مندوبيات على مستوى البلديات يدخل ضمن هذا الاتجاه، غير انه يفتح الباب على مصراعيه أمام تدخل السلطة التنفيذية في شؤون الجماعة المحلية لأن الدراسة المسبقة لإنشاء المندوبيات البلدية تكون بالتشاور مع المصالح غير الممركزة للدولة. كما تبقى عملية تسيير الشؤون المحلية للبلدية في يد شخصين عوض شخص واحد، وهما منتخبان. في حين أنه كان من الأصلح إبعاد المنتخبين عن عملية التسيير واختصاصهم بالتمثيل فقط.

خاتمة:

إن الحقائق الاجتماعية ساهمت في إيجاد الجماعات المحلية، فهي نشأت من أجل إشباع حاجيات سكانها. فأي إصلاح قانوني لا يأخذ بعين الاعتبار هذه الحاجيات الفعلية النابعة من خصوصيات كل جماعة، لا يمكن له أن يتحقق على أرض الواقع.

إن تنوع الأوضاع لاعتبارات تاريخية خلفها تاريخ طويل سيطرت عليه الأعراف والتقاليد سبق وجود الدولة الحديثة، جعل البعد القانوني للجماعات المحلية المستورد من بيئة أخرى عائقا خطرا في وجه كل المبادرات المتخذة لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.

بالإضافة إلى أن الإيديولوجيا المتبناة من طرف الدولة تؤثر بشكل أساسي في الحلول المطروحة والمراد إنجازها.

فالجزائر باعتبارها دولة نامية حيث يسيطر النظام القائم على الحياة السياسية والإدارية جعل النظام المحلي فارغا من محتواه الحقيقي.

فالجماعة المحلية لا تمتلك أية حرية في اختيار الوضع الذي يلائمها.

إن هذه الأوضاع أفرزت تناقضات بين الواقع القانوني والوضع المحلي شكلت أزمات اعاقت الجهود المبذولة لتطوير المجتمع نذكر منها:

- سيادة منطق الإدارة الكلاسيكية الموروثة عن المستعمر بكل مفاهيمها ونظرياتها بسبب صعوبة إيقاف صيرورة العقلية التقليدية الموروثة في تسيير الجماعات المحلية(النموذج الفرنسي).

- صعوبة الحوار ما بين الإدارة ومكونات فئات المجتمع المدني، مما أدى إلى صعوبة إنتاج مجتمع مدني.

- أزمة توزيع السكان على المستوى الترابي حيث حدة التركيز على المدن الكبرى خاصة الصناعية منها، مما أدى إلى تشكيل أحياء قصديرية والتجارة الفوضوية والانحراف بشتى أنواعه.

- التنافر مابين ممثلي الأحزاب.

- فساد العملية الانتخابية بسبب انتشار الرشوة والمحسوبية.

- العنف الاجتماعي بسبب التنازع حول الأرض، وبسبب توسع الهوة ما بين طبقات المجتمع.

- إهمال العامل البشري في الخطط التنموية على المستوى المحلي أو على مستوى أي مشروع تغيير.

- غياب الكفاءة والجدارة في إسناد المسؤوليات على المستوى المحلي.

- صراع المواقع والمصالح بين أعضاء الهيئة المنتخبة.

ولتخطي هذه الصعوبات يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- مراجعة الأنظمة المطبقة على الجماعات المحلية لإيجاد ما يتلاءم مع بيئتها من أعراف وتقاليد ومبادئ روحية.

- الإهتمام بالعامل البشري، والانطلاق من وضعيته في المجتمع، سلوكاته، مواقفه، وربطها بالمعطيات السيسيولوجية. إذ لا يمكن تصور أي تغيير في ظل مجتمع يسوده الجهل والأمية واللاوعي. كما لا يمكن تصور أية ديمقراطية تقوم على انتخابات نزيهة في ظل مجتمع يسوده التخلف بكل مظاهره. فكل خطة تنموية يجب أن تنطلق من دراسة للإنسان المراد تغييره.

- الإحاطة الشاملة بالواقع المحلي وذلك بالنفاذ إلى عمق الواقع. وذلك لتحقيق تصور دقيق للحقائق الاقتصادية والاجتماعية والبشرية.

- التوقع والتخطيط وذلك للتأكد من الإجراءات الواجب اتخاذها أو التحضير لاتخاذها.

- تنمية الموارد الذاتية للجماعات المحلية المالية والبشرية وذلك للتحكم والسيطرة على الظروف التي تواجهنا.

الهوامش:

1- Matihieu Doat- recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif Français L-G-D-J Paris- p/18.

2 - محمد احمد إسماعيل- مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية – المكتب الجامعي الحديث- جمهورية مصر العربية ص306 و307.

3 - محمد احمد إسماعيل- مرجع سابق ص323.

4 - محمد احمد إسماعيل - نفس المرجع السابق ص322.

5- Charle Debbasch – institutions et droit administratif- tome1- les structures administratives - 4eme édition puf 1994 p/20.

6 -قانون عضوي(12 - 01) المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

7 - قانون البلدية (11 - 10) المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

- قانون الولاية (12 - 07) المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

8 - المواد من 65 إلى 83 من القانون العضوي (12 - 01) المؤرخ في 12 يناير 2012.

9 - المادة 39 من قانون (11 - 10) المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية.

10 - المادة 3 من قانون (11 - 10) المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية.

- المادة 51 من قانون (12 - 07) المؤرخ في 2& فبراير 2012 والمتعلق بالولاية.

11 - محمد أحمد إسماعيل- مرجع سابق- ص 213.

12 - Andre De-laubadere – traite de droit administratif – L.G.D:J tome I – 6ed ;Paris 1973 p115.

13 - المواد من 107 إلى 124 من قانون (11 - 10) المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية.

- المواد من 73 إلى 101 من قانون (12 - 07) المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية.

14 - محمد أحمد إسماعيل- مرجع سابق- ص 999.

15 - من 43 إلى 102 من قانون(11 - 10) المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

- المواد من 43 إلى 57 من قانون (12 - 07) المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية.

16 - المادة 61 من قانون (11 - 10) والمادة 54 و 57 من قانون (12 - 07) المذكورين سابقا.

17 - المادة 102 من قانون (12 - 07) المذكور سابقا.

- المادة 80 من قانون (11 - 10) المذكور سابقا.

قائمة المراجع:

المؤلفات العربية:

1 - محمد احمد إسماعيل- مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية – المكتب الجامعي الحديث- جمهورية مصر العربية.

2 - ناصر لباد- الوجيز في القانون الإداري- مخبر الدراسات القانونية- الطبعة الأولى – سطيف – الجزائر سنة 2006.

3 - محمد باهي ابو يونس- أحكام القانون الإداري- دار الجامعة الجديدة للنشر- الأسكندرية- مصر- 1996.

4 - ناصر لباد- القانون الإداري (التنظيم الإداري)- منشورات دحلب- الجزائر.

5 - مصطفي أبوزيد فهمي- القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري)- الدار الجامعية للنشر- الأسكندرية- مصر- سنة 1993.

6 - إبراهيم زياني – دراسات في الإدارة المحلية في منظور علم الإدارة- دار القلم بالرباط- المغرب سنة 2000.

7 - خالد عباس مسلم- المنشورة الإدارية- مكتبة الثقافة الدينبة- الطبعة الأولى سنة -2001 المغرب.

8 - عبد العزيز صالح بن حبتور- الإدارة العامة المقارنة- دار المسيرة للنشر والتوزيع- عمان- الأردن- 2009.

9 - فريل هيدي- الإدارة العامة- ترجمة محمد قاسم القريوتي- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر سنة 1983.

10 - عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري- جسور للنشر والتوزيع- الطبعة الثانية- الجزائر 2007.

المقالات:

1 - عبد الله شنفار- الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية- منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية- سلسلة مؤلفات جامعية – العدد -19 سنة 2000 المغرب.

2 - بلغالم بلال- واقع الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد- مجلة صوت القانون- تصدر عن مخبر نظام الحالة المدنية- جامعة خميس مليانة- العدد 1 أفريل 2014 الجزائر.

3 - احسن رابحي- تنظيم الحالة المدنية على مستوى المجلس الشعبي البلدي- مجلة صوت القانون- تصدر عن مخبر نظام الحالة المدنية- جامعة خميس مليانة- العدد 2 أكتوبر -2014 الجزائر.

4 - فلاح رشيد أسلوب تشكيل أجهزة الجماعات المحلية في الجزائر واثره على التنمية- مجلة صوت القانون تصدر عن مخبر نظام الحالة المدنية- جامعة خميس مليانة- العدد 4 أكتوبر -2015 الجزائر.

5 - طيبي سعاد- اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية- مجلة صوت القانون تصدر عن مخبر نظام الحالة المدنية- جامعة خميس مليانة- العدد 2 أكتوبر -2014 الجزائر.

المصادر القانونية:

1 - قانون عضوي (12 - 01) المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالانتخابات.

2 - قانون(11 - 10) المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

3 - قانون(12 - 07) المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

قائمة المراجع بالفرنسية

Les ouvrages

1- Andre De-laubadere – traite de droit administratif – L. G. D. J tome I – 6ed ;Paris 1973.

2- Debbache Charle- institutions et droit administratif- les structures administratives- Tome 1,4eme édition puf 1994,

3- Denis Touret- droit public administratif – litec Paris 2003,

4- Georges Laugrod- Science et action administratives- les éditions

D'organisations- collections Management public Paris 1980,

5- Geoges Vedel- droit administrative- presses universitaires de France- Paris 1958.

6- Marie Christine Rouault- l'essentiel du droit administratif général Gualino éditeur – 3 édition Paris 2003.

7- Matihieu Doat- recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif Français L-G-D-J Paris- 2003.

8- Michoud Leon- la théorie de la personnalité morale et son application au droit français – L G D J Paris 1983,

9- Modem frank- la nouvelle décentralisation – bibliothèque des collectivités locales Sirey- Paris 1983,

10- Paul Benoit Francis- collectivités locales- 3 tomes Dalloz- Paris 1978,

11- René Chapus - droit administratif général- Monchrestien – Delta tome1 9eme édition 1995.

Les Articles

1- Tom Christensen , Doug Lisheng et Martin Painter- la reforme administrative au sein de l administration chinoise- Revue internationale des sciences administratives- institut national des sciences administratives volume 74 numero3 septembre 2oo8 Belgique.

2- Youn Song – étude préliminaire sur l incertitude organisationnelle a une époque de changement et de transition dans l administration public coréenne- Revue internationale des sciences administratives- institut national des sciences administratives, volume 74 numéro 2 juin 2008.

3- Edmond Orban, chen Xiaoyuannet Pater, h. koehn- la décentralisation dans les grandes puissances et la gestion de la politique et des relations économiques globales / locale. Revue internationale des sciences administratives. volume 69 numéro 2 juin 2003.

4- Michael Cole et John Fenwick- administration locale au RU (Royaume Uni)- Revue internationale des sciences administratives. volume 69 numéro 2 juin 2003.

5- La crise comme stratégie de changement dans les organisations publiques- Claude Rochet, Olivier Kiramidas et lugdivine Bout- Revue internationale des sciences administratives. volume 74 numéro 1 Mars 2008.

6- Pierre Muller- les politiques entre secteurs et territoires- Revue politique et management public. volume 8 numéro 3 septembre 1990.