

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

أثر
التحول الديمقراطي
على
نظام الجماعات المحلية بالجزائر

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر
تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف الدكتور
حميد بن عليّة

من إعداد الطالب
عبد القادر لحول

الموسم الجامعي: 2013/2014.

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

أثر التحول الديمقراطي على نظام الجماعات المحلية بالجزائر

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر

تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف الدكتور

حميد بن عليّة

من إعداد الطالب

عبد القادر لحول

لجنة المناقشة:

الدكتور إبراهيم بن داود _____ رئيساً

الدكتور حميد بن عليّة _____ مشرفاً ومقرراً

الأستاذ محمد صدارة _____ مناقشاً

الموسم الجامعي: 2014/2013.

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

((وَيَزِيدُ اللّٰهُ الَّذِينَ اهْتَدَوْا هُدًى وَالْبَاقِيَاتُ الصَّالِحَاتُ خَيْرٌ عِنْدَ رَبِّكَ ثَوَابًا
وَخَيْرٌ مَّرَدًّا))

"الآية 76 من سورة مريم"

عن أبي هريرة رضي الله عنه قال:

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم (من سلك طريقا يلتمس فيه علما

سهل الله له به طريقا الى الجنة) اخرجه مسلم.

شكر وعرفان

بعد الانتهاء بعون الله أتوجه بالحمد والشكر لله على نعمه وفضله.
يطيب لي أن أنتقدم بخالص الشكر والتقدير للدكتور حميد بن عليّة الذي اشرف على رسالتي دون تردد وما قدمه لي من نصح وتوجيه وعون.

كما أتوجه بالشكر لكل من قدم لي عوناً أو أسدى لي معروفاً أو ابدى لي نصحا.
والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

إهداء

الى روح والدي الطاهرة
إلى من رباني صغيراً، ورعاني شاباً، وصاحبني كبيراً.
إلى من فقدت بفقده أباً كريماً، وأخاً ناصحاً، ومُستشاراً مؤتمناً.
إلى من سألت الله أن يرزقني بره في حياته، وأنا الآن أسأله تعالى أن يرزقني بره بعد وفاته.

الى والدي أطال الله في عمرها وأدامها الله ذخرا لي في حياتي.
الى إخوتي و أخواتي و زوجتي
تقديرا و عرفانا و محبة لما قدموه لي من دعم لإنجاح هذا العمل.
الى كل قريب و صديق لم يبخل علي بالإخلاص و الوفاء .
الى من لا اذكر فضله و سأسعى الى مجده وطني الجزائر.
إليهم جميعا أهدي هذا العمل المتواضع..... سلام.

مقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

حرصت الدول على تضمين دساتيرها بنصوص تأخذ بنظام الإدارة المحلية، لما لذلك النظام من أهمية، وذلك لتأكيد على دستورية هذا النظام، ومن أجل بقاءه على ما هو عليه، خوفاً من تأويله أو تحريفه حسب ما تقتضيه المصلحة السياسية لهذا الطرف أو ذاك، والجزائر حرصت على أن تكون جزءاً من هذه المنظومة، فعلاوة على النصوص الواردة في القانون، تضمنت دستورها ببعض النصوص الخاصة بنظام الإدارة المحلية.

ولاسيما بعد دخولها في عهد التعددية الحزبية، تكريسا لمبدأ السيادة للشعب وهو مصدر جميع السلطات السياسية والإدارية، حيث كان ولا يزال عبر مراحل التاريخ القديم والحديث والمعاصر في النظم الديمقراطية، يحتفظ بالسيادة ويتنازل عن السلطة لمن يرى فيه الثقة والأمان عن طريق الاقتراع السري العلني والذي هو أول مفتاح للديمقراطية، ومن النظم السياسية المعاصرة التي تسعى لتكريس الديمقراطية كوسيلة للمشاركة الشعبية في السلطة على مستوى الجماعات المحلية، هي الجزائر.

إذ بادرت من بعد الاستقلال مباشرة، بالشروع في إصدار ترسانة من القوانين وأولها القانون البلدي المعدل والمتمم⁽¹⁾، وهذا تماشياً مع روح العصر ومتطلبات التحرر الوطني من مخلفات الاستعمار وهذه أول خطوة لتطبيق الديمقراطية في الجماعات المحلية، ثم أعقبه صدور القانون الولائي المعدل والمتمم⁽²⁾ واللذين تضمنتا التنظيم الإداري للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، على شكل هيئتين شعبية منتخبة من طرف السكان، وتنفيذية منتخبة من طرف المجلس الشعبي على المستوى البلدي ومعينة من طرف الهيئة التنفيذية المركزية على المستوى الولائي، وقد أعطى لكل منهما اختصاصات محصورة.

(1) - القانون البلدي المعدل والمتمم 42-67 بقانون 08-90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 هـ الموافق ل 7 أبريل 1990.

(2) - القانون الولائي المعدل والمتمم 38-69 بقانون 09-90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 هـ الموافق ل 7 أبريل 1990.

حيث أن الجزائر بصدور دستور عام 1989 فقد كرست مبدأ التعددية السياسية في المادة 40 منه المعدل بدستور عام 1996، والذين قد رسما المبادئ العامة للديمقراطية المحلية.

ومن هذه المبادئ: " الشعب مصدر كل سلطة "، " السيادة الوطنية ملك للشعب " (1) "الشعب مصدر السلطة التأسيسية"، "يمارس الشعب هذه السيادة... وبواسطة ممثليه المنتخبين" "يختار الشعب لنفسه مؤسسات..."، "وأن "الشعب حر في اختيار ممثليه"(2)، وحيث أن الدستور قد حسم في مبدأ تكريس الديمقراطية المحلية، وذلك من خلال اعتبار قيام الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية واعتبار " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته..." (3).

لقد أكدت تلك المبادئ الديمقراطية في الجزائر من خلال صدور أول قانون للانتخابات(4) والذي رسم قواعد الاستشارة الانتخابية أمام تعدد القوائم الانتخابية بسبب التعددية السياسية، ولقد توالى الإصلاحات والتي دامت أكثر من عشرين من الزمن انطلاقا من المنظومة الانتخابية وصولا الى المنظومة القانونية المسيرة لنظام الجماعات المحلية.

إن إصلاح نظام الانتخاب يعد أساس إصلاح النظام الديمقراطي، وأن الجزائر تأخذ بالنظام الديمقراطي كأساس لنظامها السياسي، وأخذت بنظام الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية، وقد أدى هذا إلى وجود تنظيم إداري محلي بموجبه يدير الأفراد شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس الشعبية المحلية، وبذلك يعد انتخاب أعضاء المجالس المحلية أساس الديمقراطية الإدارية.

(1) - المادة 6 من دستور 1996.

(2) - المادة 7، المادة 8، المادة 10 من دستور 1996.

(3) - المادة 14، من دستور 1996.

(4) - القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن نظام الانتخابات الجزائري، الجريدة الرسمية العدد 32 .

حيث بادرت الدولة بجملة من الإصلاحات السياسية العميقة والشاملة أعلن عنها رسميا يوم 15 افريل 2011، جاءت تهدف أساسا لوضع مزيد من الدعائم لتعميق الممارسة الديمقراطية وتعزيز ضمانات ترقية وحماية حقوق وحرّيات الإنسان والمواطن، وإشراك المجتمع المدني في الحكم والإدارة والتنمية الوطنية الشاملة والمتجددة، وذلك تكريسا لمقومات الحكم الرشيد في الدولة الجزائرية المعاصرة، وتكثيف وملائمة نظامها الجمهوري الديمقراطي مع الضوابط والمعايير الدولية للحكم الرشيد ومقتضيات العولمة الإيجابية الشاملة⁽¹⁾، وقد شملت هذه المبادرة جملة من القوانين القائمة عليها هذه الممارسة كقانون الانتخابات، قانون الجمعيات، قانون الأحزاب السياسية، قانون الإعلام وغيرها من القوانين...

فبحثا عن لامركزية أنجع وعن مشاركة فعلية في اتخاذ وصنع القرار على المستوى المحلي، وتنمية وطنية شاملة، كان لا بد من التغيير في المنظومة القانونية (قانون البلدية 10-11، قانون الولاية 07-12)، تغيير ولأهميته للدولة والمواطن معا وحتى يكون كاملا متكاملا جاء بعد العديد من المشاورات مع المجتمع المدني، حيث قام المجلس الاجتماعي والاقتصادي وبإخطار من رئيس الجمهورية بالإشراف على مشاورات وجلسات الاستماع والإصغاء لمختلف شرائح المجتمع المدني بخصوص انشغالاتهم واحتياجاتهم المحلية، ليقوم بعد ذلك بتدوين الحلول والاقتراحات التي يراها مناسبة ويعيد صياغتها على شكل توصيات، وخرج المجلس من هذه المشاورات بحوالي 48 توصية دارت حول العديد من المواضيع، من تعزيز لديمقراطية تساهمية ومبادرات المجتمع المدني...

وبذلك يكون المشرع من خلال هذه الإصلاحات ومختلف الإجراءات التي أضافها على المستوى المحلي سواء منها المتعلقة بترقية مكانة الشباب والمرأة في الاقتراع وتقوية ضمانات الشفافية وتدعيم المشاركة قد اتجه نحو تحسين ممارسة الديمقراطية التمثيلية بما قد يرقى بها كأسلوب فعلي لتجسيد مشاركة المواطنين.

(1) - انظر النص الكامل لخطاب رئيس الجمهورية يوم 15 افريل 2011، مقال مسجل في الأنترنت تحت محرك البحث

www.marefa.org، مارس 2014.

ثانيا: أهمية الدراسة

إنّ الجماعات المحلية تشكل الأداة المناسبة لتحقيق الديمقراطية المحلية ومن خلالها الديمقراطية الوطنية، لأنّها هي أقرب إدارة للمواطن، كما تعد أفضل مدرسة لترسيخ مبادئ الديمقراطية وتطبيقها بفعل الاحتكاك الدائم والتواجد اليومي مع المواطنين.

من هنا تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع باعتباره أحد أهم مواضيع الإدارة المحلية، لاسيما وأنّ هذه الأخيرة تكتسي أهمية متزايدة لعلاقتها بالتحولات السياسية التي تشهدها الجزائر، وموضوع الديمقراطية المحلية بالتحديد أصبح حديث الساعة، سواء على الصعيد الخارجي أو الداخلي.

إنّ دول العالم المتقدم تبحث اليوم عن كيفية تحسين وتطوير الممارسة الديمقراطية في المستوى المحلي، أما دول العالم الثالث فتري في الديمقراطية المحلية الحل المناسب للأزمات التي تعيشها على الصعيد السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، وتسعى لتطبيقها، لهذا فإنّ دراسة هذا الموضوع له أهمية بالغة من الناحية النظرية والعملية:

نظريا يقدم هذا البحث دراسة نقدية للمستجدات القانونية ومدى انسجامها ومواكبتها للتحولات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة في الجزائر وحتمية التغيرات الديمقراطية في مجال التنظيم الإداري بهذا قد تساهم هذه الدراسة في إثراء الأبحاث التي تتناول الجماعات المحلية، فتكون تكملة لما قيل وانطلاقة لما يمكن إضافته مستقبلا، خاصة وأنّ الدراسات المهمة بالجماعات المحلية غالبا ما تنصب على جانبها الإداري.

عمليا، إنّ هذه الدراسة قد تكون مرجعية لكل باحث علمي متخصص في هذا الميدان كما أنّها تقدم للقارئ إجابة لعدة استفسارات قد تراوده بحكم أنه مواطن يتعامل مع الإدارة بشكل عملي يوميا كما أنّها محاولة لتوعية الرأي العام ونشر ثقافة الديمقراطية والمواطنة.

ثالثا: أسباب اختيار الموضوع.

من المبررات التي دفعتني لتناول هذا الموضوع:

المبررات الذاتية: والتي تنطلق من الاهتمام الشخصي بموضوع المبادئ والاسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية حيث أن أساسها مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وباعتبارها تمثل مرتكز النهوض بجودة الحكم وتنمية البلاد من كافة الجوانب.

المبررات الموضوعية: وتتبع هذه الأخيرة من القيمة العلمية لموضوع ديمقراطية الجماعات المحلية والدور الفاعل والأساسي الذي تقوم به في عملية تنمية وتطوير البلاد.

رابعا: إشكالية البحث

إذا كان المشرع في إطار هندسة إصلاحاته المستمرة لنظام الجماعات المحلية يهدف للارتقاء بها نحو تنمية محلية أنجع للبلاد أساسها مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فإلى أي مدى ساهم التشريع في تكريس القيم الديمقراطية محليا؟ وهل حققت المستجدات القانونية المتتالية الديمقراطية المنشودة لنظام الجماعات المحلية؟

خامسا: مجال الدراسة

في هذا المجال من الدراسة سنحاول الإحاطة بكافة المستجدات والتغييرات الجوهرية الحاصلة على نظام الجماعات المحلية في ظل التحول الديمقراطي الحاصل والإصلاحات التي مست كل ما يتعلق بالبلدية والولاية وسنركز أكثر على المستجدات القانونية المكرسة للمبادئ الديمقراطية في تكوين وإنشاء وسير المجالس المحلية المنتخبة وذلك انطلاقا من قانون الانتخابات، قانون البلدية، قانون الولاية.

سادسا: منهجية الدراسة

تفرض طبيعة الموضوع توظيف عدد من المناهج تتمثل في:

المنهج الوصفي : الذي يركز على الوصف الدقيق، والتفصيلي لظاهرة أو موضوع محدد للحصول على نتائج علمية بطريقة موضوعية، ويتجلى الاعتماد على هذا المنهج من خلال سرد، ووصف أهم تقنيات المشاركة الغير المباشرة للمواطن.

المنهج التحليلي: يعد هذا المنهج من أساليب البحث التي تستخدم في تحليل البيانات، واستعمل في هذا الموضوع عند دراسة وتحليل لمضامين قانوني البلدية والولاية وكذا بعض المراسيم والتشريعات والمواد القانونية المرتبطة بموضوع الجماعات المحلية (قانون البلدية، قانون الولاية)

سابعا: خطة البحث

بغرض تحقيق وتجسيد الأهداف المرسومة للبحث، قسم موضوع المذكرة إلى فصلين: **خصص الفصل الأول للحديث عن الإطار المفاهيمي لنظام الجماعات المحلية، أما الفصل الثاني** فقد عالجتنا من خلاله المبادئ الديمقراطية في تنظيم الجماعات المحلية، وأخيرا حاولنا تلخيص النتائج المتوصل إليها من خلال هذا البحث في خاتمة لتكون بمثابة خلاصة اجمالية فيها جميع الايجابيات والسلبيات التي ينبغي على المشرع تداركها.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لنظام الجماعات المحلية

تحتل الجماعات المحلية مركزاً هاماً في التنظيم الإداري، حيث تقوم بدور فعال في تحقيق مختلف برامج التنمية المحلية، وتتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وما من شك أن نظام الإدارة المحلية الرشيدة بمفهومها الصحيح المحدد والواضح وبعمليات التحكم في تنظيمها وتسييرها بكل كفاءة وفعالية، قد أصبح من التحديات الكبرى التي تواجهها أنظمة الدولة المعاصرة، فبذلك لها أهمية بمكان في التنظيم الإداري للدولة، وما تلعبه من دور فعال لتلبية حاجيات مواطنيها لقربها منهم وهذا ما جعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والأمانى المحلية.

فانطلاقاً من الأهداف التي تسعى لتحقيقها، وما لها من أهمية كمقاربة جديدة في الحقل التنموي خاصة بمنحها الآليات اللازمة باعتبارها مؤسسة عامة، لذلك تبنت الجزائر منذ الاستقلال مبدأ اللامركزية صراحة، من خلال مختلف النصوص القانونية، لكونه النظام الأنسب لتحقيق أهداف السلطة والمتمثلة في بناء دولة قوية موحدة، تقوم على مبادئ الديمقراطية، أساسها مشاركة الشعب في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽¹⁾، ومن أجل الإحاطة والإلمام بهذا الموضوع قسمنا هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية وأهدافها.

المبحث الثاني: التطور القانوني لنظام الجماعات المحلية في الجزائر.

(1) - المادة 16 من دستور 1996 والتي نصت على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

المبحث الأول

ماهية الجماعات المحلية وأهدافها

تأخذ الدول الحديثة في تنظيم أجهزتها الإدارية بأسلوبين مختلفين لكنهما متكاملان، يتمثلان في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وتأخذ كل دولة منهما ما يتفق ويتماشى مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

يقصد بالمركزية الإدارية توحيد وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية... وأن اللامركزية الإدارية هي نظام إداري يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وبين هيئات محلية، والجماعات المحلية تشكل احد صور النظام اللامركزي.

كما أننا سنحاول في هذا المبحث تحديد مفهوم الجماعات المحلية والمفاهيم ذات العلاقة بها (المطلب الاول) وسنتكلم كذلك عن أهداف الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم الجماعات المحلية والمفاهيم ذات العلاقة بها

لتحديد مفهوم الجماعات المحلية بشكل دقيق ، ينبغي أولاً تعريف اللامركزية الإدارية على اعتبار أن الجماعات المحلية تشكل احد صور النظام اللامركزي، أو هي الصورة التي تظهر فيها أركان اللامركزية بصفة واضحة وجلية ، وقد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية من خلال إدراكها لحاجاتها، والتي ظهرت في أوائل القرن التاسع عشر⁽¹⁾.

وسنتناول في هذا المطلب تعريف الجماعات المحلية (الفرع الاول) والصور المشابهة لها (المطلب الثاني).

الفرع الأول:تعريف الجماعات المحلية

إن اللامركزية الإدارية هي وجه من أوجه التنظيم الإداري في الدولة، وقد تعتمد الدولة في تخطيط سياستها الإدارية نظام اللامركزية الإدارية أو نظام المركزية الإدارية⁽²⁾، سواء كان ذلك في صورة التركيز الإداري (المركزية المطلقة أو الوزارية)أو عدم التركيز الإداري(المركزية النسبية اللوزارية)، أو غير ذلك من الأنظمة التي ترى فيها الأسلوب الأفضل والأكثر فعالية في تنظيم جهاز الدولة، وذلك حسب نظامها السياسي، ففي البلاد ذات النظام الديمقراطي نجد أن اللامركزية هي النظام المتبع في تنظيمها الإداري، وأن القيم الديمقراطية من حريات عامة ومحلية مضمونة وفي أوجها، وتختلف الصورة في الأنظمة الاستبدادية، نجد أن جهاز الدولة الإداري والسياسي في يد السلطة المركزية وحدها، منفردة في تسيير كافة شؤون البلاد.

(1) - لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1985، ص8.

(2) - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص 55.

يمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لا مركزية إقليمية أو مرفقية مستقلة نسبيا وتخضع لرقابة السلطة المركزية"⁽¹⁾.

أو كما عرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁽²⁾.

ومن خلال التعريفين السابقين يتضح أن للامركزية الإدارية صورتان وهما:

- اللامركزية الإدارية المرفقية وهي التي تقوم على وجود أشخاص معنوية أي مؤسسات عامة متخصصة في موضوع نشاط معين، وهذه الصورة لا تتعلق بموضوعنا.
- أما النوع الثاني وهو اللامركزية الإدارية الإقليمية - الجماعات المحلية - وهي محل دراستنا فيمكن تعريفها بأنها: "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح وأكثر اتصالا بها ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية"⁽³⁾.

وهناك من يرى أنها: "تقوم أساسا باعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها"⁽⁴⁾، إن هذا التعريف ركز على ثلاثة عناصر وهي اعتراف القانون لهذه الهيئة بالشخصية المعنوية وبالسلطة التقديرية وبعنصر الانتخاب، حتى توصف بأنها هيئة لامركزية إقليمية.

(1) - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص4.

(2) - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 55.

(3) - طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص111.

(4) - J. Rivero , Droit administratif , Dalloz ,1980,p316.

وكذلك من تعريفات اللامركزية الإقليمية، تعريف الأستاذ فالين: " حتى يكون هنالك نظام الإدارة المحلية -اللامركزية الإقليمية- فلا بد من الاعتراف بشخص قانوني غير الدولة وباسمه تمارس الهيئة المحلية أعمالها⁽¹⁾، وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد انه وضعها في صلب الدستور وتحديدا في نص المادة 15 منه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية..."⁽²⁾

إن مفهوم اللامركزية الإقليمية يختلف باختلاف الأنظمة السياسية و الاجتماعية التي ينشأ في ظلها فهو لا يعبر عن حقيقة ثابتة⁽³⁾، كما يختلف كذلك باختلاف نظرة فقهاء القانون الإداري إلى عناصر المكونة لها، على أن الفقه الغالب يرى أن اللامركزية الإقليمية - الجماعات المحلية - تتكون من ثلاثة عناصر أو أركان أساسية تتمثل في:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.
- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح لهيئات منتخبة مستقلة.
- أن تخضع هذه الهيئات لرقابة من جانب السلطة المركزية.

(1) - M.Waline , Droit administratif , 9eme edition ,p305.

(2) - دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، المادة 15.

(3) -Charles Roig,Théorie et Réalité de la Décentralisation,Revue Française de la science politique, juin1966,p455.

الفرع الثاني: الجماعات المحلية والصور المشابهة لها

أولاً: الجماعات المحلية والتنمية المحلية:

تعرف التنمية المحلية بأنها السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل والقاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة، ونجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع إلى اعتمادها على مواردها المحلية وأثمن هذه الموارد هو العنصر البشري لأن إهمال هذا الأخير يخلق عبء مستمر على التنمية بتزايد عددا وقلة كفاءته دون القدرة على تقديم جهد متزايد لخدمة التنمية⁽¹⁾.

إن أساس بناء الدولة الديمقراطية هو مشاركة الشعب في عملية التنمية، والجماعات المحلية هي الأداة المناسبة لتحقيق هذه الأهداف والمتمثلة أساسا في التنمية المحلية من كل جوانبها، إذن التنمية المحلية هي الهدف الأساسي والأسمى للجماعات المحلية.

ثانياً: الجماعات المحلية والحكم الراشد للإدارة المحلية:

يعبر الحكم الراشد عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده وتطوره الاقتصادي والاجتماعي، ومشاركة آليات ومؤسسات رسمية وغير رسمية في صنع القرارات أو في التأثير فيها، فإن مفهوم الحكم الصالح أو الجيد أو الرشيد مفهوم قيمي لإدارة السلطة للحكومة والمجتمع باتجاه تطويري تنموي تقدمي.

وقد ظهر مفهوم الحكم الراشد أول مرة في عام 1989، في تقرير للبنك الدولي حول أساليب الحكم والإدارة في إفريقيا جنوب الصحراء، وعرفه بأنه: "الطريقة التي يمارس بها الحكم في تسيير وإدارة اقتصاد وموارد بلد ما الاقتصادية"⁽²⁾، ومنذ ذلك الوقت شاع استخدامه في الدوائر الأكاديمية الغربية والعالمية، منه يظهر أن هذا المصطلح قد تم تصنيعه خصيصا للبلدان المستضعفة ليكون مقياسا لديها في منح القروض والهبات، على أن تبقى تلك الأجهزة

(1) - أحمد رشيد، نظام الحكم و الإدارة، الإسكندرية، دار المعارف، 1989، ص 32.

(2) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 133، 134.

صاحبة الشأن في تقويم من هو صالح بما ينسجم مع مصالحها ومصالح الدول المهيمنة عليها، وبالتالي لا يعتبر هذا المصطلح محايدا، بينما يمثل تعبيراً مبهما لقضية واضحة المتمثلة في التنمية السياسية والديمقراطية⁽¹⁾.

ثالثا: الجماعات المحلية والحكم المحلي:

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية، إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، حيث أن الحكم المحلي يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع والتنفيذ والقضاء⁽²⁾، تستعمل بعض النظم القانونية مصطلح الحكم المحلي كبريطانيا وبعض الدول التي اتبعت نظامها نظرا لتمتعها باستقلال واسع عن السلطة المركزية، إلى درجة تشبيهها بالحكومة، بالرغم من أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية⁽³⁾.

ولقد أثار التمييز بين الإدارة المحلية (الجماعات المحلية) والحكم المحلية جدلا واسعا بين رجال الفقه أدى إلى طرح التساؤل حول مدى الاختلاف بين المصطلحين، وهل هو اختلاف في الجوهر يمس طبيعة كل من النظامين؟ أم أن الأمر مجرد اختلاف في التعبير يدل على معنى واحد؟ لذلك فانه من الضروري الحديث عن هذه المسألة، لتحديد المعنى الحقيقي لمفهوم الجماعات المحلية⁽⁴⁾، وذلك من خلال النقاط التالية:

- بعض الفقهاء من خلال التمييز بين المصطلحين يعتمد على المدلول اللغوي بحيث يرى أن الجماعات المحلية هي إحدى صور اللامركزية الإدارية
- أما الحكم المحلي فهو أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية.

(1) - باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير جامعة ق م ورقلة، 2011، ص28.

(2) - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد7، فيفري2005.

(3) - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، الطبعة الأولى، 1981، ص5.

(4) - زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص6.

- كما أن اختصاصات اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط ولا ترتبط بالمسائل السياسية (وظائف التشريع والقضاء)، كما لا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية⁽¹⁾ وبالتالي الحكم المحلي لا يكون إلا في الدول المركبة (الفيدرالية)، وهذا الرأي يخلط بين الحكم المحلي والحكم الفيدرالي وهو وضع دستوري يختلف عن الحكم المحلي.
- من الفقهاء من يأخذ بمعيار الدرجة أو المدى في التمييز بين النظامين، فيرى أن الجماعات المحلية تشكل خطوة في سبيل الحكم المحلي، أي أن الجماعات المحلية تتمتع بدرجة من السلطات والاختصاصات والاستقلالية أقل مما يتمتع به الحكم المحلي.

وينتقد البعض هذا الرأي على أساس أن المدى أو الدرجة ترتبط أساسا بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، وهي ظروف تتغير باستمرار ولا تصلح للتمييز بين النظامين، وهناك اتجاه يرى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مترادفان⁽²⁾، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مترادفان، بمعنى أن لهما مدلول واحد يشير إلى أسلوب واحد من الأساليب، هذا وتجدر الإشارة، أن ممارسة الأجهزة المحلية لبعض الصلاحيات التشريعية كفرض بعض الرسوم والضرائب المحلية لا يعني أن النظام الذي يشمل هذه السلطات يكون نظاما للحكم المحلي، إذ العبرة ليست بوجود هذه السلطات ولكن بمدى كونها اختصاصاتها أصيلة، إن الكثير من الأنظمة التي تحمل اسم الحكم المحلي لا تمثل الاختصاصات التشريعية للأجهزة المحلية فيها اختصاصات أصيلة، فالنظام البريطاني رغم أنه يحمل اسم الحكم المحلي إلا أن القوانين التي تصدر من الأجهزة المحلية لا تعتبر نافذة ما لم تصادق عليها الأجهزة المركزية، فالرقابة على التشريعات المحلية لا تمارس من الجهاز التشريعي المركزي وإنما من جهاز تنفيذي⁽³⁾.

(1) - إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص13.

(2) - زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل التي تؤثر على فعاليتها، مجلة المحاماة المصرية، العدد 1، يناير 1987، ص43.

(3) - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1979، بيروت، ص482.

المطلب الثاني

أهداف الجماعات المحلية

تتحدد أهداف النظام تبعاً لأسباب قيامها، فكل نظام يقوم بتحقيق أهداف معينة، والأهداف بدورها تحدد أساليب تشكيل نظام وهيكل بنائها، لأن تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة، وعليه فإن تطبيقات النظم تختلف تبعاً لتباين الأهداف، من هنا تأتي أهمية دراسة أهداف وفلسفة أي نظام كأساس لفهم النظام بذاته، ولمعرفة هذه الفلسفة وأهداف هذا النظام فإننا نطرح السؤال التالي وهو:

لماذا لا تباشر الحكومة المركزية في العاصمة جميع الخدمات للشعب دون أن تلجأ إلى الهيئات المحلية لأداء الخدمات والمرافق ذات الطابع المحلي؟

والواقع أن الرغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب، قد يكون الباعث الأول في توزيع للخدمات العامة، بين الهيئات المركزية وهيئات محلية⁽¹⁾.

ونستخلص أهداف الجماعات المحلية في ثلاثة فروع تتضمن الأهداف الإدارية والأهداف السياسية والأهداف الاجتماعية كما يلي:

(1) - صالح عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2009، ص 09.

الفرع الأول: الأهداف الإدارية للجماعات المحلية

يعتبر نظام الجماعات المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها ويمكن تلخيصها في مايلي:

أولاً: القضاء على البيروقراطية: والتي تتصف بها الإدارة الحكومية، حيث تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية الى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين، برقابة إشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

ثانياً: تحقيق الكفاءة المهنية: حيث تسعى الجماعات المحلية للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم، ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.

ثالثاً: خلق روح التنافس بين وحدات الجماعات المحلية: كإدارة ومنح فرصة **للمحليات** للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض كنتيجة لذلك.

رابعاً: تقريب المستهلك من المنتج: حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها وقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

خامساً: تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى: تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها وتقادي تتميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية⁽¹⁾.

(1) - خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993، ص46.

الفرع الثاني: الأهداف السياسية للجماعات المحلية

إن من أهم الأهداف السياسية التي يسعى لتحقيقها نظام الجماعات المحلية ما يلي:

أولاً: الديمقراطية والمشاركة:

تعتبر الديمقراطية والمشاركة من بين أهم الأسباب السياسية الأساسية في إدارة الشؤون المحلية تجسيدا لمبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة البرامج الإنمائية والخدمات، لكون أن الجماعات المحلية هي القاعدة النموذجية لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة.

وتعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي والأسمى الذي تسعى تحقيقه اللامركزية الإقليمية (الجماعات المحلية)، وتتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية بواسطة المجتمع المحلي لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات⁽¹⁾.

وكثيرا ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، والحقيقة أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها⁽²⁾، كما أن اشراك المواطنين في إدارة وحدتهم الإقليمية يدرهم على أصول العمل السياسي، هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتدريبهم على تحمل المسؤوليات الأجل شأنا.

ثانياً: تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة:

وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو الخارج.

(1) - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 79.

(2) - محمد فتح الله الخطيب، محمد صبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966، ص 14.

ثالثا: دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي:

وذلك بما تساهم به الجماعات المحلية للقضاء على تسلط القوى السياسية داخل الدولة، كما تسعى إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة، أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في الكثير من الدول التي بها عصبية قبلية أو طائفية أو إقليمية أو غيرها.

الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية للجماعات المحلية

أولا: دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإرادته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون الاجتماعية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للبلاد.

ثانيا: إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية ، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة.

ثالثا: الجماعات المحلية كإدارة هي الوسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم وإشباع رغبتهم واتساع ميولهم.

رابعا: الجماعات المحلية تعتبر أداة ربط بين الإدارة الحكومية والقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وألويات المجتمع المحلي ووسائل تنميته اقتصاديا واجتماعيا.

المبحث الثاني

التطور القانوني لنظام الجماعات المحلية في الجزائر

لقد ورثت الجزائر بعد الاستقلال نظاما قانونية فرنسية مختلفة ومتنوعة، استمر العمل بها بعد الاستقلال، تطبيقا لقانون 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 والمتضمن استمرار العمل بالتشريع الفرنسي، ومن هذه القوانين نذكر القانون الإداري بخصائصه ومبادئه، وأهم هذه المبادئ تلك المتعلقة بالتنظيم الإداري، ألا وهي المركزية واللامركزية الإدارية.

ولقد شهد نظام الجماعات المحلية العديد من التطورات القانونية على مستوى الدستور وعلى مستوى القوانين العضوية وسنحاول في هذا المبحث دراسة تطور مفهوم للجماعات المحلية في الدساتير الجزائرية (المطلب الأول) وسنتكلم كذلك عن تطور نظام الجماعات المحلية في التقنيات الجزائرية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تطور مفهوم الجماعات المحلية في الدساتير الجزائرية

لقد عرفت الجزائر على الصعيد الدستوري خلال ثلاثين سنة من الاستقلال حياة دستورية جد مضطربة، مما جعلها تعيش أزمتا دستورية خانقة خاصة بعد الثمانينات، وهذه الدساتير هي على الترتيب⁽¹⁾.

- دستور 10 سبتمبر 1963 .

- دستور 22 نوفمبر 1976 .

(1) - أنظر تواريخ الجرائد الرسمية على التوالي:

- الجريدة الرسمية رقم 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963، ص 688 والجريدة الرسمية رقم 94 بتاريخ 24 نوفمبر 1976 ، ص 1122

والجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ 01 مارس 1989، ص 229 والجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 07 ديسمبر 1996 ، ص 6.

- دستور 23 فبراير 1989 .

- دستور 22 نوفمبر 1996 .

وسنتناول في هذا المطلب تطور مفهوم الجماعات المحلية في دستور 1963 ودستور 1976 (الفرع الأول) وتطور مفهوم الجماعات المحلية في دستور 1989 ودستور 1996 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجماعات المحلية في دستور 1963 ودستور 1976

أولاً: الجماعات المحلية في دستور 63:

يعتبر دستور 1963 أول دستور في تاريخ الجزائر المستقلة لكنه لم يعمر كثيراً، إذ بمجرد صدوره سرعان ما جمد، وقد أسندت للمجلس التأسيسي آنذاك ثلاث مهام تمثلت في تعيين حكومة مؤقتة، التشريع باسم الشعب وإعداد دستور للجمهورية والتصويت عليه.

ويتميز دستور 1963 في كونه-إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات- لم يهمل الجانب التاريخي والنضالي للشعب الجزائري، وانتمائه العربي الإسلامي وهذا ما تجلّى من خلال نصوصه⁽¹⁾، كما تبنى الاختيار الاشتراكي ونظام الحزب الواحد رافضاً بذلك التعددية الحزبية والنظام الحر⁽²⁾.

فهو بذلك دستور برنامج يغلب عليه الطابع الإيديولوجي على الطابع القانوني وهو يعرف بكثرة في الأنظمة الاشتراكية التي تكرر هيمنة الحزب الحاكم، رغم ذلك فقد تناول الجوانب

(1) - المواد من 1 إلى 11 من دستور 1963 ، الجريدة الرسمية رقم 64.

(2) - بوبكرا ادريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، د م ج، الجزائر، 1994، القسم 01 ، ص 45 ، 46.

القانونية بتنظيم السلطة، وبيان حقوق وحرّيات الأفراد ومجالاتها، فأصبحت فكرة الحزب الواحد من الأفكار المحورية التي تبنى عليها الدولة الجزائرية⁽¹⁾.

أما فيما يخص مسألة التمثيل المحلي من خلال تكريس الجماعات المحلية في دستور 1963 فلم نجد تفصيل كبير في هذا الشأن، حيث نصت المادة 09 الفقرة الأولى: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصها"، وتعتبر هذه المادة إشارة تدل على وجود فكرة اللامركزية لدى المشرع، على الرغم من أن صياغة المادة لا تعبر بشدة عن مضمونها خاصة مصطلح "الجمهورية" والذي له دلالة ومعنى سياسي أكثر منه قانوني.

أما المادة 09 فقرة 2 من دستور 1963 فقد نصت على ما يلي: "إن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية" وأكد عليها ميثاق الجزائر من خلال النص على ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات حقيقية واعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد.

إن المعالجة الدستورية لموضوع اللامركزية عموما والبلدية كجماعة إقليمية على وجه الخصوص في هذا الدستور، اتسمت بعدم الدقة والتحديد وحصرها فقط في جملة من المبادئ العامة للدولة، وتأكيداته بالمقابل على القيم الأساسية والخيارات الكبرى للشعب الجزائري، ولعل ذلك يجد ما يبرره في حداثة الاستقلال، واهتمام الدولة بالركائز الكبيرة للدولة الفتية، لذلك كانت المعالجة سطحية وخالية.

(1) - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة، 2 دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 50 .

ثانياً: الجماعات المحلية في دستور 76:

لقد جاء اهتمام دستور 76 بموضوع الجماعات المحلية حينما تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محلياً، ولقد كان ذلك الاهتمام في مواد محدودة وهي المواد: 7، 8، 9، من الفصل الأول تحت عنوان: "الجمهورية"⁽¹⁾، من الباب الأول وكذلك المواد: 36، 35، 34، الواقعة في الفصل الثالث: "الدولة" من نفس الباب.

لكن لا بأس أن نتوقف عند المادة الأولى التي تم النص عليها أول مرة في دستور جزائري، وهي على أن " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ "، إن إقرار هذا المبدأ يفرض نفسه على كل المبادئ الأساسية المتضمنة في الدستور، ويفرض نفسه أيضاً على مكونات الدولة المتمثلة في السيادة والشعب والإقليم، وفيما يخص السيادة فإنها تتجسد بوحدة القواعد أو القوانين الوطنية، والشعب هو وحده من يملك السيادة، ويمارسها بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين، وهو ما يعني بأن القانون هو وحدة من يعتبر عن السيادة وكل المواطنين سواسية أمام القانون.

إن مبدأ وحدة الجمهورية وعدم تجزئها يعتبر ركيزة أساسية في التصور العام للامركزية في الجزائر، وهو التأكيد على وحدة الدولة ووحدة مؤسساتها الدستورية، وبذلك الاستبعاد التام لفكرة الفيدرالية أو أي شكل آخر من أشكال تنظيم تقسيم الدول، كما نشير أن النص على هذا المبدأ لا يعني بالضرورة إقصاء أو عدم وجود جماعات إقليمية على امتداد إقليم الجمهورية.

وبالعودة لتحليل المواد 7، 8، 9 من الفصل الأول المعنون " :الجمهورية " أول ملاحظة نبديها في هذا الشأن هي تسمية الباب الأول " بالمبادئ التي تنظم المجتمع الجزائري "معناه أن تشكيل المجالس المنتخبة هي مبدأ أساسي لقيام المجتمع الجزائري، كما أن تسمية الفصل الأول: "الجمهورية" مصطلح يدل على أن المؤسس الدستوري اعتبر المجالس المنتخبة ضمن مبادئ قيام الجمهورية.

(1) - دستور 22 نوفمبر 1976 ، الجريدة الرسمية رقم 94 .

فالمادة 07⁽¹⁾ اشتملت بعض عناصر قيام اللامركزية، بذكرها المجلس الشعبي كقاعدة للدولة، وأنه إطار للتعبير عن الإرادة الشعبية ووسيلة لتحقيق الديمقراطية، كما يعكس ضرورة مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁾، وبالمقابل نجد أن المؤسس الدستوري في هذا النص أهمل تحديد محتوى الاستقلال الإداري والمالي، وهو عنصر أساسي في وجود اللامركزية.

مما ينقص لا محالة من حرية مبادرة السلطات المحلية في تسيير شؤونها بكل استقلالية وأول ملاحظة نبديها فيما يخص الفقرة الأولى من المادة 08⁽³⁾ هو ربط المجالس المنتخبة دائما بمكاسب الثورة، مع إهمال استقلاليتها، وبالمقابل إقصاء باقي فئات المجتمع والاكتفاء بفئتي العمال والفلاحين، وهذا ما يظهر من خلال الفقرة الثانية.

أما المادة 09⁽⁴⁾ فقد جاءت بالشروط أو الصفات التي يجب أن تتوفر فيمن يمثل مصالح الشعب، وهي أيضا متعلقة بمكاسب الثورة والدور النضالي لهؤلاء الممثلين والالتزام بما سطره الحزب.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن المؤسس الدستوري تناول المواد 9 ، 8 ، 7 في الفصل الأول من الباب الأول ضمن المبادئ التي تنظم المجتمع الجزائري، وعالج بعض عناصر اللامركزية، ثم انتقل في مواد (34 ، 35 ، 36) ضمن الفصل الثالث، تحت عنوان " الدولة " .

(1) - المادة 07: " المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ومساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات. "

(2) - أنظر ديباجة دستور 1976 ، الجريدة الرسمية رقم 94 ، ص 1293 .

(3) - المادة 08: " تمثل المجالس الشعبية المنتخبة، بحكم محتواها البشري القوى الاجتماعية للثورة، تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين. "

(4) - المادة 09 : " يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام. "

وحسب نص المادة 34 (1) فنلاحظ أنها تعتبر إقرار واعتراف بمبدأ اللامركزية كمبدأ أساسي في تنظيم الدولة وهي بمثابة أول تعريف لها، وقد أشارت إلى أهم عنصر فيها وهي المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، لكنها أهملت بالمقابل فكرة حرية التسيير.

ولقد حصر تنظيم الدولة في سياسة اللامركزية، القائمة على التوزيع الحكيم للصلاحيات، كما تربط مهام الجماعات الإقليمية بمجال التنمية، فدورها دور تكميلي لما تقوم به الأمة وهذا حسب نص المادة 35(2)، كما نلاحظ أنها أغفلت ذكر أو تحديد هذه الجماعات وحصرت مفهوم اللامركزية في كونها لا تعدو أن تكون مجرد وسائل بشرية ومادية فقط، فلا توجد إذن إشارة للحرية المحلية.

أما المادة 36 تنص على أنه " : المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة، التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون."

من خلال قراءتنا لنص المادة 36 لاحظنا أنها تضمنت في طياتها تحديدا للجماعات الإقليمية، وهي البلدية والولاية، وعليه تستمدان مكانة دستورية (statut constitutionnel) والملاحظ هنا هو إعطاء دستوري لصنفين فقط من الجماعات الإقليمية منصوص عليهما صراحة، وهما البلدية والولاية، ومنه فنحن أمام تصنيف دستوري غير مفتوح، وعدم النص صراحة على أي إنشاء محتمل لشكل آخر من الجماعات الإقليمية، ومنه فإننا أمام تأسيس دستوري حصري لهذه الجماعات المصنفة، ولا يوجد أي تأسيس آخر، حتى ولو تشريعي بإمكانه إنشاء جماعات إقليمية أخرى.

(1) - المادة 34 : " يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية."

(2) - المادة 35 : " تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمالية، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود لما تقوم به الأمة."

وبهذا الصدد، يطرح التساؤل حول الأسس التشريعية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري التي تأتي تكملة للأسس الدستورية (التي نتعرض لها فيما بعد)، أو بتعبير آخر كيف هي المكانة التي كرسها المؤسس الدستوري الجزائري للقانون كعنصر مكمل في وضع قواعد وأسس للجماعات الإقليمية غير تلك التي وضعها الدستور، وهنا يلاحظ بأن القانون يبقى دون فائدة أو أي أثر يذكر في مجال وضع تصنيف للجماعات الإقليمية خارج ذلك الحكم المؤسس دستورياً.

أما الفقرة الثانية من المادة 36 فقد عرّفت البلدية واعطت لها مختلف المهام والوظائف في جميع المجالات، لكنها أغفلت الإشارة إلى استقلاليتها وتمتعها بالشخصية المعنوية، وهو ما يعني الإغفال عن عنصر جوهري في قيام أركان البلدية.

أما الفقرة الثالثة التي تنص أن التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون هو نفس ما جاء في نص المادة 151 فقرة 11 والتي تخول للبرلمان إمكانية التشريع، حيث تنص: " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها لها الدستور، تدخل كذلك في مجال القانون... التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد (1)".

وعليه فكل ما يتعلق بالتنظيم والتقسيم الإداري يكون بقانون، فلا يوجد نص صريح يجيز للسلطة التنظيمية هذا الحق، وهذا يعد كضمانة دستورية، فالإدارة في دستور 1976 ارتقت من إدارة منفذة إلى إدارة اتخاذ القرارات، وهو ما يشكل وجود نوع من الاستقلالية.

وفي الأخير يمكن أن نستخلص أن معالجة دستور 22 نوفمبر 1976 لا يختلف عن سابقه في اعتماده على الحزب الواحد وعلى تبنيه للنهج الاشتراكي، لكن له مزايا كونه جاء بالجديد، من خلال إشارته إلى مبدأ اللامركزية ومبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية ولكن يعاب عليه:

(1) - المادة 151 ، فقرة 11: " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها لها الدستور، تدخل كذلك في مجال القانون،.....، التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد."

- 1- أنه أهمل عنصر جوهري في قيام اللامركزية وركن أساسي في البلدية وهو استقلالية المجالس الشعبية المنتخبة وحريتها في تسيير الشؤون المحلية.
- 2- أنه حصر فكرة اللامركزية في التوزيع الحكيم للصلاحيات، المهام والمسؤولية وأنها لا تعدو أن تكون مجرد وسائل مادية وبشرية.
- 3- أنه ربط مهام المجالس الشعبية المنتخبة فقط بمجال التنمية دون الاعتراف لها بالدور الديمقراطي التشاركي في التسيير، كما أعطى لها دور مكمل لوحدة الأمة.
- 4- أنه اعتمد في تعاريفه على المشاركة الجماهيرية دون أن يكرس كيفية تطبيقها على أرض الواقع.
- 5- الطابع العام لصياغة النصوص الدستورية سيما وأن دستور 1976 كان أول من عالج اللامركزية بعد تجميد العمل بدستور 1963 ، إلا أن ذلك كان بنوع من العمومية، حيث كان من المفروض البحث عن إعطاء ضمانات أكبر للجماعات الإقليمية وتفعيل دور المجالس المحلية المنتخبة، نجده يشدد الإلحاح دائما على مبدأ وحدة الدولة، وأن أي سياسة للامركزية يجب أن لا تمس بالمبدأ، فدستور 1976 يوحى من خلال نصوصه تدعيم المركزية الشديدة وفتح المجال لتدخل الدولة في مجال الاقتصاد وتوجيه الإنتاج دون الاعتراف للجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

(1) - قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1 - يوسف بن خدة- كلية الحقوق-بن عكنون، 2013، ص16.

الفرع الثاني: الجماعات المحلية في دستور 1989 ودستور 1996

لقد شهدت الجزائر منذ نشأة التعددية الحزبية سنة 1989 دستوري قانون دستور 1989 ودستور 1996 وليس دساتير البرامج مادام قد تبني التعددية الحزبية ولم يعتمد على الأحادية الحزبية فهذا ما اقره الأستاذ "كامو" "Camau" حين تطرق إلى تكييف دستور 1963 حيث اعتبره دستور برنامج لاعتماده على الحزب الواحد وإبعاد فكرة الحزب يصبح دستور قانون ولقد ساندته الأستاذ "بوريللا" "Borella" في هذا الرأي⁽¹⁾.

شهدت الجزائر في نهاية سنة 1988 أحداث مميزة دفعت إلى تبني التعددية بإصلاحات سياسية واقتصادية سنة 1989، نظرا للظروف الصعبة التي كانت تواجه النظام المنتهج آنذاك لمدة طويلة، منذ الاستقلال نقصد بالذكر النظام الاشتراكي، ودفعت تلك الإصلاحات نتاج قصور هذا النظام وبرز مشاكل إلى تعديل الدستور سنة 1989، وتبني نظام آخر يعتمد على فكرة التعددية الحزبية وإعادة النظر في تركيب مؤسسات الدولة لاسيما اللامركزية الإدارية أو الإقليمية ومكوناتها، وتطبيق القوانين المشحونة بالإيديولوجية الاشتراكية إلى عهد دساتير القوانين حسب عدد من الفقهاء.

بعدها تم تعديل الدستور مرة أخرى سنة 1996 حيث أعيد النظر فيه وتم ضبط معالم التعددية وتقييدها بأدوات وشروط بعد الأزمة التي عرفت البلاد في فترة التسعينيات التي كادت أن تعصف بها، فعرفت بذلك الجزائر في زمن التعددية إلى دستورين، فكيف عالج كل من دستور 1989 وتعديله في 1996 اللامركزية ؟

(1) – Voir : Francois Borella : « **La constitution Algérienne, un régime constitutionnelle du gouvernement par le parti** », RASJEP, N° 01/1964 ; P 61

أولاً: الجماعات المحلية في دستور 89:

بصدور دستور 1989 أعيد النظر جذريا في مسألة تركيب مؤسسات الدولة لاسيما اللامركزية والنظام السياسي ومكوناته، فعرفت خلاله اللامركزية انفصالا عن التصور السياسي السابق، لم يكن في شكل مراجعة دستورية بل انفصالا جذريا عن التصور السياسي السائد لفترة طويلة في الدساتير السابقة لاسيما دستور 1976 بسبب أحداث أكتوبر 1988 ، فدستور 1989 جاء لتلبية مطالب عميقة وكرد فعل عن أوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية، حيث أعطى مفهوم مميز للامركزية.

ولقد تطرق هذا الدستور للامركزية في المواد 14، 15، 16 من الفصل الثاني تحت عنوان "الدولة" بالبواب الأول يخص "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، فالمادة 14 أقرت المبادئ التي تقوم عليها الدولة، حيث المجلس المنتخب هو الإطار القانوني لممارسة الحريات العامة ويعبر الشعب فيه عن إرادته وإشباع حاجاته ويراقب به السلطات العمومية بواسطة منتخبيه الذين يمثلونه في هذه المجالس، وهذا من خلال نصها: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، والمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".

أما المادة 15 منه فتتص: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية".

فالمشرع كرسّ مصطلح الإقليمية في الإشارة إلى اللامركزية بنفس ما ذكره بالدساتير السابقة، حيث كان عليه أن يستعمل مصطلح الجماعات المحلية الذي برأينا هو الأقرب إلى الصواب بالرغم من أن مصطلح الإقليمية أوسع مضمونا من المحلية، إلا انه بالرجوع إلى القانون المقارن نجد أن المشرع الفرنسي قد جمع ما بين المصطلحين بالمواد 24، 72، 74 من الدستور الفرنسي نظرا للخصوصية التي تميز إقليم هذه الدولة، فيقصد بالأقاليم أقاليم ما وراء البحار.

والجماعات المحلية يخصص بها البلديات والمحافظات⁽¹⁾، لكن المادة 15 من دستور 1989 الجزائري حصرت اللامركزية في البلدية والولاية ولا وجود لأقاليم أخرى مما يفهم أن المصرح به جماعات إقليمية والمراد بها جماعات محلية حسب هذا النص فكان يجب تجاوز هذا الخط، وباستعماله لمصطلح جماعات أحسن تقديرا من مصطلح المجموعات الذي استعمل في دستور 76 السابق الجزائري في مادته 36.

فلا بد إعادة النظر في المفاهيم التي أطلقت على اللامركزية من خلال الاصطلاح المستعمل بالتعديلات الدستورية اللاحقة والقوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر، فالإقليم ينظر له من وجهة نظر ضيقة، على أساسه يتم تقسيم وتوزيع صلاحيات على وحدات لامركزية وليس كوسيلة لتطوير الدولة قاعديا، والمشرع الجزائري لم يهتم بتنظيم الإقليم، لأن أول شيء فكر فيه بعد استعادة السيادة الوطنية هو الحفاظ على الوحدة الوطنية للتراب، ولم تكن له أفق مستقبلية فكانت فكرة توسيع وتطوير الإقليم مستبعدة بعد الاستقلال الوطني، ورغم هذا التباين بين اصطلاح الجماعات الإقليمية والجماعات المحلية فكلاهما يتضمنان نفس العناصر من "شخصية معنوية، مصالح متميزة، الاستقلالية في مواجهة الدولة المركزية".

أما المادة 16 من دستور 1989 يمكن القول أنها الوحيدة التي تعرضت صراحة إلى مبدأ اللامركزية من خلال إقرارها بأن المجلس المنتخب قاعدة له، حيث نصت: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

إلا أن استعمال مصطلح العمومية من طرف المؤسس الدستوري يناقض عنصر مصالح متميزة الذي تحتويه اللامركزية، فكان عليه استعمال مصطلح محلية بدل العمومية لتمييزها عن الجماعات الأخرى، فالعمومية يقصد بها جماعات تحوز مصالح مشتركة عبر كافة التراب الوطني، وبالإقرار المسبق بتمايز مصالح الجماعات المحلية.

(1) – Joél. Boudine : « la distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale », Revue de droit public , R.D.P. Janvier/ Février) Année 1992, p 172.

ان معالجة دستور 89 تبقى غير كاملة، نتيجة عدم إعطاء المفهوم الصحيح لمعاني وأركان اللامركزية، وتجلي ذلك بوضوح في إهمال استقلالية الجماعات المحلية، فنفس الأفكار تعاد لكن بأسلوب مغاير دون أن نلمح ترقية للجماعات المحلية، وذلك رغم التفتح الذي جاء به دستور سنة 1989 خاصة في مجال الحريات العامة والتعددية من خلال المجالس المنتخبة⁽¹⁾.

ثانيا: الجماعات المحلية في دستور 96:

لقد حظيت الجماعات البلدية باهتمام جديد بترقية مشاركتها في بناء مؤسسات وطنية حيث أصبحت تشترك في عملية تركيب مجلس الأمة، حسب نص المادة 111 والتي تنص على: "ينتخب ثلثا 3/2 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع الغير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية والمجلس الشعبي الولائي...".

تدعمت مكانتها بترقية مركزها القانوني بعنصر المشاركة وطنيا والانتخابات المحلية إضافة إلى طابعها المحلي أصبحت مدرسة سياسية توصل للمشاركة في المستويات العليا من التنظيم السياسي للدولة⁽²⁾.

لقد ابقى دستور 96 على التركيبة المزدوجة للامركزية الولاية والبلدية، وجعل المجالس المنتخبة المكان الأنسب لممارسة حقوق وحريات الأفراد كقاعدة وتكريس ديمقراطية الإدارة وعدم تحيزها حسب نص المادة 23⁽³⁾، وهذا بإخضاعها لرقابة مختلفة الأشكال رقابة شعبية عن طريق المجالس المنتخبة ورقابة سياسية يستأثر بها البرلمان بمصادفته على الميزانية العامة ورقابة قضائية على قرارات السلطات الإدارية بالإضافة إلى رقابة المجلس الدستوري في مدى دستورية القوانين واللوائح التنظيمية، وكل المؤسسات الدستورية معنية بذلك حسب اختصاصاتها إضافة إلى هيئات أخرى كمجلس المحاسبة والرقابة الداخلية الذاتية حيث نصت المادة 162 منه على :

- (1) - فاتح بوطيق، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 12.
- (2) - زغداوي محمد، انعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية الجزائرية، حوليات وحدة البحث إفريقيا العالم العربي (URAMA) جامعة منتوري قسنطينة، المجلد رقم 03-1999، ص 61 وما يليها.
- (3) - المادة 23: "عدم تحيز الإدارة يضمه القانون"

"المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، في ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها."

وتبقى مدى نجاعة وفعالية هذه الأحكام الدستورية بحسب انعكاس ذلك على مجال التشريع لصالح الجماعات المحلية وإعطائها أدوات قانونية كفيلة بتحقيق الهدف، لذا وجب أن تتطابق التعديلات الدستورية وخدمة الجماعات المحلية بدعم استقلالها⁽¹⁾، وترقية البناء الديمقراطي فيها.

المطلب الثاني

تطور نظام الجماعات المحلية في التقنيات الجزائرية

تعتبر الجماعات المحلية في النظام الجزائري الهرم الأساسي للتنظيم الإداري للدولة تشكل البلدية قاعدته الأساسية، والوسيلة الفعالة للمواطنين لإدارة وتسيير شؤونهم المحلية، وتعزيز مشاركتهم في تحقيق الصالح العام، وقد حظيت الجماعات المحلية بمعالجة قانونية وتشريعية ثرية منذ الاستقلال.

وسنتناول في هذا المطلب:

تطور النظام القانوني للبلدية على ضوء القوانين: 24/67، 08/90، 10/11 (الفرع الأول).

وتطور النظام القانوني للولاية على ضوء القوانين: 38/69، 09/90، 07/12 (الفرع الثاني).

(1) - على أن يشمل دعم الاستقلال المجالات التالية: الاستقلال المالي، ذاتية اتخاذ القرار (الاهلية القانونية)، تخفيف الرقابة... مما يمنحها بعد ديمقراطي أكثر.

الفرع الأول: تطور النظام القانوني للبلدية

لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها ولعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراف في التفكير وإصدار قانون للبلدية هي:

- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلديات.
- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبين الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.
- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.
- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لاشك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً .

وستتناول في هذا الفرع التطور القانوني للبلدية وذلك من خلال قوانين التالية:

- قانون البلدية 24/67 ، قانون البلدية 08/90 ، قانون البلدية 10/11 .

أولاً: قانون البلدية 24/67 :

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجيتين مختلفتين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي وبيدوا التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي النظام الاشتراكي واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحة.

بعد الاستقلال كانت البلدية تسير وفق قانون البلدية الفرنسي المؤرخ في: 1884/04/05 الى غاية صدور قانون رقم 24/67 المؤرخ في: 1967/01/18 حيث أجريت اول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة في 05 فيفري 1967، وقد عرفها على كما يلي:(هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقاعدية) ويسيرها المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخب من بين أعضائه رئيسا له ونائبين او عدة نواب يكونون الجهاز التنفيذي للبلدية ويمارسون صلاحياتهم تحت رقابة وصائية من الوالي ورئيس الدائرة.

ثانيا: قانون البلدية 08/90 :

وهذه المرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية ولم يعد في ظل هذه المرحلة وجود للنظام الاشتراكي حيث تم استبداله بنظام اقتصادي جديد ليبرالي.

لقد عرف هذا القانون البلدية في مادته الأولى كما يلي: " الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون. " ويدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية. أما بالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي. فلقد حدد قانون البلدية في الباب الثالث صلاحيات المجلس الشعبي وهي تتعلق بالمجالات الرئيسية التالية⁽¹⁾:

- التهيئة والتنمية المحلية: حيث تعد البلدية مخططها التنموي وتبادر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.
- التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز من حيث التزود بوسائل التعمير واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة والمحافظة على التراث العمراني.
- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي: تقوم بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وتتولى صيانتها وتسهر على تشجيع النقل المدرسي وترقية التعليم ما قبل المدرسي.
- الأجهزة الاجتماعية والجماعية: مثل إنجاز المراكز والهياكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.

(1) - للتفصيل في اختصاصات م.ش.ب، أنظر الباب الثالث من المواد 85-110 من قانون البلدية 08/90.

- السكن: كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.
- حفظ الصحة والنظافة والمحيط: تسهر البلدية على سلامة مواطنيها من الأمراض وتحافظ على النظافة العمومية خاصة المياه الصالحة للشرب وتتولى حماية البيئة.
- الاستثمارات الاقتصادية: للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به⁽¹⁾.

وتسمح دراسة الأحكام والنصوص المتعلقة بصلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي إبداء الملاحظات التالية:

-أولاً: ان المشرع اتبع في تحديده لاختصاصات المجلس طريقة تركز على وضع الإطار العام على غرار الأسلوب الفرنسي مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى التنظيمات إما بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية.

-ثانياً: إن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي ليست في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة، كما يظهر من خلال المادة 111 والمادة 184 من القانون البلدي⁽²⁾.

وتجدر الإشارة أن نظام المداولة، هو الوسيلة الأساسية في عمل المجلس الشعبي البلدي حيث يستطيع من خلالها البث والتقرير في المهام المخصصة له وفق القوانين والتنظيمات تحقيقاً لمبدأ الجماعية في التسيير، أما نظام التصويت فهو الوسيلة التي يمكن الفصل من خلالها في المسائل التي لم تحقق إجماعاً كلياً للأعضاء⁽³⁾، وهذا كله للتأكيد على مبدأ الديمقراطية المحلية الذي كرسه الدستور والقانون، وهذا حسب المادة 84 من القانون البلدي 80/90 والتي تنص على: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير الديمقراطي محلياً و يمثل قاعدة اللامركزية... "

ويعتبر المجلس الشعبي البلدي جهازاً للمداولة، وهو الجهاز الأساسي، ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل سكان البلدية.

(1) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، الجزائرية، دار العلوم للنشر والإشهار، عنابة، 2004، ص 84.

(2) - نفس المرجع، ص 85.

(3) - فاتح بوطيق، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر، المرجع السابق، ص: 79، 80.

وبممارسة المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته صلاحياته التي خولها له القانون، فحسب المادة 85 من قانون البلدية، يتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات التي تهم شؤون البلدية، وهي صلاحيات تقليدية، التصويت على الميزانيات. وصلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي كمنشآت الصحة، والسكن والنظافة والبيئة والاستثمارات، وتمارس رقابة وصائية على أجهزة المجلس وعلى أعماله، ولكن تعتبر رقابة أقل تشددا مقارنة من الرقابة الوصائية الواسعة والصارمة الممارسة في ظل قانون البلدية لسنة 1967⁽¹⁾.

ثالثا: قانون البلدية 10/11 :

إذا كانت البلدية بالمفهوم العضوي هي عبارة عن مجموعة الأجهزة المكلفة بتدخلات الدولة على مستوى الإقليم، فإن أداء هذه التدخلات على أحسن وجه يتطلب تنظيما وسيرا دقيقا لها إن كان ذلك على مستوى الهيئة المنتخبة أو حتى إدارة البلدية، فنجاح المؤسسة البلدية متوقف على نجاح هيئاتها، وقد اتجهت الإرادة السياسية في الجزائر منذ الاستقلال نحو تجسيد اللامركزية كأداة للديمقراطية ووسيلة لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على عدة مستويات وفي مختلف المجالات، ومن هذا المنطلق فقد جاءت مختلف الدساتير الجزائرية لتؤكد هذا التوجه حيث عرفت اللامركزية بأنها وسيلة لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁾.

(1) - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 4 ، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف 2010، ص 276.

(2) - أنظر نص المادة 7 فقرة 2 من دستور 1976 ، ونص المادة 16 من دستور 1989 والمادة 16 من دستور 1996 .

وباعتبار أن البلدية تشكل قاعدة اللامركزية والقناة أو الجسر الأول الذي يربط الدولة بالمواطن، فهي بذلك المكان الأمثل لمشاركة المواطن، هذا ما نص عليه وأقره كل من قانون البلدية لسنة 1967 و 1990⁽¹⁾، والهيئة المنتخبة البلدية باعتبارها جهاز ذو طابع تمثيلي هي التي تجسد وتكرس هذه الممارسة الديمقراطية لذلك فإنشائه وتكوينه وكذا سيره يجب أن يعكس ذلك.

وبالرغم من اعتماد المشرع على الأسس والمبادئ الديمقراطية في تشكيلها بهدف خلق جهاز يمثل حقيقة سكان البلدية إلا أن ذلك قد ظل مجرد تصور نظري نظرا للعراقيل المتعددة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فسير العشوائي والناقص الذي اتسمت به هذه الهيئة قد طرح العديد من المشاكل على مستوى البلدية، فقانون البلدية لسنة 1990 باعتباره أول تجربة في مجال التعددية الحزبية جاء محفوفاً بالنقائص والاختلالات في التسيير ما فتأت إلا تتزايد في الواقع نتج عنها وضع المجالس المنتخبة في حالات انسداد، ناهيك عن نتائج أخرى عديدة لا تعدو لا تحصى تجد أساسها في الأحكام القانونية الغير مكيفة وثقافة التعددية، والتي كانت أولى مخلفاتها التدني المستمر لنوعية المرفق العام الجدير بالمواطن ومستوى الخدمات والاحتياجات المقدمة له وبالتالي التدهور المتزايد في الإطار المعيشي والبيئة للمواطن⁽²⁾.

ولا يمكننا التحدث عن البلدية دون التطرق لإدارتها أو الجانب التسيير الإداري لها، فيجب النظر إليها كواقع ينتج عنه عمل يومي مستمر دائم الحركة يسمح بتحقيق مختلف النشاطات، وإدارة البلدية تعتبر مجال تحقيق وتأدية مختلف النشاطات المرتبطة بالبلدية وكذا تلبية احتياجات وخدمات المواطنين المتعددة باعتبارها أول نقطة اتصال له معها والتي قد يلجأ لها بصفة متكررة،

(1) - حيث تنص المادة 03 من أمر 24/67 المتعلق بالبلدية: "البلدية إسم ومركز، ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين". وتنص المادة 84 من القانون 80/90 "يشكل المجلس الشعبي البلدي التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

(2) - voir, Exposé motif de l'avant projet de la loi relative a la commune 11/10, ministère de l'intérieur, alger, 2011.

لذلك يجب أن تتسم هذه الأخيرة بالاستقرار والكفاءة العالية في الأداء لتحقيق النجاح والارتقاء بالبلدية وإرضاء المواطن.

إلا أن الواقع دائما يطرح ويظهر العديد من النقائص والتناقضات، فأظهر إدارة تتسم بالضعف في الأداء وعدم الاستقرار وتداخل وتضارب في الاختصاصات بين المنتخب والموظف إلى ما غير ذلك من النقائص التي انعكست سلبا على مستوى أداء هذه الأخيرة وبالتالي مستوى أداء البلدية لمهامها وتسييرها لمختلف المرافق العامة وحاجات المواطنين.

وعلى ضوء كل ما سبق من نقائص واختلالات يظهر جليا وأكثر من أي وقت مضى ضرورة الانتقال لمرحلة جديدة ومغايرة من تنظيم وسير هيئات البلدية، وهو ما حاول إرساءه قانون البلدية 10/11، حيث عرفت الهيئات المسيرة للبلدية من خلاله تغييرات جوهرية وعديدة اعتبرت الجزء البارز في الإصلاح، هدفها عموما لتحقيق الاستقرار وعصرنة التسيير البلدي، فكان للهيئة المنتخبة مستجدات وإضافات عديدة درءا لنقائصها وبحثا عن ديمقراطية أوسع وسير أحسن ومستمر لها في ظل محيط تعددي، أما إدارة البلدية ولأهميتها في الارتقاء بدور البلدية طرأت عليها تغييرات جوهرية جاءت أساسا لتحقيق استقرارها وفعالية وكفاءة أكثر في أدائها لمهامها.

لقد أظهر الواقع والتجربة المعاشة من طرف المؤسسة البلدية العديد من النقائص والمشاكل التي أثرت على أدائها ودورها، فالإطار الذي وضعه قانون البلدية 80/90 لتنظيم وسير هيئاتها المنتخبة (تداولية وتنفيذية) لم يجعل منها أبدا أداة لتحقيق الديمقراطية المحلية ولمشاركة المواطنين كما صورته النصوص الأساسية، ضمانات غير كافية، نقائص وعوائق عديدة كانت من مخلفاتها تجريد الوظيفة التمثيلية للمجلس البلدي من معناها، حالات انسداد واختلالات عديدة عاشتها مختلف المجالس ناهيك عن نقائص الأخرى كان أثرها واضحا على سير أعمال المجالس.

تطلب هذا الوضع إصلاحا جذريا، وهو ما حاول تجسيده قانون البلدية 11/10 حيث احتوى العديد من المستجدات تماشيا مع متطلبات الظروف والسير الحسن لهذه الهيئة، مست كل من الهيئة التداولية والتنفيذية للبلدية وارتكزت في توجهها حول نقطتين أساسيتين، تعلقت الأولى بتعيين التنظيم العضوي للهيئة المنتخبة ومتطلبات الظروف وأسس الديمقراطية أما الثانية فقد

ركزت على تحقيق السير الحسن والمستقر للمجلس في ظل محيط تعددي منفتح على اتجاهات سياسية عديدة ومن خلال ذلك عرفت أعمال هذا الأخير ضبطا شديدا لكافة المراحل .

وهو ما سنباحول إبرازه في التنظيم العضوي للهيئة المنتخبة، حيث تتشكل الهيئة المنتخبة البلدية من جهازين: الأول الجهاز التداولي ويسمى المجلس الشعبي البلدي، يمارس هذا الأخير جملة من الصلاحيات من خلال مداولاته، أما الجهاز الثاني فهو الهيئة التنفيذية، التي تتكون من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده نائب أو أكثر حسب الحالة.

الفرع الثاني: تطور النظام القانوني للولاية

سنتناول في هذا الفرع التطور القانوني للولاية وذلك من خلال قوانين التالية :

- قانون الولاية 38/69 ، قانون الولاية 09/90 ، قانون الولاية 07/12 .

أولا: قانون الولاية 38/69 :

لقد وجدت الجزائر نفسها بعد الاستقلال أمام تحديات اجتماعية واقتصادية وثقافية، آلياتها التنظيمية غير متوفرة، من أجل مواكبة مسار أحداثها، ولذلك لجأت السلطة آنذاك إلى إحداث تغييرات ضمن البنية التنظيمية والتشريعية الموجودة والسعي إلى تطويرها بما يوافق المتطلبات الجديدة، فعمدت إلى دعم صلاحيات الوالي، مع السعي إلى ضمان تمثيل شعبي، بواسطة لجان عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، تضم المصالح الإدارية وممثلين للسكان معينين من طرف الوالي، الذي تعود إليه صلاحية رئاسة اللجنة، وفي الواقع أن تلك اللجان في حالة وجودها لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي بيده كل السلطات والاختصاصات الواسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك⁽¹⁾.

تجب الإشارة أن الأمر رقم 38-69 المتعمق بالولاية جاء بناء على جملة من الظروف والعوامل والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

(1) - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 111.

- لقد فرض صدور الأمر رقم 67-24 المتعمق بالبلدية على المشرع إتمام مهمة إصدار قانون الولاية ليكتمل به النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر.
- إن الفراغ القانوني الذي عاشته الولاية، رغم صدور نصوص قانونية بين الفترة والأخرى مما فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح الإداري، ليضع حدا لنصوص المرحلة الانتقالية، وليعلن رسميا عن النظام القانوني للولاية.
- إن فكرة الدولة الجزائرية المستقلة تقتضي مسألة وجود الانفصال القانوني عن فرنسا، بعد أن تعزز الانفصال السياسي، لذا صدر قانون الولاية رقم 69-38 الذي يمثل مظهر من مظاهر الاستقلال القانوني⁽¹⁾، وبناءا على هذه الظروف والعوامل صدر الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية الذي يحمل العديد من الأحكام نذكر منها عمى سبيل المثال:
- قدم تعريفا واسعا للولاية خاصة من حيث مهامها واختصاصاتها، وقد عرفتها المادة الأولى كما يلي : ((الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية ...)).
- حدد بدقة عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي التي يتراوح عدد أعضائها من 35 إلى 55 عضوا وهذا التحديد أصبح اليوم من صلاحيات القانون العضوي المتعمق بنظام الانتخابات.
- حدد كذلك عدد دورات المجلس الشعبي الولائي بثلاث دورات.
- انفراد حزب جبهة التحرير الوطني في تلك المرحلة، بتقديم قائمة المرشحين لانتخابات أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- منح قانون الولاية رقم 69-38 للمجلس الشعبي الولائي العديد من الصلاحيات مست مختلف الميادين كالزراعة والتجارة والاقتصاد والنقل والسكن ...

(1) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية رقم 12-07، طبعة 1، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 119,120.

- لقد تضمن قانون الولاية رقم 69-38 العديد من المواد المتعلقة بطريقة انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي، والتي أصبحت بعد هذه المرحلة، من اختصاصات القانون العضوي المتعمق بالانتخابات لا قانون الولاية.

- حصر قانون الولاية رقم 69-38 هيئات الولاية في ثلاث هيئات و هي : **الوالي والمجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي للولاية**، وقد خصص لهذا الأخير ثلاث عشر مادة⁽¹⁾.

ثانيا: قانون الولاية 09/90 :

تعتبر الولاية أساس دستوري فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر للولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وقد عرفها القانون 90-09 في مادته الأولى بأنها: " جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

طبقا للمادة 08 من قانون الولاية، تقوم الولاية على هيئتين، هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي إلى جانب أجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية⁽²⁾، كما تضمن قانون 90-09 الخاص بالولاية على ما يلي: تنظيم الولاية :حدد فيه اسم، ومركز وإطار الولاية.

تنص (المادة 09) من قانون الولاية أن المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية وينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام والتصويت بالأغلبية وفي دور واحد، استنادا إلى المقاييس الثلاثة لانتقاء قادة وعمال الدولة في النظام الجزائري، وهي الكفاءة والنزاهة والالتزام⁽³⁾.

عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتراوح ما بين 35 و 55 عضوا، تبعا لعدد سكان الولاية، على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.

وللمجلس الشعبي الولائي اختصاصات عديدة ومتنوعة، تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة، فللمجلس أن يتداول في مجالات الفلاحة والري والهياكل الأساسية الاقتصادية والتجهيزات التربوية والتكوينية والنشاط

(1) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق، ص 122، 123.

(2) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 184.

(3) - عمار عوادي، القانون الإداري، ط 1، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 282.

الاجتماعي والثقافي، وفي الحقيقة يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، كما يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي للولاية، تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها، كما لها أن تتدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو دعمها لها⁽¹⁾.

أما بالنسبة للولي ونظرا لدوره المهم وكحساسية مركزه، فالمادة 78 من الدستور الجزائري تنص على أن تعيين الولاية من اختصاص رئيس الجمهورية، أي يعني بمرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية، وبناء على ما تنص عليه (المادة 103) من قانون الولاية يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من باب الوالي، أما بالنسبة لانتهاه مهامه، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه، أما بالنسبة لتنفيذ المداولات التي يقوم بها الوالي، هي سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وكذا سلطات باعتباره ممثلا للدولة، وبهذا تكون له الازدواجية في التمثيل أي يجسد اللامركزية تارة ويمثل سلطة لعدم التركيز تارة أخرى، شأنه شأن رئيس البلدية، وفي الحقيقة تتشكل الهيئة التنفيذية من الوالي وكذا المجلس التنفيذي للولاية، والذي يتألف المجلس التنفيذي من رؤساء ومديري المصالح التابعة لمختلف وزارات الدولة وأعضاء المجلس التنفيذي، وللمجلس التنفيذي للولاية إدارة خاصة به يتألف من أمانة عامة، ومن عدد من المصالح والأجهزة والأقسام الفنية المتخصصة⁽²⁾.

(1) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع سابق، ص 189.

(2) - عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع سابق، ص 271.

ثالثا: قانون الولاية 07/12 :

صدر قانون الولاية رقم 07-12، بمناسبة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر منذ سنة 2011 من أجل تعميق الممارسة الديمقراطية المحلية، وترقية حقوق وحرقات المواطن، وإشراك المجتمع المدني في إدارة شؤونه بنفسه هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تمكين المجلس الشعبي الولائي والوالي من القيام بدوره على أكمل وجه، ويظهر ذلك جليا من خلال الأحكام الجديدة التي تضمنها هذا القانون، وتتجسد منها على سبيل المثال:

- إضافة مجالات جديدة للجان المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نصت عليه أحكام الفقرة الأولى من المادة 33، أما أحكام الفقرة الأولى من المادة 34 فقد ألزمت أن تكون تشكيلة هذه اللجان ممثلة تمثيلا نسبيا تعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي .

- تحديد بدقة سير المجلس الشعبي الولائي لا سيما في تنظيم دوراته، على أنه يعقد هذا المجلس بقوة القانون في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية، وهذا ما أكدته أحكام الفقرة الثانية من المادة 15 وتحديد مكان انعقادها، الذي يتم وجوبا بمقر الولاية وفقا لأحكام المادة 22، وتحديد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي بالتشاور مع الوالي، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 16.

- يعلن في حالة التخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية، خلال نفس السنة، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 43.

- الإبطال بقوة القانون لمداولات المجلس في سبعة حالات محددة في الفقرة الأولى من المادة 53.

- يعد رئيس المجلس الشعبي الولائي، في حالة التخلي عن العهدة وفقا لأحكام المادة 64 إذا تغيب عن دورتين عاديتين في السنة بدون عذر مقبول⁽¹⁾.

- تعيين مندوبية ولائية في حالة حل المجلس، حسب نص الفقرة الثانية من المادة 49.

(1) - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية رقم 07-12، المرجع السابق، ص 211.

- يحدد قانون أساسي لسلك الولاية، ومستخدمي المؤسسات العمومية المحلية.
- إدراج أحكام جديدة تتعلق بمالية الولاية المنصوص عليها في أحكام المواد: 151، 160، 162، 164، 176.
- إن الرقابة لا يمارسها كل منتخب بصفة منفردة بحيث تكون بعد مداولة المجلس.
- المجلس الشعبي الولائي هو الذي يقرر توقيف العضو المنتخب بموجب مداولة ويزكيها الوزير المكلف بالداخلية بذلك .
- شدد قانون الولاية رقم 07-12 بموجب أحكام المواد (41، 42، 43، 47، 48، 53، 54، 55) من الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس وأعماله.
- يمكن لأعضاء المجلس توجيه سؤال كتابي إلى المدراء التنفيذيين للمصالح الغير الممركزة المتواجدة على مستوى إقليم الولاية⁽¹⁾.
- توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة المحلية، وهذا ما أكدته أحكام المادة الثانية من القانون العضوي رقم 03-12 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة.
- تشجيع تشبيب المجالس المنتخبة وتمكين الشباب من الدخول في المنافسة الانتخابية وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 72 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بالانتخابات.

(1) - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية رقم 07-12، المرجع السابق ، ص224.

ملخص الفصل الأول

من خلال دراستنا للفصل الأول المعنون بـ الإطار المفاهيمي لنظام الجماعات المحلية والذي قسمناه إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول ماهية الجماعات المحلية وأهدافها وفي المبحث الثاني التطور التشريعي لنظام الجماعات المحلية في الجزائر.

في المبحث الأول كان من الطبيعي أن نقوم بتعريف اللامركزية الإدارية كخطوة أولى لمعرفة المقصود بالجماعات المحلية باعتبارها تجسد فكرة اللامركزية الإدارية، ولتحديد مفهومها بصفة دقيقة كان من الضروري القيام بتمييزها عن الصور المشابهة لها.

وفي المبحث الثاني حاولنا دراسة التطور القانوني لنظام الجماعات المحلية في الدساتير الجزائرية والنصوص القانونية المنظمة لها منذ فترة الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، ولقد ركزنا في هذا المبحث على دراسة المواد القانونية وهذا لمعرفة قصد المشرع تجاه الجماعات المحلية.

وفي الأخير تبقى مدى نجاعة وفعالية النصوص الدستورية والقانونية بحسب انعكاس ذلك على مجال التشريع لصالح الجماعات المحلية وإعطائها أدوات قانونية كفيلة بتحقيق الهدف، لذا وجب أن تتطابق التعديلات الدستورية والقانونية وخدمة الجماعات المحلية بدعم استقلالها وترقية البناء الديمقراطي فيها.

الفصل الثاني

المبادئ الديمقراطية في تنظيم الجماعات المحلية

لقد انتهجت الجزائر في العقود الأولى بعد الاستقلال نظام الحزب الواحد ولعل من أهم الأسباب والظروف التي استدعت الضرورة للتحويل إلى التعددية هو الصراع بين النظام القائم والقوى السياسية المختلفة على المستوى الوطني وتزايد الدعوى إلى التعددية والديمقراطية على المستوى العالمي.

وتعد الانتخابات الوسيلة الديمقراطية الأكثر قبولا لإسناد السلطة السياسية فهي تضيء الشرعية على نظام الحكم⁽¹⁾، وبالموازاة مع هذا التحول كان من الضروري أن يطرأ تعديل في القواعد والقوانين الانتخابية ليتكيف النظام الانتخابي مع النظام التعددي الأمر الذي استوجب تعديلات أيضا على المنظومة القانونية المتمثلة في قانوني البلدية والولاية، وهذا لإنجاح العملية الديمقراطية من أجل توسيع دائرة المشاركة في صنع القرار وتنفيذه واستكمال البناء المؤسسي للدولة.

ويمكن أن نتساءل هل حققت المستجدات القانونية المتتالية الديمقراطية المنشودة لنظام الجماعات المحلية في ظل التحول الديمقراطي؟

وعليه سنتولى دراسة الأسس الديمقراطية في تشكيل الجماعات وتدعيمها (المبحث الأول) ومبادئ الديمقراطية "التشاركية" في تسيير الجماعات المحلية (المبحث الثاني) .

(1) - أوجيل نبيلة، حبة عفاف، القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص366.

المبحث الأول

الأسس الديمقراطية في تشكيل الجماعات وتدعيمها

إن الديمقراطية تقتضي مشاركة الشعب في ممارسة السلطة وذلك بتقرير حق الانتخاب وحق تكوين الأحزاب السياسية، وبعد الانتخاب الوسيلة الديمقراطية للمشاركة الشعبية المحلية في ممارسة الديمقراطية في المجتمع ويتم باختيار الناخبين لممثليهم في المجالس المحلية.

ولقد مرت المنظومة الانتخابية في تشكيل الجماعات المحلية بعدة مراحل انطلاقا من المجلس المنتخب من الحزب الواحد وصولا إلى المجلس المنتخب بتركيبة سياسية مختلفة تتشارك فيها مجموعة من الأحزاب.

ولقد خصصنا لهذا المبحث مطلبين، سنتناول الأسس الديمقراطية في تشكيل الجماعات المحلية (المطلب الأول) وتدعيمها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأسس الديمقراطية في تشكيل الجماعات المحلية

أسس المشرع الجزائري لانتخاب الهيئات المحلية منذ 1967، وعرف النظام الانتخابي تحولات مهمة في النظام الانتخاب المحلي، سنحاول دراسة المسار الانتخابي وذلك انطلاقا من مرحلة ما بعد الاستقلال وصولا إلى التعددية وتأثيرها على المجالس المحلية وذلك مع إبراز أهم المستجدات القانونية التي مست العملية الانتخابية.

وسنتناول في هذا المطلب نظام الانتخاب المحلي قبل التعددية (الفرع الأول) و

التعددية وتأثيرها على تشكيل الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام الانتخابي المحلي قبل التعددية

إن دراسة النظام الانتخابي المحلي قبل التحول إلى التعددية تقتضي التطرق إلى الفترة الانتقالية بعد الاستقلال مباشرة حيث انه كان صدور أول نظام انتخابي محلي بموجب الأمرين المتعلقين بالبلدية والولاية أمر 24-67 وأمر 38-69، وأخيرا قانون الانتخابات 08-80، وهذا على المستويين البلدي والولائي.

أولا: النظام الانتخابي على المستوى البلدي:

إن النظام الجزائري من النظم السياسية المعاصرة التي تسعى لتكريس الديمقراطية كوسيلة للمشاركة الشعبية في السلطة على مستوى الجماعات المحلية، إذ بادرت من بعد الاستقلال مباشرة بالشروع في إصدار ترسانة من القوانين كان أولها الأمر القانون البلدي المعدل والمتمم⁽¹⁾، وهذا تماشيا مع روح العصر ومتطلبات التحرر الوطني من مخلفات الاستعمار، وهذه أول خطوة لتطبيق الديمقراطية في الجماعات المحلية، ولقد كانت أول انتخابات محلية في 05 فيفري 1967 بموجب الأمر 24-67 المتضمن القانون البلدي، الذي كرس مبدأ الانتخاب لأول مرة، في إطار مشاركة هيكلية البناء المؤسساتي في الجزائر، وقد جاء الأمر 24-67 في إطار فلسفة وإيديولوجية الحكم المحددة في إعلان طرابلس وميثاق الجزائر⁽²⁾ ودستور 63، ألا وهي الاشتراكية في ظل الأحادية الحزبية، إن تكريس مبدأ الانتخاب في المجالس البلدية الذي جاء به هذا الأمر يعد مكسب للشعب الجزائري غداة الاستقلال يرسى تقليدا ديمقراطيا، لقد اعتمد القانون البلدي الجديد عهدة بأربع سنوات للمجالس الشعبية البلدية ثم أصبحت خمس سنوات⁽³⁾،

وهي مدة مقبولة لا هي بالقصيرة ولا الطويلة⁽¹⁾، وتبنى الانتخاب المباشر العام والسري وذلك حسب المادة 36 من الأمر 24-67. كما حددت المادة 34 أسلوب الانتخاب من قائمة

(1) - الأمر 67 - 24 المؤرخ في 18/01/1967 والمتضمن القانون البلدي.

(2) - برنامج طرابلس، النصوص الأساسية لثورة نوفمبر 54، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر 2008. ميثاق الجزائر، مصادق عليه في المؤتمر الوطني الأول لجبهة التحرير الوطني، 16-21 افريل 1964.

(3) - أصبحت خمس سنوات بعد تعديل المادة 33 بموجب قانون 05-79 مؤرخ في 23 يونيو 1979، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 26 يونيو 1979.

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، دارجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 239.

وحيدة للمترشحين يقدمها الحزب، ويكون عددهم مساويا لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها، مستبعدة الترشح الفردي والتصويت خارج القائمة المقدمة من الحزب، أما الهيئة التنفيذية (الرئيس والنواب) فتتخب من بين أعضاء المجلس ومن طرفهم بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة⁽²⁾.

لم يأتي القانون رقم 80-80 المتضمن قانون الانتخابات بالجديد ما عدا بعض التعديلات والتفصيلات اليسيرة، فقد ابقى على اسلوب الانتخاب كما جاء به القانون البلدي⁽³⁾.

ثانيا: النظام الانتخابي على المستوى الولائي:

في إطار مواصلة البناء المؤسساتي للدولة، لم يتأخر إصدار قانون الولاية رقم 69-38 مستحدثا "المجلس الشعبي الولائي" جهاز المداولة في الولاية الذي ينتخب بنفس النظام الانتخابي للمجلس الشعبي البلدي، حيث ينتخب بالاقتراع العام المباشر السري لمدة خمس سنوات من قوائم يرشحها الحزب وفق نفس الشروط و المواصفات⁽⁴⁾.

كما يعين المجلس رئيسا وأربعة نواب بالأغلبية المطلقة بالاقتراع السري وفقا للمادة 32 من قانون الولاية، وقد كرس قانون الانتخابات 80-80 نفس النظام الانتخابي الخاص بالمجلس الشعبي الولائي دون تغيير.

لقد اختار المشرع الجزائري نظاما انتخابيا قائما على مبدأ الاغلبية في دور واحد في انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية وهذا طبيعي بالنظر الى وجود حزب واحد في البلاد له الصلاحية الحصرية في اختيار قوائم مرشحيه، إلا أن هذا النظام الانتخابي بالرغم من بساطته وسهولته، يرهن المجالس ويضعف مركزها لعدة اسباب موضوعية وهي:

- استبعاد لكل مرشح خارج الحزب بحيث تطغى فلسفة وايدولوجية الحزب والدولة الاشتراكية آنذاك.

(2) - المادة 116 من الأمر 67-24 المعدل والمتمم المؤرخ في 18/01/1967 والمتضمن القانون البلدي.

(3) - المواد من 63 إلى 67 من قانون رقم 80-80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 28 أكتوبر 1980 المعدل والمتمم.

(4) - المواد من 7 إلى 11 من الأمر 69-38، المعدل والمتمم والمتضمن قانون الولاية.

- غموض الشروط السياسية وعموميتها كالكفاءة والنزاهة والالتزام... الخ، في اختيار المرشحين التي تضعها الموائيق بدون ضوابط محددة قانونيا، مما يتيح لهياكل الحزب باختيار المترشحين وفق معايير مغايرة لا تؤدي بالضرورة لانتخاب الاكفأ و الافضل.
- تضيق مجال اختيار الناخبين لمترشحين يحملون تطلعاتهم في حدود قائمة واحدة تحتوي على ضعف العدد المطلوب شغله في المجلس وهو ما يسمى نظام القائمة المغلقة مع التفضيل⁽¹⁾.
- ارتباط انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار الحزب الذي يؤثر على مرشحيه لانتخاب الرئيس داخل المجلس، بينما كان بالإمكان الاستناد الى نتائج الانتخابات وتنصيب المرشح الحاصل على اكبر عدد من الاصوات كرئيس واعتماد الترتيب في عدد الاصوات لتعيين النواب أيضا.

(1) -بيطام أحمد، الاقتراع النسبي والتمثيلية، حالة الجزائر، مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، تخصص القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق باتنة، 2004/2005، ص 10.

الفرع الثاني: التعددية وتأثيرها على تشكيل الجماعات المحلية

بعد تبني التعددية السياسية دستورا في 23 نوفمبر 1989 تم إعادة النظر في القوانين المنظمة للإدارة المحلية المتمثلة في قوانين البلدية والولاية لتساير هذا التعديل الجديد، وكما كانت لهذه القوانين علاقة بتركيب وتسيير هذه الجماعات أصبح من الضروري تطابقها مع الأحكام الدستورية الجديدة ولها أثر جديد على اللامركزية الإدارية.

لقد نصت المادة 40 من دستور 89 على: " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به... " وما يلاحظ عليه انه لم يشر بصفة مباشرة على الإقرار بوجود تعدد للأحزاب وهذا ما يفسر استعماله لمصطلح جمعية ذات طابع سياسي في وجود حزب جبهة التحرير الوطني ربما راجع إلى ذهنية النظام القائم والتحول التدريجي نحو النظام الجديد، وعلى إثر ذلك بدأت تظهر الجمعيات السياسية فتم الاعتراف القانوني بها في 30 سبتمبر 1989 بظهور عدة تشكيلات سياسية جديدة وقد سبق هذا الاعتراف صدور قانون 11/89 المؤرخ في جويلية 1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الذي نظم عملية تشكيل هذه الجمعيات السياسية طبقا للدستور.

فأعطى هذا القانون تعريف للجمعيات ذات الطابع السياسي، لتساهم بذلك التعددية في تكوين رأي عام وطني تجاه الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أسس حرية التعبير والرأي وحرية الصحافة المعتمدة في دستور 1989، وبإعداد هذه التشكيلات السياسية لبرامج انتخابية و برامج حزبية تستطيع توجيه الناخبين إلى اختيار معين، فتشارك بذلك في صنع الهيئات والمؤسسات عن طريق الانتخابات وتفتح مجالا للرقابة على عملها، فانطلقت حرية المبادرة الفردية عن طريق إتاحة للمواطن فرصة المشاركة في تسيير شؤونه بواسطة أفكاره ومن أهم مظاهر التعددية ممارسته الرقابة على الهيئات الإدارية بمختلف أشكالها الممنوحة عن طريق الانتخابات وغيرها، فكان بذلك للامركزية وضع جديد في ظل هذه التشكيلات السياسية الناشئة بجملة الإصلاحات التي صاحبت إقرار مبدأ التعددية، ولما كانت التعددية واللامركزية نقطة تلاقي تشكل الانتخابات جوهرها⁽¹⁾، كان لابد من سن قانون انتخابي فصدر القانون 13/89 المؤرخ في 7 أوت 1989 الذي نظم العملية الانتخابية .

(1) - فاتح بوطيق. اللامركزية الإدارية و التعددية الحزبية في الجزائر، المرجع سابق، ص 10 وما يليها.

لم يغيّر القانون 89-13 من نمط الاقتراع المباشر والعام والسري ولا من مدة العهدة الانتخابية، غير انه أحدث تعديلا جوهريا في أسلوب الانتخاب، حيث تبنى نظام التمثيل النسبي مع أفضلية الأغلبية في دور واحد رغبة في تمثيل التيارات السياسية حسب حجمها في المجتمع، لقد صيغت المادة 62 من القانون 89-13 كما يلي: "يترتب على هذا النمط من الاقتراع توزيع المقاعد كالاتي:

- إذا تحصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإنها تحوز جميع المقاعد.
- في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على (1+50) من المقاعد ويحسب الكسر لصالح هذه القائمة كمقعد كامل.
- توزيع بقية المقاعد على جميع القوائم المحصلة على أكثر من 10% من الأصوات المعبر عنها وذلك على أساس النسب المئوية للأصوات المحصل عليها وحسب ترتيب تنازلي ويحسب الكسر الناتج كمقعد كامل."

عدّلت هذه المادة قبل إجراء الانتخابات المحلية في القانون 90-06 المؤرخ في 27 مارس 1990، وهذا مخافة احتكار السلطة من طرف حزب واحد و تزامن هذا الإصدار مع انتهاء عهدة المجالس الشعبية البلدية والولائية 12/12/1989 مع عدم عقد أغلب الأحزاب الناشئة لمؤتمراتها واعتمادها بصفة قانونية، فصوت نواب البرلمان لصالح تأجيل الانتخابات بعدم تدخل رئيس الجمهورية لأجل ذلك تحقيقا لمطلب تلك الأحزاب وكضمان لتجسيد الإصلاحات الجديدة آنذاك، وفي 12 جوان 1990 تم إجراء أول انتخابات محلية تعددية بمشاركة 11 تشكيلة سياسية من بين 25 تشكيلة معتمدة. ونتيجة للظروف التي شهدتها الجزائر عقب إقرار هاته القوانين وخروج هاته التشكيلات السياسية عن الأغراض التي أنشئت من أجلها لفرغ قانوني شاب تلك الإصلاحات، ونتيجة لعدم احترام الدستور وقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي لاسيما استعمال مكونات الهوية الوطنية في الدعاية الحزبية جاءت المراجعة الدستورية سنة 1996 وأعيد النظر في التعددية حيث نصت المادة 42 من دستور 1996

على حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون⁽¹⁾، لكن وضعت لهذا الحق شروط وضوابط لا يمكن التذرع بها لضرب الحريات الأساسية والقيم الوطنية والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وأمن التراب الوطني وسلامته واستقلال البلاد وسيادة الشعب وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة كما لا يجوز تأسيس الأحزاب على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي ولا يمكن لها الدعاية على أساس هاته الضوابط، ولا يجوز لها استعمال العنف و الإكراه للوصول إلى السلطة.

ولما كان للانتخاب دورا جوهريا في تحديد طريقة تركيب المجالس المنتخبة بتحديدته للآليات المستعملة فقد حضي بموجب نص المادة 123 من دستور 1996 بوضع جديد ضمن قائمة القوانين العضوية التي تخضع لإجراءات تختلف عن المستعملة في القوانين العادية⁽²⁾.

فجاء الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ليقادى سلبيات قانون 13/89 ويعيد النظر في النتائج السلبية الناجمة عن انتخابات 1990 التي نظمت في ظل القانون القديم 13/89 المتضمن قانون الانتخابات وفي طريقة الاقتراع المتبناة حيث قضت المادة 62 من القانون 13/89 قبل التعديل بطريقة الاقتراع النسبي مع أفضلية الاغلبية، إذا تحصلت القائمة على الاغلبية المطلقة لأصوات المعبر عنها على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المئوية لأصوات المحصل عليها المجرى الى العدد الصحيح.

ومن أهم ما تضمنه القانون العضوي الصادر بموجب الامر 07/97 إعادة النظر في طريقة التصويت بالوكالة لصالح أفراد الجيش وأسلاك الامن التي قضت به المادة 50 من القانون 13/89 السابق، فأصبح بإمكانهم التصويت في اماكن عملهم وأصبح التصويت بالوكالة للمواطنين الموجودين بالخارج لا يجوز إلا للذين موجودون بصفة مؤقتة، أما دائمي الإقامة بالخارج فلهم أن يصوتوا بمقر البعثات الدبلوماسية وفي أماكن إقامتهم، وأعطى الزوج والزوجة من الوكالة شريطة إثبات صلتهما الزوجية عن طريق تبيان الدفتر العائلي.

(1) - القانون 11/89 مؤرخ في 05/07/1989 المتضمن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر ع/27، ص714.

(2) - القوانين العضوية تتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة ارباع اعضاء مجلس الامة، كما تخضع لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها .

ونصت المادة 75 منه على احكام المتعلقة بانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية بنصها :
 "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة"، على عكس ما كان في السابق طريقة الاقتراع النسبي مع افضلية الاغلبية في دور واحد في القانون 13/89 الانتخابي⁽¹⁾.

واعتمد القانون العضوي 09/97 قاعدة الباقي الاقوى بنص المادة 76 منه : "توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الاصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الاقوى"، و كذلك نص المادة 78 منه، وبارتكازه على قاعدة الباقي الاقوى وألية النظام النسبي، أعطى القانون العضوي 09/97 فرصة للأحزاب بأن تكون ممثلة على المستوى المجالس بشكل يضمن التعددية في تشكيل تلك المجالس.

وكان قبل ذلك القانون 13/89 المعدل والمتمم يعتمد من خلال نص المادة 1/62 :
 "تحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة على الاصوات المعبرة على عدد من المقاعد تتناسب والنسبة المئوية للأصوات المتحصل عليها المجبرة الى العدد الصحيح".

فبتعدد الاحزاب تمثيلا على مستوى المجالس المنتخبة لا سيما البلدية منها تأخذ اللامركزية شكلا جديدا في عملية البناء الديمقراطي الاداري يشجع على تفعيل النشاط الاداري نحو تشجيع حرية المبادرة وترشيدها نحو إشباع الحاجات العامة بشكل أنسب.

وعلى أساس القانون الانتخابي القانون العضوي 09/97 بعد تعديل الدستور سنة 1996 وإقرار لنتائج ندوة الوفاق الوطني، تم اجراء ثاني انتخابات محلية تعددية سنة 1997 لأجل اعادة بناء المؤسسات.

(1) - المادة 61 من القانون رقم 89 - 13، المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن نظام الانتخابات الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 32.

المطلب الثاني

تدعيم الأسس الديمقراطية في تشكيل الجماعات المحلية

إن مجرد الأخذ بفكرة الديمقراطية سواء كان تجسيدها قويا أو ضعيفا، يحتم على التنظيم الأخذ بهذه الفكرة الأخذ بالنظام الانتخابي كسبيل وحيد وطريقة أساسية لتحقيق هذا المنطق وتكريس تمثيل عادل للشعب سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وإن اختلفت مستويات هذا التحقيق حسب درجات التطور التي مر بها النظام الانتخابي منذ نشأته، حيث عرفت فكرة الانتخاب تطورا تاريخيا اختلفت من مرحلة لمرحلة ومن دولة لأخرى حسب درجة الوعي والديمقراطية السائدة في كل مرحلة⁽¹⁾، وكان لذلك أثر بارز على تطور الديمقراطية وتجسيد نظام تمثيلي حقيقي، لذلك تسعى جل الدول اليوم لتجسيد وتوسيع أكثر للديمقراطية التمثيلية، تطوير أنظمتها الانتخابية والسهر على تحقيق شفافية ونزاهة أكثر وكذا تبسيط الشروط القانونية اللازمة التي تنظمها.

فالأهمية البالغة التي تكتسيها الانتخابات باعتبارها الوسيلة الأساسية لإنشاء السلطة وأبرز سمة من سمات النظام الديمقراطي، لما تجسده من مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وما تؤسسه من علاقة قانونية وسياسية بين المواطن والدولة، تقتضي ضبطها بشروط وإجراءات صارمة محددة تمس كافة المراحل العملية الانتخابية وأطرافها بدءا بشروط المنتخب مرورا بإعداد القوائم الانتخابية وتقسيم البلاد لدوائر وإعداد مراكز التصويت وكذا الحملة الانتخابية ومتابعة عملية الاقتراع وصولا للفرز وإعلان النتائج⁽²⁾، وهذا حتى لا يشوبها نقص أو خلل فتفقد أو تختل معناها، إلا أن هذه القيود والشروط يجب أن لا تنقص من مجال الانتخابات بل تبقئها مفتوحة أما مجل المواطنين لإبداء اختيارهم الحر، خاصة بالنسبة للترشح الذي يجب أن يكون متاحا لجّل المواطنين، إلا أنه وعلى أهمية ومكانة الدور الذي يتولاه ممثل الشعب يجب أن تتوفر فيه جملة

(1) - موسى بودهان، قانون الانتخابات الجزائري، دار مدني للطبع والتوزيع، الجزائر، 2006، ص7، 10.

(2) - هذه الشروط والإجراءات كلها وعلى مختلف المراحل يضبطها قانون الانتخابات ولمن تطرق لها في هذه الدراسة لأننا قصرناها فقد على المستجدات التي مست العهدة الانتخابية.

من الشروط القانونية لاكتساب العضوية في المجالس المحلية، هذه الشروط وإن كانت تجتمع على أغلبها العديد من التشريعات وأنظمة الإدارة المحلية.

إلا أنه يبقى هناك اختلاف من دولة لأخرى ومن مرحلة لأخرى، إما لسبب النظام السياسي المطبق أو درجة الوعي والمواطنة على مستواها فنجد دولا توسع مجال الترشح وأخرى تضيقه.

وقد منحت مختلف الدساتير الجزائرية الحق لمواطنيها في الانتخاب⁽¹⁾، إلا أن التطور الذي عرفه نظام الإدارة المحلية عبر مختلف المراحل التي مرت بها قد كان أثر ايجابي على فرض وإقرار ديمقراطية في المجالس المحلية، ففي المرحلة الأولى لاستقلال الجزائر أين كان سائدا النظام الاشتراكي اقتصر وانحصر الترشح على مناضلي حزب جبهة التحرير الوطني الذي كان يحتكر الحياة السياسية مع إعطاء الأولوية للعمال والفلاحين⁽²⁾.

وبذلك فقد كانت الديمقراطية مشروطة ومحدودة غير متاحة للجميع، إلا أنه تماشيا مع التحولات الجديدة سرعان ما تبنت الجزائر نظاما سياسيا مغايرا فيظل دستور تعددي فتح المجال السياسي وأعطى مشاركة المواطنين بعدا آخر وأصبح الترشح من خلاله مفتوحا أمام كل الفئات متى توفرت فيهم شروط قانونية محددة في قانون الانتخابات⁽³⁾ وذلك خلافا للمرحلة السابقة، ومنذ ذلك الحين عرف النظام الانتخابي تطورا واضحا ضمن مراحل متعددة تماشيا مع تطور الفكر القانوني والسياسي⁽⁴⁾.

وفي ظل المرحلة الراهنة التي تعرفها الجزائر و التي شهدت إصلاحات سياسية جاءت في مجملها لتعزيز الممارسة الديمقراطية ، دخل فيها النظام الانتخابي مرحلة متميزة من مراحل تطوره من خلال القانون العضوي 01-12، احتوى هذا الأخير على العديد من الإضافات النوعية مقارنة بسابقه، وهذا بغية تحسين وتطوير ممارسة الديمقراطية السياسية وفتح سبل ممارستها أمام أكبر

(1) - المادة 13 من دستور 1963 والمادة 58 من دستور 1976 والمادة 47 من دستور 1989 والمادة 50 من دستور 1996

(2) - المادة 34 من قانون البلدية 67/24، المرجع السابق.

(3) - ذلك وفق المادة 66 من القانون 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 ج23 المتضمن نظام الانتخابات الجزائري .

(4) - أول قانون انتخابات بعد تبني نظام التعددية كان رقم 13/89 والذي عرف عدة تعديلات، وبعده صدر القانون العضوي 07/97 الذي عدله القانون العضوي 01/04 المؤرخ 11/02/2001.

قدر ممكن من الشرائح وفئات المجتمع، وتوفير قدر من الشفافية والنزاهة، على مستوى الهياكل الوطنية أو المحلية.

ولما كان البعد المحلي أبرز مظاهر الديمقراطية والمشاركة في تسيير وصنع القرار بحكم قربه من المواطن، فقد خصه الإصلاح الانتخابي بمعطيات وإضافات جديدة اتجهت نحو توسيع مجال الالتحاق بالعهد الانتخابية وتكريس شفافية ومصداقية أكثر في اختيار ممثلي الشعب. وهو ما استطعنا حصره في ما يلي:

الفرع الأول: ترقية مكانة الشباب والمرأة في الاقتراع.

الفرع الثاني: تقوية ضمانات الشفافية والنزاهة.

الفرع الأول: ترقية مكانة الشباب والمرأة في الاقتراع

من بين أهم أهداف الإصلاحات السياسية الدستورية التي باشرت الجزائر، ترقية الحقوق السياسية للشباب والمرأة على مستوى المجالس المنتخبة، وذلك في ظل بروز كفاءات وأجيال جديدة من القيادات ما بين النساء والشباب، وهذا ما قد تم تجسيده فعلا من خلال القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات والقانون العضوي 03/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بكيفية توسع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة.

فبالعودة لقانون الانتخابات نصت المادة 78 منه على الحد الأدنى لعمر المرشح للانتخابات بـ 23 سنة خلافا عما كان سائدا من قبل في القانون 07/97 حيث كانت تحدده المادة 93 بـ 25 سنة، فكأنما اتجهت إرادة المشرع نحو تشبيب المجالس المحلية وبذلك إتاحة الفرصة لهم للمشاركة في الحياة السياسية بالنظر لرغبتهم في التجديد والتغيير وتماشيا مع التركيبة البشرية للمجتمع الجزائري، ومن بين أهم مستجدات مجال التمثيل على المستوى المحلي هي المكانة التي حظيت بها المرأة في هذا المجال من حيث وجوبية والزامية احتواء كافة قوائم الترشيح على نسبة معينة من النساء وهذا يعد ترقية لحقوقها السياسية، هذه الحقوق التي كانت المرأة مقصية منها حتى على المستوى الدولي وعبر مختلف المراحل التاريخية.

لقد كان في الجزائر تمثيل وحضور المرأة الجزائرية في كافة المؤسسات والأجهزة الإدارية والحكومية والأمنية والاقتصادية والعسكرية والاجتماعية بصورة ملحوظة ومشهودة إلا أن تمتعها بحقوقها السياسية في المجالس المنتخبة المحلية والوطنية اعتبر ضعيفا بالرغم من نص المادة 31 من دستور 1996 على المساواة: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعيق تفتح شخصية الإنسان وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلا أنه عمليا هناك العديد من الأسباب الاجتماعية والثقافية التي تحبط وتؤثر سلبا في عملية ترقية الحقوق السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة، لذلك تدخل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008 لدسترة هذه الحقوق من خلال أحكام المادة 31 مكرر " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة. "

وتطبيقا لهذه المادة صدر القانون العضوي 03/12 المتعلق بكيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة⁽¹⁾، وانطلاقا من مضمون المادة 2 نلاحظ انها تلزم جميع القوائم سواء كانت حرة أو متعمدة من طرف الاحزاب السياسية، أن تضم عدد ممكن من النساء بشرط ألا يتجاوز عددها عن نسبة 30 % عندما يكون عدد المقاعد يتراوح ما بين 35 الى 47 مقعدا، أو 35 % عندما يكون عدد المقاعد يتراوح ما بين 51 الى 55 مقعدا، وفي نفس السياق فقد اتجه المشرع نحو رفض كل قائمة ترشيحات مخالفة لأحكام هذا القانون العضوي، وفي حالة حدوث ائتلاف للمترشحين فان يكون من نفس الجنس، ولعل من بين أبرز ما احتواه هذا القانون وما يشكل دعامة حقيقية لتوسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة هي حالة التدعيم المالي الذي تقدمه الدولة للأحزاب في حالة احتواء قوائمهم على النساء.

(1) - عبد الناصر جابي، العلاقات في البرلمان و المجتمع المدني في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، فيفري 2007، ص156.

وبذلك تكون الجزائر عملت على ترقية وتوسيع الحقوق السياسية للمرأة من خلال تبني نظام الحصص كأسلوب تنظيمي لإدماجها في المجالس المنتخبة، وقد عرفت هذه المبادرة العديد من الانتقادات كمخالفتها الدستور⁽¹⁾ والقواعد الأساسية التي تحكم المجتمع والمتعلقة بالمساواة بين المرأة والرجل، إلا أن هذا المبدأ لا يتعارض مع إقرار قواعد مختلفة لمواطنين يوجدون في أوضاع مختلفة فمثلاً يعامل القانون في بعض الأحيان بعض الفئات الاجتماعية معاملة خاصة نظراً لظروفها كذلك المرأة فرضت الظروف الاجتماعية والثقافية والاجتماعية في المجتمع خلق مثل هذه القواعد حتى يكون هناك نوع من المساواة التي تتحقق عندما تعامل كل واحد وظروفه وليس بالمثل فالنص على المساواة في الدستور لم تكن كفيلاً بتجسيدها فعلياً إلا بتقرير قواعد مثل تلك المنصوص عليها في القانون العضوي 12-03، إضافة لذلك فإن نص هذا القانون لا يمنح المرأة من نسب من المقاعد ولكن في قوائم الأحزاب، قد لا تحصل على مقاعد إلا إذا كان ترتيبها ملائماً في قائمته هو بذلك لا يوجد أي طابع تمييزي أو في حصول على المقاعد و توزيعها وبذلك لا توجد أية مخالفة لأحكام الدستور.

الفرع الثاني: تقوية ضمانات الشفافية و النزاهة

تمثل الديمقراطية السياسية أبرز مظاهر مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فمن خلالها يفوض الشعب تمثيله لشخص أو عدة أشخاص يعملون بالموازاة مع الإدارة للتعبير عن طموحاتهم وآمالهم والسعي للتكريس الفعلي لمتطلباتهم، ويعتبر الانتخاب السمة البارزة والصفة الأساسية لهذه الديمقراطية، فمن خلاله يتم إنشاء السلطة وتولي المسؤوليات، بل نقول أن هذه الأخيرة -الديمقراطية- قد يختل معناها وتفقد مغزاها إذا غاب الانتخاب أو شابه تزوير أو تحريف أو غيرهما... لذلك فالعملية الانتخابية على كافة مراحلها يجب أن تحتوي على ضمانات تقوية للشفافية والنزاهة، بالتالي احترام إرادة الشعب السيد في قراره واختياره، أما إذا مسها تزوير أو انحراف تفقد معناها فلا تكون وسيلة لاختيار الشعب الحر لممثليه، ويؤدي إلى تجاوز إرادة الشعب التي تركز عليها السلطة، لذلك تسعى مختلف الدول نحو تعزيز آليات و ضمانات شفافية ونزاهة العملية الانتخابية.

(1) - رأي المجلس الدستوري رقم 11/05 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 ، يتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد كيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر 01 ، 2011.

والجزائر على غرار هذه الدول في ظل الإصلاح الانتخابي الذي عرفته انطلاقاً من أول نظام انتخابي محلي بموجب الأمرين المتعلقين بالبلدية والولاية أمر 67-24 وأمر 69-38 وصولاً إلى القانون العضوي 01/12 الذي جاء لتحسين الممارسة الديمقراطية التمثيلية من خلال فتح سبل الالتحاق أمام أكبر عدد ممكن من المرشحين التابعين للأحزاب وللقوائم الحرة بما يحقق تمثيل ومشاركة واسعة في تسيير الهياكل المنتخبة إضافة لذلك وتدعيماً لهذه الديمقراطية وضمناً لمصداقيتها، كرس مجموعة كبيرة من الضمانات لتجسيد مبدأ حياد الإدارة ونزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها وبالتالي دعم الاختيار الحر للشعب.

تجلت هذه الضمانات على مختلف مراحل العملية الانتخابية بدءاً من المرحلة التحضيرية وإعداد القوائم مروراً بمرحلة إيداع ملفات الترشح ومرحلة الاقتراع، وما تفرضه هي الأخرى من رقابة وشفافية ثم أخيراً مرحلة النتائج والطقن فيها، وتطبق هذه الضمانات على كافة المستويات الانتخابية سواء كانت وطنية أو محلية على حد سواء وإن كان قد خصه هذه الأخير ببعض الضمانات وفقاً لمطالبها. وعلى العموم يمكن أن نلخص أهم هذه الضمانات بإيجاز في النقاط التالية:

- وسع القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات من تشكيلة اللجنة البلدية المقررة بموجب المادة 15 والمكلفة بضبط القوائم الانتخابية، فألى جانب قاض رئيساً ورئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية ضمت ناخبان إثنان من البلدية يعينهما الوالي بصفة عضوين فكأنما أراد المشرع بموجب الإضافة الجديدة إخضاع عملية مراجعة القوائم للرقابة الشعبية، وهذا الأمر لا شك يحتوي على عديد المحاسن.

- نصت المادة 46 من القانون العضوي 01-12 على وجوب إثبات تصويت جميع الناخبين بوضع بصمة السبابة اليسرى بحبر لا يمحي على قائمة التوقيعات، وهذا من باب إضافة مصداقية ونزاهة أكثر على العملية الانتخابية .

- فرضت المادة 36 من القانون العضوي 01-12 بأن يعين أعضاء مكتب التصويت الأصليين والإضافيين بقرار من الوالي من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية، وأبعد المشرع من تشكيلة مكتب التصويت المرشحين أنفسهم والأشخاص الذين تربطهم بالمرشحين قرابة مصاهرة حتى

الدرجة الرابعة وأبعد المشرع أيضا أولياء المرشحين وكذلك أبعد المشرع المنتمين لأحزاب المرشحين والهدف طبعاً المحافظة على حياد ونزاهة العملية الانتخابية، في حين اكتفى الأمر 07-97 لإستبعاد المرشحين والمنتمين لأحزابهم وأوليائهم المباشرين، أما عن قرابة المصاهرة، فاكتمت بالدرجة الثانية، وهذه خطوة تضاف للقانون الجديد نحو المزيد من إضفاء الضمانات لحياد ونزاهة العملية الانتخابية.

- أجازت المادة 48 من القانون العضوي 07/97 لرئيس مكتب التصويت في حال إنعدام الاظرفة المخصصة للاقتراع أن يستخلفها بأظرفة أخرى من نموذج موحد مدموغة بختم البلدية ويشير لهذا الاستخلاف في المحضر وترفق به خمسة من هذه الاظرفة، وهذا إجراء قد يدفع إلى التشكيك في نزاهة العملية، لذا غاب هذا الإجراء في الإصلاح الانتخابي لسنة 2012 واکتمت المادة 43 بإلزام رئيس المكتب بالتحقق عند افتتاح الاقتراع لمطابقة الاظرفة لعدد المسجلين وهذا الإجراء يخدم نزاهة ومصداقية العملية الانتخابية.

- أشارت المادة 44 من الإصلاح الانتخابي لسنة 2012 بوضوح وتدقيق أن الصندوق المستعمل أثناء عملية الاقتراع هو صندوق شفاف ، ولم تشر المادة 49 من أمر 1997 لذلك مكتفية بعبارة يقلل الصندوق، وهكذا حاول الإصلاح الانتخابي الجديد⁽¹⁾ أن يوفر مزيداً من الآليات والضمانات بما يخدم شفافية العملية الانتخابية ويحقق نزاهتها.

- أشارت المادة 49 من القانون العضوي 01/12 أن عملية الفرز تجرى تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت، ويعين أعضاء مكتب التصويت الاشخاص المكلفين بالفرز من الناخبين المسجلين في مكتب التصويت وهو ذات الإجراء الذي تضمنته المادة 54 من أمر 1997، غير أن الإضافة التي قدمها الإصلاح الانتخابي الجديد أن الفرز يجرى بحضور ممثلي المرشحين أو الأشخاص الموجودين في قوائم الترشيحات وهذا من باب إضفاء مزيداً من الشفافية على العملية الانتخابية.

- فرضت المادة 50 الفقرة 3 من القانون العضوي 01/12 الاحتفاظ بأوراق التصويت لكل مكتب من مكاتب التصويت في أكياس مشمعة ومعرفة حسب مصدرها إلى غاية انقضاء آجال الطعن

(1) - القانون العضوي رقم 12 - 01 ، المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية عدد 01 .

والإعلان النهائي لنتائج الانتخابات، واكتفت المادة 55 من أمر 1997 بالإشارة إلى أن أوراق التصويت تحفظ لدى اللجنة الانتخابية البلدية دون اشتراط جمعها في أكياس وتشميعها وضبطها حسب المصدر.

- توزع محاضر الفرز طبقا للمادة 51 الفقرة 2 من القانون العضوي 01/12 كما يلي: نسخة لرئيس اللجنة الانتخابية البلدية مع الملاحق مقابل وصل لتحفظ على مستوى أرشيف البلدية ونسخة إلى الوالي أو رئيس المركز الدبلوماسي أو القنصلي.

ونصت ذات المادة⁽¹⁾ على ضرورة تسليم نسخة من محضر الفرز مصادقا على مطابقته للأصل فورا من قبل رئيس مكتب التصويت إلى الممثل المؤهل قانونا لكل مرشح مقابل وصل استلام وقبل مغادرة المكتب، وتدمغ كل نسخة بختم ندي يحمل عبارة «نسخة مطابقة للأصل» كما تسلم نسخة مع المحضر الملاحق مصادقا عليه الرئيس اللجنة البلدية لمراقبة الانتخابات أو ممثلا المؤهل قانونا .

أما المادة المقابلة لها من أمر 1997 وهي المادة 56 المعدلة سنة 2004 فاكتفت بتسليم محضر الفرز لكل مترشح أو قائمة مترشحين مقابل وصل استلام، ويبدو واضحا أن الإصلاح الجديد يكرس مبدأ نزاهة العملية الانتخابية وتوسيع دائرة إعلان النتائج لأطراف عدة.

- خصص المشرع في القانون العضوي 01/12 بابا بأكمله لآليات الإشراف والمراقبة هو الباب السادس وتضمن 20 مادة من المادة 168 إلى المادة 187 وهو ما يعكس اهتمام المشرع بمحور الرقابة والإشراف على العملية الانتخابية لما له من دور فعال في تكريس نزاهة العملية الانتخابية وذلك من خلال ما يلي:

أ- اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات: وتتكون حصريا من القضاة يعينهم رئيس الجمهورية وتتمثل مهمتها الأساسية السهر على حسن تنفيذ أحكام القانون العضوي المذكور.

(1) - تنص المادة 51 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات: "...تسلم نسخة من محضر الفرز مصادقا على مطابقته للأصل فورا من قبل رئيس مكتب التصويت الى الممثل المؤهل قانونا لكل مترشح ...وتسلم كذلك نسخة من المحضر المذكور اعلاه من قبل رئيس مكتب التصويت الى رئيس اللجنة البلدية لمراقبة الانتخابات...".

ب- اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات: وهي لجنة مختلطة تتكون طبقا للمادة 172 من أمانة دائمة تتشكل من الكفاءات الوطنية وتعين عن طريق التنظيم، ممثلو الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات، ممثلو المترشحين الأحرار يختارون عن طريق القرعة، أما عن مهمتها فهي مكلفة بمراقبة العمليات الانتخابية وحماية وضمان مبدأ الحياد والنزاهة.

-استتدت المادة 224 من القانون العضوي 12-01 بشأن العقوبة الناتجة عن تقديمه بات نقدا أو عينا أو وعد بتقديمها أو وعد بوظائف أو مزايا أخرى للمادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهذا من باب تشديد العقوبة باعتبارها سلوكا فاسدا يخضع للنص الخاص، بينما استتدت المادة المماثلة لها في أمر 1997 المعدل والمتمم للمادة 129 من قانون العقوبات.

وإضافة لهذه الضمانات التي لها بعد وطني و محلي كما أشرنا سابقا فإن المجالس الشعبية البلدية خصت بضمانة وآلية جديدة تركز على حياد الإدارة ونزاهة العملية الانتخابية على مستواها، حيث أدرجت المادة 81 من القانون العضوي الجديد لنظام الانتخابات الأمين العام للبلدية ضمن الفئات الغير قابلة للانتخاب، ولم تبعده مسابقا المادة 98 من الأمر 07/97، وهذا طبعا يخدم حياد العملية الانتخابية حتى لا يستعمل الأمين العام للبلدية صفته الوظيفية بما يؤثر على نزاهة العملية الانتخابية ويمس بمصداقيتها، ثم إن الأمين العام للبلدية يعد طبقا للمادة 15 من القانون العضوي 01/12 عضو أساسي في اللجنة الإدارية الانتخابية المكلفة بضبط القوائم الانتخابية ومراجعتها فلا يصح وهو طرف في عملية التحضير أن يسمح له بالترشح وهنا تكمن قيمة الإضافة الجديدة .

المبحث الثاني

تعزيز مبادئ الديمقراطية "التشاركية" في تسيير الجماعات المحلية

إن التصور التقليدي للديمقراطية السياسية والمبني على فكرة أن مناقشة الشؤون العمومية يجب أن تكون منوطة بالهيئات المنتخبة فقط بسبب عجز المواطنين بالقيام بذلك، إن كانت مقبولة وصحيحة في المراحل التاريخية السابقة، فهي لم تعد صحيحة حاليا بفعل العوامل الكثيرة منها التطور الثقافي للمجتمعات والابتكارات التكنولوجية في مجال الاتصال والإعلام وظهور المجتمع المدني بحقوق مهيكلة ومؤثرة في الحياة العامة، وبالفعل أن التجربة أثبتت أن المواطنين بإمكانهم المشاركة في مناقشة الشؤون العمومية إلى جانب المنتخب وهو ما يعرف بالديمقراطية التشاركية⁽¹⁾ فهي تشكل صورة جديدة من صور الديمقراطية تركز توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين بإقحامهم في الحوار والنقاش العمومي، فهي لا تعتبر نقيضا للديمقراطية السياسية، ولا تحل محلها بل تشكل تكملة لها سدا لنقائصها وتجاوزا لعيوبها، وإثرائها بإيجاد طرق وآليات ومؤسسات تمكن من إشراك المواطنين مباشرة في مناقشة شؤونهم، وكل هذا يتأتى من خلال جملة متعددة من الآليات والميكانزمات تختلف باختلاف البلد ان وحتى باختلاف المدن داخل البلد حسب درجة الوعي والثقافة السائدة.

كما أننا سنحاول في هذا المبحث إبراز أهم المستجدات القانونية وذلك في ما يخص سير وعمل المجالس المحلية تحديدا في تدعيم الشفافية (المطلب الاول) وسنتكلم كذلك تدعيم المشاركة وذلك عن طريق توسيع مجال الاستشارة المحلية وتشجيع مبادرات المجتمع المدني(المطلب الثاني).

(1) – Voir, Philip Brochet, **la démocratie participative**, délibérative, recherche enregistrée sur internet, moteur de recherche ;[http/ www.adels-org.fr](http://www.adels-org.fr); Mars 2005.

المطلب الاول

تدعيم الشفافية على المستوى المحلي

تعتبر شفافية الإدارة دعامة أساسية لتحقيق الديمقراطية⁽¹⁾ وإحدى أهم الركائز التي تقوم بها الإدارات الحديثة، التي تبذل كل الجهد من أجل الاقتراب من المواطن، ولا يكون ذلك إلا إذا كانت علاقته بها درجة من الوضوح والشفافية ويقصد بها " إلزام الإدارة بإشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية التي تمارسها الإدارة في العالم ولحساب المواطنين مع الإلزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها وشروحاتها وموازناتها ومداوماتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة من أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقا عاما بالاطلاع والوصول غير المكلف للمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام"⁽²⁾، وبذلك شفافية الإدارة تعكس توفير جملة من الآليات والحقوق والتي لا يمكن أن تتحقق من دونها.

هذه الآليات والحقوق تم تكريسها وتدعيمها من خلال المستجدات القانونية الحاصلة ومن أهمها الحق في حضور المداومات والحق في الاطلاع والحصول على الوثائق الإدارية والحق في الإعلام.

الفرع الاول: الحق في حضور المداومات

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في جلسات عمومية مفتوحة للجمهور، ليتداول حول المسائل التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية، وذلك وفقا للمادة 26 من قانون البلدية رقم 10-01، بذلك يمكن لأي مواطن من سكان البلدية أن يحضر جلسات المجلس الشعبي البلدي ويتابع كل مراحل الاجتماع، من عرض الموضوع للنقاش والتحاور إلى الانتهاء بإحاليته الى التصويت، وهنا أورد المشرع استثناء على قاعدة علنية الجلسات وأجاز للمجلس التداول في جلسة سرية، وهو ما يعد اعتداء صريحا على الرقابة الشعبية لأنه يحرم المواطن من أداء مهمته

(1) - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة دكتوراه، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص 70.

(2) - نفس المرجع، ص 71.

للرقابية، لهذا وإدراكا منه لخطورة هذا الاستثناء فقد حصر المشرع تطبيقه في حالتين فقط حددتهما المادة 26 فقرة 02 ، تتعلق الحالة الأولى بفحص حالات المنتخبين الانضباطية ويدخل ضمنها معالجة كل مسألة تأديبية تخص أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أما الحالة الثانية فتخص فحص المسائل المرتبطة بالأمن والحفاظ على النظام العام، مقارنة بالحالة الأولى، فإن الحالة الثانية تمنح حرية أكبر للمجلس الشعبي البلدي لعقد جلسات مغلقة، لأن النظام العام مجال واسع وغير محدد، حيث يتضمن عدة مواضيع ويتميز بالمرونة لتطوره في الزمان والمكان، إضافة لهذا القيد يأخذ على علنية الجلسات عدم تحديد المشرع لمدة نشر جدول الأعمال، مما يعني أنه ترك السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي لنشر جدول أعمال جلسات المجلس في الآجال التي يراها مناسبة وهذا بهدف اعلام الجمهور.

وينطبق الأمر كذلك في قانون الولاية رقم 07/12 حسب المادة 26 في فقرتها الاولى، تؤكد بصفة صريحة على ان جلسات المجلس الشعبي الولائي تكون علنية⁽¹⁾، والهدف من ذلك هو السماح لشريحة من المواطنين لسكان الولاية الحضور الى هذه الجلسات، ومن ثم توسيع الرقابة الشعبية على أشغال وأعمال المجلس الشعبي الولائي، وهنا أيضا أورد المشرع استثناء في الفقرة الثانية من نفس المادة والتي اعطت للمجلس الشعبي الولائي أن يداول في جلسة مغلقة في الحالتين هما: حالة تأديبية للمنتخبين، وحالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، وهنا نستنتج أن المشرع أحسن صنعا عندما حذف المسائل المتعلقة بالأمن والنظام العام، والتي كانت مكرسة في الفقرة الثانية من المادة 17 من قانون الولاية رقم 09/90، لأن النظام العام أو الامن العام مصطلح واسع بحيث نجد أن المجلس الشعبي الولائي في مثل هذه الحالة يستغل الفرصة ويتداول في جلسة مغلقة باسم النظام العام أو الامن العام، وهذا ما يخدم المتطلب الاداري اكثر فأكثر، ويحرم المواطن من ممارسة عملية الرقابة على اعمال المجلس.

إن عمومية الجلسة تعتبر وسيلة مهمة لتمكين المواطن من ممارسة رقابة مباشرة على ممثليه الذين انتخبهم، حيث يمكنه متابعة مختلف النشاطات والقرارات التي تتخذها المجالس من خلال حضوره الى مداولاتهم، وتعد علنية الجلسات حجر الزاوية للتسيير الشفاف والديمقراطي

(1)- تنص المادة 26 الفقرة الاولى من قانون الولاية رقم 07/12 : " تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية...".

للمصالح العامة للجماعات المحلية وهي في نفس الوقت أداة مهمة لمشاركة المواطنين في أعمال المجالس المحلية إلا أنها لا تحظى بالاهتمام اللازم والضمانات الكافية.

الفرع الثاني: الحق في الاطلاع والحصول على الوثائق الإدارية

ومن آليات تجسيد الشفافية الإدارية الحق في الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية لما يحقق هذا الأخير من حرية المواطن في الوصول إلى مصادر المعلومات والاطلاع عليها وما يضع حد لتعسف الإدارة ويعد خطوة هامة للمشاركة، إحتواها القانون 10/11 في المادة 14 بنصها على إمكانية كل شخص الاطلاع على مستخرجات ومداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية كما يمكن الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، وبذلك فإن الاطلاع إما أن يكون مجاني في عين المكان للمستخرجات من خلال لوحة الإعلانات الموجودة في مقر البلدية⁽¹⁾ أو من خلال الحصول على نسخة من المحاضر⁽²⁾ على نفقة الطالب، وهي نفس الإجراءات التي ينص عليها المرسوم 131/88 المتعلق بعلاقة الإدارة بالمواطن فحددت المادة 10 منه إمكانية حصول المواطن على الوثائق الإدارية إما في عين المكان أو الاستنساخ إذا لم يضرها ذلك ما عدا تلك التي يحميها السر المهني، وينطبق الامر كذلك في قانون الولاية رقم 07/12 حسب المادة 32 والتي تؤكد بصفة صريحة على أنه يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته، وبالتالي فكل من يرغب في الحصول على إحدى الوثائق الإدارية أن يتقدم بطلب إلى الجهة التي تحوز على هذه الوثيقة الإدارية التي تعنيه مع الإشارة إلى أن المشرع لا يتطلب أي شكل خاص لهذا الطلب (شفويا أو مكتوبا)، أما فيما يخص الوثائق ذات السر المهني فإن عدم تحديدها من طرف المشرع أو تحديد الوثائق التي يمكن الحصول عليها قد

(1) - حيث يتضمن المستخرج المنشور ملخصا عن مجريات اجتماع المجلس مشيرا إلى النقاط المهمة فقط، دون إعادة كتابة كل ما دار في الجلسة، ويحوي عادة ما يلي: تاريخ الجلسة، طبيعة الجلسة، قائمة بنقاط جدول الأعمال، القرارات المتخذة وينتهي بإمضاء رئيس البلدية.

(2) - يعد محضر المداولات ذاكرة المجلس البلدي، لأن أمين الجلسة يسجل كل ما دار في اجتماع المجلس حرفيا في المحاضر دون زيادة ولا نقصان ويجب أن يتضمن المحضر تاريخ الجلسة وطبيعتها، المكان الذي تتعقد فيه، اسم رئيس الجلسة، تاريخ الاستدعاء، اسم الحاضرين والمتغيبين، سبب التغيب، عدد الوكالات إن وجد، جدول الأعمال، المداخلات التي قام بها أعضاء المجلس، نتائج التصويت بالتفصيل وأخيرا إمضاء كل الحاضرين وأمين الجلسة.

يسبب استغلال الإدارة لمثل هذا الوضع للكتمان على الوثائق التي بحوزتها بحجة السرية هذا إضافة لانعدام الضمانات القضائية في هذا الخصوص.

الفرع الثالث: الحق في الإعلام

ومن بين الآليات والحقوق التي تركز مبدأ الشفافية الحق في الإعلام حيث يعتبر نتيجة منطقية لمبدأ الشفافية، فأول خطوة يجب القيام بها من أجل إشراك المواطنين في الحياة المحلية وتقريبهم من الإدارة هي جعلهم على علم بكل ما يجري وهو ما تسعى جل الدول إليه على اختلاف أنظمتها السياسية من بينها الجزائر، فالمشرع في قانون البلدية و الولاية منح تقنية الإعلام مكانة متميزة من خلال نصوص قانونية متعددة:

فنصت المادة 11 من قانون البلدية 10/11 على إلزامية اتخاذ من طرف المجلس الشعبي البلدي كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم وبذلك فالمجلس لا يعمل في إطار السرية، بل هو ملزم بالعمل في إطار الشفافية والوضوح وبإعلام المواطنين بكامل المسائل المتعلقة بالتنمية البلدية وهذا أمر طبيعي حتى يمارس المواطنون الرقابة الشعبية، كذلك في هذا الصدد أكد على استعمال كافة الوسائط الإعلامية المتاحة، إما الجريدة الرسمية للجمهورية الوطنية أو الجريدة الرسمية للإدارة⁽¹⁾، وكذا يمكن اعتماد الصحافة المكتوبة، الإعلام المرئي واللوحات الإعلامية وكذا الإذاعات المحلية⁽²⁾، هذه الإلزامية لم يكرسها قانون البلدية 08/90 ومن بين المستجدات كذلك في مجال الإعلام هو إمكانية تقديم عرض سنوي للمجلس الشعبي البلدي أمام المواطنين وهذه النقطة جد ايجابية ومحفزة وتمكن المواطنين من بقاء على علم بكل شؤون بلديتهم، وإن كانت عدم إلزاميتها قد تنقص من قيمتها فالأمر سيبقى اختياريا للمجلس الشعبي البلدي إما باطلاع المواطنين بالنشاطات السنوية أو لا، فمن الأحرى لو كانت هذه النقطة إلزامية لكان ذلك أفضل وأنجع.

وإضافة لذلك من مؤشرات الإعلام نجد نص المادة 22 التي ألزمت أن يلصق مشروع جدول أعمال دورة المجلس الشعبي البلدي في قاعة المداولات والأماكن المخصصة لإعلام

(1) - المادة 9 ، المرسوم 131/88 المتعلق بعلاقة الإدارة بالمواطن .

(2) - Voir, LAHCENE Seriah, **Mission Traditionnelle des collectivités locales**, ENAC, Edition 1997, P 97-98.

الجمهور⁽¹⁾، وفرضت المادة 30 كذلك أن تعلق كافة المداولات باستثناء تلك المتعلقة منها بالنظام العام والحالات التأديبية في الأماكن المخصصة للمصقات وإعلام الجمهور وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى.

وتكريس دائما لمؤشر الشفافية من خلال تقنية الإعلام نصت المادة 97 من قانون البلدية على عدم قابلية قرارات رئيس البلدية للتنفيذ إلا إذا تم إعلام الأطراف المعنية بها، إما بوسيلة النشر إذا كان القرار يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية إذا كان القرار يمس مركزا فرديا، مع الإشارة إلى أن جل هذه المواد 22، 30، 97 كرسها القانون 90/80 من خلال المواد 21، 22، 79 وبذلك هناك استمرارية في العمل بها هذا إضافة للمستجدات التي أوردتها المادة 11 و التي أشرنا إليها سابقا.

أما عن الولاية فقد نصت المادة 18 من القانون 07/12 على أن يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الالتصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولاسيما الالكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.

وأیضا المادة 31 من نفس القانون والتي نصت على أن يلصق مستخلص مداولات المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الاماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى، وبذلك ومن كل ما سبق نجد أن مؤشر الشفافية بمختلف آلياته قد احتل مكانة متميزة في نظام الجماعات المحلية باعتباره أول خطوة مجسدة لمشاركة المواطنين وأهم آلية في تعزيز الديمقراطية على المستوى المحلي.

(1) - تنص المادة 22 من قانون البلدية رقم 10/11: "يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الاماكن المخصصة لاعلام الجمهور...".

المطلب الثاني

تدعيم المشاركة على المستوى المحلي

تبلغ الديمقراطية على المستوى المحلي أرقى مراحلها، عند توفير آليات فعالة لإشراك المواطن في إدارة المصالح العمومية، ولن يتأتى هذا إلا من خلال تدعيم وتوسيع مشاركة المواطن، ولقد كان هذا التدعيم في صلب ولب اهتمامات المشرع، وذلك من خلال الحرص على تجسيد أفضل مشاركة له.

وسنتكلم في هذا المطلب عن توسيع مبادرات الاستشارة المحلية (الفرع الاول) وتشجيع مبادرات المجتمع المدني(الفرع الثاني).

الفرع الاول: توسيع مبادرات الاستشارة المحلية

تعتبر الاستشارة أرضية صلبة للنقاش والحوار المستمر بين الإدارة والمواطنين فيشارك هؤلاء في إتخاذ القرارات، فهي أداة لتحقيق الديمقراطية في القرارات الإدارية وإكسابها الشرعية الضرورية من خلال تحميل المواطنين مسؤولية المشاركة فيها، هذه الاستشارة على المستوى المحلي قد كرسها قانون البلدية 10/11 في بابه الثالث المتعلق بمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية وفرق بين نوعين:

الاستشارة التي يقوم بممارستها المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 13 حيث له إمكانية الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية وبكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا بغية تقديم مساهمة مفيدة لأعمال المجلس أو في أعمال لجانه وذلك بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، إذن المشاركة هنا تقتصر على ذوي الخبرة والتجربة بغية الاستفادة منهم في أعمال المجلس ويبقى الأمر اختياريا بين يدي رئيس المجلس الشعبي البلدي .

أما النوع الثاني من الاستشارة فهي من إختصاص المجلس الشعبي البلدي وهي من مستجدات القانون 11/ 10 نصت عليها المادة 2/11 بحيث يتخذ عليها المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير اللازمة باستشارة المواطنين حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاجتماعية الاقتصادية والثقافية.

وبذلك كانت هذه الاستشارة أوسع مجال بشمولها كافة مواطني البلدية وليس حكرا على فئة كذلك يفهم من صياغة هذه المادة إلزامية الاستشارة حيث يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير اللازمة للاستشارة والشئ الأكثر أهمية هو موضوع هذه الاستشارة التي تكون حول خيارات التنمية، بذلك لا يكون هناك مشاريع ولا برامج تنمية إلا بعد استشارة مواطني البلدية والمعنيين الأولين بها وفقا لاحتياجاتهم.

وبالرجوع الى نص المادتين 36 و 79 من قانون الولاية رقم 07/12 ، اللتين تعتمد على الاستشارة الاختيارية⁽¹⁾، فهذا الامر يعتبر ايجابي بحيث يفعل مبدأ المشاركة لأنه يوسع نطاق الاستشارة والاستفادة من الخبرات الخارجية، وما يجب التنبيه إليه انه من الناحية العملية، يثبت عدم اعتماد هذه الاستشارة في غالبية ولايات الوطن، رغم فوائدها الكبيرة ومقاصدها الايجابية، وحتى نفعل هذه الألية ونجعلها اكثر انتشارا، يجب العمل بالاستشارة الاجبارية، من أجل تقوية الصلة بين المجلس الشعبي الولائي والجهات الخارجية، مما سيكون له الاثر الايجابي من جميع النواحي.

إن تقنية الاستشارة المحلية تستعملها الجزائر على غرار العديد من الدول الأوروبية وأثبتت نجاعتها إن تجسدت فعلا في الواقع فإنها ستعطي لمشاركة المواطنين بعدا آخر ولأعمال الإدارية فعالية ومشروعية أكثر تساهم في رسم مبادئ الديمقراطية على المستوى المحلي.

(1) - تنص المادة 36 من قانون الولاية رقم 07/12 : " يمكن لجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته ."

الفرع الثاني: تشجيع مبادرات المجتمع المدني

ظهرت فكرة المجتمع المدني كظاهرة ديمقراطية اجتماعية ثقافية وازدهرت في نهاية القرن الماضي، وهي الآن حتمية وبعّد جديد للديمقراطية المعاصرة، فمع تطور المجتمعات وتعدّد تركيباتها تجعل المواطن بحاجة أكثر لدعم المجموعات واللجان المختلفة.

إن المجتمع المدني هو منبع هذه المنظمات التي تجمع المواطنين في سبيل هدف موحد ولتحسين مستوى حياتهم و تلعب دورا رئيسيا في توفير خدمات الضرورية لهم وعن طريقها يتم تقوية قدرات المواطنين في المشاركة ومواجهة المشاكل المطروحة وبكافة الوسائل المرنة⁽¹⁾.

وبذلك فالمجتمع المدني يشكل أبرز قناة للوصول لمشاركة فعالة للمواطنين، خاصة على المستوى المحلي الذي يعد البعد الأقرب له، وتختلف مكونات هذا المجتمع المدني البارزة على المستوى المحلي بطبيعة الحال من بلد لآخر ومن مدينة لأخرى حسب درجة الوعي والثقافة السائدة ومن أبرز تشكيلاته : الجمعيات ، لجان الاحياء

من بين أهم وأبرز التوصيات التي خرج بها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في جلساته ومختلف شرائح المجتمع بغية الاستماع لانشغالاتهم وتطلعاتهم تلك المتعلقة بفتح باب مجال لمبادرات المجتمع المدني، فلهذا دور هام على مستوى تطوير وتحسين المستوى المعيشي للمواطن لذلك يجب البحث عن إطار جديد وفعال للاتصال والتواصل بين الإدارة أو المنتخبين ومختلف الجمعيات المحلية.

(1) -جاندي بحاج ،آفاق المجتمع المدني في العالم الغربي ،مجلة الفكر البرلماني ، العدد5 ،فيفري 2007 ص 171 173 .

وهو ما تجسد من خلال المادة 12 من قانون البلدية 10/11 التي تنص على ضرورة وضع إطار ملائم من طرف المجلس الشعبي البلدي لكافة المبادرات المحلية من طرف مختلف الجمعيات واللجان⁽¹⁾، والتي يجب أن تهدف أساسا لتحسين ظروف معيشة المواطنين وتحفيزهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم، فمن خلال هذه المادة تم تكريس مساهمة المجتمع المدني في الحياة المحلية، حيث سيكون على المجلس الشعبي البلدي وبصفة دورية عقد اجتماعات مع مختلف أطراف المجتمع المدني لمشاورتهم والسماع لاقتراحاتهم ومتطلباتهم والأخذ بأرائهم الايجابية والهادفة لتحسين وتطوير ظروف المواطن وهذا ما يحكم ثقة المواطن بممثليه ويزيد من جسر التواصل بينهما.

وبالتالي يكون المجال الذي خصه المشرع لمشاركة المواطن على المستوى المحلي واسعا جدا يضم مختلف آليات وطرق الكفيلة لذلك ، وبهذا يكون خطى خطوة متقدمة نحو تدعيم وتعزيز الديمقراطية التشاركية، وبالتالي الحفاظ على أبرز سمة من سمات النظام اللامركزي، وإن كانت هناك العديد من النقائص والعيوب التي تؤثر عليها، إلا أن المبادرة تبقى ايجابية في انتظار الإصلاحات وإضافات أخرى تدعمها وتعززها.

(1) - بالنسبة لمبادرات المجتمع المدني التي نصت المادة 12 على وضع إطار منظم لها من طرف المجلس الشعبي البلدي و لكن كان من المستحسن و من باب البحث عن فعالية و نجاعة هذه المبادرات الضبط الدقيق لهذا الإطار و أي تحديده أوقاته أي يجب أن يكون بصفة دورية مثلا كل 2 أشهر و حتى مكانه فهناك العديد من البلديات لا تحتوي قاعات تنظم العدد الكافي من ممثلي المجتمع المدني.

ملخص الفصل الثاني

وعلى ضوء كل ما سبق ذكره في الفصل الثاني بخصوص المستجدات القانونية التي جاء بها المشرع على المستوى المحلي والتي تهدف أساسا الى تكريس المبادئ الديمقراطية في نظام الجماعات المحلية.

يعتبر البعد المحلي أبرز مظاهر الديمقراطية والمشاركة في تسيير وصنع القرار بحكم قربه من المواطن، فقد خصه الإصلاح الانتخابي بمعطيات وإضافات جديدة اتجهت نحو توسيع وتكريس شفافية ومصداقية أكثر في اختيار ممثلي الشعب، وهو ما اضافه المشرع من خلال ترقية الحقوق السياسية للشباب والمرأة على مستوى المجالس المنتخبة.

إن مؤشر الشفافية بمختلف آلياته قد احتل مكانة متميزة في نظام الجماعات المحلية باعتباره أول خطوة مجسدة لمشاركة المواطنين وأهم آلية في تعزيز الديمقراطية على المستوى المحلي وبالتالي يكون المجال الذي خصه المشرع لمشاركة المواطن على المستوى المحلي واسعا جدا يضم مختلف آليات وطرق الكفيلة لذلك.

وبهذا يكون المشرع قد خطى خطوة متقدمة نحو تدعيم وتعزيز الديمقراطية التشاركية، وبالتالي الحفاظ على أبرز سمة من سمات النظام اللامركزي، وإن كانت هناك العديد من النقائص والعيوب التي تؤثر عليها، إلا أن المبادرة تبقى ايجابية في انتظار الإصلاحات وإضافات أخرى تدعمها وتعززها.

الخاتمة

إن الجماعات المحلية هي المؤسسة المنتخبة التي تحقق الديمقراطية على المستوى المحلي وتكرس مبدأ الاختيار للشعب، على أساس أن الانتخابات المحلية عنصر أساسي من عناصر الديمقراطية المحلية التي تعطي المواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين والحكم على مصداقيتهم في المستقبل لكنها لا تزال تتخبط عمليا في مجموعة أزمات لم تتمكن المستجدات القانونية من تجاوزها، منها واقع التنظيم الإقليمي في الجزائر، والعلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

نلخص أن المشرع حاول درء كافة الاختلالات والنقائص المسجلة على مستوى تنظيم وتسيير المجالس المحلية، من خلال عدة مستجدات داعمة لأسس الديمقراطية، في إنشاء وتكوين المجالس، والضبط الدقيق لسيرها وكذا تفعيل المشاركة المباشرة للمواطنين فيها... وغيرها من المستجدات التي صبغت كلها في خانة واحدة وهي تحقيق الاستقرار والسير الحسن وفقا لمبادئ الديمقراطية على المستوى المحلي.

تعتبر هذه الدراسة محاولة بسيطة لتسليط الضوء على الإطار القانوني الذي وضعه المشرع لنظام الجماعات المحلية، ومحاولة إبراز ايجابياته وسلبياته، وكذا تكيفه مع التحولات والمعطيات الجديدة للمجتمع باعتبار أن القوانين ليست سوى تطبيقات خاصة للعقل الإنساني وينبغي أن تتلاءم وظروف الشعب الذي وضعت من أجله وكلما تغيرت هذه الظروف من المحتم أن يطور النظام نفسه ومبادئه لتتلاءم مع الإيديولوجيات والتوجهات الحديثة.

فبعد تطبيق دام أكثر من عشرين من الزمن للمنظومة القانونية المسيرة لنظام الجماعات المحلية أظهرت الممارسة العملية والواقع المعاش جملة من النقائص والسلبيات انعكست سلبا على مكانة ودور هذه الأخيرة.

ومن هذا المنطلق كان لابد من التفكير جديا في القضاء على مشاكل الجماعات المحلية وتقديم إصلاح جذري لها والانتقال لمرحلة ولتجربة جديدة من اللامركزية، فحتى تكون فعلا الأداة المثلى لتحقيق الديمقراطية المحلية خاصة في ظل مرحلة البناء المؤسسي الذي تشهده الجزائر يجب أن يوضع لها الإطار القانوني المناسب لتمكّن من تحقيق هذا الهدف.

إن التحول الديمقراطي كان له أثر مباشر على نظام الجماعات المحلية مما أدى إلى إصلاحات عديدة وإضافات نوعية مست مختلف المجالات:

لقد تم تدعيم الأسس الديمقراطية في إنشاء وتكوين المجالس المحلية وهذا من خلال إحاطة الانتخاب بالضمانات الكفيلة بتحقيق انتخابات حرة ونزيهة تعكس الاختيار الحر للشعب، وتوسيع مجال الالتحاق بالعهد الانتخابية أمام مختلف الفئات والاتجاهات السياسية وبذلك فتح المجال لأغلبية المواطنين لإبداء آرائهم حول الخدمات المحلية.

وحتى يكون تسيير المجالس أكثر شفافية وديمقراطية فقد تم تعزيز مبادئ الديمقراطية التشاركية والتي تعد أرقى درجات الديمقراطية المحلية، حيث عمل المشرع على إدراج ضمانات وآليات جديدة لتطبيقها وضمان مشاركة واسعة وفعالية للمواطنين.

وبالرغم من هذه الايجابيات الجد مهمة التي جاءت بها المستجدات القانونية المتتالية، إلا أنه تدعيما لهذا الاتجاه الاصلاحى و ارساء نظام حقيقي للامركزية ينبغي مراجعة العديد من الامور قبل التحدث عليها يجب أولا العمل على تطبيق القانون تطبيقا سليما وعدم تعطيل نصوصه، لأن القانون في جوهره متكامل وسليم ولا ينقصه سوى التطبيق ونقل نصوصه من الورق الى الميدان العملي لأن أغلب مشاكل الجماعات المحلية ناجمة عن عدم ممارسة المجالس لإختصاصاتها الحقيقية.

تعد العلاقة بين الناخب والمنتخب جوهر الديمقراطية على المستوى المحلى ودعم هذه العلاقة يقوي الروابط المحلية ويحي ثقة المواطنين، ويثير اهتمامهم بالمصالح المحلية ويزيد من فعالية رقابتهم على منتخبهم، غير أن الواقع يظهر غير ذلك، فالمشرع أهمل طرفي العلاقة والممارسة ساهمت في عدم قيامها، ومن أهم المقترحات والتوصيات التي تعتبر مكملة للقانون والتي يجدر على المشرع مراعاتها وتداركها أو حتى العمل على تجسيدها فهي مرتبطة أساسا ب:

- تنظيم العلاقة بين المنتخب والناخب وإنشاء قنوات اتصال أكثر نجاعة وفعالية وهذا لتحسين العلاقة وجعلها مستمرة ومبنية على الثقة المتبادلة والتفاهم.
- وضع قانون أساسي يحدد بدقة واجبات وحقوق عضو المجلس ويوفر له جو ملائم لممارسة وظيفته التمثيلية.

- العناية أكثر بمسألة تكوين المنتخبين والعمل على أن يكون ذلك مستمر وجدي،
فضعف المنتخب من حيث الكفاءة والفعالية ينعكس مباشرة على فعالية المجلس
المنتخب.

- دعم أكثر للمجتمع المدني وهذا لما يملكه من قدرة في تنظيم المواطنين وطرح
انشغالاتهم بشكل حضاري وعملي.

- تشجيع كل مبادرة من المواطنين وتوعيتهم أكثر حول أهمية مشاركتهم في بناء
بلدهم.

وكخلاصة لما سبق نجد أن فكرة اللامركزية الادارية ارتبطت أساسا بالانظمة الديمقراطية
السائدة في الدول ارتباطا عميقا متجزرا، فكلما كان النظام ديمقراطيا تجسدت اللامركزية الفعلية
بجميع أركانها وكلما كان النظام استبداديا كان جهاز الدولة الإداري والسياسي في يد السلطة
المركزية وحدها، منفردة في تسيير كافة شؤون البلاد.

وباتخاذنا للتجربة الجزائرية نموذجا باعتبارها مرت بمرحلتين تدرجت فيهما فكرة اللامركزية
الادارية -الاقليمية-، في مرحلة وحدة الحزب والدولة أعتبرت اللامركزية -على الرغم من
وجودها- أداة لتقسيم الدولة فخلت من أي صبغة أو قيمة ديمقراطية وسيطر الحزب الواحد على
زمام الدولة ومؤسساتها، مما جعلنا نقول أن اللامركزية فقدت أهم أركانها والمتمثل في ركن
الاستقلالية الذي تتجسد من خلاله الديمقراطية في صورة الانتخاب الذي كان في تلك الفترة مجرد
تزكية لأعضاء الحزب الواحد ضمن المجالس، من هنا تبين لنا الارتباط الكبير بين اللامركزية
الاقليمية والديمقراطية الحقيقية.

أما في مرحلة التعددية أين بدأت النقلة النوعية للنظام السياسي والاقتصادي نحو النهج
الديمقراطي من خلاله عرفت اللامركزية تطورا كبيرا مقارنة بالمرحلة الاولى إلا أنه لايمكننا إخفاء
سيطرت الحزب على مفاصل الدولة مما جعل عملية التحول الديمقراطي بطيئة خاصة على
المستوى المحلي.

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية

الداستير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، الجريدة الرسمية العدد 64 لسنة 1963/09/10 .
2. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الجريدة الرسمية العدد 94 لسنة 1976/11/24.
3. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الجريدة الرسمية العدد 09 لسنة 1989/03/01.
4. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الجريدة الرسمية العدد 76 لسنة 1996/12/08.

المواثيق:

5. الميثاق الوطني الصادر في 27 جوان 1976 الجريدة الرسمية عدد 61 .

القوانين العضوية:

6. القانون العضوي رقم 12 - 01 ، المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية عدد 01 .
7. القانون العضوي رقم 12 - 03 ، المؤرخ في 12 يناير 2012 ، المتعلق بكيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية عدد 01 .

القوانين والأوامر:

القوانين:

8. القانون رقم 89 - 13، المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن نظام الانتخابات الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 32 .
9. القانون رقم 90 - 08، المؤرخ في 07 افريل 1990 و المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم الجريدة الرسمية عدد 15 .
10. القانون رقم 11- 10، المؤرخ في 17 جوان 2011 و المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 .
11. القانون رقم 12-07، المؤرخ في 26 فيفري 2012 و المتعلق الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 .

الأوامر:

12. الأمر رقم: 24/67، المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، المتضمن القانون البلدي، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 06 .
13. الأمر رقم: 07/97، المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و

- رأي المجلس الدستوري رقم 11/05 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 ، يتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر 01، 2011.

ثانيا: المؤلفات

الكتب باللغة العربية(ترتيب ابجدي):

14. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 1979.
15. احمد رشيد ، نظام الحكم والإدارة، دار المعارف، الإسكندرية، 1989 .
16. بوبكرا ادريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، دم،ج، الطبعة، الجزائر 1994، القسم 01 .
17. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993.
18. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1995.
19. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى، الجزائر، 1993.
20. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982.
21. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
22. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية رقم 12-07، ط 1 ، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
23. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
24. عمار عوابدي، القانون الإداري، ط 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 .
25. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978.
26. لخضر عبيد ، المجموعات المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1985.
27. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون تاريخ نشر .
28. محمد فتح الله الخطيب، محمد صبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966.
29. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والإشهار، عنابة، 2004 .
30. موسى بودهان، قانون الانتخابات الجزائري، دار مدني للطبع والتوزيع، الجزائر، 2006.
31. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 4 ، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف 2010.

الكتب باللغة الأجنبية:

32. J. Rivero , **Droit administratif** , Dalloz ,1980.
33. M.Waline , **Droit administratif** , 9eme edition.
34. Charles Roig,**Théorie et Réalité de la Décentralisation**,Revue Française de la science politique, juin1966.
35. Francois Borella : « **La constitution Algérienne, un régime constitutionnelle du gouvernement par le parti** », RASJEP, N° 01/1964 .
36. Joél. Boudine : « **la distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale** », Revue de droit public , R.D.P. Janvier/ Février) Année 1992.
37. Philip Brochet, **la démocratie participative**, délibérative, recherche enregistrée sur internet, moteur de recherche ;http/ www.adels-org.fr; Mars 2005.

ثالثا: المجلات والرسائل

المجلات:

38. أوقجيل نبيلة، حبة عفاف، القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009.
39. جاندي بحاج ،آفاق المجتمع المدني في العالم الغربي، مجلة الفكر البرلماني، العدد5 ، فيفري2007 .
40. عبد الناصر جابي، العلاقات في البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد15، فيفري2007.
41. احمد عودي الغويري، الوحدات المحلية القروية في الأردن بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، مجلة الشريعة والقانون، 1996.
42. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مقال ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد7، فيفري2005.
43. خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط و عويدات، بيروت، ط1، 1981.
44. زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل التي تؤثر على فعاليتها، مجلة المحاماة المصرية العدد 1، يناير 1987.

45. برنامج طرابلس ،النصوص الأساسية لثورة نوفمبر 54 ، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار ، الجزائر 2008. ميثاق الجزائر ، مصادق عليه في المؤتمر الوطني الأول لجبهة التحرير الوطني ، 16-21 افريل 1964.

الرسائل:

46. بيطام أحمد، الاقتراع النسبي والتمثيلية، حالة الجزائر، مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، تخصص القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق باتنة، 2005/2004.
47. باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير جامعة ق م ورقلة ، 2011
48. إبراهيم رابعي ، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.
49. صالح عبد الناصر ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2009 .
50. غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة دكتوراه، حقوق فرع القانون العام، جامعة الجزائر، 2010/2009 .

الفهرس

أ - ح	مقدمة
1	الفصل الأول الإطار المفاهيمي لنظام الجماعات المحلية
2	المبحث الأول ماهية الجماعات المحلية و أهدافها
3	المطلب الأول مفهوم الجماعات المحلية والمفاهيم ذات العلاقة بها
3	الفرع الأول تعريف الجماعات المحلية
6	الفرع الثاني الجماعات المحلية والصور المشابهة لها
6	أولاً: الجماعات المحلية والتنمية المحلية
6	ثانياً: الجماعات المحلية والحكم الراشد للإدارة المحلية
7	ثالثاً: الجماعات المحلية والحكم المحلي
9	المطلب الثاني أهداف الجماعات المحلية
10	الفرع الأول الأهداف الإدارية للجماعات المحلية
10	أولاً: القضاء على البيروقراطية
10	ثانياً: تحقيق الكفاءة المهنية
10	ثالثاً: خلق روح التنافس بين وحدات الجماعات المحلية
10	رابعاً: تقريب المستهلك من المنتج
10	خامساً: تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى
11	الفرع الثاني الأهداف السياسية للجماعات المحلية
11	أولاً: الديمقراطية و المشاركة
11	ثانياً: تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة
12	ثالثاً: دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي
12	الفرع الثالث الأهداف الاجتماعية للجماعات المحلية
13	المبحث الثاني التطور القانوني لنظام الجماعات المحلية في الجزائر
13	المطلب الأول تطور مفهوم الجماعات المحلية في الدساتير الجزائرية

14	الفرع الأول الجماعات المحلية في دستور 1963 و دستور 1976
14	أولاً: الجماعات المحلية في دستور 63
16	ثانياً: الجماعات المحلية في دستور 76
21	الفرع الثاني الجماعات المحلية في دستور 1989 و دستور 1996
22	أولاً: الجماعات المحلية في دستور 89
24	ثانياً: الجماعات المحلية في دستور 96
25	المطلب الثاني تطور نظام الجماعات المحلية في التقنيات الجزائرية
26	الفرع الأول تطور النظام القانوني للبلدية
26	أولاً: قانون البلدية 24/67
27	ثانياً: قانون البلدية 08/90
29	ثالثاً: قانون البلدية 10/11
32	الفرع الثاني تطور النظام القانوني للولاية
32	أولاً: قانون الولاية 38/69
34	ثانياً: قانون الولاية 09/90
36	ثالثاً: قانون الولاية 07/12
38	ملخص الفصل الأول
39	الفصل الثاني المبادئ الديمقراطية في تنظيم الجماعات المحلية
40	المبحث الأول الأسس الديمقراطية في تشكيل الجماعات وتدعيمها
40	المطلب الأول الأسس الديمقراطية في تشكيل الجماعات المحلية
41	الفرع الأول نظام الانتخابي المحلي قبل التعددية
41	أولاً: النظام الانتخابي على المستوى البلدي:
42	ثانياً: النظام الانتخابي على المستوى الولائي:
44	الفرع الثاني التعددية وتأثيرها على تشكيل الجماعات المحلية
48	المطلب الثاني تدعيم الأسس الديمقراطية في تشكيل الجماعات المحلية

50	الفرع الأول ترقية مكانة الشباب والمرأة في الاقتراع
52	الفرع الثاني تقوية ضمانات الشفافية و النزاهة
57	المبحث الثاني تعزيز مبادئ الديمقراطية "التشاركية" في تسيير الجماعات المحلية
58	المطلب الاول تدعيم الشفافية على المستوى المحلي
58	الفرع الاول الحق في حضور المداولات
60	الفرع الثاني الحق في الاطلاع و الحصول على الوثائق الإدارية
61	الفرع الثالث الحق في الإعلام
63	المطلب الثاني تدعيم المشاركة على المستوى المحلي
63	الفرع الاول توسيع مبادرات الاستشارة المحلية
65	الفرع الثاني تشجيع مبادرات المجتمع المدني
67	ملخص الفصل الثاني
70-68	الخاتمة
71	قائمة المراجع
77-75	الفهرس