

تطور الإدارة المحلية في الجزائر - قراءة في الإصلاحات السياسية والنصوص القانونية -

The development of local administration in Algeria - a reading of political reforms and legal texts -

دحو حبالى*

جامعة مصطفى اسطمبولي معسكر - الجزائر

dahohebali@gmail.com

تاريخ القبول: 2025/04/17

تاريخ الاستلام: 2025/01/31

الملخص

عرفت الجزائر تحولات سياسية، اقتصادية واجتماعية ساهمت في بلورة مسار نظام الإدارة المحلية واقعا وتشريعا وقد انعكس ذلك في مجموعة من النصوص الصادرة خلال الفترة مابين سنتي 1962 و 2012 المحددة للإطار القانوني للجماعات المحلية من حيث هيكلها، تمويلها، تسييرها وتقسيمها الإقليمي.

سيرت إدارة الوحدات المحلية عقب استرجاع السيادة الوطنية بالنصوص السارية خلال الفترة الأخيرة للاستعمار واستمر ذلك إلى غاية سنة 1967 تاريخ صدور أول قانون للبلدية ليعقبه أول قانون للولاية سنة 1969، ثم خضعت هذه التشريعات لتغييرات متعددة ساهمت فيها التحولات السياسية الطارئة، يهدف هذا البحث إلى عرض أهم النصوص القانونية المنظمة لإدارة الجماعات المحلية في الجزائر والظروف التي رافقتها.

يمكن تقسيم الفترة مابين سنتي 1962 و 2024 إلى مرحلتين امتدت الأولى من 1962 إلى 1989 والثانية من 1989 إلى 2024، حيث ميزت كل مرحلة أحداثا مؤثرة سياسيا، اقتصاديا واجتماعيا دفعت نحو الانتقال إلى المرحلة الموالية لمواكبة متطلباتها. الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية؛ الجزائر؛ الجماعات المحلية؛ الإصلاحات السياسية؛ النظام السياسي؛ قانون البلدية.؛ قانون الولاية.

Abstract

Algeria has undergone political, economic and social transformations that contributed to shaping the path of the local administration system both in reality and legislation, this was reflected in a set of texts issued during the period between 1962 and 2024, which defined the legal framework for local

* المؤلف المرسل: دحو حبالى، الإيميل: dahohebali@gmail.com

communities in terms of their structure, financing management and regional division.

The management of the local units was conducted following the restoration of national sovereignty based on the texts in force during the last period of colonialism and this continued until 1967 the year of the first municipal law was issued, followed by the first provincial law in 1969, these legislations then underwent multiple changes influenced by emerging political transformations , this research aims to present the most important legal texts regulating the management of local communities in Algeria and the circumstances that accompanied them .

Keywords: local administration; Algeria ; Local collectivities; Political reforms; Political system; Municipal Law. ; State Law.

مقدمة:

بعد خروج الاستعمار الفرنسي من الجزائر سنة 1962، خلف وراءه جهاز إداري معقد يسير وفقا لنصوص قانونية وضعتها فرنسا، لكن بعد تحقيق الاستقلال أبقت الدولة الجزائرية على نفس القوانين محاولة تكييف هذا الموروث مع الأوضاع السياسية الجديدة في الجزائر المستقلة حديثا.

ولقد كان نظام الإدارة المحلية واحدا من الأنظمة الإدارية التي حكمتها القوانين الفرنسية واستمر العمل بها إلى ما بعد الاستقلال نظرا لصعوبة التحول السريع نحو نظام جزائري خاص، إلا أن التحولات السياسية التي لحقت هذه الفترة جعلت من الضروري وضع قوانين وأطر تتوافق مع التوجهات العامة للدولة آنذاك، الأمر الذي تم الشروع فيه ابتداء من سنة 1967 وما أعقبها من إصلاحات.

نحاول في هذه الورقة البحثية الإجابة عن الإشكالية التالية: كيف ساهمت الإصلاحات السياسية في تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر؟

انطلاقا من الفرضية التالية: تتأثر قوانين الإدارة المحلية في الجزائر بالتحولات السياسية. تناولت مجموعة من الدراسات السابقة موضوع نظام الإدارة المحلية في الجزائر نذكر

منها:

-مقال بعنوان " تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر، المفهوم والنشأة، منشور في مجلة الإحياء للباحثين مصطفى عوفي والصالح ساكري أبرز فيه المفاهيم المرتبطة بالإدارة المحلية (المجتمع المحلي، الجماعات المحلية) وأسباب نشأة الإدارة المحلية نتيجة لتوسع الدول ثم عرضا تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ بداية الاستعمار مروراً بفترة ما بعد الاستقلال إلى غاية أهم الإصلاحات التي طرأت بعد سنة 1990.

يعرف John Cherke الإدارة المحلية بأنها: "ذلك الجزء من الدولة الذي يختص، بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية، (عودة، 2010: 18)، يمكن القول أن الإدارة المحلية نظام يقوم على توزيع الصلاحيات الإدارية بشكل واسع، بمنح اختصاصات لوحدات محلية لتسيير شؤون إقليم معين، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، بواسطة مجالس منتخبة وتحت رقابة الحكومة المركزية، هادفة لخدمة المصلحة العامة المحلية وتجسيد التنمية، وتختلف المفاهيم التي تعبر عن الإدارة المحلية باختلاف أنماط التسيير المعتمدة ونوع العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

إضافة لذلك، تعد الإدارة المحلية "عملية لتوزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة من مجموع سكان الوحدة الإقليمية والذي يعطي لها سلطة البت والتصرف في المسائل التي تخص السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية" (زيدان، 2014: ص34)

من خلال ماسبق يمكن القول أن نظام الإدارة المحلية يتطلب تنازلاً من الدولة عن جملة من الاختصاصات للوحدات المحلية مع إبقاء الرقابة وتنظيم هذا التنازل والرقابة عليه يتم بوضع السلطة المركزية لنصوص قانونية تحكم سير الجماعات المحلية وتحدد علاقتها بالدولة دون إغفال تمويلها وإدارة ميزانيتها لتحقيق الهدف من وجودها.

تظهر هنا أهمية النصوص القانونية ودور النظام السياسي في صياغتها وتحديد توجهها بين نظام مركزي يشدد الرقابة ونظام منفتح على اللامركزية يجعل من الرقابة آلية للمتابعة والدعم دون تشديدها وبالتالي فإن أي تحول في شكل النظام وفي وضعيته بين الاستقرار والاضطراب سيؤدي حتماً إلى آثار فورية على سير الإدارة المحلية.

يتقاطع مفهوم الإدارة المحلية مع مفهوم الحكم المحلي في كونهما يتعلقان باختصاصات محلية داخل إقليم محدد لكنهما يختلفان في طبيعة هذه الاختصاصات وطرق ممارستها وعلاقة السلطة المركزية بالوحدات المحلية.

جدول رقم 1: الإدارة المحلية والحكم المحلي

الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور

الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة، ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري.	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي.
الوظيفة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدول البسيطة والمركبة	يتواجد فقط في الدول المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغير زيادةً أو نقصاناً كونها تحدد بموجب التشريعات العادية.	اختصاصاته تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	رقابة غير مباشرة من قبل الدولة
القوانين المطبقة	تخضع لقوانين الدولة.	يخضع لقوانين صادرة في الإقليم.

المصدر: (عودة، 2010، صفحة 44)

ينصرف الحكم المحلي إلى مظاهر الحكم التقليدية كالتشريع، التنفيذ والقضاء بينما نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالوظائف المذكورة بل بالتنفيذ فقط، (لزرقي، 2019، صفحة 28)، ويشير الحكم المحلي إلى دور المواطنين في إدارة شؤونهم بواسطة المجالس المنتخبة أو عن طريق المشاركة المباشرة، في ظل رقابة مخففة وغير مباشرة عكس الإدارة المحلية التي تخضع لرقابة السلطة المركزية مباشرة.

1-1-2 أسس الإدارة المحلية. يقوم نظام الإدارة المحلية على أسس تثبت وجوده وهي كما يأتي:

أ. الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.

إن السبب الرئيسي لقيام اللامركزية هو وجود شؤون واحتياجات محلية تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة، (باعلي، 2002، صفحة 25)، حيث يؤدي الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة إلى التفريق بين المهام الوطنية التي تكلف بها الدولة وتخص رقعتها الجغرافية كاملة ويتطلب تنفيذها صلاحيات مركزة في يد السلطة الوطنية كمهام القضاء والدفاع والأمن الوطني والعلاقات الخارجية، إذ يجب أن تصدر القرارات المتعلقة بالمواضيع السالفة الذكر من طرف الإدارة المركزية للدولة، حفاظاً على الوحدة وعلى ثبات مواقفها السياسية وتوجهاتها الاقتصادية، وبين المهام المحلية التي تخص الإقليم والتي لا يمكن للسلطة المركزية

أداؤها على الوجه المطلوب، و تتجلى المهام المحلية في كل الأنشطة التي تساهم في التعرف على خصائص الإقليم الاجتماعية والاقتصادية وضبط حاجيات المواطنين والسعي نحو تلبيتها بمشاركة تحقيقا للتنمية المحلية.

ب. الشخصية المعنوية:

إن الاختصاصات المحلية يجب أن لا تمارس باسم الدولة بل باسم الأشخاص المعنوية المكونة للنظام اللامركزي كالبديلة والمقاطعة على الرغم من أنه قد يؤدي ذلك إلى تدخل في ممارسة الجماعة المحلية صلاحيات من نوعين مختلفين في نفس الإقليم باسم الدولة وباسمها الخاص (maurice, 1893, p296) ، يترتب على منح الشخصية المعنوية للجماعة المحلية آثار قانونية تسمح لها باكتساب مركز قانوني يخولها التصرف باسمها ولحسابها ويمنحها ذمة مالية مستقلة.

تثبت فكرة الشخصية المعنوية الوجود القانوني لوحدات الإدارة المحلية وتؤهلها لممارسة اختصاصاتها ككيان جزئي ضمن الدولة من جهة، وككيان مستقل نسبيا في مواجهة الدولة، من خلال التمتع بالذمة المالية والدفاع عن حقوقها بالتأسيس كطرف للنقاضي.

وعلى العموم، فإن أهم المقومات لنظام إدارة الجماعات المحلية حسب الدكتور محمد الناصر أبو غزالة هي: (بوغزالة، 2015، صفحة 13) وجود مصالح متميزة محليا يؤطرها القانون، هيئات محلية منتخبة تديرها، الرقابة على الجماعات المحلية والاعتراف لها بالشخصية القانونية ودعمها من طرف الدولة مع ضمان مشاركة السكان المحليين في تسيير شؤونهم.

المطلب الثاني: دواعي اعتماد نظام الإدارة المحلية.

تكتسي الإدارة المحلية أهمية بالغة بالنسبة لوجود الدولة وهيكلها، فهي تبنى على أساس دستوري من جهة، ومن جهة أخرى بحكم حاجة المواطن إلى هذا الأسلوب للتنظيم الإداري لغرض تقريب الإدارة من المواطن وكذا تمييز المصالح المحلية عن المصالح القومية، كما تعد الإدارة المحلية الأسلوب الأقرب للحفاظ على النظام العام للدولة لما تتمتع به الوحدات المحلية من صلاحيات في مجال إدارة الشأن المحلي. (سليمان و حسين، 2012، صفحة 252)

تتضمن دساتير الدول طبيعة النظام الإداري المعتمد والوحدات المحلية التي تكونه والتوجه العام للدولة من حيث التنازل عن اختصاصاتها للجماعات المحلية، ودرجة اللامركزية والسلطات المخولة وطرق إدارة الشأن المحلي، بغرض خدمة المواطن من جهة، والحفاظ على استمرارية

كيان الدولة وإنفاذ قوانينها عبر كل أقاليمها، الذي يرتهن بمدى قدرتها على تلبية احتياجات شعوبها،

تعود الأسباب الداعية لقيام نظام الإدارة المحلية إلى العناصر التالية:

- اتساع الرقعة الجغرافية للدولة وتزايد تعداد سكانها في مقابل تزايد مهامها الحصرية (الأمن، الدفاع، القضاء، السياسة الخارجية) وبالتالي ضرورة التخلي عن الاختصاصات التي يمكن تفويضها لاسيما تلك المتعلقة بالتنمية المحلية والحاجات الأساسية التي لها علاقة مباشرة مع الحياة اليومية للمواطنين.

- خصوصية الأقاليم تستدعي إدراتها من طرف مجالس محلية منتخبة لديها المعرفة الكافية بالانشغالات والقدرات الممكن استغلالها لتبتيها ، لا يمكن تحقيق هذه الغاية بفعالية إلا بالتميز بين الأقاليم على أساس إمكانياتها ومن ثم تحديد حجم الإعانات الواجب تقديمها ونوع الاستثمارات التي يمكن مباشرتها.

- نظام الإدارة المحلية آلية لإشراك المجتمعات المحلية وتفعيل الديمقراطية حيث تشكل المجالس المنتخبة الإطار الأفضل للمشاركة الشعبية والتعبير الحر عن الانشغالات والاقتراحات التنموية واتخاذ القرارات بشأنها بما يضمن رفع مستويات الرضى على المستوى المحلي.

- المحافظة على استقرار الدولة وتثبيت سلطتها على إقليمها مهما اتسع باعتبار أن الجماعات المحلية تدير شؤون الإقليم من جهة وتمثل الدولة من جهة أخرى وتساعد في تنفيذ سياستها العامة في حدود اختصاصها المكاني.

المطلب الثالث: مفهوم الإدارة المحلية في التشريع الجزائري.

جاء في المادة 17 من الدستور الجزائري لسنة 2020 أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية"، ونصت أيضا المادتان 18 و 19 منه على أن العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز ويمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وورد في المادة 49 من القانون المدني ذكر الجماعات المحلية كأشخاص اعتبارية إلى جانب الدولة.

بين المشرع الجزائري أن التنظيم الإداري يقوم على تبني اللامركزية ويدعم فضاءات ممارسة الديمقراطية عن طريق المجالس المنتخبة وسمى الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) ومنحها الشخصية القانونية.

تعتبر الولاية والبلدية الوحدتان اللتان تتوليان إدارة المحليات في الجزائر وتعبيرا عن التنظيم الثنائي للإدارة المحلية الذي أخذت به البلاد، يسير الولاية وال معين يتولى تمثيل الدولة والولاية معا وتساعد هئية تداولية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي ويرأس المجلس التنفيذي للولاية، بينما يرأس البلدية رئيس منتخب ينفذ قرارات المجلس الشعبي البلدي ويمثل الدولة أيضا.

تخضع الجماعات المحلية في الجزائر للرقابة على أعمالها (المصادقة على المداولات)، على أشخاصها (التوقيف والإقصاء) وعلى هيأتها (الحل والحلول)، تمارس هذا الاختصاص من طرف السلطة المركزية أو من طرف ممثليها المحلي (الوالي).

2- المبحث الثاني: الإصلاحات السياسية المؤثرة في نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

حاولت الإدارة الاستعمارية خلال السنوات الأخيرة للاحتلال تثبيت وجودها والحصول على درجة أعلى من الثقة لدى المواطنين من خلال إظهار رغبتها في تطبيق ذات القوانين المعمول بها في فرنسا في مجال تنظيم الإدارة المحلية لكن الواقع بين أن هذا التنظيم كان تمييزيا ضد الجزائريين وهو الإرث الذي خلفته بعد الاستقلال.

2-1- المطلب الأول: الإصلاحات السياسية والنصوص القانونية في الفترة ما بين 1962 الى 1989

لقد كان استقلال الجزائر أول حدث سياسي مؤثر في تكوين نظام الإدارة المحلية في الجزائر ذلك أنه وعلى الرغم من إقرار العمل بالنظم الموروثة عن الاستعمار في مجال الإدارة نظرا للحاجة إلى ذلك في ظل الفترة الانتقالية المؤقتة اصدار دستور 63 وتجميد العمل به في 3 أكتوبر 1963 نتيجة للأوضاع الداخلية المتميزة بتنامي الخلافات السياسية والتداعيات الخارجية للتهديدات الحدودية المغربية.

صدر في 23 سبتمبر 1963 أول دستور للجزائر المستقلة مشيرا في مادته التاسعة أن "الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها وتعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية"، وقد ورد في ديباجته أيضا أن جبهة التحرير الوطني باعتبارها الحزب الوحيد في البلاد تقيم تنظيمها على مبدأ المركزية الديمقراطية.

لم يتضمن دستور 1963 أي إشارة للولاية كجماعة محلية مكتفيا بتسمية البلدية دون إعطائها أهمية سياسية أو إدارية بالنظر إلى التوجه السياسي القائم على تركيز السلطة وبالتالي اعتبار الجماعات المحلية وحدات إدارية فقط لا تتجاوز صلاحياتها الخدمات الإدارية.

تم إعادة تقسيم التراب الوطني وتقليص عدد البلديات إلى 676 بلدية و 15 ولاية دون إصدار أي نص قانوني يحدد مهام المجالس المحلية واستمرت الجماعات المحلية في العمل في ظل نقص تأهيل الموظفين وقلة الموارد المالية. (عوفي و ساكري، 2009، صفحة 248)،

في اليوم التاسع عشر من شهر جوان العام ألف وتسعمائة وخمسة وستين وقع ماسمي بالتصحيح الثوري وبقدر ما كان حدثا سياسيا مهما فإنه عبر عن ذروة الصراع حول السلطة، الأمر الذي يفسر استمرار فترة الفراغ وعدم إصدار أي نص قانوني يخص الجماعات المحلية من حيث توضيح مهامها وهيكلها وصلاحياتها.

بعد استقرار النظام السياسي تم إصدار قانون البلدية سنة 1967 الذي صدر بموجب أمر رئاسي ووضعت نصوصه - كما ورد في الميثاق الذي تقدمه- "اعتبارا للواقع السياسي المرتبط بالمرحلة الجديدة التي وصلت إليها ثورتنا وبمطامح شعبنا وبما تفرضه علينا التنمية الوطنية وذلك من أجل تحديد دور البلدية الجديدة ومهامها تحديدا واسعا" (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، 1967، صفحة 91).

وضع هذا النص الأسس الأولى لهيكلية البلدية مابعد الاستقلال مركزا على توليتها مهام التنمية الاقتصادية وتنسيق ومراقبة النشاطات الاقتصادية وعلّة أنها الجماعة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية.

وإضافة للمهام التقليدية للبلدية منح هذا القانون اختصاصات جديدة في المسائل الاقتصادية واعتبرها محركا اقتصاديا تماشيا والخيار الاقتصادي الاشتراكي حيث تم السماح للبلديات بإنشاء مقاولات بلدية لتنفيذ برنامجها التنموي.

لقد أثر نظام الحزب الواحد على محتوى قانون البلدية حيث نص على أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي ينتخبون من قائمة وحيدة يقدمها الحزب مع منع كل ترشح فردي.

وفي العام 1969 صدر قانون الولاية وفي ظل نفس الظروف فإنه لا يخفى تأثير توجه النظام السياسي على محتواه ونشيره هنا إلى ما ورد في ميثاقه أن "انتقاء المترشحين الذي يعود للحزب يجب أن يرتكز قبل كل شيء على الالتزام الذي يقدمه هؤلاء بالخدمة إلى جانب السلطة

الثورية والدفاع عن المكتسبات والمصالح والبرامج والمبادئ الخاصة بالثورة الاشتراكية" (رئاسة الجمهورية، 1969، صفحة 514) ويقصد بذلك المترشحين لعضوية المجالس الشعبية الولائية الذين يجب أن يعرف مدى التزامهم وتبنيهم لرؤية النظام السياسي المبنية على شعار استكمال مسار الثورة ومدى استعدادهم للانخراط في دعم النهج الاشتراكي الذي أصبح لاحقا خيارا دستوريا لا رجعة فيه طبقا للمادة العاشرة من دستور 1976. (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، 1976، صفحة 21)

شكل تاريخ 5 أكتوبر 1988 حدثا هاما في تاريخ الجزائر السياسي فقد كانت أحداث هذه الفترة سببا في تغييرات سياسية عميقة بالإعلان عن تعديل الدستور والتطلع إلى تعددية حزبية وتفعيل دور رئيس الحكومة ومسؤوليته أمام المجلس الشعبي الوطني. (مرحوم، 2018، صفحة 213) ، اعتبر هذا التحول دفعا نحو تبني سياسة جديدة بخصوص إدارة الجماعات المحلية نحو مزيد من حرية الاختيارات وديمقراطية المشاركة خاصة وأن الاحتجاجات كانت تحركها دوافع اجتماعية ناتجة عن تردي الأوضاع الاقتصادية في عموم البلاد وفشل إدارة الحزب الواحد في احتوائها وإقناع المواطنين.

2-2- المطلب الثاني: الإصلاحات السياسية في الفترة ما بين 1989 إلى 2024.

نصت المادة العاشرة من دستور 1989 على أن الشعب حر في اختيار ممثليه ولا حدود لتمثيله إلا في حدود ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات، (رئاسة الجمهورية، 1989، صفحة 50)، وبما أن الجماعات المحلية بواسطة مجالسها المنتخبة تشكل إطارا للمشاركة الشعبية كان لابد من تكييف النصوص التي تحكمها مع الواقع السياسي الجديد.

لقد تخلت الدولة عن فكرة الحزب الواحد وضرورة انتساب المترشحين لعضوية المجالس المحلية لصالح نظام سياسي تعددي يقوم على فتح المجال أمام كل المواطنين المستوفين للشروط العامة للانتخاب للمشاركة في تسيير الشأن المحلي.

تأكيدا لهذا التوجه صدر قانوني البلدية والولاية حيث لم يتضمنا لأول مرة شروط عضوية المجالس لاسيما عضوية الحزب وقد تمت إحالة هذه التفاصيل إلى قانون الانتخابات الذي فتح مجال الترشح أمام المواطنين ضمن شروط محددة لاتهدف إلى التقييد بتوجه فكري أو سياسي معين.

نص قانون البلدية لسنة 1990 في مادته الأولى على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، 1990 ، صفحة 488)، وذكرت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1990 أن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 1990 ، صفحة 504)

خصت البلدية بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية كتعبير عن التوجه نحو منحها استقلالية لإدارة الشأن المحلي بشكل أوسع مما كانت عليه.

إن هذا التنظيم الجديد يسمح للجماعات المحلية بتشكيل هيئاتها من أعضاء ينتمون لمختلف التوجهات ويحملون تأهيلات متعددة تساهم في إثراء مخططات التنمية وقرارات الجماعات المحلية، حيث تم فعلا تنظيم أول انتخابات محلية تعددية بتاريخ 12 جوان 1990 وأسفرت عن استحواذ تشكيلة سياسية جديدة على أغلبية مقاعد المجالس الشعبية البلدية والولائية في مقابل تلاشي سيطرة الحزب الواحد.

شكلت هذه النتائج صدمة للنظام السياسي القائم آنذاك والذي كان لا يزال متأثرا بفكر الأحادية الحزبية وقد زادت شدة نتائج الدور الأول للانتخابات التشريعية التي عرفت حصول حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ على 188 مقعدا في المجلس الشعبي الوطني وهو ما يشكل أغلبية مريحة تسمح له بتولي السلطة التشريعية بل والسعي لرئاسة الجمهورية .

دفعت هذه الوضعية إلى أحداث سياسية متسارعة انطلاقا من تخلي رئيس الجمهورية عن منصبه وحل البرلمان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 4 جانفي 1992 ليضع البلاد أمام وضعية دستورية استثنائية أقرب للفراغ الدستوري ولدت تشكيل المجلس الأعلى للدولة وتوليه صلاحيات رئيس الجمهورية.

في التاسع من شهر فيفري العام الف وتسعمائة واثنين وتسعين أعلنت حالة الطوارئ طبقا للمرسوم 92-144 المؤرخ في 4 فيفري 1992 الذي نصت مادته الثامنة على أنه " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيآت تنفيذية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها". (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 1992 ، صفحة 286)

إن ما يهمنا في هذه الأحداث هو موقع نظام الإدارة المحلية من هذه التغييرات المتسارعة التي أدت إلى الشروع في حل المجالس المحلية بموجب مراسيم تنفيذية اعتمادا على حالة الطوارئ .وتعويضها بمندوبيات تنفيذية تتشكل من موظفين عموميين وشخصيات مختارة من طرف الإدارة (مرسوم تنفيذي 92-144 مؤرخ في 11 أفريل 1992، مرسوم تنفيذي 93-106 مؤرخ في 5 ماي 1993).

كانت هذه الإجراءات انتكاسة لانطلاق مسار الإصلاح السياسي وبداية الانفتاح على الديمقراطية المحلية وقد استمر هذا الوضع إلى غاية سنة 1997. أين تم تنظيم الانتخابات المحلية وإعادة تشكيل المجالس المحلية المنتخبة ، وقد بقي العمل مستمرا بقانوني البلدية والولاية الصادرة في العام 1990 إلى غاية سنة 2011.

في بداية العام 2011 عرفت الدول العربية موجة احتجاجات انتهت بعضها بإسقاط الأنظمة السياسية إلا أن تأثيرها في الجزائر كان محدودا لكنها ولدت تخوفا من انتقال نتائجها، في ظل هذا الوضع صدر قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 وقانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012.

تضمن هذا القانونان نصوصا دالة على وجوب الانفتاح على المشاركة الشعبية ودعمها وإتاحة الفرصة للمواطنين للمساهمة في إدارة الشؤون المحلية واتخاذ القرارات التنموية ودعم البلدية والولاية من طرف الدولة باعتبارهما محركا للتنمية على المستوى الإقليمي.

كما جاء في ظلهما نصوص قانونية لتكريس اللامركزية الإدارية وتعزيز صلاحيات المسؤولين المحليين حيث صدر المرسوم 16-320 المؤرخ في 13-12-2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية بصفة المكلف بتنشيط الإدارة البلدية والمرسوم التنفيذي 22-54 المؤرخ في 2 فيفري 2022 المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية الذي تمت إعادة تنظيمه بموجب هذا النص بما يسمح بتأهيله ليكون الإطار الحاضن لمناقشة الشؤون المحلية لاسيما القرارات التنموية على مستوى الولاية.

انطلقت في سنة 2018 نقاشات حول إصلاح نظام الإدارة المحلية وتم إعداد مسودة لقانون الجماعات الإقليمية يجمع في نص واحد تنظيم الجماعات المحلية (البلدية والولاية)، لكن بداية الحراك الشعبي في 22 فيفري 2019 وما لحقه من استقالة رئيس الجمهورية وتأجيل الانتخابات الرئاسية أدى إلى وقف العمل على هذا النص.

بعد استقرار الوضع السياسي تم في سنة 2024 تصويب لجنة مكلفة بإصلاح قانوني البلدية والولاية والتي من الممكن أن يتم الإعلان عن نتائج عملها في سنة 2025 ومناقشة القانونين الجديدين، الذين يتوقع أن لا يتضمنا تغييرات جذرية في نمط تسيير الإدارة المحلية نظرا لاستمرار نفس توجهات التنظيم الإداري القائمة على المزج بين المركزية واللامركزية مع تثبيت الرقابة خاصة في جانبها المالي مع عدم وجود حلول فعلية لضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لتمكينها من التخلي جزئيا عن الاعتماد على التمويل المركزي المقترن بالرقابة.

الخاتمة:

لقد كانت التحولات السياسية التي عرفت الجزائر منذ الاستقلال محددا رئيسيا لمسار إصلاح وتعديل نظام الإدارة المحلية، حيث أن الملاحظ هو أن كل النصوص التي صدرت بخصوص الجماعات المحلية إنما كانت بعد تحول سياسي ذو أهمية، إذ صدر قانون البلدية 1967 وقانون الولاية 1969 بعدما سمي بالتصحيح الثوري في 19 جوان 1965.

بينما كان صدور قانون البلدية والولاية لسنة 1990 نتيجة لرغبة السلطة السياسية في احتواء الاحتجاجات المندلعة في أكتوبر 1988 بتخليها عن الأحادية والنهج الاشتراكي والتوجه نحو تبني مبادئ الديمقراطية والحرية، ثم إن نتائج الانتخابات المحلية جوان 1990 ساهمت بشكل كبير في انتكاسة مسار الإصلاح التي عكسها قرار إعلان حالة الطوارئ وحل المجالس المحلية بعدها.

وبما أن الفراغ الدستوري الذي أعقب استقالة رئيس الجمهورية في جانفي 1992 متزامنا مع حل المجلس الشعبي الوطني الذي كان رئيسه المخول باستخلاف الرئيس المستقيل أدى إلى تكوين هيئة المجلس الأعلى للدولة لتولي تسيير البلاد فإنه من الطبيعي أن لا تبقى هيآت منتخبة في المستويات الدنيا التي تم حلها لاحقا وتعويضها بمندوبيات معينة.

ولم يحد قانونا البلدية 2011 و 2012 عن القاعدة حيث صدرا بعد موجة احتجاجات عرفت الدول العربية وانتهت في بعضها بسقوط الأنظمة السياسية في حين توقف مشروع قانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 بسبب الحراك الشعبي واستقالة رئيس الجمهورية وعاد مشروع الإصلاح في سنة 2024 بعد استقرار الأوضاع السياسية.

إن كل ما سبق يجعلنا نستنتج أن نظام الإدارة المحلية في الجزائر مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالوضع السياسي في الدولة والتحولات التي تطرأ عليه ذلك أن الجماعات المحلية إنما تمارس مهامها في إطار السياسة العامة للدولة ويتحدد نظام إدارتها بتوجه النظام السياسي القائم فكلاً كان أكثر انفتاحاً على مبادئ الديمقراطية كلما سمح بهامش أوسع للمجالس المحلية المنتخبة في إدارة الشؤون التي تخص إقليمها ووسع من اختصاصاتها.

كما أن الهزات التي يتعرض لها النظام السياسي نتيجة للتحركات الشعبية أو للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية تؤثر بصفة مباشرة على نظام الإدارة المحلية حيث يؤدي عدم الاستقرار إلى ميل الدولة إلى تركيز السلطة لتسهيل التحكم في الأوضاع وإدارة الأزمات ومنه تقليص صلاحيات الجماعات المحلية بل وحتى حل مجالسها المنتخبة إذا قدر بأنها لا توافق ما تقرره السلطات المركزية.

يتم إقرار رؤية النظام السياسي لإدارة الجماعات المحلية من خلال النصوص القانونية التي تحكم تسييرها بتعديلها أو إلغائها وإصدار نصوص جديدة تواكب مقتضيات المرحلة ولعل تشكيل لجنة إصلاح قانوني البلدية والولاية سنة 2024 إلا رغبة في تنفيذ المقاربة الجديدة التي سيتم اعتمادها لإدارة الشؤون المحلية بناء على المتغيرات التي أعقبت فترة الحراك الشعبي الذي بين أهمية المشاركة الشعبية وضرورة تعزيز آليات ممارستها محلياً.

قائمة المراجع:

باللغة العربية.

الكتب.

- 1- أيمن عودة. (2010). الإدارة المحلية. عمان: دار وائل للنشر.
- 2- جمال زيدان. (2014). إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع. الجزائر: دار الأمة للنشر والتوزيع.
- 3- حبشي لزرق، (2019)، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة،
- 4- محمد الصغير باعلي. (2002). القانون الإداري. الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع.

المقالات.

- 1- شبوط سليمان، و نوي حسين. (2012). إدارة التنمية المحلية في الجزائر: المفاهيم والآليات. مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات (1)، الصفحات 249-274.
- 2- فريد مرحوم. (2018). أحداث أكتوبر 1988 والمجتمع المدني في الجزائر: بحث في سوسيولوجيا الشباب وانتولوجيا الغضب. مجلة آفاق علمية ، 10 (2)، الصفحات 199-218.

- 3- محمد ناصر بوغزالة. (1-2 ديسمبر، 2015). الجماعات المحلية في الدساتير. *الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة*. الوادي: جامعة الوادي.
- 4- مصطفى عوفي، و الصالح ساكري. (2009). تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر. *الإحياء*، 11 (1)، الصفحات 237-266.

النصوص القانونية.

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (23 ماي، 1969). أمر 38-69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية. *الجريدة الرسمية* (44)، الصفحات 510-532.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (18 جانفي، 1967). أمر رقم 24-67 متضمن القانون البلدي. *الجريدة الرسمية* (6)، الصفحات 91-112.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (1976). دستور 1976. الجزائر.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (1989). دستور 1989.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (7 أفريل، 1990). قانون 08-90 يتعلق بالبلدية. *الجريدة الرسمية* (15)، 488-504.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (11 أفريل، 1990). قانون 09-90 مؤرخ في 7 أفريل 1990 يتعلق بالولاية. *الجريدة الرسمية* (15)، 504-516.
- 7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (9 فيفري، 1992). مرسوم رئاسي رقم 44-92 مؤرخ في 11 فيفري 1992 متضمن إعلان حالة الطوارئ. (10)، صفحة 286.
- باللغة الأجنبية.

Livres .

- 15- Haurio Maurice .(1893). *précis de droit administratif*. forcel: larose.