

الاسم واللقب : مجدوب آمنة

الاسم واللقب: بن حمودة مختار

الدرجة العلمية: دكتوراه قانون عام اقتصادي

الدرجة العلمية: دكتوراه قانون عام

الرتبة: أستاذة محاضرة أ

الرتبة: أستاذ محاضر أ

الهيئة المستخدمة: جامعة غرداية

الهيئة المستخدمة: جامعة غرداية

الايمل: medjdoub.amena@univ-ghardaia.dz

الايمل: bh.mokhtar47200@gmail.com

الهاتف: 0659812345

الهاتف: 0660430772

**الملتقى الوطني الموسوم ب: الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)**

**المحور الأول: الجماعات المحلية مفهومها وأهميتها**

**عنوان المداخلة: الجماعات المحلية في الجزائر ( دراسة تحليلية وقانونية)**

## ملخص:

تعتبر الجماعات المحلية النواة الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية المحلية، فهي تمارس جزء من الوظيفة الإدارية من جهة كما تسعى لتحقيق التوازن المحلي في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والتنمية بما يتلاءم والتوجهات السياسية الكبرى للدولة. هذا من جهة ومن جهة أخرى تعتبر المرآة العاكسة لمدى تحقيق الديمقراطية والتمثيل الشعبي في الدولة ومدى مشروعية السلطة فيها وكذا مدى احترام كل دولة للحقوق والحريات.

والجزائر كغيرها من الدول الموحدة، اعتمدت اللامركزية كنهج ديمقراطي والذي يتيح للهيئات المحلية مكنة تدبير شؤونها الخاصة عبر مجلس محلية منتخبة. ولتحقيق ذلك كان لابد من سن القوانين والتشريعات التي تمنح تلك الهيئات الإطار القانوني الذي من خلاله يمكنها ممارسة مهامها الادارية والسياسية والتدخلات العمومية في تسيير الهيئات المحلية. ونقل بعض المهام من المركزية إلى اللامركزية. ومن خلال هاته الدراسة سنتطرق لمختلف القوانين المتعلقة بالهيئات المحلية في الجزائر.

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات المحلية، الولاية، البلدية، القوانين الجزائرية، التسيير المحلي.

## Local communities in Algeria (analytical and legal study)

### Abstract:

Local communities are considered the basic nucleus upon which local decentralization is based. They exercise part of the administrative function on the one hand and also seek to achieve local balance in various economic, social, cultural, political and development fields in a manner consistent with the major political orientations of the state. On the one hand, this is the mirror that reflects the extent of achieving democracy and popular representation in the state, the extent of the legitimacy of authority in it, as well as the extent of each state's respect for rights and freedoms.

Algeria, like other unified countries, has adopted decentralization as a democratic approach, which allows local authorities the ability to manage their own affairs through an elected local council. To achieve this, it was necessary to enact laws and legislation that give these bodies the legal framework through which they can exercise their administrative and political functions and public interventions in the management of local bodies. Transferring some tasks from centralization to decentralization. Through this study, we will discuss the various laws related to local authorities in Algeria.

**Keywords:** Local collectivities, state, municipality, Algerian laws, local administration.

## مقدمة:

كانت وظيفة الدولة تنحصر فقط على المحافظة على الأمن والدفاع والقضاء أما في الوقت الحاضر فقد اتسعت مهامها بحيث أصبحت تشغل بالمسائل الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، لذلك أصبح من الصعب عليها القيام وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها وهذا ما فرض إنشاء هيكل لمساعدتها في الدور الموجه لها خاصة مع اتساع رقعة البلاد على رأس هذه الهياكل نجد الجماعات المحلية؛ باعتبار أن فعالية وكفاءة الجماعات المحلية يبرز من خلال قدرة الأجهزة على تحويل مواردها إلى مشاريع تلبي حاجات المواطنين وتعبر عن متطلباتهم وآمالهم، وأمام ضرورة التغيرات المستمرة في التنظيم الإداري لمواكبة التحديات والصعوبات الموجودة في ظل التطور والعصرنة المرتبطة بالمجتمع ومتطلبات التنمية، فلا بد من تحديث أجهزة وهيئات الجماعات المحلية وإعادة النظر في التقسيم الإداري وتقييم مدى مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم وتحقيق آمالهم، وفي ظل حجم النصوص التشريعية في تنظيم الجماعات المحلية وعدم ملاءمتها أدى ذلك إلى ضرورة الإسراع في تهيئة منظومة تشريعية متكاملة لتكثيف التنظيم الإداري المحلي لينسجم مع الخصوصيات المحلية ومتطلبات التنمية المحلية<sup>1</sup>.

شهدت الجزائر تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا والذي كان له أثرا ظاهرا على الإدارة المحلية في مختلف الميادين.

ونعني باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هذه الأخيرة ما يؤول إليها من إختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية، واللامركزية ظهرت كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة، حيث تجسد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، لهذا تسمى في بعض الدول بالحكم المحلي.

ونخلص إلى الإشكالية التالية؛ هل تجسد الهيئات المحلية في الجزائر مبدأ الديمقراطية؟

وللإجابة على هاته الإشكالية اعتمدنا على المنهج التاريخي لعرض مختلف المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية في الجزائر، وعلى المنهج التحليلي لمخلف القوانين التي سنت لتأطير الهيئات المحلية، كما قسمنا الدراسة إلى مبحثين، (الأول) يبحث تطور مفهوم الإدارة المحلية، وأما (المبحث الثاني) فكان لدراسة الجماعات الإقليمية بين اللامركزية والوصاية.

### المبحث الأول: تطور مفهوم الجماعات المحلية

يعتبر كل من مفهوم اصلاح ادارة الجماعات المحلية من المفاهيم غير الحديثة فهي قديمة الظهور والإستعمال حيث أن وجود جماعات محلية هو اعتراف بوجود حاجيات متباينة لا بد من وجود هيئات منتخبة

<sup>1</sup> نورالدين يوسف، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، "دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 دراسة حالة البويرة"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماستر في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقره بومرداس، 2010، ص 25 .

تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية من ناحية التسيير والموارد المالية تعنى بالشؤون المحلية وتسهل على تلبية حاجيات المواطنين كما تقوم بإشراكهم في تسيير أمورهم باعتبارهم فاعل من فواعلها.<sup>2</sup>

وعليه سيتم التطرق إلى تعريف الإدارة المحلية ضمن (المطلب الأول)؛ إلى جانب الحديث عن

النشأة والتطور (المطلب الثاني)؛

### المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

هناك من عرفها على أنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت اشراف الحكومة ورقابتها؛ كما تم تعريفها بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لأن تنفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة.<sup>3</sup>

كما تطرق سليمان محمد الطماوي في كتابه "الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة" إلى تعريف الإدارة المحلية والتي تعنى في مجملها بتوزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.<sup>4</sup>

كما عرفت بأنها جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لها دور أساسي في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية لأنها تعمل على تنفيذ سياسة الدولة الاجتماعية والاقتصادية في مجالات السكن، التشغيل، التهيئة العمرانية والتعمير.<sup>5</sup>

كما وردت على أنها نظام يقوم على دور المواطنين في حكم وإدارة شؤونهم بأنفسهم سواء بطريقة مباشرة أو بواسطة ممثلهم من خلال مجالس محلية تقوم على أساس تمثيلهم والتعبير عن آرائهم واتجاهاتهم، وصياغة السياسات والقرارات التي تعكس آمالهم واحتياجاتهم.

أما اللامركزية فلها شقان لامركزية إدارية، تهتم بإعادة توزيع السلطة والمسؤولية والموارد المالية لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم المختلفة المركزي والجهوي المحلي، "وتتضمن نقل مسؤولية التخطيط والتمويل والإدارة لوظائف عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها لفروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبه المستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي، أما الشق الثاني فهو اللامركزية السياسية تهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثلهم المنتخبين المزيد

<sup>2</sup> جوي سعيدة، اصلاح ادارة الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة قسنطينة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، جامعة قسنطينة 3، كلية العلوم السياسية، 2022-2023، ص 19.

<sup>3</sup> شويح بن عثمان، حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018، ص 19.

<sup>4</sup> جوي سعيدة، المرجع السابق، ص 21.

<sup>5</sup> فتية كرمية، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل، دراسة حالة بلدية برج بوعريبيج-، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريبيج-، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2020-2021، ص 10.

من السلطات في صنع القرار العام. فهي تفترض أن تتم من خلال المشاركة الواسعة سوف تكون أفضل وأكثر ارتباطا بالمصالح المتنوعة في المجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة المركزية. كما أن أسلوب الانتخاب يسمح للمواطنين بأن يعرفوا أفضل عن ممثلهم السياسيين، كما يسمح للأعضاء والموظفين المنتخبين بأن يتعرفوا بشكل أفضل عن حاجات ورغبات دوائرهم.<sup>6</sup>

إن مفهوم البلدية كجماعة محلية إذ اعتبها المشرع من خلال قانون البلدية رقم 67-24 المؤرخ في 8 يناير 1967 هي البنية الأساسية للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وذلك تبعا لمضمون المادة الأولى منه هي: الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية. وهذا ما سيؤكد أدناه المؤسس الدستوري فيما يتعلق بأداة إنشائها، التي تكون بموجب القانون أي من اختصاص السلطة التشريعية.

بعد أن تبنت الجزائر التعددية السياسية والحزبية بموجب نص دستور 1989، صدر قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، لمسيرة المتغيرات والمستجدات. إذ نصت المادة الأولى منه على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون.

الملاحظ أن هذا التعريف لم يختلف كثيرا عن ما هو وارد في قانون البلدية لسنة 1967، إذ اعتبرها الخلية الأساسية في بناء الدولة، الشيء الجديد هو اعترافه لها بالشخصية المعنوية.

ونظرا للثغرات التي اعترت قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، إذ بعد 20 سنة من التطبيق لم يعد قادرا على تسوية الإشكالات المطروحة التي تعترض هذه الهيئة ورغبة في توسيع صلاحياتها، صدر قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، وعلى غرار قانون البلدية لسنة 1990، بين المشرع أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدة للدولة، فهي هيئة إدارية لامركزية إقليمية قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية يتم انشاؤها بموجب القانون، كما جعل منها الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ما تم قوله على البلدية، ينطبق على الولاية كجماعة إقليمية، حيث اعتبر الأمر رقم 69-38، المتضمن قانون الولاية في مادته الأولى أن الولاية هي جماعة عمومية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية...، وأنها وحدة إدارية تمثل جزء من إقليم الدولة ومقاطعة إدارية للدولة تمثل جهة عدم التركيز.

وعليه، فالمشرع حدد مفهوم الولاية من خلال توضيح طبيعتها القانونية فتارة تمثل هيئة لامركزية إقليمية، وأحيانا أخرى تجسد هيئة عدم التركيز وأنها تتشكل من ثلاثة هيئات تتمثل في المجلس الشعبي

<sup>6</sup> عبد الفتاح حلواجي، التمثيل السياسي المحلي في الجزائر، الإطار الدال والممارسة الميدانية -دراسة ميدانية بولاية الوادي للعهدة الانتخابية 2007-2011، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012-2013، ص12.

الولائي، المجلس التنفيذي للولاية والوالي، بينما بين قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990. بأنها تتشكل من هيئتين هما المجلس الولائي والوالي.

ونظرا لعدم مسايرة القانون السابق ذكره للتحويلات العميقة التي عرفتها الجماعات المحلية وقلة انسجامه مع الصعاب التي تعترض تطبيقه والرهان على الدور الجديد للولاية كمحرك اقتصادي، صدر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، أشارت المادة الأولى منه إلى أن الولاية جماعة إقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. إن هذا التعريف أكثر تفصيلا من التعريف الوارد في قانون الولاية لسنة 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة الدولة.

من خلال ما تم عرضه يتضح أن المشرع في قانون الولاية لسنة 2012، كان أكثر تفصيلا في تحديد الطبيعة القانونية للولاية باعتبارها هيئة لامركزية في الفقرة الأولى من المادة الأولى وهيئة عدم التركيز، أي هناك ازدواجية في طبيعتها القانونية، لكن الإشكال المثار في ما هي الطبيعة القانونية الغالبة.<sup>7</sup>

### المطلب الثاني: التطور التاريخي للإدارة المحلية في الجزائر

سنتناول في هذا المبحث نشأة نظام الإدارة المحلية في الجزائر والمكانة التي احتلتها وكذا تطورها عبر التاريخ، حيث إننا بالتعقب الزمني لتتولى بذلك سرد النظام في العهد العثماني ثم الإدارة أثناء الاستعمار الفرنسي وسنركز أخيرا على أهم مرحلة وهي مرحلة تطور الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال؛

#### الفرع الأول: الإدارة في العهد العثماني

عرفت هذه الفترة تدخل الدولة العثمانية في الجوانب السطحية والتنظيمية فيما يخص شؤون المجتمع لضمان السيطرة على مرافق البلاد، فكان هناك تقسيم للبلاد في شكل قبائل وأقاليم تساعد الحكم العثماني في التحكم في النظام الإداري آنذاك. ومر بأربعة مراحل وهي؛ مرحلة البايكباشيات، مرحلة الباشاوات، مرحلة الآغاوات ومرحلة الدايات. حيث قسمت البلاد إقليميا إلى المناطق التالية؛ دار السلطان، بايالك الشرق، بايالك الغرب وبايالك التيطري.

#### الفرع الثاني: الإدارة في مرحلة الاحتلال الفرنسي

عرفت الجزائر عدة تنظيمات إدارية محلية، حيث قسم الاستعمار الفرنسي الجزائر إلى عدة محافظات وبلديات بهدف عزل السكان، وبعد اندلاع الثورة التحريرية اعتمدت جبهة التحرير الوطني على الجانب السياسي والعسكري.

#### 1- التنظيم الإداري قبل اندلاع الثورة:

بعد الاحتلال الفرنسي للجزائر تمت مبايعة الأمير عبد القادر الذي شرع في تنظيم الدولة الجزائرية الحديثة والتي كانت عاصمتها معسكر في 27 نوفمبر 1830 م، في هذه الفترة تم تشكيل الحكومة بالإضافة إلى تشكيل مجلس الشورى الذي كان يضم 11 عضوا، حيث تم تقسيم الجزائر إلى 08 مقاطعات إدارية

<sup>7</sup> شويح بن عثمان المرجع السابق، ص 37.

تلمسان، معسكر، مليانة، التيطري، مجانة، بسكرة، برج حمزة والمنطقة الغربية من الصحراء؛ وكل مقاطعة يرأسها خليفة للأمير.

أما النظام الإداري الذي وضعته السلطات الفرنسية كان تحت إشراف الوزارة الحربية الفرنسية، وبعد صدور الأمر الرئاسي في 22 جويلية 1834 م أضحى تقوم على أساس وجود حاكم عام ينفذ السياسة العسكرية ويقوم بتنظيم شؤون الجزائريين وفقا لنظام الاداري الجديد.

وقد عرفت الإدارة المحلية في نظام الفرنسي ثلاثة مراحل هي؛ المرحلة الأولى والتي كان يمثل السلطة الفرنسية حاكم عام وهو عسكري، حيث تم تقسيم الجزائر الى ثلاثة مناطق، فكانت هناك مناطق إدارة مدنية تطبق فيها نظم الإدارة الفرنسية، ومناطق يتمركز فيها الأوروبيون، بالإضافة الى المناطق الإدارة المختلطة تطبق في الاماكن التي يقطنها الاوروبيون وعدد ضئيل من الجزائريين، فيخضع الاوروبي للإدارة المدنية بينما يخضع الجزائري للإدارة العسكرية.

أما المرحلة الثانية فبعد إلغاء حاكم الإمبراطورية الثانية منصب الحاكم العام وتعويضه بوزارة المستعمرات والجزائر صدر القانون الفرنسي سنة 1848 والذي قضى بضم الجزائر الى فرنسا باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الجمهورية الفرنسية حيث قسمت الجزائر إداريا الى ثلاث ولايات هي؛ الجزائر، وهران وقسنطينة وبتراأس كل ولاية والي<sup>8</sup>.

## 2- التنظيم الاداري أثناء الثورة:

بعد قيام الثورة التحريرية سنة 1954م اقامت فرنسا تنظيما جديدا من أجل قمع الثورة بوضع اقسام إدارية متخصصة وأقسام إدارية حضرية، ومن الجهة المقابلة قام حزب جبهة التحرير الوطني بالتنظيم السياسي والإداري والعسكري بواسطة اللجنة الثورية، وبعد انعقاد مؤتمر الصومام تم تقسيم الجزائر إلى 06 ولايات وهي؛ الأوراس، قسنطينة، القبائل، الجزائر، وهران والصحراء.

أما التنظيم الإداري الثوري كان الهدف من العمل الثوري إبعاد الشعب عن الإستعمار الفرنسي، خاصة في الجانب الإداري، مما اضطر إلى تكوين إدارة ثورية وطنية موازية تعمل على تنظيم شؤون المواطنين وهذا من خلال اللجان والمجالس<sup>9</sup>.

## الفرع الثالث: تطور الإدارة المحلية بعد الإستقلال

شهد تنظيم الإدارة المحلية مرحلتين هما:

### 1- المرحلة الأولى من سنة 1962 إلى 1981:

عرفت هاته المرحلة فترتين متميزتين امتدت الأولى من سنة 1962 إلى غاية 1967 انتابها محاولات إصلاحية جزئية مست التنظيم الإداري البلدي بما يخدم التنمية نظرا للدمار الذي ورثته الجزائر من المستعمر الفرنسي ومن مظاهر مخلفاته ما يلي:

<sup>8</sup> مامون خالد، مصطفى محمد، أهمية قرارات الجماعات المحلية على نشاط المؤسسات الاقتصادية، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، جامعة ابن خلدون بتيارت، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018-2019، ص 4.  
<sup>9</sup> مامون خالد، مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 5.

-شلل الإدارة المحلية في جانبيها التسييري والوظيفي بسبب مغادرة الموظفين الأوروبيين للجزائر؛  
-العجز المالي الذي كانت تعاني منه البلديات بعد الاستقلال؛

مما وضع الحكومة الجزائرية بين موقفين هما إما زوال البلديات وإما حل تلك البلديات، ومن باب الحكمة والأهمية التي تكتسبها البلدية ظهرت عدة محاولات إصلاحية في هذه الفترة تمثلت في ما يلي:  
أ- إعادة تجميع البلديات بناء على المرسوم الصادر بتاريخ 16 ماي 1963 الذي ينص على تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، مما ترتب عنه تقليص عدد البلديات من 1500 بلدية إلى 676 بلدية على مستوى جميع التراب الوطني، وقد كانت تسعى السلطة من وراء هذا التدبير توسيع حجم البلديات بدافع التخفيف من نقص الموارد البشرية.

ب- مساهمة البلدية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي من خلال الاعتماد على جهازين هما؛ لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي التي تتكون من ممثلين عن السكان وتقنيين لهم خبرة لا بأس بها في شؤون المرافق العامة والمشاريع الخاصة. وكذا المجلس البلدي؛ الذي أنشئ في 22 مارس 1963 يقوم بتنشيط القطاع الاشتراكي على مستوى كل بلدية، ومن مهامه تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة. وما يلاحظ عن هذين الجهازين عدم استطاعتهما ان يتجسدا ميدانيا نظرا لوجود عدة مشاكل مختلفة الجوانب.

أما الفترة الثانية والتي دامت من 1967 م الى غاية 1981 م تميزت هاته الفترة بأهمية خاصة كونها اعتبرت مرحلة حاسمة في رسم سياسي للتنظيم الاداري المحلي بصور إصلاح البلدية كمرحلة أولى بإعتبار البلدية قاعدة قانون بلدي بإمكانه أن يخول للبلدية بالإضافة لوظائفها الإدارية والاجتماعية والثقافية المعروفة،

وتتويجا لعملية الإصلاح تلك، أصدر الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بقانون البلدية، لقد أعطى الأمر رقم 67-24 للبلدية صلاحيات واسعة لجعلها قاعدة سياسية واقتصادية واجتماعية قوية، وعلى ضوء هذا القانون كان للبلدية دورا هاما في سياسة التنمية المحلية.<sup>10</sup>  
**2- المرحلة الثانية من سنة 1981 إلى 1998:**

صدر خلال هاته المرحلة القانون رقم 81-08 الذي حدد بموجبه مختلف القطاعات التي أصبح للبلدية حق التدخل بها إضافة لهذا الإصلاح ظهر إصلاح جديد سنة 1984 مس التنظيم العددي للبلديات بموجب قانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي الجديد للولايات والذي رفع من عدد البلديات إلى 1541 بلدية.

كل هذه المستجدات أقرت على مبدأ إعادة التفكير في تنظيم إداري وقانوني جديد للبلدية، يكون بإمكانه بعث التنمية المحلية من جديد، وقد تمثل في صدور القانون البلدي رقم 90-09 حيث كان الغرض منه بعث نشاط البلدية على أسس تعطي لها أكثر حرية في مجال التنمية المحلية خاصة أنه ظهر في عهد التعددية الحزبية.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> مامون خالد، مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 9.

<sup>11</sup> نفس المرجع، ص 10.



## الفرع الرابع: الجماعات المحلية في ظل القوانين الجديدة

نتطرق ضمن هذا الفرع لقانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية 12-07 كما يلي؛

### 1- قراءة مختصرة لقانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011:

تم تعريف البلدية في المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون؛" فهي تعتبر أهم إدارة جوارية، والمواطن كثير الإحتكاك بها دائم الإتصال بمصالحها بغرض تلبية سائر احتياجاته، وأهم ما ميز قانون البلدية الساري العمل به:

- اعتبار الأمين العام هيئة من هيئات البلدية وفقا للمادة 15 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، الأمر الذي يعد إعلاء لمكانة ممثل المركزية على مستوى البلدية، وهو لا يخدم اللامركزية بمزاحم رئيس المجلس الشعبي البلدي في المهام، مما يشكل تراجعاً واضحاً في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الإقليمية.

- إلغاء تقنية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يخل بالتوازن لكونه يقلل من التأثير المتبادل بين المجلس الشعبي البلدي ورئيسه الذي تزيد في تعزيز موقعه تجاهه.

- استحداث ضمن إدارة البلدية نظامي المندوبيات البلدية والملحقات البلدية بحسب الحاجة والأهمية لهما، وذلك في قانون البلدية من المادة 133 إلى المادة 138 منه.

- تجاوز غموض الكيفية التي يختار بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والإشكالات المتعلقة باختياره كل مرة، فقد تكفل بها قانون البلدية وتم تبسيطها وبطريقة أكثر ديمقراطية، بعد إلغاء المادة 80 من القانون العضوي 12-01 المتضمن نظام الانتخاب السابق، مما فوت على الإدارة في هذا الموضوع فرصة التأثير في النتائج.

- تثمين دور الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية بسن مجموعة آليات تضبط العمل في هذا الإطار، وتجعل منه فضاء للمشاركة وتشجع عليها.<sup>12</sup>

### 2- تنظيم الولاية من خلا القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية:

الولاية هي المستوى الثاني للجماعات الإقليمية ويعتبر محيطها الإداري الذي يضم مجموعة من البلديات، تضطلع بأداء أدوار ومهام متعددة، وحسن تنظيمها يساهم في تحقيق أغراض إيجادها ضمن النظام الإداري الجزائري.

وتعرف على أنها الوحدة الإدارية الإقليمية الثانية في الدولة والتي تعلق البلدية، ذات طبيعة مزدوجة كونها تمثل الدولة من جهة باعتبارها هيئة غير ممرضة للدولة وامتداداً لها، وهي جماعة إقليمية ومجالاً لمشاركة المواطنين من جهة ثانية، كما تعد فضاء ومجالاً لتنفيذ السياسات العمومية المختلفة التي تنفذها

<sup>12</sup> إسماعيل فريجات، آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، ص 43.

الدولة، وقد عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية على أنها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة..."، لتعزير الولاية ارتباطها بالدولة من خلال الوالي ممثلها على مستوى الولاية، وكما أنها معتمدة كجهة لا مركزية أيضا، تعمل على المساهمة في التنمية المحلية إلى جانب الدولة وتعتبر أيضا كواصلة بين الإدارة المركزية واللامركزية.<sup>13</sup>

ثم صدر دستور 19 جوان 1965 حيث نص على أول قانون للبلدية بالأمر رقم 67-24 المؤرخ في 08-01-1967 وأول قانون للولاية بالأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23-05-1969، وكانت اهتمامات السلطات المركزية على اعتماد مبدأ السلطة اللامركزية في تسيير شؤون البلدية من أجل عدم تعطيل شؤون المواطنين القاطنين بها.

مما يلاحظ أن الدستور الجزائري لسنة 1963 إكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة الجماعات الإقليمية، بينما الدساتير اللاحقة أشارت إلى نوعين من الجماعات المحلية وهي: البلدية والولاية كجهتين منفصلتين عن الجهاز الإداري، ويترتب عن هذه الإستقلالية أن وسيلة إنشاء البلدية والولاية هي القانون وأن الأسلوب المعتمد في إختيار مسيري الجماعات المحلية هو الإلتخاب.

### المبحث الثاني: الجماعات الإقليمية بين اللامركزية والوصاية

نتطرق ضمن المطلب الأول إلى طرق تجسيد مبادئ اللامركزية الإقليمية، ثم إلى آثار الوصاية الإدارية عمى الجماعات الإقليمية ضمن المطلب الثاني؛

#### المطلب الأول: طرق تجسيد مبادئ اللامركزية الإقليمية

تأتي هاته النقطة للإجابة على السؤال الآتي؛ هل تتجسد اللامركزية الحقة في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر؟ لذا نقدم هاته الآليات التي تعمل على تطوير هذا النظام المحلي فيما يلي؛

#### 1- تحديد الإختصاصات المحلية:

تأخذ الجزائر بالإختصاص العام في تحديد المرفق المحلي وذلك ضمن المادة 03 من قانون البلدية رقم 11-10، والمادة 51 فقرة 1 من قانون الولاية رقم 12-07، مما يتيح لهاته الجماعات المحلية بمعالجة كل ما يعتبر شأنًا محليًا إلا ما أستثنى وأعتبر للحكومة المركزية، المر الذي يضيفي غموضا يثار من ورائه أحقية الممارسة تقضي إلى ضبابية الرؤية يرافقها تردد تنتهي معه المبادرة المحلية ومعاني التسيير الحر، فيؤثر منطقيا على اطمئنان الجماعات الإقليمية لهذا المرفق أو ذاك، ويحدث أثرا يحد من حريتها مخافة ورودها خارج اطار القانوني من ناحية، ومن ناحية اخرى يحتفظ المركز لنفسه بالتدخل إذا تراءى له أن مساحته قد تقلصت.

إن تحديد وتجميع الإختصاصات المحلية مسألة بالغة الأهمية، ينبغي معالجتها في رؤية متكاملة ضمن بيئة الجماعات الإقليمية ووفقا للمقاربة التشاركية والحكامة المحلية، ذلك لما لها من آثار مالية ورقابية

<sup>13</sup> إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 45.

وعلاقة ذلك باستقلالها وحريتها، فالواجب القيام بنوع من التحديد وتوضيح الآليات والكيفيات التي تمارس بها عند الإختلاف بشأنها للأنشطة المشتركة أو غير الواضحة على القل بالقانون.

نرى في هذا الشأن أن يتم اعتماد مبدأ التفريع الذي يعتبر من المبادئ الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، لذا يمكن اعتباره كأساس لتوزيع الإختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية والذي مؤداه هو ما تستطيع أن تقوم الإدارة الإقليمية بترك لها، فيما عداه يكون من صلاحيات الدولة، والذي يقضي كذلك بالبحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي تستطيع فيها المستويات الدنيا ممارسة تلك الإختصاصات بنفسها، وهو ما يعني أن الدولة يجب أن تتخلى للجماعات افقليمية عن كل الإختصاصات التي لا تستطيع الإضطلاع بها، بتكريس مبدأ آخر والمتمثل في مبدأ القرب أو الجوار بحيث تسند للجماعات القضايا اللصيقة بسكانها.<sup>14</sup>

## 2- إيجاد مستويات أخرى للجماعات الإقليمية:

تأخذ الجزائر بمستويين لنظام الجماعات المحلية، وهما البلدية والولاية؛ إلا أنه وبازدياد وتطور الحاجيات المحلية وبالنظر للظروف المحيطة بصناعة التنمية المحلية، التي تستلزم توفير جهود متكافئة وأموال للتكفل بها، يظهر أن التمسك بالبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين لا يحقق وحده ذلك، مما يحتم إيجاد مستوى أو مستويات أخرى، تستطيع أن تكون إطارا واسعا وأكثر جدارة لتلبية متطلبات التنمية المحلية.

## 3- ترشيد الوصاية الإدارية والتوجه لإلغائها:

لا شك أن الرقابة الإدارية تؤدي أدوارا مهمة في حماية المصلحة العامة والمصلحة المحلية، ما التزمت الوصاية في ممارسة حرياتهما، يفرض على المشرع حين تنظيمه لها أن يبحث عن التوازن بين مقتضيات نجاعتها واخضاع كل مؤسسات الدولة بما فيها المحلية للقانون وبين الاستقلال النسبي المقرر لصالح هذه الجماعات. ولعل أفضل طرق ممارستها جعلها قضائية.<sup>15</sup>

## المطلب الثاني: آثار الوصاية الإدارية عمى الجماعات الإقليمية

تمارس السلطة المركزية على البلديات والولايات رقابة عنيفة تصل إلى حد إنهاء وجود المجالس المحلية، وتتمثل هذه الإدارة المركزية القائمة عليها في رئيس الجمهورية، الوزير المكلف بالجماعات المحلية خاصة على الولاية، وزير المالية فيما يتعلق بالجوانب المالية، وزراء القطاع المعني كل حسب مجاله، والوالي الجهة الأبرز لها كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية لما يقوم به من رقابة خاصة على البلديات، ونظرا لصرامة الرقابة المفروضة فيما تملكه الوصاية من سلطات، فهي تؤثر بشكل أو آخر على الجماعات الإقليمية من خلال مجالسها المنتخبة وأعضائها وأعمالهم، وتساهم بما يؤدي إلى:

## 1- إضعاف مركز المنتخب المحلي:

يخضع أعضاء المجالس المنتخبة إلى وصاية ورقابة مستمرة يخص تسيير عهدهم الانتخابية، لذا فكل ما يبدر عنهم من تصرفات يمكن أن يجعلهم تحت وطأة سلطة الإدارة المركزية التي قد يصل بها الحال

<sup>14</sup> إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 637.

<sup>15</sup> نفس المرجع، ص 639.

إلى تجريده من تمثيله للمواطنين من خلال انتخابهم له، وكما هو معلوم أن المنتخب المحلي قد تبوأ مقعده من خلال الإنتخابات ونظرا للطابع السياسي للجماعات الإقليمية، فليس لأي جهة الحق في المساس بذلك سوى بالانتخاب عند انقضاء عهده، إلا أنه خلالها وما يمكن أن يطرأ على مركزه القانوني، أين يستوجب تدخل جهة ما للحفاظ على المصلحة العامة، تكلف الإدارة المركزية بمتابعة الوضع القانوني للمنتخبين وفقا لما يقرره القانون، هذا الأخير يستوجب مع الوضوح والدقة وتلافي كل غموض يشوبه، بما لا يؤثر عن وجودهم وممارسة حقوقهم، ولعل أبرز ما جاء به قانون البلدية والولاية في هذا الشأن، حيث تظهر الوصاية في الإيقاف والتوقيف والتخلي عن العهدة والإستقالة الحكمية أو الإقالة وكذلك الإقصاء.

## 2- المساهمة في صناعة القرار المحلي:

الوصاية الإدارية في الأصل لا تعني البتة سلب القرار المحلي، وتتخذ الوصاية شكلا وهو فحص القرارات المحلية وإخضاعها لمعايير الإدارة المركزية مشروعية وملاءمة من قبل ممثليها.

## خاتمة:

المتعمن في النصوص القانونية النازمة للجماعات المحلية تتيح لها معالجة كافة المصالح والشؤون المحلية، تظهر أنها تستطيع أن تفعل كل شيء إلا أنها في الواقع لا يمكنها فعل أي شيء، لوجود عوامل أضعفتها وأثرت عليها سلبا في أدائها؛ ويتعلق أحيانا بهشاشة وقصور الاطار القانوني لا من حيث المعالجة الدستورية أو التشريعية أو التنظيمية كم استنبطنا من خلال دراستنا مجموعة من التوصيات نذكرها:

- تحديث الاطار القانوني للهيئات المحلية بما يتلاءم ومبادئ الديمقراطية والنظم المقارنة للجماعات المحلية.
- أنشأ المشرع الجزائري لجنة للبنود التعسفية غير أن آراءها وتوصياتها لا تتصف بالطابع الإلزامي، ما يجعل أعمالها تلعب دورا وقائيا فقط.
- تأهيل وتكوين المورد البشري سواء موظفين أو منتخبين.
- تحقيق العدالة التشاركية وتفعيلها ميدانيا.
- احلال الرقابة القضائية على الجماعات المحلية بدلا من الرقابة الوصائية.
- كما نسجل مجموعة من الاقتراحات هي:
- توحيد المفاهيم والمصطلحات المتعلقة بالبلدية والولاية ضمن القوانين المتعلقة بهما.

## قائمة المراجع:

- 1 إسماعيل فريجات، آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01.
- 2 جوي سعيدة، اصلاح ادارة الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة قسنطينة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، جامعة قسنطينة 3، كلية العلوم السياسية، 2022-2023.
- 3 نورالدين يوسف، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، "دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 دراسة حالة البويرة"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماستر في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقره بومرداس، 2010 .
- 4 فتيحة كرمية، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في مناطق الظل، دراسة حالة بلدية برج بوعريريج-، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريريج-، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2020-2021.
- 5 مامون خالد، مصطفى محمد، أهمية قرارات الجماعات المحلية على نشاط المؤسسات الاقتصادية، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، جامعة ابن خلدون بتيارت، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018-2019.
- 6 عبد الفتاح حلواجي، التمثيل السياسي المحلي في الجزائر، الإطار الدال والممارسة الميدانية -دراسة ميدانية بولاية الوادي للعهدة الانتخابية 2007-201-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012-2013.
- 7 شويح بن عثمان، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.