



قوائم المحتويات متاحة على ASJP المنصة الجزائرية للمجلات العلمية
الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية
الصفحة الرئيسية للمجلة: www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/552



تنافس المركزية واللامركزية وأثره على استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر (2011 - 2024)

The conflict between centralization and decentralization and its impact on the Autonomy of local collectivities in Algeria (2011-2024)

فؤاد زناتي^{1*}

¹ جامعة وهران 2 محمد بن احمد، القطب الجامعي 1015 المنور، 31000، وهران- الجزائر، وحدة البحث الدولة والمجتمع، الجزائر.

Key words:

Local collective
Municipality
Wilaya
Centralization
De-concentration
Decentralization
Democracy
Participatory
Autonomy
Mora character.

Abstract

The article seeks to determine the position of local collectives within the organizational and functional structure of the administrative and political apparatus of the Algerian state by analyzing the relationship governed by the systems of centralization and decentralization and trying to find theoretical and practical answers and ways out of the accumulated decades of administrative and political practice of local collectives in Algeria since independence from the administrative and political dilemmas that the article identifies in the issue of the conflict between centralization and decentralization and its impact on the management of local collectives, which will be examined by analyzing the relationship that connects these regional collectives with the state and their relations with each other, and then trying to neutralize the organizational-administrative variables behind the issue at hand.

This will be examined by analyzing the relationship between these local collectivities and the state and their relations with each other, then trying to neutralize the organizational-administrative variables that stand behind the issue at hand by analyzing the relationship between the elected politician and the appointed administrator, then deducing solutions and proposals that would respond to the requirements of the political, administrative, social, economic and technological transformations that Algeria is witnessing, especially given the maturity reached by various local bodies in our country, in addition to the need to keep pace with the constitutional contents affirmed by the 2020 Constitution, which are related to the embodiment of democracy locally and nationally, and the participatory and autonomous nature of this, based on the motives of the upcoming amendments to the municipal and wilaya laws during the current year. The study adopted an integrated methodology that combines a case study and a comparison, based on two approaches, one constitutional-legal and the other structural-functional. In the end, the study came up with a number of conclusions, mainly the need to make fundamental changes in the administrative system of the state, by reconsidering the distribution of roles and functions, expanding Validity and responsibilities in favor of institutions and limiting them to others, in addition to the need to adopt new formulas for the structures and functions associated with local collectives and their relations with each other and with the state.

ملخص	معلومات المقال
	تاريخ المقال: الإرسال: 2024-10-13 القبول: 2024-12-03
	الكلمات المفتاحية: الجماعة المحلية البلدية الولاية المركزية عدم التركيز اللامركزية الديمقراطية التشاركية الاستقلالية الشخصية المعنوية.
تبحث المقالة في تحديد مكانة الجماعات المحلية ضمن البنية التنظيمية والوظيفية للجهاز الإداري والسياسي للدولة الجزائرية، من خلال تحليل العلاقة التي تحكمها نظم المركزية واللامركزية ومحاولة إيجاد الإجابات والمخارج النظرية والعملية لما كرسه تراكم عقود من الممارسة الإدارية والسياسية التي خاضتها الجماعات المحلية في الجزائر منذ الاستقلال من مثالب ومعضلات إدارية وسياسية تحددها المقالة الحالية في إشكالية تنازع المركزية واللامركزية وتأثيرها على إدارة الجماعات المحلية، حيث سيتم بحث ذلك من خلال تحليل العلاقة التي تربط تلك الجماعات الإقليمية بالدولة، وعلاقتها ببعضها البعض، ثم محاولة تحييد المتغيرات التنظيمية-الإدارية التي تقف وراء الإشكالية المطروحة، عبر تحليل علاقة السياسي المنتخب بالإداري المعين، مع الأخذ بعين النظر النضج الذي بلغته مختلف الهيئات المحلية في بلدنا، وما تفرضه ضرورة مواكبة المضامين الدستورية التي يؤكدتها دستور سنة 2020، والمرتبطة بتجسيد الديمقراطية محليا ووطنيا، وما يقتضيه ذلك من تشاركية واستقلالية، مع الاستناد على دوافع التعديلات المرتقبة في قانوني البلدية والولاية خلال السنة الجارية. وتم اعتماد منهجية متكاملة تجمع بين دراسة الحالة، والمقارنة، وبالاستناد على مقاربتين أحدها دستورية-قانونية، والثانية بنوية وظيفية. وفي الأخير توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج تتمثل أساسا في ضرورة أحداث تغييرات جوهرية في المنظومة الإدارية للدولة، من خلال إعادة النظر في توزيع الأدوار والوظائف، وتوسيع الصلاحيات والمسؤوليات لصالح هيئات، وتقليصها وتحديد أخرى، إضافة إلى ضرورة تبني صيغ جديدة للبنى والوظائف المرتبطة بالجماعات المحلية وعلاقتها ببعض البعض وبالدولة.	

1. مقدمة

الإشكالية: والجزائر كغيرها من الدول تعرف تسارعا لتلك التحولات والانتقالات المجتمعية والمؤسسية التي جعلت من بنية الجهاز الإداري-السياسي يتأخر عن ركبها، في المقابل تضمن آخر دستور للدولة مضامين حاول من خلالها المشرع التجديد في كثير من القضايا والمعايير التي تحكم تنظيم ووظائف عدد من مؤسسات الدولة وهيئاتها وعلاقتها بمختلف الأطراف والفواعل المجتمعية والاقتصادية والسياسية والعلمية وغيرها، وإذ ذاك كان من نافلة العمل السياسي في بلدنا إعادة النظر في بنية ووظيفة الجماعات المحلية التي أصبحت ضعيفة بفعل عدة عوامل منها على وجه الخصوص التنازع الموجود بين المركزية واللامركزية الذي تترجمه خلافات وتناقضات تراكمت مع الزمن بين رجل الإدارة ورجل السياسة، فكيف يؤثر هذا النزاع والتعارض على إدارة الجماعات المحلية؟ وما السبل الكفيلة بتجاوز هذه الحالة إلى أفضل ما يخدم علاقة الدولة بالمجتمع من خلال تطوير البنية والوظائف والعلاقات التي تربط الجماعات المحلية بمختلف الهيئات الرسمية وغير الرسمية؟

الفرضيات: يمكن من خلال الإشكالية المطروحة صياغة الفرضيات التالية:

- كلما نازعت المركزية اللامركزية كلما تأثرت استقلالية

تعتمد الدولة في أداء وظائفها على عدد من المؤسسات والهيئات التي يشكل جزء هام منها البنية الإدارية والسياسية للدولة، هذه البنية التي تطبع صيغة واضحة للجهاز الإداري الذي تتكامل فيه الأدوار خدمة للمصالح العامة للمجتمع ككل، لكن هذه الصيغة من التنظيم والعلاقات الوظيفية تحتاج في مرحلة من مراحل حياة الدول والمجتمعات إلى ضرورة إعادة النظر فيها في الاتجاه الذي يؤدي إلى تحسين مستويات الأداء العام لمختلف مؤسسات وهياكل الدولة حتى تواكب الأخيرة مختلف التغيرات والمستجدات التي تفرضها حتمية التغيير التي تحدث بفعل مختلف العوامل الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والديمقراطية، والتكنولوجية وغيرها من العوامل التي تتخذ أبعادا داخلية-وطنية، أو خارجية-عالمية، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى استجابة لما تفرضه التحولات التي تميز الدولة من حيث وظائفها وعلاقاتها التي تتسع في مجالات وتنحصر في أخرى حيث تزامنها فواعل متجددة تزداد أدوارها توسعا وانتشارا عبر قطاعات ونشاطات متعددة ساهمت فيها مصاعب تواجهها المؤسسات الرسمية نظرا لحجم المسؤوليات والالتزامات التي تقع على عاتقها، ونظريا للتحولات في مطالب وانتظارات وأولويات المجتمعات.

الهيئات اللامركزية.

الأهداف العملية: وتتجلى فيما يلي:

- بحث الأسباب التي تقف وراء حالة التنازع بين المركزية واللامركزية وأثرها على عمل واستقلالية البلدية.

- درجة انعكاس النتائج السلبية لتنازع المركزية واللامركزية على علاقة الدولة بالمجتمع

- تحري سبل تجاوز مختلف العضلات القانونية والإدارية والسياسية التي تواجه البلديات على وجه الخصوص.

- تقديم المشورة والرأي للجهات الرسمية من خلال مقترحات الارتقاء بالجماعات الإقليمية خدمة لأهداف التنمية والديمقراطية والوحدة الوطنية.

مستجدات الدراسة

الدراسة الحالية محاولة علمية لتقديم قراءة تحليلية تفسيرية تتجاوز مستوى الوصف والعرض القانوني الشكلي، من خلال تحليل المضامين القانونية، واستنطاق نصوصها بما يستجيب لأهداف الدراسة العلمية والعملية.

التركيز على المتغيرات المتعلقة بالأطر المفاهيمية والاصطلاحية لما لها من أثر بالغ على مستويات الوعي والإدراك الحقيقي لحدود المسؤوليات والوظائف والالتزامات التي تقع على عاتق الإدارة وإطاراتها عموماً، وتلك التي تقع على المؤطرين للهيئات والمرافق المحلية على وجه الخصوص.

تقديم نموذج بديل لنمط التقسيم الإداري والإقليمي المحلي وعلاقته بالمستويات المركزية.

2. أسس مفاهيمية حول الجماعات المحلية

1.2. لغوياً: تتنوع وتتعد المصطلحات التي تستخدم للتعبير عن معنى الجماعات المحلية أو الإقليمية، ويعزى هذا الاختلاف إلى التباينات اللغوية بالدرجة الأولى، زيادة على تنوع استخدامات المفهوم ذاته في مجالات مختلفة.

ويشمل هذا التنوع والاختلاف شقي الجماعة المحلية؛ فمصطلح "الجماعة" "Community / Communauté" يستخدمه القانونيين، والباحثون في السياسة، والمختصون في علم الاجتماع، وفي علوم الإدارة وغيرهم.

أما في الاصطلاح القانوني فتستخدم كلمة "جماعة" (Collectivité) كمترادف للكلمة الدالة على "المجموعة البشرية" (Communauté) وهذا للإشارة إلى كل أنواع الجماعات العامة التي تقع في مستويات أقل من الدولة، أو حتى التي تعلوها أحياناً على نحو المجموعة الأوروبية، والمجتمع الدولي وغيرهما، ومن زاوية أخرى يتم تداول مصطلح "الجماعة السياسية" (société politique/ Political) للإشارة إلى الدولة.

أما الفقه القانوني العربي فيستخدم عدة ألفاظ وعبارات نحو "مجموع كبير من الناس" و"جماعة من الناس"، في حين

- تؤثر ازدواجية الصفة الممنوحة للوالي على تجسيد اللامركزية استقلالية هيئاتها.

أطر الدراسة المكانية والزمانية

- الإطار المكاني: تعنى الدراسة بحالة الجزائر، كونها عرفت تجربة هامة في مجال تنظيم وإدارة الجماعات المحلية، ومرّت بمراحل مختلفة ألفت كل منها بتأثيراتها على مختلف الجوانب التي تتعلق بهذه الهيئات.

- الإطار الزمني: يمتد بين سنة 2011 وسنة 2024، ومردّ اعتماد هذه الفترة لكون الحد الزمني الأول يرتبط بالسنة التي عرفت فيها الجزائر صدور آخر قانون يتعلق بالبلدية وهو القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية لسنة 2011، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، ثم تبعه القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012. أما الحد الزمني الثاني فيشير إلى سنة إنجاز هذا البحث، إضافة إلى أنها سنة تشهد التحضير لإصدار قوانين جديدة تتعلق بالجماعات المحلية وقوانين أخرى ذات الصلة تكريساً لمواكبة المستجدات التي حملها دستور سنة 2020، وتطبيقاً لأحد التزامات رئيس الجمهورية التي ضمنها برنامجها الانتخابي وأكد عليها في خلال حملته الانتخابية بمناسبة الانتخابات الرئاسية المسبقة التي أجريت في 07 سبتمبر 2024.

- ترتبط المضامين والتعابير القانونية بقوة التأثير والاستقلالية لدى المجالس المنتخبة.

منهجية الدراسة: تم خلال البحث استخدام تعاضدية منهجية من خلال الاستعانة بكل من منهج دراسة الحالة باعتبار الدراسة تركز على الجزائر كحالة محددة، إلى جانب المنهج المقارن الذي تمت الاستعانة به فيما يتعلق بمقارنة مضامين النصوص القانونية مع الاستعانة بأسلوب تحليل المضمون لتلك النصوص، كما استعانت الدراسة بكل من الاقتراب القانوني واقتراب علاقة الدولة بالمجتمع والاقتراب البنوي الوظيفي في تحليل العلاقات والارتباطات بين الدولة والجماعات المحلية، وعلاقات هذه الأخيرة فيما بينها.

أهداف الدراسة: تتمثل أهداف هذه الدراسة فيما يلي:

الأهداف العلمية: وتتمثل في الآتي:

- محاولة توظيف الأطر النظرية لمختلف المدارس والاتجاهات التي خاضت في الموضوع واسقاطها على حالة الجزائر.

- كشف المتغيرات المستقلة المسؤولة عن حالات الجمود والإعاقات التي تشهدها الهيئات اللامركزية في الجزائر خاصة البلديات منها.

- محاولة تقديم مشروع لدراسة متكاملة تقدم بالإضافة والإفادة العلمية للباحثين

3. أبعاد الجماعات المحلية

تطورت المجتمعات والدول من خلال تطور الجماعة البشرية، وذلك بالانتقال من الدوافع الطبيعية والغريزية والتلقائية للمجموعة المجتمعية، إلى التعاطف الواعي والعقلاني كدعائم للشعور بالجماعة، ويتجلى من ذلك أبعاد الجماعة المحلية وهي التي يوضحها الأستاذ محمد أحمد إسماعيل على النحو الآتي:

1. البعد المادي: تجسده غريزة العيش والحصول على وسائله.
2. البعد الإنساني: يجسده التماسك الواعي لمشاعر مشتركة للمصلحة العامة.
3. البعد الطبيعي: يمثله الإطار الإقليمي الذي تنتظم فيه حياة الجماعة المحلية.
4. بعد التماسك الاجتماعي: يتجلى عبر النظام الاجتماعي المتجه نحو الصالح العام. (إسماعيل، 2012، صفحة 320)
5. البعد السياسي: دعت الحاجة إلى إنشاء جماعة محلية عندما أصبح الناس يعيشون في مجتمع واحد، ويكون بينهم تفاعل وثيق والعمل معا في إطار المجموعة الواحدة لحل مشاكلهم وبلوغ الأهداف وتحقيق النتائج التي يرغبون فيها. (Aurora Ndreu volume 10, 2016, p. 5)

وعليه يتجلى أحد مظاهر البعد السياسي للجماعة المحلية الذي يجسده عنصران هما: إدارة الخدمات العامة، وتمثيل المواطنين، حيث يمثل كلا العنصرين مؤشرا عن فعالية الجماعة المحلية أو الحكومة المحلية، حيث الأساس في ذلك هو تمثيل إرادة الشعب بأحسن طريقة. (Aurora Ndreu volume 10, 2016, p. 5)

يكون تمثيل الشعب عبر الصيغة السياسية المتمثلة في المجالس المحلية التي تتشكل عن طريق انتخابات عامة ذات طابع سياسي تتنافس فيها أحزاب وتشكيلات سياسية أخرى، حيث تشترط مختلف التشريعات النازمة لتلك العملية أن تكون الترشيحات لعضوية المجالس المنتخبة من طرف المواطنين القاطنين في الفضاء المحلي المعني.

وتمثيل إرادة السكان على المستوى المحلي تبدأ من اختيارهم لمن هم جديرون بتمثيلهم في تلك المجالس المحلية، وهي القاعدة الأولى لتجسيد هذا التمثيل السياسي تمثيلا حقيقيا لمختلف انتظارات وطموحات ومطالب المجموعة المحلية، ومن ثم العمل تبنيها الاستجابة لها.

ويتجسد البعد السياسي أيضا من خلال عامل الوحدة الذي تمثله الجماعة المحلية، والذي يدعم الوحدة الوطنية من جوانب عدة: جغرافية وإقليمية، وسياسية، كما أن استقرار الوحدات المحلية يسهم بفعالية في ضمان الاستقرار العام في الدولة ككل، من خلال عمليات التنمية الناجحة التي تنعكس على ترقية الحياة المحلية بواسطة تشاركية مختلف القوى المحلية للسكان.

يستخدم نظيره الفرنسي عبارات مشابهة من مثل "جماعة هامة من البشر"، و"جماعة سياسية"، و"جماعة بشرية"، "المجتمع السياسي الكلي" وغيرها. (إسماعيل، 2012، صفحة 307/306)

ومما سبق يتضح أن المصطلح يقتضي من الناحية الإجرائية التعبير عن تجمع سكاني لمجموعة من البشر على رقعة جغرافية واحدة محدّدة، ومتميّزة اقتصاديا، واجتماعيا، وعمرانيا، يجمعهم الشعور بالانتماء إلى هذا الفضاء الجغرافي الموحد من أجل التشارك في مختلف قيمه وأبعاده.

2.2. المفهوم العام للجماعات المحلية: تجمع مختلف المعجمات على أن المعنى المشترك لما يقصد من مصطلح الجماعة ((Collectivité هو "مجموعة إنسانية" أو "مجموعات أشخاص" وهو ما ينطبق على جميع التجمعات الإنسانية مهما اختلف شكلها من الجوانب الاجتماعية، أو القانونية على نحو الدولة، والجماعات الإقليمية/المحلية، والنقابات وغيرها. (إسماعيل، 2012، صفحة 308). ويبقى مصطلح "الجماعة" هو الأكثر استخداما كونه "يشير مباشرة إلى حقيقة المجتمعات الإنسانية المرتبطة بنفس المكان وبوحدة المصلحة". (إسماعيل، 2012، صفحة 309)

3.2 مفهوم المحلي: Local

يشير مصطلح "محلي" إلى الصفة التي ترتبط بمكان أو بمحل، يقابله مصطلح "عام" général/general والتي معناها العمومية، وهذا خاصة عند دراسة علوم بعينها على نحو الجغرافيا، والتاريخ. ويقابل مصطلح "محلي" أيضا بمصطلح "قومي/وطني" (national) حينما يتعلق الأمر بالأخلاق والأعراف والتقاليد المحلية. ومن منظور البعد الإداري للدول، يقارن مصطلح "محلي" مع مصطلح "مركزي" (central) حيث يتعلق الأمر بالإدارة المحلية والسلطة المحلية. (إسماعيل، 2012، صفحة 309)

4.2 تعريف الجماعة المحلية

تعرف بأنها: "منطقة معينة لها سكان يقيمون فيها مع تنظيم مسموح به، وهيئة حاكمة وشخصية قانونية مستقلة، وسلطة تقدم خدمات عامة، مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعالية وذلك من أجل جباية إيراداتها". (المبيضين، 2014، صفحة 20)

ويمكن تعريفها على أنها مجال إقليمي ذو حدود جغرافية معلومة، ينشؤها القانون، يقطنها مجموعة سكانية يشتركون في الولاء والانتماء لها وفق قيم اجتماعية وثقافية وعقدية وحضارية، يقوم على شؤونهم هيئة رسمية منتخبة أو معينة، وهي بذلك تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية مالياً ومن حيث سلطة القرار، تؤدي وظائف نيابة عن الدولة، أو بالأصالة عنها، وتخضع لرقابة السلطات المركزية.

4. إدارة الجماعات المحلية بين المركزية واللامركزية

يمكن بحث هذا العنصر من خلال العناصر التالية.

1.4. البنية التنظيمية للجهاز الإداري في الجزائر بين مستويات المركزية واللامركزية:

تجسد الجماعات المحلية في الدولة جزء من التقسيم الإداري لإقليمها، الذي يتكون من ثلاثة مستويات رئيسية وهو ما يوضحه الشكل رقم (01).

الشكل رقم (01): البنية الشكلية للجهاز الإداري للدولة في الجزائر



المصدر: إعداد الباحث

يمثل الشكل رقم (01) المقابل تنظيم الجهاز الإداري للدولة الجزائرية من حيث جانبه الشكلي، وهو في شكل هرم مقسم إلى ثلاثة مستويات: الأعلى، المتوسط والمستوى القاعدي، حيث تتسع قاعدة الهرم وتضيق اتجاهها نحو قمته.

1.1.4. المستوى الأعلى: ويجسد المستوى اللامركزي وهو يشكل رأس الهرم، وهو أعلى ما يكون الجهاز الإداري للدولة ويتكون من رئاسة الدولة ممثلة في رئاسة الجمهورية ومختلف الهيئات والمصالح التابعة لها (رئيس الجمهورية، ديوان الرئاسة، الأمانة العامة للرئاسة...)، كما يضم المستوى الأعلى أيضا، الحكومة (الوزارة الأولى) التي تعمل إلى جانب رئيس الدولة فيما يسمى السلطة التنفيذية، وتضم مختلف الوزارات والدوائر الحكومية الإدارية التي تشرف على عملها وإدارتها (رئيس الحكومة / الوزير الأول، الأمانة العامة للحكومة، الوزارات، الدواوين الوزارية، الأمانات العامة للوزارات، المديريات المركزية، المديريات الفرعية...).

يتولى هذا المستوى أعلى السلطة الإدارية والسياسية في الدولة، حيث تصدر عنه جل القرارات والتوجيهات في مختلف المجالات والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والأمنية، والثقافية وغيرها، كما يرجع لهذا المستوى أمر صناعة السياسة العامة للدولة وتنفيذها ورقابتها، وبحرص بالغ لضمان الوحدة الوطنية وتماسك الأمة الجزائرية من خلال

مراعاته لتحقيق العدالة والمساواة في ما يقرره من إجراءات وما يتخذ من قرارات، وتحقق بذلك الإدارة المتوازنة للدولة، كما يمثل هذا المستوى محل المركز في الجهاز الإداري للدولة ترجع إليه السلطة المركزية في مختلف المجالات والقضايا ذات البعد الوطني.

2.1.4. المستوى الأوسط: حتى يتمكن المستوى المركزي من ضمان نفاذ قراراته وسياساته عبر مختلف أرجاء الوطن، فإنه يستعين بمكون آخر يمثل المستوى الأوسط من الجهاز الإداري للدولة، ويضم هذا المستوى المديريات التي توظف المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والأمنية، والقضائية، والثقافية وغيرها، والتي تمثل الفروع الإدارية والمرفقية الموزعة عبر الولايات، زيادة على المديريات التي تمثل مختلف القطاعات الوزارية والحكومية عموما الموزعة عبر مختلف الولايات وتقع تحت سلطة الولاية (مديريات التربية الوطنية، مديريات الصحة والسكان، مديريات الصناعة، مديريات الثقافة...).

تعمل هذه الهيئات والمصالح وفقا لنظام عدم التركيز الذي يعد من ضروب المركزية الإدارية، ذلك لأن مكونات المستوى الأوسط تتولى تمثيل الهيئات المركزية الحكومية عبر مختلف مناطق وجهات الوطن الشاسع، ومهمتها في ذلك تنفيذ القرارات والتوجيهات المركزية وتجسيد أهداف سياساتها العامة على الميدان استجابة لرؤية السلطة المركزية في الدولة بخصوص قضايا التنمية والشأن العام ذات الصلة بالتزامات الدولة تجاه المجتمع، وتصنف وظيفتها الإدارية ضمن مقتضيات الوظيفة المركزية، غير أنها تتوزع عبر مختلف نواحي إقليم الدولة، فهي لا تتمتع باستقلالية القرار، ولا يمكنها التصرف خارج ما تقرر لها الهيئات المركزية.

3.1.4. المستوى القاعدي: ويمثل قاعدة هرم الجهاز الإداري للدولة الجزائرية، ومكوناته الأساسية هي الجماعات المحلية ممثلة خاصة في البلديات باعتبارها المعبر المباشر عن الوحدات الإدارية والسياسية التي تضمن تقرب الدولة وإدارتها من المواطنين، وقد أكد دستور 2020 على ذلك في مادته 17 فقرة 2 باعتبار البلدية هي الجماعة القاعدية، وهذا بعدما حدد في الفقرة 1 من ذات المادة الجماعات المحلية للدولة في كل من البلدية والولاية (دستور، 2020، صفحة 9)، وهو الأمر ذاته الذي أكدته المادة الأولى من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية. وجدير بالملاحظة أن هذا المستوى الأدنى يتكرر في وجود الولاية التي هي من مكونات المستوى الأوسط (عدم التركيز)، وذلك لأن الولاية تتميز بازدواجية الصفة، فهي هيئة لامركزية، ودائرة إدارية غير ممرضة للدولة. (دستور، 2020)

وتؤدي الإدارة المحلية ضمن هذا المستوى دورين متكاملين: فمن ناحية، هي تعمل على أداء وظائفها الإدارية المكمل لوظائف الدولة والجهات المركزية فيها وضمانا لأدائها المتكامل ولوحدة الدولة، ومن ناحية ثانية فهي تعد ممثلة للإقليم الذي تعمل فيه، حيث تقوم على إدارة الشأن العام المحلي وتسهر على

سياسات وبرامج حكومية.

رغم مثالية فكرة الدولة الاجتماعية التي تتبناها الدولة الجزائرية، إلا أنها تعرضت إلى التحوير والتشويه الأمر الذي حوّلها إلى ممارسات سياسية سلبية، وإلى تسيير بيروقراطي مقبى أضرا بمصالح الأمة دولة ومجتمعها، خاصة حينما طغت سمّة الدولة الربعية التي ألقت بتجلياتها وتأثيراتها السلبية على أبرز المميزات التي اكتسبتها الشخصية الجزائرية على مرّ العهود والعقود، وصقلتها الثورة التحريرية.

لم يتمكن الجزائريون من تفجير الثورة التحريرية سنة 1954 إلا حينما تشكل وعي سياسي جماعي، بعدما كان الشعب الجزائري يفتقد للتنظيم الجماعي الذي التأم حينما امتزجت تأثيرات الاضطرابات الاجتماعية والاقتصادية التي أحدثتها المحتل بفعل سياسات التجويع والتجهيل والحرمان، مع الوعي السياسي الذي تنامي خاصة خلال المرحلة الممتدة ما بين 1918 إلى 1945. (222-Vatin, 2010, pp. 220). لقد تطور هذا الوعي الجماعي وازداد تماسكا مع اندلاع ثورة نوفمبر، حيث توحدت أغلب قوى الحركة الوطنية مع مختلف فئات الشعب لأجل هدف التحرير وسخرت هذه الوحدة كل ما تملك المجموعة الوطنية من بسالة وتضحيات لتحقيق الهدف المنشود، واستمر هذا الفعل الجماعي الواعي بعد الاستقلال بإقبال وتفاقي وتضحية لتغطية العجز في الإمكانيات والموارد البشرية والمادية لإعادة بعث الدولة الجزائرية التي أسست لها الثورة.

لقد قضت المبالغة في السياسة الوصائية للدولة الاجتماعية على تلك المكتسبات والمقومات من روح المسؤولية، والمبادرة، والإقبال والتفاني والتضحيات خدمة للمصلحة العامة للأمة، وانتفضت مبادئ الإيمان بالعمل الجماعي خدمة للأهداف المشتركة، وضمّرت قوة رفع التحديات نحو التقدم لأجل بناء دولة قوية تستجيب لمقتضيات الداخل وتواجه تحديات الخارج، وهي جملة من الصفات الراقية التي ميّزت المجتمع الجزائري خلال عشرينين بعد الاستقلال، لكنها تلاشت شيئا فشيئا وأخذت في الاندثار عاما من بعد عام لتحل محلها طبائع الاتكالية، والتقاعس والتسيب، وتتفشى مصارع التهاون واللامبالاة والضعف.

لقد تحوّلت تلك المخلفات السلبية إلى ثقافة في تسيير الدولة، وإلى معتقدات اجتماعية في التعاطي مع كل ما يمتّ بصلّة إلى الدولة والمصلحة العامة، وليس أدل على ذلك من قطاع الجماعات المحلية، كونه يجسد الصورة الأولى لتجليات الدولة والقطاع العمومي، وبصفته القاعدة الموسعة لمتظاهرات تلك الثقافة والممارسات المشوّهة، تمثّلت أساسا في غياب المبادرة والطوعية، وتراجعت روح التأثير الإيجابي في توجيه الشأن المحلي نحو فعل تكاملي بين جهود الهيئات المركزية الوطنية، والهيئات اللامركزية المحلية، نظرا لهيمنة الإدارة المركزية للدولة على توجّهات الجماعات الإقليمية من جهة،

تجسيد انتظارات وطموحات السكان خدمة لأهداف التنمية المحلية، وترقية الحياة في إطار من التعاون بين المجتمع المحلي والإدارة المحلية، الأمر الذي يؤكده النص القانوني سواء في قانون البلدية أو قانون الولاية، حيث تتمتع هيئات في كليهما بازداجية الصفة؛ باعتبارها ممثلة للجماعة الإقليمية (بلدية أو ولاية)، وفي الوقت نفسه باعتبارها ممثلة للدولة، وهذا ما نص عليه الفرع الثاني من الفصل الثاني من الباب الأول في قانون البلدية رقم 10-11، حيث أشارت إلى صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية عنوانا للفقرة الأولى، وخصصت الفقرة الثانية لصلاحياته بصفته ممثلا للدولة (المواد 77-84 من القانون 10.11 المتعلق بالبلدية، 2011)، وخصص قانون الولاية الوالي بصفته ممثلا للولاية، حيث عنون الفصل الأول من الباب الثالث "سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية" (المواد 102-109 من القانون 07.12 المتعلق بالولاية، 2012)، في حين عنون الفصل الثاني من الباب نفسه "سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة" (المواد 111-123 من القانون 07.12 المتعلق بالولاية، 2012).

ويفترض أن تكون للجماعات المحلية ممثلة في مجالسها المنتخبة استقلالية القرار والتصرف وفق حاجات وأولويات الخيارات المحلية التي يحددها السكان في الإقليم والبلديات المعنية، وهو ما يجسد المعنى العملي لمبدأ اللامركزية في الإدارة، لكن ذلك يصطدم بتأثيرات الصدام والتعارض في الممارسة بين ممثل السلطة المركزية ومصالح الدولة والإدارة، وبين ممثل الشعب باعتباره هيئة لا مركزية في الإقليم المحلي، حيث تتجلى سيادة الطرف المعين ممثلا لمركز القرار في الدولة على الهيئات المنتخبة اللامركزية.

5. أسباب سيادة المركزية على اللامركزية في الجزائر

يمكن تقسيم الأسباب المسؤولة عن هذه الحالة التي تميّز علاقة الهيئات المركزية وتلك التي تمثلها إقليميما والهيئات التي تجسد اللامركزية، إلى الأسباب التالية:

1.5. طبيعة الدولة وعلاقتها بالمجتمع: استمرت الجزائر ومنذ استقلالها سنة 1962 في اعتماد نوع الدولة ذات الطابع الاجتماعي، وهو مبدأ دستوري غير قابل للتنازل، حيث أكد الدستور في المادة 223 على أن الطابع الاجتماعي للدولة من المبادئ التي لا يمكن أن يمسّها أيّ تعديل دستوري. (دستور، 2020، صفحة 46)

وقد كرّست مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر المستقلة هذا المبدأ وفاء لتعهد من تعهدات الثورة التحريرية وطموحاتها، وباعتباره أولى الواسيلتين اللتان حددهما بيان ثورة نوفمبر لتحقيق هدف الاستقلال الوطني: "الهدف: الاستقلال الوطني بواسطة: إقامة الدولة الجزائرية الديمقراطية الاجتماعية ذات السيادة ضمن إطار المبادئ الإسلامية..." (بيان أول نوفمبر 1954، 2018)، واستمر هذا المبدأ بكونه أحد التزامات الاستقلال التي لازال التأكيد عليها إلى اليوم عبر الخطاب الرسمي، ومن خلال

في المجال الداخلي دون الخارجي مع الحكومة الفيدرالية. (المبيضين، 2014، صفحة 28)

أما مقتضى اللامركزية المحلية (الإقليمية) فهو ذو أبعاد إدارية، وهو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يتم بموجبه تقسيم إقليم الدولة إلى مناطق وأقاليم ذات طابع إداري وليس سياسي، يتم توزيع السلطة الإدارية عبرها دون القضائية ودون التشريعية، وبموجب ذلك تتمتع المجالس المحلية بسلطات معالجة وإدارة الشؤون الإدارية دون حاجتها أو إلزامها بالرجوع إلى موافقة الحكومة المركزية. (المبيضين، 2014، صفحة 29)

6. أوجه تنازع المركزية واللامركزية بين الولاية والبلدية

يلاحظ أن المشرع الجزائري، ومن خلال المادة 18 من الدستور التي سبق الإشارة إليها قد وضع اللامركزية في المقام الأول قبل عدم التركيز، وغاية ذلك تجسيد الديمقراطية في الحكم والتشاركية في إدارة الشأن العمومي، وهما من المبادئ التي يؤكد عليها الدستور. وتضمنت قوانين الجماعات الإقليمية في الجزائر تفصيل أطر عمل وإدارة، وسلطات، وصلاحيات البلدية والولاية وكذا حدود المسؤولية للهيئات المكونة لكل منهما، إضافة إلى العلاقات بينها، لكن الممارسة، والتجربة في إدارة المحليات الممتدة عبر ما يناهز الاثنتين وستين سنة تفصح عن كثير من المثالب، والسلبيات، والمشاكل التي أدى إليها التنازع بين اللامركزية والمركزية ما أثر على استقلالية الهيئات المحلية، وعلى البلديات منها على وجه الخصوص.

1.6. البلدية وعوائق مبدأ اللامركزية: تجسد البلدية في الجزائر وفقا للدستور ولقانون البلدية الجماعة القاعدية للدولة، على النحو الذي سبق ذكره، كما أكد الدستور في مادته 19 أيضا على كون المجالس المنتخبة هي التي تجسد مبدأ اللامركزية (دستور، 2020)، وقد سبق لقانون البلدية أن أكد على ذلك في مادته 2، وبحكم أن المجلس البلدي وهو هيئة منتخبة، هي التي تقع على رأس الهيئات المكونة للبلديات بموجب المادة 15 من القانون 10-11، فإن البلدية تمثل هيئة لامركزية وفقا للسند الدستوري والقانوني.

ومن دلائل قوة السند القانوني للبلدية أنها تتمتع بالشخصية المعنوية (الاعتبارية) إلى جانب كل من الدولة والولاية، حسب المادة 49 من القانون المدني الصادر بموجب الأمر رقم 75-85 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم. (58-75، 1975). وعدلت هذه المادة بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو 2005، (10-05، 2005، صفحة 21)، وبموجب ذلك تعد البلدية شخصا معنويا باعتبارها من الأشخاص المعنوية الإقليمية والتي ينتج عنها تمتعها بحق إبرام العقود، والذمة المالية المستقلة، وحق التقاضي، والتمتع باسم وموطن ومقر خاص ومستقل، إضافة إلى نائب أو نواب من الأشخاص الطبيعيين ينوبون عن الهيئة أو الشخص المعنوي. كما أن تلك النتائج تفيد في ضمان ديمومة الدولة، ومساعدتها في أداء مهامها وواجباتها، وجعل الهيئات التي

ونظرا للسلبية المتعاضمة في مواقف المجتمع من دوره في إدارة الشأن العام الوطني والمحلي، لأنه أصبح متشعبا بثقافة الدولة المتحكمة نظرا لطابعها الاجتماعي، جعل منها ذات المسؤوليات المثقلة والمتشعبة المهيمنة على كل الوظائف، والمسؤولية الوحيدة عن إدارة الشأن العام، لكونها الجهة الوحيدة الساهرة على توفير الاحتياجات اليومية والحياتية لمواطنيها، وهي المنفردة بواجب الاستجابة لكل المطالب والانتظارات المجتمعية بأبعادها المحلية والوطنية.

أسهمت هذه الوضعية في إثقال كاهل الدولة، جرّاء الضغوطات الاجتماعية والاقتصادية، والسياسية التي أضحت تواجهها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أدت ذات الوضعية إلى إضعاف المجتمع وتراجع دوره في إحداث التقدم الذي كانت تنشده الجزائر المستقلة، ليتحول من مبادر وفاعل في الشأن العام، إلى مجتمع سلبى اتكالي، خامل وغير مبادر، الذي في أصبح يؤمن بمشروعية الدولة وفعاليتها من خلال منجزاتها المادية.

إن حرص الدولة على توفير مستلزمات الحياة، واستمرارها في انجاز البنى التحتية التي تتعلق بمختلف مناحي الحياة من سكن، ومدارس، ومرافق صحية، وطرق، وجامعات وغيرها، لا يعبر وحده عن قوة الدولة وقدرتها التي ترتبط في أذهان الناس بتنمية المتطلبات المادية، وبالتوزيع العادل للعوائد المادية للتنمية الذي يمكن ضمنه إدراج دور الدولة الإنتاجي والخدمي والتوزيعي (إبراهيم، مايو 2005، صفحة 58).

2.5. طبيعة العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية ونوع اللامركزية العتمد: تقوم العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية على مبدأ التكامل والتعاون في سبيل تحقيق أهداف الخدمة العمومية ووفاء الدولة بمختلف التزاماتها وواجباتها تجاه المجتمع، ذلك لكون الوحدات الإقليمية جزء لا يتجزأ من الدولة، فهي توجد على سبيل تقريب مصالحها من المواطنين بغرض الاستجابة السريعة.

أفصح الدستور صراحة في مادته 18 عن طبيعة العلاقة بين الطرفين بكونها تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، لكن في مقابل ذلك لم يحدد الدستور ولا النصوص القانونية نوع اللامركزية الذي يحكم تلك العلاقة، لكن يُستشف من مضمون الدستور وقانوني البلدية والولاية أن نوع اللامركزية الذي تتخذه الجزائر هو اللامركزية المحلية، وتسمى أيضا بالإدارية، والذي بموجبه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تضطلع بمهام ووظائف إدارية دون الوظائف التشريعية والقضائية التي تميز نوع اللامركزية السياسية.

تعتمد بعض الدول الفيدرالية على نحو الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، اللامركزية السياسية، التي تتسع مجالاتها إلى التشريع والقضاء والتنفيذ، وتُستثنى من ذلك مجالات السياسة الخارجية، والقوات المسلحة، وصك العملة، ويكون بالتالي للمجموعات المحلية (ولايات، دويلات، محافظات، مقاطعات...) أن تتقاسم جزءا من مظاهر السيادة

ترتبط بحق الجهة القضائية المختصة والمجلس البلدي في معرفة الأسباب التي تقف وراء قرار التوقيف من طرف الوالي، (بوضياف، 2012، صفحة 285) وهذا ما يفتح المجال لاحتمالات التسفس في مثل هذه القرارات، لذلك ينبغي أن يترك أمر مثل هذه القرارات في يد الجهات القضائية المختصة.

3/1/ الرقابة على أعمال المجالس البلدية: يتدخل الوالي أيضا في أعمال المجلس البلدي المنتخب من خلال إمكانية إصدار قرار ببطالان مداولته، وهذا وفقا لما ورد في المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11، ودون أن يربط هذا القرار بأي إلزام يقتضي التعليل، رغم أن المداولة تبطل بموجب القانون لمخالفتها الدستور أو القانون، ومع ذلك يقتضي التوضيح والتبيين لمختلف الأطراف تقديم المبررات والتعليل، مع الإشارة إلى أن القانون السابق 08-90 المتعلق بالبلدية وفي مادته 44 قد ربط قرار البطالان بالتعليل (بوضياف، 2012، الصفحات 290-291).

2.1.6. العوائق غير الرسمية:

إن أوجه الرقابة السابقة أقرها النص القانوني صراحة، وهي بذلك تتم بشكل رسمي ومعلن، لكن الممارسة تثبت أوجها أخرى من التدخلات التي يمارسها المعينون على المجالس المنتخبة محليا، على نحو التدخل في توجيه مضامين المداولات وما يتعلق منها خاصة بطبيعة المشاريع التنموية، أو من خلال فرض رأي الإداري في إعداد الميزانية البلدية، وفي الصفقات العمومية وغيرها من أوجه التدخل والضغط السلبي التي تتم بطرق غير رسمية أفرزتها تراكمات الممارسات السلبية التي ساهمت في بلورتها ظروف مختلفة عرفت الجزائر أمنيا، وسياسيا، واقتصاديا.

ومن أوجه التدخلات غير الرسمية المعطلة لاستقلالية البلديات الدور السلبي لرؤساء الدوائر، ورغم أن الدائرة ليست بجماعة محلية، ولا تتمتع بالقوة الدستورية والقانونية التي تتميز بها البلدية، وبالرغم من أن رؤساء الدوائر موظفون إداريون معينون، إلا أن تأثيراتهم السلبية ثقيلة جدا على البلديات تسهم بشكل كبير في تعطيل استقلالية المجالس البلدية المنتخبة.

تتعرض البلديات ومختلف الهيئات المنتخبة فيها إلى ضغوطات ومضايقات من طرف البعض من جماعات المصالح والضغط التي تشغل في مجالات العقار، والمقاولات، والتجارة وغيرها، والتي نسجت بمعية أطراف ذات النفوذ البيروقراطي والسياسي شبكات الفساد، لا تكتثر

للمصالح المحلية للسكان، ولا للمصلحة العامة للوطن، وقد أثبتت ذلك عديد القضايا التي أعلنتها الجهات القضائية المختصة للرأي العام، خاصة بعد الحراك الذي شهدته الجزائر في 22 فبراير 2019، مع تورط عدد هام من المنتخبين المحليين من بينهم على وجه الخصوص رؤساء مجالس شعبية بلدية.

تتمتع بصفة الشخصية المعنوية تمثل وسيلة قانونية تمكن الدولة من توزيع الاختصاص بين الهيئات المستقلة جزئيا، إضافة إلى ذلك، فإن فكرة الشخص المعنوي تقوم على الفصل بين أعمال وصفة الشخص المعنوي، وأعمال وصفة الشخص الطبيعي المشرف على التسيير، لذلك يتصرف رئيس المجلس البلدي باسم البلدية، ويتصرف الوالي باسم الولاية.

زيادة على ما سبق، فإن المؤسسات المحلية أو المرفقية التي تنشؤها البلديات عن طريق قرار أو مداولة، تتمتع هي الأخرى بالشخصية المعنوية باعتبارها من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

وفي ذلك إشارة صريحة وبيّنة من كون البلديات في الجزائر هي الهيئة القاعدية لتجسيد مبدأ اللامركزية ما يخولها مستوى هام من الاستقلالية في القرار، وهذا على الأقل من الناحية النظرية والشكلية، كونها توجد في موقع ضعف مقارنة مع ما يخوله القانون للوالي، وتثبتته الممارسة باعتبار البلديات فاقدة للاستقلالية الحقيقية كما سيتم شرحه فيما يأتي من أفكار، ولذلك صلت بصنفين من التدخلات التي تعيق تجسيد لامركزية البلدية؛ هما العوائق الرسمية المقتننة، والعوائق غير الرسمية غير القانونية.

1.1.6. العوائق الرسمية والقانونية

1/ الرقابة الإدارية: وتشمل ثلاثة أوجه هي الرقابة على المعينين والرقابة على المنتخبين، والرقابة على الأعمال.

1/1/ لرقابة الإدارية على المعينين: من أوجه التنازع على مستوى البلديات، أن هذه الأخيرة تتعرض لعدد من أوجه التدخل من قبل هيئات تمثل المركزية وطنيا ومحليا ما ينتج عنه إمكانية المساس باستقلالية البلدية وهيئاتها اللامركزية؛ ومن مظاهر ذلك أن الأمين العام للبلدية الذي يشرف على الإدارة في البلدية وهي ثالث هيئة نص عليها قانون البلدية، وبرغم التوضيح الصريح من هذا الأخير على أن ذلك يكون تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن الأمين العام يخضع من جهة للسلطة الرئاسية للجهة المستخدمة، التي يمثلها محليا الوالي، وسلطة الوصاية من جهة أخرى والتي تمثلها الوزارة المكلفة بالداخلية والجماعات المحلية. (بوضياف، 2012، صفحة 283)

2/1/ الرقابة على الأعضاء المنتخبين: من أوجه تدخل الوالي باعتباره يمثل هيئة غير ممرضة، صلاحياته في الرقابة على المنتخبين، وسواء في حالات الإيقاف، أو الإقصاء، فإن القرار المتعلق بكلا الحالتين قد أوكله القانون للوالي، وهذا وجه بين من أوجه التنازع بين المنتخب والمعين باعتباره أحد أوجه تنازع اللامركزية والمركزية، والأكثر من ذلك أن قرار التوقيف الصادر من الوالي، وحسب المادة 43 من قانون 10-11 لا يشترط أن يكون مسببا - على النحو الذي أشار إليه قانون البلدية 90-08 لسنة 1990 في مادته 32 - ما يطرح إشكالية قانونية

2.6. الولاية هيئة تتنازعها المركزية واللامركزية

إذا كانت علاقة البلدية بالولاية تثبت وجها من أوجه التنازع بين المركزية واللامركزية، فإن الولاية في حد ذاتها تعكس أحد أوجه هذا التنازع الذي يشوب المنظومة الإدارية والسياسية للدولة، وهذا ما سيتم البرهان عليه من خلال العنصر الموالي.

1.2.6. الصفة المركزية للولاية: وتتجلى من خلال ثلاثة عناصر هي على النحو الآتي:

1/ الولاية هيئة عدم تركيز: تعدّ الولاية واحدة من المكونات التي تشكل المنظومة الإدارية المحلية، فهي تعمل وفقا لنظام عدم التركيز الإداري وهو من أنواع المركزية، حيث توكل لها - بموجب القانون - مجموعة من الوظائف الإدارية ذات الأصل المركزي التي تفوضها أو تتنازل عنها الجهات المركزية لصالح الولاية تمارسها نيابة عنها.

أشار القانون 07-12 لسنة 2012 المتعلق بالولاية وبشكل صريح لهذه الصفة للولاية، حيث وردت المادة الأولى، فقرة 3 على النحو الذي يفصح عن ذلك بصفة مباشرة: الولاية هي "الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"، وهو ذات الأمر الذي أكدته المادة 4 من قانون الولاية التي تنص على أن "تكلف الولاية بصفقتها الدائرة الإدارية، بالأعمال غير المركزية للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية"، وأضافت المادة 127 من القانون نفسه في معرض الباب الرابع الخاص بتنظيم إدارة الولاية إلى أن الأخيرة تتوفر على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير المركزية للدولة جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك. وبذلك فالولاية تجسيد لمبدأ مركزي يتمثل في عدم التركيز، وهي بذلك تنسق علاقة الدولة بالجماعات الإقليمية، حيث تقوم على تنفيذ السياسات العمومية التي تقرها الجهات المركزية ممثلة في السلطة التنفيذية التي تقع في المستوى الأعلى من هرم الجهاز الإداري والسياسي للدولة، وتمثلها في الولايات المديرية القطاعية التي تعتبر من المصالح غير المركزية للدولة التي تقع تحت سلة الولاية.

2/ الوالي أعلى سلطة محلية معين بمرسوم: يعدّ تولي الوالي لمنصبه وفقا لأسلوب التعيين وليس الانتخاب عاملا ثان من العوامل التي تثبت للولاية صفة عدم التركيز، فولاية الجمهورية يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي يصدر عن أعلى الهرم متمثلا في رئيس الجمهورية (المادة 92/ فقرة 1 من الدستور)، وهو من ينهي مهامهم. ومن ذلك يستمد الولاية سلطة قوية، ومركزا قراري هو الأسمى في حدود إقليم الولايات المعيّنون فيها، ولا ينازعهم في ذلك أية هيئة أو جهة كانت معيّنة أو منتخبة على المستوى المحلي، ذلك لأن الوالي يمثل صفتين: باعتباره ممثلا للدولة، وممثلا للولاية؛ فمن حيث كونه ممثلا للدولة

على مستوى الولاية ومفوض الحكومة (المادة 110 من القانون 07-12) يباشر الوالي سلطات ترتبط بالوظائف الإداري غير المركزية التي يمثل فيها الوالي الهيئات المركزية للدولة، وفي هذا السياق يمارس سلطات تتعلق بتنشيط وتنسيق ومراقبة المصالح غير المركزية للدولة، مع استثناءات حددتها المادة 111/ فقرة 2 من قانون الولاية 07-12 على نحو العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، ووعاء الضرائب، وإدارة الجمارك، ومفتشية العمل وغيرها، زيادة على مسائل ترتبط بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وما يتعلق باحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، كذا مسؤوليته على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكنية العمومية، إضافة إلى تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية وغيرها من المجالات التي حددتها المواد من 111 إلى 123 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

2.2.6. الصفة اللامركزية للولاية:

لا تتجلى هذه الصفة بالنسبة للولاية إلا من الناحية الشكلية التي يقرها نص القانون المتعلق بالولاية باعتبارها تضم هيئة منتخبة إلى جانب الوالي تتمثل في المجلس الشعبي الولائي الذي يُنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري مثله مثل المجلس الشعبي البلدي، ولما كان الدستور قد اعتبر المجالس المنتخبة هي التي تمثل قاعدة اللامركزية على نحو سبق ذكره، وقد ورد في المادة 73 أن الولاية تمارس صلاحياتها باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية، وذلك حسب المبادئ التي نص عليها القانون في المادتين 3 و4، حيث ورد في المادة 3 إشارة إلى صفة لامركزية الولاية حينما نصت هذه المادة على أن الولاية تتوفر بصفقتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي.

وتجدر الإشارة إلى أن تكرار اللامركزية لم يرد إلا ثلاث مرات في قانون الولاية 07-12، أولها ما سبق ذكره في المادة 3 أعلاه، والثانية في المادة 73 التي ضمن الفصل الرابع المنظم لعمل المجلس الشعبي الولائي، وذكرت لثالث مرة في المادة 129 التي تطرقت إلى قرار توظيف المستخدمين لسير مصالحها الذي يكون على حساب الميزانية اللامركزية للولاية، وفي ذلك تأكيد واضح على أولوية وهيمنة الصفة المركزية على سبيل عدم التركيز التي تتمتع بها الولاية مقارنة مع اعتبارها هيئة لامركزية.

أبانت التجربة الجزائرية عن هيمنة الصفة المركزية للولاية من زاوية كونها دائرة إدارية غير ممرضة للدولة ومفوضة من قبل الحكومة على حساب الصفة اللامركزية المقصورة على النواحي التنظيمية والشكلية التي جعلت من المجلس الولائي المنتخب في أول ترتيب لهيئتي الولاية قبل الوالي، والاشارات النادرة التي تعتبر الولاية هيئة لامركزية، أما

أقوى في دلالاتها، وتعكس ما يتمتع به من سلطة، ومن تلك الألفاظ يمكن ذكر "يُعدّ"، "يسهر"، "ينشط"، "الوالي مسؤول..."، "يلزم رؤساء المصالح..."، "يوضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن..."، "يصدر الوالي قرارات..."، "يتولى الوالي...".

أما الاعتبار الثالث فيتعلق بقوة مركز الوالي ضمن الجماعات المحلية نظرا للسلطة التي يتمتع بها، وذلك لكون الهيئات الولائية المنتخبة تقع ضمن حدود تركيبة الولاية وهي دائرة إدارية غير ممرضة تهيم فيها سلطة الوالي باعتباره ممثلا للدولة، وهذه الازدواجية المتعارضة - على الأقل من الناحية الشكلية - تمثل عائقا أمام استقلالية الجماعات المحلية خاصة ما يتصل منها بعمل وتدخل المجالس المنتخبة في إدارة الشأن المحلي وتقرير أولوياته، لذلك يكون من المناسب الفصل بين الهيئات المنتخبة والهيئات المعينة التي يغلب عليها الطابع المركزي حتى لا تتأثر استقلالية المجالس المنتخبة، ولا تنعكس سلبا على التجسيد الفعلي للامركزية التي يؤكد عليها الدستور.

3.6. معضلة الدائرة: اعتمدت الجزائر بعد الاستقلال نظاما إداريا ظل لفترة من الزمن يستمد مرجعيته التنظيمية والبنوية من الإرث الإداري لفترة الاحتلال، ليتم تطوير تلك المنظومة مرحلة بعد مرحلة بما يتوافق مع التحولات التي كانت تعرفها البلاد، وصدر أول نص قانوني خاص بالجماعات المحلية سنة 1967 بإصدار الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 الذي تضمن قانون البلدية (البلدية، السنة الرابعة العدد 6، 1967)، ثم تلاه الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 الذي تضمن قانون الولاية، وفي مقابل ذلك لم تعرف الجزائر أي قانون خاص أو يتعلق بالدائرة، إلا ما تضمنته بعض التشريعات، والتي من أبرزها قانون الولاية الأول السابق ذكره رقم 69-38 الذي خصص الفصل الأول الموسوم "الدائرة" من آخر أبوابه وهو الباب الرابع بالدائرة تحت عنوان الباب الموسوم "أحكام انتقالية"، وتكون هذا الفصل من خمسة مواد، نصت أولاها وهي المادة 166 على أن يقسم تراب الولاية إلى دوائر، وعرفت ذات المادة في فقرتها الثانية الدائرة بكونها "قسم إداري تعين حدوده الترابية وتعديل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية"، وحددت المادة 167 من ذات القانون الغاية من تعيين رئيس الدائرة المتمثلة أساسا في ضمان تمثيل الوالي للدولة وتأمين تمكنه من تطبيق توجيهات الحكومة عبر كل دائرة من الولاية، كما نصت المادة 168 على أن من مهام رئيس الدائرة السهر على التقارب بين الإدارة والمواطنين وعلى تنفيذ قرارات المجلس التنفيذي للولاية. (الولاية، السنة السادسة، العدد 44، 1969، صفحة 532)

يلاحظ من خلال الإشارات القانونية السابقة أن المشرع جعل الدائرة في حكم الوضعية الانتقالية، التي استمرت حتى في ظل التعديل الذي مس القانون رقم 69-38 بموجب القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فبراير 1981، وكان هذا النص آخر ما

بالنظر إلى ما يتمتع به الوالي من سلطات وما يمكن أن يتخذه من قرارات في مقابل صلاحيات المجلس الشعبي الولائي التي يغلب عليها طابع الاستشارة أكثر منها سلطة اتخاذ للقرار التي ترجع للوالي فقط.

رغم سعة المجالات التي يمارس من خلالها المجلس الولائي صلاحياته، سواء بالنظر إلى اللجان القطاعية الدائمة، واللجان الخاصة بدراسة مختلف المسائل المرتبطة بالولاية التي يشكلها من بين أعضائه، يضاف إليها إمكانية تشكيله للجان التحقيق، أو من خلال ما يقر به القانون لصالح المجلس، حيث تكون مختلف مديريات المصالح غير الممرضة للدولة مسؤولة أمامه، وعلى هذه المديرية واجب تقديم إجابات كتابية عما يوجه إليها من أسئلة تتعلق بمهامهم ونشاطاتهم على مستوى الولاية في أجل 15 يوما من توجيه السؤال. (المادة 37 من القانون 07-12، الجريدة الرسمية العدد: 12، 29 فبراير 2012، ص.12).

رغم كل ذلك إلا أن المجالس المنتخبة محليا تظل فعاليتها معطلة، وحركيتها مكبوحة لاعتبارات ثلاثة رئيسية:

أما الاعتبار الأول فيتعلق بجانب الشكل في مضمون كل من قانون البلدية، وقانون الولاية، حيث يستخدم المشرع مصطلحات تشير إلى المحدودية في قوة تدخلات المجالس المحلية المنتخبة في مختلف الملفات والقضايا التي تهم البلدية أو الولاية، فيستخدم القانون مصطلح "الصلاحيات" (يقابله في النسخة باللغة الفرنسية Attributions) فيما يتعلق بتنظيم عمل هيئات البلدية، والمجالس الولائية (الفرع الثاني من الفصل الثاني، والباب الثاني من قانون البلدية 10-11، الفصل الرابع من القانون 07-12)، في حين يستخدم المشرع مصطلح "السلطات" الذي يوافق في نسخة القانون باللغة الفرنسية مصطلح (Pouvoirs) وهذا عندما يتعلق الأمر بالوالي، ولا حاجة لتفصيل الفرق بين المصطلحين، فسموّ السلطات ومالكها بين على الصلاحيات ومن يمارسها تنظيمياً وفعالياً.

ويرتبط الاعتبار الثاني بمضمون ممارسات وأفعال المجالس المحلية المنتخبة، ويتجلى في هذا المقام ضعف أكثر للمجالس الولائية مقارنة مع المجالس البلدية، حيث يُستشف من مضمون القانون 07-12 المتعلق بالولاية استخدام المشرع لمصطلحات لا تعبّر عن قوّة الأفعال التي يتدخل من خلالها المجلس المنتخب ولائياً في مجالات ترتبط بصلاحياته، حيث تكررت لفظة "يمكن" أربعة عشرة (14) مرة في المواد ذات الصلة، وهي فعل يحتمل الامكانية كما يحتمل عدم الامكانية ولا تقتضي الوجوب في تلك التدخلات والمجالات التي تقع ضمن صلاحيات المجلس الولائي. يضاف إلى ذلك ألفاظا أخرى يستعين بها النص القانوني في السياق ذاته على نحو "يساهم"، و"يبادر"، "يساعد" وهي كلها تدل على ضعف مركز المجلس المنتخب أمام الوالي الذي خصّه المشرع بألفاظ وعبارات

وتثار تساؤلات عدة حول مكانة الدائرة ومحلها من التقسيم والتنظيم الإداري الرسمي للدولة، وحول المصادر التي تستمد منها تلك القوة الوصائية التي تجعلها مؤثرة محليا على البلديات التي تتمتع بقوة السند الدستوري والقانوني، وتنشأ بقانون، وتتمتع بالشخصية المعنوية وما يتبعها من ذمة مالية مستقلة، ومن حق التقاضي... التي لا تتمتع بها الدائرة.

تمثل الدائرة كيانا يعمل إلى جانب الولاية تحت سلطة الوالي تنسق عمل البلديات، ولكن الدائرة - ومن خلالها رؤساء الدوائر - تستمد قوة تأثيرها من كونها تجسد نظام عدم التركيز الإداري في إقليم الولاية، ومن كون رؤسائها معينين بمرسوم رئاسي، ويقعون تحت سلطة الوالي الذي يوجه أعمالهم ويسدي إليهم الأوامر والتعليمات الإدارية ذات الصلة بالشأن المحلي البلدي، ومن خلال ذلك يمثل رؤساء الدوائر كابحا لتجسيد اللامركزية، وعاقبا آخر أمام استقلالية البلديات وهيئاتها المنتخبة في التصرف واتخاذ القرارات التي تستجيب لأولويات المواطنين سكان البلدية، وتفرض عليهم في كثير من الأحيان الاستجابة لتنفيذ أولويات وتوجيهات وتعليمات جهات عدم التركيز الإداري رغم أن منها من لا يحتل المكانة المؤسساتية ولا يتمتع بالقوة القانونية التي تتمتع بها البلدية، وهذا على نحو الدائرة.

من المقترحات في هذا السياق ضرورة إلغاء الدائرة من التقسيم الإداري، وهذا ما تجمع عليه عديد من الأطراف والقوى السياسية في الجزائر، حيث بدى ذلك جليا خلال الحملة الانتخابية الخاصة بالانتخابات الرئاسية المسبقة التي جرت في 07 سبتمبر 2024، وهو مقترح جاء في سياق مجموعة من الإجراءات التي تضمنتها مختلف البرامج الانتخابية للمرشحين الثلاث للرئاسيات، والتي ترتبط بمقترحات إعادة النظر في التنظيم الإداري للدولة خاصة ما له صلة بتنظيم وإدارة الجماعات المحلية، فمرشح جبهة القوى الاشتراكية السيد أوشيش يوسف أكد في برنامجه على ضرورة التغيير الجذري في نظام الجماعات المحلية من خلال إجراءات منها ما يتعلق على سبيل الذكر بتوسيع صلاحيات السلطات المحلية المنتخبة، إضافة إلى تعهده في الشق المؤسساتي وهيكلية الدولة بإلغاء الدائرة من التقسيم الإقليمي الوطني. (عجاج، 2024)

أما برنامج المترشح الحر السيد تبون عبد المجيد فلم يرد فيه بصراحة أية إشارة حول موقفه من الدائرة، على الأقل من خلال استقراء التعهد رقم 09 الموسوم "إصلاح شامل للتنظيم الإقليمي ولتسيير الإدارة المحلية"، (الالتزامات 54، 2024) لكن السيد إبراهيم مراد مدير حملة المترشح السيد تبون عبد المجيد أشار في إحدى اللقاءات التلفزيونية خلال الحملة الانتخابية إلى إمكانية إلغاء الدائرة نظرا لما يعتزم المترشح وقتها بمواصلة زيادة عدد الولايات الذي سيتجاوز المائة ولاية، ويضيف السيد مراد أن هذا العدد من شأنه تقريب إدارة الولايات أكثر فأكثر من المواطن، زيادة على أن أغلب

تضمن الإشارة إلى الدائرة بشكل صريح، حيث خلت القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية بعدها من أية إشارة إلى الدائرة، وبدأ ذلك مع القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإداري والإقليمي للبلاد، حيث ألغت المادة 67 منه المواد من 166 إلى 170 التي تضمنها الفصل الأول من الباب الرابع المتعلق بالدائرة من القانون رقم 69-38 التي سبق الإشارة إليها، ومنذ ذلك غابت الدائرة عن القوانين الناعمة لإدارة وسير الجماعات الإقليمية؛ سواء في قانون 90-08 المتعلق بالبلدية، أو القانون رقم 90-09 المؤرخين في 07 أفريل 1990، وهو ما تم تكريسه بموجب آخر قانونين خاصين بكل من البلدية والولاية (11-10 المتعلق بالبلدية، و12-07 المتعلق بالولاية).

وهذا ما يثبت إشارة الأستاذ مسعود شيهوب إلى أن اعتماد الدائرة كان مؤقتا، نظرا للحاجة التنظيمية والإدارية باعتبارها همزة وصل بين البلديات والولاية، تزول بمجرد تطور البلديات. (شيهوب، ج.3، ط.3، 2001، صفحة 306)

ما يستنتج من ما سبق أنه قد تم ضمها إلغاء الدائرة باعتبارها تقسيما إداريا إقليميا مؤقتا، لكنها مع ذلك استمرت في الوجود الفعلي، ويمارس رؤساؤها سلطات وصائية على البلديات، واكتسبوا مع مرور الزمن مكانة بيروقراطية جد مؤثرة على عمل المجالس البلدية المنتخبة.

وتجدر الإشارة إلى أنه ومن المفارقات التشريعية، أنه في ظل إسقاط أية إشارة للدائرة من القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، صدر سنة 1990 وهي السنة نفسها التي تم فيها إلغاء وجود الدائرة القانوني من قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، حيث تضمن المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 20 جويلية 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة، التي اعتبر رئيس الدائرة واحدا منها، وبعد ذلك صدر مرسوم تنفيذي آخر في 23 يوليو سنة 1994 تحت رقم 94-215 حيث نصت المادة رقم 02 منه على أن رئيس الدائرة رابع من تشملهم الإدارة العامة في الولاية التي توضع تحت سلطة الوالي، إلى جانب كل من الكتابة العامة، والمفتشية العامة، والديوان.

الجزائر مقسمة إقليميا إلى ولايات، والولايات مقسمة إلى بلديات، والولاية والبلدية هي الجماعات الإقليمية للدولة بموجب الدستور، لكن هذا الأخير لم يتضمن أية إشارة إلى تنظيم الدوائر التي تقع في التقسيم الإداري الأدنى من الولاية، وأوسع من البلدية من حيث الحدود الجغرافية ونطاق ممارسة المسؤولية، وهي تنسق عمل مجموعة من البلديات داخل الولاية، والدائرة تمثل أحد أذرع نظام عدم التركيز الإداري، إلى جانب الولاية على النحو الذي يوضحه الشكل رقم (01) أعلاه. ورغم وجودها الفعلي، وتأثيراتها البارزة في عمل واستقلالية البلديات، إلا أن الدائرة ليس لها سند دستوري ولا وجود قانوني. عدا ما تضمنته النصوص المحدودة السابق ذكرها.

الوالي لا يعكس مفهومها الدستوري الذي يعتبرها "الجماعة الإقليمية القاعدية"، إلا إذا انحصر ذلك المفهوم في الأطر التنظيمية للمنظومة الإدارية والإقليمية البحثية، خاصة بالنظر إلى الصفة المزدوجة للوالي الذي يتمتع بسلطات واسعة باعتباره ممثلاً للدولة يهيم من خلالها على المجالس المحلية المنتخبة التي تظل ضعيفة بصلاحيات محدودة وليست سلطات قوية. وفي ذلك إثبات للفرضية الثانية.

- أدت الممارسات المتراكمة عبر الزمن إلى تشويه العمل الإداري ببعديه المركزي واللامركزي، الوطني والمحلي أفرزته تعاضديات فواعل رسمية مع أخرى غير رسمية عبر شبكات من الفساد جمعت فساد البيروقراطية مع فساد المال وفساد السياسة والأخلاق.

- المضامين الاصطلاحية واللفظية للقوانين الناضجة لعمل الجماعات المحلية له انعكاس على قوة أدائها ومركز تأثيرها الإيجابي في القرار المحلي وفي صنع السياسة المحلية، وهذا ما يقر بإثبات الفرضية الثالثة.

- تمتلك الجزائر عديد المقومات المادية والبشرية التي تؤهلها إلى الخروج من دائرة التخلف إلى قمم التقدم والرقي التي ينبغي أن تنطلق من قاعدة المحليات وتركيز الجهود المشتركة بين الدولة والمجتمع للاستثمار في الطاقات المجتمعية.

- **مقترحات الدراسة:** من الضروري إدراج عدة تعديلات واتخاذ جملة من الإجراءات التي من شأنها إحداث النقلة النوعية في سبيل تعزيز مركز ودور الجماعات المحلية، خاصة منها البلديات في تجسيد اللامركزية وأسس الشخصية الاعتبارية تحقيقاً لاستقلاليته بهدف تحقيق فاعليتها من جهة، وتفعيل أدوار مختلف الفواعل المحليين من مجتمع مدني، وكفاءات وخبرات، وخواص في تحسن أداء المجموعات المحلية بما يحقق المعنى الحقيقي للتنمية المحلية، ويعزز الأهداف الوطنية اقتصادياً، واجتماعياً، وسياسياً، وحضارياً. ومن بين هذه التعديلات والمقترحات ما يلي:

- التصحيح الاصطلاحي في النص القانوني

من الضروري تخليص النص القانوني المتعلق بالجماعات المحلية من بعض المصطلحات والعبارات التي تحمل في دلالاتها تقوية لسلطة الهيئات المركزية ومن يمثلها محلياً على حساب الجهات اللامركزية التي خصّها القانون بمصطلحات تضعف مركزها، وفي هذا السياق يجب أن تحمل الأبواب والفصول والأقسام أو الفروع من القانون عناوين تتضمن صيغة اصطلاحية تواكب التطورات التي من شأنها الترجمة الحقيقية للقوة والمكانة الدستورية والقانونية التي تتمتع بها خاصة البلديات ومجالسها المنتخبة، من مثل استبدال مصطلح "الصلاحيات" بمصطلح "السلطات"، وتعويض بعض المفردات والعبارات المعبرة عن الاختيارية في مسائل تتعلق بأدوار المجالس المنتخبة، أو ما يرتبط منها بتفعيل المشاركة

المهام التي كانت موكلة إلى الدائرة أصبحت تقع ضمن مهام البلدية على نحو استخراج الوثائق البيومترية (بطاقة التعريف الوطني، جواز السفر، رخصة السياقة)، زيادة على المسائل المرتبطة بالتنمية. (الحياة، 2024)

وتضمن برنامج مرشح حركة مجتمع السلم السيد حساني شريف عبد العالي مجموعة من التعهدات منها ما ورد ضمن المحور الأول الموسوم "الدولة والمؤسسات" في التعهد رقم 03 الموسوم "إصلاح منظومة الجماعات المحلية" الذي لم يشير إلى موقف المترشح من الدائرة في منظومة الإدارة المحلية، بل أشار - على سبيل المثال لا الحصر - إلى ما يتعلق بدعم الصلاحيات الإدارية والمالية للجماعات المحلية، وما تعلق بتوسيع صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة ومنها المجالس الولائية على وجه التخصيص، حماية رؤساء البلديات والمنتخبين من تعسف الإدارة (البرنامج الانتخابي - حساني شريف عبد العالي، 2024)

7. خاتمة

يمكن في ختام هذه الدراسة التأكيد على أن مجال الجماعات المحلية في الجزائر تأثر بعدد المؤثرات والعوامل ذات الأبعاد التاريخية، والسياسية، والاقتصادية، والإدارية، والاجتماعية التي ساهمت في كبح إحداث التقدم والتنمية المحلية المنشودين، ومن أبرز تلك المؤثرات ما أفرزه التنارع بين المركزية واللامركزية من ممارسات ونواتج سلبية ألقت بتأثيراتها على استقلالية الجماعات المحلية، وعلى فعاليتها، وعلى أدوارها في إحداث تقدم الأمة عموماً.

أفضت الدراسة الحالية إلى جملة من النتائج يمكن عرضها فيما يلي:

- أدت المغالاة في التوجه البيروقراطي للإدارة المحلية الممركزة إلى بروز تنارع مستدام بين المركزية واللامركزية ما أدى إلى تجريد الهيئات المحلية المنتخبة من استقلاليته. وفي هذا إثبات للفرضية الأولى لهذه الدراسة.

- القوة القانونية التي تتمتع بها الجماعات المحلية - خاصة منها البلدية - لا تقابلها نفس القوة في مستوى سلطاتها وصلاحياتها ما أدى إلى ضعفها أمام هيئات عدم التركيز ممثلة في الولاية والدائرة.

- تثبت جميع المعطيات الواقعية والمؤسسية المحلية ضرورة الاستغناء عن الدائرة التي أصبحت مجرد وسيط غير ممرز يعطل المصلحة المحلية للمواطنين، ويكبح جماح تطلعاته من خلال ممثلين خاصة وأن الدائرة لا ترقى إلى مستوى المكانة القانونية والمؤسسية التي تتمتع بها البلدية.

- محدودية تمكين المجتمع من المشاركة الفعلية في إدارة الشأن العام لا تستجيب لطموحات والتزامات الدستور الذي يعكس طموحات وانتظارات الشعب.

- ضعف صلاحيات البلدية وهيئاتها المنتخبة أمام سلطات

أو الجهة، وهذا ما يقول به الأستاذ مسعود منتري بضرورة تجميع ولايات الإقليم الواحد بهدف تحقيق الوحدة، خاصة وأن الولاية أضحت فضاء لا يتسع للنشاطات الاقتصادية التي يفرضها منطق اقتصاد السوق، والتي يمكن أن تشمل حدود أقاليم عدة ولايات. (زيدان، 2014، صفحة 181)

كما أن هذا الطرح يتوافق مع الاستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم التي تضمنت مشروع "فضاءات البرمجة الإقليمية" التي تضمنها القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010 المتضمن التخطيط الوطني الإقليمي، الذي يستهدف آفاق سنة 2030، (02-10، العدد 61 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010)، وجاء ذلك في سياق ما يدعى (SNAT 2030)، الذي أكدت عليه المديرية العامة لتهيئة الإقليم التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في ماي 2022. ومن مضامين هذا المخطط تقسيم فضاءات البرمجة الإقليمية إلى تسعة فضاءات يجمع كل منها بين ولايتين كحد أدنى إلى عشرة ولايات كحد أقصى، وتتمثل هذه الفضاءات فيما يلي (02-10، العدد 61 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010، صفحة 90):

- شمال وسط يضم 10 ولايات - شمال شرق ويضم 8 ولايات
- شمال غرب ويضم 7 ولايات - السهول العليا وسم ويضم 3 ولايات- السهول العليا شرق ويضم 6 ولايات - السهول العليا غرب ويضم 5 ولايات

- الجنوب الشرقي ويضم 4 ولايات - الجنوب الغربي ويضم 3 ولايات - الجنوب الكبير ويضم ولايتين.

ورغم كون هذا التقسيم لم يتم تكييفه بعد مع التقسيم الإداري الجديد الذي بلغ بموجبه عدد الولايات 58 ولاية، مع إمكانية إدماج الولايات العشرة الجديدة ضمن نفس الفضاء الذي كانت تنتمي إليه الولاية الأم، يضاف إليها استكمال ترقية سبع ولايات منتدبة في آفاق سنة 2025 التي يمكن هي الأخرى إدماجها بنفس الطريقة، إلا أن هذه البرمجة الإقليمية ذات أبعاد اقتصادية وسياسية وإدارية واجتماعية هامة من شأنها مواجهة مختلف التحديات الاقتصادية التي يفرضها اقتصاد السوق المعولم، ويمكن من مواجهة النمو الحضري العشوائي الذي تسبب في مشاكل في التسيير، وأدى إلى عجز مزمن في مجال النقل والسكن والتجهيزات، زيادة على الاختلالات التي مست مجال التعمير، حيث تشهد الجزائر تركز النشاطات الصناعية والخدماتية والتجهيزات على مستوى الشمال المهذب بالهشاشة، إضافة إلى تفشي ظاهرة "التسحل" التي أحدثت سوءا في توزيع السكان على مساحة الإقليم الوطني الشاسع، حيث تشير الإحصائيات إلى أن عدد سكان التل سنة 2020 بلغ 30 مليون نسمة، (الداخلية، 2022، الصفحات 2-1) من مجموع 44.3 مليون نسمة للسنة نفسها. (Statistiques, 2020, pp. 1,18)

ويمكن أيضا الاستعانة بسناريوهات التوازن والتنافسية وغيرها التي تعتمد نموذج الأقطاب التنافسية، وأقطاب التوازن وغيرها.

المجتمعية بعبارات إلزامية، من مثل "وجوب الاستعانة بالخبرات والكفاءات في مجالات اختصاصهم..."، "وجوب الاعتماد على الجامعات ومراكز البحث في إعداد دراسة للمشاريع التنموية، أو فيما يتصل بقضايا اسغلال الثروات، وحماية البيئة، والتهيئة العمرانية والحضرية..."، وغيرها من الشؤون الأخرى التي تقع ضمن اختصاصات وسلطات الهيئات المحلية، على أن تُضبط بإجراءات تنفيذية ملزمة ومحددة بشروط وضوابط قانونية وأخلاقية.

- ضرورة الاستعانة بتكنولوجيا الاتصال المعاصرة

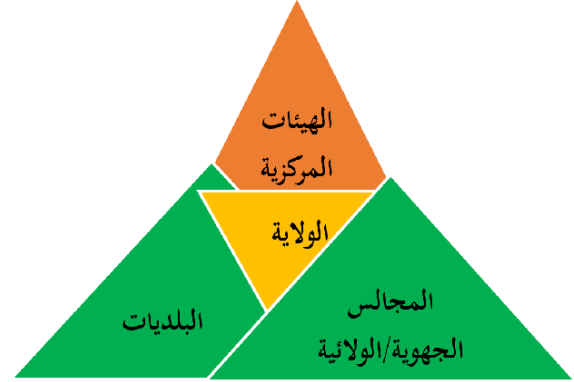
تقتضي الإدارة المعاصرة مواكبة تكنولوجيايات التواصل مع الرأي العام المحلي، باستخدام مختلف الوسائط لمعرفة مواقف السكان من ما ينشر من خطط وسياسات محلية، وهذا على النحو الذي تعتمده حاليا وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في موقعها الإلكتروني، وهي تجربة راقية يجب أن تطبقها البلديات حتى تضمن تواصلها المستمر مع مواطنيها، وتمكنهم في ذات الوقت من المشاركة الفعالة في إدارة شؤونهم المحلية، وهذا ما من شأنه تزويد الجماعة المحلية بأكبر قدر ممكن من المعطيات والمعلومات وحتى الأفكار التي تساعد على اتخاذ القرار، وتسهم في إدراكها لمختلف الأولويات والانشغالات لدى المواطنين، كما يمكن تشكل تلك الوسائط طريقة للرقابة المحلية والجوارية على نحو ما يقوم به الإعلام المحلي من إذاعات وفصائيات وغيرها.

- إعادة النظر في التقسيم الإداري والإقليمي للدولة: من خلال إلغاء الدوائر، والمجالس الشعبية الولائية، واستبدال الأخيرة بهيئات محلية منتخبة تتخذ صيغة الجهات/المناطق حيث تجمع هذه الهيئات مجموع البلديات التي تضمها الولاية، على أن تقع خارج نطاق التنظيم الهيكلي والوصائي- الإداري للولاية، وتمثل برلمانا محليا، على أن تمكن من صلاحيات وسلطات قوية مهمتها ضمان تجسيد المشاريع التنموية المحلية، وضمان الاستجابة الحقيقية لأولويات المجتمع المحلي، ويكون لها دور في مراقبة أعمال الإدارة المحلية بما فيهم الولاة الذين يكونون مسؤولين أمام تلك المجالس المنتخبة، على أن تضم هذه الأخيرة ممثلين عن المنتخبين في المجالس البلدية، وممثلين عن المجتمع المدني (لجان الأحياء، الجمعيات...)، ممثلو المؤسسات والمرافق العمومية المحلية (المؤسسات التربوية والتعليمية، المستشفيات، مخابر ومراكز البحث...)، إضافة إلى عضوية الأعيان في الولايات ذات الخصوصية القبلية، مع ضرورة إشراك مختلف الكفاءات والخبرات المحلية في مختلف المجالات على وجه الوجوب والالزامية لا على سبيل الاختيار، وهذا ما من شأنه تفعيل ما أقره الدستور من تشجيع التشاركية، وأدوار المجتمع المدني.

ويمكن لهذه الصيغة الجديدة أن تتكامل مع يطرحه بعض المختصين، وحتى بعض القوى السياسية باقتراح تقسيم ثلاثي قاعدته البلدية، وأوسطها الولاية، وأعلاها - محليا - المنطقة

(10-02، العدد 61 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010، الصفحات 40-26)

يجب أيضا التسريع في تجسيد بعض المقترحات الصادرة عن أعلى الجهات الرسمية في الدولة بضرورة تخصيص أطر تنظيمية ووظيفية خاصة بالمدن الكبرى، على النحو الذي تعتمد عليه الدول في العالم.



المصدر: إعداد الباحث

يمثل الشكل رقم (02) هرم التنظيم المقترح للجهاز الإداري والإقليمي حسب حجم السلطة والصلاحيات وحدودها، حيث يضم هذا الهرم أربعة أهرام فرعية يمثل كل منها مستوى من التنظيم الإقليمي، حيث يمثل الهرمان باللون الأخضر المستوى المحلي القاعدي الذي تتكامل في البلديات مع المجالس الجهوية، ويشكل كلاهما المكونات القاعدية للفعل المحلي، وبسلطات واسعة تعبر عن حقيقة هذه المكانة وهذا الدور، أما الولاية فتبقى في مستوى أوسط تمثل هيئة غير ممرضة للدولة، وتمثلها في الإقليم المعني، وقد وضع هرمها باللون البرتقالي وبشكل مقلوب قاعدته الواسعة نحو الأعلى تمارس بموجبه الولاية صلاحيات وسلطات فيما يرتبط بالمصالح والمسائل غير الممرضة للدولة، لتضيق قاعدته باتجاه المستوى القاعدي، أي أن مجالات التدخل والتأثير في القرار المحلي تنحصر أكثر فأكثر في علاقتها بالبلديات والمجالس المنتخبة، إلا ما كان من قبيل الرقابة الإيجابية، والحفاظ على مقومات الدولة ومبادئها الدستورية وحفظ أمنها واستقرارها، وبذلك يمكن تخليص هذه الهيئات اللامركزية من الكوابح والمعيقات السابقة، وتجعلها تعمل في استقلالية مريحة، تجسد من خلالها وظيفة تمثيل المصلحة العامة المحلية للمجتمع المحلي.

إن هذا المقترح من شأنه أن يزيل كثيرا من اللبس والخلط الذي سببته ازدواجية الصفة بالنسبة للولاية، ويسهم في الوقت نفسه في رفع كثير من الضغط على الولاية الذين تحملهم المنظومة الإدارية الحالية كثيرا من العبء والمسؤوليات ما يجعلهم عرضة للوقوع في التجاوزات والتورط في قضايا فساد غالبا ما لا يتحملون مسؤوليتها بشكل مباشر، زيادة على أن هذا المقترح من شأنه ضمان التجسيد الفعلي لتلك المبادئ التي أرساها الدستور والمتعلقة بالحكم الديمقراطي واللامركزية، وما يتصل بهما من تفعيل سبل الديمقراطية التشاركية واتساع

نطاق مساهمة المواطن في إدارة الشأن العام المحلي، هذا فضلا عن أن ذلك سيمكّن من تحقيق استقلالية فعلية للجماعات الإقليمية تمارس من خلالها ما خولها إياها القانون باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

- اعتماد نموذج الإدارة الاستراتيجية للمحليات: ويتم ذلك بالتعاون بين الجهات المركزية ومفوضوها محليا، مع المجالس المحلية المنتخبة من أجل تحديد الأطر التنظيمية، والوظيفية التي تقتضيها الخصوصيات الإقليمية من كل الجوانب الديمغرافية، والجغرافية، والمناخية، والبيئية، والاقتصادية، والثقافية وغيرها نظرا للتفاوت بين مناطق الوطن في هذه المتغيرات أو في البعض منها، على أن يؤخذ ذلك كله في عين الاعتبار عند وضع الاستراتيجيات التنموية الوطنية.

- إعادة تصحيح وترسيخ بعض المفاهيم: لا يمكن لأي إصلاح أو محاولة تغيير الوضع القائم إلى الأفضل دون تصحيح بعض المفاهيم، وفي مجال الاهتمام هذا يمكن الإشارة إلى بعض المفاهيم على نحو الإدارة بمفهوم المناجمت الذي يختلف عن التسيير، والخدمة العمومية التي هي صلب الوظيفة الإدارية العمومية، والتنمية المحلية التي لا تعني مجرد المنجزات المادية التي كرسها معتقدات البيروقراطيين، إنما التنمية المحلية عملية يتم بموجبها تحقيق التغيير الحضاري ماديا ومعنويا يتعلق بالقيم وتحسين السلوكيات، وغيرها من المفاهيم التي تم تشويهها بفعل الممارسات السلبية التي أنتجت عوامل مختلفة: تاريخية، وسياسية، وأخرى اقتصادية، واجتماعية، كرسّت النظرة السلبية المتبادلة بين طرفي العملية الإدارية العمومية، حيث تدهورت الثقة بين المواطن والإدارة، ما انعكس سلبا على علاقة المواطن بدولته.

إدراج تعديلات في قانون الانتخابات: حيث يجب وضع شروط تتعلق بالترشح للانتخابات المحلية تلزم الأحزاب ومختلف الترشيحات بضرورة تقديم الكفاءات القادرة على تحمل المسؤولية والعمل بفاعلية تمكن من تجسيد طاقاتهم وخبراتهم في الميدان، زيادة على ربط الترشيحات في المجلس الشعبي الوطني بنسبة معينة من الذين سبق لهم ممارسة عهدات انتخابية ناجحة في المجالس المحلية، والهدف من هذا النوع من الشروط دعم العمل السياسي النوعي الذي يحمل خبرة الممارسة الميدانية الفعلية من خلال المشاركة المباشرة في إدارة الشأن المحلي التي ستعكس إيجابا على نوعية التمثيل السياسي في الهيئة التشريعية، وعلى رفع جودة العمل البرلماني، كما أن مثل هذه القواعد تسهم في تجسيد التعريف الدستوري للبلديات من كونها الجماعة القاعدية للدولة.

إن بلوغ مثل هذه الأفكار التي تدعم الإصلاحات التي تباشرها الدولة، يجب أن تقترن بإصلاحات استراتيجية أخرى تمس عديد القطاعات الحيوية، لأن المطالبة بإحداث التغييرات الجذرية، وإحداث ثورة في مختلف أنماط التنظيم والإدارة المؤسساتية يتطلب الأخذ في الحسبان ضرورة اعتماد

المواد 102-109 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية. (2012). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 18-19.

المواد 77-84 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية. (2011). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 14-15.

بيان أول نوفمبر 1954. (31 10 2018). موقع وزارة الاتصال. تم الاسترداد من <https://www.ministerecommunication.gov.dz/ar/node/5469>

جمال زيدان. (2014). إدارة التنمية المحلية في الجزائر: بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع. الجزائر: دار الأمة للنشر والتوزيع.

صفوان المبيضين. (2014). الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية. عمان: دار البازوري للنشر والتوزيع.

عمار بوضياف. (2012). شرح قانون البلدية. الجزائر: جسر للنشر والتوزيع.

محمد أحمد اسماعيل. (2012). مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث.

مسعود شيهوب. (ج.3، ط.3، 2001). المبادئ العامة للمنازعات الإدارية: نظرية الاختصاص. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

نسيم عجاج. (19 أوت، 2024). الرئاسيات الجزائرية، أبرز محاور البرنامج الانتخابي للمرشح يوسف أوشيش. تم الاسترداد من قناة الجزائر الدولية %AL24 NEWS: <https://al24news.com/%D8%A7%D98A%84%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D984%D8%AC%84%D8%AA-%D8%A7%D98A%D8%B2%D8%A7%D8%A6%D8%B1%D985-%A9-%D8%A3%D8%A8%D8%B1%D8%B2-%D988%D8%B1-%D8%A7%D9%D8%AD%D8%A7%D92-86%84%D8%A8%D8%B1%D9%>

2. المراجع باللغات الأجنبية

Aurora Ndreu volume 10, i. 1, (2016). The Definition and Importance of Local Governance. Social and Natural Sciences Journal, p. 5.

Statistiques, O. N. (2020, juillet 01). Démographie Algérienne 2020, n949. Récupéré sur Office National des Statistiques : <https://www.ons.dz/IMG/pdf/Demographie%20Algérienne2020.pdf>

Vatin, J.-C. (2010). L'ALGERIE Politique, Histoire et Société. Algérie: El Maarifa.

الالتزامات 54. (2024). تم الاسترداد من المراديات: <https://www.el-mouradia.dz/ar/president/commitments>

الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967 يتضمن قانون البلدية. (السنة الرابعة العدد 6، 1967). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

البرنامج الانتخابي - حساني شريف عبد العالي. (2024). تم الاسترداد من hassani-president.com

<https://hassani-president.com/electoral-programme>

الداخلية. (2022، مايو). المخطط الوطني لتهيئة الإقليم. الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: https://feteindependance.interieur.gov.dz/wp-content/uploads/202205//Depliant-ActuSNAT_Ar-ANAAT.pdf

القانون 11-10 المتعلق بالبلدية. (بلا تاريخ).

القانون رقم 05-10. (2005). المؤرخ في 20 يونيو 2005. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

المواد 102-109 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية. (2012). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 18-19.

استراتيجيات قطاعية متكاملة تستهدف تنقية الأجواء من جميع الشوائب والتشوهات التي أصابت منظومة القيم والعلاقات، بهدف توفير الظروف والأرضيات الملائمة لتحقيق طموحات السير بالدولة والمجتمع نحو التقدم الحضاري المستدام، الأمر الذي يتطلب ضرورة الإحاطة بكل المستويات، بدءا بمستوى القيم والأخلاق والعدالة للجميع، إلى مستوى المعرفة والتعليم، إلى مستوى أخلاقة السياسة والإدارة، إلى إحياء الضمائر وترقية الوعي الجماعي حول القضايا المشتركة للأمة والدولة والمجتمع، خاصة في ظل التحديات التي أصبحت تفرضها الظروف الإقليمية والخارجية المهددة لاستقرار الدول ووحدتها، وما السبيل إلى مواجهة ذلك إلا عبر تنمية الوعي الجماعي واستثمار القيم التي ورثها الجزائريون من التجارب والمحن التي عرفوها، وإعادة بعثها من جديد: قيم الوطنية، والوعي، والمبادرة، والنضحيات، والإخلاص.

إن تجسيد هذه المقترحات، وتحقيق غاياتها لأجل تحقيق النوعية في الأداء، والاستجابة النوعية لأهداف استراتيجية وطنية متكاملة تتخذ من الجماعة المحلية (البلدية) قاعدة حقيقية في الدولة تشع منها كل الطاقات والإسهامات الفعالة لإحداث النقلة النوعية التي يطمح إليها المجتمع، وتنشدها الدولة، إن تحقيق ذلك ليس بالضرورة أن يتم في سنة أو سنتين، أو خلال عهدة سياسية لحاكم، أو مسيرة وظيفية قصيرة لموظف عمومي، وإنما هي محكومة بعوامل أخرى تقع خارج الأطر الرسمية والقانونية والمؤسسية، إنها تتعلق بمستويات الوعي والإدراك والمسؤولية الحقيقية لأولئك الأشخاص القائمين على إدارة دواليب الدولة، معينين كانوا أو منتخبين. إن الأمر يرتبط أشد الارتباط بالمضامين المعنوية والقيمية لتلك الهيئات والمؤسسات، ومدى جاهزيتها لتحقيق تلك الأفكار والنماذج، إنها تتعلق بمستوى ودرجة الوعي الجماعي لدى الجزائريين ومدى استعدادهم للانخراط في كل سياسة، أو برنامج، أو استراتيجية تتعلق بمصيرهم ومستقبل أجيالهم، وتماسك وحدة بلدهم، ومصيرهم المشترك، وقوة دولتهم.

تضارب المصالح

أعلن أنه ليس لدي تضارب في المصالح.

قائمة المراجع

1. المراجع باللغة العربية

سعد الدين إبراهيم (منسقا ومحرورا). (مايو 2005). المجتمع والدولة في الوطن العربي. بيروت، ط. 5 مركز دراسات الوحدة العربية.

الالتزامات 54. (2024). تم الاسترداد من المراديات: <https://www.el-mouradia.dz/ar/president/commitments>

البرنامج الانتخابي - حساني شريف عبد العالي. (2024). تم الاسترداد من <https://hassani-president.com/electoral-programme>

القانون 11-10 المتعلق بالبلدية. (بلا تاريخ).

- المواد 111-123 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية. (2012). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 19-20.
- المواد 77-84 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية. (2011). . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 14-15.
- أمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 يتضمن قانون الولاية. (السنة السادسة، العدد 44، 1969). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- أمر رقم 75-58. (1975). مؤرخ في 26 سبتمبر 1975. الجريدة الرسمية.
- بيان أول نوفمبر 1954. (31 10 2018). موقع وزارة الاتصال. تم الاسترداد من <https://www.ministerecommunication.gov.dz/ar/node/5469>
- جمال زيدان. (2014). إدارة التنمية المحلية في الجزائر: بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع. الجزائر: دار الأمة للنشر والتوزيع.
- دستور. (30 ديسمبر 2020). دستور الجمهورية الجزائرية. الجريدة الرسمية رقم 82.
- صفوان المبيضين. (2014). الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية. عمان: دار اليازوري للنشر والتوزيع.
- عمار بوضياف. (2012). شرح قانون البلدية. الجزائر: جسر للنشر والتوزيع.
- قانون رقم 10-02. (العدد 61 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010). المؤرخ في 29 جوان 2010 يتضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- قناة الحياة. (26 أوت. 2024). مراد يكشف برنامج تبون في التقسيم الإداري.. 100 ولاية وإلغاء الدائرة وتقليص عدد البلديات. تم الاسترداد من الحياة TV: https://www.youtube.com/watch?v=w-kTq0rgK_k&list=PPSV
- محمد أحمد اسماعيل. (2012). مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث.
- مسعود شيهوب. (ج. 3، ط. 3، 2001). المبادئ العامة للمنازعات الإدارية: نظرية الاختصاص. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- نسيمة عجاج. (19 أوت. 2024). الرئاسيات الجزائرية، أبرز محاور البرنامج الانتخابي للمرشح يوسف أوشيش. تم الاسترداد من قناة الجزائر الدولية: AL24 NEWS
- <https://al24news.com/%D8%A7%D984%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D98%A%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D984%D8%AC%D8%B2%D8%A7%D8%A6%D8%B1%D98%A%D8%A9-%D8%A3%D8%A8%D8%B1%D8%B2-%D985%D8%AD%D8%A7%D988%D8%B1-%D8%A7%D984%D8%A8%D8%B1%D92-86/>

- كيفية الإستشهاد بهذا المقال حسب أسلوب APA

فؤاد زناتي (2025)، تنازع المركزية واللامركزية وأثره على استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر (2011 - 2024)، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 17، العدد 01، جامعة حسبيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، ص:ص: 207-222.