جامعة حسيبة بن بوعلي– الشلف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

# محاضرات في مقياس الجماعات المحلية في الجزائر

## لطلبة السنة أولى ماستر، تخصص: ادارة محلية

إعداد: د. فضيل ابراهيم مزاري

السنة الجامعية: 2021/2020

## مقـــدمـة

تميزت الجزائر تاريخياً بوجود أبنية اجتماعية تؤسس لزعمات (أعيان، أشراف، شيوخ...) تقوم بتقديم الخدمات العمومية التي هي اليوم تعرف بوظائف الجماعات المحلية، وهذا للتأسيس لشرعية وجودها واستمرارها، وكذا لتحقيق التضامن الاجتماعي، سواء داخل القبيلة أو فيما بين القبائل، وبعد أن انضمت الجزائر الى الدولة العربية بعد الفتح الاسلامي، عرفت نمطاً ادارياً متماسكاً يربط الجماعات المحلية (التضامنيات) بمؤسسة الاقليم (القيروان)، حيث عرفت في هذه المرحلة تطوراً في بعض الوظائف، في الجانب المالي والتعليمي والقضائي، كما أنها زادت تنظيماً وتأسيساً بعد أن عرفت دولاً وامارات مستقلة في الاقليم الجزائري (الدولة الحمادية، الرستمية، الزيانية...)، الا أن الطابع الاداري زاد تنظيماً وتماسكاً في المرحلة العثمانية، حيث عرفت الدولة وظائف جديدة، كما دخلت الادارة في صراعات مع زعماء القبائل أينما اقتضى الأمر إيجاد تسويات ومصوغات جديدة قائمة على التفاوض؛ وهذا كله يفرض على دارس الجماعات المحلية في الجزائر، الاحاطة بالجانب التاريخي للبناء المؤسساتي للإدارة المحلية عبر التاريخ.

يعكس التنظيم الاداري الحالي للجماعات المحلية في الجزائر النمط الاداري الفرنسي في مرحلة ما قبل 1982، أينما تهيمن السلطة المركزية على فعاليات الجماعات المحلية عبر نظام عدم التركيز الاداري (المحافظ). ورغم كل الاصلاحات المتخذة منذ سنة 1967 الى غاية 2011 الا أن الجماعات المحلية لا زالت تدور حول محور واحد، وهو جهاز الوالي الذي يمثل بوصلة توجيه كل نشاطات الجماعات المحلية، وهذا بدوره أدى الى ضعف كبير في الأداء الوظيفي على المستوى المحلي، الناتج عن ثقل دوران عملية التنمية التي رهنت الى العملية البيروقراطية في مختلف الأجهزة الادارية على المستوى المحلي.

لقد ركز الخطاب السياسي الرسمي منذ الاستقلال على ديمقراطية الجماعات المحلية، وعلى أن المجتمع ينبغي أن يمارس سيادته عبر المجالس المحلية المنتخبة، التي تشكل المخبر الأساسي لطرح الانشغالات ومناقشتها واخراجها ضمن قرارات تنموية تفيد المجتمع المحلي، الا أن واقعياً يتبين أن هذه المجالس مرهونة كلياً لإرادة سلطة عدم التركيز الاداري، وبهذا أصبح المفهوم الفلسفي للجماعات المحلية مغيباً ضمن المنظومة القانونية والعملية لنشاطات المنتخبين المحليين. كما أن القوانين التي تحكم نشاط الجماعات المحلية لم تعد قادرة على مسايرة احتياجات وطموحات أفراد المجتمع المحلي، بما جعل الأمر يتطلب دراسة معمقة لواقع الجماعات المحلية واصلاح منظومتها كلياً. بعد سنة 2015 فضلت السلطة السياسية انتهاج عدم التركيز الاداري في معالجة الخلل التنموي والتفاوت الجهوي الحاصل بين الشمال والجنوب، ومن هنا استحدثت ولايات منتدبة (مقاطعات ادارية)، يديرها والي منتدب مرفوق بجهاز اداري تنفيذي، للإضطلاع بحاجيات المواطنين. وأمام هذا كله يمكن طرح الاشكالية التالية: إلى أي نظرية يستند التنظيم الاداري للجماعات المحلية في الجزائر؟ وما هي طبيعة تنظيم الجماعات المحلية؟ وما هي الأسس المعيارية والمؤسساتية التي تقوم عليها؟ وكيف انعكس هذا النمط من التنظيم على التنمية المحلية؟

## الفصل الأول: مدخل تاريخي للإدارة المحلية في الجزائر

### المبحث الأول: الادارة المحلية الجزائرية في عهد الدولة العثمانية

### المبحث الثاني: الادارة المحلية الجزائرية في مرحلة الاحتلال الفرنسي

## الفصل الأول: مدخل تاريخي للإدارة المحلية في الجزائر

تميزت الجزائر تاريخياً بوجود مجموعة واسعة ومتنوعة من القبائل، والقبيلة في حد ذاتها تتوزع إلى بطون وأفخاذ،* وتؤكد الدراسات التاريخية أنه كان هناك تضمان واسع داخل القبيلة في حد ذاتها الأمر الذي زاد من تماسكها وقوتها، سواء لترتيب أمورها الأمنية، أو من خلال التضامن بين فروعها في أوقات الجفاف أو الحروب إذا ما تعرضت قبيلة ما لإعتداء خارجي، أي كان هناك تنظيم اجتماعي – تراتبي تقليدي يضمن ولاء العشائر والفروع الصغيرة لمركزية القبيلة، وحتى فيما بين القبائل كان هناك نوع من التضامن خاصة في حالة مواجهة عدوان خارجي. وإذا كان (هانوتو ولوتورنو Hanoteau et Letorneaux) يُبين ذلك التنظيم الاداري القائم في منطقة القبائل الكبرى في مرحلة الاستعمار الفرنسي،[1] والذي تمتد جذوره إلى عصور قديمة، فإن هذا التنظيم كان شائعاً عند كل القبائل في تنظيم شؤونها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية، إلا أن التنظيم القبلي لم يكن يركز على جمع الجباية، التي طالما رفضها سكان القبائل مع الدولة العربية والدولة العثمانية، بل التنظيم الاداري في الجزائر البربرية كان يركز على معالجة الشؤون الاجتماعية (التضامن) والسياسية (حل الخلافات)، والعسكرية للدفاع عن الأرض طالما أن هذه المنطقة تعرضت للعديد من أنواع الاستعمار.

بعد مرحلة الفتح الاسلامي، أسس العرب جهازاً إدارياً يضمن ولاء الرعية إلى الخليفة وجمع الخَرَاج، وتقديم خدمة التعليم القرآني، والقيام بوظيفة تعريب المجتمع، إلا أن الادارة وقتذاك لم تكن تملك ذلك الجهاز الاداري الواضح الذي يتشكل من مجموعة الأجهزة المحددة والتي تملك عدد محدد من الاختصاصات، حيث اقتصر هذا فقط على إدارة ولي القيروان، الذي كان يتولى إدارة كل مناطق شمال افريقيا، ولكن تأسست فيما بعد، أجهزة خدمية يترأسها الامام والمجموعة المحيطة به من أهل العلم والرأي للقيام بوظيفة القضاء والحسبة والافتاء وإدارة بيت المال. وحتى بعد أن بدأت الامارات تستقل عن المركز السياسي في بغداد، وتتشكل بموجبها دول ذات استقلال ذاتي أو كامل، كانت تركز على الادارة المركزية، وإدارة الأقاليم، وعادة كان يتم التركيز على الشأن العسكري (خاصة مع الدولة الفاطمية) لإخضاع القبائل المتمردة على سلطة الخليفة أو تلك التي تأبى دفع الخراج. أما خدمات التعليم والافتاء والحسبة عادة بقيت من اختصاص المساجد.

ازداد التنظيم الاداري وضوحاً وتماسكاً في الجزائر مع المرحلة العثمانية، خاصة بعد أن بدأت الدولة الجزائرية تستقل ذاتياً عن العاصمة اسطنبول، وبدأت قوة ضاربة في حوض البحر الأبيض المتوسط، وخوض الحروب، التي تتطلب الجند والمال والولاء، حيث تشكل جهازاً إدارياً مركزياً ومحلياً، يتميز بالتنوع والتخصص في مجالات عديدة، إلا

---

*من بين أهم هذه القبائل نجد: كتامة، زواوة ، صنهاجة، زناتة، ازداجة، أوريغة، مغراوة، لواتة....الخ للمزيد أنظر: مبارك بن محمد الميلي، **تاريخ الجزائر في القديم والحديث**، ج1، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، ب.ت، ص 99.

[1]– هانوتو ولوتورنو، **منطقة القبائل الكبرى: العادات القبائلية، التنظيم السياسي والاداري**، تر: مزيان الحاج أحمد قاسم، تيزي وزو: منشورات كرجا، 2013.

أنه لم يكن شاملاً لكافة الاقليم الجزائري، فالدراسات التاريخية تؤكد على أن العديد من القبائل كانت ترفض الخضوع للحكم العثماني، والولاء له، بل ترفضه مطلقاً، وترفض سياساته خاصة فيما يتعلق بالجباية التي كانت ترهق كاهل السكان الجزائريين، وبالأخص الفلاحين، ويذهب السوسيولوجي عبد الباقي الهرماسي الى أن الدراسات التاريخية المتراكمة تبين أن المجموعات الجزائرية كانت تتفاعل مع قادتها المحليين، وفي اطار الطرق الدينية، أكثر بكثير مما تتفاعل مع الاتراك.[1] ومن هنا كانت هناك صعوبة إقامة حكم الآغا في أقاليم محددة في الجزائر، وحتى الأقاليم الصحراوية في العمق الجزائري تم إهمالها من طرف الاتراك نظراً لعدم جدواها في الجباية والفلاحة.

وبعد الادارة الجزائرية ذات الطابع العثماني التي تتشكل في الجوهر من قيادات عسكرية و/أو عروشية، جاءت الادارة الاستعمارية، التي قامت على أساس التمييز بين السكان الجزائريين والمعمرين، وتحلت وظيفتها في القمع والنهب، وإن كانت هذه الادارة ذات طابع بيروقراطي إلا أنها في الكثير من الحالات كانت تتميز بالطابع العسكري؛ وبعد اندلاع ثورة التحرير الكبرى تشكلت بالموازاة ادارة جزائرية لها طابعها الخاص محدودة الوظيفة، نظراً للظروف التي كانت تعيشها الدولة وقتذاك.

وانطلاقاً من هذا، سنتناول تطور الادارة المحلية في المرحلة العثمانية، والادارة المحلية الاستعمارية، والادارة المحلية للثورة الجزائرية.

## المبحث الأول: الادارة المحلية الجزائرية في عهد الدولة العثمانية

قامت الدولة العثمانية في البداية بإنشاء إدارة صلبة للحكم في الجزائر، والسيطرة على غالبية القطر الجزائري، وهذا في اطار الصراع بين القوى الكبرى في العالم وقتذاك للتحكم في الملاحة في حوض البحر المتوسط، خاصة مع الامبراطورية الاسبانية التي كانت تسيطر على العديد من الموانئ الجزائرية منذ أزيد من قرن ونصف؛ الا أنه فيما بعد تحولت الدولة الجزائرية إلى دولة عسكرية تتمتع باستقلال ذاتي عن السلطنة العثمانية، لديها اتفاقيات ولاء وتحالف مع السلطان العثماني؛ فالداي الجزائري كان يبرم الاتفاقيات ويستقبل السفراء مع الدول الاوروبية باستقلالية تامة؛ وعليه كانت السلطة المركزية الجزائرية في تلك الفترة تتشكل من البنى السياسية التالية: الداي- الكاهية- الديوان الكبير أو المجلس العام- مجلس الدفاع- الديوان الصغير أو مجلس الوزراء.[2] وهي بمثابة مؤسسات سياسية يقودها قادة عسكريون من المستويات العليا (رياس البحر) ، والذين لهم الولاء للسلطان العثماني. ويعتبر الداي هو رئيس الدولة وقائد القوات المسلحة، ينتخب من بين أعضاء الديوان الكبير.[3] وكان حاكماً مستبداً مطلق الصلاحيات، وعلى هذه الشاكلة جاءت طبيعة الادارة المحلية.

---

[1]- محمد عبد الباقي الهرماسي، **المجتمع والدولة في المغرب العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1987، ص 30.

[2]- محمد العربي سعودي، **المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية – البلدية 1516 – 1962**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 16.

[3]- عمار بوحوش، **التاريخ السياسي للجزائر: من البداية لغاية 1962**، بيروت: دار الغرب الاسلامي، 1997، ص 64.

**المطلب الأول: بنية الادارة المحلية ومستوياتها**

بعد الاستلاء العثماني على جل الاقاليم العربية، قامت بتقسيمها إلى ولايات (إيالات)، حيث يعتبر كل قطر ولاية من ولاياتها، تعين له "دايا" يتولى شؤون الحكم والادارة، وهو بمثابة الوالي في عهد نظام الحكم العباسي، وفيما بعد يُقسم كل قطر إلى مجموعة من الولايات (بياليك)، تخضع لحكم الداي، الذي بدوره يعين مجموعة البايات التي تدير شؤون البايليك.

في البداية تم تقسيم الدولة الجزائرية الى أربع ولايات. وأطلقت على كل مقاطعة اسم البايلك (لفظ البايلك بالتركية كان يطلق في البداية على ضباط الانكشارية المتقاعدين)، ثم توسع استعماله حتى أصبح يطلق في الجزائر على الاقطاعيات الموردة للضرائب، ثم انتهى به الأمر بمثابة نوع من الحكم الاداري للسلطة التركية بالبلاد.

تستحدث كل مقاطعة في اجتماع مجلس الوزراء برئاسة الداي، وبالتالي فإن الجزائر وقتها كانت مقسمة من الناحية الاقليمية الى المناطق التالية:

**1- دار السلطان:** وهي العاصمة وضواحيها. يوجد بها مقر الداي، (دار الجهاد ومقر الادارة العليا) سنة 1520. (من دلس الى القليعة الى شرشال) وقسمت الى منطقتين يدير كل منطقة شيخ البلدة، يُعين من الداي، وله اختصاصات ادارية صرفة، وتوضع تحت تصرفه ادارة المرافق العامة منها: مرفق المياه، والتعليم، ومصلحة الحبوب التي تتكلف بتوزيع الحبوب ونوعية الخبز والمطاحن ويشرف عليها موظف يدعى خوجا الزرع.

**2- بايليك التطري:** تأسس سنة 1540، وعاصمته المدية (ويشمل المدية، الجلفة، الأغواط، بوسعادة، سور الغزلان، تيزي وزو).

**3- بايليك الغرب:** تأسس سنة 1563 ، كانت عاصمته (مازونة) حتى سنة 1710، ثم مدينة معسكر، وعندما استرجعت مدينة وهران من الاسبان سنة 1792 صارت هي عاصمته المقاطعة، (يتمتد من الحدود المغربية غرباً حتى حدود ولاية عين الدفلى حالياً، وتشمل المناطق التالية: وهران، تلمسان، معسكر، مستغانم، غليزان، سعيدة والشلف) ويأتي في الدرجة الثانية من حيث المساحة.[1]

**4- بايليك الشرق:** تأسس 1567، عاصمته قسنطينة، (وتمتد حدوده من البويرة الى الحدود التونسية شرقاً، ويشمل المدن والمناطق التالية: قسنطينة، عنابة، سكيكدة، جيجل، تبسة، الأوراس، المسيلة، سطيف، بجاية، البويرة).

فالجزائر قُسمت إلى خمس أقاليم رئيسية، وإذا كانت العاصمة (دار السلطان) لها نظامها الاداري، والأمني الخاص بها، فإن باقي الأقاليم تتشابه من حيث التنظيمات والأجهزة الادارية المكونة لها، خاصة وأنها تقوم بنفس

[1]- عمار بوحوش، **المرجع نفسه**، ص 32.

الوظائف، والتي تجتمع عادة في تعبئة الجند، والجباية، والتعليم، والقضاء، والافتاء، ومقاومة تمرد السكان المحليين وإخضاعهم للحكم. ورغم كل هذا إلا أن هذه الاقاليم لم تكن قادرة على بسط سطوتها كلياً العروش والقبائل التي أبت الخضوع للحكم العثماني، كما أن هذه العروش عقدت تحالفات مع الزوايا الدينية (الطرقية) في تشكيل حكم محلي موازي للإدارة المحلية العثمانية التي تتميز بتركيزها على جباية المال من الأهالي لخوض الحروب، وكذا لدعم برجوازية وترف السلاطين والدايات وبلاطهم سواء في الجزائر أو في اسطنبول. وهذا ما جعل هيمنت الادارة العثمانية على الفلاحين والتجار في الصحراء الجزائرية أو في منطقة القبائل الكبرى ضعيفة، حيث راحت تستخدم العقوبات الاقتصادية ضدهم، ففي كل موسم تمنعهم من بيع محاصيلهم من التمر والزيتون في أسواق العاصمة وبقية المدن الكبرى، مقابل حصولهم على الحبوب، بحجة عدم دفعهم للجباية المحددة لهم من طرف الخزندار (أمين بيت المال)، وهذا حتى يدخل الطرفان في مفاوضات بوساطة الأعيان ليتم حل المشكل الاقتصادي.

**المطلب الثاني: مستويات الادارة المحلية واختصاصاتها**

تتميز الادارة المحلية في الجزائر في المرحلة العثمانية بتعدد مستوياتها، حيث قُسمت البلاد إلى إقليم العاصمة (دار السلطان) وأربعة بيالك، وكل بايليك يضم مجموعة بلدات، وتحتوي البلدة على مناطق وأوطان.

**أولاً– البايليك:** هو أكبر إقليم إداري، من حيث الجغرافية والأهمية الادارية؛ يتولاه الباي المعين بطريقة مباشرة من الداي (الحاكم العام للجزائر المعين من السلطان العثماني)، بظهير (مرسوم رئاسي)، ويكون من كبار الضباط العسكريين، كما يكون له علاقة قرابة مع السكان المحليين، خاصة الأعيان منهم. فالبلاد كانت في العهد العثماني مقسمة الى تنظيمات اقليمية، كل اقليم منها يسمى البايليك، الذي يتضمن جهازاً ادارياً يتكون من عدة مستويات: الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري (الأعيان)، المصالح الادارية بالبايليك.

**1– الباي:** يعين الباي بمرسوم من طرف الداي نفسه، ويتم تنصيب الباي في مقر البايليك بحضور الباش آغا، وبحضور المجلس الاستشاري والموظفون السامون بالبايليك، ويختار الباي من بين صف الضباط الكبار والموظفين السامين ويكون من المقربين للداي وله صلات قرابة مع أعيان السكان المحليين.

**صلاحياته:** يتمتع الباي بصلاحيات مطلقة ضمن الحدود الاقليمية للبايلك، لا تحدها الا الضوابط المحددة له ضمن سير عمله، ومع ذلك كانت له صلاحيات مضبوطة يمكن اجمالها فيما يلي:

- المحافظة على النظام والامن العموميين.
- الحيلولة دون انتفاضة السكان المحليين.
- تأمين الطرقات سواء بإستعمال القوة العسكرية للبايليك أو بقوات فرسان المخزن أو باللجوء الى التحالفات القبلية والاستعانة بالقياد.
- ضمان تدفق موارد خزينة البايليك، عن طريق السهر على جباية الضرائب والمكوس.

- تحصيل عائدات الأراضي التابعة للدولة، ولو بإستعمال القوة والقيام بالحملات العسكرية (المجلة الفصلية ربيعاً وخريفاً).
- استمالة شيوخ القبائل والأعيان المحليين.
- الإشراف على الإنفاق العام بالبايليك مع التقيد بتوجيهات الحكومة ورأي المجلس الاستشاري، ودفع أجور الحاميات العسكرية الموجودة بالبايليك.
- انشاء وتسيير المرافق العامة بمساعدة شيوخ المدن، وادارة الاملاك الوقفية بمساعدة ناظر الاوقاف.
- بناء الثكنات وتأمين الطرق، وتوفير الخدمات والحاجيات الضرورية للسكان.
- مراقبة الانشطة التجارية، واعطاء فكرة للداي عن ازدهار التجارة والحرف في البايليك.

**2- ديوان الباي**: هو الجهاز الخاص الذي يضم مجموعة من الموظفين والأعوان المكلفين بالخدمات المتعلقة بالباي، ويشمل:

أ- قائد المقصورة: وهو حاجب الباي الذي يعتني بشؤون الباي الشخصية والاسرية سواء في بيته أو مقر عمله، وبالخصوص المتعلقة بالإمداد والاعاشة، ويقوم بدور مقتصد القصر أيضاً.

ب- الباش كاتب: أو كاتب السر، أي الكاتب الخاص للباي، والذي يمثل في وقتنا الحاضر منصب رئيس الديوان، وكان يشترط في صاحب هذا المنصب كفاءة مهنية واحترافية واسعة، نظراً للأعمال التي يقوم بها، منها صياغة مراسلات الباي وتسجيلها وحفظها، وكذا الرسائل الواردة من الداي حيث يقوم بتسجيلها وحفظها، وقد تداول على هذا المنصب العديد من الفقهاء والعلماء.

ت- الباش سيار: وهو المشرف على البريد الصادر والبريد الوارد، وتبليغ رسائل وقرارات الباي الى الاشخاص والهيئات المعنية.

ث- قائد الباي: وهو المكلف بحفظ الوثائق والسجلات والاختام الرسمية للبايلك.

ج- قائد الدريبة: وهو المكلف بالشرطة الخاصة بالقصر.

ح- الباش فراش: وهو المكلف بتسيير أثاث الباي وأفرشته ولوازمه.

وزيادة على كل هذا، فإن الديوان يجمع مجموعة من الأعوان يصل عددهم أحياناً الى 12 عوناً.

ي- وكيل الباي بالعاصمة: وهو موظف يعين من طرف الباي، ويتبعه، ومكتبه يكون بالعاصمة وليس بالبايليك.

**3- المجلس الاستشاري**: هو المجلس الذي يجتمع للتشاور والنقاش وتبادل الرأي بطلب من الباي عند حدوث أزمات وأخطار محدقة بالبايليك، لذا بودر «الى تكوين مجلس شورى يتضمن نخبة من عقلاء البلد وعلمائها، كما أنه يضم أكابر موظفي الدولة وشيوخ القبائل...»، وبالرغم من أن لهذا المجلس رأي استشاري، إلا أن مداولاته الصائبة والجماعية غالباً ما تكون ملزمة للباي.

**4– المصالح الادارية بالبايليك:** وتضم مجموعة من المصالح المتمثلة فيما يلي:

– الخليفليك: هي المصلحة التي يترأسها خليفة الباي بالإقليم، وهي أهم مصلحة بالبايليك، فالخليفة يعتبر الشخصية الثانية بعد الباي من حيث الاشراف على التسيير الاداري، والشخصية الثالثة من حيث القوة والنفوذ بعد الباي والآغا. فهو يمارس السلطة الرئاسية بتفويض من الباي، على القياد ويتصل ببعض شيوخ الاعراش والقبائل كما أن له اختصاصات استثنائية في المحافظة على النظام العمومي في الاوطان (الارياف).

– خزينة البايليك (الخزندار): وهو الموظف المكلف بضبط ميزانية البايليك، خصوصاً فيما يتعلق بالمداخيل، ويسمى الخزناجي.

– الآغا: أو آغا العرب: وهو المسؤول عن الأمن بالأرياف، ويراقب الباي، ويقدم تقارير منظمة عنه الى الداي. ويتقلد مهام الباي بالنيابة عند شغور منصبه.

**ثانياً – البلدة:** وهي التنظيم الاقليمي الاداري الذي شمل المدينة بالبايلك، وتماثل المدينة الحضرية حالياً، ويتولاها رئيساً من بين علمائها، وكبارها، وأعيانها، يسمة شيخ البلدة، وفي حالات قليلة يسمى «قائد الدار»، ويقترح من الأعيان، ويعين بقرار (ظهير) من الباي. ويقع تحت أمره مجموعة من الموظفين، يتولى مجموعة من المهام تتمثل فيا يلي:

– ينوب عن الباي في تسيير المدينة في القضايا المتعلقة بالنظام العام، عندما يكون الباي خارج المدينة.

– المحافظة على الأملاك العمومية الحضرية حتى لا تُحول عن وجهتها الأصلية.

– مراقبة المهن المرتبطة بالأخلاق العامة أو المهن المنظمة بواسطة مصلحة المزوارية والتي يوجد على رأسها المزوار الذي يقوم بمأموريته بمساعدة فرق الحرص يقودهم السركاجي وينوبه قائد الفحص.

ومن مهام المزوار مراقبة الشوارع والأزقة وله الحق في استخدام الاكراه المادي في حالة حدوث أي أعمال تخل بالنظام العام والأداب العامة.

**ثالثاً– الوطن:** هو الوحدة الادارية الموجودة بكل بايليك أو ولاية ويرأس كل وطن مسؤول يحمل إسم (قايد) يتسلم عند تعيينه ختماً وبرنوساً أحمراً، وذلك دلالة على تفويضه السلطة، واعتماده كمسؤول مدني وعسكري في الوحدة الادارية التي توضع تحت تصرفه. والقايد في العادة هو الممثل الرسمي في منطقته حيث يتكفل بجمع الضرائب والمحافظة على الأمن العام والاتصال بالسلطات العليا عند الضرورة. ويتفرع عن كل وطن مجموعة من الدواوير يرأس كل واحد شخص يحمل إسم: شيخ الذي يكون في الغالب من أبناء القرية أو الدوار الذي يحكمه.[1] وبشكل عام يعتبر الوطن هو التنظيم الاقليمي الاداري الذي يشمل العرش والقبلية أي أن الحدود الاقليمية للوطن هو مدى تواجد القبيلة أو

[1]– عمار بوحوش، المرجع نفسه، ص 69.

العرش، والتي تعتبر بمثابة البلدية الريفية حالياً، ويرأسها شيخ القبلية الذي لا يختاره الباي وإنما يثبته أو يزكيه على رأس العرش بعد أن يُختار من طرف القبلية ذاتها، ويتولى المهام التالية:

- جباية الضرائب المفروضة على القبلية وتسليمها للقياد.

- تسليم الأشخاص العصاة للقيام بمعاقبتهم إذا تقرر الحكم بذلك.

- تجنيد أفراد القبلية كفرسان وجنود متطوعين عند الضرورة وتحت سلطة الآغا وكدعم لقوات البايلك.

**رابعاً– المنطقة:** وهو التنظيم الاداري الذي يشمل عدة أوطان، والذي يمثل الدائرة الادارية حالياً، ويشرف على هذا التنظيم موظف معين من طرف الباي بواسطة ظهير، ويدعى هذا الموظف بالقائد، ومن أهم صلاحياته:

- الاشراف والتنسيق بين شيوخ القبائل في إطار توجيهات الداي.

- تجميع وتجنيد وتعبئة المتطوعين من قبائل المنطقة بطلب من الباي ووضعهم تحت تصرفه.

- استلام الضرائب والرسوم العينية وتسليمها للسلطات المختصة بالبايلك.

- تقديم تقارير دورية عن ولاء القبائل والعروش تجاه سلطة الدولة.

وبالنسبة لمدينة الجزائر (دار السلطان) فإن حكام الجزائر قد قاموا بتقسيم سكان العاصمة إلى مجموعات عرقية ومهنية، ويتعين على كل مجموعة أن تختار زعيماً لها، يطلق عليه اسم: شيخ، يكون همزة الوصل بين مجموعته، وبين شيخ البلد (الذي هو بمثابة رئيس البلدية في يومنا هذا). وعليه، فإن كل مجموعة عربية، وقبائلية، وأندلسية مهاجرة ويهودية، كان لها (شيخ) يمثلها، ويتحكم فيها، ويحرص على خلق التأييد والدعم للحكومة. أما أصحاب المهن، فقد كان لكل مهنة رئيس يدعى: الأمين، هو الممثل الشرعي لأصحاب مهنته في بلديته. كما ينبغي أن نشير هنا إلى أن شيخ البلد كان يتم اختياره من بين وجهاء المدينة الجزائر ويكون دوماً من أصل عربي.[1]

بناءً على كل ما سبق يمكن القول أن الجزائر في المرحلة العثمانية (1830/1516) عرفت نمطاً إدارياً ذا طابع بيروقراطي تقليدي يتميز بالهرمية والسُّلمية ويفتقد الى الصرامة، حيث يربط المركز السياسي (دار السلطان) بباقي الولايات (الباليك)، كما يربط الولايات بباقي الوحدات المحلية الصغرى كالأوطان والمناطق، ضمن علاقة رئاسية تراتبية يخضع فيها البايليك للسلطة المباشرة للداي، على النمط العسكري الذي تتميز به الدولة العثمانية وقتذاك؛ كما أن المستويات الادارية التي تقع دون البايليك تخضع هي الأخرى للسلطة الرئاسية للباي، إلا أن هذه الوحدات الادارية المحلية لم تكن قادرة على التغلغل في البنى الاجتماعية وإخضاعها والسيطرة عليها، بل بقيت تعيش نوع من المنافسة في

[1]– عمار بوحوش، **المرجع نفسه**، ص 70.

غالب الحالات؛ فهناك عدد كبير من شيوخ الزوايا وجل الشعب الجزائري في الكثير من المناطق لم يكن يؤيد الحكم العثماني في البلاد، خاصة وأن الدولة العثمانية كانت تمثل النمط الحقيقي للدولة الضارية في فرضها للضرائب، وهذا ما جعل الادارة المحلية في تلك المرحلة تتميز بالضعف وعدم الفاعلية في غالبية القطر الجزائري، لا سيما وأنها كانت تعاني من الشرعية السياسية من خلال دعم المجتمع المحلي (شيوخ الزوايا وقادة العروش، وأعيان المناطق) لها. صحيح أن البايات كانوا يبذلون جهداً في توطيد علاقاتهم بهذه البنى الاجتماعية، إلا أن ممارساتهم السلطوية وسطوتهم على خيرات البلاد، وإجحافهم في فرض الضرائب جعل الأهالي الجزائريين ينفرون منهم.

**المبحث الثاني: الادارة المحلية الجزائرية في مرحلة الاحتلال الفرنسي**

تعرضت الجزائر في مرحلة الاحتلال الفرنسي (1962/1830) لعملية تحطيم للنظام السياسي والاداري القائم في البلد، كما أن قوات الاحتلال عملت طوال هذه الفترة عبر سياسات مختلفة لتهديم النظام الاجتماعي القائم، وهذا عبر سياسة المسخ التي اعتمدتها، ومن خلال محاولاتها العديدة لإحلال نظام سياسي، إداري، واجتماعي قائم على أساس التفرقة والتمييز العنصري واضطهاد الأهالي؛ فبعد أن تمكنت قوات الاحتلال من السيطرة على جزء واسع من التراب الجزائري، ذهبت لإنشاء مؤسسات إدارية يسيرها ضباط عسكريون، وهذا حتى يتمكنوا من السيطرة على الشعب الجزائري وضبط تحركاته، وشق وحدته والقضاء على المقاومة الشعبية وقتذاك. وبعد أن استكملت عملية الاحتلال والقضاء على الثورات الشعبية أعلنت السلطات الفرنسية بأن الجزائر إقليم فرنسي، وينبغي أن يسود فيه النظام الاجتماعي والاداري الفرنسيين، وبدأت تسنُّ القوانين الخاصة بتنظيم الادارة والمجتمع في الجزائر، ونظراً للغطرسة الفرنسية وعنصريتها جاءت هذه القوانين والتنظيمات لتقسم الجزائر إلى مناطق خاضعة للحكم المدني، وهي التي تخص الأوروبيين، ومناطق خاضعة للحكم العسكري، وهي التي تخص الأهالي الجزائريين، أما المناطق المختلطة فهي الأخرى تخضع للحكم العسكري بمساعدة لجان من الأوروبيين، والاستعانة بمساعدين جزائريين، يكون عددهم محدود جداً، وهذا بهدف تسهيل عمليتي جمع المعلومات والاتصالات بالسكان الجزائريين.

ومن هنا يمكن طرح التساؤلات التالية: ما هي طبيعة نظام الادارة المحلية في الجزائر إبّان الاحتلال الفرنسي؟ وإلى أي مدى ساهم في استمالة الجزائريين ودمجهم في خيارات المحتل الفرنسي؟

**المطلب الأول: نظام الولاية/العمالة La préfecture**

قبل التطرق إلى توصيف نظام الولايات في الجزائر في مرحلة الاحتلال، ينبغي تبيان طبيعة التنظيم المناطقي في الجزائر، والذي يندرج ضمن منطقتين على العموم، إقليم الشمال، وهي التي تتشكل من مناطق يسكنها أوروبيين ومناطق مختلطة بين الاوروبيين والجزائريين، وإقليم الجنوب الجزائري الذي بقي تحت الحكم العسكري إلى غاية الاستقلال. وعليه فتنظيم الولايات على العموم شمل إقليم الشمال ثم المناطق الداخلية، وامتد فيما بعد إلى الاقليم الصحراوي، وكل منطقة لها طابعها الخاص حسب نوع وعدد السكان.

ابتداءً من يوم 15 أفريل 1845 صدر مرسوم ملكي يقضي بإنشاء حكم مدني في المناطق التي توجد بها جاليات أوروبية. كما تقرر في هذه السنة إنشاء ثلاثة مقاطعات بالجزائر، هي: الجزائر، وهران، وقسنطينة؛ وفي هذه المقاطعات توجد الأراضي التي تخضع للحكم المدني، وأراضي تخضع للحكم العسكري، وأراضي مختلطة. وبكلمة أخرى، فإن هذا التنظيم قد جاء لوضع السلطة في يد المعمرين الأوروبيين بدلاً من ضباط الجيش الذين يرفضون تقاسم السلطة مع المدنيين. ولهذا رفض "بيجو" الحاكم العام في الجزائر الذي يخضع لوزارة الحربية تحويل السلطة الى المعمرين واستمر في العمل بالأسلوب القديم المتمثل في خضوع جميع المسؤولين الاداريين الى السلطات العسكرية. ولم يتغير الوضع إلا في سنة 1847 حين استقال "بيجو" من منصبه ثم جاءت بعد ذلك ثورة 1848* التي انحازت إلى فكرة إعطاء نفس جديد للسلطة المدنية في الجزائر.[1]

قررت الحكومة الفرنسية تطبيق نفس النظام السياسي والاداري المعمول بهما في فرنسا ابتداءً من يوم 09 ديسمبر 1848، وذلك استجابة لرغبات المعمرين بالجزائر. ومنذ ذلك التاريخ إلى غاية 1962 تقرر إلغاء نظام المقاطعات الادارية واستبدالها بنظام العمالات Departements وإنشاء عامل العمالة Prefet؛ يبدو أن هذا النظام مثل ما هو معمول به في فرنسا، إلا أن عامل العمالة في الجزائر يخضع لسلطة وزير الحربية وليس الى وزير الداخلية. كما أن علاقة عامل العمالة غير واضحة مع الحاكم العام، ولهذا بقي الخلاف قائماً بين الحاكم العام الذي هو رجل عسكري وبين عامل العمالة الذي هو رجل مدني. وطبعاً فإن وزارة الحربية كانت تساند العسكريين وترفض أن تحدد المناطق الخاضعة للسلطات المدنية، والمناطق الخاضعة للسلطات العسكرية. وعندما حاول بعض المسؤولين المدنيين فرض سلطاتهم على المناطق التابعة إليهم، قامت وزارة الحربية بعرقلتهم واستبدالهم بمسؤولين موالين للجيش.[2]

- وبالنسبة للتنظيم الاداري في كل عمالة في أرض الجزائر، فقد كان يوجد بكل عمالة أو مقاطعة ادارية مجلس Conseil de Préfecture يتكون من رئيس المقاطعة وثلاثة أعضاء يشاركونه في تنظيم ودراسة القرارات التي ينبغي اتخاذها سواء في المجال الاقتصادي أو العمراني. وباختصار، فإن هذا المجلس للعمالة أو المقاطعة الادارية هو المسؤول عن أملاك الحكومة والشؤون الادارية في العمالة. كما كان يوجد مجلس آخر منتخب هو المجلس العام Le Conseil General الذي يعتبر بمثابة برلمان صغير للمعمرين على مستوى المقاطعة. والشيء المهم بالنسبة لهذا المجلس أن سلطاته تمتد من المناطق التابعة للمدنيين إلى المناطق التابعة للسلطات العسكرية، وبالتالي، فإنه لم يكن مقبولاً للعسكريين. وحسب الخطة الأولية في سنة 1858 فإن عدد أعضاء هذا المجلس كان محدد بـ 18 عضواً

---

* تمثل سنة 1848 انطلاق الثورة الشعبية وسقوط الملكية وقيام الجمهورية الثانية إلى غاية 1852، بقيادة شارل اويس بونابارت Charles Louis Napoléon BONAPARTE، الذي قاد حزب البونابارتيست سنة 1832، قام بمحاولتين للانقلاب ضد الملكية، الأول في تموز (جويلية) 1836، والثاني سنة 1840، لكنه باء بالفشل، فرّ الى لندن عام 1846 ثم عاد الى فرنسا بعد ثورة 1848؛ انتخب في المجلس التشريعي في سبتمبر من نفس السنة، وانتخب رئيساً للجمهورية بأغلبية مطلقة من قبل أعضاء المجلس في 10 كانون الأول 1848.

[1] - عمار بوحوش، **المرجع نفسه**، ص 132.

[2] - المرجع نفسه، ص، ص 132، 133.

بمقاطعة الجزائر، و16 عضواً لمقاطعة قسنطينة، ومقاطعة وهران. إلا أن هذا الرقم ارتفع في سنة 1860 إلى 25 عضواً بالنسبة لمقاطعة الجزائر، و23 عضواً في مجلسي قسنطينة ووهران. ويدخل ضمن هذا العدد اثنان من المسلمين الجزائريين، ويهودي واحد في كل مجلس، والامبراطور هو الذي كان يقوم بتعيينهم في هذه المجالس لمدة ثلاث سنوات، على أن يتم تغيير ثلث الأعضاء كل سنة. والمقياس الأساسي للتعيين في هذا المجلس هو الملكية للأرض. وحسب النصوص القانونية فإن هذا المجلس مسؤول عن جميع القضايا التي تخص المالية والقوانين وأملاك الدولة في المقاطعة.[1]

طبقاً لقرار 16 ديسمبر 1848، تم تحويل الأقاليم المدنية بالمناطق إلى ثلاثة عمالات في الشمال، هي عمالة الجزائر، وعمالة قسنطينة، وعمالة وهران، هذه العمالات تضم عشرون اقليماً حضرياً Arrondissement موزعة على النحو التالي: سبعة بعمالة الجزائر وهي: (الجزائر، مليانة، تيزي وزو، الشلف (quastilaume)، المدية، البليدة، سور الغزلان)، وسبعة بعمالة قسنطينة وهي: (قسنطينة، عنابة، قالمة، سكيكدة، سطيف، بجاية، باتنة)، وستة بعمالة وهران وهي: (وهران، مستغانم، معسكر، تلمسان، سيدي بلعباس، تيارت)، أما الجنوب الجزائري فكان منطقة عسكرية.[2]

استمر العمل بهذا التنظيم الاداري لغاية صدور قانون 07 أوت 1955، حيث تحولت بموجبه دائرة عنابة إلى عمالة جديدة، ثم تلاها مرسوم 11 أوت 1956 المتضمن إحداث ثمانية عمالات جديدة، وخمس نيابات عمالة، ثم تلاه 20 ماي 1957 الذي رفع عدد نيابات العمالة من 37 إلى 71. كما صدر مرسوم آخر يتضمن إحداث ثلاث عمالات جديدة، وهي: سعيدة، بجاية، وسور الغزلان. وأخيراً مرسوم 03 ديسمبر 1960 المتضمن إحداث عمالتين جديدتين هما: الواحات والساورة. وابتداءً من سنة 1961، أصبحت الجزائر تضم 15 عمالة، هي: الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة، المدية، كاستيلوم (الشلف)، تيزي وزو، مستغانم، تيارت، تلمسان، باتنة، سطيف، سعيدة، الساورة، الواحات، وتضم 91 إقليماً إدارياً Arrondissement.[3] وحتى تتمكن العمالة/الولاية من أداء وظائفها، خاصة في مجال الاخضاع والسيطرة على الجزائريين والدمج الاقتصادي والاجتماعي للأوروبيين، فكانت تتضمن الأجهزة الادارية التالية:

## 1- الوالي/ عامل العمالة Le Préfet

يعين محافظ المحافظة بمرسوم من رئيس الجمهورية، بإقتراح من وزير الحربية، وهذا طبقاً للمرسوم التنفيذي المؤرخ 16 ديسمبر 1848. ويتمتع بمجموعة من الاختصاصات نوردها فيما يلي:

[1]- عمار بوحوش، المرجع نفسه، ص 133.

[2]- خالد بوهند، **النخب الجزائرية والانتخابات في ضوء محاضر فرز الاصوات 1892- 1939**، وهران: دار القدس العربي، 2016، ص 09.

[3]- المرجع نفسه، ص 09.

– **الاختصاصات الادارية:** طبقاً للمرسوم المؤرخ في 30 ديسمبر 1856 وكذلك المرسوم المعدل والمؤرخ في 27 أكتوبر 1858 يستطيع محافظ المحافظة أن يعين الموظفين في المناصب الخاصة بإدارة المحافظة، كما له أن يراقب ويصادق على الأعمال البلدية بمعية مجلس المحافظة أو لوحده.

– **الاختصاصات التنسيقية:** للمحافظ سلطة التنسيق بين كل الأعمال الادارية المتواجدة بإقليم المحافظة، وهذا من خلال الاجتماعات الدورية مع المسؤولين الاداريين، وكذا عروض الحال التي يقدمونها له حول وضعيات أعمالهم كل فترة.

–**اختصاصات الاعلام:** تتمثل في اعلام الحاكم العام بكل الأخبار والمعلومات التي تعتبر ضرورية بالنسبة للنظام والأمن العموميين؛ كما يقدم عرض حال حول الأعمال والأحداث داخل إقليم المحافظة.

هذه الاختصاصات بشكل عام يمارسها محافظ المحافظة تحت وصاية وزير الحربية وليس وزير الداخلية؛[1] وعلى هذا الأساس قامت الادارة المحلية في الجزائر وقتذاك على القمع والنهب والارهاب بدل خدمة المجتمع الجزائري، بل راحت تستغل ممتلكاته وخيرات البلد وتوظفها في تشغيل المعمرين الأوروبيين وخدمة المجتمع الفرنسي بشكل عام.

**2– مجلس المحافظة:** حسب القرار المؤرخ في 16 ديسمبر 1848 الذي يحدد تكوين مجلس العمالة وتحديد اختصاصاته، فإن هذا المجلس يتشكل من أربعة أعضاء في عمالة الجزائر، وثلاثة أعضاء في باقي العمالات. يُعينون من طرف الحاكم العام، وواحد يعين من طرف وزير الحربية، وهو العضو الذي يشغل منصب الأمين العام للعمالة. في البداية كان هذا المجلس كهيئة تمثل الحاكم العام، للتخفيف من شدة التمركز الممارسة من طرف الحاكم العام، حيث أن مجموعة من الاختصاصات التي يبلغ عددها (46) التي هي من صلاحية عامل العمالة لا يمكن التصرف فيها الا بعد الرجوع الى هذا المجلس. كما أن هذا المجلس يعطي رأيه في كثير من القضايا.[2]

**3– المجلس العام في العمالات:** رغم أن المرسوم الخاص بتشكيل وتنظيم هذه المجالس صدر يوم 16 ديسمبر 1848، إلا أن هذه الهيئة لم تر النور الا بعد سنة 1908، ويتشكل المجلس من 25 عضواً بالمجلس العام لعمالة الجزائر، و22 عضواً بالنسبة لعمالتي قسنطينة ووهران، يعين هؤلاء الأعضاء بقرار من الامبراطور لمدة ثلاث سنوات. وبعد التخلي عن أسلوب التعيين واللجوء الى أسلوب الانتخاب، فإن قانون الانتخابات صيغ لخدمة الأوروبيين، حيث لم يخدم أبداً الأهالي الجزائريين.[3] وبالنسبة لعدد المستشارين العامين في العمالة، يكون 06 مستشارين أهالي

---

[1]– محمد العربي سعودي، **المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية– البلدية 1516/1962**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص، ص 161-162.

[2]– المرجع نفسه، ص 166.

[3]– المرجع نفسه، ص، ص 166 – 167.

منتخبين بعدما كانوا يعينون من قبل الحاكم العام تحت تسمية "مساعدين مسلمين". واستناداً إلى قانون 09 مارس 1914، الذي شمل رفع عدد المستشارين العامين إلى 09 مستشارين.[1]

**4- الدائرة:** تعتبر الدائرة الادارية هيئة من هيئات عدم التركيز الاداري، نشأت طبقاً للأمر المؤرخ في 15 أفريل 1845؛ ويتمتع رئيس الدائرة بصلاحيات واسعة من أهمها آمر ثانوي بالصرف بتفويض من عامل العمالة، وكذا المصادقة على بعض القرارات البلدية، وتسليم وتوقيع جوازات السفر، وإمضاء التراخيص الخاصة بالبيع...الخ.[2]

إن النظام الولائي في الجزائر في مرحلة الاحتلال الفرنسي توسع شيئاً فشيئاً، إلى أن أصبح يضم 15 ولاية، حيث تم ضم المناطق الصحراوية الخاضعة للحكم العسكري إلى التنظيم الاداري، ولكن مع بقائها تحت سيطرة الادارة العسكرية من خلال تحكمها في جزء واسع من البلديات.

## المطلب الثاني: نظام البلدية La Commune

تبين القراءة في النظام البلدي الجزائري في تلك المرحلة عنصرية الاحتلال الفرنسي، والتهميش والاقصاء الذي كان يطال الأهالي الجزائريين؛ وهذا ليس من خلال تركيبة المجالس وحسب، وإنما يتعداه إلى إخضاع المناطق التي تسكن فيها الغالبية الجزائرية إلى الادارة العسكرية، وهذا من أجل قمعهم ونزع خيراتهم وإرغامهم ليكونوا إما كعمال عند الأوروبيين، أو اللجوء للسكن في المرتفعات الجبلية ذات الأراضي الزراعية الهامشية والحياة القائمة على رحمة الطبيعة. وعليه كان التنظيم البلدي يقسم وفق التركيبة السكانية لكل منطقة.

منذ سنة 1844 أسس الاحتلال الفرنسي، على المستوى المحلي، هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية" Bureaux d'Arabes" يسيرها ضابط من قوات الاحتلال بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير. وبعد الاستتباب النسبي للوضع بالجزائر، عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملاءمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق.[3]

قُسمت كل عمالة إلى ثلاثة أنواع من البلديات، بلديات كاملة الصلاحيات، وهي التي يقطنها عدد كبير من الأوروبيين يفوق عدد الأهالي، وبلديات مختلطة، حيث يكون عدد الأوروبيين فيها أقل من عدد الأهالي المسلمين، وبلديات ذات طابع عسكري، وهذا أين يكون كل سكان المنطقة جزائريون. والنوع الأول كان يشبه في تنظيمه وتسييره ما يجري في فرنسا نفسها، وكان رئيس البلدية ينتخب من طرف الأوروبيين، أما الأهالي فكانوا يشاركون في هذا النوع من البلديات كمساعدين ومستشارين فقط. أما النوع الثاني والثالث من البلديات فتسمى بلديات مختلطة، لأنها تقع في أقاليم عسكرية، وفي مناطق خاضعة لحركة الاستيطان بشكل كبير، فهذه المؤسسات استحدثت في

---

[1]- محمد الصغير بعلي، **قانون الادارة المحلية الجزائرية**، عنابة: دار العلوم، 2004، ص، ص 37- 39.

[2]- المرجع نسه، ص 169.

[3]- المرجع نفسه، ص، ص 37- 39.

الاقاليم العسكرية ولكنها متواجدة بشكل ثانوي في الاقاليم المدنية، محصورة بين المراكز الاوروبية والدواوير، وهي تقسيم اداري جامد، يسيرها المتصرف الاداري (Administrateur) بمساعدة اللجنة البلدية التي تضم المتصرف الاداري رئيساً، والمساعدين وأعضاء منتخبين لمدة ست سنوات (مرسوم أفريل 1933) من طرف الفرنسيين، ونسبة تمثيل الجزائريين فيها 1% (عضو مكلف بالحالة المدنية- القايد- رئيس الجماعة).[1] وهذا لاستمالة الأعيان ودمجهم في الادارة الفرنسية، وكذا لتسهيل التواصل مع سكان المناطق، فهذا التمثيل الضئيل الذي ينمّ عن العنصرية الفرنسية لا يعكس الاعتراف الفرنسي بالأهالي الجزائريين كمواطنين، وإنما لإستغلال نفوذهم الاجتماعي وبالتالي السيطرة من خلالهم على بقية السكان. وهذا التوجه العنصري فرض هذا النمط البلدي القائم على النحو التالي:

**1- البلديات ذات التصرف التام (الفرنسية):** أقيمت أساساً في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

- **المجلس البلدي:** وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوروبيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر، مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة، وله صلاحيات متعددة.
- **العمدة:** ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه.[2]

تتميز مجالس هذا النوع من البلديات بوجود تمثيل جزائري ضئيل جداً، فإن العدد المرخص به بالنسبة للمستشارين الأهالي: طبقاً لمرسوم 07 أفريل 1884، يكون ربع (4/1) العدد الإجمالي، وبالنسبة لمرسوم 13 يناير 1914 المثبت بمرسوم 06 فبراير 1919: يكون عدد الأهالي في المجلس ما يعادل ثلث (3/1) العدد الاجمالي للمجلس. وفيما يخص الهيئة الانتخابية للإنتخابات البلدية بالنسبة للأهالي، فقد نص مرسوم 07 أفريل 1884: أن يكون الناخب قد بلغ من العمر 25 سنة، ويكون مقيماً لمدة سنتين متتاليتين. وأن يكون ملاّكاً أو مزارعاً، أو موظف ولائي أو بلدي؛ كما نص مرسوم 13 يناير 1914، مرسوم 06 فبراير 1919 فيما يتعلق بتوسيع حق الانتخاب بالنسبة لفئة تجار المدينة، والحائزين على الشهادات التعليمية، والمحاربين القدامى.[3]

**2- البلديات المختلطة:** كان هذا الصنف من البلديات يغطي الجزء الأكبر من الاقليم الجزائري، حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين بالقسم الشمالي من الجزائر. وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين:

- **المتصرف:** حيث يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

[1]- خالد بوهند، مرجع سابق، ص، ص 09-10.

[2]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص، ص 37- 39.

[3]- خالد وهند، مرجع سابق، ص 10.

- **اللجنة البلدية:** يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية، استناداً الى التنظيم القبلي القائم أصلاً على أساس مجموعة بشرية (عدة خيمات)، وهي الدوار.

تقوم مجالس الدواوير واللجان البلدية في البلديات المختلطة وفقاً للمرسوم الصادر يوم 06 فبراير 1919 المكمل لقانون 01 أوت 1918 الذي ينص على استحداث هيئة انتخابية للجماعة في دوار- بلدية، ومشابهة لنظيرتها في البلديات كاملة الصلاحيات بعدما كان أعضاء مجلس الجماعة يعينون من طرف محافظ المحافظة (الوالي). أما بالنسبة لرؤساء الجماعات المنتخبين يصبحون أعضاء اللجان البلدية في البلديات المختلطة رفقة القياد أو الأعوان أو الأهالي المعينين.[1]

**3- البلديات العسكرية:** وجد هذا النمط من البلديات في إقليم الصحراء، وكذا في المناطق النائية في الشمال، إلى غاية سنة 1880. وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى تسييرها الفعلي أفراد الاحتلال الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة (القايد، الآغا، الباش آغا، الخليفة، شيخ العرب).[2]

قام هذا التنظيم الاداري المحلي على أساس عنصري، وبالتالي شكّل أداةً قويةً للاحتلال الفرنسي للاستلاء على خيرات الجزائريين وقمع الأهالي وتهميشهم، ورغم الاصلاحات التي أُدخلت عليه، نتيجة النضالات التي قادتها الحركة الوطنية وقتذاك للمناداة بالمساواة بين الجزائريين والفرنسيين، إلا أنها لم تصل إلى طموحات الجزائريين، وبالتالي بقي هذا النظام قائماً على أساس التفرقة والتمييز إلى غاية الاستقلال. فمن خلال القراءة في الأرقام الخاصة بنزع ملكيات الأراضي الزراعية للسكان الجزائريين، التي قدمها الباحث (حسن بهلول)* يتبين لنا دور الادارة المحلية في إدماج المهاجرين الأوروبيين في الاقتصاد الزراعي على حساب الأهالي الجزائريين، وهذا من خلال نزع ممتلكاتهم من الحيازات الزراعية الجيدة (الخصبة) وطردهم إلى المناطق الريفية الهامشية.

وبناءً على كل ما سبق، يمكن القول، أن الادارة المحلية في مرحلة الاحتلال الفرنسي، تميزت بالعنصرية، والقمع، والنهب؛ فهذه المميزات الثلاث جعلت من المعمرين الأوروبيين يعيشون حياتهم كمواطنين عاديين يتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية، وبالكسب الاقتصادي مما سهل عليهم الاندماج في الحياة الاجتماعية والاقتصادي،

---

[1]- المرجع نفسه، ص 11.

[2]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص، ص 37- 39.

*يبين الأستاذ حسن بهلول أنه: خلال تسع سنوات فقط من الاستعمار، أي في 1839 ارتفع عدد الأوروبيين في الجزائر الى 25000 شخص، وكان يوجد من بينهم 11000 من الفرنسيين، وقد ارتفع عددهم في سنة 1851 الى 33000 شخص، ثم تواصل الارتفاع بسرعة بعد انهزام الأمير عبد القادر 1847، فصار عدد هم سنة 1962 عن ما لا يقل عن 131000 شخص، وهكذا لم ينته عام 1861 حتى بلغت مساحة الأراضي المنتزعة 343380 هكتار. للمزيد أنظر: حسن بهلول، **القطاع التقليدي والتناقضات الهيكلية في الزراعة بالجزائر: تحديده ونظام دمجه في الثورة الزراعية**، ص 129.

وشكّلوا ثروات طائلة على حساب الأهالي الجزائريين الذين عانو ويلات القمع والتجريد من الممتلكات والاستغلال، وبالتالي أصبحوا عمّال بسطاء عند المعمرين.

كما أن الادارة المحلية وقتذاك طرأت عليها مجموعة من التغيرات، ففي البداية كان يغلب عليها الطابع العسكري بهدف قمع الأهالي ووأد الثورات الشعبية في مهدها، وفيما بعد أُدخل الأسلوب المديني في الجماعات المحلية، إلا أنه كان مقتصراً على المناطق التي يسكنها المعمرين فقط، وحتى بعد النضالات السياسية التي قادتها الحركة الوطنية (1947/1902) أينما تم الادماج الجزئي للأهالي الجزائريين في المجالس المحلية، فكانت حصتهم محدودة، والقانون الانتخابي في حد ذاته، قائم على أساس عنصري، حيث يمنح السكان الجزائريين حصة محدودة في المجالس المحلية لا تتجاوز الثلث. فالإستعمار الفرنسي رغم تعاقب الحكومات، والجمهوريات، إلا أنه لم يكن قادراً على تخطي العنصرية التي تميزه، ويتعامل مع السكان الجزائريين كمواطنين فرنسيين كما ادّعى الحكام الفرنسيين وقتذاك.

**الخاتمة:** انطلاقاً من الطرح التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر يمكن القول أن الجزائر عرفت هذا النمط من التنظيم منذ قدم التاريخ، سواءً من خلال التنظيم المحلي في عهد الدولة – القبيلة التي عملت فيها الجماعات المحلية مثل التعاونيات في حل مشاكل المجتمع المحلي، وتنظيم شؤونهم وكذا توفير الحاجيات الضرورية لهم، من مستلزمات العيش والصحة والأمن بمفاهيمها التقليدية. والأمر نفسه مع الدولة العربية الاسلامية أينما امتزج التنظيم المحلي في عهد الدولة – القبيلة تنظيم محلي جديد يضطلع بوظائف جديدة منها تنظيم الخراج إلى بيت مال المسلمين، وكذا التعليم الديني والافتاء والقضاء وفقاً لأحكام الشريعة الاسلامية، وكذا حتى التجنيد للغزو خارج الاقليم.

ازداد التنظيم المحلي تأسيساً مع الدولة العثمانية، إلا أن وظيفته تحولت من خدمة المجتمع المحلي الى خدمة الجهاز الاداري والحكام وكذا قوات الحرب (رياس البحر)، خاصة وأن الدولة العثمانية كانت دولة عسكرية بالأساس، الأمر الذي جعل التجنيد وتمويل الجيش يقع على عاتق السكان. وهذا بدوره أثقل كاهل السكان بالضرائب المتزايدة باستمرار، مما أدخل العديد من القبائل في حالة نزاع مع الأجهزة الادارية المحلية (باش الأغوات).

أما في مرحلة الاستعمار الفرنسي، فالإدارة المحلية قامت على أساس عنصري من جهة، وعلى أساس قمع الأهالي وتجريدهم من أملاكهم من جهة ثانية، وبالتالي هذا النمط الاداري لم يكن يوماً ما في خدمة السكان الجزائريين بل سخّر هؤلاء السكان لخدمة المعمرين الأوروبيين، وهو الأمر الذي دفع السكان الجزائريين يخوضون مسيرة متواصلة من النضالات الحربية والسياسية حتى ثورة التحرير التي تمكنوا من خلالها من انتزاع الاستقلال واسترجاع الدولة الجزائرية وعليها تم بناء الدولة الوطنية.

**الفصل الثاني: إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر بعد الاستقلال**

**المبحث الأول: اشكالية إدارة الجماعات المحلية عشية الاستقلال**

**المبحث الثاني: إصلاح البلدية سنة 1967**

**المبحث الثالث: المبحث الثالث: اصلاح الولاية 1969**

## الفصل الثاني: إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر بعد الاستقلال

لقد واجهت القيادة الثورية عشية الاستقلال جملة من التحديات في جميع المجالات، ورغم أن الاحتلال الفرنسي ترك نموذجه الاداري، ورغم أن للثورة التحريرية نموذجها الاداري (الولايات، واللجان الشعبية)، إلا أن هذان النموذجان كانا غير قادران على تلبية احتياجات المواطنين الجزائريين؛ فالتنظيم الاداري الاستعماري وجد لقمع الأهالي وتسخيرهم لخدمة الدولة الفرنسية والاقتصاد الفرنسي، أما التنظيم الاداري للثورة التحريرية فوجد لتجنيد وتعبئة السكان الجزائريين لمواجهة القوات العسكرية الفرنسية؛ وبما أن مرحلة الاستقلال تميزت بمستجدات لم تكن ضمن أجندة القيادة الثورية التي هي الأخرى كانت تعاني التمزق والصراعات فيما بينها؛ فمن المجال السياسي، إلى الاجتماعي، مروراً بالاقتصادي وصولاً إلى الثقافي هناك مجموعة من المطالب الآنية التي ينبغي التعامل معها بجدية، وبحلول عملية، والتي لا يمكن القيام بها إلا بوجود جهاز إداري لمعالجة هذه المتطلبات خصوصاً في الشقين السياسي والاجتماعي.

بعد طرد قوات الاحتلال الفرنسي، يبقى أكبر تحدي هو بناء الدولة الوطنية، وهذا من خلال التأسيس السياسي والاداري للدولة، والذي يتطلب اختيار النموذج، وتحقيق الاجماع حوله بين قيادات الثورة التحريرية والطريقة التي من خلالها يتم بناء الدولة. والتحدي الثاني، هو كيف يمكن للثورة التحريرية إقناع المواطنين الجزائريين بأنها هي الأجدر بقيادة الدولة، ومعالجة مشاكلهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وكذا معالجة مخلّفات الاستعمار الفرنسي، خصوصاً تلك الناتجة عن الثورة التحريرية على مدار سبع سنوات، وهذا من أجل تقوية العلاقة بين السلطة الشعب. والتحدي الثالث، هو كيفية إضفاء الشرعية على السلطة السياسية، ومؤسسات الدولة والتعامل مع المجتمع الدولي. أما التحدي الرابع، هو كيفية مجابهة التحديات الخارجية، خصوصاً فيما يتعلق بالحدود مع دول الجوار.

### المبحث الأول: اشكالية إدارة الجماعات المحلية عشية الاستقلال

رغم التنظيم الاداري المتعدد الفروع من المستوى المركزي إلى المستوى القاعدي وعلى مختلف جهات الوطن الست الذي كان يحكم الثورة الجزائرية إلا أن القيادة الثورة واجهت تحديات صعبة في ادارة الجماعات المحلية عشية الاستقلال، خاصة مع عدم الاستقرار الذي كانت تعرفة القيادة السياسية وكذا تخوفها من النزعات الانفصالية بما يتطلب وبالضرورة صياغة برنامج عمل جدي يغطي الشغور في المناصب الادارية الناتج عن مغادرة قوات الاحتلال الفرنسي.

خلّف مغادرة قوات الاحتلال الفرنسي والمعمرين الأوروبيين من الجزائر، أزمة شغور في مختلف الأجهزة الإدارية والمرافق العمومية، وكان جهاز الدعاية الفرنسية يروج لفكرة أن الثوار الجزائريين مجموعات إرهابية (الفلاقة) لا تتسامح مع المعمرين إن لم يغادروا الجزائر، وهذا بهدف خلق حالة شغور كبيرة في المؤسسات السياسية والادارية والاقتصادية من المورد البشري، وهذا بهدف شلّ الدولة الجزائرية وتعريضها للتفكك والانحلال. وبالفعل تمكنت فرنسا من تهجير الاطارات الادارية والاقتصادية التي كانت تدير المؤسسات الاقتصادية والاجهزة الادارية، وخلقت حالة

شغور رهيبة انعكست سلباً على تسير المرافق العمومية. ونظراً لنسبة الأمية في أوساط الجزائريين وقتذاك الناتجة عن التمييز العنصري في التعليم، فكانت هناك صعوبة بالغة في تسيير الأجهزة الادارية والمرافق العمومية، إلا أن القيادة الثورية اتخذت اجراءات عاجلة لسد الفراغ، ومعالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، وهذا من خلال إقامة أجهزة إدارية مؤقتة على مستوى البلديات والولايات.

إن حالات الغبن الاجتماعي التي كان يعيشها الشعب الجزائري، الناتجة عن الأضرار المادية والانسانية المتمثلة في المعطوبين، والأرامل والأيتام والأمية، ومشاكل الايواء، وتنظيم أملاك الشعب والدولة....الخ التي ألحقتها قوات الاحتلال الفرنسي طيلة قرن واثنان وثلاثون سنة بالشعب الجزائري، والتي اشتدت خلال السبع سنوات الاخيرة من هذه المدة، نتيجة الحرب المدمرة التي انتهجتها الهمجية الفرنسية في الجزائر بغية إجهاض الثورة ومطالب الاستقلال؛ وعليه أصبحت الجزائر عشية الاستقلال بحاجة الى اعادة البناء في جميع النواحي؛ وما دام أن عملية البناء(الانسان، العمران، النظام السياسي والاداري، الاقتصاد...) تحتاج الى قيادة تخطيطية مركزياً وأجهزة تنفيذية محلياً فكان من الضروري أن تُعجل القيادة الثورية بميلاد الجهاز الاداري على المستوى المحلي بغية احتواء المطالب الشعبية وملمة الجراح، وعلى هذا الأساس انتهجت القيادة السياسية في عملية بناء الادارة المحلية جملة من الاجراءات على مستوى البلدية والولاية.

**المطلب الأول: على مستوى البلديات**

**أولاً– تخفيض عدد البلديات:** كان عدد البلديات –الموروث عن الاستعمار– غداة الاستقلال مرتفعاً، حيث وصل إلى 1578 بلدية، تعاني أغلبها من قلة الامكانيات البشرية والموارد المالية بسبب صغر حجمها أساساً، مما دفع بالمشرّع إلى التدخل بعد سنة واحدة من الاستقلال، حيث أنزل مرسوم 16 ماي 1963 عدد البلديات إلى 632 بلدية، لاغياً أكثر من نصفها في محاولة للقضاء على أزمتها المالية ونقص وسائلها خاصة ذات الحجم الصغير منها. وبعد هذا جاءت سلسلة من النصوص اللاحقة المكملة للمرسوم السابق، مضيفة بلديات أخرى، فزاد عدد البلديات من (632) الى (676) بلدية، ثم الى (691) بلدية، وأخيراً سنة 1977 الى (703) بلدية.[1] الى أن ارتفع سنة 1984 الى 1541 بلدية ولا يزال قائماً إلى غاية مطلع 2024.

لقد استهدف هذا التنظيم الاقليمي الأول –والمستعجل– للبلديات، إنشاء بلديات على الأسس التالية:

- تجزئة بعض البلديات المختلطة التي ليس لها وسائل تقنية، بشرية، ومالية ضرورية لتنميتها.

[1]– شيهوب مسعود، **أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 93.

- إلغاء البلديات التي لا تتوافق مع المفهوم الوطني: السياسي، الاجتماعي، والاقتصادي للبلدية، وهو الحال بالنسبة للبلديات ذات "التصرف التام" التي أنشئت في مناطق المعمرين، الذين هاجروا بعد الاستقلال، فأصبحت مجرد تقسيمات ادارية بدون محتوى بشري.[1]

أما من ناحية التسيير فقد أنشأ المشرّع هيئتين تشرفان على تسيير هذه البلديات، بمساعدة أفراد وأعيان المجتمع المحلي، وهي كالتالي:

**1- لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.I.E.S)**: شُكلت هذه اللجنة بالأمر الصادر في 06 أوت 1962، ويرأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية، وتضم اللجنة ممثلين عن السكان وتقنيين من المرافق العامة والمشاريع الخاصة، وتتمثل صلاحياتها في إعطاء أراء حول مشروع الميزانية، واقتراح كل تدخل وعمل من شأنه دفع عملية التطور المحلي وتنشيط الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ولهذه اللجنة الفضل في سد الفراغ عن غياب المجلس البلدي وفي دفعها للتعاون بين الادارة والاطارات العامة والخاصة بالسكان. إلا أنه يمكن القول أن نشاط هذه اللجان كان متفاوتاً من بلدية الى أخرى، بحيث يكاد ينعدم في بعض البلديات.[2]

**2- المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (C.C.A.S.S)**: استحدثت هذا المجلس بالمرسوم الصادر في 22 مارس1963 والمتضمن تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة (Enterprises Vacantes) وكان هدفه تحقيق مشاركة البلدية في التسيير الذاتي.

يتألف هذا المجلس من: لجان التسيير، ممثل عن حزب جبهة التحرير الوطني، ممثل الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل عن الجيش، والسلطات الادارية في البلدية أي رئيس البعثة الخاصة (Délégation Spécial) وقد عكس المجلس بتشكيلته هذه، الاهتمام بتحقيق تمثيل شرعي للتسيير الذاتي لأن رؤساء لجان التسيير سيطروا عليه بشكل واسع، وينتخب المجلس رئيساً له من بين ممثلي التسيير الذاتي ويجتمع مرة واحدة على الأقل في الشهر.

تشمل صلاحيات المجلس البلدي بشكل أساسي، المساعدة في خلق وتنظيم المشاريع المسيرة ذاتياً، وتنسيق نشاطاتها على مستوى البلدية، وإعطاء أو سحب الموافقة لمدير المشروع المعين من طرف جهاز الوصاية. ولقد قدّر لهذه المجالس أن تلعب دوراً هاماً فيما لو وُجدت فعلاً وتمكنت من العمل، ولكن الواقع أن عدداً قليلاً جداً منها رأي النور، وأن عدداً أقل تمكن من العمل بالفعل.[3]

مهما كان يمكن القول أن القيادة السياسية ورغم ظروف المرحلة الحرجة تمكنت من احتواء الشغور الذي خلفته مغادرة ادارة الاحتلال الفرنسي، حيث تمكنت من لملمة الجراح بعد الاستقلال وتم التكفل بالمطالب الشعبية

---

[1]- المرجع نفسه، ص 93.

[2]- أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الادارية**، تر: أحمد عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.

[3]- المرجع نفسه.

بدرجات متفاوتة، عن طريق توفير الخدمات الصحية وغيرها، وعليه فهذه الاجراءات كانت اللبنة الأولى في بناء الادارة المحلية الجزائرية.

**المطلب الثاني: على مستوى الولايات**

لقد عانت العمالة (الولاية) كذلك أزمة شغور بعد مغادرة قوات الاحتلال الفرنسي، مما عرض النظام الاداري إلى حالة شغور رهيبة، وعليه عجلت القيادة السياسية باتخاذ مجموعة من الاجراءات للحفاظ على النظام الاداري الفرنسي المعمول به سابقاً وكذا الانظمة القانونية التي تسير وفقه، وهذا وفقاً للقرارات المتخذة من طرف القيادة العليا يوم 31 ديسمبر 1962، التي أقرت صراحة استمرار العمل بالتشريعات السابقة.

ولتجنب حالة الشغور في الولايات ومجالسها العامة اتخذت القيادة السياسية بعض التدابير المزدوجة تضمن تأمين حد أدنى من تمثيل السكان، وتُقوي من سلطة المحافظ. واعتبرت هذه التدابير مؤقتة ريثما يتم القيام بإصلاحات في الأجهزة الادارية، وتمثلت هذه التدابير فيما يلي:

أولاً– **استحداث اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي** (**C.D.I.E.S**): جاء هذا الجهاز بناءً على طلب من المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني، وبأمر من السلطة التنفيذية المؤقتة يوم 19 أوت 1962، وتضم هذه اللجان التي يرأسها المحافظ سبع (07) ممثلين للدوائر الادارية المالية والاقتصادية والاجتماعية، وممثل واحد (01) للمشاريع الخاصة للأشغال العامة وخمس (05) ممثلين عن السكان، أي ما مجموعه أربعة عشر (14) عضواً؛ وممثلو السكان غير منتخبين وإنما معينين من طرف المحافظ.

لم يكن لهذه اللجان سلطة فعلية، وإنما كانت سلطة استشارية تساعد المحافظ في قيامه بصلاحياته الاقتصادية والاجتماعية، وكان مجال تدخلها في هذه المهمة واسع جداً. فقد كان باستطاعتها اقتراح كل أنواع التدخل والأعمال الخاصة التي من شأنها أن تدفع عملية التنمية المحلية. كما كان بإمكانها متابعة تنفيذ خطط وبرامج التجهيز، وكانت تعطي أراءها حول مشروع ميزانية الهيئات المحلية والمؤسسات العامة المحلية.[1]

ثانياً– **استحداث المجلس العمالي الاقتصادي والاجتماعي**: جاء هذا المجلس بناءً على الأمر رقم 67 – 222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، الذي أنشأ في كل عمالة مجلس عمالي اقتصادي واجتماعي، والذي يضم رؤساء المجالس الشعبية البلدية للعمالة، مندوب الحزب في العمالة أو ممثله، ومندوب الجيش الوطني الشعبي أو ممثله، ومندوب الاتحاد العام للعمال الجزائريين أو ممثله.

يمارس هذا المجلس اختصاصاته في كل الشؤون المتعلقة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية في إقليم العمالة، حيث ينظر المجلس في الميزانية العامة ويبدي رأيه بشأنها، يشارك في وضع المخطط الوطني للتنمية ويدرس اقتراحات برامج

[1]– أحمد محيو، المرجع نفسه.

التجهيز والتنمية الخاصة بالعمالة، ويعمل على الارتقاء بالمستوى المعيشي لسكان العمالة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فهذا المجلس جاء ليحل محل اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، ويعتبر مؤقتاً ريثما يتم اصلاح المؤسسات الادارية المحلية. ولقد كانت تجربة هذا المجلس مختصرة جداً حيث لم تستغرق أكثر من سنة ونصف، وفي الواقع كان يعتبر هيئة استشارية مهمة للوالي. [1]

بناءً على ما سبق يمكن القول أن هذه الهيئات المستحدثة التي تساعد الوالي في أدائه لمهامه الوظيفية والتي كانت تعطيها شرعية شعبية شكّلت لبنةٌ أساسية فيما بعد في عملية الاصلاح الاداري الولائي والتي تمثلت في المجالس الشعبية الولائية؛ كما أنها تمكنت من رفع المشاكل والهموم الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المحلي إلى الوالي ليعمل على حلها، كما أعطت طابعاً مؤسساتياً للعمل الاداري المحلي.

**ثالثاً– المحافظ/الوالي/عامل العمالة:** عرفت الجزائر نظام الوالي منذ عهد بعيد، الذي يمتد إلى الحضارة الإسلامية، كما ورثت نظام المحافظ عن إدارة الاحتلال الفرنسي باعتباره هيئة تنفيذية على مستوى المحافظة، واحتفظت القيادة السياسية بهذه الجهاز، وأطلقت صلاحياته باعتبارها جهاز وظيفي يمثل الدولة على مستوى كل ولاية، ويمثل الولاية من جهة ثانية، خاصة في مجال فرض النظام العام، وتنظيم الأملاك الشاغرة التي أصبحت مملوكة للدولة بعد انسحاب قوات الاحتلال الفرنسي. ففي 24 أوت 1962 أعطي للمحافظ سلطة إعلان الاملاك الشاغرة، وفي 23 أكتوبر 1962 سُمح للمحافظ بإبطال كل عمل من هذا النوع.

نتيجة غياب جهاز المداولات كان المحافظ مطلق الصلاحيات في جميع المجالات؛ ولما كان جهاز المحافظ ضروري لاستمرار مصالح الدولة والمجتمع، كما أنه يتعذر انشاء مجالس للمداولات، فنقلت كل الصلاحيات إلى الهيئة التنفيذية المتمثلة في المحافظ يوم 09 أوت 1962. وعلى هذا الأساس بقى هذا الجهاز مهيمن على كل الفعليات على المستوى المحلي رغم وجود هيئات تمثيلية مؤقتة. [2]

**رابعاً– العمالات الرائدة:** لقد عملت القيادة السياسية مبكّراً على إحداث محافظات رائدة في التنمية المحلية، وأعطتها خصوصيات معينة في الإطار التنظيمي والتنموي، وتمثلت هذه المحافظات في: الواحات (بسكرة)، باتنة، الساورة (بشار)، تلمسان، عنابة، والقبائل الكبرى (تيزي وزو). وحتى تتمكن هذه المحافظات من تحقيق التنمية المحلية والنهوض بالأعباء الاجتماعية والاقتصادية أُسندت إلى المحافظ مهام واسعة يتكفل بموجبها بمهمة التجهيزات العامة المرتبطة بالصندوق الجزائري للتنمية مباشرة. وقد أُشرك المحافظ بشكل وثيق في العمليات لأنه هو الذي يعقد الصفقات المتعلقة بها، ويراقب ويصفى النفقات الضرورية. إن الطابع الاستثنائي لهذا الاجراء يكمن في اخراج النفقات المعقودة من ميزانية الولاية، حيث تُنفق مباشرة من الصندوق الجزائري للتنمية، فالقراءة المباشرة لهذا الاجراء تدل على

[1]– أحمد محيو، المرجع نفسه.

[2]– أحمد محيو، المرجع نفسه.

أن القرارات أصبحت متمركزة (تمويل مركزي) خاصة وأن الدفع يتم مباشرة من هذا الصندوق بعد تحقق المحافظ من نظامية النفقات. كما يستطيع محافظ المحافظة الرائدة أن يأمر بالدفع مباشرة بعد التحقيق دون أن يتخذ إذناً من الوزير، ودون أن يمر بالإجراء البيروقراطي التقليدي المعقد.

بناءً على كل ما سبق يمكن القول، أنه رغم التحديات في جميع المجالات التي كانت تجابه عملية بناء الدولة الوطنية، إلا أن القيادة السياسية تمكنت من بناء الأجهزة الادارية على المستوى المحلي، وإثبات حضور الدولة في كافة الإقليم الوطني، ورغم الشلل الذي كان يصاحب هذه الأجهزة الادارية، ورغم ضعف الخدمات التي كانت تقدمها، إلا أنها تمكنت من ربط المواطن بالمؤسسات الإدارية المحلية للدولة الجزائرية. والاضطلاع بالوظائف الاقتصادية والاجتماعية في حدود الإمكانيات المتاحة في تلك المرحلة، وهذا نظراً لقلة الكفاءات التي تسير المرافق العامة، وكذا عدم ترك أملاك الدولة للإستلاءات العشوائية.

## المبحث الثاني: إصلاح البلدية سنة 1967

شكل اعادة تنظيم الادارة المحلية عشية الاستقلال عقبة أساسية أمام القيادة الثورية، وهذا راجع لأهميتها في عملية بناء الدولة من جهة، وكذا الانطلاق في المشاريع التنموية في مختلف القطاعات من جهة ثانية؛ وبعد الاجراءات الظرفية التي اتخذتها القيادة السياسية للحد من الشغور الذي اكتنف المؤسسات المحلية، كان لابد من اجراء اصلاح اداري يحدد موقع البلدية وأهميتها التنظيمية وصلاحياتها واختصاصاتها، حتى يتم الانطلاق في تنفيذ مخططات التنمية الوطنية، والنهوض بالأعباء الاجتماعية الاقتصادية، وجاء هذا في مشروع الاصلاح البلدي سنة 1967، إذاً فما هو مضمون الاصلاح البلدي الذي جاء به قانون 67 – 24؟

### المطلب الأول: دواعي ودوافع الاصلاح الاداري على مستوى البلدية

**أولاً– دوافع الاصلاح:** نظراً للضرورات الضاغطة التي كانت تمر بها الدولة الجزائرية على مستوى السياسة والاقتصاد والثقافة والمجتمع، كان ينبغي وبالضرورة الانطلاق في التأسيس الاداري المحلي وهذا نظراً للاعتبارات التالية:

– عملية بناء الدولة تقتضي التأسيس السياسي والاداري من القاعدة، حتى يتم تحقيق الرعاية والرقابة على كافة الاقليم الوطني.

– النظام البلدي الموروث عن الاستعمار لا يلبي حاجيات أفراد المجتمع كافة، وإنما يخدم طبقة بعينها، وهو لا يتلاءم مع أهداف الدولة الوطنية الجديدة.

– الخيار الاقتصادي الاشتراكي الذي يتطلب تدخل أكبر للبلدية لتحقيق التنمية الاقتصادية.

– عدم توفر البلدية على الموارد والتجهيزات الضرورية التي تمكنها من النهوض بأعباء المواطنين.

– زيادة نفقات البلدية وقلة ايراداتها نتيجة غياب الضريبة الجبائية على النشاطات المهنية التي من المفروض تقوم بها المصالح البلدية.

– التبعية المالية للجماعات المحلية للسلطة المركزية بما لا يتلاءم مع متطلبات اللامركزية الادارية والمالية والتنمية الاقتصادية.

– ضرورة اندماج البلدية في المسار الثوري سياسياً، اقتصادياً واجتماعياً.[1]

**ثانياً– أهمية البلدية وفقاً للإصلاح الاداري لسنة 1967:** شكل التنظيم المحلي في مختلف الدول أهمية خاصة في الضبط السياسي والاجتماعي وتحقيق الاندماج بين أفراد الأمة وضمان تمثيل الدولة، وقد حدد الميثاق البلدي أهميتها فيما يلي:

– ينبغي أن تكون البلدية، الخلية النموذجية للتنظيم الاداري للدولة، كما انها تقوم بالإنجازات التي تلبي الحاجيات الأساسية للسكان.

– ينبغي أن تكون البلدية المنطلق الأساسي في التنمية الاقتصادية، كما ينبغي أن تكون في خدمة الدولة ما دام أنها مدمجة فيها وخلية أساسية في الأمة، وهذا في اطار اختصاصها الاقليمي.

– تتخذ البلدية المبادرة لحصر الحاجيات المحلية في ميدان التجهيز والانعاش الاقتصادي، وتحديد ترتيب الأولوية بين النشاطات الواجب الشروع فيها وفقاً لأهداف التنمية البلدية. وتقديم الاقتراحات لسلطات الدولة حول عمليات التجهيز العمومي الواجب انجازها في نطاق البلدية.[2]

**المطلب الثاني: هيئات البلدية وطبيعة الرقابة عليها**

اتخذت القيادة الجزائرية عبر اجتماعاتها المختلفة (مؤتمر طرابلس) وفي مختلف المواثيق والخطابات السياسية خيار الديمقراطية في تشكيل المجالس البلدية، وهذا حتى يتسنى للمجتمع المحلي تقديم نخبته في إدارة الشؤون المحلية، وكذا لتوفير مناخ مؤسساتي للتنشئة الديمقراطية وتبادل الآراء والأفكار، والتي بموجبها يتم صناعة القرارات التي تهم الشأن العام المحلي؛ ومن هنا كانت البلدية تتشكل من هيئة للمداولات، وهيئة تنفيذية، وهما هيئتين منتخبتين من طرف المواطنين، إلا أن هذه الهيئات، وعملها يخضعان لرقابة جهاز الوصاية.

**أولاً– مفهوم البلدية:** تأثر المشرع الجزائري بالنظام المحلي اليوغسلافي وعليه جاء تعريف البلدية ترجمة حرفية لتعريف البلدية اليوغسلافية، وهذا نظراً للتوافق الكبير الذي يطبع الايديولوجية التي بموجبها ينتظم النشاط السياسي والاقتصادي آنذاك، والتي تكون فيه البلدية حاضرة في كل النشاطات، وهو ما جعل تعريف البلدية يكون على النحو التالي:« **البلدية هي الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية**».

**ثانياً– هيئات البلدية:** تتشكل البلدية من هيئتين رئيسيتين هنا:

[1]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمانة العامة للحكومة، الأمر رقم 67 – 24 المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية.

[2]– قانون البلدية، 1967، مرجع سابق.

1- **المجلس الشعبي البلدي:** ويتشكل بالانتخاب لمدة خمس سنوات، عن طريق الاقتراع العام، السري والمباشر، من طرف الناخبين.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي: يكون رئيساً للمجلس الشعبي البلدي العضو الذي تحصل على أكبر عدد من أصوات الناخبين، ويرتب نوابه حسب الأصوات المحصل عليها. وبعد اعلان انتخاب الهيئة التنفيذية وابلاغ الوالي به، يقوم هذا الأخير بتنصيبه.[1]

**ثالثاً– التمثيل في المجالس الشعبية البلدية:** لقد حثت المواثيق، والقوانين، والخطابات السياسية الرسمية على ضرورة تمثيل فئات اجتماعية (الشباب والنساء) وأخرى مهنية (الفلاحين والكادحين) في المجالس المحلية المنتخبة، وهذا تماشياً مع النزعة الجماهيرية للدولة، وحتى تتمكن هذه الفئات من التعبير عن حاجياتها ومصالحها في هذه المجالس، وعليه يمكن تحديد الفئات التالية في التمثيل المحلي:

**1– تمثيل المرأة:** لقد خصص ميثاق البلدية مكانة ملحوظة للمرأة، وفتح لها المجال للمشاركة في الترشيحات للمجالس الشعبية البلدية، ومما جاء في الميثاق البلدي في هذا الشأن: "يجب تشجيع المشاركة النسائية طبقاً للسياسة العامة الرامية الى إسهام المرأة الجزائرية في الحياة العامة للبلاد، يجب أن تكون المرأة حاضرة في مجالسنا كل ما أمكن ذلك، لأنه في ثورة تتطلب تعبئة جميع الطاقات لا يمكن أن نهمل نصف شعبنا خارج الحياة العامة، يجب إذن مراعاة هذا الاتجاه عند تحضير قوائم المترشحين". ومما جاء أيضاً في هذا الشأن تصريح الرئيس (هواري بومدين) مع بداية حملة الانتخابات يوم 1967/01/20 إذ أكد على ضرورة مشاركة المرأة في الحياة السياسية للبلاد، فيما يلي: "حرصنا أيضاً على فتح باب المشاركة في وجه المرأة الجزائرية وذلك في جميع مراحل الانتخابات كمرشحة ومترشحة ومصوتة ومنتخبة"، واستند في قوله هذا إلى ثلاثة عوامل أساسية، وهي:

- أن النساء تكون نصف الأمة على الأقل... ولذا علينا أن نكون عمليين وواقعيين لنفسح لهن المجال، فبدون مشاركة المرأة سيكون عملنا ناقصاً.
- أن المرأة ساهمت في كفاحنا التحريري المساهمة المباشرة ومن الانصاف الاعتراف لها بهذا الفضل وفتح باب المشاركة في وجهها في هذه المرحلة الثانية من ثورتنا.
- أن كثيراً من المشاكل التي تعترض البلدية من طابع اجتماعي تهم المرأة في الدرجة الأولى، وبالتالي تكون لمساهمتها في حلها كل الفعالية المطلوبة.[2]

**2– تمثيل الشباب:** لقد أكدت النصوص الرسمية على ضرورة اشراك العناصر الشابة لما تتميز به من النشاط والحيوية، ولقد جاء في خطاب الرئيس (هواري بومدين) الذي افتتح به الانتخابات الأولى سنة 1967 قائلاً: "...وأفسحنا

[1]- شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص 54.

[2]- نقلاً عن، الطاهر بن خرف الله، **النخبة المحلية في الجزائر: دراسة اجتماعية– سياسية لآليات تشكيل الممثلين المحليين**، ج1، (النخبة المحلية في ظل نظام الحزب الواحد 1962- 1989)، الجزائر، طاكسيج للدراسات والنشر والتوزيع، 2011، ص، ص 94- 95.

نفس المجال لشبابنا –يقصد بذلك مجال المشاركة في الانتخابات البلدية– الذين هم أمل البلاد وعمادها في المستقبل".[1] إلا أن واقع التمثيل هذه الفئة في هذه المجالس بقي محدوداً لاعتبارات عديدة، خاصة وأن النصوص القانونية لا تحدد حصة معينة في قائمة المرشحين من فئة الشباب.

**3– تمثيل العمال والمنتجين:** أكد دستور 1976 ما تضمنه ميثاق البلدية من ضرورة تمثيل العمال والفلاحين في المجلس الشعبي البلدي. وإذا كانت الصيغة الواردة بشأن هذا التمثيل لا تعطي أولوية أو سيادة لفئة المنتجين على الفئات الأخرى في المجلس. فإن المادة (08) من الدستور كانت أكثر تقدماً عندما اشترطت أن "تكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين". ان مفهوم العامل المطروح في الدستور يبدو تبنياً لما أقره ميثاق البلدية من "وجود نصف بطالة ونوع من عدم التشغيل التام للطاقات ببعض البلديات" يمنع من اشتراط صفة منتج حقيقي في من يمثلون العمال والفلاحين.[2]

**4– تمثيل سكان القرى الاشتراكية:** إن هدف هذه القرى هو تجميع السكان المشتتين هنا وهناك، خصوصاً الفلاحين والمنتجين منهم، والقضاء –حسب تعبير الرئيس بومدين– على "القربي، والتفكير المتعلق بالقربي وما يحمله من معاني البؤس والروح الانفرادية". ومادامت الضرورة تعني تقتضي وجود مؤسسة تعتني بمصالح هؤلاء السكان، فإنه من اللازم أن تكون في كل قرية اشتراكية بلدية أو على الأقل أن يكون لبعض سكان هذه القرى ممثلين في المجالس الشعبية البلدية التي ينتمون اليها.[3]

إن طبيعة التمثيل السوسيو مهني التي أكدت عليه مختلف القوانين، والمواثيق، والخطابات السياسية الرسمية وغير الرسمية، كانت على العموم نصائح وتوجيهات للحزب، يستخدمها في اعداد القوائم الانتخابية، إلا أن الواقع يحتكم الى عوامل أخرى –اجتماعية وثقافية– تتجاوز ما هو سياسي وقانوني، وعليه فمثلاً يبقى تمثيل المرأة في المجالس محدوداً بالثقافة الذكورية التي تطبع المجتمع الجزائري وقتذاك، وكذلك لنسبة الامية المرتفعة عند المرأة. كما أن فئة الشباب تبقى متمايزة بين فرص التعليم، ولو كان مستوى تعليمي محدود (قاعدي أو متوسط)، حيث ترتفع نسبة المشاركة بمدى ارتفاع مستويات التعليم عند الفئات الشابة، أما عند فئة العمال والمنتجين كانت هناك توجه واضح لهذه الفئة للإنخراط في التمثيل المحلي، أما تمثيل القرى الاشتراكية، فتوقف على طبيعة هذه القرى في حد ذاتها، والتي لم ينجز منها الا القليل.

**رابعاً– اختصاصات البلدية:** نظراً للأيديولوجية الاشتراكية التي على أساسها ينتظم الاقتصاد الوطني وانطلاقاً من التعريف السالف الذكر للبلدية حدد الميثاق اختصاصات البلدية فيما يلي:

[1]– الطاهر بن خرف الله، المرجع نفسه، ص 98.

[2]– شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص 47.

[3]– الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق، ص 98.

**1- التجهيز والانعاش الاقتصادي:** يضع المجلس الشعبي البلدي برنامجه الخاص بالتجهيز المحلي في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه. كما أنه يحدد النشاطات الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق التنمية البلدية ويقرر الوسائل الخاصة بإنجازها.

**2- التنمية الفلاحية:** يحث المجلس الشعبي البلدي على احداث التعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق ويقوم بتشجيعها لأجل الاستثمار الفلاحي في البلدية. ويقوم بتنظيم الحملات الفلاحية الرامية الى تحسين الانتاج العام.

**3- التنمية الصناعية:** يجوز للمجلس الشعبي البلدي قصد تحقيق مخططه المحلي للتنمية الصناعية أن يحدث في دائرة البلدية مؤسسة أو اكثر للتوسع الصناعي، كما يمكنه التوسع لحساب البلدية في رأسمال كل مقاولة أو مؤسسة صناعية ذات طابع عمومي محدثة في اقليم البلدية.

**4- التوزيع والنقل:** يسهل المجلس الشعبي البلدي تنظيم شبكات التوزيع والتموين المتعلقة بصورة خاصة بالمنتوجات الضرورية ويسهر على تطبيق نظام الأسعار، ويمكنها لهذا الغرض:

- احداث تعاونيات الاستهلاك لتموين سكان البلدية على مستوى التجارة بالتجزئة.
- أن يشجع ويسهل احداث مخازن الدولة.
- أن يقترح تسويق وتوزيع المنتوجات المحتكرة من قبل الدولة في اقليم البلدية.

كما يمكن للمجلس البلدي أن يستغل لحساب البلدية كل مصلحة عمومية لنقل المسافرين في شبكة الطرق الممتدة على مجموع أراضي البلدية. كما يمكن له أن يشارك لحساب البلدية في رأسمال كل مؤسسة للنقل العمومي.

**4- التنمية السياحية:** يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث مؤسسة عمومية لترقية النشاط السياحي، كما أنه ينبغي له أن يسهر على تطبيق الأنظمة الرامية لإنطلاق الموسم السياحي. وكذلك ينبغي له أن يسهر على حفظ المعالم الأثرية وصيانتها، وترقية الحمامات العلاجية... وكل ما من شأنه ان يمثل قيمة سياحية للزائرين.

**5- السكن والاسكان:** يضع المجلس البلدي على ضوء المخطط الوطني لتنظيم البلاد مخططاً أصلياً خاصاً بعمران البلدية. ويخضع هذا المخطط لمصادقة الوزير المكلف بالبناء، كما يمكن للمجلس البلدي أن يحث على احداث مؤسسات البناء العقاري وانتاج مواد البناء.

**6- الانعاش الاجتماعي والثقافي:** يمكن للمجلس البلدي أن يحدث كل مشروع بإمكانه أن يلبي الحاجيات الصحية والاجتماعية للسكان وينهض بالنشاط الثقافي والرياضي.

**7– الحماية المدنية:** يساهم المجلس في احداث الجمعيات والهيئات التي تسهم في الحماية المدنية، وتساهم مساهمة فعالة في مكافحة النكبات والكوارث، كما يقوم المجلس بوضع مخطط بلدي سنوي مع مصالح الحماية المدنية للاحتياط والنجدة من المخاطر ويعرض على عامل العمالة للمصادقة عليه.[1]

**خامساً– الرقابة:** حتى لا يكون نشاط المجالس الشعبية البلدية خارج الاطار القانوني العام للدولة، أخضع الميثاق البلدي عمل هذه المجالس للوصاية الادارية، وفقاً للأسلوب الفرنسي، وهذا للاعتبارات التالية:

– تخضع الرقابة لسلطة الوصاية حتى لا تتخذ قررات لا تتلاءم مع المتطلبات الوطنية.

– تمارس هذه الرقابة على الأخص بواسطة الوصاية العمالية (الولائية) القريبة في نفس الوقت من السلطة المركزية والواقع المحلي في آن واحد. والتي يكون بوسعها التوفيق بين الاستقلال الداخلي اللازم للبلديات وبين مشاركتها الوثيقة في المتطلبات الوطنية. وتتجسد في الصور التالية: (التصديق، الحلول، الحل)

**سادساً– حل المجالس الشعبية البلدية:** إن الأصل المقرر في الدول الديمقراطية هو جواز حل المجالس المحلية على النحو المقرر بالنسبة للمجالس النيابية، وقد ورد النص على هذا المبدأ في القانون الذي ينظم المجالس الشعبية البلدية في المادتين 113/112، وفيما يلي نتطرق لأسباب الحل والسلطة المختصة بإصدار القرار بالحل، وكيف يتم التصرف بعد الحل.

1– أسباب الحل: نصت المادة 111 على أنه "يجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله على إثر الشغور المتتابع والاستقالة وكل سبب آخر، وعندما يترتب عن الحالات المنصوص عليها في المادة (110) إبدال أكثر من ثلث النواب، ويتم التجديد بقرار من وزير الداخلية". وعليه يمكن القول أن:

- لا يعتمد المشرع الحل الكلي للمجالس مرة واحدة، حيث يمكن أن تحدث استقالات متتالية أو شغور متتالي لأي سبب من الأسباب، أي أن الحل الكلي للمجالس لا يحدث بصفة كلية ومرة واحدة، وهذا حفاظاً على سمعة ومكانة المجالس المحلية.
- أن الأسباب التي يمكن أن تؤدي الى حل المجلس هي مبدئياً أسباب فصل عضو من الأعضاء عن مهامه لسبب أو لآخر. الى أن يصل عدد المفصولين الى الثلث.

ولا يمكن أن يحل المجلس الشعبي البلدي الا بموجب مرسوم ويجري إيقافه في حالة الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهراً واحداً بموجب قرار معلل، يصدره وزير الداخلية بناءً على تقرير من والي الولاية.

وفي حالة الحل أو صدور قرار التجديد الكامل للمجلس الشعبي البلدي أو استقالة جميع أعضاءه، يعين الوالي بقرار منه مجلساً مؤقتاً يكلف بتسيير شؤون البلدية في الآيام العشرة التالية للحل، أو لقرار التجديد أو قبول الاستقالة.

[1]– قانون البلدية، 1967. مرجع سابق.

وذكر المشرع ثلاثة أسباب تبرر حل المجلس المحلي وهي: 1- حالة الضرورة؛ 2- الاخلال الجسيم بواجبات المجلس الشعبي البلدي؛ 3- المخالفة الجسيمة للقانون.

وهذه الأسباب الثلاثة تمثل قيوداً فضفاضة تخضع للسلطة التقديرية للوالي وبحسب الظروف، ولما كانت هذه الشروط تمثل قيداً قانونياً على استعمال "حق الحل" فإنها تخضع لرقابة القضاء الاداري في حالة الخلاف.[1]

**المطلب الثالث: التعاون فيما بين البلديات**

**1- مجموعات البلديات:** يحث القانون البلدي على الاشتراك والتعاون فيما بين بلديتين أو أكثر للتسيير المشترك لبعض الخدمات التي تلبي حاجياتها وتقدم منفعة أكبر، وتذهب المادة 12 من هذا القانون الى أنه: "يجوز أن يقوم التعاون بين البلديات وأن تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات نفع مشترك. ويمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات ومصالح مشتركة لتتولى بعض المهام التابعة لاختصاصاتها".

**2- النقابات البلدية:** يذهب المشرع في المادة 13 من هذا القانون الى أنه: "يجوز لمجلسين أو عدة مجالس شعبية بلدية أن تقرر اشتراك البلديات التي تتولى تسييرها من أجل تحقيق خدمات أو مصالح ذات نفع مشترك بينهما، فتقترح من أجل هذا الغرض احداث نقابة للبلديات.

وتحدث نقابة البلديات بموجب قرار: من عامل العمالة (الوالي) بالنسبة للبلديات التابعة لعمالة واحدة؛ ومن وزير الداخلية بالنسبة للبلديات التابعة لعمالتين فأكثر.

وتعتبر النقابات البلدية مؤسسات عمومية ذات شخصية معنوية. وتنطبق عليها القواعد الخاصة بالوصاية والمحاسبة وبصورة عامة بادارة البلديات على نقابة البلديات والمصالح التي تتولى ادارتها. وتوضع النقابة تحت وصاية عامل العمالة الذي تتبع لعمالته البلدية التي عين فيها مركز النقابة. وتتولى تسيير وادارة نقابة البلديات لجنة البلديات، وينتخب أعضاء اللجنة من قبل المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية. ثم تنتخب لجنة البلديات رئيسها وأعضاء مكتبها الذي ينفذ مقرراتها. ويتم النص على نفقات الانشاء والتسيير والصيانة والتجهيز الخاصة بالمصالح التي أسست لها النقابة في ميزانية نقابة البلديات.[2]

في الأخير يمكن القول أن هذه الاختصاصات والوظائف الواسعة مع قلة الخبرة الوظيفية للمندوبين المحليين وقلة التجهيزات الادارية جعلت من البلدية الجزائرية جهاز اداري متضخم يسوده العجز الوظيفي، وبالتالي أصبح غير قادر على اداء أدواره بالكفاءة المطلوبة. وضعف أداء المجالس المحلية انعكس سلباً على الخدمة العمومية والتنمية الاقتصادية وبالتالي أصبحت القيادة مضطرة الى اعادة التفكير في مراجعة النظام المحلي. ولكن بالمقابل شكلت البلدية منذ هذا

[1]- الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق، ص، ص 148- 149.

[2]- ميثاق البلدية، 1967، مرجع سابق.

الميثاق النواة الأولى في التأسيس السياسي للدولة المستقلة وتمكنت من خلالها القيام بالوظائف القاعدية للدولة من خلال الضبط الاجتماعي والاحصائيات، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

## المبحث الثالث: اصلاح الولاية 1969

لقد احتلت الولاية مكانة مؤسساتية هامة في التنظيم الاداري الجزائري منذ الحضارة العربية الاسلامية؛ والتي استمرت مع التنظيم الاداري في الجزائر في عهد الدولة العثمانية وكذا مع دولة الأمير عبد القار، كما جعلت منها القيادة الثورية في حرب التحرير الكبرى نواة أساسية في قيادة وتنظيم العمليات الحربية، وترجع أهميتها الى مكانتها المؤسساتية التي تربط أفراد الأمة على المستوى القاعدي بالمؤسسات السياسية على المستوى المركزي. وبعد الاستقلال كذلك شكلت اهتماماً بالغاً في المحافظة على وحدة الدولة وحماية أملاكها، إلا أنها كانت تعاني الاختلالات التنظيمية نتيجة لغياب الاطار التنظيمي الكلي الواضح الذي يحكم عمل عامل العمالة وموظفي الولاية. الى ان جاء ميثاق الولاية الذي يعطيها طابعها كمؤسسة محلية تجسد ارادة المجتمع المحلي من جهة وارادة السلطة المركزية من جهة ثانية، لتخلق ذلك التوافق والانسجام بينهما، إذن فيما يتمثل الاطار التنظيمي الذي جاء به ميثاق الولاية وفقاً للأمر رقم 69 – 38 مؤرخ في 22 ماي 1969؟

### المطلب الأول: الاصلاح الاداري على مستوى الولاية

تُمثل الولاية في ذهن النخب الحاكمة الجزائرية، الأداة القوية للضبط الاجتماعي والاقتصادي، وحماية الأمن والنظام العام، خاصة وأنها تربط البلدية كهيئة قاعدية مع السلطة المركزية، كما أنها تعتبر المؤسسة ذات الخبرة والدراية والكفاءة في تنفيذ المخططات الوطنية، وإمداد الاحصائيات والمعلومات الضرورية للسلطة المركزية، وعلى هذا الأساس كان ينبغي أن يتم إعادة تنظيم الولاية كجهاز إداري (للتخطيط، والتنظيم، والتنسيق، والتنفيذ، والرقابة والتوجيه) وكذا باعتبارها هيئة محلية ينبغي أن تتمتع بمجلس محلي منتخب يتداول على القرارات والمخططات المزمع تنفيذها على مستوى اقليم الولاية، وهذا بدوره جعل جهاز الولاية يختلف عن جهاز البلدية من حيث التنظيم المؤسساتي، ومن حيث الصلاحيات. كما أنه مع انطلاق تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية (المخطط الثلاثي 1967/1969) كان إعادة تنظيم الولاية من الضرورات الضاغطة لبعث التنمية الوطنية الشاملة.

**أولاً– الدوافع:** حتى يتم تقديم رؤية واضحة للمبادئ التنظيمية التي جاء بها ميثاق الولاية، سنبغي اعطاء الدوافع التي جعلت من القيادة السياسية تعجل بهذا التنظيم، وهذا نظراً للاعتبارات التالية:

- ضرورة اعادة ترتيب المؤسسة الولائية التي أُسست لأغراض عسكرية واستعمارية.
- ضرورة إزالة العوائق والموانع الموروثة عن الاستعمار والتي تعترض بناء المجتمع الاشتراكي الذي يركز على العدل والمساواة بين أفراد المجموع الاجتماعي، خصوصاً الطبقة العمالية وفقراء الريف.

- ضرورة خلق المؤسسة التي تشكل قناة اتصال بين البلدية كمؤسسة قاعدية والمؤسسات المركزية التي تعبر عن الأمة، والتي تتمثل في الولاية.
- سيادة التداخل الوظيفي وغياب الأطر النظامية المحددة التي تضبط عمل الهيكل الاداري في الولاية.
- عدم فعالية النظام الولائي الموروث عن الاستعمار، وعدم فعالية قراراته الادارية وكذا سيادة التنازع عن السلطة داخل الولاية.
- عدم ملائمة النظام الاداري الموروث عن الاستعمار لبناء الدولة الوطنية.[1]

**ثانياً– الأهداف:** تجسدت أهداف الميثاق الولائي في تجذير مؤسسات الدولة في كل أقاليمها، وكذا في اعطاء فرصة للمجتمع المحلي في المشاركة في بناء الدولة، وعلى هذا جاءت اهداف الميثاق فيما يلي:

- التأسيس لدولة المؤسسات التي لا تزول بزوال الحكومات والرجال، وكذا السعي لتوطيد السلطة الثورية في بناء الدولة الديمقراطية.
- اشراك الشعب في مسؤولية تسيير الدولة عبر مختلف المؤسسات وعلى جميع المستويات.
- ضمان الاتساق والاستمرارية للنشاط الثوري في عملية بناء الدولة والاقتصاد الوطني.
- وضع المؤسسات المكلفة بالنهوض والارتقاء الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي للبلد.
- تشكيل قناة اتصال بين البلدية والجماعة الوطنية في ما يتعلق بالتخطيط التنموي والعمل السياسي. وهذا لن يكون الا عن طريق الولاية باعتبارها الاطار الأكثر ملائمة لتعبئة الجهود المحلية وجعلها منسجمة مع الخيارات الوطنية.[2]

**المطلب الثاني: هيئات الولاية**

لمّا كانت الولاية ذات أهمية بالغة في البناء المؤسساتي (البيروقراطي) للدولة الجزائرية، والذي استقته من التقليد المؤسساتي الفرنسي، جاء التنظيم الاداري للولاية مخالف لما هو معمول به على مستوى البلدية، فبدل أن تكون أجهزة الولاية منتخبة بالكامل، فضلت النخبة الحاكمة أن يكون للولاية جهازين، أحدهما منتخب وهو جهاز المداولات، والآخر معين، هو الجهاز التنفيذي، وبالتالي فصانع القرار لم يكن جريئاً لدمقرطة الادارة المحلية بشكل كامل على طريقة النموذج البريطاني، حيث فضل الأسلوب البيروقراطي الفرنسي (التقليدي)* الذي يهيمن فيه المحافظ (الوالي) وجهازه الاداري على فعاليات المجتمع المحلي، سواء على مستوى الولاية، أو على مستوى البلدية، ومن هنا كانت

[1]– – ج.ج.د.ش، الأمانة العامة للحكومة، ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية، الامر رقم 69 – 38، المؤرخ في 22 ماي 1969.

[2]– قانون الولاية، المرجع نفسه.

* كانت الادارة المحلية الفرنسية تقوم على هيمنة الولاية على باقي المجالس المحلية المنتخبة (البلدية والمحافظة) وهذا من خلال عملية الوصاية/الرقابة التي تمارسها على المجلسين، إلا أن في سنة 1982 شهدت الجماعات المحلية الفرنسية نقلة نوعية نحو الديمقراطية المحلية، وهذا من خلال التغيرات التي طرأت على عملية الرقابة، والصلاحيات التي منحت لرئيس المجلس العام الذي أصبح هو الآمر بالصرف، وبقي خاضع لرقابة القضاء وليس لرقابة مندوب الجمهورية في المحافظة، والأمر نفسه بالنسبة للمجلس البلدي. ورغم هذا التحول الذي شهدته الجماعات المحلية الفرنسية إلا أن الدول التي أخذت بالنموذج الفرنسي وقتذاك مازالت تعمل به، ومنها الجزائر، والذي أصبح متخلفاً لا يتساير مع متطلبات العصر اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا وثقافيا.

هندسة الأجهزة الادارية للولاية تخضع لعدة اعتبارات، منها التوجه الأوتوقراطي للنظام السياسي، والنهج المركزي في التخطيط لعملية التنمية، والتخوفات من النزعة الولائية، وكذا لضمان الكفاءة في ادارة التنمية المحلية. وعلى هذا الأساس تشكلت الولاية وفقاً لهذا النمط الذي لا يزال قائماً لغاية اليوم.

**أولاً– تعريف الولاية:** حمل الميثاق عدة تعاريف للولاية كل تعريف ينطلق من بعد معين ينظر منه الى الولاية، والذي انعكس فيما بعد على اختصاصاتها، وجاءت هذه التعاريف كالتالي:

- هي جماعة عمومية اقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية. وهي أيضاً تكون منطقة ادارية للدولة.
- الولاية يجب أن تكون الجماعة اللامركزية المزودة بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مأموريتها الخاصة وهي المؤسسة التي تشكل أحد الأوضاع المتماسكة من الواقعية الوطنية، وترتكز بالتالي على أسس متصلة بأهدافها الأساسية.
- تكون الولاية المؤسسة السياسية الحية التي تضم جماعة من المواطنين المرتبطين بجماعة المصالح التي يجري تسييرها من قبل الممثلين المنتخبين من هؤلاء المواطنين.
- فالولاية هي إذن مؤسسة لا مركزية مزودة بهيئات خاصة بها، وبسلطات وهياكل موافقة للمهام التي يقتضي عليها القيام بها.
- الولاية هي جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل، وتُعبر على مطامح سكانها وتحقيقها؛ لها هيئات خاصة بها، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة.[1]

**ثانياً– هيئات الولاية:** تتشكل الولاية من المجلس الشعبي الولائي، ومن الوالي، ومن المجلس التنفيذي (المصالح الخارجية للوزارات)، ولكل هيئة من هذه الهيئات طريقة تشكلها، واختصاصاتها، وحجم مسؤوليتها، وهذا ما نبينه في العرض التالي:

**1– المجلس الشعبي الولائي:** هو هيئة محلية منتخبة، تتشكل عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر من طرف كل الناخبين على مستوى الولاية، وله مجموعة من المهام المحددة، والذي يقوم بمراقبة تنفيذ المخططات الولائية للتنمية من طرف المجلس التنفيذي، ويقدم اقتراحاته للوالي في معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للولاية، كما يعتبر سند أساسي للوالي في قيامه لوظائفه. ولقد أقر ميثاق الولاية أن: "الولاية مثل ما هي عليه البلدية التي هي الخلية الأساسية، يجب عليها لكي تمارس سلطاتها، أن تكون حائزة على سلطة لا تمدها بها غير الدواعي الديمقراطية للحكم الجماعي والانتخاب، وهذه الدواعي يجب أن تتلاقى في تشكيل المجلس وفي عدده واختيار أعضاءه وطرق انتخابه وتنظيم أشغاله".[2]

[1]– قانون الولاية، 1969، مرجع سابق.

[2]– المرجع نفسه.

– **تشكيل المجلس الشعبي الولائي**: وضع الميثاق مبادئ ديمقراطية في تشكيل المجلس، الا أنها لا تخرج عن الخيار السياسي العام الذي تنتهجه الدولة، الا وهو نظام الحزب الواحد، وعليه جاءت المبادئ العامة التي تحكم تكون المجلس كالتالي:

- يتشكل المجلس كلياً عن طريق الانتخاب من بين أفراد الولاية.
- ينبغي أن تتنوع قائمة الترشيحات من مختلف الطبقات المهنية، الحرفية، الفلاحية، والعمالية، والثقافية.
- ينبغي تشجيع الترشيحات النسائية وتحفيزهن على العمل المحلي لبناء البلاد وفقاً لاختياراتهن.
- ينبغي أن يتمتع المرشح لانتخابات المجالس الولائية على كافة الحقوق المدنية، وأن يكون قد شارك في الكفاح المسلح الا اذا كان صغير السن وقتذاك.

– **مهام المجلس الشعبي الولائي**: حدد الميثاق المحاور الأساسية التي يشتغل فيها المجلس الولائي فيما يلي:

- تلعب الولاية دوراً محورياً في العملية التنموية ولها مسؤولية فعلية في تنفيذ كل المخططات في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- دراسة الميزانية المعدة من طرف الوالي والمصادقة عليها.
- تساهم الولاية في الفلاحة والصناعة والبناء والسياحة والنقل عبر الطرق بالنسبة للميدان الاقتصادي تساهم في الولاية من أجل التنمية العامة للبلاد.
- تحرص الولاية على بناء وحدات جديدة للإنتاج كما تعمل على تنمية وتطوير الوحدات الموجودة.
- تمارس الولاية في ميدان المنشآت الصحية دور المراقب لمختلف المرافق الصحية.
- يستشار مجلس الولاية بعنوان المشاورات المسبقة قبل كل اعداد للمخطط الوطني للتنمية.
- يفصل مجلس الولاية في القرارات التي هي في طريق التنفيذ ضمن مقررات المخطط السنوي للتنمية المعد من طرف الوالي.

ويمكن تحديد اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في المجالين الاقتصادي والاجتماعي على النحو التالي:

- التجهيز الافقتصادي والاجتماعي؛
- الفلاحة والثورة الزراعية؛
- التنمية الخاصة بالصناعة والصناعة التقليدية؛
- التنمية السياحية؛
- النقل والتسويق والاسكان والمنشآت الاساسية، التخطيط والتهيئة العمرانية؛
- التنمية الاجتماعية (التربية، الثقافة، الصحة والرياضة...).

- الرقابة على المؤسسات. وهي وظيفة جديدة تأتي تطبيقاً لأحكام الدستور –الفصل الخامس– ويستثني القانون من مجال الرقابة التي تقوم بها المجالس الشعبية الولائية بعض القطاعات حرصاً على استقلالها وهي: هيئات الحزب، مصالح القضاء، مصالح الجيش الوطني الشعبي، مصالح الأمن القومي.[1]

**2– المجلس التنفيذي:** حتى يتم ضمان تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي تم تخصيص الولاية بمجلس تنفيذي يجلس على هرمه الوالي، وهذا ما تبينه المادة 137 من ميثاق الولاية: "لكي يحقق تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية يؤسس مجلس تنفيذي للولاية؛ ويكون هذا المجلس تحت سلطة الوالي، ويتشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية، وتكون له كتابة عامة".[1]

وهو جهاز من عدة مديرين تنفيذيين على مستوى الولاية، والتي تشكل المصالح الخارجية للوزارات في الاقاليم الولائية، وهم موظفون مؤهلون لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وكذا المخططات الوطنية للتنمية ومقررات الحكومة؛ ويوضعون تحت السلطة الرئاسية للوالي، ومن حق المجلس الولائي أن يرفع طعناً قضائياً على مقررات الوالي التي تكون مشوبة بتجاوز وسوء استعمال السلطة، كما يحق له ان يرفع تظلماً سلمياً لدى السلطة المركزية عند تجاوز الوالي (رئيس المجلس التنفيذي) أو تهاونه في تنفيذ مقررات المجلس الولائي. ان المديرين التنفيذيين الموضوعين تحت سلطة الوالي والذي يسيرون قطاعات جوهرية يشكلون هيئة أركان تحيط بالوالي في عملية تنفيذ البرامج التنموية وكذا مداولات المجلس.

من خلال منطوق المادة السالفة الذكر، يتبين ان المجلس التنفيذي يتميز بالازدواج الوظيفي (تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي)، وهذا سواء بالنسبة للهيئة ككل، أو بالنسبة للوالي وحده، فكلاهما له وجهان، الأول محلي، والثاني عدم تركيزي، وهذا ما نبينه فيما يلي:

**أ– اختصاصات المجلس التنفيذي باعتباره هيئة محلية:** يقوم المجلس التنفيذي تحت سلطة الوالي بمجموعة من الاختصاصات أهمها ما يلي:

- تحضير دوارات المجلس الشعبي للولاية، أي تهيئة القضايا التي يناقشها هذا الأخير؛
- ممارسة الوصاية على الهيئات والمؤسسات العمومية، التي لا يتجاوز نشاطها تراب الولاية؛
- وبصفة عامة تنفيذ قرارات المجلس الشعبي للولاية.

إن ما يلاحظ على الفور هو ضعف هذه الاختصاصات وهيمنة الوالي عليها، فجميعها يمارس تحت سلطته السلمية التي كثيراً ما تستغرق الجماعية المطلوبة.

[1]– شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص، ص 135– 136.

[1]– ميثاق الولاية، 1969. مرجع سابق، ص 530.

**ب– اختصاصات المجلس التنفيذي كهيئة لعدم التركيز الاداري:**

- الرقابة على مجموع نشاطات القطاعات المسيرة ذاتياً، والشركات الوطنية القائمة على تراب الولاية؛
- في مجال التخطيط، يقوم المجلس في نطاق التوجيهات الصادرة اليه من الحكومة بما يلي:

– جمع كافة الاحصائيات والاقتراحات التي من شأنها أن تساعد على وضع المخطط.
– السهر على حسن تنفيذ الأشغال الخاصة بالمخطط، وتنسيق انجازه.
– ابداء الرأي حول شروط انجاز وسير العمليات ذات الصبغة الوطنية أو الجهوية المقرر انجازها في الولاية.
– وبصفة عامة يختص بتنفيذ كل الأوامر والتعليمات الصادرة عن الحكومة.[1]

**3 – الوالي:** شكل الوالي تاريخياً النواة الصلبة في الولاية، فكل النشاطات في مختلف المجالات تمر على سلطته، على هذا الأساس جاءت صلاحياته كالتالي:

**أ– اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للمجموعة المحلية (الولاية)**

- الاعداد المسبق للميزانية ولكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي للولاية. ويستطيع لذلك توضيح ما تتضمنه الملفات المتعلقة بهذه القضايا، من خلال تناوله الكلمة في اجتماع المجلس الشعبي للولاية.
- تحديد جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي (بالتنسيق مع رئيس المجلس)، الذي لا يدعى للإنعقاد من طرف رئيسه الا بعد مشاورته مع الوالي.
- في اطار تنفيذه لمداولات المجلس الشعبي الولائي، يُصدر قرارات تنفيذية، ويوقع العقود ويبرم الصفقات لصالح الولاية، ويأمر بالصرف من ميزانية الولاية، ويمثلها أمام القضاء.
- يقوم بتقديم تقرير مفصل عن نشاط المجلس التنفيذي الى المجلس الشعبي الولائي بمناسبة انعقاده في كل دورة عادية. فيُعلم من خلال هذا التقرير أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالوضعية العامة للولاية. ويطلع فيما بين دوارات الانعقاد رئيس المجلس بانتظام بالنتائج والاجابات المتعلقة باقتراحات المجلس الشعبي الولائي المقدمة الى السلطات، ويعتبر من زاوية هذه الاختصاصات جهاز اعلامي.

**ب– بصفته سلطة لعدم التركيز الاداري (ممثلاً للدولة):** أساس الاختصاصات اللاتركيزية للوالي، هو مضمون المادة (150) من قانون الولاية، التي تجعل منه "حائز سلطة الدولة في الولاية"، وممثل الحكومة جماعياً وانفرادياً، وبهذه الصفة يمارس اختصاصات عديدة، هامة ومتنوعة، تشمل عدة مجالات، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

[1]– شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص، ص 154، 155.

**– الاختصاصات السياسية:** باعتبار الوالي مندوب الحكومة في الولاية، وممثل هذه الأخيرة لدى الحكومة: يقوم بإطلاع السلطة المركزية والوزراء على انفراد بالحالة الاقتصادية والادارية والاجتماعية والسياسية في الولاية. ويستعين بهذا الغرض بمصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه للقيام بالتحريات اللازمة واعداد التقارير.

**– الاختصاصات الادارية:** وتتمثل فيما يلي

- تمثيل الدولة أمام القضاء؛
- العمل على تنفيذ القانون واحترامه. وكذلك تنفيذ تعليمات الحكومة وتوجيهاتها.
- تسيير الأموال العقارية للدولة في اقليم الولاية.
- الأمر بالصرف في الدرجة الثانية للعمليات المالية الخاصة بمصالح الدولة في الولاية.
- تسيير معظم الجهاز الوظيفي (الى غاية السلم 13).
- في مجال الحماية المدنية فهو المسؤول عن اعداد وتنفيذ اجراءات الدفاع والحماية المدنية في الأمور التي ليس لها طابع عسكري.
- القيام بالوصاية على البلديات والمؤسسات العمومية المتواجدة على تراب الولاية.

**جـ– الاختصاصات المتعلقة بالضبط الاداري:** الوالي هو المسؤول عن "أنظمة الضبط الاداري، وضبط النظام العمومي" في الولاية. ويتمتع لهذا الغرض بالسلطة اللائحية، على أن للوائح التي تتضمن نظاماً دائماً يجب أن تحال الى وزير الداخلية للمصادقة عليها أو الغائها أو تعديلها. ولحسن أداء مهام الضبط الاداري، توضع تحت سلطته المباشرة قوات الشرطة، كما توضع تحت تصرفه قوات الدرك الوطني.[1]

إن هذه المجالات الواسعة التي يشتغل فيها الوالي، جعلت منه المحور الذي تدور حوله كل الفعاليات المحلية، كما جعلت منه الأداة التي تضبط العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وعليه يبقى الوالي مركز الثقل على مستوى الولاية، وبهذا أصبح يتمتع بسلطات واسعة تتمثل في:

- الوالي يمثل السلطة المركزية على مستوى الولاية أي أنه يمثل الحكومة وكل وزير – فهو أمين سلطة الدولة التي تتلاءم وحدتها مع اختلاط المسؤوليات – غير أن توزيع السلطات ليس اجمالياً ومطلقاً لأنه لا يسمح للوالي بحق التدخل في بعض الميادين كالعدالة والدفاع الوطني والعمل البيداغوجي والمراقبة المالية وتأسيس أو استيفاء الضريبة.
- تقتضي سلطة الوالي عملاً متواصلاً في التنشيط والانعاش والتنسيق والتسيير لجميع النشاطات التي تمارس في الولاية، أي ان سلطة الوالي هي سلطة واحدة غير قابلة للتجزئة وأن الوالي مسؤول تماماً أمام الحكومة عن كل ما يقوم به.

[1]– شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص، ص 156، 157.

- ان تنفيذ مختلف المهام المنوطة به في تنسيق نشاط الولاية يجعله الآمر بالصرف الوحيد بالنسبة لكل وزارة وقبل كل شيء، المسؤول عن برامج التجهيز والاستثمار وأن ممارسة هذه المسؤوليات الهامة والدقيقة تجعله أيضاً ملزماً بتنسيق نشاطات قوات الشرطة الموضوعة مباشرة تحت سلطته.
- ان الوالي هو ممثل الدولة والولاية ويتولى في مستواه المهام التي يجب أن تساعد على التقارب فيما بين القاعدة التي يجب أن يهتم بمطامحها والسلطات العليا التي يمثلها في الولاية ويجب أن يحرص على أن يكون عمل الحكومة متناسقاً وفق المنشآت الموحدة للدولة.

بناءً على كل ما سبق يمكن القول أن: التنظيم الولائي للجزائر في تلك المرحلة شكل المرحلة المؤسساتية الثانية في عملية بناء الدولة، والتي جاءت بعد البلدية، وإذا كانت البلدية تجسد بقوة الارادة المحلية، فالولاية تحاول أن تخلق الانسجام والتوافق بين الارادة المحلية والارادة المركزية، لتجعل الجهود المحلية تسير وفقاً ما ترسمه القيادة السياسية من مخططات تنموية وغيرها، وعلى هذا الأساس جاءت صلاحيات الوالي باعتباره مندوباً للحكومة في اقليم الولاية مهيمناً على كل الفعاليات لتوجيهها لصالح ارادة السلطة المركزية؛ وهذا كله غيب والى اليوم مفهوم الديمقراطية المحلية، إن فلسفة الادارة المحلية الجزائرية القائمة اليوم تنبع كلياً من ذلك التوجه الذي رسمه الميثاق سنة 1969، رغم التغيرات التي طرأت على هذه البنية الا انها لم تمس النواة الصلبة القائمة في الولاية بل عملت على تقويتها.

## الفصل الثالث: نظام البلدية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية

### المبحث الأول: هيئات البلدية

### المبحث الثاني: الرقابة على البلدية

### المبحث الثالث: الأمين العام للبلدية

## الفصل الثالث: نظام البلدية في الجزائر في ظل التعددية السياسية

عرفت الجزائر التعددية السياسية بعد أحداث 05 أكتوبر 1988، والتي جاء بعدها دستور سنة 1989 الذي فتح المجال للتعددية الحزبية والنشاط الجمعوي، وبما أن الجماعات المحلية نسق فرعي من النظام السياسي، فإن أي تغيير على المستوى المركزي سيطال بالضرورة المستوى المحلي، وهذا بدوره فرض تعديل القانون الذي يحكم عمل الجماعات المحلية، لا سيما من حيث تعريف البلدية، وتشكيل المجالس المنتخبة واختصاصاتها والرقابة عليها. وكان أول قانون عرفته الجزائر في هذا السياق، هو قانون البلدية رقم 08/90 وقانون الولاية رقم 09/90، المؤرخان في 07 أفريل 1990. واستمر هذا القانون الى غاية سنة 2012 أينما فرضت التحولات الاقليمية على الجزائر تعديلاً في بعض القوانين، ومن بينها قانون الجماعات الاقليمية، حيث صدر قانون جديد للبلدية، وهو قانون 10/11. والذي عالج بعض الاختلالات والنقائص التي كانت تعرقل نشاط المجالس الشعبية البلدية؛ وعليه يمكن طرح التساؤلات التالية: كيف يمكن تشكيل المجالس البلدية على ضوء التعددية السياسية؟ وما هي اختصاصاتها؟ وما هي طبيعة الرقابة التي تمارس عليها؟

إن التغيرات السياسية والاقتصادية التي حدثت على المستوى المركزي انعكست على المستوى المحلي؛ وعليه فالتحولات التي جرت فرضت احداث تغييرات في تركيبة الأجهزة المحلية على مستوى البلدية والولاية حتى يتم التعاطي مع المتطلبات الجماهيرية وفقاً لإرادتها الانتخابية وقوة ممثليها في المجالس المنتخبة، إذاً كيف انعكست التعددية السياسية على تسيير الجماعات المحلية الجزائرية؟

**أولاً– التغير في طبيعة البلدية:** إن القراءة في تعريف البلدية وفقاً للقانون رقم 90 - 08 لسنة 1990، يبين التغير في الادوار والصلاحيات والاختصاصات الوظيفية للبلدية، فبعد ان كانت البلدية هي: « **الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية**» أصبحت مجردة من هذه الاختصاصات التي تضمنها هذا التعريف، وهذا بدوره يعكس المفهوم الجديد لدور الدولة الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وعليه اصبحت البلدية هي: **«الجماعة الاقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجد قانون»**، فهذا التعريف يدل على التراجع الكبير لوظائف البلدية التي كانت مسندة اليها من قبل، ليدخل الفاعل الجديد في عملية التنمية المحلية موازاةً مع التوجه الاقتصادي الجديد والمتمثل في القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

**ثانياً– تشكيل المجالس المحلية:** بعد الهيمنة الكلية لحزب جبهة التحرير الوطني على كافة المشهد السياسي مركزياً ومحلياً ومعاناة الجزائر من وحدانية الرأي والفكر جاء عهد التعددية السياسية الذي يفرض بدوره وجود مجالس منتخبة من مكونات سياسية مختلفة من حيث التوجه الفكري والسياسي، والذي بدوره ينعكس على طريقة التسيير المحلي؛ وحتى يتم ضمان كيفية ولوج هذه المكونات السياسية المختلفة الى المجالس المحلية، وكيفية التداول على القرارات

والتصديق عليها كان لابد من وجود اطار تنظيمي يضمن سير هذه العمليات بما يتوافق والتوجه السياسي الجديد في الدولة، وهو ما تمثل في قانون البلدية والولاية لسنة 1990.

**ثالثاً– التخلص من الرقابة الحزبية:** إن الأخذ بنظام التعددية الحزبية يعني تراجع هيمنة حزب جبهة التحرير الوطني على أكثر مفاصل الدولة حساسيةً وهي البلدية، بما تشكله من قاعدة أساسية للتسيير المحلي؛ فبعد هيمنة محافظة الحزب على مستوى الولاية وفرض رؤاه على المسؤولين المحليين بما يخدم هذا الحزب، جاءت التعددية لتنهي هذه الوصاية غير الشرعية، وعليه أصبحت القرارات تأخذ وفقاً لنظام المداولات وبعدها يتم التصويت عليها والتي تحرز على أكبر الأصوات تصبح جاهزة للتنفيذ بعد مصادقة الوالي عليها. إذن فنظام التعددية أحدث قطيعة بين هيمنة المكاتب الحزبية على مستوى الولايات وأعطى الشرعية لنظام الأغلبية في التصويت.

**رابعاً– تكثيف الرقابة:** بعد تنظيم الانتخابات المحلية وفوز الجبهة الاسلامية للإنقاذ (F.I.S) بأغلبية المجالس المحلية (الولائية والبلدية) خصوصاً في ولايات حساسة جداً كالعاصة (كل المجالس) تم تكثيف الرقابة على عمل المجالس المحلية والحد من اختصاصاتها؛ وعليه تم تفعيل الدور الرقابي للوالي وحرصه على عدم استمرار القرارات التي لا تنسجم وتوجه السياسات العامة للدولة، كما أنه تم زيادة عدد الدوائر لتحد من صلاحيات المجالس البلدية وتراقب كل تحركاتها في اقليم البلدية، وعليه تم تقليص عدد البلديات التي ينظمها رئيس الدائرة لتصبح في غالب الحالات بلديتين، وفي حالات قليلة تصل الى ثلاث بلديات، وهذا وفقاً للمرسوم التنفيذي 91 – 306، المؤرخ في 24 أوت سنة 1991، لتتقلص مرة أخرى سنة 1992.

خاتمة: في الاخير يمكن القول أن الجزائر نجحت في تشكيل مجالس محلية وفقاً لنظام التعددية السياسية، بما يتيح لكل تشكيلة سياسية أن تعبر عن رؤيتها وطرحها داخل المجالس المحلية؛ ورغم الاعتراضات التي تصادفت بها بعض البلديات نظراً لضعف الثقافة السياسية للمسؤولين المحليين وكذا غياب روح النقاش والتداول بما يفضي الى خلق القناعات أدى الى عرقة سير الشأن المحلي في الكثير من الحالات، إلا أن هذه الحلات سيتم تجاوزها بسن تشريعات وقوانين تنظم وتوضح كيفية تجاوز هذه الاعتراضات، إلا أن التجربة لم تستمر اكثر من سنتين حتى تم حل غالبية المجالس المحلية مع حل حزب الجبهة الاسلامية للإنقاذ.

**المبحث الأول: هيئات البلدية**

تتشكل البلدية من هيئتين رئيسيتين، الأولى تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والثانية هيئة مداولات تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، كما يوجد ادارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

**المطلب الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي**

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، وهو الآمر بالصرف، وهو مزدوج الوظيفة، ففي ممارسته لمهامه يمثل الدولة تارة، ويمثل البلدية تارة أخرى، وهو هيئة منتخبة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتستمر عهدته الانتخابية خمس سنوات، قابلة للتجديد حسب الشروط التي يحددها القانون الانتخابي.

**أولاً– انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بطريقة غير مباشرة أي من طرف المنتخبين البلديين فقط، ففي حالة ما اذا حازت قائمة انتخابية على الأغلبية المطلقة (50% + صوت) من أصوات الناخبين فإن متصدر هذه القائمة يعين رئيساً للمجلس الشعبي البلدي؛ واذا لم تتحصل أي قائمة على هذه النسبة فإنه من حق كل قائمة تقديم مرشح لها، ومن يتحصل على الأغلبية البسيطة من أصوات المندوبين البلديين يعلن رئيساً للمجلس، وإذا تحصل المترشحين على نفس الأصوات فيعلن الأصغر سناً رئيساً له.

**ثانياً– صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** بما أن المسؤولية التنفيذية في البلدية تقع على عاتق الرئيس، فهو المكلف قانونياً بتأدية كل المهام الموكلة للبلدية، ويسهر على حسن تنفيذها، وهذه المهام تعتبر عديدة ومتنوعة، منها ما يتعلق بالحياة اليومية للمواطنين، ومنها ما يتعلق بوجود واستمرار البلدية ومرافقها العامة، ومنها ما يتعلق بأمن الدولة ووظائفها القاعدية، ولهذا يمارس الرئيس صلاحياته بصفته ممثلاً للبلدية تارة، وبصفته ممثلا للدولة تارة أخرى؛ ومن هنا يمكن طرح الاشكالية التالية: **ما هي أهم اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي؟ وكيف يتم التعامل إذا قصّر في تنفيذ المهام الضرورية لاستمرار أجهزة الدولة؟**

**1– صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية:** يتمتع رئيس البلدية بصفته رئيس الهيئة التنفيذية بجملة من الاختصاصات الوظيفية تتمثل فيما يلي:

– يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية. وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون.

– يرأس المجلس الشعبي البلدي، وبهذه الصفة:

- يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه؛
- يعد مشروع جدول اعمال الدورات ويترأسها.

– يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك.

– ينفذ ميزانية البلدية وهو الآمر بالصرف.

– يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس وباسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وادارتها. ويجب عليه على وجه الخصوص، القيام بما يأتي:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها؛
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية؛
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجار وقبول الهبات والوصايا؛
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها؛
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والاسقاط؛
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة؛
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية والسهر على المحافظة على الأرشيف؛
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية.

**2– صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:** بما أن البلدية لها دور بالغ الأهمية في المساهمة في تنفيذ قرارات السلطة المركزية، أقر المشرع جملة من الاختصاصات لرئيس البلدية يمارسها بصفته ممثلاً للدولة، وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي:

– يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية. وبهذه الصفة، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.

– لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية. وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص اقليمياً.

– يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين الخاصين والى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات؛
- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية؛
- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة اعلاه؛
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة الهوية؛
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها؛

يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء الى الوالي وإلى النائب العام المختص اقليمياً.

– يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية؛
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية؛
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف.

ويكلف بالاضافة الى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما.

– يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان وسلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث. وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً. كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، ولا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي.

– في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على اقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الاسعافات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

– لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية.

– في اطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات؛
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الاخلال بها؛
- تنظيم ضبطبة الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة؛
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني؛
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن وحماية التراث المعماري؛
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية؛
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأملاك العمومية والمحافظة عليها؛
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها؛
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة؛
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع؛
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة؛

- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمكن لرئيس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في اطار ممارسة صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة.

– يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما. ويلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والشهر والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.

– تسجل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب تاريخ اصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض. وترسل هذه القرارات خلال الثماني والأربعين (48) ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي الى الوالي الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه ويسلم مقابلها وصل استلام. كما يتم إلصاقها في المكان المخصص لاعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي، وتدرج في مدونة العقود الادارية للبلدية.

## 3– سلطة حلول الوالي

نظراً للأهمية التي تكتسيها البلدية سواءً بالنسبة للبناء المؤسساتي للدولة، أو بالنسبة لحياة المواطنين وراحتهم، لم يترك المشّرع الجزائري فراغ، فيما يتعلق بعجز أو تقاعس رؤساء البلديات في أداء مهامهم، حيث وضع سلطة الحلول، والتي تكون في حالة عجز أو تماطل رئيس المجلس الشعبي البلدية لتأدية المهام الضرورية لاستمرار البلدية ومرافقها العامة، أو تلك المهام الضرورية لاستمرار وظائف وأجهزة الدولة، وهنا يحل الوالي محل رئيس المجلس، وينفذ هذه المهام الضرورية وهذا في الحالات التالية:

– يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

– عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار.

– وفي حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها.

في الأخير يمكن القول أن قانون الجماعات الاقليمية منح صلاحيات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، والتي يمارسها تحت الجهة الوصية عليه، ومن هنا يحدث الخلل، ففي كثير من الحالات تكون الهيئة الوصية (الوالي) أو الهيئة المكلفة بالوصاية (رئيس الدائرة) تجهل حاجيات ومتطلبات وأولويات الساكنة المحلية، ويتم رفض القرارات التي تم اتخاذها بناءً على مشاورات، بين مختلف التركيبات الحزبية للمجلس. فسوسيولوجيا المجالس المحلية، تؤكد أن المجالس البلدية في الغالب تعكس التركيبة العشائرية للمنطقة، خصوصاً في الولايات الداخلية وولايات الجنوب الجزائري، وعليه فإن القرارات التي تتخذها هذه المجالس تكون في كثير من الحالات إما تخدم جهة معينة، وإما تخدم جهات محددة يكون لها ثقل التصويت في المجلس، وقد تكون اتخذت بناءً على تسويات بين الجهات المتعددة التي يتشكل منها المجلس، وعندما تُرفض من الجهة الوصية، يتطلب تعديلها مزيداً من الوقت، ومن هنا يحدث الترهل الاداري وعدم مسايرة البلدية لهموم ومشاكل المواطنين. كما ان الصراعات الحزبية والجهوية والعشائرية الناتجة عن المصالح الضيقة تُحدث في كثير من الحالات انسداد داخل المجلس مما يؤدي في النهاية الى تعطيل العديد من المشاريع التنموية على مستوى البلدية. وبالمقابل إن هيمنة تركيبة حزبية معينة على المجلس تجعل رئيس المجلس يتصرف بأريحية كاملة والتي في كثير من الحالات تجعله يقع في الفساد بما يؤدي في النهاية اما الى حدوث خلل في عملية التنمية وهدر المال العام أو الى توقيف الرئيس عن عمله اذا صدر حكم قضائي في حقه. وتعتبر صلاحيات حلول الوالي مهمة وضرورية للغاية، وهذا حتى لا يتم ربط البلدية كمؤسسة سياسية وادارية باعتبارات حزبية وبالتالي تتعطل وظائف المواطنين ومصالح الدولة ككل؛ وتدخل الوالي كجهاز اداري رسمي يضمن استمرار المرفق العام وعدم تعطل مصالح المواطنين.

**المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي**

أخذت الجزائر منذ بداية بناء الدولة الوطنية بالخيار الديمقراطي في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، وعلى هذا الأساس تتشكل المجالس المحلية البلدية لعهدة انتخابية مدتها خمس (05) سنوات، كما يتم انتخاب رئيس المجلس، ونوابه، وحتى اللجان الخاصة بالمجلس ينبغي أن تراعي التركيبة السياسية لهما، كما أن القرارات يتم التداول والتصويت عليها بشكل ديمقراطي، ويتجدد المجلس كل خمس سنوات بما يتيح لأفراد المجتمع المحلي التداول على سلطة المجلس الشعبي البلدي وتجديد الخيارات والرؤى التنموية، ومن هنا يمكن طرح السؤال التالي: **كيف يتم انتخاب المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر؟ وما هي صلاحياته؟**

**أولاً– تشكيل المجلس الشعبي البلدي:** يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالكامل لمدة خمس سنوات عبر الاقتراع العام السري المباشر، وهذا وفق مجموعة من الاجراءات التي وضّحها القانون الانتخابي 16 – 10 الصادر سنة 2016 التي يمكن توضيحها فيما يلي:

**1– الشروط:** تحدد المادة 79 من القانون الانتخابي مجموعة من الشروط للترشح الى عضوية المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، والمتمثلة فيما يلي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها؛ المادة 03: "....وكان متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في احدى حالات فقدان الأهلية..."
- أن يكون بالغاً ثلاثاً وعشرين (23) سنة على الاقل يوم الاقتراع؛
- أن يكون ذا جنسية جزائرية؛
- أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو اعفاءه منها؛
- ألا يكون محكوماً عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون؛
- ألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والاخلال به.

**2- تحديد أعضاء المجلس الشعبي البلدي**: حسب المادة 80 من القانون الانتخابي، يتغير أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الاحصاء العام للسكان والاسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة؛
- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 الى 10.000 نسمة؛
- 19- عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 الى 50.000 نسمة؛
- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 الى 100.000 نسمة؛
- 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 الى 200.000 نسمة؛
- 43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

- يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم أو بعد توقفهم لمدة سنة أو أقل عن العمل في دائرة الاختصاص الموظفون التاليون: الولاة – رؤساء الدوائر – الكتاب العامون للولايات – أعضاء المجالس التنفيذية للولايات – القضاة – أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، الأمناء العامون للبلديات.

3- **توزيع مقاعد المجلس الشعبي البلدي**: يتم توزيع المقاعد على الأعضاء الجدد بعد انتهاء الانتخاب وعملية الفرز وفق الطرق التالية:

- حساب عدد الأصوات المعبر عنها (مجموع عدد الأصوات – عدد الأصوات الملغاة)؛
- حساب نسبة التصويت لكل قائمة انتخابية، والتي لم تحصل على 07% يتم اقصاءها؛
- حساب المعامل الانتخابي= $\frac{\text{عدد الاصوات المعبر عنها}}{\text{عدد المقاعد}}$
- تحصل كل قائمة على مقعد من خلال تقسيم عدد الأصوات التي حصلت عليها على المعامل الانتخابي، ويتم الاحتفاظ بالباقي؛

- اذا تم توزيع المقاعد على كل القوائم الانتخابية، وبقى مقعد، تفوز به القائمة التي تحصلت على الباقي الأقوى؛
- اذا كانت قائمتان لها نفس الباقي، فتفوز به القائمة التي يكون معدل عمر أفرادها الأصغر سناً.

**ثانياً– لجان المجلس الشعبي البلدي:** يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار؛
- الصحة والنظافة وحماية البيئة؛
- تهيئة الاقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية؛
- الري والفلاحة والصيد البحري؛
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي:

- ثلاث (03) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.
- أربع لجان (04) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 الى 50.000 نسمة؛
- خمس (05) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 الى 100.000 نسمة؛
- ست (06) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

وتذهب المادة 35 من قانون البلدية الى أنه يجب أن تتضمن تشكيلة اللجان تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي.

**ثالثاً– الاختصاصات:** تشكل البلدية النواة القاعدية لقيادة العملية التنموية على المستوى المحلي تخطيطاً وتنفيذاً وتمويلاً، وكذا للاضطلاع بدورها الاجتماعي والثقافي عند مختلف دول العالم، وكذلك بالنسبة للجزائر فقد أكد الخطاب السياسي الرسمي على أهمية البلدية في التكفل بالانشغالات الاجتماعية وفي تنفيذ المخططات الوطنية للتنمية، ولا يزال الى غاية اليوم يؤكد على الدور المحوري للبلدية في التنمية المحلية وفق المقاربة التشاركية؛ فالبلدية مؤسسة، وهذه الأخيرة تعبر عن نسق سوسيو – تقني مفتوح يعمل على تحويل المدخلات الى مخرجات في اطار تفاعله الدائم مع بيئته الداخلية والخارجية، وعملية التحويل هذه هي الوظيفة الأساسية للبلدية الا أنها تتم في اطار قوانين تضمن ذلك التناسق بين السياسة العامة للدولة على المستوى الكلي والسياسة المحلية على المستوى الجزئي؛ تتميز البلدية بكونها الهيئة القاعدية التي تقوم بمجمل الوظائف التي تتعلق بالإدارة من جهة، وتحسين حياة المواطن من جهة ثانية، وعلى هذا الأساس خول قانون الجماعات الاقليمية البلدية صلاحيات واسعة للتدخل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وهذا حتى يتسنى لها ادارة اقليمها واستغلاله بصفة جيدة وفق ما تقتضيه متطلبات المجتمع المحلي؛ ولكن

بالمقابل تمارس البلدية مجمل صلاحياتها في المجالات المذكورة وفق التصور العام للسلطة المركزية في ادارتها لدولة من جهة وتحت جهاز الوصاية من جهة ثانية، وبالتالي مهما كان حجم هذه الصلاحيات فتبقى مقيدة بالمخططات الوطنية في كل المجالات المذكورة، وعليه يمكن طرح السؤال التالي: **إذن فما هي الصلاحيات الوظيفية التي منحها قانون الجماعات الاقليمية للبلدية ؟**

يبين قانون الجماعات الاقليمية على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في ادارة وتهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الاطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، فالمشرع الجزائري ترك المجال واسعاً لاختصاصات البلدية، فالمجالس البلدية تتدخل في كل المجالات وفق الأطر القانونية المحددة، الا أنه تدخلها هذا مقرون بالوصاية الادارية التي ينفذها عليها الوالي، ومن أهم هذه المجالات ما يلي:

**1- التهيئة والتنمية:** تقوم فلسفة الجماعات المحلية أساساً على الدور التنموي للبلدية، وكذا دورها في تحقيق تطلعات المواطنين الذين تتجسد ارادتهم في انتخاب مجلس من بينهم يقود ويوجه الجهود المحلية لتحقيق الأهداف المرغوبة، وعلى هذا الأساس منح قانون الجماعات الاقليمية للمجلس الشعبي البلدي سلطة اعداد برامجه السنوية والمتعددة السنوات في اطار ممارسة عهدته الانتخابية من جهة، وكذا في اطار الصلاحيات المخولة له قانوناً من جهة ثانية، وكذا في اطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم من جهة ثالثة، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، من جهة رابعة،[1] أي وفق السياسة العامة والسياسة القطاعية للدولة ككل، حتى يتم ضمان تناسق الجهود بين المستوى المركزي والمستوى المحلين وتبقى تحديد الخيارات والاولويات التنموية في هذا المجال من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

وبالمقابل يبقى المجلس الشعبي البلدي هو الأساس في ابداء رأيه حول كل مشروع استثمار أو تجهيز على مستوى اقليم البلدية، خاصة عندما يتعلق الأمر بحماية الاراضي الفلاحية والمحافظة على البيئة.[2] وعليه يمكن القول أن تهيئة اقليم البلدية وتنميته يتوقف على خيارات المسؤولين المحليين في اطار قوانين ومخططات الجمهورية وكذا في اطار الامكانيات المالية المتاحة للبلدية. وإذا كان بإمكان البلدية أن تشجع وتنشط كل مشروع اقتصادي على اقليمها فهذا لا يكون على حساب الأراضي الفلاحية.

**2- التهيئة والتعمير والتجهيز:** إن القراءة في المواد من 113 الى 121 من قانون الجماعات الاقليمية، يتبين أن للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة في هذا المجال، وهذا راجع لكون التهيئة والتعمير من الاهتمامات الرئيسية للمواطن من أجل الراحة والاستقرار، وللبلدية كفضاء حضري؛ وبما أن عمليات التهيئة والتعمير والتجهيز عملية

[1]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمانة العامة للحكومة، قانون الجماعات الاقليمية رقم 11 – 10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المادة 107.
[2]- المادة 109.

مركبة ومعقدة تستدعي تدخل عدة جهات، فلم يكن المجلس البلدي مطلق الصلاحيات في هذا المجال، وعليه جاءت اختصاصاته كالتالي:

– الحرص على حماية البيئة في عمليات التهيئة والتعمير، حيث لا يتم أي مشروع على اقليم البلدية قد يهدد الجانب الايكولوجي لها، الا بعد موافقة المجلس الشعبي البلدي؛ وإذا كان المشّرع يستثني المشاريع الوطنية ذات المنفعة العامة من هذا الاختصاص، الا أنه بالمقابل يخضعه للأحكام المتعلقة بحماية البيئة؛

– يسهر المجلس الشعبي البلدي على مراقبة عمليات البناء، ومدى مطابقة الاراضي المخصصة لها، كما يعمل على مراقبة السكنات الهشة التي لا تخضع للقانون، خاصة إذا كانت تهدد صحة وسلامة المواطنين؛ كما يحرص أعضاء المجلس على مراقبة مدى مطابقة عمليات البناء لبرامج السكن والتجهيز المعتمدة من طرف البلدية؛

– يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية التراث المعماري لا سيما تلك العقارات المتعلقة بالتراث الثقافي والحضاري، كما يساهم مع المصالح التقنية المختصة على تحقيق الانسجام السكاني للبلدية؛

– يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الوعاء العقاري للبلدية، واستغلاله بعقلانية في مجالات التجهيز والاستثمار الاقتصادي، وهذا بتهيئة فضاءات خاصة للنشاطات التجارية، والخدماتية، كما أن على المجلس في هذا السياق احترام الأملاك العمومية التابعة للدولة؛

– يسهر المجلس الشعبي البلدي على ترقية برامج السكن، ودعم الجمعيات الناشطة في هذا المجال، ويعمل على تسمية الفضاءات السكانية الآهلة، وتسمية الشوارع والطرق وفقاً لرموز المنطقة من الشهداء والمجاهدين.

**3– المجال الاجتماعي، والسياحي والرياضي**: يضبط قانون الجماعات الاقليمية صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في هذه المجالات في المادة 122، فالملاحظة الأولى، هي أن المشرع جمع سبع مجالات في مادة واحدة فقط، وهذا يعكس اجحاف المشرع للمجلس البلدي في هذا الخصوص، لا سيما وأنها ذات أهمية يومية للمواطن، كما تعتبر من الضرورات الضاغطة للساكنة المحلية، لا سيما وتلك المتعلقة بالتربية والحماية الاجتماعية؛ فقد اقتصرت صلاحيات المجلس في هذه المجالات فيما يلي:

– انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي، والمطاعم الخاصة بها، والحرص على ترقيتها، حمايتها، ونظافتها، وهذا من أجل توفير فضاءات مناسبة للتربية والتعليم للناشئة على المستوى المحلي؛ وصلاحيات المجلس في هذا الخصوص تكون وفقاً لخريطة التعليم الوطنية، والتي ينسق فيها مع هيئة المفتشين والدائرة وحتى مديرية التربية؛

– في مجال التربية والتثقيف، تسهر البلدية على انجاز رياض الاطفال ومراكز التعليم الحضري، وحدائق التسلية؛

– في المجال الرياضي، تسهر البلدية على انجاز المركبات الرياضية الجوارية، كما تسهر على توفير الفضاءات المناسبة للنشاطات الرياضية والترفيهية والتسلية للشباب؛

– السهر على توفير الهياكل القاعدية للفن والقراءة والتثقيف، والحفاظ عليها وصيانتها؛

– العمل على تنشيط القطاع السياحي في إقليم البلدية، من خلال توفير الهياكل القاعدية لذلك، وكذا توفير الفضاءات اللازمة حسب خصوصيات النشاط السياحي لإقليم البلدية؛

– حصر الفئات المحرومة، والمعوزة والهشة، والعمل على حمايتها ورعايتها، وسهر على التكفل بها في اطار السياسة الوطنية للتضامن والحماية الاجتماعية؛

– المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة في اقليم البلدية وحمايتها، كما تسهر على المحافظة على دور العبادة المتواجدة بالإقليم.

– المساهمة في ترقية الجمعيات الناشطة في مجالات التربية والتعليم، والرعاية الاجتماعية، والشباب والرياضة، وفي مجالات النظافة وحماية البيئة والتسلية، والعمل معها بالموازاة في اعداد المخطط البلدي للتنمية.

**4– النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:** إذا كانت الصحة والنظافة من بين أهم الاهتمامات التي تضمن سلامة ساكنة البلدية، فهي تدخل في صلب اختصاصات البلدية، والتي تمارسها بشكل يومي بعدة طرق، والمادتان 123 و124 تحددان اختصاصات البلدية في هذا المجال على النحو التالي:

– توزيع المياه الصالحة للشرب؛

– صرف المياه المستعملة ومعالجتها، وهذا من خلال اعداد مخطط لقنوات الصرف الصحي، وتحويلها الى أمكنة خاصة للصرف، حتى لا تضر بالبيئة وبالسكان؛

– جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها؛

– مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة؛

– المحافظة على صحة الأغذية، والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور؛

– صيانة طرق البلدية، واعداد اشارات المرور الخاصة بها.

– اعداد المساحات الخضراء، وتنظيفها، وكذا تنظيف الشواطئ والعمل على ترقيتها.

بناءً على ما سبق يمكن القول أن الصلاحيات المحددة للمجالس البلدية، التي جاءت في إطار مجموعة من المواد القانونية (من 103 الى 124) تتميز بالإطلاق، فهذه المواد لا تحدد بالضبط متى يتدخل وكيف يتدخل وهل هذا

الاختصاص حصري للمجلس أم من خلال مشاركة هيئات أخرى؛ ولهذا كان دور المجلس المصادقة على قرارات رئيس البلدية في هذه المجالات أو رفضها، فهو الذي يتعامل بصفة مباشرة مع مختلف الجهات التقنية وتلك المتعلقة بالوصاية، وبالتالي هو يبقى هو المحور الرئيسي في عمل المجلس. وهذا كله في النهاية قلص من روح المبادرة لدى أعضاء المجلس البلدي في كل المجالات، الأمر الذي انعكس على روح اللامركزية والجماعات المحلية بمفهومها الفلسفي العميق التي تجعل من الممثلين المحليين المقررين الفعليين لحاجيات الساكنة المحلية، وعدم تركها للهيئات التقنية التي طالما تميز عملها بالروتين الذي يؤدي في كثير من الحالات الى توقف المشاريع التنموية وتحجيمها. وفي الأخير يمكن القول إذا كانت البلدية تتمتع بصلاحيات واسعة في اطار اختصاصها الاقليمي، الا أنها لا تملك الحرية المطلقة في ممارسة صلاحياتها، كما أنها تفتقر الى المورد البشري الفني والتقني وكذا مجمل الاجهزة المساعدة على ممارسة كل هذه الصلاحيات، وهذا كله يؤدي في النهاية الى وجود بلديات غير قادرة على ممارسة الصلاحيات الموكلة لها قانوناً وبالتالي ترهنها لجهاز الولاية أو مؤسسات عمومية أخرى، وفي الكثير من الحالات تبقى هذه الصلاحيات معطلة دون أن يمارسها أحد أو يتم تنفيذها بطريقة تفتقد للكفاءة المطلوبة، مما يزيد من تأزم الوضع الاجتماعي والاقتصادي للبلدية؛ ومنه يمكن القول أن ممارسة كل هذه الصلاحيات يتوقف على مدى توفر البلدية من امكانيات بشرية وتقنية وفنية.

**المطلب الثالث: الرقابة على البلدية**

إن الطرح النظري لمفهوم اللامركزية الادارية، يتضمن ثلاث أركان، وهي: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح المركزية، ووجود مجالس محلية منتخبة، تمارس مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية في إقليم الجماعة المحلية، مع بقاء خضوعها لقدر من الرقابة من طرف السلطة المركزية؛ إن هذا المفهوم، يحاول أن يزاوج بين استقلالية الجماعات المحلية من جهة، وضمان التناسق الوظيفي بين السلطة المركزية والوحدات المحلية من جهة ثانية، في اطار السياسات العامة للدولة ككل، والذي من شأنه أن يحافظ في النهاية على تماسك ووحدة الدولة وتناغم مخرجاتها. كما أن الرقابة من جهة أخرى تعمل على حماية المصالح العامة للمواطنين والدولة ككل، وكذا تحفظ مصداقية وأخلاقيات العمل في أجهزة الدولة التي في النهاية تحفظ هيبة الدولة ومصداقيتها ككل في المخيال الجمعي للمواطنين، وهذا ما جعل الرقابة تمارس بأشكال مختلفة، على الأشخاص (الهيئات المحلية المنتخبة) وعلى الأعمال، وهو الأمر الذي أكد عليه المشرع الجزائري في مختلف القوانين التي تنظم عمل الجماعات المحلية؛ وعليه فما هي صور الرقابة التي تمارس على البلدية؟ ومن يمارسها؟ وكيف تمارس وفقاً لقانون الجماعات الاقليمية الجزائري؟

تخضع المجالس البلدية في تشكيلها وفي ممارستها لصلاحياتها للرقابة الداخلية (الوصاية La Tutelle)، التي يمارسها الوالي على كل المجالس المنتخبة داخل اقليم الولاية بمساعدة رؤساء الدوائر، وتمارس هذه الرقابة على الأشخاص سواءً عند تشكيل المجلس أو مع ممارستهم لعملهم، كما تمارس على الأعمال طيلة العهدة الانتخابية.

**أولاً– الرقابة على الأشخاص:** يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لرقابة جهاز الوصاية، وفي حال أي مخالفة قانونية تتخذ في حقهم قرارات فورية من طرف الوالي، وهذا وفقاً للنمط التالي:

**1- التوقيف**: تنص المادة 43 من قانون الجماعات الاقليمية (10/11) على أن: "*يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة*" .

بناءً على هذه المادة، فإن المنتخب المحلي يخضع أثناء ممارسته لعمله خلال العهدة الانتخابية لرقابة الوالي، ويخضع للتوقيف من طرفه لأسباب تتعلق بالمال العام، الشرف، أو التدابير القضائية؛ فالمشرع علل حكم قرار التوقيف بالأسباب الثلاثة سابقة الذكر، وهي كلها ذات أهمية بالغة سواء بالنسبة للحفاظ على المال العام، أو نظراً لأخلاقيات وسمعة المنصب والبلدية كمؤسسة سياسية وادارية رسمية، وكذا حتى يتم المحافظة على نقاء ونزاهة العمل المحلي. كما أن المشرع لم يغفل حق المنتخب المحلي إذا ما كان بريئاً، حيث يعطيه الحق بالاستئناف الفوري للعمل بعد صدور الحكم ببراءته من طرف القاضي.

وحتى يكون قرار التوقيف من طرف الوالي يتمتع بالمشروعية عليه أن يتوفر على مجموعة من الأركان، وهي:

- **من حيث السبب**: المتابعة الجزائية للمنتخب المحلي التي تحول دون ممارسته لصلاحياته طوال العهدة الانتخابية.

- **من حيث الاختصاص**: الوالي هو المختص الوحيد باصدار قرار التوقيف.

- **من حيث المحل**: يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتاً ولفترة محددة؛ تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي، الى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

- **من حيث الشكل والاجراءات**: ينبغي أن يكون قرار التوقيف معللاً، أي يذكر فيه سبب التوقيف بوضوح (المتابعة الجزائية) حفاظاً على حقوق المنتخب.

- **من حيث الهدف**: من أجل الحفاظ على سمعة ونزاهة التمثيل المحلي، أما إذا كان بسبب الانتقام أو بسبب أغراض حزبية او شخصية، فإن القرار يصبح مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، مما يجعله باطلاً.[1]

**2- الاقالة**: تنص المادة 81 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 10/16: "يعتبر غير قابلين للإنتخاب، خلال ممارستهم وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الوطني الشعبي، وظائف أسلاك الأمن، أمين خزينة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الأمين العام للبلدية، مستخدمو البلدية."

[1]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، 96.

وتنص المادة 45 من قانون البلدية، بأن: "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.".

بناءً على هاتين المادتين، يعتبر المنتخب البلدي مقالاً في حالات التنافي، أو في حالات الغياب غير المبرر لثلاث دورات عادية، وهنا القرار يتخذ من طرف الوالي بناءً على الأركان التالية:

– **من حيث السبب:** يرجع سبب الاقالة الى وجود المنتخب البلدي إما في حالة عدم القابلية للإنتخاب، أو في الغياب المتكرر لثلاث دورات عادية.

– **من حيث الاختصاص:** يعود اختصاص التصريح بالإقالة الى الوالي.

– **من حيث المحل:** إن قرار الاقالة تضع حداً نهائياً لعضوية المنتخب المحلي، وهنا سيتم إلغاء مركز قانوني، وعلية سيتم استخلاف العضو الذي يليه في نفس القائمة الانتخابية التي ينتمي اليها مباشرة.

– **من حيث الشكل:** لم يشترط قانون البلدية اجراءً أو شكلاً محدداً لإقالة العضو، الا تصريحاً مكتوباً من طرف الوالي.

– **من حيث الهدف:** من أجل الحفاظ على فعالية ونزاهة المجلس البلدي بالإضافة الى ضمان مشروعية الممارسة السياسية.[1]

**3– الاقصاء:** يختلف الاقصاء عن الاقالة من حيث أنه جزاء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي، حيث تنص المادة 44 من قانون البلدية على أن: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية... يثبت الوالي الاقصاء بموجب قرار".

لصحة اثبات قرار الاقصاء ينبغي أن تتوفر الأركان التالية:

– **من السبب:** يعود السبب الوحيد للإقصاء الى الادانة الجزائية التي يتعرض لها المنتخب البلدي طبقاً لقانون الاجراءات الجزائية.

– **من حيث الاختصاص:** يعود اختصاص اصدار قرار الاقصاء الى الوالي باعتباره الجهة الوصية على البلدية.

– **من حيث المحل:** لا يختلف محل الاقصاء عن محل وموضوع الاقالة لتماثل الأثر المباشر، والحال المترتب عنهما هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو وضع وفاة المنتخب أو استقالته، حيث يترتب عليه استخلاف العضو مباشرة من القائمة الانتخابية التي ينتمي الى العضو المقصى.

[1]– المرجع نفسه، ص 101.

**– من حيث الشكل والاجراءات:** الاجراء الرئيسي هو اعلان المجلس البلدي عن قرار الاقصاء في جلسة مغلقة.

**– من حيث الهدف:** يسعى قرار الاقصاء على المحافظة على نزاهة وسمعة ومصداقية التمثيل المحلي.[1]

**ثانياً– الرقابة على الأعمال:** ان المجلس البلدي يمارس اختصاصاته وفقاً للقانون، وعليه، فكل القرارات ينبغي ان تخضع لأحكام التشريع المعمول به، سواء لقانون الجماعات الاقليمية، أو للمراسيم الوزارية أو للدستور باعتباره أسمى قوانين الدولة. وحتى يتم ضمان مشروعية القوانين، وتناسق عمل السلطات المحلية مع السلطة المركزية، أقر المشرع ضرورة خضوع أعمال المجلس البلدي الى الرقابة (الوصاية)، والتي تمارسها الجهة الوصية الممثلة في الوالي؛ وتتخذ صور هذا النمط من الرقابة ثلاث صور، وهي كالتالي:

**1– التصديق:** ويعني أن تخضع القرارات التي يتخذها رئيس البلدية ويصادق عليها المجلس البلدي، لرقابة الوالي، ومصادقته عليها، فبعد ان يصادق عليها، أو ينتهي تاريخ المصادقة عليها تصبح قابلة للتنفيذ. وتنص المادة 56 من قانون البلدية على أن "...تصبح ماولاة المجلس البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من تاريخ ايداعها بالولاية". كما تنص المادة 57 من نفس القانون على أن: "لا تنفذ الا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي: الميزانية والحسابات؛ قبول الهبات والوصايا؛ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

وإذا كان المشرع الجزائري قد أقر ضرورة الوصاية على كل مداولات المجلس الشعبي البلدي، الا أنه جعل بعض النقاط ذات أهمية بالغة نظراً لحساسيتها وحجم التبيعات الناتجة عنها، الا أنه وتفادياً للجمود الاداري، حدد مدة معينة لهذا التصديق، وعليه فبمقدور الوالي أن يرفض هذه المداولات أو يصادق عليها خلال المدة المحددة في قانون البلدية (21 يوما بالنسبة للأمور العادية، و30 يوما بالنسبة للخصوصيات) وإذا تجاوز هذه المدة من يوم ايداعها له، تعتبر المداولات نالت التصديق ضمنياً.

ومن خلال ما سبق يمكن القول، أنه اذا كان التصديق يأخذ صورتين، وهما التصديق الصريح والتصديق الضمني، فإن المشرع قيد المدة التي يتم فيها التصديق الصريح، واذا انتهت هذه المدة، فالمداولات تصبح مصادق عليها ضمنياً، وبالتالي فبمقدور رئيس البلدية الشروع في تنفيذها.

**2– الالغاء:** هو عمل يقوم به الوالي تجاه مداولات المجالس البلدية وفقاً لقرار معلل وبالتالي تصبح باطلة غير قابلة للتنفيذ، ويأخذ صورتين، البطلان المطلق، والبطلان النسبي.

**– البطلان المطلق:** يكون هذا النمط من البطلان في حالة أن يكون المجلس البلدي قام بالمداولات في اطار خارج القانون، وهذا ما تبينه لنا المادة 59 من القانون البلدي التي تنص على أن: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس

[1]– المرجع نفسه، ص .103.

الشعبي البلدي: المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات؛ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها؛ غير المحررة باللغة العربية؛...".

تأسيساً على هذه المادة تعتبر المداولات المتخذة وفقاً لهذه الحالات غير القانونية، باطلة بطلاناً مطلقاً، لا يتم تنفيذها، وهذا نظراً لمخالفتها للشكل والاجراءات والموضوع. والوالي يصدر قرار ببطلانها. وهذا حرصاً على مشروعية العمل الاداري داخل البلدية، وكذا الحفاظ على حرمة قوانين الدولة ومؤسساتها.

– **البطلان النسبي**: هو أن تكون مداولات المجلس البلدي طرأ عليها تشوهاً في أحد جوانبها، بمعنى لم تكن مخالفة كلياً للقانون من حيث الموضوع؛ ويكون هذا بالأساس عندما تكون تركيبة المجلس البلدي الحاضرة في المداولات مشوبة بعيب من العيوب القانونية، والمادة 60 من قانون البلدية تبين لنا هذا النوع من البطلان، حيث تنص على أن: "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم الى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، والا تعد هذه المداولات باطلة....يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح لرئيس المجلس البلدي. وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه اعلان ذلك للمجلس البلدي".

ان هذا النمط من البطلان يعالج الخلل الحاصل في تركيبة المجلس، والذي هو في وضعية غير قانونية، وعليه تبطل الأعمال، ويتم التداول عليها مجدداً بإبعاد المندوبين الذين هم في حالة تعارض مصالح مؤقتاً.

تأسيساً على كل ما سبق يمكن القول أن الرقابة من أهم الآليات القانونية العملية التي تضبط مشروعية عمل الجامعات المحلية، كما أنها تضبط الموازنة، وطريقة انفاق المال العام، وكذا الحفاظ على ممتلكات البلدية، وبما أن عمل الجماعات المحلية يقتضي نوعاً من المرونة، حتى يكون الفعالية في العمل، والقدرة الاستجابية لرئيس البلدية مع المستجدات الطارئة في اقليم البلدية، وعليه فإذا كانت هذه الرقابة شديدة ولا تراعي ظروف ومستجدات المجتمع المحلي فقد تتحول الى آلية لعرقلة عمل المجالس المحلية، وتحجم من مبادرة المجلس المحلي في معالجة شؤون المجتمع المحلي، لا سيما وأن المنتخبين المحليين قد قدّموا وعوداً وبرامج انتخابية، وهذا كله يتطلب اعادة النظر في طبيعة الرقابة، بما يجعل الرقابة على الاشخاص تبقى قائمة ما دام أنها لا تضر بسيرورة المجلس المحلي، أما الرقابة على الاعمال ينبغي أن يتم تحويلها الى القضاء الاداري، لا سيما وأنه أثبت جدارته في ممارسة هذا النمط الرقابي الذي يعتبر من صلب اختصاصاته، وهذا ما تأخذ به أعرق النماذج في الجماعات المحلية.

## المبحث الثالث: الأمين العام للبلدية، قراءة في القانون 320/16

تقتضي ممارسة الصلاحيات المتعددة للبلدية وجود اطارات بشرية ذات كفاءة علمية وخبرة وظيفية حتى يتم ضمان سلامة القرارات والأعمال التي يتخذها المسؤولين المحليين، وأمام ضعف المستوى التعليمي لجزء واسع من رؤساء

البلديات، وكذا قلة خبرتهم بالعمل الاداري والتسيير العمومي، أوجد المشرع منصب الأمين العام للبلدية الذي توكل اليه الاعمال القانونية والتقنية على مستوى ادارة البلدية، وبناءً على هذه المهام المسندة اليه من جهة، وأمام ضعف كفاءة المسؤولين المحليين من جهة ثانية، أصبح منصب الأمين العام للبلدية يشكل دوراً محورياً في البلدية، وهذا ما يدفعنا للتساؤل: ما هي طبيعة منصب الأمين العام للبلدية؟ وما هي صلاحياته؟

**المطلب الأول: طبيعة منصب الأمين العام للبلدية**

لمعرفة موقع منصب الامين العام للبلدية ينبغي النظر الى منصبه الوظيفي، فهو يعين من بين المستويات الوظيفية التي سبق لها أن مارست خبرة عملية لا تقل في كل الأحول عن ثلاث سنوات، كما أنه يعين من بين الاطارات ذات المستويات العلمية الرفيعة، وهو يعين من بين الموظفين المرسّمين الذين ينتمون على الاقل الى رتبة متصرف اقليمي رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الاقليمية أو رتبة معادلة لها، أو من بين الموظفين الذين ينتمون الى رتبة متصرف اقليمي، مهندس دولة للإدارة الاقليمية أو رتبة معادلة لها، وهنا ينبغي أن يثبت خمس سنوات خبرة على الاقل بهذه الصفة. وعلى هذا الأساس يعتبر منصب الأمين العام البلدي وظيفة عليا في البلديات التي يفوق عدد سكانها مئة ألف نسمة.

ان الكفاءة العلمية والخبرة العملية هي التي تعطي للأمين العام قوته وسلطته على مستوى البلدية، فرئيس المجلس البلدي وأمام تعقد الاجراءات القانونية وتعددها يبقى عاجزاً عن السيطرة على السير المنتظم للبلدية من دون مساعدة الأمين العام، كما أن المهام التي يحوز عليها تمكنه كذلك من توجيه كل الامور التقنية خاصة تلك المتعلقة بالميزانية والاجراءات الخاصة بالمناقصة وغيرها.

نظراً لأهمية منصب الأمين العام البلدي أقر له المشرع جملة من الحقوق تحفظها له البلدية، وبالمقابل عليه أن يقوم بجملة من الوجبات لصالح البلدية، وتتمثل هذه الحقوق والواجبات فيما يلي:

**أولاً– حقوق الأمين العام البلدي:** تتمثل هذه الحقوق في مجموعة من الاجراءات تتعلق بالحماية للأمين العام خلال أدائه لمهامه، والتي تتمثل في:

– تلزم البلدية في اطار التشريع المعمول به، بحماية الأمين العام للبلدية من كل الضغوط أو التهديدات أو الاهانات أو الشتم أو القّذف أو الاعتداء من أي نوع كان، التي قد يتعرض لها في شخصه أو في عائلته أو في متلكاته، أثناء ممارسة وظائفه أو بمناسبتها أو بحكم صفته.

بما أن الأمين العام البلدي يواجه يومياً مشاكل عملية في التسيير سواء تلك المتعلقة مع المتعاملين مع البلدية من المقاولين أو الممونين أو الذين يستأجرون أملاك البلدية العقارية أو حتى من المواطنين العاديين، وأثناء حرص الأمين العام على تطبيق القانون لحماية حقوق البلدية والحفاظ عليها، فقد يتعرض للإبتزاز أو التجريح أو أي شكل

من أشكال الاساءة أو الأضرار المادية المباشرة، فهنا تحل البلدية محل منصب الأمين العام وتعامل الطرف مرتكب هكذا أفعال، وتطلب التعويض اللازم.

– تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ للأمين العام للبلدية أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبتها طبقاً للتشريع المعمول به.

– إذا تعرض الأمين العام للبلدية إلى متابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، وجب على البلدية أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ما لم ينسب إليه خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام الموكلة له.

– يجب اعلام الوالي بكل القرارات التي يتخذها رئيس المجلس البلدي ضد الأمين العام للبلدية ولا سيما تلك المتعلقة بما يلي:

- ✓ إلغاء تفويض إمضاء رئيس المجلس البلدي؛
- ✓ العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة؛
- ✓ توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.

حسب هذه المادة، فالوالي أيضاً يتدخل لحماية الأمين العام البلدي في حالات أي تعسف صادر من رئيس المجلس البلدي، ففي الاجراءات الحساسة التي قد يتخذها رئيس البلدية في حق الأمين العام، ينبغي أن يكون الوالي على علم بها، حتى لا يكون هناك اضرار بمصالح الأمين العام، أو تعرضه للتعسف السلطوي الذي قد يكون ناتج عن صراعات وظيفية بين الطرفين، نتيجة حماية المصالح البلدية. الا أن اعلام الوالي بمثل هذه القرارات التي يتخذها رئيس البلدية تجاه الأمين العام، لا تعفي هذا الأخير من خضوعه للرقابة أو المحاسبة، بل هي ضمان لحمايته من التعسف فقط، حتى تتوفر له الأجواء المناسبة لتطبيق القانون والقيام بواجباته على أحسن وجه.

**ثانياً– واجبات الأمين العام البلدي:** يقع على عاتق الأمين العام مجموعة من الواجبات، ينبغي القيام بها، تحت سلطة رئيس البلدية من جهة، وتحت رقابة الوالي من جهة ثانية، وهذا راجع لمكانة المنصب ضمن التسيير المحلي لشؤون البلدية، وتتمثل هذه الواجبات فيما يلي:

– يلزم الأمين العام للبلدية بأداء مهامه بكل أمانة وحيادية. ويجب عليه أداء مهامه في إطار إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها. وبهذه الصفة، يلزم بإعلام الوالي المختص إقليمياً عن طريق رئيس المجلس البلدي بكل نشاطاته ضمن حزب سياسي أو جمعية.

من خلال هذه المادة يحرص المشرع على جعل منصب الأمين العام شخصية حيادية، بما يجعلها تبتعد كلياً عن الصراعات الحزبية التي تقع داخل التركيبة السياسية التي يتشكل منها المجلس، ومن هنا يبقى الأمين العام بعيداً عن كل أشكل الاصطفافات الحزبية، ويبقى حارساً على تطبيق القانون دون الانحياز لأي جهة سياسية داخل المجلس.

– يجب على الأمين العام البلدي الدفاع عن مصالح الجماعة الاقليمية والمحافظة عليها. وبهذه الصفة، وتحت سلطة رئيس المجلس البلدي يجب عليه السهر على المحافظة على ممتلكات البلدية وحمايتها وتثمينها. فأمام المسؤوليات القانونية التي تقع على عاتقه، خصوصاً من خلال التصرف في أملاك البلدية العقارية والمنقولة، وحتى ولو كان هذا تحت سلطة رئيس البلدية، فإنه ينبغي عليه الحرص على الحفاظ على ممتلكات البلدية وترقيتها.

– يجب على الأمين العام البلدي التحلي بسيرة وسلوك يتناسبان والمسؤوليات الموكلة إليه، ولا سيما فيما يتعلق باحترام واجب التحفظ. فموقع منصب الأمين العام يفرض عليه أن يتعامل مع كل الأطراف السياسية بنفس المعاملة، دون الانخراط في لعبة التحالفات، كما أن هذا المنصب يفرض عليه التعالي على السلوكيات السيئة والمشينة التي تسيء للوظيفة العامة.

– يتعين على الأمين العام للبلدية أن يكون رهن إشارة الجماعة الاقليمية. وبهذه الصفة يجب عليه أن يكون مقيماً في اقليم البلدية حيث يمارس نشاطه. وفي الحالات الاستثنائية يمكن للوالي الترخيص بذلك. ففي الحالات التي تكون فيها البلدية تعيش في حالات اضطراب أو قلائل أو ظروف غير عادية، تفرض على الأمين العام أن يكون مجنداً للإستجابة للأوامر والتعليمات التي تأتيه من السلطات المعنية في اطار حل مشاكل البلدية.

– يمنع على الأمين العام البلدي أن يتلقى أو يقبل بعنوان مهامه، ولأي سبب كان، بأي شكل من الأشكال، هدايا أو هبات أو مكافآت أو مزايا أخرى. وهذا تفادياً للإنقاص من سمعة المنصب من جهة، وعدم الدخول في تأويلات الرشى والاغراءات التي ينتج عنها الفساد المالي من جهة ثانية.

– لا يمكن أن تكون للأمين العام للبلدية أي علاقات تبعية سلّمية مباشرة مع زوجه أو أحد أقاربه الى غاية الدرجة الثانية. وهذا تفادياً لرهن التسيير البلدي لعلاقات قرابية قد تؤسس للفساد داخل البلدية.

بناءً على كل ما سبق، يمكن القول أن المشرع أقر للأمين العام للبلدية حقوقاً، لحمايته عند أدائه لمهامه من الضغوطات الخارجية، وكذا من التعسف الذي قد يحصل عليه من طرف رئيس البلدية، وهذا حتى يتسنى له حماية حقوق البلدية وممتلكاتها، وبالمقابل فرض عليه مجموعة من الواجبات، تجعل منه شخصية قانونية حيادية لا تنخرط في الشبكات الحزبية ولا تؤسس للعلاقات القرابية، بما تجعل من الأمين العام رمزاً لتجسيد القانون على المستوى البلدي.

**المطلب الثاني: صلاحيات الأمين العام البلدي**

يتمتع الأمين العام البلدي بجملة من الاختصاصات، يحددها القانون 320/16 الذي يتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام الصادر يوم 13 ديسمبر 2016، والذي يحدد صلاحياته كما يلي:

1- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي؛
2- ضمان متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي؛

3- تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية للبلدية؛

وفي اطار تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، يكلف الامين العام للبلدية على وجه الخصوص بما يلي:

1- تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي؛

2- وضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس من أجل السير الحسن لأشغال المجلس ولجانه؛

3- ضمان أمانة جلسات المجلس، تحت اشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

4- السهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه؛

5- ضمان الحفظ الجيد لسجلات المداولات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛

وفي اطار متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، يكلف الأمين العام للبلدية على الخصوص بما يأتي:

1- ارسال مداولات المجلس الشعبي البلدي الى السلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها؛

2- ضمان نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي؛

3- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين؛

4- متابعة تنفيذ البرامج البلدية والمشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي.

وفي اطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية للبلدية، يكلف الامين العام للبلدية على الخصوص بما يأتي:

1- ممارسة السلطة السّلمية على مستخدمي البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

2- ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

3- اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية؛

4- ضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزاني والصفقات العمومية؛

5- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية واتخاذه؛

6- مسك بطاقية الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية؛

7- ضمان احصاء المواطنين المولودين في البلدية أو المقيمين فيها، حسب شرائح السن في اطار تسيير بطاقية الخدمة الوطنية؛

8- ضمان تنفيذ اجراءات النظافة والنقاوة العمومية؛

9- ضمان اعلان القرارات البلدية ونشرها؛

10- متابعة قضايا منازعات البلدية؛

11- المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة؛

12- ضمان تسيير الارشيف البلدي وحفظه والمحافظة عليه؛

13- تحضير مشروع ميزانية البلدية؛

14- ضمان تنفيذ الميزانية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

15- ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها؛

16- مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر جرد أثاث وعتاد البلدية؛

17- اعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس البلدية المنتهية ولايته والرئيس الجديد.

اذن فمن خلال النظر الى هذه المهام الواسعة للأمين العام البلدي يتبين بأنه يملك سلطة تسيير قوية على مستوى البلدية، خاصة فيما يتعلق بالجانب التقني، الا أنه بالمقابل فكل الصلاحيات يمارسها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بمعنى أن الأمين العام البلدي يخضع للسلطة المباشرة لرئيس البلدية، حيث تبدأ من توجيه الأوامر له، وتقييمه دورياً وتصل الى حد توقيف راتبه أو كتابة تقرير ضده، أو تأديبه؛ الا أن التجربة العملية تؤكد في حالات عديدة أن هناك ارتباط فعلي لرئيس البلدية بالأمين العام نظراً للجهود الوظيفية التي يقدمها للتسيير المحلي، وفي حالات أخرى يكون صراع بينهما، حيث أن رئيس البلدية يمتلك السلطة ويفتقر للخبرة العملية، والأمين العام يمتلك الخبرة وجزء من السلطة الا أن هذه السلطة تقع تحت سلطة رئيس البلدية، وهنا يحدث خلل في تسيير المصالح البلدية.

**الفصل الرابع: نظام الولاية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية**

**المبحث الأول: المجلس الشعبي الولائي**

**المبحث الثاني: الوالي، الدائرة ونظام عدم التركيز الاداري**

**المبحث الثالث: نظام الولايات المنتدبة**

## الفصل الرابع: نظام الولاية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية

تعتبر الولاية ركن أساسي من أركان الجماعات المحلية في الجزائر، فهي تقع في المستوى الثاني بعد البلدية، حيث تتوسط العلاقة بين القاعدة الممثلة في البلدية، والسلطة المركزية في العاصمة، وعليه فالولاية تملك البعد الاقليمي أكثر، لتضبط الانسجام بين السياسات العامة الوطنية والمخططات البلدية، من أجل توحيد جهود التنمية؛ ونظراً لهذا الدور المحوري الذي تقوم به الولاية، جاء تنظيمها مخالف الى حد بعيد مع النظام الذي يحكم البلدية، وهذا من خلال الجهاز التنفيذي للولاية والصلاحيات والسلطات المخولة له. وإذا كانت البلدية تجسد عملياً اللامركزية الادارية، بتمتعها بهيئتين منتخبتين، فإن الولاية بأجهزتها المختلفة تزاوج بين اللامركزية وعدم التركيز الاداري، فالولاية وخلافاً للبلدية، لديها هيئة منتخبة ممثلة في المجلس الشعبي الولائي، وهيئة معينة ممثلة في الوالي. ومن هنا تطرح التساؤلات التالية: ما هي طبيعة التنظيم المحلي للولاية؟ ومن يملك الصلاحيات التنفيذية؟ وأي سلطة يمثلها المجلس الشعبي الولائي بصفته هيئة منتخبة؟

### المبحث الأول: المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته

عملاً بمبدأ ديمقراطية الجماعات المحلية التي انتهجتها الجزائر منذ بناء الدولة الوطنية، أقر المشرع تشكيل المجلس الشعبي الولائي على أساس الانتخاب بشكل كامل، الا أنه بالمقابل تبقى صلاحياته محدودة، وهذا بدوره يدفعنا للتساؤل، كيف يتشكل المجلس الشعبي الولائي؟ وما هي الصلاحيات الموكلة له؟

#### المطلب الأول: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس الشعبي الولائي عن طريق الانتخاب، حيث يتم انتخاب أعضاءه لمدة خمس سنوات عبر الاقتراع السري المباشر، وفق الشروط التالية:

**1- الشروط**: (نفس الشروط المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي)

**2- حالات التنافي**: لقد حدد القانون حالات التنافي لمناصب وظيفية معينة، والتي لا يجوز لأصحابها الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي، وتتمثل هذه المناصب في: يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم أو بعد توقفهم لمدة سنة أو أقل عن العمل في دائرة الاختصاص الموظفون التاليون: الولاة – الولاة المنتدبون، رؤساء الدوائر – الكتاب العامون للولايات – أعضاء المجالس التنفيذية للولايات – القضاة – أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات، الأمناء العامون للبلديات.

**3- عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي**: تبين المادة 82 من قانون الولاية رقم 07/12، على أن عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية يتغير بتغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الاحصاء الوطني الأخير للسكن والسكان وضمن الشروط التالية:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة؛
- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 الى 650.000 نسمة؛
- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 الى 950.000 نسمة؛
- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 الى 1.150.000 نسمة؛
- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 الى 1.250.000 نسمة؛
- 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة؛

أخذ المشرع من خلال تحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بعدد السكان، بمبدأ المساواة في التمثيل على مستوى المجلس، حيث يكون لكل نسبة محددة من السكان الحق في اختيار ممثليها في المجلس، الا أن في الحلات التي يكون فيها عدد سكان الولاية قليل، لا ينبغي أن ينزل عدد أعضاء المجلس عن الحد الأدنى المطلوب وهو 35 عضواً، وهذى حتى يتسنى لأعضاء المجلس تشكيل اللجان الخاصة بالقطاعات المحددة في القانون، والسهر على رفع انشغالات سكان الولاية للتداول عليها، واصدار قرارات بشأنها، واحالتها للجهة التنفيذية لتنفيذها.

**5- رئيس المجلس الشعبي الولائي**: تنص المادة 59 من قانون الولاية، على أن: "ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية....". من هنا يمكن القول أن رئيس المجلس ينتخب من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي المنتخبين، حيث أنه اذا حازت قائمة انتخابية معينة بالأغلبية المطلقة تقدم مرشحها ليتم التصويت عليه، وإذا لم تتحصل أي قائمة فيمكن لكل قائمة تقديم مرشح لها، ويتم التصويت عليه من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وبعد هذا الاجراء، يتم تنصيبه في جلسة علنية بحضور أعضاء المجلس، ورؤساء المجالس البلدية، والوالي، وبرلماني الولاية.

**6- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي**: تنص المادة 62 من قانون الولاية على أن "يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية أيام التي تلي تنصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

- اثنين (02) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 الى 39 عضواً؛
- ثلاثة (03) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 الى 47 عضواً؛
- ستة (06) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 الى 55 عضواً.

يمثل نواب رئيس المجلس هيئة بالغة الأهمية في متابعة المشاكل الانمائية والاجتماعية التي تعيشها الولاية، ولهذا ربط المشرع عدد النواب بعدد الأعضاء، الذي يخضع في النهاية لعدد سكان الولاية. فنائب الرئيس قد يعوض الرئيس في حالة غيابه، كما أنه يمثل هيئة مساعدة للرئيس في تحديد الرؤية التنموية للولاية.

**7– ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي**: تنص المادة 68 من قانون الولاية على أن: "لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم. يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية".

بالإضافة الى نواب الرئيس يمثل الديوان هيئة تقنية مهمة تساعد رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضع خطة تنموية وكذا في اعداد البرامج في اطار اختصاصاته لحل المشاكل التي تعاني منها الولاية. فالموظف المتخصص في قطاع من القطاعات يملك دراية واسعة للمعيقات التنموية التي تعترض قطاع محدد، وبالتالي فالديوان يشكل هيئة استشارية لرئيس المجلس.

**8– لجان المجلس الشعبي الولائي**: تبين المادة 33 من قانون الولاية على أن المجلس الشعبي الولائي يتشكل من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بـ:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني؛
- الاقتصاد والمالية؛
- الصحة والنظافة وحماية البيئة؛
- الاتصال وتكنولوجيات الاعلام؛
- تهيئة الاقليم والنقل؛
- التعمير والسكن؛
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة؛
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والدينية والوقف والرياضة والشباب؛
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل؛

كما يمكنه أيضاً تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

لقد ترك المشرع الأمر مطلقاً في تشكيل لجان الولاية، ولم يضبط عدد اللجان بعدد مقاعد المجلس كما هو الحال بالنسبة للبلديات. وهنا يبقى الأمر متروكاً للمجلس في تشكيل لجانه حسب طبيعة المشاكل، دون أن يتجاهل المجالات المذكورة اعلاه.

بناءً على ما سبق يمكن القول أن، رئيس المجلس، والنواب، ورؤساء اللجان، هي مناصب يتقاضى مقابلها أعضاءها تعويضات شهرية مقابل أدائهم لمهامهم، وبالتالي فتوزيع هذه المناصب يخضع لمفاوضات عسيرة بين مختلف القوائم الانتخابية، في حالات عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة من اصوات الناخبين؛ إن واقع الممارسة الانتخابية على المستوى المحلي يبين أن تولي هذه الهيئات لا يخضع لمبدأ الكفاءة أو الجدارة أو الخبرة المهنية، بل يخضع لمصالح مادية وحزبية ضيقة، ومن هنا تضيع المصلحة العامة وفلسفة التمثيل المحلي. كما أنه بالنسبة لرئيس المجلس في

غالب الحالات تتدخل هيئات عليا رسمية وغير رسمية (حزبية) لفرض منتخب من حزبي جبهة التحرير الوطني أو حزب التجمع الوطني الديمقراطي، وهذا راجع لكون هذان الحزبان يسيطران على البرلمان من جهة، وعلى رئاسة الحكومة في غالب الحالات، وحتى يتجنبان الصراع مع والي الولاية، يعملان على فرض مرشحهما.

**المطلب الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي**

رغم أن المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولات، وليس هيئة تنفيذية، الا أن قانون الولاية حدد صلاحيته في المجالات التالية:

**1- التنمية الاقتصادية:** يحدد قانون الولاية من خلال المادة 80 الى المادة 83، طريقة وطبيعة وحدود صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال، حيث بإمكان المجلس اعداد مخطط ولائي للتنمية متوسط المدى، يزاوج بين مشاريع الدولة وبرامج البلدية، في تحديده للأهداف التنموية على مستوى الولاية. ولكن هذا البرنامج يخضع أولاً لمداولة أعضاء المجلس والموافقة عليه، كما أنه ينبغي أن يتحصل على الوالي لتنفيذه بإعتباره أعلى هيئة تنفيذية على مستوى الولاية. فقانون الولاية لم يذكر إن كان الوالي مجبر بتنفيذ هذا المخطط أو غير مجبر، كما ان الوالي في حد ذاته هو الآخر مسؤول عن وضع المخطط القطاعي للتنمية، ومن هنا الى أين تكمن أولوية التنفيذ، هل مخطط الوالي أم مخطط المجلس؟. وعليه يمكن القول، أن مثل هذه الصلاحيات الخاصة باعداد السياسة المحلية للتنمية لها أهمية كبيرة لو كانت مقرونة بوجوب التنفيذ، وهذا راجع لكون أعضاء المجلس الشعبي الولائي من السكان المحليين، ومن دوائر ادارية مختلفة، ويعلمون طبيعة الولاية واحتياجات سكانها.

**2- الفلاحة والري:** يؤكد المشرع في قانون الولاية من المادة 84 الى المادة 87 على أن المجلس الشعبي الولائي يملك حق المبادرة في مجال حماية الأراضي الفلاحية والفضاء الريفي والأملاك الغابية وترقيتها، وكذا كل الأعمال المتعلقة بالري الفلاحي وكذا دعم البلديات في تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب، وهنا المشرع يضع عبارة في المادة 84 من قانون الولاية مفادها "...ويضع حيز التنفيذ ..." الى أنه لم يوضع كيف يضع هذه الأعمال حيز التنفيذ، وما مدى امتلاكه سلطة إجبار الجهاز التنفيذي للولاية (المعين) على تنفيذ مثل هذه المبادرات.

**3- الهياكل القاعدية والاقتصادية:** يؤكد قانون الولاية في مواده من المادة 88 الى 91 على أن المجلس الشعبي الولائي له حق المبادرة ببرامج تخص أشغال الطرق، واعادة تصنيفها، وتهيئة الاراضي الموجهة للاستثمار، وكذا برامج التنمية الريفية والتزويد بالكهرباء وفك العزلة عن المناطق النائية. من خلال هذه المواد يمكن القول أن المجلس يملك مجال واسع للتدخل، الا أن هذا التدخل لا يعدو الا أن يكون مجرد مبادرة، قد تكون قابلة للتنفيذ وقد تكون مؤجلة أو مرفوضة.

**4- تجهيزات التربية والتكوين المهني:** يذهب المشرع من خلال المادة 92 من قانون الولاية على أن: "الولاية تتولى في اطار المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة المدرسية والتكوينية، انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل

بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجهيزاتها على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها". فمن خلال هذه المادة يمكن القول أن المشرع ذكر الولاية، ولم يحدد أي جهاز: هل المجلس الشعبي الولائي أم الوالي وجهازه التنفيذي؟، كما ركز على الجانب المالي، الذي يعود أمر التصرف فيه الى الوالي حصراً باعتباره الوحيد الآمر بالصرف على مستوى الولاية. وبالتالي ما لم يكن لأعضاء المجلس الشعبي الولائي دور محوري في احصاء عدد التلاميذ المتمدرسين في الطورين المتوسط والثانوي (باعتبار المدارس الابتدائية من صلاحية البلديات) واعداد فضاء مدرسي مناسب لهم، من خلال زيادة عدد المؤسسات في حالات معينة، وكذا زيادة عدد القاعات في حالات أخرى، كما أنه ينبغي أن يتوفر المجلس على هيئة احصاء للمتسربين من المتوسطات والثانويات واعداد لقاءات دورية معهم، وتحسيسهم بمجال التكوين المهني وادماجهم فيه، وبدون مثل هذه الهيئات والصلاحيات التنفيذية لا يمكن أن يرتقي المجلس الشعبي الولائي بقطاع التربية والتكوين المهني على مستوى الولاية.

**5- النشاط الاجتماعي والثقافي:** تحدد المواد من 93 الى 99 من قانون الولاية اطاراً واسعاً لتدخل المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال، فمن التشغيل، وبناء المستشفيات مروراً بالتكفل بالمحتاجين والمتشردين وذوي الاحتياجات الخاصة، وصولاً الى حماية التراث الثقافي والامكانيات السياحية للولاية وترقية الاستثمار فيها. ويمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في هذا المجال بالتعاون مع البلديات والهيئات المعنية في الولاية؛ الا أنه بالمقابل اكتفى المشرع بعبارات "يساهم، يشجع، ويسهر" وهي عبارات لا ترقى الى مستوى العملي، الا أنه ذكر في المادة 94 من نفس القانون، أن المجلس الشعبي الولائي يتولى انجاز التجهيزات الصحية، التي تتجاوز امكانيات البلديات، الا أنه لم يحدد كيفية انجازها، لا سيما وأن المجلس لا يملك سلطة تنفيذية.

**6- السكن:** تؤكد المشرع في المادتان 100 و101 أن بإمكان المجلس أن يساهم في انجاز برامج السكن، وكذا برامج القضاء على السكنات الهشة، وترقية الحضيرة العقارية للولاية والمحافظة على الطابع المعماري لها. ومن هنا يمكن القول أن قدرة المجلس في هذا المجال تبقى رقابية واستشارية لدعم البرامج الخاصة بالسكن، سواء البرامج الوزارية التي يقوم الوالي بتنفيذها، أو برامج السكن الاجتماعي التي تسهر كل من الولاية والبلدية على تنفيذها.

بناءً على كل ما سبق يمكن القول أن المجلس الشعبي الولائي له قدرات عملية محدودة في عملية التنمية المحلية، لا سيما وأن الفقرة الثالثة من المادة 16 من قانون الولاية تعطي للوالي الحق في المشاركة في جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي، وبالتالي يمكنه أن يرفض أي نقاط قد تحد من صلاحياته وسلطاته من طرف اعضاء المجلس. والأكثر من ذلك هو أن تسيير أجهزة الولاية وكذا عملية التنمية المحلية تسير وفق ميزانية الولاية التي لا يملك المجلس الا المصادقة عليها أو رفضها. كما أن الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي هي في الأصل تقييد من صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي، ومن هنا تبقى مقولة اللامركزية والجماعات المحلية بمفهومها الفلسفي العميق مطروحة بقوة أمام الوالي ومصالح الدولة غير الممركزة في اقليم الولاية

## المبحث الثاني: الوالي، الدائرة ونظام عدم التركيز الاداري

تميزت الادارة المحلية في الجزائر بطغيان نزعة عدم التركيز الاداري على اللامركزية الادارية، وهذا من خلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة لمؤسسات الدولة غير الممركز في الأقاليم الولائية. بعد التسعينات أينما تم زيادة عدد الدوائر زاد من تحجيم البلدية والوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وزاد تدخل رئيس الدائرة في أعمال البلدية. ومنذ 2015 أينما اتخذت السلطة السياسية من برنامج الولايات المنتدبة التي تعتبر ترسيخاً قوياً لظاهرة عدم التركيز الاداري انعكس الأمر سلبياً على فعاليات الجماعات المحلية. ومن هنا يمكن طرح السؤال التالي: ما هي صور مؤسسات عدم التركيز الاداري في الجزائر؟ وما هي صلاحياتها الوظيفية؟ وأين تكمن أهميتها؟

### المطلب الأول: الوالي

#### أولاً– تعيينه

يعتبر الوالي من الموظفين الساميين في الدولة، وهو يعين بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية؛ من خلال التقاليد الوظيفية في الجزائر يعين الوالي من بين الموظفين العموميين الذين أثبتوا جدارتهم في وظيفتهم، وهم في الغالب من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة.

#### ثانياً: صلاحيات الوالي

يجسد الوالي السلطة الفعلية على مستوى إقليم الولاية، فهو مندوب الحكومة وممثل كل وزير، والجهاز التنفيذي للولاية، والوصي على كل بلديات الولاية، وهو الموجه الفعلي لأجهزة الأمن على مستوى الولاية، فبهذا يصبح المحور الأساسي التي تدور حوله كل الفعاليات المحلية على مستوى الولاية. فمن البلدية إلى المجلس الشعبي الولائي إلى الحكومة، ومن الأحزاب السياسية والمجتمع المدني إلى أرباب العمل والمقاولين الصغار وكل الحرفيين والمهنيين، ومختلف النقابات، يتدخل الوالي في كل هذه البنى والمؤسسات. فعلى المستوى العملي يعتبر الوالي النواة الصلبة للفعاليات المحلية، أما على المستوى القانوني فيتصرف الوالي تارة ممثلاً للولاية، وتارة ممثلاً للدولة، وهذا على النحو التالي:

**1– صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية:** يحدد المُشرّع الجزائري في المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية[1] صلاحيات الوالي بهذه الصفة على أنه، يسهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، كما أنه يُبلغ المجلس سنوياً بتقرير عام حول الأوضاع التنموية في الولاية، وكذلك اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي دورياً على الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للولاية. كما أن الوالي هو الممثل القانوني للولاية سواءً في مراسيم الاحتفال أو

[1]– ج.ج.د.ش، قانون الولاية 07/12، 2012.

الاستقبالات أو القضاء. وهو الذي يُعد مشروع الميزانية ويقوم بتنفيذها وهو الآمر بالصرف. وهو الذي يسهر على حسن سير المصالح العمومية، كما أنه هو المسؤول عن حماية أملاك الولاية.

بناءً على هذه الصلاحيات التي حددها المُشرع في المواد سابقة الذكر، يعتبر الوالي الهيئة التنفيذية الفعلية، فالوالي هو الذي يُعد مشروع الميزانية، وما على المجلس الشعبي الولائي إلا المصادقة عليها، وفي حالة ما إذا تعذر الأمر، يُبلغ الوالي وزير الداخلية لاتخاذ التدابير اللازمة. وفي النهاية الوالي هو الآمر بصرف الميزانية، وتحويل الاعتمادات المالية من باب إلى باب. فهذه الصلاحيات التنفيذية الممنوحة للوالي جرّدت المجلس الشعبي الولائي من سلطته الفعلية، وأصبح مُخَيراً إما أن يكون هيئةٌ استشارية للوالي، لإعطائه النصح حول ما ينبغي أن يتم العمل به في مجالات معينة، أو يكون هيئةٌ مطلبية تتقدم للوالي خلال كل دورة بمجموعة من المطالب التي تشغل اهتمامات الساكنة المحلية، كما قد يكون المجلس الشعبي الولائي هيئةٌ رقابيةٌ تقوم بمتابعة الجهاز التنفيذي للولاية وتقديم اعتراضات بشأنها؛ وفي كل الحالات يبقى الوالي هو الذي يجسد السلطة الفعلية على مستوى إقليم الولاية.

**2- صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة:** يؤكد المُشرّع الجزائري في قانون الولاية[1] في المواد من 110 إلى 123 على أن الوالي، هو مُمثل الدولة في الولاية، وهو مُفوَض الحكومة، وبالتالي يعمل على تنشيط مصالح الدولة غير الممركزة في الإقليم، وهي المصالح الخارجية للوزارات والمتمثلة في المديريات التابعة لمختلف القطاعات الوزارية، إلا أن المُشرّع استثنى منها ما يلي:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي؛
- وعاء الضرائب وتحصيلها،
- الرقابة المالية؛
- إدارة الجمارك.

فهذه القطاعات تخضع للتنظيم الوزاري، كما أن مدراءها لهم صلاحيات تنظيمية واسعة في إدارة شؤون قطاعاتهم. كما يخرج من صلاحيته الشؤون المتعلقة بالقضاء (العدالة)، والدفاع الوطني، ووزارة الخارجية.

كما أن الوالي يسهر على حماية حرية المواطنين وأمنهم وسلامتهم وحقوقهم، كما يسهر على حماية النظام العام، والأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، كما يسهر على حماية رموز الدولة وشعاراتها. وتوضع تحت تصرفه لممارسة هذه الاختصاصات سلطة تنسيق وتوجيه القوة العمومية، كما أن الوالي يسهر على حماية أرشيف الدولة والولاية والبلديات، كما يعتبر الآمر بالصرف لميزانية الدولة للتجهيز المقررة للولاية.

بناءً على هذه الاختصاصات والسلطات الممنوحة للوالي لا سيما وأنه ممثل الدولة ومفوض الحكومة يعتبر الوالي النواة الصلبة للنظام السياسي في إقليم الولاية؛ فهو الذي يدير جهاز بيروقراطي متنوع ومتعدد الترتيبات

[1]- ج.ج.د.ش، قانون الولاية 07/12، 2012.

والتخصصات، كما أنه يملك سلطة توجيه القوة العمومية بمختلف أشكالها، بالإضافة إلى أنه ينفذ برامج الحكومة على مستوى إقليم الولاية. كل هذه السلطات تجعل منه الشخصية المحورية في إقليم الولاية، وهذا ما قيّد من صلاحيات المنتخبين المحليين، حيث طغت نزعة عدم التركيز الاداري على اللامركزية الإدارية في تسيير شؤون الجماعات المحلية في الدولة بشكل عام.

**المطلب الثاني: نظام الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري**

إذا كان ما يميز الدولة الحديثة هو تنوعها البنيوي وتخصصها الوظيفي بمفهوم المدرسة البنائية الوظيفية، فإن هذا بدوره يتطلب على الأقل مجموعة من الاجهزة الادارية التي تمكّن النظام السياسي من ممارسة شروط استمراره بالكفاءة المطلوبة؛ وهذا ليس على مستوى تقديم الخدمات والضبط الاجتماعي وحسب، بل يتعداها الى قدرة النظام السياسي على تحقيق مبدأ التغلغل في كافة أقاليم الدولة وبناها الاجتماعية؛ ولمّا كانت الجزائر في مرحلة ما بعد الاستقلال تعاني الانقسامات الأفقية للوشائج الاجتماعية، وبالمقابل كان من مهام النخبة الثورية بناء دولة عصرية قادرة على النهوض الاقتصادي والاجتماعي للشعب والدولة، تَطلب بالضرورة بناء أجهزة إدارية تُوكل لها مهام إنجاز البنية التحتية الاقتصادية لتحقيق حلم الدولة العصرية، ومن بين أهم هذه الادارات العامة، نجد الدائرة، فما هي طبيعة التنظيم الاداري لهذه البنية من منظور الفقه القانوني؟، وإلى أي مدى تساهم في بناء الدولة الوطنية من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية؟

يخضع تنظيم الدائرة في الفقه القانوني إلى نظرية عدم التركيز الاداري، وهذا واضح من خلال نقل مجموعة من الصلاحيات الوظيفية من الوالي إلى رئيس الدائرة، كما أن رئيس الدائرة يمثل إرادة النظام السياسي في إقليم الدائرة. خاصة وأنه يعين بمرسوم من طرف رئيس الدولة. إن الدائرة المعبَّر عنها في القانون الاداري الفرنسي بـ Arrondissement هي الكيان الاقليمي الذي تقسم إليه المحافظة تقليدياً.[1]

يعتبر نظام الدائرة من الأجهزة الإدارية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي التي بلغ عددها 91 دائر سنة 1962، إلا أنه عشية الاستقلال كان الشغور يشوب جل أجهزتها نتيجة عدم توفر المورد البشري الكفؤ والقدرة المالية والتقنية لتسييرها، وبعد الاصلاحات التي جاءت بها إدارة 16 جوان 1965 خضع نظام الدائرة إلى مناقشات حول ما مدى فاعليته في عملية بناء الدولة ودوره في عملية التنمية الاقتصادية، وقد اجتمع الرئيس هواري بومدين مع كل رؤساء الدوائر في البلاد في سنة 1969، لتقييم الدور الذي يضطلع به هذا الجهاز في عملية بناء الدولة، وخرج بنتيجة مفادها: «يُترك جهاز الدائرة إلى الوقت والتجربة لتبين ما مادى صلاحيته للدولة». وفيما بعد تم تقوية هذا النمط الاداري، حيث ارتفع عددها من 91 دائرة، إلى 160 دائرة سنة 1974، وارتفع العدد سنة 1986 إلى 190

[1]- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 279.

دائرة، ثم ليصل سنة 1991 إلى 553 دائرة.[1] مع زيادة الصلاحيات الوظيفية لرئيس الدائرة، وتقليص مساحة الاقليم الاداري لها. ارتفع سنة 2019 الى 554 دائرة.

لقد أصبح اليوم جهاز الدائرة يمثل مرتكزاً أساسياً لإرادة الدولة على مستوى إقليمها الاداري، خاصة وأن المكانة الوظيفية لرئيس الدائرة تعتبر من المناصب العليا في البلاد.[2] وكذا في ظل تمتعه بمجموعة من الصلاحيات الوظيفية التي تخوله سلطة اتخاذ القرارات داخل إقليم الدائرة بشكل حاسم. فرئيس الدائرة يعتبر سند الوالي في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهذا انطلاقاً من مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، فجهاز الدائرة يُعول عليه بقوة في تجسيد إرادة الدولة وتنفيذ سياساتها في مختلف أقاليم البلاد، وهذا ما جعل المشرع الجزائري يوكل لرئيس الدائرة مجموعة من المهام المتمثلة فيما يلي:

فوفقاً للمرسوم 94 – 215 يساعد رئيس الدائرة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة، وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذلك قرارات مجلس الولاية. وينشط رئيس الدائرة في هذا الاطار، وينسق، ويراقب أعمال البلديات الملحقة به. كما يتولى في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي، وبتفويض منه، على الخصوص ما يأتي:

- ✓ ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.
- ✓ يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون، والتي يكون موضوعها ما يأتي:

أ- الميزانيات والمحاسبات الخاصة بالبلديات، والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

ب- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.

ت- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (09) سنوات.

ث- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

ج- المناقصات والصفاقات العمومية والمحاضر والاجراءات.

ح- الهبات والوصايا.

- ✓ يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام.
- ✓ يسهر زيادة على ذلك، على الاحداث الفعلي والتسيير المنظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.

[1] – أحمد عميروش، **الجماعات المحلية وديوان الوالي**، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة (الجزائر)، 2001، ص 29.

[2] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 48، المرسوم رقم 90 – 227، المؤرخ في 25 يوليو 1990. ص 1029.

- ✓ يُحدث ويُشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين، وتنفيذ مخططات التنمية المحلية. [1]

إن كل هذه الاختصاصات والتي توسعت نتيجة الأزمة الأمنية في بداية التسعينيات، خاصة مع حل المجالس المحلية الولائية والبلدية، جعلت من الدائرة القاعدة الأساسية في عملية تفعيل التنمية والضبط الاجتماعي. وهذا بدوره جعل المشرع الجزائري يمد هذا الجهاز بالهياكل التالية:

فوفقاً للمرسوم 94 – 215 يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه، كاتب عام، ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يُغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها. ويعقد رئيس الدائرة اجتماعاً كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها الأعضاء في المجلس التقني. ويجتمع ببعضهم أو بجميعهم في دورة غير عادية كلما اقتضت الوضعية ذلك. ويحرر رئيس الدائرة محاضر لتلك الاجتماعات، ويُرسل نسخة منها إلى الوالي، كما يعطي رئيس الدائرة رأياً استشارياً في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة.[2]

إذاً فالقراءة القانونية والوظيفية لموقع ومكانة رئيس الدائرة في الجزائر تُبين أنها النواة الفاعلة في عملية البناء السياسي والاداري في البلاد، خاصة وأن صلاحيات رئيس الدائرة تجاوزت الاداري والاقتصادي إلى السياسي والأمني. ورئيس الدائرة وفقاً للمرسوم السابق في هذا النطاق يُطلع الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها، ويعلمه دورياً بكل المسائل التي تتصل بمهمته. وزيادة على ذلك، فالدائرة هي التقسيم الاقليمي المعتمد الذي تجري على أساسه عمليات الانتخاب لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.[3]

وبناءً على ما سبق يمكن القول؛ أن جهاز الدائرة في الجزائر يعتبر ماكنة من ماكنات الدولة في الضبط الاجتماعي والسياسي للبلاد، ولقد تمكن هذا الجهاز من فرض موقعه ومكانته الوظيفية بقوة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية، خاصة مع تضعضع الكفاءة الوظيفية لمندوبي المجالس المحلية، وكذا سيادة الخلافات العروشية والانقسامات الحزبية في هذه المجالس وانسدادها في الكثير من الحالات، الأمر الذي أدى إلى حلها، ومن هنا بَرَزَ موقع قوة جهاز الدائرة، ليس لتمثيله لإرادة الدولة وسياساتها في الاقليم وحسب، بل يتعداه في تمثيله النموذجي في الانضباط الوظيفي والكفاءة التخطيطية. ومن هذا الموقع تم الهيمنة على صلاحيات البلديات ومبادراتها التنموية، كما أنه مع تزايد عدد الدوائر التي أصبحت تضم بلديتين في غالب الحالات، وكذا زيادة الصلاحيات الوظيفية لرئيس الدائرة، يبقى السؤال مطروح بقوة عن مقولة "الديمقراطية المحلية".

**المبحث الثالث: نظام الولايات المنتدبة في الجزائر**

---

[1] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 48، المرسوم رقم 94 – 215، المؤرخ في 23 يوليو 1994.

[2] – المرجع نفسه.

[3] – أحمد محيو، مرجع سابق، ص 280.

أدى النمو الديمغرافي المتزايد في الجزائر الى ازدياد حاجيات السكان ومتطلباتهم اليومية من الخدمات العمومية الضرورية لضمان حياة كريمة للمواطنين، وازدادت معها متطلبات التنمية المحلية، أينما أصبح التفكير في اعادة هندسة الوحدات المحلية أمر ضروري للنهوض بأعباء السكان والتخفيف من معاناتهم، خاصة في الصحراء الجزائرية أينما تعاني الساكنة المحلية من ضعف في الخدمات العمومية المحلية من جهة، وبعد المسافة بين البلديات ومقرات الولاية من جهة ثانية، الأمر الذي دفع بصانع القرار في الجزائر الى اتخاذ اجراءات استثنائية تمنح بعض البلديات صفة مقاطعة ادارية لها خصوصية في التنظيم الاداري المحلي، وهذا من أجل التخفيف من معاناة المواطنين وبعث التنمية المحلية على مستوى هذه المقاطعات، ومن هنا يمكن طرح الاشكالية التالية: الى أي مدى يمكن اعتبار نظام المقاطعات الادارية حل لمسألة التنمية المحلية في الجزائر؟ وعليه يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية: ما هي طبيعة المقاطعات الادارية؟ ومن يديرها؟ وما هي صلاحياته؟ وهل ساهمت فعلاً في تحقيق التنمية المحلية؟

## المطلب الأول: التنظيم الاداري للمقاطعات الادارية

إن القراءة المتأنية في التنظيم القانوني لنظام المقاطعات الادارية يبين أن هذا النمط من التنظيم ينبع من نظرية عم التركيز الاداري Déconsentration وهو ذلك التنظيم الذي يتم بموجبه تفويض جملة من الاختصاصات الى مفوضين عن السلطة المركزية في الاقاليم، الا أن المفوض في الاقليم لا يملك في كل الحالات سلطة الفصل في بعض الامور الا بعد الرجوع الى السلطة المركزية. وهو نظام كانت قد انتهجته فرنسا في منتصف القرن التاسع عشر في تنظيم شؤونها الادارية، الا أنه أثبت فشله وقامت فرنسا للاتجاه نحو اللامركزية الادارية.

وانطلاقاً من هذا يمكن القول أن المقاطعات الادارية تستمد أصولها النظرية من نظرية عدم التركيز الاداري، وإذا كانت السلطة المركزية لا تتدخل في شؤونها ولا يتم الرجوع اليها، الا أنه في النهاية الوالي المنتدب يمارس صلاحياته تحت سلطة والي الولاية وبالتنسيق معه، ويرجع اليه في بعض الأمور. ومن هنا فهذا التنظيم لا يمكن بأي حال أن يعبر عن الادارة المحلية أو له صفة اللامركزية الادارية ومنه يمكن التساؤل، هل الجزائر تتجه نحو التراجع عن خيار اللامركزية والديمقراطية المحلية؟ أم أن هذا التنظيم ظرفي ويمهد الطريق لهذه المقاطعات لإعلانها ولايات بمجالس منتخبة لاحقاً؟

تمثل المقاطعة الادارية وحدة ادارية داخل الولاية، وتضم مجموعة من البلديات، يُسيرها والي منتدب، يتمتع بمجموعة من الصلاحيات، الا أنه يمارس صلاحياته تحت سلطة والي الولاية ويتلقى تفويضاً منه، كما تتمتع المقاطعة الادارية بجهاز اداري يرأسه ويديره الوالي المنتدب في ممارسته لاختصاصاته المخولة له قانونياً.

**1- الوالي المنتدب:** هو موظف سامي في الدولة، يعين بموجب مرسوم من طرف رئيس الجمهورية، يدير المقاطعة الادارية تحت سلطة الوالي.

**2- الجهاز الاداري للمقاطعات الادارية:** تتشكل من أمانة عامة، يديرها أمين عام؛ ديوان يديره رئيس الديوان، مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والادارة المحلية يديرها مدير منتدب، تتفرع عند الاقتضاء الى مديريتين منتدبتين.

مديرية منتدبة للبرمجة ومتابعة المالية. مديرية منتدبة لأملاك الدولة والمحافظة العقارية. وتنشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفيذية تدعى«المقاطعة الادارية» تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الادارية.

يشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة الادارية مشاركة استشارية.

**المطلب الثاني: اختصاصات الوالي المنتدب**

يمارس الوالي المنتدب اختصاصات واسعة في كل المجالات تحت سلطة والي الولاية، ومن أهمها:

- ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية، أنشطته وأنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الادارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها.
- يبادر الوالي المنتدب بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الادارية ويتابعها ويقودها. وبهذه الصفة يجب على مصالح الدولة أن تكيف توزيع المرافق العمومية التابعة لها وتزويدها بالوسائل المالية والبشرية والمادية الضرورية.
- يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية، على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي، على مستوى المقاطعة الادارية.
- يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الادارية وبالتنسيق معها، على حفظ النظام العام والأمن العموميين. وبهذه الصفة، يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضرورياً من اجل حفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات ويسهر على تنفيذه ومتابعته.
- يكلف الوالي المنتدب، تحت سلطة والي الولاية على الخصوص بما يأتي:
  - ✓ تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذيها ومتابعتها؛
  - ✓ السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
  - ✓ السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير؛
  - ✓ السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها؛
  - ✓ تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العموية؛
  - ✓ ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية؛
  - ✓ السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية؛
  - ✓ المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية؛
  - ✓ ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

كما يمارس صلاحياته تحت سلطة الوالي في المجالات التالية:

**1- في مجال برامج التجهيز والاستثمار وأملاك الدولة والمحافظة العقارية:** يكلف الوالي المنتدب على الخصوص، بما يأتي:

- تحضير وتنفيذ ومتابعة البرامج العمومية للتجهيز والاستثمار؛
- ضمان تسيير البرامج القطاعية غير الممركزة والمسجلة بعنوان الولاية لصالح المقاطعة الادارية؛
- السهر على تسيير الممتلكات العامة وحمايتها من كل مساس؛

**2- في مجال السكن والعمران:** يكلف الوالي المنتدب على وجه الخصوص بما يأتي:

- السهر على تطبيق التشريع والتنظيم وكذا إجراءات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير؛
- المصادقة على مخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي؛
- توزيع برامج إعانات السكن الريفي لفائدة البلديات التابعة لمقاطعته الادارية والتصديق على قوائم المستفيدين من الاعانة الموجهة للسكن الريفي، المعدة من طرف البلديات؛
- تحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الدائرة المكلفة بدراسة طلبات السكن؛
- تحديد جدول اعمال اللجنة المذكورة أعلاه، وكذا محتوى برنامج المساكن التي سيتم منحها؛
- رئاسة لجنة الطعون.

**3- في مجال البيئة والموارد المائية:** يكلف الوالي المنتدب على الخصوص، بما يأتي:

- السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها؛
- اصدار تراخيص استخدام الموارد المائية؛
- اصدار تراخيص استغلال المؤسسات المصنفة لحماية البيئة من الفئة الثانية؛

**4- في مجال الصحة والنشاط الاجتماعي:** يكلف الوالي المنتدب بالمبادرة بكل إجراء يهدف إلى ترقية النشاط في هذه المجالات؛

**5- في مجال الشباب والرياضة والثقافة:** يكلف الوالي المنتدب على الخصوص، بما يأتي:

- تحفيز وترقية النشاطات الثقافية والاجتماعية والتربوية وتوسيع مجال عملها لكل شرائح السكان، لا سيما الشباب منهم؛
- السهر على حماية التراث الثقافي؛
- المساهمة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية المتعلقة بالشباب في مجال التنقل والمبادلات الوطنية والدولية والسياحة والاصغاء للشباب والترفيه وتسيير أوقات الفراغ؛

- القيام بالأعمال التحسيسية للشباب ضد الآفات الاجتماعية: الانحراف والمخدرات والادمان والتدخين والأمراض المتنقلة جنسياً؛
- ترقية علاقات الشراكة والحركة الجمعوية التي تنشط في مجال الثقافي والرياضي؛
- السهر على تطبيق التشريع والتنظيم اللذين يحكمان الأنشطة الثقافية والبدنية والرياضية وخاصة القواعد المتعلقة بتأمين المنشآت الرياضية ومكافحة العنف في هذه المنشآت؛
- القيام بكل عمل يرمي الى ترقية الأنشطة البدنية والرياضية والثقافية بالتشاور مع المصالح والهيئات المعنية.

**6- في مجال ممارسة الأنشطة التجارية:** يكلف الوالي المنتدب على الخصوص بما يأتي:

- السهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم الأنشطة التجارية؛
- تنسيق ومتابعة الأنشطة التجارية والمتعلقة بإنشاء وممارسة الأنشطة التجارية والمهن المقننة؛
- متابعة تموين السوق، لا سيما في مناطق الجنوب؛
- تطوير التنسيق ما بين القطاعات في مجالات الرقابة الاقتصادية وقمع الغش؛
- السهر على تطبيق التنظيم المعمول به والمتعلق بشروط وكيفيات تنظيم وسير التظاهرات التجارية الدورية؛

في مجال السياحة والصناعة التقليدية: يكلف الوالي على وجه الخصوص بما يأتي:

- السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بترقية السياحة والصناعات التقليدية؛
- متابعة مسار إعداد والمصادقة على الدراسات المتعلقة بالتهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية؛

**7- في مجال العمل والتشغيل:** يكلف الوالي المنتدب على وجه الخصوص بالمبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية التشغيل والادماج المهني والاجتماعي؛

في مجال الصناعة والمناجم: يكلف الوالي على وجه الخصوص بما يأتي:

- المبادرة بكل نشاط يحفز التنمية الاقتصادية؛
- ترقية النشاطات الصناعية وتشجيع كل مبادرة لتحفيز الاستثمار؛
- السهر على تطبيق التنظيم في مجال مراقبة مطابقة المركبات والتحقق من مطابقة الأجهزة الخاصة بضغط الغاز وضغط البخار.

**في مجال الفلاحة والتنمية الريفية والغابات والصيد البحري وتربية المائيات:** يكلف الوالي المنتدب على الخصوص بتشجيع كل مبادرة لتحفيز الاستثمار في هذه المجالات؛

وبهذا الصدد يكلف الوالي المنتدب بما يأتي:

***في مجال الفلاحة:**

- السهر على تطبيق التشريع والتنظيم اللذين يحكمان النشاط الفلاحي؛
- متابعة العمليات المتعلقة بالحصول على الملكية العقارية الفلاحية؛
- دراسة طلبات إنشاء المستثمرات الفلاحية؛
- متابعة تنفيذ التوجيهات والتعليمات المتعلقة بتخفيف إجراءات الحصول على العقار الفلاحي وإنشاء المستثمرات الفلاحية وتربية المواشي؛
- اتخاذ التدابير الضرورية لحماية المراعي الصحراوية وشبه الصحراوية والحفاظ عليها وتهيئتها واستغلالها؛
- اتخاذ كل التدابير الرامية الى ترقية الاستثمار الفلاحي.

***في مجال الغابات:**

يكلف الوالي المنتدب على الخصوص، بالسهر على تنفيذ نشاطات تنمية الأملاك الغابية وتثمينها وحمايتها وتسييرها في اطار السياسة الوطنية الغابية.

*في مجال التنمية الريفية: يكلف الوالي المنتدب على الخصوص بما يأتي:

- السهر على تنفيذ مخططات التنمية الريفية في اطار مقاربة تشاركية؛
- اقتراح أشكال وكيفيات التوافق والتكامل بين مخططات وبرامج التنمية الريفية؛
- تنفيذ كل تدبير دعم الدولة للنشاطات الريفية.

***في مجال الصيد البحري وتربية المائيات:** يكلف الوالي المنتدب على الخصوص بما يأتي:

- السهر على تطبيق التشريع والتنظيم اللذين يحكمان مجالات الصيد والموارد الصيدية؛
- ترقية وتشجيع الاستثمار في نشاطات الصيد وتربية الأسماك وفي الصناعات المرتبطة بهما؛
- القيام بكل الأعمال الرامية الى تنمية استغلال الموارد الصيدية والأحياء المائية وحمايتها والمحافظة عليها وتثمينها ومراقبتها؛
- تثمين مسطحات المياه الطبيعية والاصطناعية عن طريق تنمية نشاطات تربية الأسماك ؛
- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الرقابة على منتوجات الصيد والموارد الصيدية؛
- المساهمة في تهيئة مواقع الرسو.

بناءً على ما سبق يمكن القول، أن الوالي المنتدب يتصرف برتبة والي عادي في مقاطعة ادارية، لكن تحت سلطة الوالي، وإذا كان هذا النمط من التنظيم معمول به على مستوى العاصمة، فإنه يعتبر مؤقتاً في الجنوب الجزائري، حيث أعلنت السلطة السياسية في ديسمبر 2019 ترقية الولايات المنتدبة الى ولايات عادية، وتم استحداث أخرى في منطقة الهضاب العليا، وهو برنامج تم العمل به تدريجياً انطلاقاً من الجنوب الجزائري مروراً بالهضاب وصولاً الى اقليم الشمال،

لزيادة عدد الولايات في الجزائر. حيث أصبح عدد الولايات المنتدبة في ديسمبر 2019 ثمانية وخمسون (58) ولاية منتدبة، وتم ترقية عشر ولايات منتدبة الى ولايات عادية ليصبح عددها 58 ولاية، الا أن أمر تنظيمها لم يتم بعد.

**الفصل الخامس: الجماعات المحلية وتحديات التنمية في الجزائر**

**المبحث الأول: طبيعة التحديات السوسيو اقتصادية**

**المبحث الثاني: عوامل اخفاق التنمية المحلية في الجزائر**

**المبحث الثالث: متطلبات التنمية المحلية في الجزائر**

## الفصل الخامس: الجماعات المحلية وتحديات التنمية في الجزائر

شكلت التنمية بمفهومها العام الهاجس الأكبر للقيادة السياسية لمختلف الدول بعد الحرب العالمية الثانية، وأصبحت الدراسات في العلوم الاجتماعية بفروعها المختلفة تركز بقوة على المنظور التنموي، خاصة وأن غالبية دول العالم الثالث كانت قد تخلصت من ربق الاستعمار وتُحاول بناء الدولة الوطنية من جديد؛ إلا أن نمط التنمية المتبع اختلف من دولة الى أخرى؛ وإذا كانت الفلسفة الاشتراكية شكلت الوعاء الايديولوجي لمختلف قيادات دول العالم الثالث إلا أنه مع نهاية الثمانينات بدأت هذه الدول تغير مسارها التنموي، وعليه بدأ التفكير في نماذج جديدة في العملية التنموية؛ إلا أن المتفق عليه لا يوجد تنمية شاملة من دون تنمية محلية، التي تتخذ من المجتمع المحلي كأفراد نشيطين في العملية التنموية سياسياً، اجتماعياً، ثقافياً، واقتصادياً، للنهوض بأعبائهم ومتاعبهم اليومية، وهذا يحتاج الى جهاز اداري محلي قادر على تأطير الجهود المحلية في اطار النموذج التنموي الوطني؛ الأمر الذي يتطلب ذلك التناغم ما بين المجالس المحلية وارادة المجتمع المحلي التي تتجسد في بنية هذه المجالس بالصلاحيات والاختصاصات المطلوبة.

وفي الجزائر أكد الخطاب السياسي الرسمي منذ الاستقلال على ضرورة التنمية وبناء أركانها والذي تجسد في مواثيق ومخططات متعددة، إلا أنه وإلى غاية سنة 2017 لا تزال الجماعات المحلية تعيش تبعية مالية الى السلطة المركزية، وهذا بدوره يطرح ضرورة التغيير في نمط ادارة الجماعات المحلية؛ فالاقتصاد الجزائري ومنذ انخفاض أسعار الطاقة في السوق الدولية يعيش اخفاق على مستوى الميزان التجاري وميزان المدفوعات، وعليه يصعب ضمان استمرا تمويل الجماعات المحلية من المركز، وهذا بدوره يؤثر سلباً على التنمية المحلية؛ وبناءً على هذا يمكن طرح الاشكالية التالية: **كيف يمكن تحقيق التنمية المحلية في ظل الأوضاع الاقتصادية الحرجة للجزائر؟** ومنه يمكن طرح التساؤلات التالية: أين يكم الخلل في تسيير التنمية المحلية؟ هل الجماعات المحلية ونمط تسييرها الحالي بإمكانهما تحقيق التنمية المحلية؟ وماهي المقاربات الواجب اتباعها لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر؟ للإجابة على الاشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية يمكن طرح الفرضية التالية: **ترجع اخفاقات التنمية المحلية الى نمط تسيير الجماعات المحلية وضعف الرؤية التنموية للمسؤولين المحليين.**

### المبحث الأول: طبيعة التحديات السوسيو اقتصادية

#### المطلب الأول: التحديات الاجتماعية للدولة الجزائرية

لقد جسدت الدولة الجزائرية تاريخياً مفهوم دولة الرعاية الاجتماعية، وقد كان هذا من المبادئ القاعدية لبيان أول نوفمبر سنة 1954، حيث عملت على هذا المبدأ منذ الاستقلال، ولكن خدمات الرعاية الاجتماعية تزداد بزيادة تدفقات الجباية النفطية وتتراجع بتراجعها؛ وإذا كان الخطاب السياسي الرسمي الى غاية 2014 يؤكد على لسان الوزير الأول أن الجزائر «دولة اجتماعية» فإن مخرجات الحكومة منذ بداية سنة 2015 تؤكد على أن الدولة الجزائرية تتراجع الخطوة تلوى الأخرى عن هذا المبدأ؛ وقد تجسد هذا التراجع في مجالات عدة، منها الارتفاع المتواصل في

أسعار المواد الغذائية. وإذا كانت سياسة الأجور تصمم على أساس قدرة المواطن الشرائية بما يعني أنها تراعي سعر المواد الغذائية من جهة، ومعدلات التضخم من جهة ثانية، فإن هذا الارتفاع المتواصل إذا لم يرافقه زيادة في الأجور سيضر بالمستوى المعيشي للمواطنين، وعليه يتطلب من الحكومة اتخاذ منظومة من الاجراءات التي تراعي الأجور كسياسة متكاملة ومتطلبات الانتاج الزراعي (المدخلات خصوصاً التي تنعكس على تكلفة الانتاج) وسعر ما هو متاح من الغذاء، حتى تتمكن من تجاوز هذا التحدي.

وبما أن نسبة النمو الديمغرافي سنة 2014 بلغت نسبة 2,4% بما جعل عدد السكان الجزائريين يفوق 42 مليون نسمة سنة 2019، فهذا بدوره يتطلب قراءة احصائية لمتطلبات هذا العدد المتعاظم من الحاجيات الغذائية، والقدرة الشرائية، وكيفية الولوج الى سوق العمل، وتكاليف الرعاية الاجتماعية. فالنمو الديموغرافي المضطرد من جهة، وارتفاع مستويات البطالة من جهة ثانية، وتراجع مستويات الدعم الحكومي للعديد من المواد الغذائية من جهة ثالثة، وكذا ارتفاع أسعار مدخلات الانتاج الزراعي من جهة رابعة، كلها عوامل تؤثر على مستقبل الاستقرار الاجتماعي في الجزائر، فميزانية الدولة اليوم لم تعد قادرة على تحمل تكاليف العشوائية في الانجاب، واللانظامية في الاستهلاك، واللاإلتزامية في العمل والانتاج، وهنا يكمن منبع التحدي الاجتماعي للحكومة الجزائرية مستقبلاً.

لقد ارتفعت أسعار المواد الغذائية الاستراتيجية في السوق الدولية منذ سنة 2008، على أعقاب الأزمة المالية العالمية، والتي أدت إلى اتساع مستويات مخاطر الأمن الغذائي ولا سيما في البلدان النامية والأقل نمواً ومنها الجزائر، وقد شكلت هذه الظاهرة قوة ضغط سواء اجتماعياً أو سياسياً من قبل العاطلين عن العمل والفقراء تجاه حكوماتهم بما قاد بعضها الى تداعيات في الأمن القومي في عدد من هذه البلدان العربية في مطلع العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، وإذا كانت الجزائر تاريخياً تتغلب على مثل هذه الأزمات عن طريق سياسات الدعم الغذائي، فهذا اليوم زاد من أعباء الخزينة العمومية التي هي الأخرى تعاني العجز، وهذا نتيجة الاستيراد الواسع لجل الحاجيات الغذائية، دون مراعاة القطاع الانتاجي (الزراعي والصناعي) الوطني، وحاجيات تفعيله.

فالجزائر أنفقت مبالغ مالية واسعة على القطاع الريفي بما انعكس على تحسن المستويات المعيشة للسكان الريفيين، إلا أن ارتفاع أسعار الغذاء يقود بصورة غير مباشرة إلى تنامي اللامساواة في توزيع الدخل في الأوساط الريفية، وذلك بين أصحاب المزارع الصغيرة ذات الاكتفاء الذاتي، ونظيرتها الكبيرة المصدرة للسلع الزراعية النقدية، كما أن تباين قيمة الوحدة الشرائية الريفية – المدينية، يؤدي إلى أشكال من اللامساواة في توزيع الدخل، ولا سيما إذا استمرت هذه الحالة فترة زمنية متوسطة أو طويلة، وبصفة عامة فإن اختلال التوازن الاقتصادي في هذه الحالة يقود إلى اختلال في التوازن الاجتماعي في الآماد الطويلة، وهذه المسألة تنتج مخاطر اقتصادية واجتماعية معقدة وبعيدة الأمد.

إن استمرار حالات اللامساواة بين الريف والمدينة من جهة، وانعدام الأمن الغذائي بأوجهه المختلفة من جهة ثانية يقود الى اختلالات هيكلية تقود الى اللاستقرار المكاني وفقاً لمعادلة «الطرد والجذب» بين الريف والمدينة، كما أنها

تنذر بحالات عدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وقد كانت الحكومة واعية بكل هذا بعدما حمّل الوزير الأول الجماعات المحلية مسؤولية التنمية المحلية التي تقضي على الفقر والتهميش وعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي.

إذن فالارتباط التاريخي بين سياسات الرعاية الاجتماعية والعائدات النفطية، خلق ذهنية الدولة المشاريعية حسب تعبير (**عبد الباقي الهرماسي**) التي تتكفل بكل شيء، وعليه أنتجت نكوص المواطنين للإقبال على المشاريع الانتاجية، بل تم الانتظار لتتكفل بهذه المهمة ماكنة الدولة بقوة دلالتها الرمزية في المخيال الجمعي الجزائري، رغم وفورات الدعم المالي التي وفرتها الحكومة منذ سنة 2008، وبعد التصحر الذي بدأ يضرب الخزينة العمومية بما انعكس على عدم قدرة الدولة على تمويلها لمختلف الخدمات الاجتماعية، فلم تجد المؤسسات الاقتصادية المنتجة التي بإمكانها تمثل الدعامة الاقتصادية البديلة عن موارد الطاقة، وبالمقابل وجدت طوابير من المواطنين في انتظار مساعدات الدولة الاجتماعية، والأكثر من ذلك هو وجود قطاع زراعي غير قادر على توفير المنتجات الزراعية الاستراتيجية؛ وهنا يكمن التحدي، فهل ننتظر ثورة الجياع مستقبلاً في الجزائر؟ وإلاّ كيف يمكن تفادي هذا البؤس المادي الجاثم على صدر المجموع الاجتماعي منذ الاستقلال؟

**المطلب الثاني: التحديات الاقتصادية للدولة الجزائرية**

لقد مثلت أسعار الطاقة العامل الرئيسي الذي يحكم انتعاش أو انكماش الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال؛ وكان هذا واضحاً في سنوات الأزمة التي مرت بها الجزائر منذ بداية ثمانينات القرن العشرين مروراً بمرحلة التسعينات الى غاية بداية الألفية الثالثة، وبعد أن انتعشت أسعار النفط تمكنت الجزائر من استدراك التأخر الذي عانته على مستوى البنية التحتية للاقتصاد، والتخلص من المديونية، وكذا تحقيق تراكم مالي بلغ 194 مليار دولار سنة 2013، إلا أنه ما إن بدأت أسعار الطاقة تتراجع في السوق الدولية، بدأ الاقتصاد الجزائري يتراجع أمام تحمّل أعباء التكاليف الاجتماعية، وأصبحت الجزائر تعيش أزمة موازنة، وإذا كان هذا راجع إلى أحادية الدخل للاقتصاد الجزائري، فالسؤال كيف تتمكن الجزائر من تجاوز هذا التحدي؟

إن الاعتماد الواسع للميزانية العمومية على الصادرات جعل الميزان التجاري عاجزاً بانخفاض أسعار البترول، فمثلاً: بلغت واردات الجزائر في سنة 2016 ما قيمته 46,727 مليار دولار، بينما بلغت الصادرات 28,883 مليار دولار من نفس السنة، وهذا يعني أن الحكومة الجزائرية عليها أن تسحب 17,844 مليار دولار من احتياطي الصرف لتغطيه هذا العجز في الميزان التجاري؛ إذاً الجزائر اليوم تعيش أزمة موازنة التي تؤدي بدورها الى تآكل احتياطي العملة الصعبة، كما أنها قد تؤدي بالحكومة الجزائرية الى اللجوء الى القرض المبكر وهذا ما كان فعلاً، يوم 02 – 11 – 2016، حيث أعلن البنك الافريقي للتنمية الاقتصادية عن إقراض الجزائر مبلغ مالي قيمته 900 مليون دولار، وإذا كان هذا القرض موجه للاستثمار بغية تنويع الاقتصاد وتشجيع التنافسية الاقتصادية، فكيف يتم تغطية العجز مستقبلا؟

إن مأزق الاقتصاد الجزائري هو أزمة الأسعار النفطية، وهذا راجع لعدم التنوع في المداخيل من العملة الصعبة من جهة، واتساع قائمة الصادرات من السلع وارتفاع كمياتها من جهة ثانية، وهنا يعتبر الاقتصاد الجزائري مصاب بأحد أوجه المرض الهولندي، فهو أحادي الدخل، والأكثر من ذلك يتعطش الى السوق الدولية لتلبية متطلبات المواطنين دون حدود، وهذا ما جعل أي تراجع في أسعار النفط يضرب الاقتصاد الجزائري في محوره الأساسي، وهو ما يضع الاقتصاد الجزائري اليوم في تحدي أمام السؤال الواقعي الذي مفاده: من أين سيتم توفير 47 مليار دولار في كل سنة؟

يشير تقرير صندوق النقد الدولي الصادر في أكتوبر 2016 إلى أن متوسط أسعار النفط يبلغ سنة 2016 حوالي 43 دولار للبرميل، و51 دولار للبرميل سنة 2017، والأكثر من ذلك يذهب الى أنه لا يوجد مؤشرات تدل على أنه سيتعافى مستقبلاً، بل تشير أسواق العقود المستقبلية الى أنه سيبقى دون 60 دولار للبرميل الى غاية سنة 2021. والاقتصاد الجزائري في ظل هذه الأسعار النفطية سيبقى ضحلاً غيرُ مِعطاء وغير كافٍ لتمويل الوظائف الأساسية للدولة، ومن هنا ينبغي التفكير في حلول براغماتية لتنويع الاقتصاد الجزائري والتي على الأقل تلبي الحاجيات الضرورية للأربعين مليون مواطن من جهة، وتخلص الخزينة العمومية من ارهاق المصاريف الاضافية من جهة ثانية، وهذا لا يمكن أن يكون الا من خلال بعث التنمية المحلية التي ينبغي عليها توفير المتطلبات الأساسية للمجتمع المحلي ذاتياً.

## المبحث الثاني: عوامل اخفاق التنمية المحلية في الجزائر

شكلت التنمية المحلية منذ عشية الاستقلال هاجساً مهماً للقيادة السياسية الثورية، وعلى هذا الأساس أُتخذت مجموعة من البرامج والمخططات والأطر المؤسساتية التي تنهض بأعباء المجتمع المحلي، إلا أنه ولا يزال الى غاية بداية سنة 2017 الخطاب السياسي الرسمي يُكرر مقولة التنمية المحلية، كما أن مداخيل الدولة تعتمد بقوة على عائدات النفط؛ الأمر الذي يطرح تساؤلات عديدة أمام مخططات التنمية المحلية في الجزائر، والتي تتمثل فيما يلي: لماذا أخفقت سياسات التنمية المحلية في الجزائر؟ هل الأمر يعود الى طبيعة المخططات نفسها أم الى الهيئات التنفيذية على المستوى المحلي؟ وهذا ما سيبينه البحث فيما يلي:

### المطلب الأول: الرؤية التكنوقراطية للمخططات التنموية

تُصنع السياسات العامة التنموية إما عن طريق الدراسة الميدانية المعمقة للإقليم المراد تنميته، حيث يتم جمع المعطيات، ثم تحديد الاحتياجات، ثم وضع مخطط مرحلي لينصب على معالجة العوائق التي تعترض المسار التنموي في الاقليم، ثم الانطلاق في المشاريع التنموية في مختلف المجالات. وبالمقابل تكون السياسات العامة التنموية في العديد من الحالات وفقاً لرؤية أحادية تحملها نخبة حاكمة، أو وزير قطاع معين (السياسة العامة القطاعية) ليتم تنفيذها على كل أقاليم الوطن؛ وفي الجزائر ومنذ المرحلة الاشتراكية الى غاية اليوم لا زالت تعتمد السلطة السياسية على مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ، وعليه يتم التعميم غير المدروس لمشاريع التنمية على مختلف الاقاليم الادارية للدولة، وهذا بدوره

يعكس الطابع التكنوقراطي لهذه السياسات، حيث أنه يفتقد الى الخصوصية المكانية للإقليم والتي تعتبر متغير جوهري في العملية التنموية، خاصة وأن لكل اقليم ميزاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي مراعاتها في عملية التنمية والتطوير.

تؤكد مختف المواثيق الوطنية للجزائر على أنه يتم التعويل على الجماعات المحلية في قيادة التنمية، حيث يؤكد ميثاق الولاية الصادر سنة 1969 على أن الجماعات المحلية فاعل رئيسي في المشاركة في عمليتي التخطيط والتنفيذ للمخططات التنموية، والخطاب نفسه يأتي في قانون الجماعات الاقليمية لسنة 2012 وكذا مخطط تهيئة الاقليم، وكذا مخطط التجديد الفلاحي والريفي في السنوات السبع الأخيرة؛ إذن فالخطاب السياسي والمواثيق الرسمية تؤكد على دور الجماعات المحلية في رسم وتنفيذ السياسات التنموية، ولكن الواقع يؤكد على شمولية المخططات التنموية دون مراعاة الخصوصية المكانية للإقليم المراد تنميته، وهذا يعكس أحد أوجه أزمة التنمية المحلية في الجزائر.

فإذا كانت عملية التنمية على عموميتها تنطلق من مُسلمة أن التنمية عملية جذرية معقدة وشاملة ومستمرة تتطلب مشاركة كافة الجهود الوطنية وتشمل جميع المجالات السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية؛ فإن التنمية المحلية على خصوصيتها تنطلق من نفس المبدأ الا أنها تتطلب مراعاة الميزات التفاضلية التي يتمتع بها الاقليم المراد تنميته، وهذا كله يحتاج الى تنمية القدرات البشرية وتوفير مستلزمات التنمية وكذا الاطار التنظيمي الذي تتم فيه العملية التنموية حتى يتم النهوض بأعباء المجتمع المحلي.

فالجزائر في المرحلة الاشتراكية عملت على تجذير العملية التنموية في مختلف الاقاليم الوطنية بالاعتماد على بيروقراطية الدولة محلياً ومركزياً، وهذا بدوره أدى الى تضخيم الدولة بمفهوم (**نزيه الدين الأيوبي**) وعليه نتج جهاز اداري غير اقتصادي زاد من تكاليف الدولة ومتاعبها وأصبح يعاني الترهل ولا يملك القدرة الاستجابية للمطالب الجماهيرية، الأمر الذي أدى الى ارتفاع المطالب بالتقليص من دور هذه الجهاز، والذي أدى في النهاية الى ضرورة تحول نهج الدولة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، وعليه أصبحت الدولة تتعامل مع معضلة التنمية من منطلق دولة الحد الأدنى الذي ترتكز فيه التنمية على دور القطاع الخاص والمجتمع المدني، وهذا ما لم يتلاءم والنسق السوسيو اقتصادي في الجزائر، بما يجعل ثاني أوجه التنمية المحلية في الجزائر هي ضعف دور القطاع الخاص والمجتمع المدني.

**المطلب الثاني: عدم كفاءة الأجهزة التنفيذية المحلية**

إن تشخيص اشكالية تنفيذ المخططات التنموية محلياً يقتضي بالضرورة حصر الاجهزة التنفيذية على المستوى المحلي وتوصيفها وظيفياً؛ فالأجهزة التنفيذية وفقاً لنظام الادارة المحلية الجزائرية يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه على المستوى البلدي، ومن الوالي ومديري المديريات التنفيذية على المستوى الولائي، بما يعني أن الجهاز الأول منتخب، والثاني معين وفقاً لتقاليد الكفاءة والمسار الوظيفي الجيد، إذاً فإلى أي مدى ينعكس مستوى الكفاءة الوظيفية للأجهزة التنفيذية المحلية على عملية التنمية المحلية؟ وهذا ما سيبينه البحث فيما يلي:

**1- على مستوى البلدية:** إن الحكم على مدى كفاءة الجهاز التنفيذي البلدي يتطلب قراءة مسحية - احصائية للمستويات التعليمية للقائمين على هذا الجهاز على مستوى 1541 بلدية جزائرية، فالعلاقة بين المستوى التعليمي والرؤية الاقتصادية للمسؤول المحلي والكفاءة الوظيفية هي علاقة شرطية، فإذا غاب المتغيرين الأوليين فسينعكس الأمر سلباً على مشاريع التنمية المحلية، وهذا هو السائد في غالب الحالات على مستوى البلديات الجزائرية؛ فالقانون الانتخابي للجماعات الاقليمية لا يشترط مستوى تعليمي معين، والأحزاب السياسية هي الأخرى لا تراعي هذه النقطة في ضبط القوائم الانتخابية، وهذا كله يفتح الباب كلياً لمن يملك شبكة العلاقات الاجتماعية الواسعة من الفوز بأكبر مقاعد وبالتالي السيطرة على الجهاز التنفيذي البلدي والنتيجة هي اخفاق مشاريع التنمية المحلية.

فالنظام الانتخابي الجزائري ينطلق من مبدأ أن «الديمقراطية لا تقصي أحداً»، والمجالس المحلية مفتوحة لكل أفراد المجتمع المحلي وفقاً للنظام الانتخابي، ولكن التجارب تؤكد أن الديمقراطية لا تميز بين الذين يعلمون والذين لا يعلمون؛ وانطلاقاً من السوسيولوجيا الجزائرية القائمة على الزبائنية بمفهومها الواسع، فالنتيجة تكون: من يتجذر اجتماعيا أكثر وفقاً لنسق اجتماعي قد يكون: (نفعي، قبائلي، عروشي، ديني) هو الذي يستحوذ في النهاية على الجهاز التنفيذي المحلي، وفي ظل غياب الرقابة بأشكالها المختلفة على الاجهزة المحلية يتمكن المسؤول المحلي على المستوى البلدي من تكوين شبكة انتفاع سياسية تتحرك في كل مواسم انتخابية لتضمن له البقاء في المجلس البلدي بما يضمن استمرار مصالحه ومصالح افراد هذه الشبكة؛ فالسوسيولوجيا القائمة على العطاء المادي وفقاً (لمارسل موس Marcil Mausse) هي المهيمنة اليوم على الحياة السياسية محلياً ومركزياً، وما الاخفاقات التي تعانيها التنمية المحلية ما هي الا انعكاس لهذه السوسيولوجيا الزبائنية، والتي بدورها تشكل ثالث أوجه أزمة التنمية المحلية في الجزائر، وأي اصلاح يتجاهل هذا المتغير قد لا يكون مجدياً.

**2- على مستوى الولاية:** تشكل الهيئة التنفيذية في التنظيم الولائي الجزائري من الوالي ومديري المديريات التنفيذية، ويجلس الوالي على هرم الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية، فهو ممثل رئيس الدولة في الاقليم ومندوب الحكومة وممثل كل وزير في اقليم الولاية، وهو الذي يقرر تنفيذ المشاريع التنموية باعتباره الوحيد الآمر بالصرف على مستوى الولاية، ويتمتع أعضاء هذا الجهاز بإطارات بشرية لها درجة علمية في المجال الاداري و/أو التقني ولها مسار وظيفي طويل، خاصة وأن هذه المناصب تخضع لهذه الشروط في عملية الترقية والتعيين، ولكن إذا كانت هذه الاطارات بمثل هذا المستوى من الكفاءة فلماذا أخفقت في انجاح مشاريع التنمية المحلية؟، وللإجابة على هذا السؤال ينبغي التحليل الوظيفي لهذا الجهاز من جهة وضرورات التنمية المحلية من جهة ثانية.

أ- **التحليل الوظيفي للجهاز التنفيذي للولاية:** ان الاطلاع على صلاحيات الوالي توحي بأنه يتدخل في كل المجالات المتعلقة بتسيير الدولة اذا تم استثناء الدفاع، والسياسة الخارجية والقضاء؛ فهو المقرر الرئيسي لكل ما يتعلق بالتنمية في اقليم الولاية، خاصة وأنه يتمتع ببنى ادارية صلبة قادرة على الاطلاع على كل ما يجري في الولاية وتتمثل هذه البنى في ديوان الوالي، الأمانة العامة، المفتشية العامة، والدوائر؛ أما المديريات التنفيذية فهي تمثل المصالح الخارجية للوزارات، فكل مدير تنفيذي يتحرك وفقاً لتوجهات السياسة القطاعية لوزارته،

ولكن في النهاية تخضع أعمالهم لتنسيق وتوجيه الوالي. فهذا التنوع البنيوي والتخصص الوظيفي على مستوى الولاية يقع تحت سلطة الوالي، فهو الذي يضمن ذلك التناسق والتناغم الوظيفي فيما بين هذه البنى لتلبية حاجيات المجتمع المحلي؛ إلا أنه بالمقابل يبقى الجهاز التنفيذي للولاية عاجز دائماً عن النهوض بالتنمية المحلية رغم الوسائل والصلاحيات والاختصاصات والسلطات التي يتمتع بها، ويعود هذا العجز الى طبيعة ممارسة أفراد هذا الجهاز لوظائفهم، فهم مكتبيون أكثر منهم ميدانيون، وحتى الخرجات الميدانية للوالي وجهازه التنفيذي تبقى محدودة وتخضع لنمطية محددة مسبقاً وفقاً لتقاليد رسمية تُفقدها الحيوية والفاعلية، والقدرة على التغذية الراجعة لحل المشاكل المحلية؛ ومن هنا ينبع الاخفاق الأساسي للجهاز التنفيذي الولائي، كما أن أفراد هذا الجهاز بما فيهم الوالي يفتقدون الى الرؤية الاقتصادية في العملية التنموية وكذا يفتقرون الى ثقافة المشروع، فالتكوين القانوني والالتزام بالأوامر والروتين الاداري والتقيد بتقاليد التراتبية الادارية في تنفيذ مشاريع التنمية يزيد من تعقيد الاجراءات التي تسير عليها عملية التنمية وبالتالي ثِقَل وتيرة العمل والنتيجة رهن العملية التنموية للإجراءات البيروقراطية والتراتبية الادارية، وعليه يمكن القول أن افراد الجهاز التنفيذي في الولاية اكفاء في احترام التعاليم الرسمية والاطار التنظيمي الذي يحكم عملهم الاداري وبالمقابل يعانون اخفاق في تنفيذ مخططات التنمية، واي اصلاح ينبغي أن يعالج هذا الاطار التنظيمي وكذا الأفراد العاملين فيه.

**ب– ضرورات التنمية المحلية:** تتطلب التنمية المحلية الاطلاع الميداني الشامل والعميق لمشاكل المجتمع المحلي، من جهة، وكذا العوائق التي تعترض تنمية النشاط الاقتصادي من جهة ثانية، وللإمكانيات التي يمكن تنميتها من جهة ثالثة؛ وهذا عبر تكثيف الزيارات الميدانية والعمل وفقاً للمقاربة التشاركية التي تقتضي تكثيف الاتصال مع الفاعلين المحليين في المجال الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، إلا أن ما يميز المسؤولين المحليين في الجزائر هو التقوقع داخل الحجرات المكتبية والالتزام بالعمل الاجرائي، وبالتالي غياب المرونة في العمل؛ فالمفقود في العمل التنموي هو ذلك الارتباط المتواصل بين المسؤول المحلي والميدان الذي تُنفَّذ فيه مشاريع التنمية المحلية، وعليه تتسع الفجوة بين حاجيات المجتمع المحلي وقدرة الادارة المحلية والنتيجة هي التبعية المالية الكلية للسلطة المركزية وفي حال غياب الوفورات المالية النتيجة هي الغبن الاجتماعي المستديم لأفراد المجتمع المحلي.

فبناءً على ما سبق يمكن القول أن احد أزمة التنمية المحلية لا تكمن في ضعف الكفاءة التخطيطية وعدم ملاءمة المخططات الوطنية مع حاجيات المجتمع المحلي وحسب، بل كذلك في ضعف المؤهلات الوظيفية للمسؤولين المحليين على المستوى البلدي والولائي؛ وهذا بدوره يستدعي علاج شامل يتضمن الاطار التنظيمي الذي يحكم طريقة تشكيل هذه الاجهزة، خاصة على المستوى البلدي، وكذا طريقة تسييرها وبالأخص على المستوى الولائي؛ وهذا حتى يتم ضمان وجود جهاز فعال يقود العملية التنموية في الميدان العملي وليس من الحجرات المكتبية فقط.

**المطلب الثالث: أزمة التنمية المحلية في الجزائر**

**1- غياب التوازن الجهوي:** تؤكد أدبيات التنمية المحلية على ضرورة التوزيع العلمي لمشاريع التنمية فيما بين الأقاليم الادارية المختلفة؛ وما دام أن لكل إقليم خصوصياته الخاصة فعلى أساسها تتم عملية تخطيط التنمية المحلية، إلا أن واقع التنمية المحلية في الجزائر يؤكد على وجود تفاوتات عميقة في العملية التنموية، وهذا التفاوت خلق اختلالات تنموية فيما بين الأقاليم الادارية الجزائرية.

فالتنمية المحلية تحتاج الى بنية تحتية، كما أنها تحتاج الى توفر الخدمات الاجتماعية الضرورية المتعلقة بالقطاع التعليمي والتكوني والصحي والأمني وغيرها؛ وهذه كلها تعتبر المستلزمات القاعدية في عملية التنمية، وما دامت العديد من الاقاليم الادارية في الجزائر (تيسمسيلت، الشلف، النعامة، البيض، المدية...الخ) تعاني ضعف كبير في البنية التحتية ومتطلبات الخدمات الاجتماعية فهي تشكل أحد عوامل الاخفاق التنموي المحلي في الجزائر؛ وعليه فلمعالجة أزمة التنمية المحلية ينبغي الدراسة الميدانية لكل اقليم وتحديد احتياجاته، ومن ثم العمل على تجهيزه.

**2- غياب الارتباطات الاقتصادية فيما بين الأقاليم:** تشكل عملية ارتباط المشاريع الاقتصادية فيما بين الأقاليم المختلفة عامل جوهري في ضمان استمرار المسار التنموي، فالريف له خصوصياته الاقتصادية، والمدينة الصغيرة لها ما يميزها اقتصادياً واجتماعياً، كما أن ضواحي المدن تعتبر ذات أهمية اقتصادية في عملية الاستثمار، والمدينة الكبيرة تعتبر المركز الذي يضمن توفير متطلبات الاستثمار وقادرة على أن تستوعب مخرجاته، كما أنها تشكل المركز الذي يستقطب كل النشاطات الأخرى في مختلف الأقاليم ؛ بما يعني أن النشاط الزراعي كما أن له مدخلاته فهو أيضاً بحاجة الى تسويق مخرجاته، والصناعة التقليدية تحتاج الى تاريخ اقتصادي، والنشاط السياحي له خصوصيات ومتطلبات تميزه كقطاع اقتصادي؛ إذن فكل اقليم يتميز ببيئة استثمارية معينة، وطبيعة النشاط الاستثماري لا يمكن ان تبقى منعزلة عن القطاعات الأخرى، فهي بحاجة الى ذلك التشابك المتسلسل كحلقات متواصلة يخدم فيها كل قطاع اقتصادي القطاع الآخر. إلا أن المسار التنموي في الجزائر لم يراع هذه العوامل في توزيع النشاطات الاستثمارية، وعليه تبقى اليوم مناطق ذات حيوية اقتصادية وأخرى هامشية، وأخرى عدمية، وهذا ناتج عن غياب سياسة التوازن الجهوي، كما أنه ناتج عن غياب التخطيط الاقتصادي الشامل.

**3- ضعف دور القطاع الخاص:** يعتبر القطاع الخاص أحد المحاور الرئيسية في العملية الاقتصادية في ظل النهج الاقتصادي الرأسمالي، فبحسب أنصار هذا التيار النمو الاقتصادي يحتاج الى المنافسة الاقتصادية، والمنافسة تحتاج الى فتح الباب أمام الرأسماليين الخواص للاستثمار الاقتصادي في جميع النشاطات الاقتصادية، وما الدولة إلا راعٍ ومُنظم للقطاع الاقتصادي. إلا أنه في الجزائر ومنذ الانفتاح الاقتصادي لا يزال القطاع الخاص ضعيفاً، فهو يتجه أكثر الى النشاط المقاولاتي والتجاري والخدماتي دون النشاط الصناعي، كما أنه عاجز حتى على التصدير؛ وعليه فمن الصعب تحقيق التنمية المحلية في ظل غياب مستثمرين خواص قادرين على بعث النشاط الاقتصادي في الاقاليم المحلية المختلفة،

إلا أن القطاع الخاص الجزائري منذ نشأته الأولى كان قطاعاً تابعاً غيرُ منافس، فمنذ التحول الذي حدث في دور الدولة مع بداية تسعينات القرن العشرين لم يتمكن القطاع الخاص من تعويضه، وعليه أصبحت الدولة تستورد جل احتياجاتها من السوق الدولية، بما جعل فاتورة الواردات تصل سنة 2016 الى ما قيمته46,727 مليار دولار، بما جعل الميزان التجاري عاجز بقيمة 17,744 مليار دولار.

إذن فبناءً على كل ما سبق يمكن القول أن التنمية المحلية تحتاج الى سياسة وطنية شاملة، تأخذ كل الأزمات المحددة سابقاً بأبعادها المختلفة، وعليه يمكن تحديد الاطار النُظمي الذي يحكم عمل الجماعات المحلية، الذي ينبغي أن يحمل اصلاحات في جل الفواعل والقطاعات التي تعاني الضعف والخلل في الكفاءة والفاعلية.

**المبحث الثالث: متطلبات التنمية المحلية في الجزائر**

دأبت أدبيات التنمية والفكر الاداري المعاصر على ضرورة التأسيس القاعدي لعملية التنمية، وهذا عن طريق تجذير العملية التنموية في المجتمع المحلي، والقيام بالتعبئة الاجتماعية لصالح البرامج والمخططات التنموية ضمن عملية تشاركية تؤكد على ترتيب الأولويات التنموية واستغلال الميزات التفاضلية لكل اقليم؛ فعِلم الجغرافيا الاقتصادية يوصي بضرورة التخصيص الاقليمي للمشاريع التنموية حسب ما يُتيحه كل اقليم من ميزات تفاضلية في عملية الاستغلال والاستثمار الاقتصادي، وأدبيات التنمية المحلية تؤكد على ضرورة تفعيل الجهود المحلية لقيادة العمليات التنموية المحلية، ومن هنا يمكن التأكيد على ضرورة تفعيل دور الجماعات المحلية في رسم وتنفيذ السياسات المحلية التنموية وفقاً لما تقتضيه ضرورات ومتطلبات المجتمع المحلي.

فالتنمية المحلية هي في النهاية عملية، والعملية تحتاج الى سياسة عامة محلية، وكادر بشري مُؤهل واطار تنظيمي مرن ورؤية سوسيو اقتصادية تتناغم والتوجهات السياسية للدولة؛ وهذه كلها تشكل تحديات للنظام السياسي الجزائري والتي تستدعي التجديد في الاطار العام الذي يحكم وظيفة هذه الجماعات بما يُمكّن من بعث الدينامية في عملها. وعليه يمكن القول أن تجديد عمل الجماعات المحلية يتطلب التغيير على المستويات التالية:

**المطلب الأول: ضرورات الاصلاح المؤسساتي**

**أولاً– على مستوى الأجهزة التنفيذية:** إن تفعيل عمل الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي يتطلب تجديد الأطر الأساسية التي تضمن وجود فريق عمل محلي ذو كفاءة عالية بمسائل الاحصاء والتخطيط، وكذا يملك رؤية تنموية، كما يتمتع بثقافة المشروع الاقتصادي، كما ينبغي أن يكون ذو دراية عالية بالمشاكل التي يعاني منها أفراد المجتمع المحلي؛ وهذه المتطلبات تقتضي توفر متغيرين أساسين في الجهاز التنفيذي المحلي، وهما: الكفاءة العلمية، والخصوصية المحلية، حتى يتمكن هذا الجهاز من تجذير الحلول والنهوض بأعباء المجتمع المحلي وفق رؤية سوسيو اقتصادية تعمل على مشاركة الفاعلين المحليين في العملية التنمية، وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

**1- الكفاءة العلمية:** تحتاج رسم السياسة العامة التنموية على المستوى المحلي الى عمل ميداني: يبدأ بدراسة وتجميع البيانات الخاصة ببيئة المجتمع المحلي أولاً، واحصاء الاحتياجات ثانياً، ودراسة الامكانيات ثالثاً، وتحديد متطلبات العمل ومراحلها رابعاً، وكذا تحديد مراحل التنفيذ وآلياته خامساً، وتحديد طرق الرقابة والتقييم سادساً؛ فهذه المراحل التي تمر بها هذه العملية تحتاج الى كفاءة ادارية ذات تكوين علمي يلمُّ بمشاكل المجتمع المحلي وقادر على استغلال الامكانيات لتلبية المتطلبات؛ ولكن كيف يتم الحصول على هذه الاطارات العلمية على المستوى الاداري؟

لا يمكن الرجوع من خلال ها السؤال الى الجدال الفقهي بين من هو أجدر في تشكيل الأجهزة المحلية: المنتخب أم المعين، وإنما ينبغي التعامل برؤية معاصرة التي تراعي التغير الجيلي والقيمي الذي يضع الجماعات المحلية امام تحديات صعبة، وعليه يمكن حسم هذه النقطة بضرورة وضع آليات في النظام الانتخابي يضمن وصول كفاءات علمية الى المجالس المحلية تقود الجهاز التنفيذي. فالتنمية المحلية في منظورها العملي هي القيام بالأمر بما يخدم افراد المجتمع المحلي، وهذا يتطلب حسن ادارة المال العام واستغلال الامكانيات المحلية بالكفاءة المطلوبة بما يضع جودتها ومردوديتها العالية اقتصادياً واجتماعياً.

**2- الخصوصية المحلية:** إن المبدأ الأساسي في تشكيل المجالس المحلية عبر الانتخابات، هو: أن أفراد المجتمع المحلي هم الأكثر دراية بمشاكلهم؛ واصبحت الانتخابات المحلية مؤشر قاعدي في الديمقراطية المحلية التي تعتبر هي الأخرى مؤشر تقييم لمدى ديمقراطية النظم السياسية؛ وعلى هذا الأساس فمن منظور نظرية الديمقراطية والتنمية يؤكد البحث على ضرورة الربط بين متغيري الديمقراطية المحلية والتنمية المحلية؛ فعملية التنمية المحلية تحتاج الى سياسات تنموية، والسياسات تحتاج الى معطيات، والمعطيات تحتاج الى عمل ميداني حتى يتم تحديد أولويات التنموية وكيف يمكن استغلال الجهود المحلية في بعث دينامية التنمية، فالتجارب الناجحة في الادارة المحلية (بريطانيا، الدنمارك، أمريكا...) تؤكد على ضرورة قيادة أفراد المجتمع المحلي للمجالس المحلية، والتي من خلالها يعملون على استغلال الامكانيات المحلية لتلبية حاجيات المجتمع المحلي، وعلى أساس كفاءتهم في رسم السياسات وتنفيذها محلياً يتم ضمان استمرارهم في قيادة هذه المجالس وفق الآليات الانتخابية، فالمجتمعات المادية ومن منظور الخيار العقلاني الرشيد تؤكد الارتباط الوثيق بين اشباع الرغبات المادية وحشد الجماهير الانتخابية، وعلى أساسها تتم المعاقبة الانتخابية اذا تضررت البرامج الاجتماعية لأفراد المجتمع المحلي في كل موسم انتخابي، فالمنتخَبون المحليون هم تحت رقابة الجماهير الشعبية، تزيد حظوظهم بما يقدمونه من انجازات لأفراد المجتمع المحلي وهذا هو جوهر الديمقراطية المحلية.

ولكن إذا كانت مثلاً بريطانيا التي يتم فيها تشكيل المجالس المحلية عبر الآلة الانتخابية فقط، فغالبية أفراد المجتمع المحلي متعلمون ولهم خبرة في تسيير الشؤون المحلية؛ ففي الجزائر لا يزال يهيمن بقوة على المجالس المحلية فئة ما دون مستوى الباكالوريا، وعليه فالنظام الانتخابي يتطلب تعديل جوهري يجمع بين متغير الكفاءة والخصوصية المحلية، حيث يضع اجراءات تضمن انتخاب نخبة من المجتمع المحلي والتي لها تكوين علمي بقضايا تخطيط البرامج التنموية وتنفيذها، بما يمكِّن من بعث دينامية التنمية المحلية وفق متطلبات المجتمع المحلي.

وبناءً على ما سبق يمكن القول أن، اصلاح الاجهزة التنفيذية على المستوى المحلي ضرورة قاعدية لتجويد مخرجات الجماعات المحلية، فهو أساس التنمية المحلية، خاصة وأن التجارب السابقة كلها كانت فاشلة حيث شهدت أقاليم ادارية عديدة انتفاضات شعبية في ظل الوفرة النفطية، فكيف ستواجه هذه المجالس أفراد المجتمع المحلي في ظل التحديات الراهنة خصوصاً مع تراجع عائدات أسعار النفط؟، فالأزمة متجذرة، وتحتاج الى حلول عميقة، تنطلق أولاً من مراجعة العقل الذي تنطلق وتمر عبره التنمية المحلية، والمتمثل في المندوبين المحليين، فهم أساس أي مخطط تنموي؛ وعليه يمكن القول أن مديات النجاح مرتبطة بقوة بمدى كفاءة هؤلاء المندوبين المحليين، وضرورات التنمية ينبغي أن تنطلق من اصلاح العقل الذي يقود التنمية ويضع خططها ويسهر على تنفيذها.

**ثانياً– على مستوى الرقابة:** تشكل الرقابة بأشكالها المختلفة آلية مهمة في ضبط وتوجيه العمل الاداري خصوصاً على المستوى المحلي الذي يتطلب ذلك التناسق الوظيفي بين توجهات السلطة المركزية والوحدات المحلية بوجه عام. وإذا كانت الرقابة الشعبية والقضائية تحدان من الفساد، فالرقابة الادرية (الوصاية) والرقابة بنظام المفتش العام (الأمبودسمان) تعتبر ذات أهمية بالغة في توجيه العمل الاداري على المستوى المحلي، وكذا ضبط التخصيصات المالية وابوابها في المالية المحلية. إذاً فالجزائر بحاجة الى تفعيل نظم الرقابة بأشكالها المختلفة؛ ولكن الرقابة الشعبية تحتاج الى الشفافية أولاً حيث تتاح للمواطن المحلي حرية الاطلاع على المعلومات والبيانات الخاصة بالمشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي؛ والرقابة القضائية تتطلب استقلالية القضاء بما يجعل دور القاضي حاسماً في كل المسائل بعيداً عن التدخلات الفوقية؛ أما الرقابة بنظام المفتش العام تتطلب هي الأخرى ضبط الاطار الذي يعمل فيه هذا المفتش درءً للتعسف وكذا حتى يؤدي وظيفته الرقابية بالكفاءة المطلوبة؛ أما الرقابة الادارية فهي الأخرى آلية عملية حتى تضمن سير عمل الوحدات المحلية على الاطار العام الذي تنتهجه الدولة، إلا أنها تحتاج الى خلق مرونة في نظام الرقابة القبلية والتحديد الدقيق لممارسة الرقابة البعدية حتى لا يتعسف الاداري في حق المنتخب.

إن الضامن الأساسي لمشروعية عمل الوحدات المحلية هو الرقابة بمختلف أشكالها، إلا أن الرقابة الادارية تمثل العامل الحاسم فيها، خاصة وأنها تعالج الانحرافات قبل وقوعها عملاً بمبدأ «الوصاية الادارية» كما أنها دوريتها وتراتبيتها يجعلها تضبط الأداء الوظيفي وفقاً للمعايير المحددة سلفاً، وإذا كانت طبيعة الرقابة تخضع لنمط توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، فإنها لا تعطي المجال أبداً للوحدات المحلية السلطة المطلقة في ممارستها لوظائفها، فمثلاً في الأسلوب الفرنسي الذي يقوم فيه أسلوب توزيع الاختصاصات على مبدأ «الاطلاق» فإن الوصاية الادارية التي تمارس من طرف «المحافظ» تبقى العامل الأساسي في توجيه الوظائف الأساسية لعمل البلدية، أما في الأسلوب البريطاني الذي يقوم على مبدأ «الحصر» فتبقى الرقابة وفقاً للتفتيش الدوري للسياسات المحلية ونفقاتها المالية العامل الحاسم في ضبط أداء الوحدات المحلية، ومن هنا يمكن القول أن الادارة المحلية حتى في الديمقراطيات المعاصرة تبقى خاضعة لذلك النمط من الرقابة الذي يضبط التوازن والتناغم الوظيفي بين السلطة المركزية والادارة المحلية، وما على الجزائر الا اجراء اصلاحات تخلق المرونة وتحد من التعسف في نظام الرقابة القائم حالياً.

**المطلب الثاني: الاصلاح على مستوى العمليات**

**أولاً– على مستوى الاختصاصات الوظيفية:** يشكل التحديد الدقيق للاختصاصات الوظيفية للوحدات المحلية أهمية بالغة في تحميل المندوبين المحليين مسؤولياتهم الوظيفية، ووضعهم في واجهة العمل الميداني المحلي وأمام الاختبار الجماهيري؛ ولكن بالمقابل يتطلب هذا اعطاء صلاحيات واسعة للأجهزة المحلية المنتخبة بما يمكنها من رسم سياسات محلية تنموية قادرة على استغلال كافة الفرص التي يتيحها الاقليم؛ فالتنمية عملية جذرية معقدة تحتاج الى رجل ميدان يتمتع بصلاحيات تمكنه من استغلال كل ما يدفع مسيرة التنمية المحلية.

تعتبر التنمية عملية معقدة التركيب يشترك فيها الاجتماعي مع الاقتصادي مع الثقافي، كما أنها تتطلب تقنيين في تخصصات مختلفة (التخطيط والاحصاء، الأشغال العمومية، المحاسبة، الاقتصاد السياحي...) وهذا كله يقتضي تمتع الجهاز التنفيذي على المستوى المحلي بصلاحيات تخلق المرونة في التعاقد والتوظيف والشراكة مع المؤسسات العمومية ومؤسسات القطاع الخاص وغيرها من الاختصاصات التي تنمح حرية ومرونة التعامل بما يُفيد عملية التنمية المحلية؛ ومن جهة أخرى فإذا كانت المقاربة التشاركية في عملية التنمية المحلية تقتضي تكثيف المشاورات والحوار مع مؤسسات المجتمع المدني المحلي ومختلف المكونات الاجتماعية محلياً والقيادات على مستوى الريف فإن هذا يتطلب نوع من الالتزام بالتعهدات والذي يتطلب هو الآخر عدم تدخل الارادات الفوقية وتغيير مسار التنمية والمشاورات التي بنيت عليها بما لا يفقد مصداقية الوحدات المحلية. إذن فإصلاح الجماعات المحلية الجزائرية يتطلب كذلك مراجعة الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية المنتخبة.

**ثانياً– على مستوى مالية الجماعات المحلية:** ترجع كفاءة الجماعات المحلية الى مدى قدرتها على توفير متطلباتها المالية ذاتياً، فكلما كانت قادرة على توفير موارد مالية لتشجيع الاستثمار المحلي وتقديم الخدمات العمومية للمواطن زادت درجة كفاءتها؛ وعليه ينبغي احداث مصلحة داخلية مختصة في الجانب المالي تقدم استشارات خاصة بالجباية المحلية وكيفية تطويرها، كما أنه ينبغي على البلديات توفير المرافق الضرورية التي تخدم الاقتصاد المحلي وتوفر عائدات مالية؛ إلا أن هذا كله يتطلب اصلاح اداري يعمل على تعميق اللامركزية والأخذ بمبدأ اللامركزية المالية بما يوفر اطار قانوني ملائم تعمل فيه الاجهزة المحلية لتوفير عائداتها المالية.

إذن اللامركزية المالية ضرورة أساسية لتوفير المجالس المحلية على ميزانيتها الخاصة؛ وعليه ينبغي توفير اطار قانوني مناسب يعمل فيه المسؤولون التنفيذيون على رسم السياسة المحلية لمدة سنة، ثم تحديد العائدات المالية اللازمة لتنفيذها، ومنه تحديد من أين يتم الحصول على هذه الموارد المالية، وهذا عن طريق تحديد المصادر الذاتية والأخرى المتعلقة بهبات السلطة المركزية خاصة بالنسبة للبلديات الفقيرة؛ وفي إطار تحديد المصادر المالية الذاتية بإمكان المجالس المحلية أن تستغل كل امكانياتها المادية وصلاحياتها الوظيفية في عملية تحصيل الموارد المالية، وهذا هو المفهوم العميق للامركزية المالية التي تفتقر اليه الجماعات المحلية الجزائرية اليوم.

فبناءً على كل ما سبق يمكن القول أن الادارة المحلية الجزائرية تعاني أزمات عميقة نتيجة الطابع السلطوي الذي انتهجته السلطة المركزية والذي تجَسد في تقوية الهيئات التنفيذية وعلى رأسها جهاز الوالي ليهيمن على كافة الفعاليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على المستوى المحلي، وكذا على صلاحيات المندوبين المحليين على مستوى البلدية والولاية، وكل الاصلاحات التي جاءت لم تحد من هذه الهيمنة أو تعمل على خلق مرونة في طريقة التناسق الوظيفي بين البلدية والولاية؛ والاصلاحات التي بإمكانها أن تعالج هذه الأزمات ينبغي أن تمس جميع الجوانب، أي على مستوى الأجهزة، وعلى مستوى الوظائف، ومن ثم العمل على التنمية الادارية، وتمثل المقارنة المرجعية في هذا الجانب أداة مهمة لإصلاح الجماعات المحلية الجزائرية.

صفوة القول هو أن التنمية المحلية تحتاج الى التخطيط المحلي، والذي ينبغي أن يمر بالمراحل العلمية المحددة من الدراسة والاحصاء وتحديد المشاكل وترتيب الاولويات الى وضع البدائل واختيار البديل وطرق وآليات التنفيذ ومراحل التنفيذ، وهذا كله يحتاج الى جهاز محلي منتخب ذو كفاءة عالية بمسائل التنمية؛ وإذا كانت التجارب التقليدية تقوم على مبدأ «مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ» فمن الصعب اليوم العمل بهذا المبدأ إلا إذا تم الانطلاق من مبدأ فكر محلياً وأعمل وطنياً **Think Locally, Then Act Nationally** حيث يتم جمع المعلومات على المستوى المحلي ورفعها للسلطة المركزية لتعمل على بلورتها وصياغتها في سياسات عامة شاملة تعم كامل أقاليم الدولة، وهذا يكون صعباً ويخفق أمام تنوع طبيعة أقاليم الدولة واحتياجات أفرادها والتفاوت القائم فيما بين الأقاليم، كما أن لكل إقليم حاجياته التنموية وميزاته التفاضلية التي يمكن تنميتها، فالإقليم الذي يصلح للسياحة فمن الصعب أن يصلح للزراعة، وعلى هذا يبقى مبدأ «تعميق اللامركزية» في كل الوظائف بما فيها اللامركزية المالية ضرورة حيوية لتطوير عمل الادارة المحلية.

وعليه فالإصلاح الاداري للجماعات المحلية الجزائرية ضرورة تفرضها المحرجة الحرجة التي يمر بها الاقتصاد الوطني؛ فأمام تراجع عائدات النفط تتراجع بالضرورة الخدمات العمومية وعليه يتدهور المستوى المعيشي للمواطن الذي قد يشكل مصدر تهديد للاستقرار الاجتماعي والسياسي، الحل الناجع هو وضع حد للمشاكل الاجتماعية على مستوى الاقاليم الادارية بما لا يجعلها تتشابك وتؤثر على أمن الدولة، ومن هنا يأتي دور التنمية المحلية الذي يؤكد البحث أنه لن يتحقق في ظل ظروف التسيير الحالية للأجهزة المحلية بل ينبغي تطوير آليات تعمل وفق الخصوصيات المختلفة للأقاليم والعمل على تنمية الميزات التفاضلية التي يتمتع بها كل اقليم، وهذا لن يكون الا بتعميق اللامركزية، وهو ما يجسد مقولة نابليون الثالث: من السهل أن تحكم عن بعد، ولكن الحكم لن يكون جيداً إلا إذا كام عن قرب.

## المبحث الرابع: الجماعات المحلية والتنمية الريفية

تحتل التنمية الريفية مكانة هامة في العملية التنموية على المستوى الكلي في الدولة القطرية، حيث يمثل الفضاء الريفي وعاء للرأسمال البشري والطبيعي الذي يمكن استغلاله في التنمية الزراعية بإعتبارها مدخل لتحقيق التنمية الشاملة، إلا أن هذه الموارد (البشرية والطبيعية) على المستوى الريفي لا يمكن استغلالها بالكفاءة المطلوبة إلا من خلال مؤسسات

سياسية تملك سلطة التدخل لتنظيم واستغلال هذه الموارد، وهذه الكفاءة المطلوبة لن تتحقق إلا بوجود الادارة الرشيدة على المستوى المحلي، **إذاً فما هي مضامين التنمية الريفية؟ وكيف تساهم الادارة المحلية الرشيدة في تحقيق هذا النوع من التنمية؟**

إن الحديث عن التنمية الريفية يتطلب استقصاء مميزات هذا الريف المُراد تنميته، والبحث في الخصوصيات التي يتميز بها، لاستغلالها كميزة تفاضلية ثم جعلها كأساس لعملية التنمية. فالريف ارتبط تاريخياً بممارسة النشاط الزراعي بمختلف أشكاله، وكل الاعمال والنشاطات التابعة لهذا القطاع؛ فالمواطن الريفي بالمنظور السوسيو-اقتصادي هو زراعي في بنائه الذاتي (الذات الفردية) وسلوكياته، وطبيعة معيشته (القوت اليومية)، وهذا كله يشكل رصيدٌ يمكن تثمينه واستغلاله بتدخل عنصرَيْ التنظيم والعقلنة اللذان طالما كان الريف يفتقد إليهما (مأسسة النشاط الريفي)، وكذلك بتجهيز البنية التحتية للفضاءات الريفية والإمداد بالوسائل التكنولوجية الحديثة التي يمكن استخدامها في النشاط الفلاحي لتعظيم الانتاج.

إن الانخراط الكلي في مثل هذا التحليل يجعلنا نقفز عن ظاهرة واقعية وأكثر انتشاراً في الريف، ألا وهي مشكلة الفقر، فإذا كان الريفيُ متمرس على النشاط الزراعي فهذا لا يعني أن أحواله المعيشية جيدة، فالكثير من المناطق الريفية تعاني اشكالية الغبن الاجتماعي من نواحي عديدة، خذ التعليم والصحة والنقل ومستوى الدخل الفردي كمؤشرات للقياس، أي لقياس درجة الغبن الاجتماعي الذي يعانيه المواطن الريفي، وهذا كله يطرح إشكالية تاريخية للمناظرة الكبرى بين السكان الريفيين وسكان الحضر، ألا وهي إشكالية العدالة الاجتماعية- التوزيعية بين الريف والمدينة.

فهذه الاشكالية المحورية تجعل الباحث في مسألة التنمية الريفية يطرح عدة تساؤلات قد تمكنه من تفكيك ظاهرة الغبن الاجتماعي الذي يعانيه المواطن الريفي، والعمل على تشخيصها وتحديد أسبابها، وتبيعاتها، ثم تحديد ما يجب أن تكون عليه السياسات الريفية. ومن أهم هذه التساؤلات نجد: من أين تدفع رواتب الموظفين الحضر؟ هل من الريف أم من المدينة؟ وهل الريفي يستفيد من الضرائب التي يدفعها بشكل يومي؟ ومن ثم هل تشكل المدينة في الدول المتخلفة مركز للإنتاج أم مركز لإستهلاك المنتوجات الريفية؟، أين تصب قوانين تسقيف المنتوجات الزراعية هل لصالح الريف أم الحضر؟، كيف تنعكس قوانين الاصلاح الزراعي (تحديد الملكية) على نشاطات المزارعين الريفيين؟ هل المزارع الريفي يزرع لنفسه أم لمالك الأرض الذي قد لا يكون ريفياً؟ أي هل هو ينشط كمأجور أم كمزارع أم كفلاح؟ ومن ثم تبرز الإشكالية الرئيسية الأكثر إلحاحاً، ألا وهي أزمة الفقر في الريف، الناتجة عن ظاهرة الصعلكة الريفية على حد تعبير (**خلدون حسن النقيب**) (الصعلكة الريفية هي وجود مزارعين ريفيين بدون أراضي زراعية). هذه الاشكاليات والتساؤلات كلها تجعل تدخل سلطات الدولة على مختلف مستوياتها أكثر أهمية، لإستغلال هذا المورد وتثمينه وعدم تركه للهدر والضياع من جهة، وللقضاء على الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية من جهة أخرى.

**المطلب الأول: مفهوم التنمية الريفية وأسسها**

**أولاً– مفهوم التنمية الريفية:** تُعبِّر التنمية الريفية عن استخدام السلطة السياسية لتهيئة البنية التحتية الريفية وترقية المستوى المعيشي للمواطنين الريفيين، بما يقلل من الفقر والتفاوت الاجتماعي، وهذا من خلال تطوير أساليب استغلال الموارد في الفضاءات الريفية.

ولكن لا يمكن العمل على بعث التنمية الريفية إلا من خلال تحديث القطاع الزراعي، خاصة وأن هذا القطاع يمثل المحور الذي يدور عليه النشاط الاقتصادي الريفي. فأدبيات التنمية الريفية المعاصرة تربط بين التنمية الريفية والتنمية الزراعية ومن ثم التنمية المستدامة، فهذه الأنماط من التنمية مترابطة ومتداخلة يشكل كل منها عامل مساعد للآخر، فعن طريق التنمية الريفية ومن خلال تطوير النشاط الزراعي الريفي يمكن تحقيق التنمية الزراعية، وحتى نضمن استدامة هذه التنمية ينبغي المحافظة على الموارد الأساسية لها (الرأسمال الطبيعي والبشري) الذي يعتبر الريف مصدرها الرئيسي. وحتى يتسنى لنا الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية على المستوى الريفي ينبغي توفر مجموعة من الشروط التي يمكن تسميتها، أسس التنمية الريفية، وهي:

- الاهتمام بالبنية التحتية في الفضاءات الريفية، وهذا من خلال توفير متطلبات العيش الكريم من جهة (السكن، النظافة، المياه، الكهرباء، التعليم، الأنترنت، الطرقات...الخ)، ومتطلبات ممارسة النشاط الاقتصادي الريفي من جهة ثانية (الطرق، السدود، الدعم البنكي، فضاءات التوعية، الارشاد الزراعي...الخ).
- العمل على دمج المواطنين الريفيين في جماعات يسهل الاتصال بها والتشاور معها حول طرح المشاكل واقتراح الحلول لها. (مبدأ المشاركة)
- منح المواطن الريفي حق رسمي للاستفادة من الحيازات الأرضية (حق الاستغلال) حتى يتمكن من تنفيذ خبراته، ومن ثم ضمان مصدر دخل دائم يمكنه من تحسين مستواه المعيشي.
- تكثيف عملية الارشاد الفلاحي للمزارعين الريفيين، حتى يتسنى لهم ادخال خبرات وتقنيات جديدة في نشاطهم الفلاحي.
- إعطاء أهمية أكبر للقطاع التعليمي في الفضاءات الريفية، وهذا من خلال توفير كافة المستلزمات التي تسهل وصول هؤلاء المواطنين للاستفادة من هذا الحق الضروري – الانساني.
- إعطاء أهمية أكبر للبنية التحتية الريفية خصوصاً فيما يتعلق بمجال شق الطرق وتحديثها، وإقامة الحواجز المائية، وبناء السدود وغيرها، وتوسيع شبكات الري الزراعي، وهذا حتى تتيسر حياة المواطن الريفي وكذا يستعملها في النفاذ الى الموارد التي قد يصعب استغلالها في نشاطه الفلاحي.
- منح المواطن الريفي حق الاستفادة المجانية من الضمان الاجتماعي والتأمين على صحته، خاصة وأن نشاطه اليومي متعلق بالأعمال التي يغلب عليها المشقة.

– العمل على ضمان تسويق المنتوجات الريفية في الاسواق المحلية أو الدولية، وهذا حتى يتم ضمان استمرارية النشاط الريفي.

– إدخال واستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في مختلف الميادين الإنتاجية والخدمية.

– ضمان العدالة في الاستفادة من المرافق والخدمات الأساسية (التطهير– التزود بالماء الشروب– الإنارة — الغاز– الكهرباء– المواصلات– الاتصالات– الصحة – التربية والتكوين– الرياضة — الترفيه — الثقافة والشؤون الاجتماعية والدينية).

– محاربة الفقر والإقصاء والفوارق الاجتماعية والتهميش ودعم الفئات الضعيفة والهشة وإدماجها في المجتمع.

**ثانياً– التنمية الريفية في الجزائر**

أعطت السلطات الجزائرية منذ بداية بناء الدولة الوطنية بعد الاستقلال جهوداً كبيرة للتنمية الريفية بإعتبارها مفتاح للتنمية الشاملة، خصوصاً وأن نسبة السكان الريفيين كانت تتجاوز الستون في المائة، ولكن هذه الجهود المبذولة لم تتمكن من تحقيق الأهداف المرسومة في سياسات الدولة، حيث بقي الريف يعاني من حالات الفقر والتهميش والعزلة، وبالتالي جعلت مساهمته في الانتاج الزراعي الوطني تتناقص من مرحلة الى اخرى.

شكلت الأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر في عقد التسعينات مرحلة وخيمة على السكان الريفيين، وانعكس الأمر سلباً ليس على حياتهم فقط بل تعداه الى انهيار شبه كلي للمنظومة الريفية بقيمها الاجتماعية وبعدها الاقتصادي، الامر الذي انعكس على تخلخل المدينة وتضخمها عمرانياً، من جهة، وانخفاض مستوى العائدات الفلاحية الريفية، وهذا ما دفع السلطات الحاكمة لتسطير المخطط الوطني للتنمية الفلاحية سنة 2000، وفيما بعد برنامج التجديد الفلاحي والريفي سنة 2009 للحد من ظاهرة النزوح الريفي وترقية المستوى المعيشي للأفراد في الفضاءات الريفية.

**ثالثاً– سياسة التجديد الفلاحي و الريفي**

سياسة التجديد الفلاحي و الريفي، هي برنامج عمل سطرته وزارة الفلاحة الجزائرية سنة 2009 بهدف تحديث البنية التحتية للفضاءات الريفية، وترقية المستوى المعيشي للسكان الريفيين، من أجل تثبيتهم في مناطقهم، وجعل التنمية الريفية كمدخل لتحقيق الأمن الغذائي الوطني. والدعائم الثلاثة لبرنامج التجديد الفلاحي والريفي هي:

– التجديد الفلاحي من خلال (انطلاق برامج التكثيف الزراعي، ضمان حماية المدخول الفلاحي، خلق مناخ جذاب وآمن عن طريق العصرنة والدعم المالي والضمان الفلاحي).

– التجديد الريفي من خلال دعم برامج التنمية الريفية المدمجة، وتحديد المناطق وشروط الإنتاج الأكثر صعوبة بالنسبة للفلاحين، والمتمثلة في خمسة برامج تعتبر أهداف في حد ذاتها، (حماية الأحواض المائية، تسيير وحماية الإرث الغابي، محاربة التصحر، حماية التنوع الطبيعي، وتثمين قيمة الأراضي، التدخل المدمج والمتعدد القطاعات على المستوى المحلي).

- دعم المنتجين الريفيين تقنياً ومادياً عن طريق تخصيص وكالات للدعم الفلاحي (ماليا)، وتكثيف دورات التطبيب البيطري، وكذا دورات الارشاد الزراعي.

تقع كل هذه العمليات والنشاطات الآنفة الذكر على مسؤولية الادارة المحلية، خاصة وأنها تملك سلطة اتخاذ القرار وتنفيذه، ويرجع مدى تحقيق هذه العمليات بالمستوى المطلوب الى مدى رشادة الادارة المحلية، وكفاءة المسؤولين المحليين في العمل الميداني، فالإهتمام بالفضاءات الريفية (السكن – الصحة – النقل – تفعيل النشاط الاقتصادي الريفي) يقع في سلم أولويات التنمية المحلية، خاصة وأن التجارب التاريخية تؤكد أن أي إهمال للريف سينذر بسيول من النازحين من الريف الى المدينة الذين بدورهم يخلقون خلل بنيوي للمدينة نظراً لعدم قدرتها على استعابهم، ومن ثم يحدث خلل وظيفي لأجهزة الحكم المحلي. (انتشار مظاهر البؤس – الجريمة – بيوت الصفيح – الفقر – الاحتجاجات غير المتقطعة .....).

**المطلب الثاني: الدور المحوري للإدارة المحلية في تنمية الريف الجزائر:**

**1- المؤسسات:** تؤكد مختلف النصوص القانونية المتعلقة بقانون الجماعات الإقليمية في الجزائر على أن المؤسسات التي تضطلع بالتنمية الريفية تتجسد في البلدية والولاية، وإذا كانت البلدية تعمل على تنشيط الحياة الريفية من خلال اللجان المشكَّلة في المجلس الشعبي البلدي، وكذا دور رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية، فإن لجان القرى (إن توفرت) لها دورها الخاص في التنمية الريفية، وهذا من خلال تجميع مطالبها ورفعها للمسؤولين المحليين ليتم وضعها ضمن برامج التنمية المحلية.

أما على مستوى الولاية، فيمثل الجهاز التنفيذي للولاية بهيئاته المختلفة (الوالي، مديرية الفلاحة والتنمية الريفية، مديرية التضامن الاجتماعي، مديرية الأشغال العمومية، مديرية الري) وكذا المجلس الشعبي الولائي أهم المؤسسات التي تضطلع بالتنمية الريفية.

إن الواقع المأساوي للريف الجزائري يؤكد أزمة المأسسة الريفية، حيث أن جل القرى والمداشر الجزائرية تغيب فيها منظمات المجتمع المدني، سواء تعلق الأمر بلجان الأحياء أو الجمعيات على اختلاف أشكالها، وفي ظل هذا الغياب للطابع المؤسساتي للريف من جهة، وأمام تزايد الضغط على المسؤولين المحليين من طرف سكان المدينة من جهة ثانية، توجه غالبية المشاريع التنموية إلى الفضاءات المدينية ويبقى الريف يعيش التهميش والعزلة مما يزيد من تعقيد أزمة العيش للسكان الريفيين.

**2- البرامج:** تقع التنمية الريفية تحت نمطين من البرامج التنموية، الأول خاص بالبلدية، وهو "المخطط البلدي للتنمية P.C.D"، قد يكون سنوي أو متعدد السنوات، يرسمه رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة نوابه واللجان الخاصة بالعمل الميداني، وكذا منظمات المجتمع المدني، وينفذ من ميزانية البلدية، بعد موافقة المجلس الشعبي البلدي عليه، وكذا مصادقة جهاز الوصاية عليه. حيث يتضمن مجموعة من المشاريع التنموية التي يكون من ضمنها مشاريع خاصة بالمناطق الريفية في المجالات المختلفة: السكن، التعليم الابتدائي، المياه، النظافة...الخ

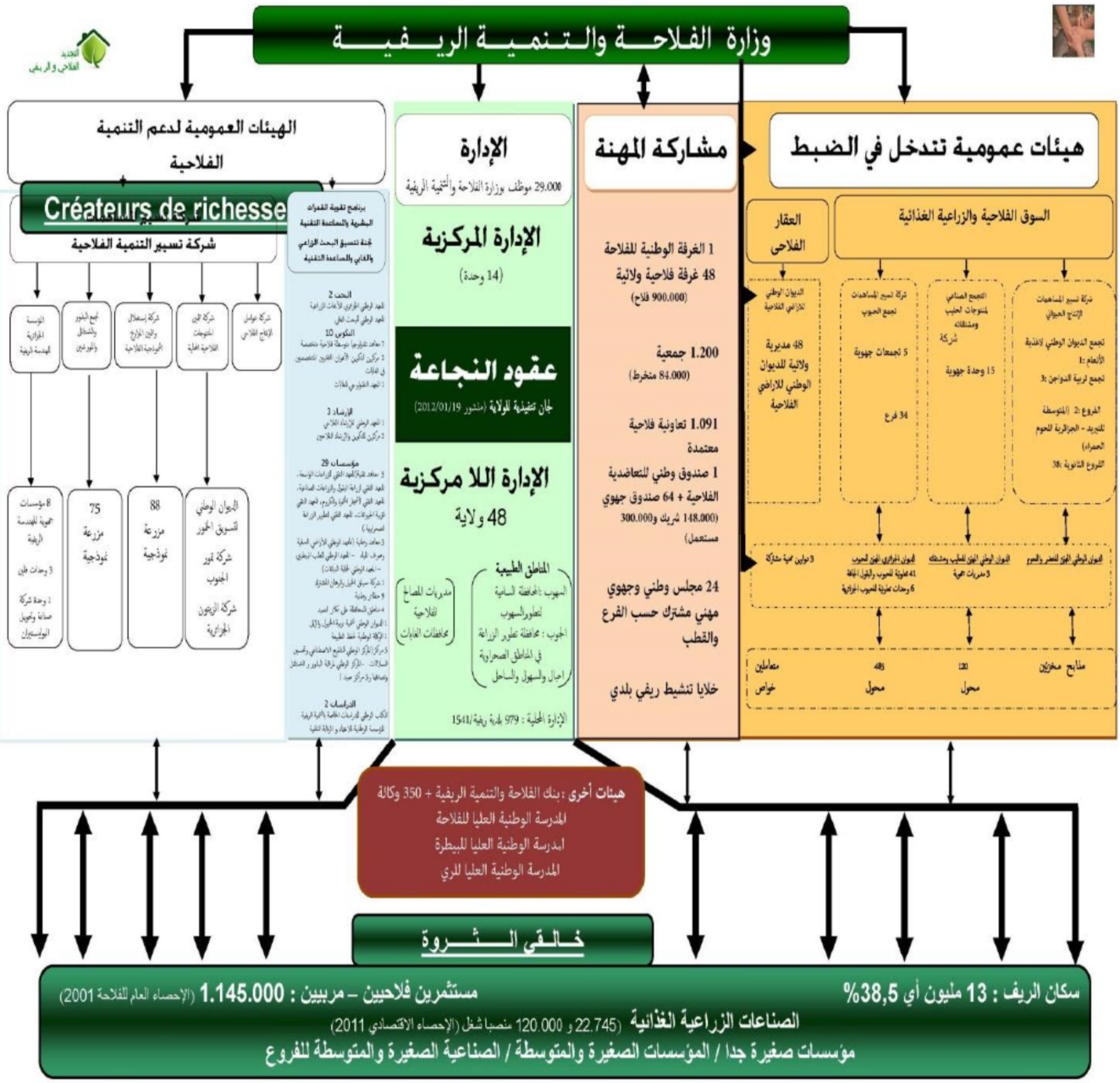
أما الثاني فيتعلق "بالمخطط القطاعي للتنمية P.S.D" والذي يصدر عن الولاية، حيث يرسمه الجهاز التنفيذي للولاية، ويوافق عليه المجلس الشعبي الولائي، ثم ينال موافقة الحكومة لينتقل إلى عملية التنفيذ، وهو عادة ما يضم مشاريع خاصة للنهوض بالمناطق الريفية وبعث الحياة فيها.

هكذا تتم عملية التنمية الريفية بشكل عام على المستوى الوطني، إلا أنه في حالات محددة، تتدخل منظمات دولية كهيئة الأمم المتحدة، أو الإتحاد الأوروبي، أو بعض المؤسسات الخيرية لدعم منطقة بعينها، لكن هذا لن يكون إلا بعد موافقة السلطة المركزية عليها، كما أن هذا يكون في شكل منح وهبات تضامنية، وليست سياسة ثابتة والتزام سياسي وأخلاقي تجاه منطقة بعينها.

**مخططات للتوضيح للتنمية الريفية في الجزائر**

## إطار مرجعي لتحليل سياسة التجديد الفلاحي والريفي

نقلاً عن (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، مسار التجديد الفلاحي والريفي: عرض وأفاق، 2012)




نقلاً عن (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، مسار التجديد الفلاحي والريفي: عرض وأفاق، 2012)

## الخـــــــــاتمة

تبين التطورات التاريخية التي عرفتها الجزائر في مجال تنظيم الجماعات المحلية على عراقة الجهاز البيروقراطي، وانتظامه من المستوى المحلي الى المستوى المركزي، بما يعطي في النهاية نظام سياسي متجذر ادارياً ومتغلغل سياسياً واجتماعياً، ومترهل اقتصادياً؛ فإذا كانت تجربة الجماعات المحلية في العهد القبلي تقوم على التضامنيات الاجتماعية (تاجماعت) لخدمة أفراد المجتمع المحلي وتعبئة المال والجند لمواجهة قوى الاحتلال، الا أنها مع الدولة العربية والعثمانية تغير هذا الطابع، وأصبحت الجماعات المحلية تقوم بوظيفة الاستخراج للجباية ودعم السلطة المركزية، وهو الآمر الذي تنافى والمفهوم الفلسفي للجماعات المحلية، أينما وقعت تمردات على قيادات الادارة المحلية في مرات عديدة.

ومع المرحلة الاستعمارية عرف الشعب الجزائري أسوأ أنماط الجماعات المحلية، حيث كانت قائمة على العنصرية والاقصاء، وكذا نهب مال الأهالي، وتجريد المواطنين من ممتلكاتهم، واثقال كاهلهم بالضرائب والغرامات. فمن حيث التنظيم الاداري كانت الادارة المحلية في تلك المرحلة قائمة على مبدأ الانتخاب والتخصص الوظيفي في الأقاليم التي يسكنها المعمرين، أما الاقاليم الأخرى فكان التمثيل انتقائي للجزائريين، حيث يعملون على ادماج وجهاء وأعيان المنطقة في المجالس البلدية المختلطة لتوظيفهم في تجنيد الشعب الجزائري لخوض الحروب الخارجية، وكذا لانتزاع أراضيهم وتحويلهم الى عمال زراعيين، أو طردهم الى المناطق الزراعية الهامشية في الجبال.

بعد الاستقلال عملت السلطة السياسية على بناء ادارة محلية حديثة قادرة على النهوض بالأعباء الاجتماعية والاقتصادية للمواطن الجزائري، حيث انتهجت في هذا مبدأ اللامركزية، وأسست للمجالس المحلية المنتخبة على مستوى البلدية والولاية، الا أنها لم تكن تملك الجرأة الكافية للتوجه نحو الديمقراطية المحلية، حيث انتصرت لمبدأ عدم التركيز الاداري (الوالي، ورئيس دائرة) على اللامركزية الادارية، وزاوجت بينهما في تنظيم الجماعات المحلية. ورغم الاصلاحات المتخذة منذ سبعينات القرن الماضي الى مطلع الألفية الثالثة الا أن الجماعات المحلية لا زالت تعاني من ضعف عميق على المستوى التنظيمي والأداء الوظيفي، حيث أنها تعتمد في غالب الحالات على تمويل المرافق العمومية والخدمات الاجتماعية على دعم السلطة المركزية.

ان واقع الجماعات المحلية اليوم، يؤكد على وجود جهاز بيروقراطي محلي متضخم، قادر على احتواء كل فعاليات المجتمع المحلي، سواء منظمات المجتمع المدني، أو المنتخبين المحليين، وهذا يمثل نقطة قوة للنظام السياسي لفرض ارادته على كافة اقليم الدولة. الا أنه بالمقابل هذا الجهاز لم يعد قادر على تلبية احتياجات المواطنين، رغم حجم الاموال المرصودة له سنوياً، وهذا أدى في النهاية الى زيادة السخط الشعبي على

السلطة السياسية، وتصاعد وتيرة الاحتجاجات الشعبية، مما جعل مطالب اصلاح الجماعات المحلية ذات اهمية بالغة في أي عملية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

# قـــائمة المـــــــراجع


**أولاً– الكتب**

– أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الادارية**، تر: أحمد عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.

**– تاريخ الجزائر في القديم والحديث**، ج1، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، ب.ت،

– خالد بوهند، **النخب الجزائرية والانتخابات في ضوء محاضر فرز الاصوات 1892– 1939**، وهران: دار القدس العربي، 2016.

– شيهوب مسعود، **أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.

– الطاهر بن خرف الله، **النخبة المحلية في الجزائر: دراسة اجتماعية– سياسية لآليات تشكيل الممثلين المحليين**، ج1، (النخبة المحلية في ظل نظام الحزب الواحد 1962– 1989)، الجزائر، طاكسيج للدراسات والنشر والتوزيع، 2011.

– عمار بوحوش، **التاريخ السياسي للجزائر: من البداية لغاية 1962**، بيروت: دار الغرب الاسلامي، 1997.

– محمد الصغير بعلي، **قانون الادارة المحلية الجزائرية**، عنابة: دار العلوم، 2004.

– محمد العربي سعودي، **المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية– البلدية 1962/1516**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.

– محمد عبد الباقي الهرماسي، **المجتمع والدولة في المغرب العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1987.

– هانوتو ولوتورنو، **منطقة القبائل الكبرى: العادات القبائلية، التنظيم السياسي والاداري**، تر: مزيان الحاج أحمد قاسم، تيزي وزو: منشورات كرجا، 2013.

**ثانياً– الدوريات**

– أحمد عميروش، **الجماعات المحلية وديوان الوالي**، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة (الجزائر)، 2001،

**ثالثاً– القوانين**

– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمانة العامة للحكومة، الأمر رقم 67 – 24 المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية.

– ج.ج.د.ش، الأمانة العامة للحكومة، ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية، الامر رقم 69 – 38، المؤرخ في 22 ماي 1969.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمانة العامة للحكومة، القانون رقم 11 – 10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 48، المرسوم رقم 90 – 227، المؤرخ في 25 يوليو 1990.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 48، المرسوم رقم 94 – 215، المؤرخ في 23 يوليو 1994.

- ج.ج.د.ش، قانون الولاية 07/12، 2012.

## الفـــهـــرس


مقـــدمـة..... 1

الفصل الأول: مدخل تاريخي للإدارة المحلية في الجزائر..... 3

الفصل الثاني: إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر بعد الاستقلال..... 19

الفصل الثالث: نظام البلدية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية ..... 40

الفصل الرابع: نظام الولاية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية..... 63

الفصل الخامس: الجماعات المحلية وتحديات التنمية في الجزائر ..... 79

الخـــــــاتمة ..... 99

قائمة المراج..... 100