



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

أعمال

الملتقى الدولي الثالث

الجامعات المحلّية في الدول المغاربية

في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة

المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015

بقاعة المحاضرات الكبرى الدكتور أبو القاسم سعد الله

الجزء الثاني



أعمال الملتقى الدولي الثالث حوا:  
الجماعات المحلية في الدول المغاربية  
في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة

المنعقد يومي: 01 – 02 ديسمبر 2015 بقاعة المحاضرات الكبرى الدكتور أبو القاسم سعد الله  
بجامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي من طرف: كلية الحقوق والعلوم السياسية

**الجزء الثاني**

رئيس الملتقى:

أ.د/ عمر فرحاتي

مدير الملتقى:

د. الهكي دراجي

رئيس اللجنة العلمية:

د. بدر الدين شبل

رئيس اللجنة التنظيمية:

د. عمار زعبي

رئيس هيئة التحرير والتوثيق:

د. عبد القادر حوبه

تصميم الغلاف:

عبد الغني بوشول

جامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي – كلية الحقوق والعلوم السياسية

حي النور – ص.ب: 789 ولاية الوادي 39000 الجزائر

تلفاكس: 032 10 62 22

Email :pg-droit@univ-eloued.dz

www.univ-eloued.dz



## مستجدات التنظيم الجهوي بالمغرب

بقلم:

أ.د/ أحمد حضرائي - المغرب

### مقدمة:

لقد أطر دستور 2011 الجماعات الترابية من الناحية الكمية ب 12 فصلا، مجمعا ضمن الباب التاسع (الفصول من 135 إلى 146)، وبذلك تم استبدال "الجماعات المحلية"، التي كانت سائدة في الدساتير السابقة بالجماعات الترابية التي تتكون من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات (الفصل 135)، انسجاما مع طبيعة التنظيم الترابي للمملكة، المرتكز على التنظيم اللامركزي، والقائم على الجهوية المتقدمة (الفصل الأول). وقد أكدت المادة الثالثة من القانون التنظيمي رقم 14.11 المتعلق بالجهات<sup>(1)</sup>، هذا المقتضى الدستوري معتبرة أن الجهة عبارة عن جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لا مركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة.

والملاحظ في هذا الصدد أنه تم التشجيع للطرح الجغرافي، على اعتبار أن التراب هو الوعاء الملائم لتحقيق التنمية المحلية، و الحجر الأساس للحكامة الجيدة، والعمل على توظيف أنماط وأساليب التدبير، وتعبئة الوسائل المتاحة، وبالتالي وجب التعامل مع التراب<sup>(2)</sup> ليس كقطعة من الأرض، بل كوعاء لحسن التدبير والتسيير لتحقيق توزيع أفضل للسكان والأنشطة، والخضوع لسياسة عمومية، تعمل على إقرار التوازنات؛ للحد من الفوارق المجالية بين المناطق، وإعمال الإنصاف في تغطية التراب الوطني (الفصل 154 من الدستور). وتنزيلا لهاته الوثيقة صدر القانون التنظيمي رقم 14.11 المتعلق بالجهات، والذي ضم بدوره من الناحية الشكلية حوالي 256 مادة، موزعة على ثماني أقسام. كما اعتمد المغرب تقسيما ترابيا جديدا، قلص من عدد جهات المملكة من 16 إلى 12 جهة<sup>(3)</sup>. وإذا كان هذا المستجد الذي هم التقطيع أسال المداد، وردود الفعل، فهذا لا يحجب عناصر جديدة طالت التنظيم الجهوي (تأليف المجلس، آليات اشتغاله و إدماج الديمقراطية التشاركية، والاختصاصات والتمويل والمراقبة)، إضافة إلى تأكيد المبادئ التي جاء بها الدستور.

الفقرة الأولى : تأكيد المقتضيات الدستورية وتفصيلها

أولا :على مستوى المبادئ

1. مبدأ التدبير الحر



2. مبدأ التفريع واختصاصات الجهة

ثانيا: دعم الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية

1. تكوين المجلس الجهوي وآليات اشتغاله

2. الديمقراطية التشاركية ونظام العرائض

ثالثا: إدماج مبادئ الحكامة الجيدة

1. مبدأ المشاركة

2. الشفافية

3. المسائلة

الفقرة الثانية: المستجدات المتعلقة بالتدبير الديمقراطي، ومسألة التمويل والمراقبة

أولا: اعتماد تقنيات برلمانية

ثانيا: دعم الموارد المالية للجهة والصناديق

ثالثا: المراقبة والضمانات القضائية

### الفقرة الأولى: تأكيد المقتضيات الدستورية وتفصيلها

وتتمثل هاته المقتضيات الدستورية في جملة من المبادئ التي عرفها القانون التنظيمي، وفصل فيها، إلى

جانب تلك الأحكام التي طالت الديمقراطية التمثيلية والتشاركية.

#### أولا: على مستوى المبادئ

يستند إحداث و تنظيم الجهات على الثوابت والمبادئ المنصوص عليها في الدستور(المادة الثانية من

القانون رقم 14.111). ومنها:

1. مبدأ التدبير الحر

فقد تم التنصيص على ارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر بموجب الفصل 136

من الدستور، وقد كرس القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، في مادته الرابعة أيضا مبدأ التدبير

الحر في تسيير مجلس الجهة، والذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية

ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها .

ولقد ربط القانون التنظيمي للجهات بين مبادئ الحكامة الجيدة المتعلقة و حسن تطبيق مبدأ التدبير

الحر، وذلك ما توضحه أحكام المادة 243 لأجل احترام هاته المبادئ، ومن خلال:

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة.

- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمن جودتها.

- ترسيخ سيادة القانون

- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية.

- التشارك والفعالية والنجاعة والنزاهة

2. مبدأ التفريع واختصاصات الجهة

لقد تم التنصيص على مبدأ التفريع<sup>(4)</sup> بموجب الفصل 140 من الدستور، حيث أضحت الجهة تمارس اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة. وحدد القانون التنظيمي المذكور سابقا الاختصاصات الذاتية، كما أطر القواعد العامة المتعلقة بكيفيات ممارسة الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة وتلك المنقولة إليها من الدولة. حيث يكون نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهة مقترنا بتحويل الموارد البشرية والمادية والمالية المطابقة لها.

أ. الاختصاصات الذاتية للجهة: و تتمثل في تلك الاختصاصات الموكولة للجهة في مجال معين، بما يمكنها من القيام في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية بالأعمال الخاصة بهذا المجال، وخاصة التخطيط والبرمجة و الإنجاز التدبير والصيانة(المادة 80)، وفصلت مواد الباب الثاني في الاختصاصات الذاتية للجهة. وهي تلك التي تهتم التنمية الجهوية في عديد من المجالات، من قبيل:

- التنمية الاقتصادية ( دعم المقاولات، توطين وتنظيم مناطق للأشطة الاقتصادية بالجهة، تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي، إنعاش أسواق الجملة الجهوية جذب الاستثمار، إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية...)

- التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل(إحداث مراكز جهوية للتكوين و للتشغيل وتطوير الكفاءات؛ من أجل الإدماج في سوق الشغل، الإشراف على التكوين المستمر لفائدة المنتخبين والموظفين بالجماعات الترابية).

- التنمية القروية (إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي، بناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة).

- النقل ( إعداد تصميم النقل داخل التراب الجهوي، تنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة).

- الثقافة ( الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها، تنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية).  
- البيئة ( تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية، وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء).  
(. إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة

- التعاون الدولي: يمكن للجهة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، وكذا الحصول على تمويل في نفس الإطار بعد الموافقة القبلية للسلطات العمومية طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل(المادة 82).

- برنامج التنمية الجهوية: يضعه المجلس تحت إشراف رئيسه خلال السنة الأولى من انتدابه، ويحدد هذا البرنامج لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها لتحقيق تنمية مستدامة، ووفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع والي الجهة. ويجب أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة، وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى، مع الأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع. كما يتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي، وأن يراعي إدماج التوجهات المصادق عليها للتصميم الجهوي لإعداد التراب والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة.

ويكون تفعيل برنامج التنمية الجهوية، حسب الحالة في اطار تعاقدى بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين (المادة 83).

تراعي الجهة مضامين برنامج التنمية الجهوية عند وضع الميزانية في الجزء المتعلق بالتجهيز، في حدود مواردها (المادة 84). كما يمكن تحيين برنامج التنمية الجهوية ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ (المادة 85).

و تمد الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العامة والمقاولات العامة الجهة بالوثائق المتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجهة (المادة 87).

وما تجب الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده تحدد بنص تنظيمي (المادة 86).

- إعداد التراب: يضع مجلس الجهة التصميم الجهوي لإعداد التراب، وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني، وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة. ويساعد والي الجهة رئيس مجلس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب. ويعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي (المادة 88).

ويهدف التصميم الجهوي لإعداد التراب تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية، من خلال وضع اطار عام للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية. وتحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلة على مستوى الجهة. وتحديد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تميمها وكذا المشاريع المهيكلة لها (المادة 89).

ويتعين على الإدارة و الجماعات الترابية والمؤسسات العامة والمقاولات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها القطاعية، أو تلك التي تم التعاقد بشأنها(المادة 90). و على ذكر هذا الأخير(أي التعاقد) فهو الأداة المثلى التي تربط الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة.

ب- الاختصاصات المشتركة: وهي تلك الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة، و التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، وتتم ممارسة الاختصاصات المشتركة طبقا لمبدأي التدرج والتمايز(المادة 80)، والتي تتم بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة (المادة 92)، كما يمكن لهاته الأخيرة بمبادرة منها واعتماد على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل او تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للجهة إذا تبين أنه يساهم في بلوغ الأهداف المنوطة بها(المادة 93).

ومن أمثلة الاختصاصات المشتركة يمكن ذكر ما نصت عليه مقتضيات المادة الواحدة والتسعين من القانون التنظيمي رقم 14. 111 من قبيل :

. التنمية الاقتصادية ( تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية، التنمية المستدامة، الشغل، البحث العلمي التطبيقي).

. التنمية القروية ( تأهيل العالم القروي، تنمية المناطق الجبلية، تنمية ومناطق الواحات، إحداث أقطاب فلاحية، تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة . التنمية الاجتماعية ( التأهيل الاجتماعي، المساعدة الاجتماعية ، إعادة الاعتبار للمدن ، انعاش السكن الاجتماعي، إنعاش الرياضة والترفيه). والأنسجة العتيقة . البيئة ( الحماية من الفيضانات، الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر، المحافظة على المناطق المحمية، وعلى المنظومة البيئية الغابوية، و علي الموارد المائية...)

ج . الاختصاصات المنقولة: وهي الاختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجهة ،بما يسمح بالتوسيع التدريجي للاختصاصات الذاتية(المادة 80 ). أي تأكيد مراعاة مبدأ التدرج والتمايز، ويمكن لهاته الاختصاصات المنقولة أن تتحول إلى اختصاصات ذاتية، ومن الاختصاصات المنقولة التي ذكرها المشرع على سبيل المثال، والتي تشمل قطاعات من شاكلة التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي، الصناعة، الصحة، التجارة، التعليم الثقافة، الرياضة<sup>5</sup>

والملاحظ ان التشريع الجديد حافظ من حيث التسمية والعنونة على الاختصاصات الذاتية والمنقولة. وجاء بمستجد الاختصاصات المشتركة، وأغفل الاختصاصات الاستشارية، وإن كان لهاته الأخيرة حضور في بعض المقتضيات، وهذا ما يستشف من أحكام المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 14. 111 ، والتي جاء



فيها : " تقوم السلطات العمومية باستشارة مجلس الجهة في السياسات القطاعية التي تهم الجهة وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى التي تخطط الدولة إنجازها فوق تراب الجهة... "

### ثانيا: دعم الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية

كرس القانون التنظيمي للجهات ما جاء به الدستور من آليات الديمقراطية التمثيلية والتشاركية.

#### 1. تكوين المجلس الجهوي وآليات اشتغاله

فتبعا لأحكام الفصل 135 من الدستور، فقد أصبح انتخاب أعضاء مجالس الجهات، وعلى غرار الجماعات، يتم بالاقتراع العام المباشر، عن طريق الاقتراع باللائحة و بالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية و دون استعمال طريقة مزج الأصوات و التصويت التفاضلي. ويباشر الانتخاب بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب عضو واحد في إطار دائرة انتخابية واحدة<sup>(6)</sup>.

و حبل القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات في مادته الثامنة بمستجد يتمثل في اعتبار التصويت العلني قاعدة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس.

وللإشارة فقد عرف المغرب انتخابات مباشرة لأول مرة في 4 شتنبر 2015 بالموازاة مع الانتخابات الجماعية، و في نفس ورقة التصويت الفريدة .

و قد بلغ عدد المقاعد المخصصة للجهات (12 جهة) حوالي 678 مقعدا، منها 428 مقعدا برسم الجزء الأول المفتوح على قدم المساواة لترشيح الرجال والنساء، و 250 مقعدا برسم الجزء الثاني المخصص للنساء.

#### 2. الديمقراطية التشاركية ونظام العرائض

وينضاف إلى ذلك إقرار مبادئ الديمقراطية التشاركية التي نص عليها الدستور في فصله 139، عبر إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاو ر؛ لتمكين المواطنين والمواطنات والجمعيات من المساهمة في إعداد وتتبع برامج التنمية طبقا لشروط وكيفيات يحددها النظام الداخلي، تبعا لما أكدته أحكام المادة 116 من القانون التنظيمي للجهة ، أما المادة 118 فقد نصت على أحقية المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني في تقديم عرائض<sup>(7)</sup> لمجلس الجهة ؛قصد إدراج نقطة ضمن جدول أعماله تدخل في اختصاصه. وتقدم العرائض من طرف الوكيل المعين من طرف المواطنين والمواطنات لتتبع المسطرة المتبعة في هذا الشأن. واستوجب المشرع شروطا في ذلك، كأن يكون موقعي العريضة من المواطنين والمواطنات الذين يكونون من ساكنة الجهة المعنية، أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وأن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة، كما حدد المشرع عدد التوقيعات

الذي يختلف باختلاف عدد السكان<sup>(8)</sup>، أما بالنسبة لجمعيات المجتمع المدني فيجب أن تكون الجمعية معترف بها ومؤسسة بالمغرب لمدة تزيد عن ثلاث سنوات، وتعمل وفقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية، وأن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وأن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة، وأن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة تبعا لأحكام المادة

121، أما المادة الموالية (122) فتناولت مسطرة إيداع العريضة، الذي لا يزال شكلها وطبيعتها الوثائق الإثباتية المرفقة بها حسب كل حالة معلقا على صدور نص تنظيمي.

### ثالثا: إدماج مبادئ الحكامة الجيدة

الحكامة هي آلية للتدبير الرشيد و الحكيم للموارد؛ بهدف تحقيق التوازن في شتى الميادين، بالإضافة إلى أنها تشكل دعامة ومدخلا أساسيا من أجل الوصول إلى تحقيق التنمية البشرية المستدامة على أرض الواقع. فالحكامة الجيدة اذن، هي تجاوز حالة أحادية صنع القرار؛ بغية تدبير جيد ومعتلن قائم على النجاعة (الربط بين سرعة الأداء والنتائج)، ومدمج لعناصر المشاركة في مختلف مراحل إعداد المشروع من التشخيص إلى البرمجة والتنفيذ ثم التقييم والمحاسبة، في إطار سيرورة تمتاز بالشفافية ... ولقد تم الحرص على تععيد احترام قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، و ترسيخ سيادة القانون وتكريس قيم الديمقراطية والتخليق والشفافية والنزاهة والتشارك والفعالية والنجاعة والالتزام بحماية الحق في المعلومة وحقوق المواطنين والمواطنات في اللجوء إلى المرافق العمومية، وربط المسؤولية بالمحاسبة والتقيّد بقواعدها.

وإذ تعددت هذه المبادئ عبر المتن الدستوري، فهي تتمثل فيما يلي:

#### 1. مبدأ المشاركة

تعد المشاركة من المبادئ الرئيسية للحكامة الجيدة، وهي بمثابة آلية للمساهمة في اتخاذ القرار؛ من شأنها أن تتجاوز مرحلة الاستشارة ذات البعد الشكلي والمحدودة المدى، وأن تستبدل التدبير البيروقراطي للشأن العام بالتدبير الديمقراطي إذا كان لها (أي المشاركة) بعدا حقيقيا ومنهجيا (١). وقد عمل الدستور المغربي الجديد على إقرار المقاربة التشاركية للمساهمة في اتخاذ تدبير الشأن العام بواسطة المواطنين والجمعيات والفاعلين الاجتماعيين، ومن خلال نظام العرائض كما سبق الذكر. و إذ يبقى على هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة تبعا لأحكام الفصل الثاني عشر من الدستور، فالفصل الذي يليه (الثالث عشر) قد حدد الإطار التنظيمي لهاته المشاركة بإحداث السلطات العمومية لهيئات للتشاور، أو آليات تشاركية للحوار والتشاور حسب صيغة الفصل 139، وهي ثلاث هيئات استشارية. فقد قضت المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات على إحداث مجلس الجهة لهيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة و تكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وهيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة، تخص بالقضايا ذات الطابع الاقتصادي. ويحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها.

## 2. الشفافية

و هي عبارة عن آلية لمكافحة الفساد، و مطلب الشفافية أصبح ضرورة مجتمعية<sup>(10)</sup>

بغية تدبير حكاماتي للشأن العام، وخاصة في الإنفاق المالي الذي لم يبق خاضعا للتعطيم في ظل عالم اليوم المنفتح على الثورة الإعلامية والإلكترونية، والذي يطغى عليه . أو ينشد . الديمقراطية التشاركية، والمحكوم في الآن ذاته بمبادئ الحكامة الجيدة، ومنها الشفافية، التي تعد المعلومة مفتاحها. و في هذا الصدد فقد قضت مقتضيات

المادة 198 من القانون التنظيمي للجهات، بعرض الميزانية، مرفقة بالوثائق الضرورية؛ لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس.

كما حثت أحكام المادة 244 من القانون التنظيمي للجهات على شفافية مداورات المجلس، إضافة إلى تلك المتعلقة بإبرام صفقات الجهات والهيئات التابعة لها ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية، التي تكون الجهة طرفا فيها في إطار احترام حرية الولوج إلى الطلبية العمومية ، المساواة في التعامل مع المتنافسين، ضمان حقوق المتنافسين ، الشفافية في اختيارات صاحب المشروع ، قواعد الحكامة الجيدة(المادة 223).

و في المجمل فإن جلسات مجلس الجهة تكون مفتوحة للعموم، ويتم تعليق جدول أعمال دوراتها وتواريخ انعقادها بمقر الجهة (المادة 51).

## 3 المسائلة

تعد المسائلة من مبادئ الحكامة الجيدة ، وتعني إخضاع أعمال وسلوك المسؤول عن التدبير العام بكل شفافية ووضوح إلى المسائلة والتقييم، والانفتاح على الانتقادات والشعور بالمسؤولية القائمة على الاستعداد الدائم لتقديم التوضيحات اللازمة وعدم الإفلات من العقاب.

ووصفت المسائلة بالشرط الأساسي لمنع إساءة استعمال السلطة، بل ممارستها بأعلى الدرجات الممكنة من الفاعلية والاستقامة والحكمة، فالمسائلة تقطع الطريق على الأعمال غير السليمة أو غير المشروعة، وكشف أساليب التلاعب والفساد وحماية الصالح العام بشكل أكثر فعالية.

و يمكن استشفاف مجموعة من الأحكام الواردة في دستور 2011 تحيل على مبدأ المسائلة، بدءا من مقتضى الفصل الأول الذي يربط بين المسؤولية والمحاسبة، والتي أكدت عليها مقتضيات القانون التنظيمي للجهات، من خلال الربط بين مجموعة من المبادئ، كتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية (المادة 243)، أو على مستوى تقييد

مجلس الجهة ورئيسه والهيئات التابعة للجهة ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية بقواعد الحكامة و احترام القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة(المادة 244).

## الفقرة الثانية: المستجدات المتعلقة بالتدبير الديمقراطي ومسألة التمويل والمراقبة

لم يخل القانون التنظيمي للجهات من مستجدات، دعمت التدبير الديمقراطي وتغذية الميزانية الجهوية، وقرار المراقبة.

### أولاً: اعتماد تقنيات برلمانية

الجدير بالإشارة كذلك هو تضمين القانون التنظيمي للجهات لمستجدات أخرى، من قبيل اعتماد بعض التقاليد البرلمانية التي تركز الرقابة الذاتية للمجلس، الذي أمسى من اختصاصه إحداث لجنة للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة، إذ بإمكان

المجلس، بطلب من نصف عدد الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل، أن يشكل لجنة للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة، ولا يجوز تكوين لجان للتقصي في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، ما دامت هذه المتابعات جارية. وتنتهي مهمة كل لجنة للتقصي، سبق تكوينها، فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها (المادة 228)، ولجان التقصي مؤقتة بطبيعتها، وتنتهي أعمالها بإيداع تقريرها لدى المجلس.

(11). كما تعد هذه اللجنة تقريراً حول المهمة التي أحدثت من أجلها في ظرف شهر على الأكثر، ويناقش هذا التقرير من قبل المجلس الذي يقرر في شأن توجيه نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فيمكن لأعضاء مجلس الجهة توجيه أسئلة كتابية إلى رئيس المجلس حول كل مسألة تهم تدبير الجهة، ومن جهة ثالثة فيجوز للمجلس الجهوي تشكيل فرق؛ قصد التنسيق بينهم، ويختار كل فريق رئيساً واسماً له، ولا يمكن أن يقل عدد أعضاء كل فريق عن خمسة أعضاء، ويمكن لكل عضو غير منتمي إلى أي فريق، الانتساب إلى أي فريق موجود(12).

### ثانياً: دعم الموارد البشرية و المالية للجهة

حبلت مقتضيات التنظيم الجهوي بمستجدات طالت الهيكلة الإدارية و همت إصلاح مالياتها.

#### 1 - إدارة الجهة

طالت إدارة الجهة بعض المستجدات، همت الهيكلة والتسمية وغيرها، من أهمها:

إخضاع المشرع الموارد البشرية العاملة بإدارة الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية لأحكام نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية يحدد بقانون؛ لتأطير حقوق وواجبات الموظفين

بإدارة الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية والقواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم (المادة 127).

. ممارسة المهام المنوطة بها تحت مسؤولية رئيس المجلس، ويخضع تنظيمها وتديرها والتعيين في الوظائف العليا بها، ونظام التعويضات الخاص بهذه الوظائف لمقتضيات تحدد بمرسوم، يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كما يتم التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة بقرار لرئيس مجلس الجهة، بيد أن قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا، فتخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية (المادة 124).

. و على المستوى الهيكلي فللإدارة الجهوية تتألف من مديرية عامة للمصالح و مديرية للرئاسة والمجلس، وكما تحدث لدى مجلس الجهة وكالة جهوية لتنفيذ المشاريع.

فالمدير العام للمصالح يساعد الرئيس في ممارسة صلاحياته، ويتولى تحت مسؤولية هذا الأخير ومراقبته، الإشراف على إدارة الجهة، وتنسيق العمل الإداري بالمصالح، ويقدم تقارير لرئيس المجلس كلما طلب منه ذلك (المادة 125). أما مدير شؤون الرئاسة والمجلس فيقوم بمهام السهر على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه (المادة 126)، و إذا كانت هاته الهياكل تؤمن التسيير، فإن تنفيذ مشاريع التنمية تناط بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، كشخص اعتباري خاضع للقانون العام، تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، و يكون مقرها داخل الدائرة الترابية للجهة (المادة 128)، وتخضع لوصاية مجلس الجهة (المادة 129).

## 2. مستجدات التنظيم المالي للجهات

تعد الموارد المالية حجر الزاوية في نظام اللامركزية الإدارية، و نجاح التجربة الجهوية بالمغرب يتوقف على ما تتوفر عليه الجهات من موارد مالية قارة ومستقلة لتمويل تدخلاتها. وباعتبارها جماعة ترابية، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبذلك فهي تستفيد من ميزانيات أصلية وأخرى ملحقة، ومن حسابات خصوصية، تمول بموارد جبائية وغير جبائية، لتغطية النفقات بشقيها التسييري والتجهيزي.

ولقد أقرت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ومنها القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، إصلاحات مالية، همت اعتماد ميزانية استراتيجية من خلال الربط بين الميزانية والمخطط والبرمجة المتعددة السنوات، فالتعديل طال بنية الميزانية<sup>(13)</sup>، بالانتقال من التبويب الكلاسيكي ذي البعد الإداري (ميزانية الوسائل)، إلى التبويب الجديد ذي البعد الوظيفي (ميزانية النتائج)، ودون إغفال اعتماد المبادئ الدستورية (التوازن). فالميزانية تشتمل على جزأين (عمليات التسيير، عمليات التجهيز)، ويجب أن تكون متوازنة في جزئها الأول والثاني (المادة 167)، وفي تطابق مع مقتضيات القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية، و تقدم ميزانية الجهة بشكل صادق مجموع مواردها وتكاليفها، ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها (المادة 165).



وقد حرص الدستور على توفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية<sup>(14)</sup>، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة (الفصل 141)<sup>(15)</sup>، ومن خلال إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي، وكذا صندوق للتضامن بين الجهات.

- فبخصوص صندوق التأهيل الاجتماعي: فهو يهدف سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات ( الماء الصالح للشرب والكهرباء، السكن غير اللائق، الصحة، التربية، شبكة الطرق والمواصلات). وتحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفيات تسييره ومدة العمل به (المادة 229).

كما يعتبر رئيس الحكومة أمرا بقبض مداخل و صرف نفقات هذا الصندوق (المادة 230).  
- وعلى مستوى صندوق التضامن بين الجهات، فهو يهدف ضمان التوزيع المتكافئ للموارد؛ قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات، وتحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفيات تسييره (المادة 234). ويعتبر وزير الداخلية أمرا بقبض مداخل و صرف نفقات هذا الصندوق.

### ثالثا: المراقبة والضمانات القضائية

ربط القانون التنظيمي المراقبة الإدارية بالجوانب المتعلقة بمشروعية القرارات الخصة بالرئيس والمقررات المتعلقة بالمجلس، وقد تم أيضا التنصيص على أن للقضاء وحده هو المختص بعزل أعضاء المجلس وكذلك بالتصريح ببطالان مداوات مجلس الجهة، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب<sup>(16)</sup>. المادة 112 يمارس والي الجهة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة.

كما تبت المحكمة الإدارية في كل نزاع بين الجهة (رئيسا ومجلسا)، والسلطة الوصية<sup>(17)</sup>.

فمن أمثلة المراقبة الممارسة من لدن أجهزة اللاتمرکز الإداري (الوالي)، ما أشارت إليه أحكام المادة 113، حيث يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجهة وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية ذات الطابع العام إلى والي الجهة داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل.

كما يتعرض والي الجهة على النظام الداخلي للمجلس وعلى المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو المتخذة خرقا للقانون، ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجهة داخل أجل لا يتعدى 3 أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر، و يترتب على هذا التعرض إجراء المجلس لمداولة جديدة في شأن المقرر المتخذ....

ولكن إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحالت في هاته الحالة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية؛ لبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، و يترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ

المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر<sup>18</sup>). كما أن هناك مجموعة من المقررات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس. وهي المقررات المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية، التصميم الجهوي لإعداد التراب، تنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها، التدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية، إحداث شركات التنمية الجهوية، المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، وخاصة القرار الجبائي، اتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات المحلية الأجنبية وفاعلين من خارج المملكة. ويعتبر عدم اتخاذ أي قرار بعد انصرام الأجل المذكور أعلاه بمثابة تأشيرة (المادة 115). وبالإضافة إلى هذا النوع الرقابي، وذي الطابع الإداري على أعمال المجلس الجهوي، إضافة لأشخاص الجماعات الترابية، ومنها الجهات<sup>19</sup>)، من قبيل حل مكتب المجلس الجهوي إذا أقر القضاء الاستعجالي ذلك في حالة تهديد مصالح الجهة لأسباب تمس بحسن سير عملها، حيث يجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس (المادة 75)، كما أن ارتكاب عضو من أعضاء مجلس الجهة (غير رئيسها) أفعالا مخالفة للقوانين، ومن شأنها إلحاق ضرر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجهة، يقوم والي الجهة عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالأمر للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل، بيد أن ارتكاب رئيس المجلس لهاته الأفعال، فيحق للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بمراسلته؛ قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه، داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل. يجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو لوالي الجهة، بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية المشار إليها في الفقرتين الأولى والثانية أعلاه، حسب الحالة، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجهة أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس.

وتبت المحكمة في الطلب داخل أجل لا يتعدى شهرا من تاريخ توصلها بالإحالة. وفي حالة الاستعجال، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ توصله بالطلب.

يترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل. ولا تحول إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية دون المتابعات القضائية، عند الاقتضاء<sup>20</sup>).

وهناك مستجدات أخرى بطبيعة الحال، لكن الملاحظ هو أن القانون التنظيمي للجهات صدر مستقلا عن القوانين التنظيمية الخاصة بالعمالات والأقاليم والجماعات، و كان بالإمكان أن يأتي في شكل مدونة موحدة تشمل الجماعات الترابية كلها، تبعا لأحكام الفصل 146 من الدستور، هذا من جهة، ومن جهة ثانية يسجل على القانون التنظيمي للجهات أنه اعتمد في تفعيل مقتضياته على التدرج في الاختصاصات والتمويل، و

من جهة ثالثة أغفل اشتراط المؤهل التعليمي في رؤساء المجلس ونوابهم على غرار القانونين التنظيميين الآخرين.<sup>21</sup>

1. المنفذ بموجب ظهير رقم 83. 15. 1. في 7 يوليوز 2015 جريدة رسمية عدد 6380 في 23 يوليوز 2015
2. بل إن التراب مفهوم جغرافي وقانوني واجتماعي وثقافي وعاطفي، يحيل على المجال المستوطن من طرف ساكنة ما ، فالتراب رقعة مجالية، أو وحدة للتدبير، وتتحقق العلاقة الترابية بنسج العلاقة بين الفرد او المجموعة مع التراب ، والتي تؤسس للهوية الترابية محمد الرفاص: الهوية الترابية، الديمقراطية والتنمية: الديمقراطية المحلية، الوحدة الوطنية والتنمية: منشورات شركة و داد للاتصال 2001 ص 99
3. مرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 والذي يحدد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها. وقد نشر المرسوم في الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 5 مارس 2015.
4. ويعني هذا المبدأ أن الوحدات الإدارية الأدنى هي صاحبة الاختصاص، ولا تتدخل الدولة إلا عند عجز الأولى.
5. المادة 94 من القانون التنظيمي للجهة
6. المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية
7. عرف القانون التنظيمي رقم المتعلق بتنظيم الجهات العريضة بأنها كل محرر، يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة ضمن جدول أعماله تدخل في صلاحياته(المادة119)
8. وحددت المادة120 عدد التوقعات التي لا ينبغي أن تقل 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل بين مليون نسمة ، و 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، و 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة.
9. فالمشاركة هي مختلف الإسهامات والمبادرات التي يقدمها الأفراد والجماعات مادية أو عينية، بشكل طوعي: سميرة جيايدي: الحكامة الجيدة و تدبير الشأن العام المحلي: أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- مكناس 2014. ص 350 .
10. فاعتماد الشفافية يجعل من الإدارة عبارة عن بيت من زجاج، تمارس أنشطتها في واضحة النهار حسب تعبير "شوفالييه"، كما ورد ذلك عند: سميرة جيايدي م س ص 357
11. يحدد النظام الداخلي للمجلس كليات تأليف هذه اللجان وطريقة تسييرها
12. وتفصل في هاته المسائل الأنظمة الداخلية، كما يضع الرئيس الوسائل الضرورية؛ لتسهيل اجتماعات هاته الفرق(المادة 27).
13. يحدد بنص تنظيمي تبويب الميزانية(المادة 169)

14. أشارت المادة 189 للموارد التي تغذي ميزانية الجهة، ومنها حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها ، بالإضافة الى الموارد الاستثنائية(حصيلة الاقتراضات المرخص بها)، و موارد التدخلات الاقتصادية(حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة، حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح ، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات

والمقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها)...

15. وقضت المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات على رصد الدولة للجهات ، بموجب قوانين المالية ، بصفة تدريجية ، نسبا محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الشركات ، و5% من حصيلة الضريبة على الدخل ، و20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين ، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021
16. المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات
17. المادة 112 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات
18. المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات
- 19 الرقابة على الأشخاص تهم الرئيس والنواب وباقي المستشارين، بشكل ثقيل، حيث استبدلت كلمة وصاية بمراقبة، على مستوى التسمية والشكل، لكن ظل المحتوى الوصائي تعمق.
20. المادة 67 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات

## تكريس مبدأ التشاركية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية.

بقلم:

أ.د/ لعجال أعجال محمد أمين

جامعة بسكرة - الجزائر

أ/ محرز مبروكة

جامعة تبسة - الجزائر

### مقدمة:

من المعروف أن الديمقراطية هي نظام سياسي ينطوي على حق الإنسان في المشاركة في السلطة عن طريق اختيار ممثليه، أو عن طريق الترشح ، وذلك بان يكون له دورا في تسلم السلطة و ممارستها، وتعتبر الديمقراطية العمود الفقري لكافة حقوق الإنسان، فلا حقوق إنسان بدون ديمقراطية، و العكس صحيح أيضا، والديمقراطية هي الاعتراف بحرية التفكير والتعبير عن كل الآراء حول تسيير الشؤون العامة في المجتمع<sup>1</sup>. وتقوم الديمقراطية كنظام في الحكم أساس على الحرية في العلاقات السياسية، وعلى مشاركة كل أفراد الشعب في اختيار ممثليهم بواسطة الانتخاب الحر في فترات دورية محددة، فممارسة الفرد لحقوقه لا تأخذ معنى ملموساً إذا لم يتغلغل مفهوم الديمقراطية التشاركية في الأذهان وفي جميع جوانب الحياة<sup>2</sup>. لذلك يعتبر كل من مبدأ المشاركة واللامركزية أحد أهم مؤشرات أو مظاهر الديمقراطية التشاركية، فلا يمكن وصف إدارة حكم ما بالرشاد إلا إذا كان نظام الحكم فيها يجسد مبدأ اللامركزية في تسيير شؤون الدولة وفي إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية واتخاذ القرارات التي تمس الجوانب المختلفة في حياتهم<sup>3</sup>. ونظراً لدور الفعال الذي تجسده البلدية، باعتبارها أحد الأطراف الفاعلة في تجسيد مبدأ الديمقراطية كقاعدة إقليمية لامركزية للدولة، وبصفتها مؤسسة دستورية، فإنها تجسد جوهر الديمقراطية المحلية ومكان مساهمة واشتراك ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة<sup>4</sup>. وتأسيسا على ما تقدم سنحاول في هذه المداخلة على التتبع إلى تكريس مبدأ المشاركة في قانون البلدية من خلال تسليط الضوء على كيفية مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية بين النص القانوني



والتطبيق، وانطلاق مما سبق سوف نعالج الإشكالية التالية: ما مدى تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية 10-11-10؟.

وعليه قسمت هذه المداخلة إلى قسمين:

المبحث الأول: الإطار القانوني لمبدأ المشاركة في القانون الدولي والتشريع الجزائري.

المبحث الثاني: تكريس مبدأ المشاركة في قانون البلدية.

## المبحث الأول

### الإطار القانوني لمبدأ المشاركة في القانون الدولي والتشريع الجزائري

إن الحديث عن المكانة القانونية لمبدأ المشاركة على مستوى البلدية يقتضي منا البحث أولاً عن مفهومه، ثم التطرق للحماية القانونية لهذا المبدأ في القانون الدولي والتشريع الجزائري.

وعليه قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين: الأول مفهوم مبدأ المشاركة، أما الثاني الإطار القانوني لمبدأ المشاركة في القانون الدولي والتشريع الجزائري.

#### المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشاركة.

ولقد قسمنا هذا المطلب بدوره إلى ثلاثة فروع تعريف المشاركة (أولاً)، وأنواعها (ثانياً). وأهداف المشاركة (ثالثاً).

#### الفرع الأول: تعريف المشاركة.

لقد تعددت المعاني المتعلقة بالمشاركة، وذلك بالنظر لاختلاف الزاوية التي ينظر بها إلى هذا المصطلح، فبعض الباحثين استخدمها للدلالة على إسهام العمال في تسيير الإدارة، في حين اعتمد البعض الآخر على معنى أوسع للمفهوم ليشمل جميع صور إسهام المواطنين في تسيير الإدارة العمومية<sup>5</sup>.

وقد عرف الدكتور عمار بوضياف مؤثر المشاركة بأنه "تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرار..."<sup>6</sup>.

كما يعرفها الدكتور سمير عبد الوهاب، بأنها "تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة، أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم و عن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات"<sup>7</sup>.

ومن منظور تاريخي فقد ظهر مفهوم المشاركة الشعبية في التخطيط المعاصر لأول مرة في قانون تخطيط المدن البريطاني الذي صدر في عام 1947م. والذي يقضي بمناقشة ومشاورة وأخذ رأي أصحاب العلاقة بموضوع الخطة باعتباره ضماناً لإنجاح عملية التخطيط. وفي الربع الأخير من القرن العشرين بدأ المفهوم في

الانتشار والأخذ به كوسيلة مهمة لإنجاح عملية **التنمية** في جميع مراحلها. ومن ثم استخدم بشكل واسع في الأبحاث والدراسات التنموية. ولعل مرد ذلك يعزى إلى أن هناك قناعة تامة بين المخططين والسياسيين والتنفيذيين بأن جهد الحكومة بمفردها، لا يمكن أن يحقق عملية **التنمية** بكل أهدافها بفعالية وكفاءة وديمومة دون مشاركة وجهد المواطنين المعنيين بالتنمية. وبالتالي فإن **المشاركة** بمفهومها التنموي تعني إشراك المجموعات والشرائح السكانية المستهدفة في جميع مراحل الخطة<sup>8</sup>.

ورغم تعدد معاني المشاركة إلا أنها تشترك في أنّ المشاركة هي العملية التي يلعب الفرد من خلالها دوراً في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه، وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة وكذلك أفضل الوسائل لتحقيق وإنجاز هذه الأهداف<sup>9</sup>.

### الفرع الثاني: أنواع المشاركة .

1- المشاركة الاجتماعية: وهي تلك الأنشطة التي تهدف إلى التغلب على بعض المشكلات العلمية اليومية و تسهم في تحقيق قدر من التضامن و التكافل بين أعضاء المجتمع<sup>10</sup>.

2- المشاركة الاقتصادية: هي مشاركة المواطنين في مشاريع التنمية الاقتصادية وذلك بالمساهمة في وضع قراراتها و تمويلها وتنفيذها، كما قد تعني الأنشطة التي يقوم بها المواطنين لدعم الاقتصاد الوطني، مثل دفع الضرائب والرسوم وغيرها، كما قد تعني أن يقوم الفرد بضبط إنفاقه، بحيث يكون استهلاكه في حدود دخله وبما يسمح له بوجود فائض على الدوام لدعم الاقتصاد الوطني<sup>11</sup>.

3- المشاركة السياسية: هي الأنشطة التطوعية التي يشارك فيها أفراد المجتمع مثل اختيار القادة وقيامهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتشكيل السياسة العامة وتشتمل تلك الأنشطة بصورة أساسية على التصويت والبحث عن المعلومات، المناقشة، الكتابة، حضور الاجتماعات والمساهمة المادية والاتصال بالتواب... أما الصور الأكثر فاعلية للمشاركة السياسية هي الانضمام إلى حزب سياسي<sup>12</sup>.

4- المشاركة الإدارية: يذهب البعض إلى اعتبار هذا النوع من المشاركة يظهر في الإدارة المحلية وذلك من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين في اتخاذ و تنفيذ القرارات السياسية التي تمس مصالحهم الذاتية، مما يحقق الصالح العام للدولة<sup>13</sup>، ذلك أنّ نظام الإدارة المحلية يقدم للمواطنين نوعين من المشاركة هما: المشاركة في التعبير عن وجهة نظر الجماعات المحلية، والمشاركة في التقديم الفعلي للخدمات، وذلك من خلال عملية انتخاب أعضاء المجالس المحلية، ومن خلال إتاحة الفرصة للمواطنين للتأثير على مجريات الأمور في الوحدات المحلية عن طريق أخذ رأي المواطنين المحليين في السياسات المحلية و نفوذ جماعات الضغط المحلي<sup>14</sup>.

### الفرع الثالث: أهداف المشاركة على المستوى المحلي.

- تسهم في تقديم فهم وتصور واضحين لطبيعة المشاكل في المناطق المعنية بالتنمية وذلك من خلال إدراك المواطنين لحجم مشكلاتهم وموارد المنطقة وإمكاناتها.
- تؤدي المشاركة الحقيقية والفاعلة إلى تعلم المواطنين عن طريق الممارسة فيتعلمون كيف يحلون مشكلاتهم واستغلال مواردهم، كما تساعد المجتمع على تحقيق أهدافه وتزيد من قدرة الفرد على التعامل مع مشاكل المجتمع و الوسط الذي يعيش فيه، مع الوصول إلى حلول لهذه المشاكل.
- تعزز المشاركة المباشرة، وكسب ثقة المواطنين الأمر الذي يولد فيهم الاستعداد النفسي وتنظيم أنفسهم في تنظيمات وهيئات مجتمعية تساند البرامج التنموية للحكومة، التي تهدف لتوفير احتياجاتهم مع المتشاركة في وضع الخطط وتنفيذها وتقويمها.
- مشاركة المواطنين تجعلهم أكثر تقبلاً للقرارات والمشروعات والبرامج التنموية التي يشاركون فيها، الأمر الذي يجعل تقبلها لها أسهل حتى ولو كانت هذه القرارات سلبية، وبالتالي فهي تمثل شرط أساسي للسير الحسن للمرافق العمومي.
- تحفز المشاركة أفراد المجتمع على المبادرة وفتح باب التعاون مع الجهات الرسمية ودعمها، و إحداث ثقة بين المواطنين والإدارة، كما تعتبر المشاركة الإطار الذي يعبر فيه المواطن عن إرادته، ويراقب من خلالها عمل الإدارة المحلية.
- تسهم مشاركة المواطنين في إرساء وتأكيد القيم الخاصة بالمحافظة على المال العام، كما يمكن أن تؤدي المشاركة إلى ترشيد وعقلانية الإدارة، وتعديل السياسات والبرامج، بحيث تجعل الإدارة أحياناً تتخلى عن بعض الإجراءات والقرارات التي تتبعها.
- في الأخير، يكمن القول بأن المشاركة تتطلب توفر قدر من الاستعداد لدى المواطن لممارستها بمعنى آخر من أهم شروط تحقيق المشاركة والإقبال عليها هو توافر الشعور لدى الفرد بانتمائه إلى الجماعة أو المجتمع الذي يعيش فيه، ليتقدم ويشارك طواعية في كل ما فيه خدمة للمجتمع<sup>15</sup>.

## المطلب الثاني: الإطار القانوني لمبدأ المشاركة في القانون الدولي والتشريع

### الجزائري

ولقد قسمنا هذا المطلب إلى فروعين هما: الأساس القانوني لمبدأ المشاركة في القانون الدولي والإطار القانوني لمبدأ المشاركة في التشريع الجزائري.

## الفرع الأول: الأساس القانوني لمبدأ المشاركة في القانون الدولي.

لقد نصت المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.

لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده .

إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية

الحرية. كما أكد جميع المواثيق والإعلانات الدولية على ضرورة إجراء انتخابات دورية ونزيهة مع ضمان حق المشاركة للجميع دون تمييز، وذلك من خلال الضمانات المتعلقة بالحق في التصويت في العديد من الصكوك الدولية والإقليمية كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فقد حددت المادة 2 منه بشكل واضح أنه يجب وفقا للمعايير الدولية ضمان الحق في التصويت والمشاركة في الانتخابات للكافة وأنه لا يجوز حرمان الفرد في أية دولة من التمتع بهذا الحق بناء على انتمائه لجماعة معينة سواء كان ذلك نتيجة إهمال أو سياسة منظمة<sup>16</sup>.

كما تطرقت المادة 25 إلى الشروط المشاركة وهي: أن يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه

التمييز الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة :

أ/ أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية،

ب/ أن ينتخب ويتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين،

ج/ أن تتاح له، على قدم المساواة عموما مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده<sup>17</sup>.

أما وثيقة أهداف الألفية فقد أكدت على ضرورة مشاركة الجميع دون تمييز في التنمية وبان التنمية المستدامة لا يمكن أن تتحقق إلا بمشاركة حقيقية حيث نصت المادة 01 من وثيقة أهداف التنمية للألفية على أن " الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحل لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها أعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية..."، أما نص المادة 08 فألزمت الدول بـ "...وينبغي للدول أن تشجع المشاركة الشعبية في جميع المجالات بوصفها عاملا هاما في التنمية وفي الأعمال التام لجميع حقوق الإنسان"<sup>18</sup>.

## الفرع الثاني: الإطار القانوني لمبدأ المشاركة في التشريع الجزائري

لقد أعطت الدساتير الجزائرية والقوانين حماية قانونية لمبدأ المشاركة وصورها من اجل تمكين المواطنين من المشاركة في التسيير واتخاذ القرار المحلي، واعتباراً لذلك صدرت العديد من النصوص القانونية المتعلقة بهذا المبدأ نذكر منها:

1: الدستور كمصدر لمبدأ المشاركة.

إنّ الوجود الدستوري لمبدأ المشاركة المحلية يبين لنا مدى أهمية هذا المبدأ ومكانته، ويضفي عليه شرعية دستورية جسدها مختلف دساتير الجزائر، حيث تضمنت دساتير الجزائر صراحة مبدأ المشاركة على المستوى المحلي، وفي مقدمتها ديباجة دستور 63 بقولها "... أن الحقوق الأساسية المعترف بها لكل مواطن بالجمهورية تمكنه من المساهمة بطريقة كلية وفعالة في مهمة تشييد البلاد. كما تسمح له بالتطور وتحقيق ذاته بصورة منسجمة في نطاق المجموعة..."<sup>19</sup>.

ولقد أشار كذلك دستور 1976 في ديباجته إلى أن دعائم الدولة الجزائرية تقوم على مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية...<sup>20</sup>، كما أكدت المادة 07 منه على أن: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية. كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات" ما المادة 34 من نفس الدستور عند معالجتها لمبدأ اللامركزية كأرضية وكإطار لممارسة فعلية للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية<sup>21</sup>، كما أكد من خلال المادة 99 على "ترتكز المؤسسات السياسية المنتخبة، في جميع المستويات، على مبدأ الجماعة في المساواة، والأغلبية في القرار، والوحدة في التنفيذ..."<sup>22</sup>.

ولقد شكل دستور 1976 خطوة إيجابية هامة نحو ممارسة المشاركة، غير أن غياب مشاركة الأفراد في طرح اهتماماتهم، واعتبار الحزب الواحد في تلك الحقبة الوسيط الوحيد بين الإدارة والمواطن حال دون تكريسها على أرض الواقع<sup>23</sup>.

أما دستور 1989 والذي يعتبر أول دستور يقر بالتعددية السياسية، فقد وسع من مجال المشاركة السياسية، حيث اقر بضرورة تكريس مبدأ المشاركة على نحو أفضل من خلال المادة 14: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن أرائه، ويراقب عمل السلطات العمومية".

وأكدت المادة 16 على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"<sup>24</sup>، وبذلك يكون دستور 89 قد كرس مبدأ المشاركة على نحو أفضل وأرقى من دستور 76. ولقد كرس التعديل الدستوري لسنة 1996 مبدأ الديمقراطية التشاركية من خلال مواده بقوله "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه



الشعب عن إرادته، و يراقب عمل السلطات العمومية " <sup>25</sup>، والمادة 16 بقولها: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" <sup>26</sup>.

أما المادة 31 فقد أكدت على ضرورة إزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية" <sup>27</sup>، وتأكد موقف المشرع الجزائري صراحة من فتح المجال أوسع للمشاركة السياسية خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، حيث استحدثت المادة 31 مكرر، التي وسعت من مجال المشاركة للمرأة خاصة فيما يخص ممارستها لحقوقها السياسية، ومن أجل تطبيق فحوى هذه المادة صدر القانون العضوي 12\_03 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة" <sup>28</sup>، وهذا راجع في الأساس إلى أنه لا يمكن أن يتصور وجود ديمقراطية بدون شراكة حقيقية بين الرجال والنساء لتسيير الشؤون العامة أين يعملان بتكامل ومساواة متبادلين <sup>29</sup>.

## 2: القانون كمصدر للمشاركة.

قد كفلت القوانين المتعلقة بتنظيم و تسيير البلدية مبدأ المشاركة و في مقدمتها أمر 67-24 الذي نص صراحة على هذا المبدأ في المادة 98 منه " يجوز أن يُدعى للمشاركة في أشغال اللجان بـصـور استشارية...سكان البلدية...أو أي طرف آخر" <sup>30</sup>، وقانون 90-08 في المادة 19 منه " تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية... " <sup>31</sup>.

كما أنّ لمبدأ المشاركة وجود قانوني تضمنته مجموعة من القوانين نذكر منها القوانين ذات العلاقة بالبلدية، دون تفصيل: قانون عضوي رقم 12-01 يتعلق بنظام الانتخابات، قانون عضوي رقم 12-03 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، قانون عضوي رقم 12-04 يتعلق بالأحزاب السياسية، قانون رقم 12-06 يتعلق بالجمعيات، قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية.

ولقد أكد قانون الانتخابات على إقرار مبدأ المشاركة من خلال نصوصه وذلك بتبسيطه لشروط الترشح لعضوية المجالس المنتخبة حيث جاءت في مجملها بسيطة ومعقولة تضبط وتنظم حق الترشح ولا تلغيه أو تفرض عليه قيودا عسيرة أو إجراءات معقدة" <sup>32</sup>، حيث جاء في المادة 06 منه على أن "التسجيل في القوائم الانتخابية واجب على كل مواطن ومواطنة تتوافر فيهما الشروط المطلوبة قانونا."

أما المادة 18 فقد أكدت على منح حق الاطلاع على القائمة الانتخابية من قبل كل ناخب معني بتلك القائمة، كما يمكن لكل من ممثلين الأحزاب المعتمدة والمرشحين الأحرار الاطلاع على القائمة الانتخابية والحصول على نسخة منها، وهذا وجه من وجوه المشاركة والمراقبة الشعبية للهيئات المحلية" <sup>33</sup>.

ولقد حدد القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية دور ومهام الحزب من خلال المادة 11 بقوله " يعمل الحزب السياسي على تشكيل الإدارة السياسية للشعب في جميع ميادين الحياة العامة وذلك عبر...تشجيع

المساهمة لفعالية للمواطنين في الحياة العامة...السهر على إقامة و تشجيع علاقات جوارية دائمة بين المواطن و الدولة و مؤسساتها...<sup>34</sup>.

وغيرها من القوانين مثل قانون الإعلام وقانون الجمعيات حيث أكدت كلها على ضرورة توعية المواطن بدوره وواجهه في المشاركة في التنمية المحلية.

## المبحث الثاني

### تكريس مبدأ المشاركة في قانون البلدية وطرق ممارستها

إذا كانت البلدية طبقا للمادة 02 من القانون 10-11 هي القاعدة الإقليمية للامركزية، تعين حينئذ العمل على فتح سبل المشاركة للمواطن في تسيير الشؤون العامة على المستوى البلدي، وهذا طبعا عن طريق مجلس بلدي منتخب<sup>35</sup>، كما يرتبط مفهوم المشاركة بالإدارة المحلية كون هذه الأخيرة هي صورة من صور التسيير الذاتي ووسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة<sup>36</sup>.

وإنّ هذه المتطلبات تقتضي بطبيعة الحال إدراج ضمن المنظومة القانونية التي تسيير البلدية الأحكام التي تمكن المواطن بصور مباشرة أو غير مباشرة، من ترجمة مبدأ مشاركته بالأفعال على ارض الواقع، مع منح المنتخب ضمانات تمكنه من القيام بأعماله على أكمل وجه بعيدا عن أي تبعية وضغوطات من جانب السلطة المركزية<sup>37</sup>. وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث، البحث عن المكانة القانونية لمبدأ المشاركة في قانون البلدية، وطرق مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

وتأسيسا على ذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تكريس مبدأ المشاركة في نصوص قانون البلدية.

المطلب الثاني: طرق مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

### المطلب الأول: تكريس مبدأ المشاركة في نصوص قانون البلدية.

إذا كانت البلدية طبقا للمادة 02 من القانون 10-11 هي القاعدة لإقليمية للامركزية تعين حينئذ العمل على فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على المستوى البلدي، وهذا طبعا عن طريق المجلس الشعبي البلدي المنتخب<sup>38</sup>.

ومن أجل ذلك تعين علينا دراسة مبدأ المشاركة في المجالس الشعبية البلدية من خلال النصوص القانونية الخاصة بتسيير البلدية باعتبارها موطن الحقيقي للمشاركة:

لقد تبنى المشرع الجزائري منذ أمر 67-24، المتعلق بالقانون البلدي، نظام الانتخاب لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتجسد ذلك أيضاً من خلال قانون البلدية رقم 90-08، وقد سلك قانون البلدية رقم 11-10 نفس التوجه، وهذا ما يؤكد القانون العضوي للانتخابات<sup>39</sup>.

من أجل توحيد جهود المواطنين مع جهود المجالس المنتخبة، بهدف تحقيق المصلحة العامة عن طريق تكريس مبدأ المشاركة الديمقراطية في كل مجالات التنمية، هذه الأخيرة التي تكفل تحقيق الممارسة الاقتصادية على مستوى المحلي و تجسد مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم<sup>40</sup>، وهذا النوع من المشاركة هو الذي يعيننا في هذه الدراسة على مستوى البلدية.

أما بالنسبة لقانون البلدية 11-10 وتوسيع نطاق مبدأ المشاركة وإضفاء الصبغة القانونية عليه وإبراز دوره و مكانته في تسيير البلديات، استحدث قانون 11-10 باب لهذا المبدأ تحت عنوان، - الباب الثالث - مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، من المادة 11 إلى غاية المادة 14 من هذا القانون، يهدف إلى تجسيد آليات مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم على المستوى المحلي، عن طريق استخدام الوسائط الإعلامية، والتكنولوجيا الحديثة للاتصال وكذا إعلامهم واستشارتهم حول خيارات التنمية المحلية، ومما لاشك فيه أن هذا الاستحداث القانوني يدل على مدى وعي المشرع بأهمية ودور هذا المبدأ<sup>41</sup>.

حيث جاء في المادة 11 منه: " تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة

والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين."

وتؤكد هذه المادة على ضرورة اتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بكل الأمور التي تعتبر من أولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهذا ما أقرته مجموعة من القوانين من بينها، قانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، وقانون الجمعيات، وقانون المتعلق بتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة.

أما المادة 12: فقد نصت على " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم...".

المادة 13: "ممكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم".

المادة 14: يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أذناه.

### المطلب الثاني: طرق مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية

لكي توتي المشاركة ثمارها الحقيقية ينبغي التخطيط لها والتشجيع عليها بوسائل مختلفة<sup>42</sup>، ومما لاشك فيه أن المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يؤدي في هذا الخصوص دورا بالغ الأهمية وذلك عن طريق تبسيط الآليات القانونية والوسائل التي يمكن عن طريقها تحقيق مبدأ المشاركة.

وذلك من خلال برامج الإصلاح والإنعاش والتنمية المحلية تصطبجها مجهودات مكثفة إلى ترقية الحوار والنقاش على مستوى الطبقة السياسية والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني بمؤشر ترقية القيم و قواعد ديمقراطية، ومساهمة حقيقة<sup>43</sup>، من قبل المواطنين.

#### الفرع الأول: المشاركة المباشرة.

ويقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية لخدمة مصالح المواطنين بصفة عامة، ويتجسد ذلك في الحوار والاتصال المباشر بين المواطنين وممثلهم، أو بين الإدارة والمواطن، وتبرز هذا النوع من المشاركة من خلال جملة من القنوات وهي:

1- أسلوب الاقتراح: ويعني أن يقدم مواطن أو مجموعة من المواطنين آراء وعروض واقتراحات إلى الإدارة المحلية بهدف تحسين قيامها بوظائفها، وهذا ما جاء في المادة 33 من المرسوم رقم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، حيث نصت على وجوب إسهام المواطن في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة، وعلى الإدارة المحلية أن تخصص لذلك دفاتر وسجلات خاصة بملاحظات المواطنين<sup>44</sup>.

2- أسلوب الاعتراض: ويمثل في الاحتجاج الإداري، ويعتبر ذلك أداة للرقابة، ويتم من خلال تعبير المواطنين على اعتراضهم على تصرفات الإدارة بمجموعة من الأساليب التي أقرها المرسوم 131/88 المنظمة تحت عنوان "وسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن"<sup>45</sup>.

3- أسلوب الاستفتاء: وهو يعني إشراك المواطنين في الشأن العام، عن طريق استفتاء محلي وهي طريقة حديثة وأكثر استعمالا في الدول ذات الثقافة الواسعة في مجال المواطنة والديمقراطية التشاركية، وهذا الأسلوب منعدم في الجزائر.

4- المشاركة الإلكترونية: ويكون ذلك عن طريق استعمال مجموعة من التقنيات بهدف فتح المجال أمام المواطنين للمشاركة في التسيير المحلي وهذا ما هو معمول به في التجربة السويسرية حيث أصبح القرار المحلي لا يتخذ حتى يودع كمشروع على شبكة الانترنت، ولا يتخذ فيه أي قرار إلا بعد أن مهلة معينة تسمح للمواطنين المعني به بتدخل. وهذا الأسلوب منعدم في الجزائر كذلك على الرغم من تبني الجزائر لخطة الإلكترونية منذ سنة 2008 بهدف تسهيل الخدمات العمومية و تقريب المواطن من الإدارة.

### الفرع الثاني: المشاركة غير المباشرة

وهي طريقة أو أسلوب آخر يمكن المواطن من المشاركة في صنع القرار المحلي، ولها هي الآخرة عدة صور:

1- عن طرق انتخاب أعضاء المجالس المنتخبة الذين يمثلون للمواطنين: يعتبر التمثيل تركية المواطن لشخص أو مجموعة أشخاص عن طريق الانتخاب لتولي تسيير شؤونه على المستوى المحلي، هو ما يؤدي إلى اعتباره من الوسائل الفعالة لتجسيد المشاركة غير المباشرة للمواطن<sup>46</sup>.

2- آلية الإعلام: لقد ألزم المشرع المجلس الشعبي البلدي من خلال نص المادة 11 بقوله "... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائل الإعلامية المتاحة..." ومن ثمة يحق لكل المواطنين معرفة أوضاعهم المحلية والاطلاع على المشاريع و كل ما ينجز على المستوى المحلي، ويتم إعلام المواطنين عن طريق الوسائل الإعلامية المتاحة، ومن هذا الباب كذلك نستطيع أن نسقط هذا الحق في الإعلام على إمكانية حضور مداوات حيث جاء في المادة 26 من القانون 10-11 بخصوص توسيع نطاق المشاركة الشعبية حينما أورد عبارة "...تكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة..."، والملاحظ على هذه المادة أنها تخاطب الجميع وبصورة عامة بقولها "مواطن"، ويطلق هذا اللفظ على الجنسين، وبذلك تجسدت صورة المساواة بين الجنسين، بما يوسع من مجال المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي من خلال حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي، وبالربط بين هذه الفقرة والباب الثالث من القانون 10-11 والذي جاء تحت عنوان: مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، نلاحظ مدى الانسجام الكبير بين نصوص هذا القانون، والذي يهدف إلى تكريس مفهوم المشاركة على المستوى المحلي من خلال إشراك الناخب في تسيير شؤونه، حيث ألزم المشرع المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم، وتحسين ظروف معيشتهم، وتكريس التشاور والتعاون بين المجلس الشعبي البلدي والمجتمع المدني<sup>47</sup>.



كذلك قد يفهم من عبارة "مواطن" الواردة في المادة 26 بخصوص المداولة، كل شخصية محلية أو خبير أو جمعية، أو حزب سياسي، وبهذا تكون هذه الفقرة قد جسدت صورة من صورة المشاركة وهي المجتمع المدني، بما يؤكد خلق اتصال دائم بين المنتخبين ومنتخبهم طوَّال فترة العهدة، وليس أثناء الانتخابات والحملات التي تسبقها<sup>48</sup>.

3- آلية الاستشارة: تعتبر طريقة الاستشارة بمثابة صمام أمان يكفل تطبيق القرارات بدون عوائق، ولقد أقر المشرع مبدأ استشارة المواطنين من طرف الهيئات المحلية كم خلال الفقرة 2 من المادة 11 من قانون البلدية بقوله "... واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون..." وهو ما أكدته المادة 13 بقولها "ممكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم."

لكن ما يعيب على هذا النص هو عدم تحديد طريقة الاستشارة ومدى إلزامية الأخذ بها بعد طلبها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي

4- تقديم عرض عن النشاط السنوي: وهذا ما جاءت به المادة 11 من القانون 10/11 بقولها "... كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين." ولقد جاء هذا الإجراء يفتقد لصفة الإلزام لاستعمال المشرع عبارة "يمكن" وهي تفيد الاختيار، مع عدم توضيح كيفية عرض النشاط السنوي، ولا الإجراءات المتبعة لذلك.

5- المشاركة عن طريق المجتمع المدني: يمثل المجتمع المدني التنظيمات والوسائل التي تعمل على توسيع مجال المشاركة و إيصال انشغالات المواطنين وتشخيص المشاكل التي يعني منها المجتمع، وتعتبر الجمعيات بمثابة حلقة توازن في علاقة الإدارة بالمواطن بحكم مساهمتها بإشراك المواطنين في توجيه الحياة المحلية، ورقابة سيرها، ولقد أصبح المجتمع المدني اليوم يلعب دور هام في توجيه المؤسسات العمومية وشريكا أساسيا في اتخاذ القرارات التي تدفع قدما مسار التنمية المحلية<sup>49</sup>.

### الخاتمة:

إن المتتبع لمسار مبدأ المشاركة من خلال المراحل التي مرّت بها البلدية في الجزائر، يدرك أن وعاء المشاركة على المستوى المحلي قد اتسع، فبعدها كان محصوراً في نطاق الحزب الواحد، مع إعطاء الأولوية لفئة العمال والفلاحين، إضافة إلى تهميش دور المجتمع المدني، في المشاركة في صنع القرار المحلي، ونتيجة لذلك ظهرت مطالب تنادي بإرساء منظومة قانونية جديدة، تسمح لجميع أطراف المجتمع (المجتمع المدني، القطاع الخاص) بالمشاركة في صنع القرار المحلي، إلى جانب الدولة، وبدأ التفكير في ضرورة إجراء تغييرات

على هذه المنظومة تتماشى ومتطلبات المجتمع المحلي، ومنه صدر القانون 10-11 الذي وسع من مبدأ المشاركة، بشكل يسمح بالانتقال إلى مجالس تسيير البلديات بمشاركة أوسع للمجتمع المدني والقطاع الخاص. ولقد كرس القانون 10-11 حق المواطنين في الاطلاع على شؤون بلديتهم واستشارتهم حول المسائل ذات الاهتمام المشترك خاصة فيما يتعلق بمبادرات وألويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إماما بطريق مباشر، أو من خلال ممثليه في المجالس الشعبية البلدي، وبالتالي المساهمة في التوسيع من مبدأ المشاركة وتكريس للديمقراطية.

كما يتجلى من خلال تفحص بعض النصوص القانونية ذات الصلة بالشأن المحلي، فقدان المواطن الجزائري للعديد من قنوات المشاركة، هذه الأساليب الحديثة للديمقراطية المحلية كما هو الحال بالنسبة للاستفتاء المحلي والمشاركة الإلكترونية<sup>50</sup>،

وغيرها من الآليات التي تعمل على تقريب انشغالات المواطن من المجالس المنتخبة، هذا النقص الذي يشكل ثغرة يجب تداركها لتكريس مبدأ المشاركة على المستوى المحلي، والتي يهدف في الأساس إلى رفع من مستوى التنمية المحلية.

## الهوامش:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- 2- القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 12 جانفي 2012، الجريدة الرسمية، العدد 01، الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2012.
- 3- القانون العضوي رقم 12-04، المتعلق بالأحزاب السياسية، المؤرخ في 12 جانفي 2012، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.
- 4- القانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.
- 5- القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.
- 6- الأمر رقم 67-24، المتضمن قانون البلدي، المؤرخ في 18 يناير 1967، الجريدة الرسمية، العدد 06 الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967.
- 7- المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04/07/1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية رقم 27، المؤرخة في 06/07/1988.
- 8- عروبة جبار الخزرجي، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2010.
- 9- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2002.
- 10- عيسى بيرم، حقوق الإنسان والحريات العامة مقارنة بين النص والواقع، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2011.
- 11- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر - بين النظرية والتطبيق-، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 12- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2012.
- 13- سمير محمد عبد الوهاب، الانجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة.
- 14- عبد العزيز إبراهيم عيسى، محمد عبد الله عمارة، السياسة بين النمذجة والمحاكاة، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2004.

- 15- أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2005-2006.
- 16- صبح عامر، دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الصالح في الجزائر ما بين 1999-2004، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة يوسف بن خدة -الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية، 2007-2008.
- 17- سعايدية حورية، حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية ، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، فرع التنظيم الإداري، جامعة الشيخ العربي التبسي -تسة- كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق 2013-2014، ص 89.
- 18- محرز مبروكة ، المكانة السياسية للمرأة في القانون الدولي والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر -بسكرة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013-2014.
- 19- غوتي مكاشة، دور التمويل في تفعيل جهود الجماعات المحلية في التنمية، مجلة الفكر البرلماني العدد 30 أكتوبر 2012.
- 20- قدور بوضياف، مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، مجلة الفكر البرلماني العدد الرابع والثلاثون(34) الصادرة بتاريخ جوان 2014.
- 21- فاروق قسنطيني، جدلية الديمقراطية وحقوق الإنسان، منشورات مجلس الإمة، 2010.
- 22- أهداف الألفية من أجل التنمية أنظر موقع  
[http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG\\_Report\\_2010\\_Progress\\_Chart\\_Ar.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Progress_Chart_Ar.pdf)
- 23- سامية خضر صالح، المشاركة السياسية والديمقراطية- اتجاهات نظرية ومنهجية حديثة تساهم في فهم العالم من حولنا:  
<http://emarifah.net/kwc/app/f?p=109:LOGIN:30281948729762>
- 24- عبد العظيم عثمان أحمد الإمام، دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة في المجتمعات المحلية الريفية في إفريقيا:  
<http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=897>
- <sup>1</sup> الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة ،، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر2002،ص180.
- <sup>2</sup> عيسى بيرم، حقوق الإنسان والحريات العامة مقارنة بين النص والواقع ، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت ، 2011، ص219.
- <sup>3</sup> قدور بوضياف، مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، مجلة الفكر البرلماني العدد الرابع والثلاثون(34) الصادرة بتاريخ جوان 2014، ص 78.

<sup>4</sup> سعايدية حورية، حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، فرع التنظيم الإداري، جامعة الشيخ العربي التبسي -تسة- كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق 2013-2014، ص 89.

<sup>5</sup> قدور بوضياف، المرجع السابق، ص 81.

<sup>6</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 154.

<sup>7</sup> سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق، ص 14، 15.

<sup>8</sup> عبد العظيم عثمان أحمد الإمام، دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة في المجتمعات المحلية الريفية في إفريقيا، أنظر الموقع:

<http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=8972>

<sup>9</sup> سعايدية حورية، المرجع السابق، ص 92.

<sup>10</sup> صبع عامر، دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الصالح في الجزائر ما بين 1999-2004، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة يوسف بن خدة -الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية، 2007-2008، ص 19.

<sup>11</sup> عبد العزيز إبراهيم عيسى، محمد عبد الله عمارة، السياسة بين النمذجة والمحاكاة، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2004، ص 179.

<sup>12</sup> سامية خضر صالح، المشاركة السياسية والديمقراطية - اتجاهات نظرية ومنهجية حديثة تساهم في فهم العالم من حولنا-، ص 18، 19، أنظر موقع المعرفة: <http://e-marifah.net/kwc/app/f?p=109:LOGIN:30281948729762>.

<sup>13</sup> صبع عامر، نفس المرجع، ص 19.

<sup>14</sup> أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2005-2006، ص 10.

<sup>15</sup> قدور بوضياف، المرجع السابق، ص 82 أنظر كذلك عبد العظيم عثمان أحمد الإمام، دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة في المجتمعات المحلية الريفية في إفريقيا، أنظر الموقع:

<http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=8972>

<sup>16</sup> المادة 2 من الاعلان العالمي للحقوق المدنية والسياسية.

<sup>17</sup> المادة 25 من الاعلان العالمي للحقوق المدنية والسياسية.

<sup>18</sup> أهداف الألفية من أجل التنمية أنظر موقع

[http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG\\_Report\\_2010\\_Progre\\_ss\\_Chart\\_Ar.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Progre_ss_Chart_Ar.pdf)

<sup>19</sup> الفقرة 14 من ديباجة دستور 1963 المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

<sup>20</sup> الفقرة 04 من ديباجة دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، الجريدة الرسمية العدد 03، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 1980.

- <sup>21</sup> المادة 34 من دستور 1976، نفس المرجع.
- <sup>22</sup> المادة 99 من دستور 1976، المرجع السابق.
- <sup>23</sup> قدور بوضياف، المرجع السابق، ص 79.
- <sup>24</sup> المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية المؤرخ في 23 فبراير سنة 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.
- <sup>25</sup> المادة 14 من دستور 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- <sup>26</sup> المادة 16 من دستور 1996، نفس المرجع.
- <sup>27</sup> أنظر المادة 31 من دستور 1996، المرجع السابق.
- <sup>28</sup> محرز مبروكة، المكانة السياسية للمرأة في القانون الدولي والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013-2014، ص 273.
- <sup>29</sup> فاروق قسنطيني، جدلية الديمقراطية وحقوق الإنسان، منشورات مجلس الإمة، 2010، ص 35.
- <sup>30</sup> أنظر المادة 98 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 06 الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967.
- <sup>31</sup> لتفصيل أكثر حول الحماية القانونية لمبدأ المشاركة راجع المواد 19، 09، 24، 26. من القانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.
- <sup>32</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، نفس المرجع، ص 237.
- <sup>33</sup> أنظر المادة 18 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.
- <sup>34</sup> أنظر المادة 11 من القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- <sup>35</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 154.
- <sup>36</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر - بين النظرية والتطبيق -، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 134.
- <sup>37</sup> سعايدية حورية، المرجع السابق، ص 90.
- <sup>38</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 154.
- <sup>39</sup> أنظر المادة 65 من القانون العضوي 12-01.
- <sup>40</sup> أنظر المادة 08 من القانون 10-11.
- <sup>41</sup> سعايدية حورية، المرجع السابق، ص 94.
- <sup>42</sup> رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 247.
- <sup>43</sup> غوتي مكاشمة، دور التمويل في تفعيل جهود الجماعات المحلية في التنمية، مجلة الفكر البرلماني العدد 30 أكتوبر 2012، ص 24.



- <sup>44</sup> المادة 33 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04/07/1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية رقم 27 ، المؤرخة في 06/07/1988.
- <sup>45</sup> قدور بوضياف، المرجع السابق، ص 84.
- <sup>46</sup> قدور بوضياف، المرجع السابق، ص 86.
- <sup>47</sup> أنظر المواد من 11 إلى 14 من القانون 10-11.
- <sup>48</sup> أنظر المادة 26 من القانون 10-11.
- <sup>49</sup> قدور بوضياف، المرجع السابق، ص 87.
- <sup>50</sup> قدور بوضياف، المرجع السابق، ص 88.

## الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر

بقلم:

د / عبد العالي حاحة

د / يعيش تمام أمال

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة بسكرة - الجزائر

### مقدمة:

طبقت الجزائر منذ الاستقلال نظامين إداريين متكاملين أحدهما مركزي يقوم على أساس تركيز الوظيفة الإدارية في العاصمة وآخر لامركزي بمقتضاه تم منح سلطة اتخاذ القرار الإداري لهيئات محلية مستقلة مع خضوعها لرقابة ووصاية السلطات المركزية.

غير أن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والمعطيات الجديدة حتمت على الدولة إعادة النظر في هذا النظام من خلال إدخال بعض التعديلات عليه، فتم إنشاء ما يسمى بمحافظة الجزائر الكبرى في الجزائر العاصمة .

ولم يكتمل الجدل الفقهي بعد حول مدى قانونية محافظة الجزائر الكبرى حتى قام المشرع بإصدار المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في ولايات الجنوب الكبير على أن يتم تعميم هذا الأسلوب سنة 2016 على ولايات الهضاب العليا و سنة 2017 على ولايات الشمال، كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 141/15 ليوضح كيفية تنظيم وسير المقاطعات الإدارية.

والأكيد أن هناك الكثير من المبررات التي حتمت ضرورة اللجوء إلى هذا الأسلوب الإداري الجديد إلا أن التساؤل الذي تحاول هذه الورقة الإجابة عليه هو: ما الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر لان الظاهر من نية المشرع انه يعتبرها صورة من صور اللامركزية الإدارية غير أن المتمعن في القانون المنظم لها يتضح له أنها لا تتوافر على مقومات هذه النظام الإداري؟

وينبثق على الإشكالية السابقة مجموعة من الأسئلة الفرعية نذكر منها:

- ما هي الصعوبات التي تعترض تطبيق هذا النظام الإداري الجديد على المستوى المحلي؟
- وما مدى دستورية وقانونية هذه الهياكل الإدارية؟
- وما هي مبررات وجودها ونشأتها؟

- وهل حقيقة هي مكملة للهيئات المحلية الكلاسيكية أم هيئات قائمة بذاتها؟

## المبحث الأول

### المبررات والأسس المعتمدة لإنشاء المقاطعات الإدارية

#### المطلب الأول: مبررات ودوافع التقسيم الإداري الجديد

قبل الحديث على التقسيم الإداري المستحدث سنة 2015 ومبرراته وأهدافه لا بد لنا من العروج على المراحل التي مر بها النظام الإداري خلال الفترات الزمنية السابقة بداية بالعهد العثماني ومرورا بالحقبة الاستعمارية وانتهاء إلى مرحلة ما بعد الاستقلال والتقسيمات الإدارية المتعددة التي تبناها المشرع الجزائري آنذاك.

#### الفرع الأول: مراحل التقسيم الإداري في الجزائر وأسبابه

##### أولاً: التنظيم الإداري قبل الاستقلال

شهد التنظيم الإداري الجزائري تحولات عديدة اختلفت باختلاف الحقبة التاريخية، حيث تأثرت بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، ويعود أول تقسيم إداري بالجزائر إلى العهد العثماني ، حيث قسمت البلاد إلى ثلاث مناطق هي، بايلك الشرق وبايلك التيطري وبايلك الغرب ومنطقة العاصمة وتسمى دار السلطان.

وبعد الاحتلال الفرنسي للجزائر عام 1830 ، احتفظت فرنسا بهذا التقسيم، والذي كان يسير بنظامين إحداهما مدني يشمل 3 عمالات هي قسنطينة والجزائر ووهران، إضافة إلى الصحراء التي خضعت للحكم العسكري، وتم الاحتفاظ بهذا التقسيم حتى عام 1956 ، حيث أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة؛ 13 عمالة في شمال البلاد، و 02 في الجنوب هي الساورة والواحات .

ويعود سبب في تبني التقسيم الإداري الجديد من قبل السلطات الاستعمارية في تلك الفترة إلى محاولتها لأحكام قبضتها على التراب الوطني بعد اندلاع الثورة التحريرية، وهكذا كانت الخريطة الإدارية في فترة الاستعمار، أداة لتأكيد السيطرة الاستعمارية ولم تكن أداة لخدمة مصالح المواطنين لأنها كانت مجرد وحدات إدارية لتمكين المستعمر من تحقيق وتنفيذ سياسته الاستيطانية.(بعلي محمد الصغير ص.200)

##### ثانياً: التنظيم الإداري بعد الاستقلال

وبعد الاستقلال عام 1962 ، حاولت الدولة الجزائرية مطابقة الخريطة الإدارية مع ما يتمشى و أهداف التنمية المحلية واللامركزية الإدارية، وتقريب الإدارة من المواطن اكثر .

وأول إجراء اتخذ في هذا الميدان كان الإبقاء على عدد الولايات الجزائرية في حدود 15 ولاية وتقليص عدد البلديات والدوائر بسبب هجرة الإطارات الإدارية التي كان أغلبها أوروبي، وأهم تقسيمين إداريين بعد الاستقلال على الإطلاق هما التقسيم الإداري لسنة 1974 وسنة 1984.

#### 1- التقسيم الإداري سنة 1974

بموجب الأمر الصادر بتاريخ: 02 جويلية 1974 قام المشرع بإعادة النظر في الخريطة الإدارية ليرفع عدد الولايات إلى 31 ولاية بسبب تغير الظروف الاقتصادية والسياسية للدولة ولإيجاد توازن إقليمي وتقليل الفوارق بين مختلف الولايات، وبسبب رغبة المشرع أن ذلك تقرب الإدارة من المواطن لتلبية حاجاته الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة .

#### 2- التقسيم الإداري سنة 1984

والذي صدر بموجب القانون رقم: 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984، والذي رفع عدد ولايات الوطن إلى 48 ولاية وكان هذا التقسيم بسبب كثافة الشبكة العمرانية ونموها السريع وزيادة عدد المدن. (<http://www.droit-dz.com/>)

#### 3- التقسيم الإداري سنة 1997

في سنة 1997 أدخل المشرع تعديلا أخرى على النظام الإداري الجزائري باستحداث نظام "المحافظة" والذي طبق على مستوى عاصمة الجزائر نظرا لطبيعتها الخاصة باعتبارها عاصمة للدولة وهي عادة تحظى بتقسيم إداري يختلف كليا عن ذلك الساري في باقي الولايات على غرار مختلف دول العالم، وبذلك تحوّلت الجزائر العاصمة إلى محافظة الجزائر الكبرى، لكن هذا النظام ألغي سنة 2000 بقرار من المجلس الدستوري بعد إشعار من طرف رئيس الجمهورية، حيث تم تطبيق قانون الولاية الساري المفعول آنذاك و المطبق على 47 الولاية الأخرى بعد ذلك على الجزائر العاصمة ( قانون الولاية رقم : 09/90 والذي ألغي سنة 2012 و عوض بالقانون رقم 07/12).

وأخيرا تم سنة 2015 تبني تقسيم إداري جديد شبيه بذلك الذي اعتمد في الجزائر العاصمة سنة 1997. وفيما يلي تفصيل ذلك

و قد سعى المشرع الجزائري خلال الفترات الزمنية السابقة تحقيق جملة من الأهداف والاعتبارات من وراء إعادة النظر في التقسيم الإداري في كل مرة ولعلها ما يلي:

- عمدت التقسيمات المختلفة على تقليص مساحة الولايات التي تضم المدن الكبرى مثل العاصمة ووهران و قسنطينة و عنابة للحد من هيمنتها و لإتاحة الفرصة أمام المدن المتوسطة التي رقيت إلى عاصمة ولاية لتنمي مواردها وتطور قاعدتها الاقتصادية، وتؤدي الدور المناط بها في إطار هذه الاستراتيجية.

#### الفرع الثاني: مبررات التقسيم الإداري الجديد سنة 2015

استحدث المنظم الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 140/15 عشرة مقاطعات إدارية على مستوى ثمانية ولايات جنوبية، ويندرج هذا التقسيم الإقليمي ضمن البرنامج الخماسي (2015-2019) وهو المرحلة الأولى فقط ضمن خطة إنشاء مقاطعات إدارية في المستقبل على مستوى ولايات الهضاب العليا وولايات الشمال .

وأهم الركائز التي اعتمد عليها المشرع الجزائري لإصدار التقسيم الإداري الجديد أو التي سيرا عليها في المستقبل لإنشاء ما تبقى من مقاطعات إدارية تستند إلى تحقيق الغايات والأهداف التالية:

1- تقريب الإدارة من المواطن : هو احد أهم الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء الولايات المنتدبة، لان ذلك سيسمح للمواطنين بقضاء معاملاتهم الإدارية دون حاجة للتنقل إلى عاصمة الولاية، بل يفترض أن أغلب الملفات الإدارية يتم معالجتها على مستوى المقاطعات الإدارية الجديدة، ومن ثم يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لقضاء متطلباته اليومية.

2- مكافحة البيروقراطية وتحسين الأداء الإداري:

إن تفعيل نظام المقاطعات الإدارية على المستوى المحلي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الولاية الأصلية والولاية المنتدبة و بالتالي تخفيف العبء عن عاصمة الولاية مما يسمح بمعالجة الملفات الإدارية على المستوى المحلي وفي ذلك ربح للوقت والجهد و التكاليف، كما يؤدي ذلك إلى رفع الأداء الإداري وتحسين الخدمة العمومية.

وحسب اعتقادنا فان تبني النظام الإداري السابق أحسن وسيلة لمكافحة البيروقراطية والحد من الفساد الإداري المستشري في الإدارة المحلية الناتج عن كثرة الملفات المعالجة وبطء المعاملات الإدارية في هذا الشأن.

3- تخفيف الضغط عن بعض الولايات التي تكون مساحاتها شاسعة و عدد سكانها كبير: وهذا لتلبية حاجات المواطنين بصورة أحسن، فبعض الولايات الجنوبية تعاني من امتداد مساحاتها عبر آلاف الكيلومترات ما يجعل التحكم في التنمية و تسيير النمو الديموغرافي و حتى في حركة البشر أمرا صعبا كما هو الشأن في الجنوب الكبير.

4-رفع الضغط الواقع على بعض الولايات بسبب كثرة البلديات:

وهو معيار أساسي من المتوقع أن يعتمد المنظم الجزائري مستقبلا لإنشاء المقاطعات الإدارية خاصة على مستوى ولايات الهضاب العليا وولايات الشمال التي تشهد ضغطا كبيرا بسبب كثرة عدد البلديات فبعض من الولايات تضم 60 بلدية كما هو حال ولاية سطيف وولايات أخرى لا يتجاوز عدد بلدياتها 06 كما هو حال اليزي، وهذا تفاوت كبير بين إرجاء الوطن و جب التدخل لمعالجته عن طريق تفتيت وتجزئة الولايات الكبيرة وتدعيمها بمقاطعات إدارية.

5-تحقيق التنمية المحلية على مستوى البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية:

إن إنشاء الولايات المنتدبة الجديدة سيؤدي إلى تدعيم عواصم هذه الولايات بالتجهيزات والمرافق وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية ومحلية بتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية

<https://ar.wikipedia.org/>

كما أن إنشاء مقاطعات إدارية من شأنه السماح بإشراك المواطنين على المستوى المحلي بإدارة شؤونهم بأنفسهم وحل مختلف القضايا العالقة عند ذلك المستوى دون حاجة إلى الرجوع إلى الولاية الأصلية، وبحكم إن السكان المحليين للمقاطعة هم الإداري باحتياجاتهم اليومية، فهم الأقدر على كيفية إشباعها داخل حدود المقاطعة وذلك سيسمح بتحقيق التنمية في مختلف المجالات بصورة أفضل بالمقارنة مع السابق، لان التخطيط والتنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية اقل وبإمكانيات مالية واقتصادية اكبر.

### المطلب الثاني: المعايير المعتمد عليها لإنشاء المقاطعات الإدارية

نشير بداية أنه حسب المرسوم الرئاسي رقم 140/15 تم تنصيب إلى حد الآن عشرة (10) مقاطعات إدارية على مستوى ثمانية (08) ولايات بالجنوب، والسؤال الذي يطرح في هذا المجال : ما هو المعيار المعتمد من لإنشاء هذه المقاطعات الإدارية ولماذا تم على مستوى ولايات الجنوب فقط؟

بعد استعراض قائمة الولايات المعنية بالتقسيم الإداري الجديد، يتبين أن المشرع (المنظم) الجزائري اعتمد عدة معايير لإنشاء المقاطعات الإدارية على مستوى ولايات الجنوب الكبير، وهي عموما لا تخرج عن أربعة مقاييس أساسية أولها المقياس الجغرافي والثاني مقياس الكثافة السكانية والثالث مقياس عدد البلديات التابعة للولاية والمقياس الأخير هو ذلك المتعلق بتكريس السيادة على الحدود الجزائرية وفيما يلي تفصيل هذه المعايير.

### الفرع الأول: المعيار الجغرافي

يعتبر بعد المسافة بين الدوائر التي تم ترقيتها إلى المقاطعات الإدارية ومركز الولاية احد المعايير الأساسية التي اعتمدها المنظم الجزائري لإنشاء المقاطعات الإدارية وهذا لتقريب الإدارة من المواطن ، فلا يعقل مثلا أن يتنقل المواطن من برج باجي مختار مسافة 800 كلم إلى عاصمة الولاية أدرار لقضاء معاملة إدارية ما، فأكد أن الأمر سيؤدي إلى إضاعة الوقت والمال ، كما سيضيع عليه الكثير من الفرص.

فترقية دائرة برج باجي مختار إلى مقاطعة إدارية كما تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15 سيساهم لا محالة في تقريب الإدارة من المواطن وقضاء مصالح المواطنين في أسرع وقت واقتصاد للنفقات والمصاريف والأكثر من ذلك تسريع وتيرة المعاملات الإدارية مما ينعكس إيجابا على التنمية المحلية.

ونجد هذا المعيار الذي يعتمد بالأساس على مساحة كل ولاية ومدى القرب والبعد بين دوائرها وبلدياتها ومركزها أو عاصمتها قد اعتمد في كل من المقاطعات الإدارية العشرة التي تم تنصيبها إلى حد الآن، بحكم أن كلها واقعة بالجنوب الكبير أو الجنوب الذي يتميز بشساعة مساحة ولاياته، والجدول رقم 01 أدناه يوضح بدقة المسافة التي تربط بين المقاطعة الإدارية ومركز الولاية .



## الفرع الثاني: معيار الكثافة السكانية:

يعتبر معيار الكثافة السكانية في كل ولاية احد المعايير والمقاييس المعتمدة من قبل المشرع لإنشاء المقاطعات الإدارية، وان كان هذا المعيار لم يتم الاعتماد عليه بصورة أساسية في المقاطعات التي تم تنصيبها إلى غاية وقتنا الحالي بحكم أن التقسيم الإداري في البداية شمل ولايات الجنوب والتي تتوافر على كثافة سكانية قليلة بالمقارنة مع ولايات الهضاب العليا والولايات الشمالية التي تتوافر على كثافة سكانية عالية جعلت من المشرع يسابق الزمن من أجل تخفيف الضغط على هذه الولايات بإنشاء مقاطعات إدارية، غير أن الأزمة المالية الخائقة حالت دون ذلك وتأجل الأمر إلى سنة 2016 بالنسبة لولايات الهضاب العليا وسنة 2017 بالنسبة لولايات الشمال.

غير أن هذا لا يعني أن المشرع قد استبعد هذا المعيار نهائيا عند إنشاء المقاطعات الإدارية الجنوبية ، فمثلا هناك مقاطعة تقرت تتوافر على كثافة سكانية عالية تقدر بـ 250 ألف نسمة، و مقاطعة أولاد جلال يقدر عدد سكانها بـ 180 ألف نسمة وهي نسب عالية بالمقارنة مع الولاية الأم، حيث نجدها تصل إلى خمسة وعشرون بالمائة 25% من سكان الولاية الأصلية، والجدول رقم 01 أدناه يوضح بدقة الكثافة السكانية لكل مقاطعة الإدارية.

## الفرع الثالث: معيار عدد البلديات

مما لا شك فيه أن هناك تفاوت كبير في عدد بلديات كل ولاية بين مختلف أرجاء الوطن، وان كان عموما ولايات الشمال هي من تعرف تواجد كم هائل من البلديات بالمقارنة مع ولايات الجنوب ، فيوجد أكثر من 14 ولاية تضم أكثر من 52 بلدية لتصل حد 67 بلدية، فمثلا ولاية باتنة تحتوي 61 بلدية وولاية تيزي وزو تضم أكثر من 67 بلدية وولاية المدية لها 64 بلدية وهذا عدد كبير من البلديات يصعب إدارته وتسييره من قبل والي واحد، لذلك رأى المشرع أنه من المناسب استحداث مقاطعات إدارية في الولايات التي تعرف تواجد عدد كبير من البلديات وهذا لتخفيف العبء عن الولاية الأصلية، مما سيساهم لا محالة في رفع وتيرة التنمية المحلية بهذه المناطق.

والملاحظ في هذا المجال أن المشرع عند إنشائه للمقاطعات الإدارية العشرة على مستوى ولايات الجنوب لم يراع هذا المعيار بحكم أن ولايات الجنوب تقريبا كلها لا تعاني من تضخم عدد البلديات فأكثر ولاية جنوبية من حيث عدد البلديات هي ولاية بسكرة تضم 33 بلدية فقط وهذا عدد مقبول يمكن التحكم به بسهولة، والجدول رقم 01 أدناه يوضح بدقة عدد بلديات كل من المقاطعة الإدارية والولاية الأصلية.

## الفرع الرابع: معيار السيادة

إن رغبة الدولة الجزائرية في إعادة النظر الجذرية والشاملة في حضورها على المستوى القاعدي وجعل ذلك من أدوات مواجهة التحديات الأمنية الخطيرة التي تعرفها العديد من المناطق وخاصة الجنوبية منها بسبب الأوضاع في ليبيا ومالي والنيجر ودول الساحل الإفريقي عموما، ومحاولة تعزيز سيادتها على الولايات

الحدودية جعلها تأخذ بعين الاعتبار معيار السيادة عند إنشاء وتنصيب المقاطعات الإدارية خاصة في الولايات الجنوبية، حيث حاول المشرع قدر الإمكان إنشاء هذه المقاطعات بمحاذاة المناطق الحدودية حتى يتم التحكم بها بصورة أفضل وتحقيق الأمن والاستقرار والتنمية بهذه الأجزاء من التراب الوطني .

إعادة النظر الجذرية والشاملة في حضور الدولة على المستوى القاعدي وخاصة في مناطق الهضاب والجنوب الكبير

وإنشاء كل من مقاطعة عين قزام وبرج باجي مختار وجانت كلها جاءت لاعتبارات تفعيل مبدأ السيادة الوطنية على هذه المناطق الحدودية التي تعاني العزلة وتدني الكثير من الخدمات بسبب بعد المسافة عن مركز الولاية، ولذلك فإنشاء هذه المقاطعات الإدارية سيعمل لا محالة على تكريس سيادة الدولة في هذه المناطق وتقريب الإدارة من المواطن، والجدول رقم 01 أدناه يوضح بدقة قائمة المقاطعة الإدارية الحدودية.

جدول رقم 01 يتضمن قائمة المقاطعات الإدارية الجديدة ومؤشراتها

الولاية	المقاطعة الإدارية	عدد السكان المقاطعة	البعد عن عاصمة الولاية	عدد بلديات الولاية	عدد بلديات المقاطعة	قربها من الحدود
أدرار	تيميمون	125 ألف نسمة	210 كلم	28	10	ليست حدودية
أدرار	برج باجي مختار	22 ألف نسمة	800 كلم	28	02	حدودية
بسكرة	أولاد جلال	180 ألف نسمة	100 كلم	33	06	ليست حدودية
بشار	بني عباس	124 ألف نسمة	250 كلم	21	10	ليست حدودية
تامنغست	عين صالح	52 ألف نسمة	700 كلم	10	03	ليست حدودية
تامنغست	عين قزام	12 ألف نسمة	400 كلم	10	02	حدودية
ورقلة	توقرت	250 ألف نسمة	160 كلم	21	11	ليست حدودية
اليزي	جانت	18 ألف نسمة	400 كلم	06	02	حدودية

ال	المغير	170	185	30	08	ليست حدودية
وادي	ألف نسمة	كلم	كلم			
غ	المنيعة	65 ألف	270	13	04	ليست حدودية
رداية	نسمة	كلم	كلم			

المصدر : الإحصاء السكاني لسنة 2008 والمعتمد في الانتخابات المحلية لسنة 2012  
نقلا عن الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر.

جدول رقم 02 يوضح المعايير المعتمدة لإنشاء المقاطعات الإدارية

الولاية	المقاطعة الإدارية	المعيار الجغرافي	معيار الكثافة السكانية	معيار عدد البلديات	معيار السيادة
أدرار	تيميون	×	×		
أدرار	برج باجي مختار	×			×
بسكرة	أولاد جلال	×	×		
بشار	بني عباس	×	×		
تامنغست	عين صالح	×			
تامنغست	عين قزام	×			×
ورقلة	توقرت	×	×		
اليزي	جانت	×			×
الوادي	المغير	×	×		
غرداية	المنيعة	×			

## المبحث الثاني

### تنظيم وسير المقاطعات الإدارية

نشير بداية أن المرسوم الرئاسي رقم 140/15 لم يعرف المقاطعة الإدارية، إذا اكتفت المادة 02 منه بنصها: " تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيروها ولاية منتدبون، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول المحلق بهذا المرسوم."

لذلك يطرح التساؤل في هذا المجال ما لمقصود بالمقاطعة الإدارية وما طبيعتها القانونية؟  
الأكيد أن الإجابة على هذا التساؤل ليست سهلة بل تحتاج إلى تحليل وتشخيص دقيق للتنظيم المحدد للمقاطعة الإدارية لاستعراض كيفية تنظيمها سيرها.

وبالرجوع للمرسوم المذكور أعلاه نجده ينظم المقاطعة الإدارية في هيئتين هما الوالي المنتدب والمقاطعة الإدارية وفيما يلي تفصيل ذلك.

#### المطلب الأول: الوالي المنتدب

يعين الوالي المنتدب بموجب مرسوم رئاسي لأنه من الوظائف العليا في الدولة حسب المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15، وصلاحياته متنوعة على غرار تلك العائدة للوالي وتفصيل ذلك فيما يلي:

#### الفرع الأول: مهام الوالي المنتدب:

حسب المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المنظم للمقاطعات الإدارية يتمتع الوالي المنتدب بعدة سلطات وصلاحيات يمارسها كلها تحت سلطة والي الولاية ويمكن حصرها في النقاط التالية:

#### أولاً: صلاحيات الوالي المنتدب باعتباره ممثلاً للدولة

1 - التنشيط والتنسيق والرقابة:

يعتبر الوالي المنتدب ممثلاً للوالي على مستوى المقاطعة الإدارية و بهذه الصفة يقوم بالتنشيط والتنسيق والرقابة لأنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها وهذا تحت سلطة الوالي (المادة 03 من المرسوم).

2- تنفيذ القوانين والتنظيمات:

حسب المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداورات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية .

3- حفظ النظام العام والأمن العام:

هذا ما أشارت إليه المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15، حيث يسهر الوالي المنتدب وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على حفظ النظام العام بمختلف عناصره الأربع من سكينه عامة وصحة عامة وآداب عامة وكذا الأمن العمومي.

وفي هذا الاطار يقترح على الوالي أي تدبير من شأنه حفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات ، كما يسهر على تنفيذ ومتابعة تطبيق ذلك.

### ثانيا: صلاحيات الوالي المنتدب باعتباره ممثلا للولاية

1- تأهيل ومتابعة وقيادة المؤسسات والإدارات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية وفقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 يمارس الوالي المنتدب السلطة الرئاسية ويقوم بهذه الصفة بمختلف أعمال المرافقة للمصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة الإدارية من تأهيل ومتابعة وقيادة بحكم حداثة نشأتها.

ولأجل تسهيل مهمة الوالي المنتدب، يجب على مصالح الدولة المختلفة في هذا الشأن أن تزود المرافق العمومية المستحدثة بكافة الوسائل البشرية والمادية اللازمة وأن توزعها بصورة تراعي تلبية احتياجات المواطنين.

2- القيام بمختلف أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية:

يكلف الوالي المنتدب بتسيير المقاطعة الإدارية من الناحية الإدارية والإشراف على عمل وسير مختلف المصالح الإدارية المتواجدة بها وتحقيق أهداف الدولة على المستوى المحلي في الجانب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي وغيرها، وكل هذا تحت سلطة والي الولاية ولهذا يلقي على عاتقه ضرورة القيام بعدة واجبات في مختلف المجالات حددتها المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 كما يلي:

- 1- تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها
- 2- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية وتنشيطها ومراقبة أنشطتها
- 3- السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير
- 4- السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
- 5- تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية.
- 6- ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية
- 7- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية
- 8- المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية الشغل والإدماج المهني والاجتماعي.
- 9- المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية
- 10- ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

### الفرع الثاني: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب:

لاحظنا من خلال ما تم استعراضه أعلاه أن صلاحيات الوالي المنتدب كثيرة ومتنوعة يقوم بها تحت سلطة والي الولاية ولا يمكنه القيام بها لوحده دون وجود أجهزة وهيئات إدارية تساعد في ذلك.

وقد أكدت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 على تزويد الوالي المنتدب بإدارة تشكل من أمانة عامة وديوان ومديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

### أولاً: الأمانة العامة:

#### 1- الأمين العام

يدير الأمانة العامة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي والذي يتولى تحت سلطة الوالي المنتدب تنسيق وتنشيط عمل هيكل المقاطعة الإدارية (المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15).

وصلاحياته يمارسها في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب، حددتها المادة 05 من

المرسوم التنفيذي رقم 141/15 وهي تشمل على الخصوص:

- يحرص على العمل الإداري ويضمن استمراره

- ينسق أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وينشطها ويتابعها

- ينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية.

- ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية ويتولى أماتها ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات ويسيره.

- ينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بتنشيط البلدي وبالتنظيم والشؤون العامة.

ويمكن أن يتلقى الأمين العام للمقاطعة الإدارية في حدود صلاحياته تفويضاً بالإمضاء من الوالي. (المادة

07 من المرسوم التنفيذي 141/15)

#### 2- مصالح الأمانة العامة

وفقاً للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15 يتم تنظيم هيكل الأمانة العامة في مصطلحين أو

ثلاث مصالح تضم كل واحدة منها أربع مكاتب على الأكثر.

أما فيما يخص تنظيم الأمانة العامة فأحيل الأمر إلى قرار وزاري مشترك لتحديد ذلك.

### ثانياً: الديوان

وفقاً للمادة 08 من المرسوم الرئاسي 141/15 يزود الوالي المنتدب بديوان يتكون من ستة ملحقين

بالديوان و يديره رئيس ديوان يعين بمرسوم رئاسي، ومهامه الأساسية مساعدة الوالي في ممارسة صلاحياته،

وهو بهذه الصفة يكلف على الخصوص بما يلي (المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15):

- العلاقات الخارجية والتشريفات.

- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.

- التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم

بلديات المقاطعة الإدارية.

- ينشط أنشطة مصلحة البريد ويراقبها.

- يراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وينشطها.



### ثالثا: المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية:

وفقا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 يزود الوالي المنتدبة بمديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب يعين بمرسوم رئاسي، و يمكن أن تتفرع إلى مديريتين منتدبتين. والملاحظ أن المنظم قد جمع مصالح التنظيم والشؤون العامة ومصالح الإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب واحد وهذا على خلاف هياكل الإدارة على مستوى الولاية حيث تستقل المديريتين عن بعضهما البعض لاختلاف المهام الملقاة على عاتق كل مديرية. كما لم يشأ المنظم أيضا أن تكون المصالح الإدارية الأخرى كالمفتشية العامة ممثلة على مستوى المقاطعات الإدارية رغم أهمية دورها على المستوى المحلي.

هذا وقد وضحت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15 أن المديرية المنتدبة الوحيدة تضم ستة مصالح، و كل مصلحة تنقسم إلى أربع مكاتب، كما يمكن تنظيم هذه المصالح عندما يقتضي حجم أعمالها وطبيعة مهامها ذلك في مديريتين منتدبتين، احدهما مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والأخرى مديرية منتدبة للإدارة والتنشيط المحليين.

والملاحظ أن صلاحيات مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية على مستوى المقاطعة الإدارية لا تختلف عن تلك المخولة لنفس المصالح على مستوى الولاية. هذا ويمكن أن يتلقى المدير المنتدب في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من قبل والي الولاية (المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15).

### المطلب الثاني: مجلس المقاطعة الإدارية

نص المرسوم الرئاسي رقم 140/15 في مادته العاشرة على مجلس المقاطعة الإدارية واعتبرها هيئة تنفيذية لدى الوالي المنتدب وفيما يلي تفصيل تشكيها ونظام سيرها.

### الفرع الأول: تشكيلة مجلس المقاطعة الإدارية

وفقا للمادة العاشرة أعلاه يتشكل مجلس المقاطعة الإدارية من الهيئات الإدارية التالية:

#### أولا: المديرية المنتدبة

تشكل مجلس المقاطعة حسب المادة العاشرة أعلاه من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية. ويعين المدير المنتدب بموجب مرسوم رئاسي ويمارس المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، كما يمكن لوالي الولاية تكليفه بمهمة منوطة بقطاع آخر بناء على اقتراح من الوالي المنتدب وبعد التشاور مع الوزراء المعنيين (المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15) هذا ويمكن للمدير المنتدب أن يتلقى تفويضا بالإمضاء في حدود اختصاصاته.

وقد حددت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15 قائمة المصالح غير الممركزة للدولة والمنظمة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية وهي تشمل القطاعات التالية: الطاقة وترقية

الاستثمار والمصالح الفلاحية والتجارة والموارد المائية والبيئة والأشغال العمومية و السكن والعمران والتجهيزات العمومية والتشغيل والنشاط الاجتماعي والشباب والرياضة والسياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني .

هذا وقد بينت الفقرة الأخيرة من نفس المادة المذكورة أعلاه أنه بالإمكان إنشاء مديريات منتدبة أخرى كلما دعت الضرورة لذلك بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين وبعد اخذ رأي والي الولاية. والملاحظ على ما سبق أن المنظم كان حريصا على تمثيل كل المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية ذات الأهمية المحلية القصوى من اجل تقريب الإدارة للمواطن والتي وجودها سيساهم في لا محالة في تلبية مصالح مواطنين بصورة احسن. غير إن هناك حسب اعتقادنا بعض القطاعات ذات الأهمية اغفل المنظم في تنظيم على مستوى المقاطعة الإدارية على غرار قطاعي التربية والصحة.

### ثانيا: رؤساء المجالس الشعبية البلدية:

وفقا للمادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 يشارك رؤساء البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية. وحسنا فعل المنظم عندما سمح لرؤساء البلديات بحضور اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية باعتبارهم المعنيين بصورة أساسية بتحقيق التنمية المحلية وحضورهم أكيد سيكون له أثار إيجابية ولكن حبذا لو لم تكن هذه المشاركة استشارية . ويلاحظ أن المشرع لم يسمح بحضور أي هيئة أخرى أو شخص آخر يرى الوالي المنتدب فائدة في استشارته.

### ثالثا: وضعية رؤساء الدوائر التابعة للمقاطعة الإدارية

يلاحظ أن المنظم لم يشر لرؤساء الدوائر التابعة للمقاطعة الإدارية فهل يمكنهم الحضور لأشغال مجلس المقاطعة واذا كان الجواب بإمكانية ذلك فهل مشاركتهم استشارية أو غير ذلك؟ فإهمال المنظم الإشارة إلى الدائرة ضمن تشكيلة مجلس المقاطعة لا يمكن تفسيره وتبريره وهي توحى بنية المنظم إلغاء هذه الهيئة على غرار ما هو معمول به على مستوى التنظيم الإداري للجزائر العاصمة، وهي الهيئة الإدارية التي لا يقل دورها أهمية عن المديريات المنتدبة على المستوى المحلي، بل قد يتجاوز ذلك لاعتبارها الوصية إداريا عن المجالس الشعبية البلدية سواء تعلق الأمر بأعضائها أو أعمالها أو حتى الهيئة نفسها، كما أنها حلقة الوصل بين البلدية والولاية.

فالمشرع لم ينص على إلغاء الدائرة أو استبدالها بالمقاطعة الإدارية، ولذلك وجب إيلائها الأهمية بالسماح وإشراك رئيسها بالمشاركة في أشغال مجلس المقاطعة ولو على سبيل الاستشارة على غرار ما هو

معمول به على مستوى مجلس الولاية ( المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ، الجريدة الرسمية عدد 48 لسنة 1994)

## الفرع الثاني: صلاحيات مجلس المقاطعة الإدارية ونظام سيره

### أولاً: مهام مجلس المقاطعة الإدارية

يعتبر مجلس المقاطعة الذي يرأسه الوالي المنتدب الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية ، والإطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها خاصة في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية(المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15). وعموما يدرس مجلس المقاطعة أي مسألة يطرحها الوالي المنتدب أو احد أعضاء المجلس تهم المقاطعة الإدارية.

### ثانياً: نظام سير مجلس المقاطعة الإدارية

وفقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15 يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية، وخاصة تلك الواردة بالمرسوم التنفيذي رقم 215/94. ويجتمع مجلس المقاطعة في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من الوالي المنتدب عندما يقتضي الوضع ذلك(المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 141/15)

كما يزود مجلس المقاطعة بأمانة تقنية توضع تحت مسؤولية الأمين العام للمقاطعة الإدارية. هذا ويلزم أعضاء مجلس المقاطعة باطلاع الوالي المنتدب والمديرين الولائيين المعنيين بانتظام بالشؤون التي يوظفون بها، ويبلغون الوالي المنتدب بجميع المعلومات أو التقارير أو الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الإدارية(المادة 21 من التنفيذي رقم 141/15) هذا ويحدد النظام الداخلي لمجلس المقاطعة بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية

## المبحث الثالث

### الإشكالات التي يثيرها نظام المقاطعات الإدارية ومعوقاتها

**المطلب الأول:** أهم الإشكالات التي تعترض تطبيق نظام المقاطعات الإدارية سنحاول خلال هذا العنصر و باستقراء النصوص القانونية المنظمة للمقاطعات الإدارية حصر أهم الإشكالات التي يثيرها أو من الممكن أن يثيرها التقسيم الإداري المستحدث، وإن كان الوقت غير كافي لتقييمها

وحصر اهم الانشغالات العملية المتعلقة بها بحكم أنها لم تنصب إلا منذ أشهر قليلة ، وفيما يلي أهم العناصر التي يشتمل عليها الجدول الفقهي القانوني حول الإجابة عليها .

### **أولاً: عدم دستورية نظام المقاطعات الإدارية:**

ثار جدل فقهي كبير حول مدى دستورية هذا النظام الإداري الجديد الذي لا يوجد له أساس دستوري ، فالمادة 15 من الدستور 1996 المعدل حصرت الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية والولاية فقط. ومن ثم فإن إنشاء هيئة إقليمية أخرى لا يتماشى وفحوى المادة أعلاه ويتعارض معها كلياً، ذلك لان المنظم رغم تراجعته عن التسمية التي كان يحاول اعتمادها منذ فترة لهذه الهيئات محاولة منه لمطابقة الدستور و عدم تسمية هذه الهيئات بالولايات المنتدبة كما جرى تداولها إعلامياً لمدة طويلة إلا أن اعتماد تسمية المقاطعات الإدارية تظل تثير أيضاً إشكالات تتعلق باستحداث هيئات إدارية لا يسمح بها الدستور، وقد سبق في هذا الشأن إلغاء نظام إداري سابق وهو ذلك النظام الذي كان مطبقاً على الجزائر العاصمة سنة 1997 المعروف باسم: محافظة الجزائر الكبرى والذي الغي فيما بعد من طرف المجلس الدستوري عندما تبين له عدم دستورية هذا النظام الإداري.

وحبذا لو تدخل المشرع عند تعديله للدستور المرتقب بإضافة هيئة ثالثة وهي المقاطعة الإدارية إلى نص المادة 15 أعلاه حتى تكون هيئة متوافقة مع فحوى الدستور.

### **ثانياً: عدم قانونية نظام المقاطعات الإدارية**

إن إصدار نظام المقاطعات الإدارية وتنظيمها بموجب مرسومين أحدهما رئاسي والآخر تنفيذي، يتنافى ومضمون الفقرة 10 من المادة 122 من الدستور الحالي والتي تنص على أن التقسيم الإقليمي للبلاد يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للبرلمان وليس السلطة التنفيذية كما جرى في هذه الحالة، مما يجعل هذه النظام أيضاً غير قانوني استناداً لما سبق.

ولهذا كان على الحكومة أن تعرض مشروع المقاطعات الإدارية عند تمامه على البرلمان للمصادقة عليه مثلما يقتضيه القانون.

### **ثالثاً: محدودية اتخاذ القرار على مستوى المقاطعة الإدارية:**

رغم الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوالي المنتدب إلا انه يعجز عن القيام ببعضها لعدم تمتعه بالاستقلالية المالية والإدارية فهو هيئة تابعة للوالي، ومن ثم عليه الرجوع إليه في كل صغيرة وكبيرة ، فالاختصاصات العديدة الواردة بالمواد من 03 إلى 07 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15 كلها تمارس تحت سلطة والي الولاية، أي أن الوالي المنتدب عبارة عن رئيس دائرة بصلاحيات موسعة.

كما ان الوالي المنتدب ملزم بإعلام الوالي بكل العمليات التي يباشرها على مستوى المقاطعة الإدارية (المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15)

كما يرسل الوالي المنتدب تقريرا شهريا عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية في مختلف قطاعات النشاط. (المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 140/15)

والإشكال يطرح أيضا بالنسبة للتعاقد فهل يحق للوالي المنتدب أن يبرم العقود والصفقات باسم المقاطعة الإدارية أم عليه الرجوع للوالي في هذا الشأن، وكذلك هل يحق للوالي المنتدب إنشاء لجنة لصفقات المقاطعة الإدارية أم لا؟ الظاهر من النصوص المنظمة لعمل الوالي المنتدب انه لا يتمتع بهذه السلطة .

## المطلب الثاني : معوقات تطبيق نظام المقاطعات الإدارية

### أولا: تداخل الاختصاصات بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر

لم يبين المشرع بدقة مصير الدوائر التابعة للمقاطعات الإدارية، فالظاهر من النص أنها لم تلغى صراحة، رغم أن المنظم لم ينص عليها في تشكيلة مجلس المقاطعة لا بصورة إلزامية ولا بصورة استشارية الأمر الذي يوحي بنية المشرع في التراجع عنها.

وعليه يبقى رئيس الدائرة التابعة للمقاطعة، يمارس مهامه مثلما ينص عليه قانون الولاية و المرسوم التنفيذي رقم 215/94 والذي يمنحه الكثير من الصلاحيات وأهمها مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات وتنشيط و تنسيق ومراقبة عمل البلديات تحت الوصاية وهي نفسها تقريبا مهام الوالي المنتدب التي أشار إليها المرسوم الرئاسي رقم 140/15 وهذا يعكس تداخل في الصلاحيات من الصعب فصله من الناحية العملية، ولعل هذا الأمر هو الذي جعل الحكومة تنصب الولاة المنتدبون محل رؤساء الدوائر التي تم ترقيةها إلى مقاطعة إدارية مع الإبقاء على رؤساء الدوائر الأخرى غير الدائرة مركز المقاطعة.

ولهذا وجب على المشرع التدخل عاجلا لإيجاد حل سريع لهذا المشكل أما بإلغاء منصب رئيس الدائرة تماما لعلى الإجراءات التي اتخذتها وزارة الداخلية في هذا الشأن توحى بذلك أو إعادة تنظيم وتحديد صلاحيات كل هيئة ، مع التحديد الدقيق للعلاقة التي تربط بينهما

والملاحظ أيضا أن المشرع لم يمنح للوالي المنتدب صفة العضو في مجلس الولاية رغم انه معني بتنفيذ توصياته ، كما لم يبين مركزه القانوني في المجلس الشعبي الولائي فهل حضوره إلزامي أم لا وهل يجوز له التدخل باسم المقاطعة الإدارية التي يرأسها ؟

### ثانيا: عدم تمتع المقاطعات الإدارية بالشخصية المعنوية:

باستعراض النصوص القانونية المنظمة للمقاطعات الإدارية يتبين أن هذه الأخيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومن ثم فليس لها استقلالية إدارية ومالية، ولا يحق للوالي المنتدب تمثيلها أمام القضاء، وبالتالي فهي هيئة منقوصة ولا يمكنها أداء مهامها على احسن وجه، رغم الظاهر أن نية المشرع متجهة نحو اعتبارها احدى الهيئات المحلية والإقليمية التي تضطلع بعدة صلاحيات على المستوى المحلي إلا ان حرمانها من الشخصية

المعنوية يعيق عملها في الواقع ، فالمقاطعة الإدارية في هذا الشأن شبيهة بالدائرة ومن ثمة فمصيرها لا يختلف عنها كثيرا، ولذلك فلا تعدو أن تكون حسب اعتقادنا مجرد هيئة عدم تركيز إداري والوالي المنتدب ما هو إلا منسق وحلقة وصل بين الوالي والبلديات التابعة للمقاطعة.

### ثالثا: عدم وجود مجلس منتخب على مستوى تنظيم المقاطعة الإدارية

المتصفح للمرسومين المنظمين للمقاطعات الإدارية لا يجد أي نص على هيئة منتخبة ضمن تشكيلة المقاطعة الإدارية والتي تتكون من الوالي المنتدب الذي تساعده مجموعة من الأجهزة الإدارية بالإضافة إلى جهاز تنفيذي وهو مجلس المقاطعة وكل الأجهزة السابقة هي هيئات إدارية غير منتخبة، الأمر الذي يطرح إشكالات تتعلق بالحكمة من إثقال النظام الإداري الجزائري بهيئات إدارية غير منتخبة تكاد تمارس نفس الدور والمهام على المستوى المحلي، في حين من المفترض تزويدها بهيئة منتخبة على غرار ما هو معمول في البلدية والولاية حتى يتم السماح للمواطنين بتسيير شؤونهم المحلية. وعدم إشراك المجالس المنتخبة في إدارة وتسيير المقاطعة الإدارية له انعكاسات سلبية على دور وعمل هذه الأخيرة التي قد تجد نفسها عاجزة تلبية كثير الحاجيات المحلية.

رابعا: المعوقات المالية: مما لا شك فيه ان الجزائر تعيش الفترة الحالية أزمة اقتصادية نتيجة تراجع أسعار المحروقات، ولذلك فسياسة الدولة الحالية تقوم على ترشيد النفقات العمومية وتفاذي صرف الأموال في الأوجه غير الضرورية، ولعل مشروع إنشاء المقاطعات الإدارية هو من المشاريع التي ستتضرر من هذه الإجراءات وبالتالي فان تجهيز المقاطعات الإدارية الحالية وما يتبعه من مديريات لمختلف القطاعات سيتأخر بعض الوقت لأنه يتطلب أغلفة مالية معتبرة ستضيف أعباء جديدة على ميزانية التسيير والتجهيز، أما المقاطعات الإدارية المزمع إنشاؤها في المستقبل على مستوى ولايات الهضاب وولايات الشمال فمن الممكن ان يتم تجميدها إلى حين رجوع الاقتصاد الجزائري إلى مستويات نموه الطبيعية.

### خاتمة

بعد استعراض أهم العناصر المتعلقة بالمقاطعة الإدارية بداية بأسباب ومبررات نشأتها ومعايير اعتمادها مروراً بتنظيمها الإداري وكيفية سيرها وعملها وانتهاء بالإشكالات التي يطرحها هذا النظام وصعوبات تطبيقه عمليا نصل إلى جملة من النتائج المتعلقة بالمقاطعة الإدارية نوردتها فيما يلي:

-المقاطعة الإدارية صورة من صور عدم التركيز الإداري وليست جماعية إقليمية لأنها لا تتوفر على مقومات وخصائص الهيئات المحلية وخاصة المجلس المنتخب، وبالتالي فهي لا تختلف عن الدائرة في شيء خاصة من حيث التنظيم، الأمر الذي جعل البعض يكتفيها بالمقاطعة الإدارية بكونها مجرد هياكل بصلاحيات الدوائر.



- عدم دستورية وعدم قانونية نظام المقاطعة الإدارية لأنها تخالف مخالفة صريحة نصي المادتين 15 و 122 من الدستور.

- وجود تداخل كبير في اختصاصات الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر خاصة ما تعلق بتنفيذ القوانين والتنظيمات والتنشيط والتنسيق والرقابة المحلية.

- الوالي المنتدب عبارة عن حلقة وصل بين الوالي ورؤساء البلديات أكثر منه هيئة فاعلة ومؤثرة وقائمة بذاتها.

- نظام المقاطعات الإدارية يساهم في تعقيد العمل الإداري وبطئه فبعدها كان في السابق وسيط واحد بين البلدية والوالي أصبح هناك وسيطين.

- عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري قد يحد من دورها على المستوى المحلي.

- لم يراعي إنشاء المقاطعات المنتدبة الكثير من الاعتبارات خاصة تلك المتعلقة بالانتماءات القبلية والعرقية.

هذا ويمكن وضع جملة من التوصيات والاقتراحات تتعلق بهذه الدراسة و التي نرجو أن تساهم في

تنوير المتخصصين والباحثين في هذا المجال نذكر منها:

- رغم أهمية المقاطعة الإدارية كنظام إداري على المستوى المحلي إلا أن المشرع لم يوفق في تنظيمها، إذ كان الأحرى به تزويدها بمجلس منتخب يسمى المجلس المنتخب للمقاطعة الإدارية على غرار المجلس الشعبي الولائي وبالتالي تصبح هيئة إقليمية محلية كاملة تعبر وتنقل انشغالات المواطنين وتكفل بتحقيقها.

- ضرورة التدخل العاجل للفصل في مسألة العلاقة التي تربط بين الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر التابعة له وتحديد المركز القانوني لهذه الهيئات بدقة.

- منح الوالي المنتدب صلاحيات حقيقية تقوي مركزه القانوني في مواجهة الوالي أو رؤساء البلديات وتسهم حقيقة في الإسراع بوتيرة التنمية المحلية

- الإسراع في ترقية المقاطعات الإدارية إلى ولايات مستقلة وقائمة بذاتها، لأنه يفترض في هذا النظام التأقيل لأنه مرحلة انتقالية بين الدائرة والولاية

- كما نقترح في هذا المجال ضرورة توحيد الهيئات الإدارية في الدولة والتقيد بما هو منصوص عليه في الدستور، وعدم التوسع في تسمياتها، فيكفي اعتماد نظام البلدية والولاية فقط، وان كان لابد فليما لا اعتماد نظام المنطقة أو الجهة على غرار ما هو معمول به في بعض الدول والذي يقوم لاعتبارات اقتصادية بحتة.

## دور مشاركة المواطنين بين تفعيل نظام الجماعات المحلية وتحقيق مطالب الساكنة

بقلم:

د/ دريس نبيل

– جامعة الجزائر – الجزائر

### مقدمة:

سعت السلطات في الدول المغاربية بعد الاستقلال مباشرة وخلال فترة السبعينات إلى عملية البناء والتشييد، فأعطت اهتماما كبيرا للجماعات المحلية، وذلك من خلال إنشاء التنظيمات والتشريعات، المنظمة للجماعات المحلية.

وتعتبر الجماعات المحلية مجموعة من السكان يقطنون حدود ترابية معينة من الإقليم الجغرافي للدولة، ويتميزون بخصائص محددة وبقيم اجتماعية ذات علاقة بالعادات والتقاليد والأعراف التي تفرزها الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة، التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجلس المحلي، الذي يعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية محلية، كما انه يشرف على تنظيم الشؤون العامة والخاصة للأفراد، كل هذا بالتنسيق مع المستوى الوطني.

ويعتبر المواطن العنصر الرئيسي في تفعيل دور الجماعات المحلية، من خلال إعطاء فرصة المشاركة والمساهمة في البناء المحلي، لارتباطه الوثيق بالبيئة المحلية، ومعرفته الكبيرة بالشأن المحلي، وعليه يطرح هذا الموضوع الإشكالية التالية:

ما هو دور مشاركة المواطنين بين تفعيل نظام الجماعات المحلية وتحقيق مطالب الساكنة ؟

### المحور الأول: مدخل الجماعات المحلية

الجماعات المحلية عبارة عن هياكل إدارية مستقلة عن إدارة الدولة، منوط بها أن تتكفل بشؤون مواطني إقليم جغرافي محدد، وتتم صياغة مفهوم الجماعات المحلية وتحديد كيفية تنظيمها بواسطة الدستور والقوانين والمراسيم في الدول المغاربية والجزائر ضمن هذا الاطار. الجماعات المحلية تنظم على مستويين هما البلدية والولاية، إن الأساس القانوني للجماعات المحلية المعمول به محليا إلى جانب نصوص أخرى وقد فصل وجود

هذه الهيئة والمجالات التي يحق لها التدخل فيها وفق وسائل وأساليب محدودة، كما تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن موائيق مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات الطرق المناسبة لها وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وقد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية<sup>(1)</sup> الجماعات المحلية عبارة عن هيكل إدارية مستقلة عن إدارة الدولة<sup>(2)</sup> وهو منوط بها أن تتكفل بشؤون مواطني إقليم جغرافي محدد، وهذا ما اعترفت به كل الدساتير، لذلك يمكن القول أن هذا الاعتراف الدستوري هو أول مظاهر استقلالية الجماعات المحلية عن كل هيئة أو مؤسسة مركزية<sup>(3)</sup>

(1) لخضر مرغاد، مرجع سابق .

(2) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة. القاهرة: دار

الفكر العربي، 1973، ص 17.

<sup>(3)</sup> مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر.

الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 194.

نصت المادة الأولى من قانون البلدية في الجزائر على ما أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون<sup>(1)</sup>، و نصت المادة الأولى من قانون الولاية على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشارورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين - و تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

- شعارها هو بالشعب و للشعب

- و تحدث بموجب قانون<sup>(2)</sup>

### أولاً: مجالات تدخل الجماعات المحلية

تمارس الجماعات المحلية عن طريق مداوات مجالسها الشعبية صلاحيات مختلفة في حدود ما ينص عليه القانون والتنظيم المعمول به، وفي حدود الإقليم الخاص بكل منهما، واختصاص الجماعات المحلية في مختلف المصالح و الشؤون المحلية. فحسب الموائيق المغاربية فإنه ينبغي للامركزية أن تخول البلديات و الولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها.

- (1). أنظر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.
- (2). أنظر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

الصلاحيات المسندة للجماعات المحلية نلخصها فيما يلي :

\*تعد البلدية مخططها التنموي و تشارك في الإجراءات الخاصة بعمليات التهيئة العمرانية  
\*تساهم في تطوير الأنشطة الاقتصادية و تتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة من مجالات الصحة  
والشغل و السكن.

\*تسهر على حسن تنظيم عمليات التعمير وفقا للشروط القانونية حيث يتعلق إنشاء أي مشروع محلي.

\*تعمل على حماية التراث العمراني و الأراضي الزراعية و المساحات الخضراء

\*متابعة أشغال إنجاز الهياكل القاعدية، كما تنظم المرور في البلدية.

\*وفي مجال التعليم الأساسي تبادر الجماعات المحلية بكل إجراء يطور هذا القطاع إلى جانب حفظ

الصحة و المحيط و النظافة و الوقاية، كما تبادر بالنشاطات الثقافية و الترفيهية و الرياضية<sup>(1)</sup>.

وكذلك نجد أن الولاية و انطلاقا من قوانين الولاية في الدول المغاربية التي تنص على أن تعالج

المجالس الشعبية الولائية جميع الشؤون التابعة لاختصاصات المجلس الشعبي الولائي أعمال التنمية الاقتصادية

و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة و ترقية حصيلتها النوعية.

وبصفة عامة فإن المجالات التي تتدخل فيها الولاية هي: الفلاحة والري، الهياكل الأساسية

الاقتصادية و التجهيزات التربوية، إلى جانب تجهيزات التكوين المهني و النشاط الاجتماعي والسكن.

والملاحظ من مواد القوانين أنها تجعل الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات واسعة تشمل عدة مجالات، مما

يثقل كاهلها و يزيد من أعباءها التي تستدعي توفير موارد مالية معتبرة ليتسنى لها إنجاز مهامها بحرية أكثر، و

هذا يبرر ضرورة تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية من أجل ضمان تحقيق هذه الصلاحيات بفعالية

أكثر.

---

(1) أنظر المادة 85 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

### ثانيا: موارد و نفقات الميزانية المحلية

يرتبط هذا العنصر بالمواطن باعتباره فاعل أساسي في رسم الميزانية المحلية

● إيرادات الجماعات المحلية: نجد في موارد الميزانية ما هي ذاتية و ما هي خارجية.

أ- الموارد المحلية الذاتية: تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات

المحلية كونها تمثل ثلاثة أرباع الإيرادات الجبائية المحلية. الإيرادات الجبائية: وتنقسم إلى

الضرائب المباشرة: المتضمن إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية . أما الدفع الجزافي : و هو المبلغ المقتطع على الأجور والمنح والفوائد الدائمة والمعاشات و قد كان سابقا يرجع كله للجماعات المحلية، والرسم العقاري كالرسم على الإقامة والرسم على الحفلات . أما الضرائب غير المباشرة : و يمكن أن نميز في الضرائب و الرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الممتلكات: يتشكل أساس هذه الضريبة من القيمة الصافية من جمع حقوق و ممتلكات و القيم العمومية.

أما الإيرادات العقارية وهي عوائد الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية كتأجير العقارات وحقوق شبكة الطرق كمساحات المقاهي والأكشاك، حقوق البيع في الأسواق، اما الإيرادات المالية و تتمثل في فوائد رؤوس الأموال في البنوك و الريع المختلفة، فوائد الديون، نواتج المصالح الصناعية والتجارية التابعة للجماعات المحلية، اما المساهمات الخارجية و تتمثل هذه المساهمات في إعانات الدولة خاصة المتعلقة بتغطية الديون، إعانات الولاية و تقدم للبلديات العاجزة والضعيفة المداخيل إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية و يقدمها لأجل تحقيق التوازن الجهوي مخططات البلدية للتنمية و تهدف لإنجاز المشاريع العامة المسطرة في هذه المخططات

أما نفقات المجاعات المحلية وهي نفقات التسيير وهي التي تسمح للجماعات المحلية بتسيير مصالحها، و تتعلق كذلك بأجور المستخدمين و نفقات الإدارة العامة و الأعباء الاجتماعية و بصفة عامة كل النفقات التي تسمح باستمرارية المرفق العام.

كذلك نفقات الإدارة العامة و تخص أساسا الأجر الأساسي للمستخدمين المحليين بمختلف تصنيفاتهم مع كل التعويضات المنصوص عليها قانونا و نفقات اللوازم. نفقات المستخدمين نفقات مستخدمي الجماعات المحلية المعينين و هي أجور الموظفين المرسمين لدى الجماعات المحلية و كذا المؤقتين و المتعاقدين نفقات مستخدمي الدولة الموضوعين تحت تصرف الجماعات المحلية. نفقات العتاد و نفقات ذات الطابع الاجتماعي تتدخل كل من الولاية و البلدية في الميدان الاجتماعي كونهما يمثلان الدولة على المستوى المحلي. و النفقات الجبائية: الأملاك والمباني المحلية خاضعة بدورها للضرائب العقارية و في إطار الأجور و الرواتب تسدد الجماعات المحلية الدفع الجزافي و الاشتراكات الاجتماعية. و نفقات التجهيز والاستثمار من خلال وضع الجماعات المحلية كل سنة برنامج للتجهيز العمومي و عمليات خارجية عن البرنامج كتسديد القروض. و نفقات الاستثمار الاقتصادي، إذ تساهم الجماعات المحلية في التنمية العامة للاقتصاد الوطني عن طريق إنشاءها و مراقبة الأنشطة الاقتصادية الموجودة في إقليمها، حيث للبلديات و الولايات الحق في استغلال المصالح العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري.

الأسس التي تركز عليها الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتي تستمد من النصوص القانونية والتنظيمية، إضافة إلى مضمون المالية العمومية المحلية التي أظهرت أهمية و وزن ميزانية الجماعات المحلية المنفصلة عن ميزانية الدولة.

إن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية معترف بها ولكن هل فعلا حققت هذه الأسس استقلالية الجماعات ماليا على أرض الواقع أم هناك أمورا أخرى تمس بهذه الاستقلالية؟

## المحور الثاني: سياسة التنمية المحلية

تعد التنمية المحلية أهم هدف تسعى إليه الجماعات المحلية وتحقيقه وفق البرامج التنموية المحلية، إن الوظائف الإدارية تشكل عبئا كبيرا على ميزانية الهيئات المحلية، وتخصص لها نسبة كبيرة من مجموع النفقات، رغم أنه لا يمكن إنكار أهمية ودور ما تقدمه من خدمات إدارية للسكان، وتدير المجالس المحلية المرافق الإدارية والاجتماعية والاقتصادية المحلية، و بالتالي هناك ارتباط وثيق وتأثير متبادل بين المشاركة والتنمية، فالتنمية تتيح فرصا أكبر لتوسيع مجالات المشاركة، كما تخلق الحافز للمشاركة وممارسة المواطنين للضغط على صانعي القرار لاتخاذ سياسات لصالح قضايا التنمية، و حتى تكون للتنمية ثمارها لابد و أن تعبر عن اهتمامات و قضايا المواطنين، فهم الهدف الأساسي للتنمية وأدوات تنفيذها، و في غياب مشاركتهم لا يمكن تنفيذ البرامج التنموية.

### أولاً: سياسات الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية

يتضمن هذا المحور المراحل التي تمر بها التنمية المحلية، وتوسيع اختصاصات البلديات في مجال المرافق الاقتصادية، ثم العقبات التي تواجه البلديات لتحقيق التنمية المحلية، وذلك من خلال الآتي:

1 : مراحل التنمية المحلية.

إن عملية التنمية المحلية تبدأ من مناقشة المواطنين لقضاياهم، و تمر بمراحل تعد أحد الأبعاد الهامة للمشاركة، والتي تتحدد في ثلاثة مراحل تمهيدية، التخطيط، والتنفيذ، المتابعة والتقويم<sup>(1)</sup>، فالهدف من مناقشة هذه المراحل هو التعرف على كيفية مشاركة المواطنين فيها.

أ- التخطيط : يعد التخطيط أحد أهم مراحل التنمية المحلية، وتسبقها مرحلة الحوار والمناقشة، تمثل هذه المرحلة جمع المعلومات والمناقشات، وبلورة الاحتياجات، ووضع البدائل، وتحديد فكرة المشروع التي تعد نقطة البداية، فتحديد الاحتياجات وترتيبها من وظائف المواطنين، بما يتناسب مع ظروفهم وعاداتهم وتقاليدهم وحتى لا تقف هذه العادات عائقا أمام نجاح المشروعات واستمرارها من خلال ما يسمى بالمقاومة الاجتماعية<sup>(2)</sup>، أي ضرورة مراعاة البيئة الاجتماعية و الثقافية



للمجتمع المحلي، فقد تنظر السلطات على المستوى المركزي باعتبارها الممول لهذه المشروعات إلى ما هو أجدى للمواطنين لكنها ليست على دراية باحتياجاتهم الحقيقية وعاداتهم.

(1) سوسن عثمان عبد اللطيف، التنمية المحلية: أسس، مجالات، تجارب، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1993، ص 87.

(2) محسن جمعة محمد، المرتكزات و محصلات التجربة العمانية لتنمية المجتمعات المحلية، في برنامج تنمية المجتمع المحلي و دور المعلومات في متابعتها و تقييمها، مركز التوثيق القومي، تونس، 1983، ص 138.

إن هذه المرحلة تتسم بصغر حجم المشاركين إذا ما قورنت بالمرحلة اللاحقة، لأنها تقتصر عادة على النخبة في المجتمع المحلي، والأفراد المهتمين بموضوع معين مما يمكنهم من المشاركة فيه، لأن هذه المرحلة تتطلب الاستعانة بالأفراد الذين تتوفر لهم المعرفة بالمجتمع والقدرة على تحديد المشاركين الآخرين الذين يجب أن يشاركوا في هذه المرحلة ممن لهم أفكار معينة و لديهم القدرة على تنفيذها، وبالتالي سيطرة الصفوة دون مشاركة جميع المواطنين، الشيء الذي يفقد المشاركة جزءا من مصداقيتها.

تمارس هذه المرحلة من خلال آليات مباشرة كاللقاءات الاستطلاعية بين العاملين بإدارة التنمية المحلية، و ممثلي الجمعيات و الهيئات القائمة بهدف خلق المناخ الملائم للتعاون والاجتماعات الموسعة و المحدودة، أو آليات غير مباشرة مثل الإذاعة والتلفزيون، و الهيئات الثقافية والاجتماعية<sup>(1)</sup>.

#### ب - التنفيذ

تعتبر مرحلة التنفيذ أحد المراحل الهامة، لأن مشاركة المواطنين فيها القاعدة الأساسية لنجاح عملية التنمية المحلية، فموافقة المواطنين على المشروعات يشكل حافزا لبنائها و استعمالها، كما ان عملية المشاركة تزيد من المعرفة بما سيقدمه البرنامج تقوي من الالتزام بالتنفيذ من قبل المستفيدين<sup>(2)</sup>، وبحسبان أن هذه المرحلة يتم فيها تحويل المصادر إلى نتائج على شكل خدمات، تأخذ المشاركة فيها أشكالا مختلفة أهمها<sup>(3)</sup>.

- العون الذاتي الذي يتجه اليه المواطنون عندما يدركون انهم أمام مشكلة تمس صميم مصالحهم.

- نشاط الهيئات التطوعية.

بينما يقترح آخر طرقا للمشاركة في عملية التنفيذ تتمثل في<sup>(4)</sup>:

- اللجان الاستشارية على مستوى المشروع والتي تضم القادة المحليين الرؤساء المنتخبين للتنظيمات.

- تنظيم ورش عمل تشمل كل المواطنين في كل قطاع، الفلاحين، الموظفين....

وبالتالي تعد مرحلة التنفيذ أكثر إتساعا في عملية المشاركة السياسية لأنها تشمل فئات مختلفة من المواطنين الذين يؤدون أدوارا معينة، و الاستعانة بالبقية لزيادة معدل المشاركة بغض النظر عن كيفية مشاركتهم.

1) يحفظ ولد محمد يوسف، الإدارة المحلية في موريتانيا بين الكفاءة و النياية: دراسة ميدانية، القاهرة، 1996، ص 146.

2) صمويل بول، الإدارة الاستراتيجية لبرنامج التنمية، ترجمة محمود برهوم، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1985، ص 127.

3) يحفظ ولد محمد يوسف، مرجع سابق، ص 146.

4) George Honadle. Beneficiary Involvement in Project Implementation. Experience in the Bicol Rural Development Participation Review. Vol 1. No 1. Summer 1979.p 12.

### ج - التقييم

يعد التقييم أساس الاستمرارية، و يقصد به إصدار الحكم على الأشياء و تطويرها بناء على هذه الأحكام<sup>(1)</sup>، و بالتالي تعد هذه المرحلة أساسا لتحسين عملية التنمية المحلية واستمراريتها ويشكل حافزا للمواطنين عند مشاركتهم، لتقدير صعوبات العمل ودفعهم لمزيد من التجارب والمشاركة في العملية التنموية<sup>(2)</sup>، ويشارك الأهالي في مرحلة التقييم بصورة مباشرة من خلال التعرف على آرائهم في برامج التنمية المحلية من حيث<sup>(3)</sup>.

- توفرها بحسب حاجاتهم لها.

- مناسبة شروط استحقاقها.

- مرونة و سهولة إجراءات الحصول عليها لمن يستحقها.

- تحقيق الأهداف التي خططت من أجلها.

- تغطيتها لأكثر عدد من المواطنين بقياس العائد الاجتماعي والاقتصادي.

كما أن المواطنين يشاركون في عملية التقييم بطريقة غير مباشرة من خلال الهيئات والمجالس المحلية المنتخبة التي تقوم بدور الرقابة و الضبط، فهي تساعد على اكتشاف نقاط الضعف، وتقلل بل وتمنع أحيانا المسؤولين التنفيذيين من الوقوع في الخطأ، فذلك صمام أمان أمام احتمالات أية انحرافات<sup>(4)</sup>، وهناك من ينظر إلى التقييم بأنه عملية فنية يقوم بها الموظفون داخل تنظيمات التنمية المحلية، أو الخبراء من خارج هذه التنظيمات المحلية، أي ان دور المواطنين أن وجد فهو غير مباشر<sup>(5)</sup>.

- 1) مجموعة أعضاء هيئة التدريس، التقويم التربوي، كلية التربية، جامعة عين شمس، 1995، ص 1.
- 2) علي فؤاد احمد، إطار تقويم برامج و مشروعات التنمية الريفية قضايا و تساؤلات أساسية في التنمية الريفية، النهضة المصرية، القاهرة، 1993، ص 120 - 121.
- 3) محمد سيد فهمي، تقويم برامج تنمية المجتمع المحلي في المجتمعات المستحدثة، ص 215.
- 4) صمويل بول، مرجع سابق، ص 105.
- 5) محمد سيد فهمي، مرجع سابق، ص 214.

إن التحولات الإدارية السياسية التي عرفتها الدول المغاربية في السنوات الأخيرة على المستوى الوطني والمحلي ولتحمل المسؤوليات يتطلب توسيع اختصاصات الجماعات المحلية خاصة البلديات في ميدان إحداث المرافق الاقتصادية، بتوفير الإمكانيات المالية والبشرية، لدعم الدور الاقتصادي للبلدية مما يستدعي إنشاء المرافق والمشاريع البلدية الاقتصادية التي يكون لها أثر فعال على إنعاش الحياة الاقتصادية المحلية، وبذلك يكون للمؤسسات المحلية في دفع التنمية المحلية وتحقيق الأهداف المرجوة.

علاوة على دورها في تنمية المجتمع سياسيا وإداريا تقوم بتنميته في المجال الاقتصادي، وذلك باتخاذ المبادرة الاقتصادية المحلية من حيث كيفية استخدام اليد العاملة وكيفية إنشاء المشروعات الاقتصادية أي حق المبادرة الاقتصادية والبحث عن النشاط الاقتصادي في المدن والأرياف، إنشاء المشروعات في المجال الزراعي والصناعي كإنشاء صناعات لتحويل المنتجات الزراعية أو في قطاع الصناعات التقليدية وتنمية الهيئات الموجودة مع إدخال الوسائل العصرية، فإن المرافق العامة المحلية يمكن من تحريك التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي.

### أولا- الاستثمار الفلاحي.

إن الاتجاه إلى الريف خاصة المناطق الصحرواية مع حدود الأراضي الشاسعة وتوافر المياه ومن خلال التجارب التي أجريت فإن التربة والمناخ صالح لكل أنواع المنتجات الزراعية كالقمح، الشعير، الزيتون، الطماطم... الخ تبين أن النتائج دائما تكون إيجابية ويكون المردود مرتفعا وهذه المنتجات الزراعية وغيرها تعد المواد الاستهلاكية الأساسية للمواطن ويمكن أن تصدر للخارج<sup>(1)</sup>. ويتضح أن الاستثمار الفلاحي يؤدي إلى زيادة مناصب العمل وزيادة الإنتاج، وبذلك يخفف من أزمة البطالة المنتشرة في إقليم البلدية وله دور مهم وفعال في تحقيق التنمية الفلاحية ورفع الدخل الفردي للمواطن.

### ثانيا - الاستثمار الصناعي.

إن قيام المجالس الشعبية الجماعات المحلية في الدول المغاربية بإنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة وتشجيع الخواص على إنشائها منها الصناعات التقليدية والخفيفة، لأنها تساهم في النمو الاقتصادي وتؤمن فرص العمل لفئة كبيرة من الشباب وتزيد من إيراداتها وتحقق الاكتفاء الذاتي، وتقلل من الاستيراد من الخارج

في الأمور البسيطة التي يمكن تصنيعها محليا كالأدوات المنزلية، الألبسة، المنتجات الغذائية هذه المشروعات لا تحتاج إلى خبرة فنية عالية حيث تستعمل الخبرات المحلية وتستغل الموارد المتاحة. يمكن للصناعات الصغيرة أن تنمو بصورة تدريجية لتصبح صناعات كبيرة، وباستخدام الوسائل التكنولوجية يؤدي إلى نشأة مجتمعات صناعية، مما يؤدي إلى زيادة مداخيل البلدية كهيئة محلية وزيادة الخدمات على المستوى المحلي.

1) سمير حكيم يوسف، المشاركة الشعبية و التنمية المحلية، معهد البحوث و الدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة، 1980.

### ثانيا - العقبات التي تواجه الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية.

تتمثل العقبات التي تعترض البلديات لتحقيق التنمية المحلية في العديد من الشؤون أهمها، الإسكان والتعليم و الثقافة، الصحة، النقل، البطالة البيئية.

1-السكن. مُنح للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مجال السكن باعتباره ضرورة للاستقرار الاجتماعي ، ومشكلة السكن في الولايات والبلديات من اهم العقبات التي تواجه التنمية المحلية لذا يجب العمل على إيجاد حلول لأجل بناء السكنات للمواطن وتشجيع القطاع الخاص على بنائها وتمليكها أو تأجيرها في حدود إمكانيات المواطن، مع التدخل لوضع مقاييس قانونية تمكن المواطن من الاستفادة .

2- التعليم والثقافة والصحة لأجل دفع عملية التنمية يجب على البلدية ان تقدم الخدمات في المجال الاجتماعي والثقافي للعائلة والفرد كمساعدة المحتاجين، والعمل على محو الأمية ونشر الثقافة وتأسيس مراكز ودور الشباب وتجهيزها وإنشاء الملاعب الرياضية وإنشاء دور الثقافة وقاعات المطالعة وإيجاد الوسائل الترفيهية للشباب لشغل فراغه بما يفيد، والعمل على إنشاء النوادي الرياضيون إنشاء المؤسسات الصحية كالمصحات والمستشفيات.

3- النقل. يعتبر النقل أحد اهم وسائل التنمية المحلية لذا يجب تعزيز شبكة المواصلات لمواكبة التطور الحاصل في العالم كالمetro في المدن الكبرى، والنقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري وغيرها من وسائل الاتصال المتطورة ويجب اتخاذ الإجراءات اللازمة والاستثمارات في ميدان توفير قطع الغيار اللازمة لمختلف وسائل النقل وذلك بتصنيع كل ما يمكن منها محليا لتفادي تعطيل وسائل النقل.

4- البطالة .

نظرا لتدهور القدرة الشرائية للمواطن المغاربي، فرض على السلطات المغاربية توفير العمل لكل شخص راغب فيه وقادر عليه لأن العمل يعد من حقوق المواطن، إن خلق الفرص المتجددة للعمل هو السبيل لتحقيق واستمرار التنمية الشاملة في الصناعة والزراعة، والعمل على تشجيع القطاع الخاص وذلك بتسهيل سبل الاستثمار والعمل في حدود القانون ليتمكن من امتصاص بعض الجامعيين المتخرجين من المعاهد والجامعات،

إن خلق مناصب شغل لفائدة أغلبية الفئات الاجتماعية خاصة فئة الشباب والابتعاد عن الحلول المؤقتة يساهم بشكل كبير في دفع عجلة التنمية المحلية .

5 - البيئة . تعد البيئة احد التحديات التي تواجه الجماعات المحلية مما جعلها تسطر برامج خاصة بالبيئة لأجل تهيئة المحيط في الأحياء والأرياف والبوادي والمدن بإنشاء الحدائق والمساحات الخضراء واتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة عليها، واتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع الفيضانات، وإغاثة المنكوبين ومنع تراكم النفايات المضرة بالصحة العامة، وتوزيع الإعانات المادية لخدمة المناطق الأكثر حرمانا لأجل تحسين الخدمات العمومية التي تقدم للسكان على المستوى المحلي.

### المحور الثالث: وسائل الجماعات المحلية في إدارة الشؤون المحلية.

الجماعات المحلية تختص بإدارة شؤون الوحدة المحلية ضمن دائرة إقليمية محددة، وبذلك تختص بإدارة جزء من الوظيفة الإدارية، لذا منحت التشريعات للجماعات المحلية في الدول المغربية ، صلاحيات متعددة لتحقيق مشاركة فعلية في إدارة الشؤون المحلية، في عدة ميادين والتي تعد أسلوب العمل الجاد الذي تلتحم فيه القمة بالقاعدة لرسم الخطوط الواضحة المعالم والبارزة في مجال التخطيط والإنجاز والمراقبة<sup>(1)</sup>. تشكل الموارد البشرية والمالية العمود الفقري الذي يعتمد عليه في تنفيذ اختصاصات الجماعات المحلية، يجب توفير الموارد المالية الكافية وإعداد الفرد القادر على التأسيس والتصدي للصعوبات.

#### أولاً- الوسائل البشرية.

العنصر البشري له أهمية كبيرة لقوله تعالى: "إنا عرضنا الأمانة على السماوات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الإنسان..."<sup>(2)</sup>، لقد كرم الله الإنسان وأن الدراسات تكون بيد الشعب لتخدم مصالحه وتنفذ إرادته. وقد أكدت مختلف الدراسات على أهمية دور المجالس المحلية إذ تنصهر فيها الطاقات الشعبية المختلفة وبذلك تعد الأداة الحقيقية لعملية التنمية، و بالتالي منح الجماعات المحلية كل الوسائل اللازمة والمسؤولية التي تؤهلها لتضطلع بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها...<sup>(3)</sup> وأن المركزية لا تشكل مجرد عملية تحويل للمشاكل من مستوى إلى آخر، بل هي عملية شاملة تخص كلا من الصلاحيات والوسائل، ولا يكون لها أي معنى، إذا كانت المجالس الشعبية التي تملك الحرية البتة تفتقر إلى الوسائل الضرورية لتحقيق إرادتها.

(1) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984،

## 2) سورة الأحزاب الآية 72.

## 3) الميثاق الوطني

إن التنمية تحتاج إلى استثمارات في قطاع الخدمات الرئيسية و تتم بمواردها الأساسية والعنصر البشري أهم وسيلة لإدارة الشؤون المحلية وتهميشه يؤثر بشكل كبير على دفع برامج التنمية. اضطرت الجماعات المحلية في الدول المغاربية بعد الاستقلال إلى القيام بعملية توظيف كبيرة دون تخطيط، مما أدى إلى تضخم في عدد الموظفين، وتم إدماجهم في البلديات وأصبحت لهم حقوق توازي تلك التي يتمتع بها العاملون في الإدارات المركزية واللامركزية لكن رغم ذلك بقيت نفقات التوظيف في ارتفاع مستمر باستمرار احتياجات البلديات والولايات إلى توظيف جديد<sup>(4)</sup>. وعليه فوضعية التوظيف على المستوى المحلي يتصف بالتضخم الكمي والنقص النوعي، مما يتطلب توظيف الإطارات الكافية المتخصصة باعتبارها المحرك الأساسي للتنمية المحلية.

## ثانيا- الوسائل المالية .

لكي تؤدي الجماعات المحلية مهامها في تنمية المجتمع المحلي يجب توفير الإمكانيات المالية اللازمة لتغطية السياسات التنموية، ولتحقيق الخطط التنموية يجب توفير التمويل المالي اللازم للتنفيذ. كلما توافرت مصادر التمويل الذاتية كلما تمتعت المجالس المحلية بقدر أكبر من الاستقلال هذه الدول وأن نقص الموارد والاعتماد على الإعانات يمنح الحق للسلطة المركزية للتدخل وتراقب نشاط المجالس وكيفية إنفاق الأموال، نظرا لأن التمويل يعد عنصرا أساسيا، وضع القانون وسائل تمويلية في يد الهيئات المحلية كفرض الضرائب والرسوم التي تشمل، العتاد الشاحنات، الحافلات وغيرها... المعدات الكبيرة، تجهيزات الأشغال العمومية، إتاوات استغلال الأملاك العامة، رسوم الطرق، رسوم التوقف في المعارض والأسواق وغيرها، رسوم على الأرصفة، الغرامات.

إن الموارد الجبائية في العديد من البلديات قليلة لا تساهم حتى في تغطية مصاريف التسيير وهذا يحد من النهوض بالتنمية المحلية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية. ويعد التمويل المحلي عنصرا مهما لذا وضع القانون وسائل تمويلية كافية بيد السلطات المحلية للقيام وصلحياتها شرط عدم إرهاق المواطن. هناك مخالفات متعددة على مستوى المالية المحلية، لذا يجب العمل على توفير موارد مالية محلية وفرض رقابة شديدة على الإنفاق المحلي خاصة نفقات التسيير لأجل توفير الأموال لتمويل الاستثمار المحلي الذي يكفل النهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للوحدات المحلية، يتبين أن الإنفاق المحلي في الدول المغاربية لا يتماشى مع اختصاصات ومهام الهيئات المحلية هذا يؤثر سلبا على دورها في مجال التنمية المحلية.



1) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 182.

### ثالثا: مشاركة الساكنة في وضع خطط التنمية المحلية.

إن المواطن يعد أداة التنمية وموضوعها وأن توافر الموارد المالية ووجود التخطيط المحلي المنظم و المحكم لا يكفي لتحقيق التنمية المحلية لعدم مشاركة المواطن فيها، يجب توعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم اتجاه الهيئات المحلية لأن مشاركتهم في وضع الخطة المحلية يضمن نجاح المجهود التنموي. إن قلة مشاركة المواطن في عملية التنمية هذا يقلل من فرص نجاح المشاريع التنموية لأنه يساهم في تمويل الهيئات المحلية من خلال دفع الضرائب والرسوم، و يجب تشجيع المواطنين ذوي الكفاءة العملية للمشاركة والمساهمة في الحياة السياسية المحلية وتوعية المواطنين بأهمية البلديات والولايات.

لقد ازدادت اختصاصات الهيئات المحلية إثر التقدم العلمي و التكنولوجي في الميادين الاجتماعية والاقتصادية كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية... وتبين عمليا أن الجماعات المحلية واجهت صعوبات مادية لكثرة الأعباء الملقة على عاتقها مقارنة بالموارد المالية المتوفرة، وعدم كفاية الاعتماد المخصصة لتنفيذ المشروعات الضرورية والحيوية، هذا أدى بها إلى الاعتماد على الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية.

أصبح من الضروري العمل على توفير موارد مالية ذاتية تخصص للتجهيز لسد النقص وفرض رقابة شديدة على الإنفاق المحلي خاصة نفقات التسيير لأجل تحقيق فائض مالي يساعد على تمويل الاستثمار المحلي الذي يكفل النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للهيئة المحلية<sup>(1)</sup>، وبسبب قلة التمويل المحلي فإن العديد من البلديات أضحت دورها تولى الشؤون الإدارية العادية وإهمال الدور الأساسي والفعال في ميدان الاستثمار.

## الخاتمة

الاختلاف الحاصل في الرقعة الجغرافية الواحدة من منطقة لأخرى، في العادات والتقاليد، ولأن الساكنة قد تكون مقسمة من عدة مكونات ربما لحسابات أخرى لا علاقة لها بالمكون التاريخي والجغرافي، ولكن ترتبط بحسابات ضيقة تساهم في تفاوت عملية التنمية بين الأقاليم المحلية. مما يسبب خللا في أغلب مناطق الساكنة في الأقاليم المحلية على المستوى الوطني، كما أنه في إطار التقسيم المحلي المعتمد من طرف الدولة، تلعب السلطة الرسمية دورا أساسيا في هذه العملية، لذلك نجد أن مفهوم الساكنة يتحدد من خلال ما ترسمه السلطة الوصية من أجل تمرير مخططات وطنية في مختلف المجالات وذلك خلال المحطات المهمة والمتعاقبة كالأستحقاقات الانتخابية، تراها مناسبة على المستوى الوطني، وهو أمر لا يعبر عن الإرادة الحقيقية للساكنة في مختلف الأقاليم المحلية، مما يجعل تدخل السلطة الوصية يؤثر في تحديد مفهوم الساكنة بعيدا عن التكوين الطبيعي والحقيقي للساكنة نفسها، وفي حالة وجود مجلس محلي منتخب يسعى إلى إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية. أما على المستوى الاقتصادي تعمل هذه المجالس على تنمية الموارد المحلية بالشكل الذي يحافظ على ممتلكات الساكنة، وجعلها أكثر مرد ودية والحرص على التخفيف من نسبة الضرائب المباشرة وغير المباشرة والتي تؤثر بشكل كبير على كاهل المواطنين. من جهة أخرى تسعى هذه المجالس إلى ترشيد صرف تلك الموارد لخدمة مصالح المواطنين في جميع المجالات خاصة التعليم والصحة والسكن، ضمانا للحياة الاجتماعية المستقرة للساكنة وتفعيل الموارد المحلية للاستقرار الاجتماعي، وفي حالة تجاوز هذه المجالس الصلاحيات المنوطة بها خدمة للمواطنين سيؤدي ذلك حتما إلى اللااستقرار الاجتماعي. كما يجب إعداد وتنفيذ خطة إعادة الهيكلة، فنجد داخل المؤسسات طاقات وكفاءات مهمشة غير مستغلة لذا يجب العمل على تحريكها واستغلالها لأجل زيادة كفاءة وقدرة المؤسسة، وكذلك استخدام التخطيط الاستراتيجي للاهتمام بالسوق والأسعار والمستهلكين للمساهمة و للاستمرار في تحقيق التنمية.

نخلص إلى أن العنصر البشري في إدارة الجماعات المحلية في الدول المغاربية يميزه نقص في الاختصاص وضعف التكوين لدى الموظفين المحليين، ومن ثم ضرورة توفر البلدية على الإطارات الكافية والمتخصصة لتساعدها على القيام بالمهام المنوطة بها، لأن العنصر البشري يعد المحرك الأساسي للتنمية المحلية الأساسية. وعليه أن الجماعات المحلية تعمل على تحقيق التنمية المحلية بتوافر الموارد المالية الذاتية وتنوعها هذا يضمن لها الاستقلال في إدارة وتسيير الشؤون المحلية، لكن يتبين أن الموارد الذاتية في العديد من الهيئات المحلية لا تكفي لتغطية النفقات اللازمة وهذا يعود أيضا إلى قلة الرقابة على التسيير المالي وقلة الوعي

دور مشاركة المواطنين بين تفعيل نظام الجماعات المحلية وتحقيق مطالب الساكنة

د/ دريس نبيل

المحلي بالمصلحة العامة لدى بعض المسؤولين المحليين، فتضطر الهيئات المحلية للجوء إلى المصادر الخارجية وتمثل في الإعانات التي تقدمها الحكومة أو القروض لدعم إمكانياتها المالية.

يمكن للهيئات المحلية التعاون في إطار مشترك لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو مصالح ذات منافع عامة مشتركة بين البلديات لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك بينها، سعياً وراء تطوير نظام الإدارة وخلق التعاون بين المجالس المحلية، لأجل تنفيذ المشاريع المشتركة و تطويرها. إن الجماعات المحلية لا تزال بعيدة عن ممارسة كافة الصلاحيات المقررة لها قانوناً، وأن الموارد المالية لا تزال لا تكفي الحد الأدنى لمطالبها، فيجب أن تكون قادرة على الاعتماد على مواردها الذاتية ويتحقق هذا بإنجاز خطط التصنيع واستثمار الثروات الوطنية و المحلية بشكل علمي وفقاً لخطط مدروسة.

كما أن الجماعات المحلية مؤهلة للتعاون مع إدارات في دول اجنبية عن طريق إبرام اتفاقيات، للاستفادة من خبرات وتجاربها، وتوجد منظمات ذات طابع بلدي تضم البلديات المنخرطة فيها تباشر الأنشطة واللقاءات على المستوى الدولي، فللمنظمات الدولية دور هام في تدعيم التعاون الدولي بين بلديات العالم، وبدخول البلديات في علاقات تستفيد من إمكانيات التعاون الدولي، مما يتطلب استراتيجية تتضمن. كما أن تبني استراتيجية اللامركزية الإدارية ضرورة ملحة، وتبرز هذه الأهمية من خلال تحقيق متطلبات الساكنة على المستوى المحلي في الدول المغاربية، وفي ظل التطورات الحالية المصاحبة للتغيرات التي يعرفها العالم بصفة عامة والدول المغاربية بصفة خاصة تبرز تغيرات ملموسة على مفهوم الجماعات المحلية، حيث أنها لم تبقى عبارة عن تنظيم إداري محلي يعكس مفهوم اللامركزية الإدارية كما أنها تعبر عن استراتيجيات إدارية محلية قائمة على إدارة الساكنة على المستوى المحلي. وعليه تتطلب إدارة الجماعات المحلية العمل على توسيع مجال المشاركة فيها من قبل المواطنين ، وذلك في عملية إدارة الشؤون العامة وبالتالي تقليص دور الدولة لصالح المؤسسات اللامركزية وللإعتماد على الجماعات المحلية ولتعزيزها لتمكين من تحقيق التنمية المحلية، ونظراً للتحول نحو اللامركزية التي أصبحت واسعة النطاق في رسم العلاقة بين الجماعات المحلية والإدارة المركزية.

ومن خلال التجارب المغاربية سعت السلطات إلى إعطائها اهتمام من خلال وضع تشريعات وتنظيمات مناسبة وملائمة للجماعات المحلية بهدف تحقيق المشاركة الفعلية للمواطنين على المستوى المحلي.

## المراجع

- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري في ضوء أحداث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة و المحكمة العليا، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2002.
- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة: دار الفكر العربي، محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004.
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- أنظر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية و 2012 المتعلق بالولاية.
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة. الطبعة الخامسة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- أنظر القانونين رقم 90-09 و 90-08 المؤرخين في 07 أفريل 1990 و المتعلقان بالولاية و البلدية.
- عبد الحق المرجاني، حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية. صمويل بول، الإدارة الإستراتيجية لبرنامج التنمية، ترجمة محمود برهوم، المنظمة العربية للعلوم الإدارية. علي فؤاد احمد، إطار تقويم برامج و مشروعات التنمية الريفية قضايا و تساؤلات أساسية في التنمية الريفية، النهضة المصرية، القاهرة، 199.
- محمد سيد فهمي، تقويم برامج تنمية المجتمع المحلي في المجتمعات المستحدثة، 1990.
- سعيد بن عيسى، الجبائية شبه الجبائية، الجمارك أملاك الدولة. الطبعة الأولى الجزائر 2003.
- عبد الحق المرجاني، حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد مزدوج 2 - 3 يونيو، سنة 1993
- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 182.

سمير حكيم يوسف، المشاركة الشعبية و التنمية المحلية، معهد البحوث و الدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة، 1980.

أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.

سعيد بن عيسى، الجباية شبه الجباية، الجمارك أملاك الدولة. الطبعة الأولى الجزائر: 2003.<sup>1</sup>

## الحكامة المحلية والإدارة المحلية: مقارنة معرفية

بقلم:

د/ لعروسي رابح

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة الجزائر 3 - الجزائر

### مقدمة:

شهدت دول العالم متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تتبنى منهجا لا مركزيا في إدارة شؤون الدولة ولخدمة مواطنيها، فلم تعد المشاريع و البرامج المركزية قادرة على النجاح في ظل التغيرات الدراماتيكية غير المسبوقة في النظام الحكومي والاقتصادي.

فقد تعززت حركة الديمقراطية السياسية و ساد مفهوم وممارسة التوجه نحو خيار السوق، مع ما حمله هذا التوجه من تنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات اللامركزية والقطاع الخاص. وقد أظهرت الدول المغربية وبنسب متفاوتة اهتماما متزايدا بتبني اللامركزية وتقوية قدرات مؤسسات الحكم المحلي، ومحاولة تعزيز تضافر الجهود الشعبية والرسمية لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن على الرغم من ذلك فإن أنظمة الحكامة المحلية في هذه الدول لا تزال تواجه مشكلات وصعوبات في بنائها التنظيمي، وأساليب وأنماط تشكيل مؤسساتها المحلية، الأمر الذي أثر على عامل الثقة بينها وبين المواطن من جهة، إضافة إلى محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية، وشدة ومغالة الرقابة المركزية على أعمالها وقدراتها من جهة أخرى.

تنطلق أهمية هذه الورقة من الدور المتعاظم الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع المجالات السياسية الاقتصادية والاجتماعية، وأهمية الاطلاع على نظم الحكامة المحلية في الدول المغربية، كما تحاول هذه الورقة بالدراسة الكشف عن متطلبات وخصائص البنى التنظيمية لأنظمة الحكامة المحلية في الدول المغربية، وتبيان مشكلاتها والصعوبات التي تواجهها.

ومن ثم تأتي إشكالية الورقة في إطار المساهمة والبحث عن سبل استرجاع الثقة بين الإدارة والمواطن ومعالجة الطلاق الناتج عن حالات الإحباط القائمة بسبب تردي الأحوال السياسية والاقتصادية والأمنية عموما، في إطار منهجية لأداء يحكم علاقة الأطراف ببعضها، والذي يحتاج إلى إرادة سياسية.



## مقاربة معرفية:

يتفق نظام الحكم المحلي مع نظام الديمقراطية، فكلاهما يرمي إلى إشراك المواطن في إدارة شؤونه المشتركة، ففي الحكومة الديمقراطية يساهم الناخبون في شؤون الحكم العامة، وفي الحكم المحلي يساهمون في إدارة شؤون أنفسهم بأنفسهم.

ولا يقتصر الأمر على مجرد التجانس بين الحكم المحلي والحكومة الديمقراطية بل أن احد هذين النظامين وهو الحكومة الديمقراطية يستتبع تحقق الآخر، والواقع أن الحكم المحلي يثبت أركان النظام الديمقراطي في البلاد من عدة وجوه، فهو يساعد على تربية الناخبين تربية سياسية صالحة، وهو الذي يمد البرلمانات بأفضل الأعضاء، ثم هو في النهاية الذي يزود النظام البرلماني بهيئات نيابية ثانوية إلى جانب الهيئة التشريعية في البلاد .

ولا شك أن الديمقراطية المحلية هي أهم مقومات الديمقراطية القومية الشاملة، كما أن الحريات المحلية هي فرع مهم من الحريات القومية<sup>1</sup> .

## طبيعة الحكم المحلي:

إن بعض المتخصصين بشؤون الإدارة المحلية يأخذ بوجود اختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي إلا أن الغالبية لا تؤيد ذلك بالرغم من اختلاف الكلمات والألفاظ " وعليه فأن هذه المصطلحين يعينان مفهوما واحدا لا غير، ذلك هو الاستقلال النسبي لمنطقة معينة في إدارة شؤونها المحلية تحت رقابة المركز<sup>2</sup>. إن بعض الباحثين يرى أن هنالك فرقا كبيرا بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي يمكن توضيحه في أن الإدارة المحلية " تنشأ بموجب القانون وترتبط بالتنظيم الإداري للدولة ولذلك تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، وأنها تمارس جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط ، أما اختصاصاتها فهي قابلة للتغيير زيادة أو نقصا، وتخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية .

إن مقومات الإدارة المحلية تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بين السلطات المركزية وبين المجالس المحلية، وتدخل في نطاق القانون الإداري. في حين أن نظام الحكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية والتشريعية والقضائية وهو سمة من سمات النظم الفيدرالية .

## ظروف الأخذ بنظام الحكم المحلي :

يتضمن نظام الحكم المحلي بالأركان والسماط السابقة درجة عالية من الاستقلال للوحدات المحلية، وتتوقف إمكانية نجاح هذا النظام على طبيعة الظروف والأسباب الداعية إلى تطبيقه ويمكن بيان أهم هذه الظروف في تعدد القوميات، وتشتت جغرافي وسكاني واقتصادي.

### توحيد سياسي للأقاليم:

كثيرا ما يطبق نظام الحكم المحلي استمرارا لأوضاع تاريخية كانت تمثل فيها الأقاليم كيانات سياسية مستقلة استقلالاً تاماً، وبعد توحيد هذه الأقاليم واندماجها في كيان سياسي واحد تظل الأجهزة المحلية تمارس الكثير من الصلاحيات التي كانت تمارسها قبل هذا التوحيد.

ويكون نظام الحكم المحلي مع الارتباط الفدرالي بالكيان المركزي للدولة هو الحل الذي يحقق طموح التوحيد السياسي مع استمرار بعض عناصر السيادة السياسية التي كانت تمارس محلياً في الماضي، ففي الولايات المتحدة الأمريكية كان الكثير من الولايات يمثل كيانات مستقلة سياسياً قبل دخولها وانضمامها إلى الاتحاد، وبالتالي فإن النظام الفدرالي المطبق في الولايات المتحدة يعتبر نظاماً توفيقياً بين الاستقلال والذاتية التي تود الولايات الحفاظ عليها وبين انضمامها واندماجها في الكيان السياسي الاتحادي للدولة، وذلك نتيجة ارتفاع الوعي السياسي لدى المواطنين واستقرار الظروف السياسية، إلى جانب ضعف الانتماءات العائلية والطائفية الإقليمية<sup>3</sup>.

### مساوئ اللامركزية الإقليمية :

على الرغم من فوائد اللامركزية الإقليمية فإن لها مساوئ عديدة ، أهمها :

- إن قيام الهيئات المحلية يؤدي إلى تغليب الصالح المحلي على الصالح العام .
- إن قيام وحدات إدارية ذات استقلال داخل الدولة قد ينجم عنه غرس بذور التجزئة والإخلال بوحدة الدولة وكيانها.

قد ينتج عن وجود الإدارة المحلية في بعض المجتمعات المحلية بعض الصراعات والنزاعات نظراً لقلّة الوعي لدى السكان مما يثير الشقاق والنزاعات التي تحد من التعاون والمشاركة التي تعتبر الأساس الذي تعتمد عليه الإدارة المحلية في إنجازها لأعمالها المختلفة .

-عدم قدرة بعض الهيئات المحلية على النهوض بخدمات المجتمع المحلي وإشباع حاجة السكان بسبب ضعف الإمكانيات المادية والبشرية واقتصار دور هذه الإدارات على بعض الأعمال الهامشية والدعائية<sup>4</sup> .

رقابة السلطة المركزية :

إن استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها، لا ينبغي أن ينظر إليه على أنه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه السلطات المحلية عن السلطة المركزية تماماً، وإلا أصبحت اللامركزية المحلية خطراً على وحدة

الدولة وسلامة كيانها، فإذا كان مقتضى اللامركزية استقلال الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها المقررة، فإنه ينبغي التنبه إلى أن هذه الهيئات المحلية تظل ترتبط بالسلطة المركزية التي تملك فرض رقابتها عليها في حدود معينة، للمحافظة على وحدة كيان الدولة وحمايته من التفتت.

ذلك أن اللامركزية الإدارية المحلية أو الإقليمية تتميز عن اللامركزية السياسية بأن الأخيرة تتضمن توزيع وظائف الدولة الثلاث من تشريعية وتنفيذية وقضائية بين السلطة المركزية وبين الولايات أو البلديات، بينما يقتصر مضمون اللامركزية الإدارية الإقليمية على توزيع بعض مظاهر الوظيفة الإدارية واختصاصاتها بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية، أي أن اللامركزية المحلية مع اقتصارها على وظيفة واحدة من وظائف الدولة، هي الوظيفة الإدارية إلا أنها لا تعني توزيع سائر اختصاصات هذه الوظيفة الإدارية بين الهيئات المحلية، وإنما يظل بالضرورة قدرا كبيرا من هذه الاختصاصات، وهي تلك التي تتعلق بالمصالح القومية العامة بين يدي السلطة المركزية.

فإذا كانت الهيئات المحلية تستقل بإدارة ما يدخل في اختصاصها من مصالح محلية، فإن المصالح القومية العامة تبقى تحت سيطرة السلطة المركزية، وهو ما يستتبع بالضرورة أيضا أن تكون ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها في إدارة المرافق المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية.

فرقابة السلطة المركزية ضرورة لا غنى عنها لحماية وحدة كيان الدولة وصيانتها من التفتت، لان إطلاق حرية السلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها دون خضوع لرقابة السلطة المركزية قد يؤدي إلى تفكك أركان الدولة وزعزعة كيانها حيث قد تحاول الهيئات المحلية التحول من مجرد وحدات إدارية إلى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة.

ومن ناحية أخرى تبدو أهمية الرقابة على السلطات المحلية للحد من ميل هذه السلطات المحلية إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية ولو على حساب المصلحة القومية العامة التي ينبغي أن تكون لها الأفضلية عند تعارضها مع أية مصالح لسكان أجزاء معينة من إقليم الدولة.

ولذا فإن الاعتبارات السابقة تقتضي أن يكون استقلال الهيئات المحلية نسبيا وليس مطلقا، تمارسه هذه السلطات تحت رقابة السلطة المركزية وذلك صيانة لوحدة كيان الدولة<sup>5</sup>.

ويتنازع العالم في الوقت الحاضر - بصورة عامة - نظامان الأول: المطبق في الدول الانجلوسكسونية والأقطار التي أخذت عنها وهذا النظام الذي بموجبه تتمتع السلطات المحلية عند قيامها بواجباتها بحرية أكثر من النظام الآخر. والثاني يسمى بنظام الوصاية الإدارية المطبق في النظام الفرنسي والدول الأخرى التي تبنت هذا النظام كدول الشرق العربي والإدارة المحلية بموجب هذا النظام لا يمكنها من القيام بالواجبات والأعمال المناطة بها - في كثير من الأحيان - بلا موافقة الحكومة المركزية سواء أكانت هذه الموافقة قبل القيام بالواجبات وممارسة المسؤوليات أو بعد ذلك، وهذا يعني ان الحكومة المركزية تمارس رقابة ثابتة وشديدة على السلطات المحلية<sup>6</sup>.

واقر المؤتمر الرابع للإدارة المحلية سنة 1978 توصيات حول العملية الرقابية منها:

- أن يكون التقييم قائما على مقاييس وأسس موضوعية معروفة مسبقا للجميع .
- إعادة النظر في أجهزة الرقابة الموجودة بما يحقق التنسيق بينها، وإلغاء تلك الأجهزة التي لا حاجة لها معنا للازدواجية والتضارب وحرصا على عدم تعطيل العمل.
- كما أوصي المؤتمر بضرورة وجود نظم متابعة وتقييم تستند إلى أسس ومعايير عملية هدفها معرفة ما حققه المشروع من الأهداف التي رسمت برامج لتحقيقها، وكذلك معرفة نقاط الضعف في التنفيذ لتلافيها مستقبلا<sup>7</sup>.

استقلالية الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها :

لكي يكتمل نظام الإدارة المحلية ذاتيا، فإن الهيئات والمجالس والموظفين الذين يديرون الوحدة يستقلون في إصدار القرارات الإدارية اللازمة ، ومباشرة الأعمال التي تقتضيها شؤونها، بمنأى عن ضغط الحكومة المركزية، إلا انه مما لا ينال من استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها القانونية ، قيام الحكومة المركزية بإشراف على قرارات وأعمال الأولى ، وذلك بطريقة التكافؤ والمساواة<sup>8</sup>.

إن غياب الرقابة الإدارية طبقا للمفهوم اللامركزي الذي يتحقق باصطلاح ( الإشراف ) يفضي إلى ضعف الروابط بين الإدارات المحلية والحكومة المركزية، وبالتالي تصبح الوحدة المحلية دولة داخل الدولة الأم ، وهذا ما يؤدي إلى تفكك أواصر الدولة ووهن سيادتها الداخلية.

في ضوء هذا الإدراك، فإن استقلال الهيئات المحلية في إصدار قراراتها الإدارية ومباشرة أعمالها التنفيذية لا يعني بحال خروجها على أحكام وأسس سياسة الدولة، وإنما الاستقلال الإداري يفهم في إطار السياسة العامة للدولة.

إن وجود الأقسام الإدارية اللامركزية مثل الهيئات المحلية ، والوحدات الإدارية اللامركزية التي توجد في الأقاليم لا تنتقص من سيادة الحكومة المركزية ، فهي تعمل كمعاون للحكومة المركزية في إدارة المصالح، والمرافق العامة وفي أداء المهام التي تضطلع الحكومة المركزية بها في النطاق الإقليمي الذي توجد فيه هذه الأقسام أو الوحدات اللامركزية .

فالمنظمات اللامركزية كالمحافظات والأقسام والهيئات المحلية التابعة للوزارات، تمارس سلطاتها وأعمالها باعتبارها نائبة عن الحكومة المركزية ، وليس باعتبارها كيانات تنظيمية وإدارية مستقلة، فالحكومة المركزية تملك حق تعديل النظام اللامركزي في أي وقت، دون أن يكون ذلك رهينا بموافقة الهيئات اللامركزية، بل إن الحكومة المركزية تستطيع أن تصدر تشريعا يلغي النظام اللامركزي، ويلغي هذه التقسيمات الإدارية اللامركزية<sup>9</sup>.

إن الإمعان في تقسيم إقليم الدولة الواحدة تاريخيا وجغرافيا إلى كيانات مفتعلة بذريعة الفيدرالية يقود لا محالة إلى التفتت والتجزئة العقيمة التي توهن قدرات البلد وتضعف سيادة المركز على القيادة والتوجيه

والإدارة والتنمية واستغلال الموارد بشكل امثل، إذ أن ذلك مدعاة للفوضى والخلافات الخاصة بين تلك الكيانات المصطنعة التي تنال استقلالاً ميسراً مبنياً على المصالح والافتراضات الشخصية. إن الدولة الفيدرالية واستناداً للتجارب التاريخية تقوم من خلال تجمع واستقطاب دولتين أو دويلات عديدة في فلك فيدرالي واحد، كما في دولة الإمارات العربية المتحدة . وقد عرفت الموسوعة العربية الميسرة الاتحاد المركزي الفيدرالي بأنه " اندماج دولتين أو أكثر في شكل دولة اتحادية، بمقتضى دستور يقيم حكومة مركزية تتركز فيها الشخصية الدولية للاتحاد"<sup>10</sup>.

### سمات الإدارة المحلية في البلدان المغاربية :

إن الإدارة الفرنسية أثرت على إدارات في المغرب العربي وبخاصة الجزائر، تونس والمغرب خلال فترة الاستعمار بتبني الأنظمة الفرنسية من خلال الموظفين الفرنسيين الذين يعملون في هذه الأقطار، وكان لهذا التدخل تأثير على نظام الإدارة المحلية، واهم سمات هذه النظم وربما نجدها في بعض الدول النامية الأخرى ، فنذكرها بما يأتي<sup>11</sup>:

- نظام الانتخاب: أن أعضاء المجالس المحلية يتم اختيارها في أكثرية المغرب العربي عن طريق الانتخاب. ( من الناحية النظرية فقط )
- رقابة الحكومة المركزية الشديدة على الإدارة المحلية .
- مراعاة عدد السكان عند تقسيم الوحدات.
- الوحدات الإدارية. ( التقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية )
- تعيين رؤساء الوحدات الإدارية.
- قلة المصادر المالية المحلية.

إن تبع المراجعة الميدانية يجد تشابه المحددات القانونية والفنية والسياسية ذات الصلة بالإدارة المحلية في معظم البلدان العربية، إذ لا تتمتع بالمرونة والدقة والموضوعية التي تجعلها قادرة على إطلاق المبادرات والطاقت المحلية بالرغم من نصوصها القانونية التي تبدو منسجمة إلى حد ما .

طغيان الجانب المركزي في صنع القرار وامتلاك حقوق الفصل والتعيين ونحوهما مع أعضاء المجالس وموظفيها مما يحول دون تنمية الكادر المحلي .

سيطرة النفوذ العشائري وأصحاب النفوذ مما يحول دون انضباط العملية الإدارية والتنظيمية في إطار من العدالة والديمقراطية، ويحول دون المشاركة الشعبية، ودون تطوير النظام المحلي وزيادة فاعليته. الأسلوب الفوقي المركزي المتبع في التشكيل لا يساعد على توفير العناصر اللازمة لتحقيق اعتبارات الكفاية الإدارية.

الافتقار للكادر الخبير لدى الإدارات والمجالس المحلية، وهو ما يشكل عقبة كأداء في طريق تحقيق أهدافها وكفاءة أدائها.

اقتصار اختصاصات الإدارة المحلية على الخدمات البلدية التقليدية دون الامتداد ليشمل الاختصاصات المهمة الأخرى التنموية والإنتاجية وغيرهما.

الاعتماد على المنح والمساعدات الحكومية المركزية غالبا، وهو ما يضعفها ويقيدتها ويعوق تطورها. تعدد جهات الإشراف المركزي والرقابة الذي يتسبب في الإرباك والشلل والجمود وعدم القدرة على المبادرة والتطور.

## التوصيات

من الضروري مازجة التجربة والخبرات العربية في مجال الإدارة المحلية لتوحيد المفاهيم والمصطلحات وجعلها متوازنة وذات دلالات واضحة متفق عليها بهدف تطوير التجربة العربية في هذا المجال وتأصيلها. إبعاد النفوذ العشائري عن تشكيلات الحكم المحلي، بشكل ودي وسلس يفهم منه أهمية وحيوية هذه التشكيلات لجميع السكان والخلايا الاجتماعية المحلية، وأهمية ترسيخ بنائها على أسس تنظيمية إدارية وديمقراطية قوية.

ضرورة قيام نشاطات من التنسيق والتعاون بين وحدتين محليتين أو أكثر للتصدي للمشاريع المشتركة والتنموية التي لا تقوى الوحدة المحلية الواحدة على القيام بأعبائها، ومستلزماتها.

ضرورة دفع وتشجيع المواطن المحلي للمشاركة في إدارة شؤونه المحلية وصنع القرار المحلي، واستثمار الطاقات المحلية، وإنهاض مستوى الخدمات المحلية والأنشطة التنموية.

لابد من عقد مؤتمرات سنوية للإدارات المحلية على مختلف المستويات، وتفعيل ذلك لاعتبارات تنسيقية وتنموية وتطوير العمل والكادر المحلي وتوسيع اطلاعه في الشؤون المحلية المختلفة.

لابد من إصدار بعض الدوريات أو النشرات الإعلامية بشكل يؤدي وظيفة العلاقات العامة التي أصبحت مهمة إضافة إلى دورها التعبوي والتنسيقي.

أصبح من المهم إعادة تنظيم الإشراف والرقابة والتنسيق الوطني على تلك الوحدات من خلال وزارة للحكم المحلي وليس وزارة الداخلية كما في بعض الدول العربية، فمثل هذه الوزارة المدنية تعمل وفقا لقانون للحكم المحلي، وهي صاحبة اختصاص وظيفي مهني وتمتلك التفهم والاستراتيجية اللازمة لهذا النوع من المؤسسات.

إن إقامة أو تفعيل نشاط معهد عال لتخريج قيادات الحكم المحلي وكوادره المختلفة المدربة والمؤهلة تأهيلا إداريا وفنيا رفيعا لأصبحت له أهمية كبيرة، إضافة إلى إقامة دورات مكثفة وورش عمل تعنى بالإدارة والحكم المحلي من قبل أساتذة أكاديميين.



- <sup>1</sup>- علي عبد العليم محجوب " الإدارة العامة وتنمية المجتمع " مركز تنمية المجتمع في العالم العربي ، سرس الليان ، 1962 : ص86.
- <sup>2</sup>- عبد الرزاق الشبخلي " الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة " جامعة مؤتة ، الأردن، 2001 :ص21.
- <sup>3</sup>- احمد صقر عاشور " الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن " دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 1979: ص 87، 88، 89 )
- <sup>4</sup>- أيمن عودة المعاني و محمود عودة أبو فارس " الإدارة المحلية، أسس وتطبيقات " الجامعة الأردنية، عمان، 2000: ص39 )
- <sup>5</sup>- مرجع سابق، ص 33، 34.
- <sup>6</sup>- عبد الرزاق الشبخلي ، 2001 : ص 35، 36 .
- <sup>7</sup>- المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، توصيات المؤتمر الرابع للإدارة المحلية ، القاهرة ، 1978:ص157.
- <sup>8</sup>- عبد القادر الشبخلي ، 1982 : ص 39
- <sup>9</sup>- عاشور، 1979 : ص 158 .
- <sup>10</sup>- الموسوعة العربية الميسرة " 1969 :ص46.
- <sup>11</sup>- عبد الرزاق الشبخلي ، 2001 : ص 34-39 .

## تطوير أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر: دراسة في التحديات و الآليات

بقلم:

د/ مصطفى بلعور

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة ورقلة - الجزائر

### مقدمة:

تعد الإدارة الإقليمية جزءاً لا يتجزأ من الدولة، فهي تتكون من البلدية التي تعد الخلية القاعدية لنظام اللامركزية الإقليمية، بالإضافة إلى الولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و كلاهما يضطلعان بأدوار أساسية في مختلف المجالات السياسية، الإدارية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية .

تجسد الإدارة المحلية مفهوم اللامركزية الإدارية كأسلوب و نظام إداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية، تأخذ شكل وحدات إقليمية تتولى إدارة شؤون الإقليم و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال القانوني و المالي تمثلها مجالس محلية منتخبة مثل المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولاوي.

ترجع العديد من الدراسات الإدارية المتخصصة أزمة المرافق العامة و سوء الخدمات الإدارية العمومية إلى العديد من التحديات و المعوقات لعل أبرزها نوعية الموارد البشرية سواء كانوا موظفين معينين أو منتخبين في المجالس الشعبية المحلية، و سوء التسيير و انتشار الفساد الإداري، مما يتطلب ضرورة البحث عن أنجع الحلول لمعالجتها، من خلال مجموعة من الآليات مثل إعادة النظر في دور الدولة في عمليات التنمية، بمعنى قيام الدولة برسم السياسات و وضع قواعد التنفيذ مع إشراك القطاعات الأخرى كالقطاع الخاص و المجتمع المدني في مختلف النشاطات التنموية لتجسيد ما يعرف بالحكومة المحلية.

ضمن هذا السياق يمكن طرح الإشكالية التالية:

ماهي تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر؟ و كيف يمكن تطوير أدائها و أدوارها ؟

نحاول في هذه المداخلة العلمية الإجابة عن الإشكالية السابقة من خلال النقاط التالية:  
 أولا: تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر.  
 ثانيا: آليات تطوير أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر.  
 ثالثا: نتائج الدراسة.

### أولا: تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر:

قبل التطرق إلى تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر تجدر الإشارة إلى إطارها الدستوري والمتمثل في المادة (15) من دستور 1996 التي تنص على أن الجماعات الإقليمية Les collectivités Territoriale للدولة هي البلدية و الولاية، و المادة (16) منه التي ورد فيها "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة".(1) تقوم اللامركزية الإقليمية " الإدارة المحلية " على ثلاث أركان أساسية هي: (2)

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
  - إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتولي تلك المصالح.
  - خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية.
- تواجه الإدارة الإقليمية في الجزائر مجموعة من التحديات يمكن إجمالها فيما يلي:
- 1- التحديات المالية:

رغم تمتع البلدية بمصادر تمويل ذاتية تساهم في تمويل الميزانية البلدية ومن ثم تساعد على ممارسة نشاطاتها، إلا أن العديد من البلديات تعاني عجزا ماليا و قد انعكس ذلك على عدم قدرتها على تحقيق التنمية المحلية للأسباب التالية: (3)

- عدم تقدير بعض النفقات و التي تزيد من ديون البلدية نتيجة عدم ترشيد النفقات العامة.
- تشكل موارد الجباية المحلية نسبة 80% من مصادر التمويل، إلا أن نسبة الاقتطاعات الضريبية المقدمة للبلدية تبقى ضئيلة مقارنة بالاقتطاعات الضريبية الموجهة لميزانية الدولة و الولاية، كما تتحكم الجهات المركزية في أهم أنواع الضرائب و من ثم لا يبقى للبلدية إلا بعض الإيرادات من الضرائب والرسوم الخاصة بالنظافة، السكنات و العقارات.
- عدم الاستغلال الأمثل للطاقت و الإمكانيات المحلية مع ابتعاد بعض البلديات عن عملية الاستغلال و الاستثمار، بسبب ربط هذه المشاريع بمصادقة الجهات الوصية أو بسبب تخوف رؤساء البلديات و تهربهم من المسؤولية.

2- تحديات التسيير الإداري: يمكن إرجاعها إلى نوعين أساسيين من الأسباب:

أ- أسباب خاصة بتدخل الإدارة المركزية في مجال التخطيط والتخصيص المالي والرقابة: - في مجال التخطيط المركزي: تفتقد البلدية لسلطة التقرير والتخطيط لعملية التنمية المحلية نتيجة التوجيه المركزي للقرار البلدي و مبرر ذلك هو ضرورة انسجام المخططات البلدية التنموية أو التهيئة العمرانية مع المخطط الوطني للتنمية، مما جعل الإدارة على المستوى المركزي و الوالي على المستوى المحلي يمثلان سلطة تنشيط و رقابة المخططات التنموية.

- في مجال التخصيص المالي: تتلقى البلدية إعانات مالية مشروطة من الدولة عن طريق تخصيص إعانات من الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار و هي إعانات تخصصية، وهذا ما يفقد البلدية حرية التصرف في التسيير فتصبح ملزمة وفقا لما حددته الإدارة المركزية ومن تم تتولى هذه الأخيرة بنفسها قيادة عملية التنمية المحلية.

- في مجال الوصاية على الإدارة الإقليمية: سواء على أعمالها أو أجهزتها أو أعضائها حيث نص قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 على وصاية الوالي على أعمال و أعضاء و هيئة المجلس الشعبي البلدي، كما نص قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 على وصاية وزير الداخلية على أعمال و أعضاء و هيئة المجلس الشعبي الولائي فأصبحت رقابة شديدة حدت من حرية و استقلالية الجماعات المحلية فأصبحت هذه الرقابة أقرب لفكرة عدم التركيز أو فكرة السلطة الرئاسية منها إلى فكرة الوصاية الإدارية(4).

تظهر تلك الرقابة الشديدة على الأعمال الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي أو الولائي عن طريق المصادقة الصريحة أو الضمنية ، و في سلطة حلول الإدارة المركزية محل الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات.

ب- أسباب خاصة بنوعية الموارد البشرية: تتمثل في:

- التضخم الكمي في أعداد الموظفين العموميين في العديد من البلديات نتيجة الإدماج العشوائي في مختلف الأسلاك الإدارية على حساب المناصب الحقيقية، و في المقابل تسجيل نقص نوعي في الموارد البشرية المؤهلة، حيث تعاني العديد من البلديات من ضعف في مجال التأطير البشري، مما ترتب عليه عدم التلاؤم بين مستوى بعض الموظفين و المهام الملقاة على البلدية و متطلباتها في مجال الخدمات العمومية الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية المقدمة للمواطنين.

### 3- تحدي الفساد الإداري :

باتت قضية الفساد في الجزائر من القضايا الهامة، و قد أخذت حيزا كبيرا في برامج الأحزاب السياسية و في الصحافة المكتوبة والمرئية، بل أصبحت تمثل ظاهرة خطيرة على مختلف الأجهزة السياسية، الاقتصادية و الإدارية نتيجة اختلاس الأموال العمومية ونهبها وتبذيرها، وتعاطي الرشوة، واستغلال النفوذ، والمحسوبية، وتزوير الوثائق والمحركات الرسمية، والإهمال، وعدم الإحساس بالمسؤولية وغيرها من المظاهر

التي تعبر عن حقيقة الفساد في الإدارة الجزائرية، وهذا باعتراف السلطات الرسمية. فمثلا مما ورد في خطاب رئيس الجمهورية أمام الولاية يوم 12 ماي 2000، يبين فيه واقع الإدارة المحلية الجزائرية واصفا إياها: " بأنها إدارة غير موصلة العرى بالمواطنين وبالأوضاع الحقيقية الملموسة، وغير مبالية برغبات الناس الذين تشرف عليهم ولا بحاجتهم..... إدارة هي أميل ما تكون إلى التبخير منها إلى التسيير..... ". (5)

في نفس السياق كشفت الصحافة الجزائرية في 2008 و 2012 أن:

- 1648 منتخب محلي متابعون قضائيا خلال العهدة 2002-2007.
- 1499 منتخب محلي بين منتخبين و رؤساء بلديات متابعون قضائيا في فضائح فساد
- ترجع أسباب الفساد الإداري في الإدارة المحلية الجزائرية إلى العديد من الأسباب منها: (6)
- انخفاض مستوى الرقابة و المساءلة بالنسبة لكبار الموظفين العموميين و رجال السياسة و عدم خضوعهم للمساءلة.
- استغلال بعض الموظفين لمناصبهم عن طريق تعقيد الإجراءات الإدارية و استغلال الوظيفة في طلب الرشاوى النقدية و العينية، مما ينعكس سلبا على أداء الجهاز الإداري و صورته لدى المواطنين.
- انخفاض أجور الموظفين العموميين و عدم تناسبها مع المستوى المعيشي الناتج عن الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية مما يدفع البعض إلى قبول الرشاوى.

## ثانيا: آليات تطوير أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر:

1- آلية الشراكة بين الدولة و المجتمع المدني و القطاع الخاص:

تتطلب عملية تطوير أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر إعادة النظر في دور الدولة في عمليات التنمية من خلال العلاقة التكاملية بين المؤسسات الثلاث "الدولة، المجتمع المدني و القطاع الخاص":

أ- مؤسسات الدولة:

تعتبر الدولة المؤسسة المسؤولة عن وضع الإطار السياسي، القانوني والإداري، للمرافق العامة و لعملية التنمية، التي تنعكس حتما على الخدمات العمومية التي تخص المواطنين و يتضح ذلك من خلال الأدوار التالية التي تضطلع بها و هي: (7)

- رسم السياسات و تحديد البرامج من خلال وضع استراتيجية لتحقيق العملية التنموية لأنه بدون وجود استراتيجية تصبح التنمية غير منتظمة و تفتقد إلى الطابع التراكمي.
- تضطلع بمسؤولية تحقيق الاستقرار السياسي و الاجتماعي مما يساعد على تحقيق التنمية و يسمح باستمراريتها.
- يقع على عاتق الدولة مسؤولية توزيع أعباء التنمية و عوائدها، وهذا يؤدي إلى خلق التأييد الشعبي لسياسات التنمية و برامجها.

- يقع على الإدارة الإقليمية كجزء من مؤسسات الدولة مسؤولة تحقيق التنمية المحلية لأنها الأداة التنفيذية لسياسات و برامج الإدارة المركزية على المستوى المحلي.
- تساهم البلدية والولاية مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه. (8)
- تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري عن طريق تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم. (9)

تتحمل الإدارة الإقليمية في الجزائر العبء الأكبر من العملية التنموية، فبمقتضى قانون البلدية لسنة 2011 يناط بهذه الأخيرة كل من وظائف التهيئة، التنمية المحلية، التعمير، الهياكل القاعدية و التجهيز، التربية، الحماية الاجتماعية، الشباب، الرياضة، الشباب، الثقافة، التسليّة، السياحة، النظافة، حفظ الصحة و الطرقات البلدية. (10)

وفي نفس السياق يمارس المجلس الشعبي الولائي بمقتضى قانوني الولاية لسنة 2012 عدة مهام في مجال التنمية الاقتصادية، الفلاحة و الري، الهياكل القاعدية الاقتصادية، تجهيزات التربية و التكوين المهني، النشاط الاجتماعي و الثقافي و السكن. (11)

ب- المجتمع المدني:

يعرف المجتمع المدني بأنه عبارة عن "شبكة التنظيمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة و الدولة، و تعمل على تحقيق المصالح المادية و المعنوية لأعضائها، و الدفاع عن هذه المصالح، و ذلك في إطار الالتزام بقيم و معايير الاحترام و التراضي و التسامح السياسي و الفكري و القبول بالتعددية و الاختلاف و الإدارة السلمية للاختلافات و الصراعات". (12)

يمكن تلخيص وظائف المجتمع المدني في النقاط التالية: (13)

- تطوير مشاركة المواطنين في الرقابة على الأداء الحكومي.
  - إعداد قيادات متشعبة بمبدأ الديمقراطية.
  - نشر ثقافة سياسية أساسها أن المجتمع المدني هو ركيزة من ركائز الديمقراطية.
  - تشجيع المبادرات الذاتية و المشاركة في صنع و تنفيذ القرارات.
  - نشر قيم المواطنة من خلال الفعل المشترك و خدمة المنفعة العامة.
- أضحى المجتمع المدني فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال المحلية، إلى جانب الدولة و القطاع الخاص، و قد برز دور المجتمع المدني لعدة اعتبارات يمكن إيجازها فيما يلي:
- ابتعاد بعض المخططات و البرامج التي تصاغ على مستوى الإدارة المركزية عن الواقع المحلي نتيجة عدم المعرفة المسبقة بحاجيات و متطلبات السكان المحليين.

- أن بعض المنظمات الدولية بدأت تضع الثقة أكثر في مؤسسات المجتمع المدني لتقديم المساعدات الاجتماعية.

- أن المجتمع المدني يشكل فضاء يحقق من خلاله المواطن المشاركة في الشأن المحلي من خلال المبادرات التنموية التي يطرحها واعتماد ممارسة واقعية لصياغة وتنفيذ ومتابعة المشاريع التنموية. وهو ما أكد عليه المشرع الجزائري في المادة (12) من قانون البلدية رقم 10/11: "يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم". (14)

في سياق متصل أكد القانون رقم 10/03 المؤرخ في 17/02/2003 و المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على ضرورة إشراك تنظيمات المجتمع المدني من جمعيات ووسائل الإعلام و مختلف الفاعلين في تدابير حماية البيئة. (15)

### ج- القطاع الخاص:

يساهم القطاع الخاص إلى جانب القطاع العام في تقديم الخدمات العمومية للمواطنين بالإضافة إلى دوره في نوعية و جودة المنتجات و الخدمات التي تنعكس على العملية التنموية انطلاقا من مبادئ الاقتصاد الحر القائم على المبادرة والمخاطرة والمنافسة والتي تنعكس لاحقا على تلبية احتياجات المواطنين.

برزت أهمية القطاع الخاص بعد فشل بعض المرافق العامة المحلية في التسيير أو عدم قدرتها على التكيف مع التطورات المجتمعية، وبالتالي أصبحت آلية الشراكة مع القطاع الخاص ضرورة ملحة من أجل إعادة النظر في طرق تسيير المرافق العامة المحلية، وذلك عن طريق عقد اتفاقيات التعاون والشراكة أو عقود الامتياز، وهو ما يتيح آليات جديدة للتسيير وتجاوز الطرق التقليدية في إدارة المرافق العامة المحلية.

يعتبر تنفيذ السياسات التنموية المحلية من طرف القطاع الخاص - حسب البعض - أكثر فعالية من الناحية الاقتصادية، مما يدعو إلى البحث عن آليات فعالة في تسيير المرافق العامة المحلية، وهو ما أكد عليه المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 10/11 عندما نص أن البلدية يمكن أن تفوض تسيير المصالح العمومية عن طريق عقد امتياز أو عقد برنامج أو صفقة طلبية تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها و إدارة أملاكها في المجالات التالية: التزويد بالمياه، صيانة الطرقات، النفايات المنزلية، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة، الحظائر، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنازية، الفضاءات الثقافية و الرياضية التابعة لأملأكها، المساحات الخضراء. (16)

أما بالنسبة لقانون الولاية رقم 07/12، فإنه لم يكرس أي دور للقطاع الخاص في الوظيفة التنموية، إلا من خلال عقود الامتياز التي تراعي فيها الهيئة المحلية أن يكون الأصل هو توليها هذا الدور بنفسها و أن يكون الاستثناء هو منح عقد الامتياز لجهة أخرى و لا يمكن للولاية أن تلجأ إلى استغلال مصالحتها عن طريق



الامتياز إلا إذا تعذر عليها استغلالها استغلالا مباشرا، حسب نص المادة(149) من قانون الولاية لسنة 2012.  
(17)

إجمالا يساهم القطاع الخاص من خلال تعاونه مع المجتمع المدني ومؤسسات الدولة في توفير الخبرة والإمكانات المعرفية اللازمة للعمليات التنموية.

## 2- آليات تستهدف التحديات المالية والإدارية:

من أجل مواجهة التحديات السابقة و المعوقات التي تحول دون تحقيق التنمية المحلية، تجدر الإشارة إلى الآليات التالية:

### أ- الآليات المالية:

- إحصاء و ضبط ممتلكات البلديات من أجل تفعيل مداخل تلك الممتلكات و إعادة الاعتبار لها و ذلك بالتحكم الجيد في عملية تسييرها، عن طريق تحويلها إلى مشاريع و استثمارات متنوعة تستفيد منها البلدية.  
- ضرورة إعادة الاعتبار للموارد الجبائية المحلية باعتبارها الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية ، و هذا عن طريق إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة و نسبتها و كيفية تغطيتها مع ضرورة تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية حتى تتحسن وضعيتها المالية و العمل على رفع النسب المخصصة لها.

- ترشيد النفقات المحلية العامة عن طريق إنشاء أجهزة للرقابة الداخلية على النفقات التي تتم على مستوى البلديات، و هو ما اتجه إليه المشرع الجزائري منذ صدور قانون البادية لسنة 2011 عن طريق إخضاع ميزانية البلديات للمراقب المالي البلدي.

- تدعيم و تفعيل الاستثمار المحلي و العمل بكل الطرق على تشجيعه، خاصة و أن المشرع الجزائري سمح للإدارة الإقليمية بحق الاقتراض من البنوك لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل.(18)

### ب- الآليات الإدارية:

- الموارد البشرية: من حيث حسن اختيار المنتخبين والموظفين وفق أسس ومبادئ الكفاءة والجدارة والإنصاف، لكن الإشكال يبقى مطروحا لكون أعضاء المجالس الإقليمية المنتخبة لا تشترط فيهم قوانين الإدارة الإقليمية و قانون الانتخابات المؤهل العلمي بمن فيهم رؤساء البلديات، و هو ما يفسر سوء تسييرها الإداري، مما يتطلب تأهيلهم بوضع برامج تكوينية وتعليمية وفقا لمستوياتهم ومؤهلاتهم العلمية بغرض مساعدتهم على الأداء الصحيح والسليم لوظائفهم.

قامت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائرية بإجراء دورات تدريبية للمنتخبين المحليين منذ الانتخابات المحلية لسنة 2007، إلا أن تلك العملية تبقى غير كافية من حيث عدد الدورات و استمراريتها، و خاصة بالنسبة لفئة المنتخبين التي يجب العمل على تأطيرها و تكوينها المستمر نظريا وعمليا. و لن يتأتى ذلك إلا بانفتاح الإدارة المحلية على محيطها الخارجي مثل الانفتاح على الجامعات والمعاهد والكليات وجميع

المؤسسات المرتبطة بالعلم و المعرفة، وذلك بعقد اتفاقيات شراكة من أجل تكوين الموظفين والمنتخبين وتعريفهم بالتقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير ، و اتخاذ القرارات المناسبة مما يؤدي إلى تحسين الأداء و ترقية الخدمة العمومية. و قد تجسد ذلك من خلال إبرام اتفاقيات شراكة يوم 07-11-2015 بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية من جهة و وزارة التعليم العالي من جهة ثانية.

- تحديث طرق و أساليب العمل: تسعى المنظمات الإدارية المعاصرة إلى توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصال الجديدة والاستفادة منها في أداة الوظائف الإدارية و في ترشيد العمل الإداري وفق مقارنة تتوخى تنظيم المعلومات وتوزيع الأدوار والوظائف في إطار تطبيق مفهوم الإدارة الإلكترونية، وقد أكدت على ذلك قوانين الإدارة الإقليمية، حيث ورد في قانون البلدية رقم 10/11 ضرورة أن يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التنمية باستعمال الوسائط الإلكترونية و وسائل الإعلام المتاحة. (19)

### 3- آليات مكافحة الفساد و الوقاية منه: و تكون عن طريق:

- تفعيل دور الرقابة: تعتبر الرقابة الفعالة أحد الآليات المساعدة في نجاح السياسات الإصلاحية، فبدونها لا يمكن الحد من مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية، والتي تتطلب ضرورة عصرنتها وزيادة فعالية أداؤها. تكون الرقابة على الإدارة المحلية بعدة أشكال:

- الرقابة الإدارية: نص قانون مكافحة الفساد و الوقاية منه رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المعدل والمتمم على إجراءات لدعم التدابير الرامية للوقاية من الفساد و مكافحته و تعزيز النزاهة و المسؤولية و الشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص مثل التصريح بالممتلكات، الشفافية في إبرام الصفقات العمومية وفي تسيير الأموال العمومية، وفي التعامل مع الجمهور، وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية و الرد على الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون، وكذا مشاركة المجتمع المدني من خلال اعتماد الشفافية في تسيير الشؤون العمومية. أضحي تبسيط الإجراءات الإدارية ضرورة ملحة في التعامل مع المواطنين لإنجازه الأعمال الإدارية بفاعلية من جهة، و الاستجابة لمتطلبات السرعة و مقاييس جودة الخدمة بالمرفق العام (20).

في نفس السياق تأخذ الرقابة الإدارية التقليدية ثلاث الأشكال نصت عليها قوانين الإدارة الإقليمية و

هي:

- الرقابة على أعضاء المجلس: و تكون بالتوقيف، الإقالة، أو الإقصاء.
- الرقابة على أعمال المجلس: تشمل المصادقة على المداولات، أو إلغائها أو سلطة الحلول.
- الرقابة على المجلس كهيئة: و تكون بحل المجلس البلدي أو المجلس الولائي أو التجديد.
- الرقابة القضائية: منح القانون لمجلس المحاسبة الاختصاص الإداري و القضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات المحلية و المرافق و المؤسسات و الهيئات التي تسيير الأموال العمومية. يحتاج هذا المجلس إلى تفعيل أدواره، وهذا بمنحه الاستقلالية عن السلطة التنفيذية "رئيس الجمهورية" و توفير الإمكانيات البشرية

عن طريق تزويده بعدد كاف من القضاة والمحاسبين العموميين الأكفاء، بالإضافة إلى توفير الإمكانيات المادية و المالية الكافية لممارسه مهامه. (21)

- الرقابة الشعبية: إن تفعيل وسائل مكافحة الفساد يتطلب تظافر جهود المؤسسات الحكومية و المجتمع المدني و وسائل الإعلام و إشراك المواطنين للتعاون مع بلدياتهم من أجل تحسين أداء الإدارة المحلية و ضبط الفساد.

تتجلى الرقابة الشعبية المباشرة في مراقبة الناخب لعملية تكوين هيئة الناخبين و مراقبته لسيرورة عملية انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، ومراقبته لأعمال المجالس المنتخبة بحضور المداولات. أما الرقابة الشعبية غير المباشرة فتتم عن طريق أعضائه في المجلس، و بواسطة مؤسسات المجتمع المدني، و القنوات الإعلامية ثم عن طريق الأحزاب السياسية. (22)

إجمالاً تتضمن الحوكمة المحلية العديد من الآليات و الميكانيزمات التي تمكن المواطنين من المشاركة في العملية التنموية من منطلق البحث عن جودة في إدارة الشؤون المحلية. من أهم المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة نذكر، المشاركة، المساءلة، الشرعية الشفافية، الاستجابة، حكم القانون، التوافق، المساواة، الفعالية، الرؤية الاستراتيجية الهادفة إلى تحسين شؤون العمومية و تنمية القدرات البشرية للمجتمع. (23)

### الخاتمة:

يفرض الواقع الاجتماعي على الإدارة الإقليمية في الجزائر أن تأخذ بعين الاعتبار -وهي تواجه جملة من التحديات- ضرورة العمل على إشراك المواطنين عن طريق تنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في العملية التنموية من جهة، و تبسيط الإجراءات الإدارية أمام المواطنين من جهة ثانية. تؤكد الخبرات السياسية و الإدارية في مجال تطوير أداء الإدارة الإقليمية أهمية دور الشركاء المحليين في مجال التنمية المحلية من خلال تفعيل الشراكة بين مؤسسات الدولة " الإدارة العامة" و القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في التنمية المحلية، وإذكاء روح المنافسة بين مختلف الوحدات المحلية برصد جوائز محلية للبلديات النموذجية و الولايات الناجحة .

تفرض التحديات المتلاحقة على الإدارة الإقليمية في الجزائر ضرورة تكييف مرافقها العامة مع التحولات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية الراهنة ليس على مستوى المنظومة القانونية فحسب بل على مستوى الموارد البشرية من حيث حسن اختيار المتخبين والموظفين وفق أسس ومبادئ الكفاءة والجدارة و أهداف المرافق العامة، و هذا من أجل تقديم خدمات للمواطنين بأحسن جودة و بأقل تكلفة و بأقصر وقت. يعتبر مطلب إصلاح الإدارة الإقليمية الجزائرية ضرورة حتمية و ملحة يفرضها واقع الإدارة العامة المرتبك. ولن يتأتى ذلك إلا من خلال القضاء على ظاهرة الفساد الإداري، وهي مسؤولية تقع على عاتق الجميع، لأن وجودها يعدم كل المجهودات و الآليات المبذولة لتنفيذ مبادئ الحكم الجيد على مستوى الإدارة الإقليمية الجزائرية، كما أن المواطن في حاجة ماسة إلى إدارة محلية قوية، فعالة ورشيده قادرة على تلبية وتحقيق أهداف المجتمع.

### الهوامش و المراجع:

(1) الجمهورية الجزائرية، دستور 1996. الجزائر: الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1998، ص 07.

(2) تفاصيل أكثر أنظر: بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: دار جصور للنشر و التوزيع، 2007، ص 173-176.

(3) بوعمران، عادل، البلدية في التشريع الجزائري. الجزائر: دار الهدى، 2010، ص 64-65.

(4) عشي، علاء الدين، مدخل للقانون الإداري - التنظيم الإداري، الجزء الأول. الجزائر: دار الهدى، 2009، ص 147.

(5) "خطاب رئيس الجمهورية أمام الولاية". جريدة النصر ليومي 12-13 ماي 2000. كذلك أنظر خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، موجه للأمة بتاريخ 29 ماي 1999. جريدة المساء، عدد 661، الصادرة بتاريخ 31 ماي

1999. مما ورد فيه "إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا رادع....".

(6) قانة، زكي، "الحكم الرشيد و محاربة الفساد و تأثيرهما في نجاح الإصلاح و التنمية". مجلة دراسات اقتصادية، العدد (16) 2010، ص 12.

(7) حسنين توفيق، "الدولة والتنمية في مصر: الجوانب السياسية"، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، بجامعة القاهرة، 2000، ص 30.

(8) - الجمهورية الجزائرية، قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 (الجريدة الرسمية العدد (37)، 2011/07/03)، المادة (03)، ص 07.

- الجمهورية الجزائرية، قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 (الجريدة الرسمية العدد (12)، 2012/02/29)، المادة (01)، ص 09.

(9) أنظر المادة (11) و المادة (12) من قانون البلدية رقم 10/11، مرجع سابق، ص 08.

(10) المواد من 107-124 من قانون البلدية رقم 10/11، مرجع سابق، ص 17-19.

(11) المواد من 77-101 قانون الولاية رقم 07/12، مرجع سابق، ص 16-18.

(12) حسنين، توفيق إبراهيم، التحول الديمقراطي و المجتمع المدني. القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2006، ص 153.

(13) محمد، مورو، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية. دمشق: دار الفكر، 2003، ص 57.

(14) أنظر المادة (12) من قانون البلدية رقم 10/11، مرجع سابق، ص 08.

(15) تفاصيل أكثر أنظر: القانون رقم 10/03 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

(16) أنظر المواد (149) و (155) و (156) من قانون البلدية رقم 10/11، مرجع سابق، ص 21-22.

(17) تفاصيل أكثر حول كيفية تسيير المصالح العمومية الولائية أنظر المادة (149) الفقرة الثالثة بعنوان الامتياز.

(18) أنظر المواد (170) و (174) من قانون البلدية رقم 10/11، مرجع سابق، ص 23-24.

(19) أنظر المادة (11) من قانون البلدية رقم 10/11، مرجع سابق، ص 08.

(20) الجمهورية الجزائرية، قانون مكافحة الفساد و الوقاية منه رقم 01/06 المؤرخ في

2006/02/20 المعدل و المتمم (الجريدة الرسمية، العدد (14)، 2006/03/08)، ص 06.

(21) تأسس مجلس المحاسبة سنة 1980 بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01/03/1980. تم تضييق

اختصاصاته سنة 1990 طبقا للقانون رقم 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 حيث استثني المؤسسات العمومية ذات الطابع

الصناعي و التجاري من اختصاصه. بصدور الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 تم توسيع مجال اختصاصه ليشمل

رقابة كل الأموال العمومية. بصدور الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/09/2010 المعدل و المتمم للأمر السابق تم تحديد

صلاحيات المجلس و تنظيمه و سيره فهو يتمتع بوظيفة رقابية واختصاص إداري و قضائي. تفاصيل أكثر يمكن الرجوع إلى النصوص القانونية السابقة الذكر.

(22) حاجي، محمد، "استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل حالة البلدية الجزائرية" مجلة العلوم

الاجتماعية و الإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد (16)، جوان 2007، ص 81-82.

(23) تفاصيل أكثر أنظر: توفيق، راوية، الحكم الرشيد و التنمية في إفريقيا. القاهرة: معهد البحوث

والدراسات الإفريقية، 2005، ص 28-29.

## التغير في دور الإدارة العامة المحلية وضرورة الإصلاح الإداري.

بقلم:

أ/ جعفر عرارم - أ. صالح جابر  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
جامعة الوادي - الجزائر

### مقدمة:

الناظر للتنظيم الإداري في الدولة المعاصرة يجده متبنا شكلين أساسيين هما الإدارة العامة المركزية والإدارة العامة اللامركزية، حيث لكل تنظيم أسسه وقواعده واختصاصاته، ولا يمكن تبني نظام دون الآخر، حيث هما يتكاملان في تسيير الشأن الإداري عموما، ومع تصاعد فكرة الإصلاح في التنظيمات المختلفة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، يتأسس فكر الإصلاح الإداري كتبعية لمنظومة الإصلاح عامة، باعتبار كل ما هو موجود يحتاج إلى إعادة الفهم لدوره وما يمكن تحسينه للأفضل، ومن أوجه ذلك الإدارة المحلية في الجزائر، فهل هناك ضرورة للإصلاح الإداري المحلي وما هي أدواته وأهدافه؟ وقبل ذلك ما دور الإدارة المحلية وهل هناك ثبات في طبيعة الدور المحلي؟

هذه بعض التساؤلات التي سنتكلم عنها في هذه الورقة البحثية من خلال مبحثين اثنين:

المبحث الأول: دور الجماعات المحلية في التشريع الجزائري.

المبحث الثاني: الجماعات المحلية وضرورة الإصلاح الإداري.



## المبحث الأول

### دور الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

في تحديد دور الجماعات المحلية يمكن أن نتكلم عن دور تقليدي وآخر حديث.

#### المطلب الأول: الدور التقليدي للجماعات المحلية.

في الدور التقليدي يمكن أن نقسمه إلى دور خاص بالخدمة العمومية والثاني خاص بالضبط الإداري.

#### الفرع الأول: الخدمة العمومية والجماعات المحلية

في تحديد الاطار المفاهيمي للخدمة العمومية نستطيع القول بأنها رابطة تجمع بين ادارة عامة حكومية من جهة مع المواطن بقصد تلبية حاجات ولاغبات للأفراد.

الخدمة العامة تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تنطوي على مدخلات (الأفراد- الموارد- المعلومات).

وتشغيل مخرجات<sup>1</sup>.

من بين الأدوار والوظائف الأساسية والمحورية للجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري وغيره، تقديم الخدمة العمومية للمواطن، سواء أكانت متعلقة بخدمة اجتماعية أو اقتصادية أو خدمة ثقافية أو خدمة صحية، فضلا عن الخدمة الأمنية الواجب الاهتمام بها محليا ومركزيا كذلك.

وفي تحديد مفهومها للخدمة العمومية فانه يرتبط ارتباطا وثيقا بالمرفق العام ومفهومه وما يقدمه للمواطن، حيث جوهر المرفق العام هو جهاز أو مشروع تابع لإدارة الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة هدفه الأساس تقديم خدمة عمومية للمواطن، فالخدمة العمومية ما هي إلا المخرجات التي تأتي من نشاط المرافق العمومية المختلفة الإدارية أساسا ثم غير الإدارية في مرحلة الدور الغير التقليدي انتهاء.

حيث من بين الوظائف والأدوار التقليدية للإدارة المحلية نجد على سبيل المثال:

- مساعدة المحتاجين، من خلال التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، و إعانة العاطلين عن العمل.
- المساهمة في الترقية العقارية، وتوفير الأوعية العقارية المناسبة بقصد الاستغلال الاجتماعي و الاقتصادي كذلك.
- تكوين الفرد تعليميا وثقافيا، من خلال الاهتمام بمؤسسات التنشئة التعليمية المختلفة، كالمدارس الابتدائية وملحقاتها.
- حماية التراث العمراني، والمواقع الطبيعية والأثار والمتاحف.
- حق المبادرة بإنشاء مشروعات اقتصادية،

- الاهتمام بالخدمة الصحية للمواطن من خلال احترام التشريع والتنظيم المعمول به في هذا الشأن، كالسهر على توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، ورقابة الصحة العمومية والجوارية سواء أكانت أغذية أو شوارع وطرق.

### الفرع الثاني: الضبط الإداري والجماعات المحلية.

الدور الثاني التقليدي الذي تمارسه الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري هو الحفاظ على النظام العام في محيط الإقليم المحلي.

حيث يمكن تعريف الضبط الإداري باعتباره مجموعة إجراءات وتدابير تتخذها السلطة الإدارية المحلية وكذلك المركزية، تعمل من خلالها على تنظيم حقوق وحرريات المواطنين، بهدف وغاية الحفاظ على النظام العام المحلي بمحدداتها المادية والمعنوية. وهو إجراء وقائي يختلف عن الضبط القضائي<sup>2</sup>. والناظر للفقهاء الإداريين نجد ركنه على معيارين في تحديد مفهوم الضبط الإداري، المعيار العضوي والمعياري الموضوعي.

تبعاً للمعيار العضوي، يعد الضبط الإداري مجموع أجهزة وهيئات تتولى القيام بتصرفات وإجراءات تهدف للحفاظ على النظام العام. أما المعيار الموضوعي، فيعتبر الضبط الإداري مجموعة إجراءات وتدابير تهدف للحفاظ على النظام العام<sup>3</sup>.

هذا الدور الضبطي منوط أساساً لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قانون البلدية والوالي بموجب قانون الولاية، حيث يمارس كل منهما صلاحيات هامة ومن بينها:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والممتلكات.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
- الحفاظ على السكينة العمومية والصحة العامة.
- السهر على الحفاظ على النظام العام العمراني.

### المطلب الثاني: الدور الحديث للجماعات المحلية.

بعد ما كان دور الجماعات المحلية يقتصر على فكرة تقديم الخدمات العمومية كإطار إيجابي، وتقييد الحريات في مفاهيم الضبط الإداري، انتقل الدور إلى عناصر جديدة وأدوار جديدة يمكن أن نرجعها أساساً

لتغير في المفهوم الوظيفي للدولة عامة والإدارة العمومية ومنها المحلية خاصة، ومن ابرز المهام الحديثة نشير إلى ما يلي:

## الفرع الأول: دور الجماعات المحلية الحديث في مجال الخدمة العمومية والضبط

### الإداري

#### أولاً: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية:

يقصد بالتنمية المحلية تكفل الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة بترقية وتطوير مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات الصلة المباشرة بالمواطن المحلي، وذلك ضمن برنامج منسجم قصير أو متوسط أو طويل المدى.

أو هي عملية بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطة العامة، للارتقاء بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والحضاري للمواطن المحلي، وتحسين نمط الحياة من منظور شامل متكامل<sup>4</sup>.

والفاعلين الأساسيين وأسس قيام للتنمية المحلية تدخل الدولة، مشاركة المواطن المحلي، التخطيط.

#### ثانياً: دور الجماعات المحلية في الضبط الإداري الحديث:

الناظر لفكرة الضبط الإداري من خلال اجتهاد القضاء الإداري خاصة، والفقهاء القانوني عامة، يجده قد تخطى مسألة الوظيفة التقليدية والمتعلقة بالحفاظ على النظام العام التقليدي أي الحفاظ على الأمن العام والصحة والسكينة العامة، متجاوزا المسألة إلى ضرورة الحفاظ على النظام العام المعنوي من خلال الأخلاق والآداب العامة، فضلا عن مسألة الحفاظ على الكرامة الإنسانية كبعد آخر وتحقيق الحياة الكريمة للمواطن، وكذلك ضرورة الحفاظ على النظام العام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، هذا من جانب.

ومن جانب آخر نستطيع أن نقول أن تطور وظيفة الضبط الإداري للإدارة المحلية شمل شق آخر في المسألة، حيث لم يعد يقتصر حال التدابير الضبطية الوقائية إجراءات التقييد للحريات الخاصة بالمواطنين، إنما شمل الأمر الاتجاه المقابل ألا وهو فتح الحريات وتعزيزها، فليس مطلوبا اليوم من الإدارة المحلية حتى تحافظ على النظام العام داخل المحيط، أن تعتمد فقد إلى تقييد الحريات، إنما لها كذلك فتح باب الحرية وعدم عرقلته أمام المواطن.

ومثال ذلك، مسألة الحفاظ على البيئة، حيث يمكن للإدارة المحلية فتح وتشجيع المشروعات التي تساهم في الحد من تدهور البيئة، ومن أجل الحفاظ على السلم الاجتماعي يجب على الإدارة المحلية فتح المجال أمام كل استثمار اقتصادي واجتماعي للمواطن، حيث ذلك يؤدي عمليا إلى تحقيق الرفاهية الاجتماعية للمواطن مما يحول بلا شك إلى أي إخلال في النظام العام والأمن العام.

هذا الطرح قد نجد له أساس في أدبيات الفقه الإسلامي، حيث أن فقهاءنا أنشؤوا قاعدة فتح الذرائع في مقابل قاعدة سد الذرائع، من باب ليس دائما الأمر مرتبط بالتضييق إنما التوسعة من روح الشريعة الإسلامية كأساس أولي.

### الفرع الثاني: بعض الأدوار الحديثة الأخرى. أولاً: دور الجماعات المحلية في تداول المعلومات.

إن الناظر للجماعات المحلية وظيفيا، يجد تطورا كليا ونوعيا، حيث انتقلت الوظيفة الإدارية المحلية من نطاق الخدمة العمومية الإدارية البحتة من قبل المرفق العمومي التقليدي، إلى نطاق الخدمات المتطورة في اطار مفهوم وظيفي كمي ونوعي جديد للمرفق العام. فقانون الإدارة المحلية الجزائرية الجديد - قانون البلدية رقم: 10-11 وقانون الولاية رقم: 07-12 كرسا مضامين إصلاحات قطاعية دأبت عليها الدولة الجزائرية، ومن ذلك تعزيز حقوق المواطن المحلي إن صح التعبير، هذه الأخيرة تنتمي تحت فكرة حقوق الإنسان والتي تعتبر فكرة متطورة المفهوم بتطور الإنسان ذاته فاذا كانت الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية الاجتماعية تمثل باكورة الحقوق الإنسانية، يتكلم اليوم عن حقوق جديدة متجددة، ومن ذلك حق تداول المعلومات حيث يحظى هذا الحق باهتمام كبير من قبل رجال الفقه والتشريع.

حيث تكلم قانون البلدية الساري المفعول اليوم رقم: 10/11 عن حق تداول المعلومات ضمينا في: الباب الثالث من القسم الأول في الأحكام التمهيديّة المعنون ب: مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية. من المادة 11 إلى المادة 14 منه.

فالمادة 11 تنص: تشكل البلدية الاطار المؤسّساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

ويمكن في هذا المجال استعمال، الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

والمادة 12: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في اطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11

أعلاه يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع اطار ملاءم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

يتم تنظيم هذا الاطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

والمادة 13: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وبكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم".

والمادة 14: "يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية. ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه.

تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

"فحق المعرفة حق أساسي وحيوي. فالشعب الذي تتاح له مصادر أكثر للمعرفة، أكثر غنى وقوة من الشعب الذي يفتقر إلى هذه المصادر، فالشعب الأكثر معرفة هو الأكثر قدرة على مناقشة حاضره والتخطيط لمستقبله وتجاوز المخاطر التي يمكن أن تحيط بمسيرته. ومن ثمة تقتضي الضرورة أن يكون الشعب الذي يتوق للنهضة على علم ما يدور من حوله وهو لن يعلم إلا اذا كان هناك تداول للمعلومات، التي يمكنه على هدى منها أن يناقش مشاكله ويرسم صورة مستقبلة"<sup>5</sup>.

بعض الآليات لتعزيز حق تداول المعلومات ضمن الإدارة المحلية:

1- فتح اجتماعات الإدارة المحلية للجمهور: على المشرع أن يضمن حق كل مواطن الاطلاع ومعرفة العمل الذي تقوم به سلطة الإدارة العمومية المحلية، وذلك بفتح اجتماعات الإدارة العامة للجمهور، حتى يكون القرار المتخذ تشاركيا، ولا يكون ذلك سليما إلا اذا كان بصفة قانونية ووفق إجراءات قانونية من خلال الدعوة الرسمية للجمهور وفي أجال قانونية رسمية.

2- الكشف المسبق للمعلومات: أو ما يسمى كذلك بالإفصاح الاستباقي للمعلومات، و ذلك إما من خلال تقديم طلب الحصول على المعلومة من المواطن للإدارة المحلية، أو تقوم الإدارة من نفسها بنشر المعلومات دون طلب من خلال الوسائط المتاحة.

3- تشريع جزاء قانوني خاص بحجب المعلومات: حيث الإدارة العامة المحلية قد تتحجج بسرية المعلومات أو عدم وجهة الإفصاح عنها، لذلك يمكن إتاحة مسألة استئناف قرار حجب المعلومة أمام جهة مستقلة، مع إمكانية تسليط عقوبة في ذلك.

### ثانيا: الإدارة الاستثنائية ودورها في الجماعات المحلية.

الهيئات الاستثنائية في العصر الحالي متعددة، بشكل يدعو رجال القانون والسياسة الانتباه إليها ودراستها وتبيين مدى الدور الذي يمكن أن تلعبه في اطار الجماعات المحلية.

يعرف البعض الإدارة الاستشارية بأنها تلك الإدارة التي تشمل المنظمات الموجودة بجانب الإدارة العامة العاملة، من أجل تقديم الرأي والمشورة لها، والتي تلتزم بطلبه منها، مع حرية الإدارة العامة بالأخذ أو عدم الأخذ به<sup>6</sup>.

فيمكن القول أن الإدارة الاستشارية تدخل ضمن التنظيم الإداري للدولة، باعتبارها إحدى الوحدات الإدارية، وتتخذ أشكالاً متعددة ومختلفة تؤدي وظيفة واحدة هي الوظيفة الاستشارية، وتقوم بأعمال بحثية ودراسات في الشأن المحلي، وتحضير مشروعات الخطط والبرامج المحلية، حيث الإدارة العامة المحلية في موضوعنا قد تلزم قانوناً بضرورة الاستشارة ثم ترى ما يمكن القيام به، أو تكون غير ملزمة بكل ذلك.

حيث الإدارة الاستشارية تأخذ أشكالاً متعددة من بينها: استشارة الشخص الوحيد ذو صفة وظيفية تؤهله لتقديم الخبرة والمشورة باعتباره خبيراً في موضوع الاستشارة، أو استشارة مجلس يشكل قانوناً لهذا الغرض، حيث الملاحظ ازدياد أعداد هذه المجالس الاستشارية في الوقت الحالي، وهي إحدى علامات الإدارة الحديثة القائمة على التخصص الفني<sup>7</sup>. أو لجان مؤقتة ذات طابع مؤقت تنشأ بغرض محدد، تنتهي بزواله. أو لجان دائمة.

وحتى تعمل الإدارة الاستشارية وتؤدي دوراً مهماً في التنمية المحلية ضمن منظومة الإدارة المحلية يجب توافر مؤثرات فاعلة من بينها:

#### 1- وجود فعلي لقيمة التشاور في العمل الإداري:

من بين أهداف بناء الإدارة الاستشارية تحقيق الديمقراطية التشاركية، ولا تتحقق هذه الأخيرة إلا بوجود حقيقي للشورى، ولا نكون أمام وجود فعلي لقيمة الشورى مالم نوفر ما يلي:

- حرية الإدارة الاستشارية في أداء وظيفتها، دون ضغط من السلطة الإدارية المستشيرة.
- توفير المعلومات اللازمة والكافية لتقديم الرأي الاستشاري.
- توفير مناخ يسمح بالتعرف على ملابسات اتخاذ القرار الإداري من السلطة الإدارية المستشيرة.

#### 2- تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة - المستشيرة - والإدارة الاستشارية:

حيث لا يجب أن تكون العلاقة بين الجهتين خاضعة لمبدأ السلطة الرئاسية أو مبدأ الوصاية الإدارية، تحت أديبات القانون الإداري، إنما يجب أن تكون العلاقة علاقة تشاركية تعاونية.

### المبحث الثاني: الجماعات المحلية وضرورة الإصلاح الإداري.

بعد أن تعرفنا على ماهية الجماعات المحلية وأدوارها التقليدية و المستحدثة نعرض في هذا المبحث على جانب الإصلاح الإداري فما هو الإصلاح الإداري؟ و ماهي أبرز مظاهره؟ وما الآليات العملية لتحقيقه واقعا مجسدا؟

لذا آثرت تقسيم المبحث إلى مطلبين اثنين أولهما مفهوم الإصلاح الإداري وثانيهما آليات الإصلاح

الإداري

## المطلب الأول : مفهوم الإصلاح الإداري

### أولاً: تعريف الإصلاح الإداري

1/ الإصلاح لغة :

لفظ يعني نقيض الإفساد و هو من المصدر الثلاثي صلح أصلح يُصلحُ، وهو مأخوذٌ من مادّة (ص ل ح) التي تدلُّ على «خلاف الفساد»، يقال: صلح الشيء يَصْلُحُ صلاحًا.

فذهب ابن منظور إلى القول بأن: «الإصلاح: نقيضُ الإفسادِ، وأصلح الشيء بعد فساده أي أقامه.

كما ورد لفظ الصلح في القرآن الكريم مرات عديدة منها قوله تعالى على لسان نبي الله موسى -عليه

السلام- يُوصي أخاه هارون: (وَقَالَ مُوسَى لِأَخِيهِ هَارُونَ اخْلُفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلِحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ الْمُفْسِدِينَ)<sup>8</sup>

و قوله تعالى على لسان نبيّ الله شعيب -عليه السلام-: (قَالَ يَا قَوْمِ أَرَأَيْتُمْ إِن كُنْتُمْ عَلَىٰ بَيْتِهِ مِن رَّبِّي

وَرَزَقْنِي مِنْهُ رِزْقًا حَسَنًا وَمَا أُرِيدُ أَنْ أَمْلِكُكُمْ إِلَىٰ مَا أَنهَاكُم عَنْهُ إِن آرِيدُ إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتَطَعْتُ، وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا

بِاللَّهِ، عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ)<sup>9</sup>.

و قوله تعالى: (وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا)<sup>10</sup>.

وقوله عز وجل : (وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَىٰ بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ)<sup>11</sup>

2/ الإصلاح الإداري اصطلاحاً :

يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري بتعاريف عديدة تنوعت هذه التعاريف وفقاً لاهتمامات واختلاف

وجهات نظر الكتاب والباحثين فيها، ومدخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها عن فكرة الإصلاح الإداري.

فوجدت عدة نظريات و رؤى ومذاهب مختلفة بإخلاف زوايا رؤية الموضوع فيرى ليمن leman أن

مفهوم الإصلاح الإداري يتضمن معنيين مختلفين:

الأول يتمثل في التغيير الإداري، الذي يشتمل على مجموع التعديلات و الممارسات التي تحدث ضمن

الوحدات الإدارية، و في العلاقات البيروقراطية و المجتمع.

أما الثاني فيتمثل في التحديث الإداري، و هو يتعلق بالبلدان النامية و يعني نقل التكنولوجيا الموجودة في

الإدارة الغربية إلى هذه البلدان.<sup>12</sup>

كما عرف الإصلاح الإداري بأنه : تلك الجهود الموجهة لتشخيص و علاج المشكلات و النظر

بالتظلمات ، و الحد من الفساد و معالجة القصور و سد النقص وإجراء التعديلات في الهياكل التنظيمية و تبسيط

الإجراءات لمواجهة التحديات الداخلية والخارجية.<sup>13</sup>

و ذهب البعض إلى أنه تغيير مقصود في هياكل و أفراد و أساليب الإدارة من شأنه تحسين مخرجات

الجهاز الإداري استهدافاً لخدمة المواطن و تماشياً مع الأهداف القومية المعتمدة.<sup>14</sup>



أما بمفهوم معاكس فبالأضداد تتضح المفاهيم، فعكس مصطلح الإصلاح الإداري هو مصطلح الفساد الإداري و عرف الفساد الإداري بأنه:

استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة ولتحقيق الكسب غير المشروع، ومن ذلك قبول أو طلب الرشوة، الابتزاز، استغلال النفوذ، استغلال الوظيفة العامة بتعيين الأقارب، استغلال وسرقة المال العام سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، التمييز بين المواطنين، التسبب في العمل، إفشاء المعلومات أو التكتّم عنها، تزوير الوثائق، والقيود الرسمية<sup>15</sup>.  
كما عرف الفساد الإداري بأنه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق<sup>16</sup>.

مما سبق نلاحظ بأن الفساد الإداري يظهر بأشكال و صور مختلفة و متعددة من أبرزها الرشوة، الاختلاس، استغلال النفوذ، الوساطة والمحسوبية والتسبب الوظيفي للعاملين في الأجهزة الحكومية، من هنا نتبين أن الإصلاح الإداري غايته تسهيل وتبسيط الإجراءات.

### ثانياً: أهداف الإصلاح الإداري

تعدد أهداف الإصلاح الإداري بتعدد مناحي الحياة الإنسانية فيمكن تصنيف هذه الأهداف إلى أهداف قانونية وإدارية وأخرى سياسية وثقافية واجتماعية واقتصادية .

#### 1/ الأهداف القانونية والإدارية<sup>17</sup>:

- 1- تحسين مستوى الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية.
- 2- تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات.
- 3- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء.
- 4- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين لهم هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية.
- 5- إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسئولية الجماعية.

#### 2/ الأهداف السياسية الاجتماعية :

- أ- الاستفادة من الإصلاح الإداري في العملية السياسية بإعادة صياغة شكل العلاقة بين السلطة الإدارية وباقي عناصر المجتمع وهذا يشير ضمناً أن مشاكل الجهاز الإداري قد تنبع من مشاكل السياسة وأزماتها.

- ب- تحقيق الشفافية والعلانية في عمل مؤسسات الدولة.
- ت- المساءلة القانونية الصارمة للقائمين على إدارة شؤون الدولة.
- ث- مكافحة الفساد الإداري بكافة صوره ومظاهره المذكورة آنفا.
- ج- تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، وذلك من خلال خلق مؤسسات إدارية تسهم في تحقيق التنمية في كل القطاعات.

### المطلب الثاني: آليات الإصلاح الإداري

تعددت آليات الإصلاح الإداري في الدراسات العلمية النظرية فذهب البعض إلى تصنيف هذه الآليات و فق مجموعتين أساسيتين أولهما تحت مسمى الآليات التقليدية أما الثانية فاتخذت مسمى الآليات الشاملة للإصلاح الإداري.

### أولاً: الآليات التقليدية للإصلاح الإداري

و تتعلق هذه الآليات ب تنظيم الجهاز الإداري من حيث تكوينه وتشكيله وضبط العلاقة فيما بين مكونات هذا الجهاز الإداري، إضافة إلى تنظيم أساليب و طرق العمل داخل هذا الجهاز، وكذا الاهتمام بشؤون العاملين به.

#### 1/ إعادة تنظيم الجهاز الإداري :

يتجلى إعادة تنظيم الجهاز من خلال دعم المنظومة الإدارية بنصوص تشريعية تجسد التوجه نحو اللامركزية و نذكر في هذا المقام بأن المركزية هي التوجه السائد في ظل النظم الإدارية التقليدية، فكان اتخاذ القرار النهائي في يد السلطات الإدارية المركزية كالرئيس و الوزير الأول و الوزراء و الولاية<sup>18</sup> و هذا ما حاول المشرع الجزائري تجنبه وتفاديه من خلال سن نصوص تشريعية تدعم لامركزية القرار الإداري و ذلك من خلال توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، أي خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة تخصص في إدارتها مجالس تتكون في مجموعها من أعضاء منتخبين بواسطة الشعب، على مستوى البلدية والولاية و هو ما يبرز جليا من خلال تأكيد المشرع الجزائري على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، و هي الدائرة غير الممركزة للدولة، و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة<sup>19</sup>.

#### 2/ تنظيم أساليب و طرق العمل في الجهاز الإداري و السهر على شؤون العاملين:

و هو ما دأب عليه المشرع الجزائري من خلال سن تشريع العمل و قانون الوظيفة العمومية و تحينه وتعديله مرارا، فقبل الاستقلال كان النظام الفرنسي يطبق قانونا للوظيفة العامة والمتمثل في القانون الصادر في 19 أكتوبر 1946، و بتاريخ 4 فيفري 1959 أصدرت فرنسا تشريعا آخرا للوظيفة العمومية، مددت الجزائر

العمل به بموجب المرسوم الصادر في 2 أوت 1960، و صدر أول تشريع جزائري للتوظيف العمومية في 2 جوان 1966 بموجب الأمر 133/66، الذي طالته العديد من عمليات الإلغاء والتعديل وصولا إلى القانون الأساسي للتوظيف العمومية الصادر بالأمر 06/03 و المؤرخ في 15 يوليو 2006.

حيث أن هذا الأخير يطبق بموجب المادة الأولى منه على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارات العمومية، و الإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة.

و عمل هذا القانون على تنظيم علاقات العمل بين الموظفين، و بيان فئات المناصب المتواجدة على مستوى الإدارات العمومية، و آليات التوظيف و حالات الشغور، كما حدد حقوق الموظف و واجباته و أعطى الضمانات اللازمة لكفالة هذه الحقوق.

كما عزز هذا القانون بمجموعة من القوانين الخاصة بكل قطاع كقانون المنافسة 03/03 لسنة 2003 الذي أوجد في المادة 21 منه جهازا إداريا سمي بمجلس المنافسة و بين تشكيلته و هيكله الإدارية و مهامه الأساسية. و قانون حماية المستهلك الذي حدد الهيئات و المؤسسات المكلفة بحماية المستهلك و قمع الغش، و حدد صلاحيات موظفيها بحسب نوعية مناصبهم ورتبتهم في السلم الإداري، و كذا قانون الجمارك الذي حدد في المادة 241 منه من هم أعوان الجمارك، و آليات عملهم و حدد واجباتهم و بين حقوقهم و صلاحياتهم بحسب أصنافهم ورتبتهم ... و غيرها من القوانين الخاصة.

### ثانيا: الآليات الشاملة - الشمولية - للتغيير الإداري

و يذهب رواد هذا الاتجاه إلى أن الحكومة و المجتمع نظام يتكون من هياكل مختلفة، تؤدي وظائف متنوعة، و أن أي اختلال في أحد هذه الوظائف يؤدي إلى الخلل في بقية الوظائف الأخرى، ذلك لأن نواحي الحياة تقوم على التماسق و الترابط، فأى اختلال في المناحي الاقتصادية أو الثقافية أو حتى الاجتماعية قد يؤدي إلى مشاكل و أزمات في النطاق الوظيفي للإدارات العمومية، و انطلاقا من هنا سنحاول دراسة تأثير هذه المناحي المختلفة للحياة الإنسانية على عمل الإدارات العمومية، و إمكانية التغيير انطلاقا من التغيير في كافة جوانب الحياة و ما يتعلق بها من أنشطة.

#### 1/ تأثير الجانب الاقتصادي على التغيير الإداري:

نعلم أن التوجهات الإدارية الحديثة تسعى إلى لا مركزية أدوات السلطة التنفيذية، و تقليص دور الإدارة المركزية من خلال تغيير أدوار الإدارة و السلطة العامة من سلطة متحركة في كافة القطاعات التجارية و الصناعية والاقتصادية عامة إلى سلطة موجهة، و ظهر ذلك جليا من خلال التوجه الاقتصادي للدولة الجزائرية منذ مطلع الثمانينات و بعد ظهور ما يعرف بالأزمة الاقتصادية، حيث توجهت الدولة نحو الخصخصة و تحرير السوق و تحول الدولة من مهيمنة على مجالات الاستخراج و الإنتاج و التوزيع، إلى دولة تتخذ دور الموجه و فتحت المجال للقطاع الخاص.

لتجسيد هذا المسار شرع في تحضير الأرضية، بإعداد و توفير الوسائل و الأدوات التي تسمح بالتحكم لضمان نجاح سياسة الخصوصية، فظهرت القوانين و التشريعات التي تنظم و تراقب إجراءات الخصوصية بدءا بقانون عام 1995، و بالموازاة مع ذلك تم الشروع في تهيئة المناخ الاقتصادي المرتبط بهذه الإجراءات (التدابير الجمركية، التشريعات الجبائية، الممارسات البنكية..)<sup>20</sup>.

## 2/ تأثير الجانب الاجتماعي على التغيير الإداري

و يبرز دور المجتمع في عملية التغيير الإداري من خلال التخلص من بعض العادات و العراف المجتمعية السلبية التي تركز مبدأ المصالح الشخصية و المنافع الفئوية سواء كانت هذه الفئات تربطها علاقات حزبية سياسية، أو مالية، أو حتى إثنية كالعلاقات المبنية على أساس قرابة الدم، أو العرق، أو المعتقد ولو أن الأخير غير مطروح في التجربة الجزائرية للإصلاح الإداري في مجتمع جزائري، تجمع روابط التاريخ و الدم العربي الأمازيغي الممتزج و الدين الإسلامي الحنيف.

و من هنا يبرز دور المجتمع المدني من خلال تفعيل دور الجمعيات و التنظيمات المدنية في التحسيس و التوعية و الرقابة المجتمعية، فكانت القوانين المتعلقة بالأحزاب السياسية و إنشائها و بيان أدوارها و وظائفها، الذي طالته العديد من التحديثات آخرها القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 و المتعلق بالأحزاب السياسية، حيث نصت المادة 11 منه على أن الأحزاب السياسية تعمل على تشكيل الإرادة السياسية للشعب في جميع ميادين الحياة العامة و ذلك عبر:

- تشجيع ثقافة سياسية أصيلة.
- تشجيع المساهمة الفعلية للمواطنين في الحياة العامة.
- تكوين النخب القادرة على تحمل المسؤوليات العامة.
- اقتراح مرشحين للمجالس الشعبية المحلية و الوطنية.
- السهر على إقامة و تشجيع علاقة جوارية دائمة بين المواطنين و الدولة و مؤسساتها.<sup>21</sup>

و كذا قانون الجمعيات الجزائري رقم 12/06 المؤرخ في 12 جانفي 2012، حيث أكد المشرع في المادة 17 منه على أن للجمعية حق التصرف لدى الغير و لدى الإدارات العمومية، و حق التقاضي بصدد وقائع لها علاقة بأهداف الجمعية و كذا القيام بكل نشاط شراكة مع السلطات العمومية له علاقة مع أهداف الجمعية. فنلاحظ بأن هذا النص التشريعي مد جسور العلاقة بين الجمعيات و الإدارات العمومية و يبرز هذا الترابط بصفة أوضح في بعض النصوص القانونية الخاصة كنص قانون المنافسة على عضوية إثنين مؤهلين من جمعيات حماية المستهلكين مثلا في مجلس المنافسة، أو النص القانوني الوارد في قانون حماية المستهلك الذي يحدد الدور القضائي لجمعية حماية المستهلكين، و هو دور مساعد لدور الجهاز الإداري، هذا بغض النظر على الدور العام للجمعيات في مجال التوعية و التحسيس بكل ما من شأنه أن يفيد و ينهض بالدولة و المجتمع.

إضافة إلى النصوص القانونية المنظمة للأنشطة النقابية و العمالية و المساهمة في ضمان و كفالة حقوق الموظفين و العمال.

### خاتمة:

مما سبق عرضه نستنتج أن الإصلاح و التطوير و التغيير الإداري يعتبر مسلكا أساسيا تنتهجه النظم الحديثة بما فيها النظام الجزائري في سبيل اللحاق بركب الحداثة و التقدم ، فكما تتطور التكنولوجيا و العلم، يجب أن تتطور معها أساليب و سلوكات و مناهج المؤسسات الإدارية، و هذا ما راهنت عليه الجزائر منذ الاستقلال ، فأصدرت ترسانة قانونية ، تنظم كافة مجالات الحياة العامة و المجالات الإدارية فضبطت قانون الوظيفة العمومية و سهرت على تحديثه و تحيينه، و نظمت نشاطات المجتمع المدني و ضبطته بمؤسسات و حددت الأشكال والأهداف والتوجهات العامة لها، و نظمت سير مختلف القطاعات من خلال سن نصوص قانونية حاكمة لكل قطاع و العلاقات الإدارية داخله.

كما نخلص إلى أن مسألة التقدم الإداري و التطور الإصلاح ، لا تتعلق بأزمة في النصوص القانونية، بقدر ما تتعلق بالرقابة الفعلية، و تفعيل هذه النصوص و جعلها واقعا فعليا مجسدا.

<sup>1</sup> - ثابت عبد الرحمن ادريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، دون بلد النضر، الدار الجامعية، 2001، ص 455، 460. نقلا عن: عشور عبد الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، قيم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2010/2009، ص 40.

<sup>2</sup> - أنظر: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ص 399. وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 369.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسور الجزائر، ط 01 2012، ص 251.

<sup>4</sup> - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية الإسكندرية، 2001، ص 13.

<sup>5</sup> - فاروق عبد البر، نائب رئيس الدولة السابق. المصري.

<sup>6</sup> - Philippe Georges. Droit Puplic. Sirey. 1996. P 136.

نقلا عن:

<sup>7</sup> - حمدي أبو النور السيد عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليهان دار الفكر الجامعي، ط 01 2015، ص 107 وما بعدها.

<sup>8</sup> سورة الأعراف، الآية 142

<sup>9</sup> سورة هود، الآية 88

<sup>10</sup> سورة الأعراف، الآية 85

<sup>11</sup> سورة هود، الآية 118.

<sup>12</sup> رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير و معوقات التطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية فرع تنظيمات سياسية و علاقات دولية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 26.

- <sup>13</sup> عبد الفتاح محمد على الفرجاني، واقع إستراتيجيات الإصلاح و التطوير الإداري و دورها في تعزيز أمن المجتمع الفلسطيني، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في إدارة الأعمال ، الجامعة الإسلامية غزة فلسطين، 2008، ص 14.
- <sup>14</sup> محمد أحمد سيد أحمد الحاج، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة العامة ، جامعة الخرطوم، 2006، ص 26.
- <sup>15</sup> أشرف عبد العزيز موسى، الإصلاح الإداري في الوزارات الفلسطينية و دوره في تعزيز الحكم الراشد، رسالة لنيل درجة الماجستير، جامعة القدس فلسطين ، 2011، ص 22.
- <sup>16</sup> نوري منير، مداخلتة بعنوان الإصلاح الإداري و أهميته في القضاء على التسبب والفساد الإداري و تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، موقع جامعة الشلف ، الرابط المباشر للمداخلتة :  
[http://www.univ-chlef.dz/ar/seminaires\\_2008/dicembre\\_2008/com\\_dic\\_2008\\_22.pdf](http://www.univ-chlef.dz/ar/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_22.pdf)
- <sup>17</sup> سامي محمود أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي لندن ،المملكة المتحدة، 2011، ص 41.
- <sup>18</sup> كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، سنة 2011، ص 21.
- <sup>19</sup> المادة الأولى من القانون رقم 12/07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، و المتضمن القانون المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 12، الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012، ص 5.
- <sup>20</sup> شريف شكيب أنور و بوزيان عثمان، مداخلتة منشورة بعنوان الخوصصة في الجزائر دراسة و تقييم ، ملتقى السياسات الإقتصادية، جامعة تلمسان، بدون سنة، رابط المداخلتة :  
<http://elbassair.net/Centre%20de%20t%20C3%A9%20A9%20A9chargement/maktaba/%D8%B1%D8%B3%D8%A7%D8%A6%D9%84%20%D9%85%D8%A7%D8%AC%D9%8A%D8%B3%D8%AA%D8%B1/s%C3%A9minaire/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D8%AA%D9%82%D9%89%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D9%8A%D8%A9%20...%20telmsan/35.pdf>
- <sup>21</sup> المادة 11 من القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 12 جانفي 2012، و المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد رقم 2 ، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012 ، ص 11.

## قراءة في أحكام قانوني البلدية والولاية في الجزائر

بقلم:  
أ/ راجي لخضر  
أ/ عكوش فتحي  
جامعة الأغواط - الجزائر

### مقدمة:

تشكل الجماعات الإقليمية أهم الأجهزة المحلية التي ينتظر منها الكثير سواء من قبل الدولة التي مكنتها من صلاحيات غير متوفرة لغيرها من مؤسسات الدولة، ومميزاتها سواء من حيث تشكيلها وسير نشاطها والنظام الذي يحكمها، إذ لها سلطات في اتخاذ القرارات التي تجسد من خلالها توجهات الدولة على المستوى المحلي، أو المنتظر منها من المواطنين على مختلف الميادين، سواء كانت إدارية والتطلع إلى تحسين الخدمة العمومية، أو على المستوى التنموي بشكل عام وفي سياق مجموعة من الإصلاحات شهد النظام القانوني الذي يحكمها تعديلات وكان نتيجتها صدور القانونين الحاليين.

إن الإصلاحات لنظام الجماعات الإقليمية التي جسدت مؤخرا هي مجال واسع للدراسة والنظر فيها نظرا للدور الهام الذي تقوم به على المستوى المحلي، وهو ما يجعلنا نتطرق لها من خلال قراءة في نظامها من حيث ما تم تكريسه وأهم المستجدات التي جاءت في المراجعة الأخيرة لقانوني البلدية والولاية ضمن الإصلاحات التي باشرتها الجزائر، فيما يتعلق خاصة بتسييرها وبتقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية، كما أيضا الاهتمام بجانب التنمية على المستوى المحلي، والذي من خلاله تم تعديل في بعض الصلاحيات المخولة للجماعات الإقليمية، مع الاعتماد عليها بشكل أكبر لتجسيد الأهداف التنموية المحلية، باعتبارها تمثل مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وقاعدة اللامركزية، كما تتضح وتنعكس الإصلاحات التي جسدت في قانوني الجماعات الإقليمية على مجال علاقة الإدارة بالمواطن، من حيث تقربها منه وتحسين الخدمة العمومية.

وفي هذا الإطار تتمحور هذه المداخلة من خلال القراءة في قانوني البلدية والولاية الصادرين مؤخرا إلى إبراز النقاط المكرسة وإلى تلك المستجدات التي تم مراجعتها من خلال القانونين المذكورين، ومن خلال ذلك نطرح الإشكالية التالية:



ما هو أهم ما أقره المشرع الجزائري في مضمون القانونين من جانب التكريس أو المستجدات لنظام الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية والخدمة العمومية في القانونين الحاليين؟ للإجابة على هذه الإشكالية المطروحة تم تقسيم هذه المداخلة إلى مبحثين:

المبحث الأول: تكريس المبادئ الأساسية للجماعات الإقليمية

المطلب الأول: المجالس المحلية المنتخبة قاعدة اللامركزية

المطلب الثاني: استقلالية غير مطلقة للجماعات الإقليمية

المبحث الثاني: الجماعات الإقليمية والتسيير المحلي

المطلب الأول: نطاق صلاحيات الجماعات الإقليمية

المطلب الثاني: التشاركية في تسيير الشؤون العمومية

## المبحث الأول

### تكريس المبادئ الأساسية للجماعات الإقليمية

نص المشرع الجزائري بوضوح في مختلف القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية في الجزائر البلدية والولاية، على أنها تشكل قاعدة اللامركزية (المطلب الأول)، تطابقا مع ما أقره الدستور الجزائري في المادة (16) منه<sup>1</sup>، والتي يتبين من خلالها المكانة التي أولاها المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية، بما تمثله من تجسيد لمبادئ وقواعد هامة تعد الجماعات الإقليمية الأرضية التي تعبر عنها، والتي تجسد من خلالها توجه الدولة نحو تقديم أحسن خدمة عمومية إدارية وكذا خدمة للتنمية في بعدها الوطني، وتبرز خصوصية الجماعات الإقليمية في التسيير المحلي من خلال تجسيد القرارات المحلية وفقا للسلطة المخولة لها بذلك وكذا مختلف التعاقدات، وبشكل عام في الصلاحيات الممنوحة لها وفقا لاستقلاليتها في اتخاذ القرارات دون أن تكون بعيدة عن الرقابة الوصاية على نشاطاتها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: المجالس المحلية المنتخبة قاعدة اللامركزية

يعد نظام الجماعات اللامركزية الإقليمية أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وسلطات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة<sup>2</sup>، ويعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المركزية داخل الدولة والإدارة المحلية من مؤشرات الحكم الراشد، ذلك أنه لا يمكن الاستجابة لطلبات المواطنين والاهتمام بانشغالاتهم إلا من خلال تجسيد لامركزية النظام الإداري وتقريب الإدارة من المواطن<sup>3</sup>، ويعتبر الكثير من المختصين في القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوبا إداريا صرفا إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم

القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع، ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميدانا لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبرز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية، ويعبر عنه بالبعد المحلي للديمقراطية أو الديمقراطية المحلية.<sup>4</sup>

إن اللامركزية تهدف إلى تحقيق ديمقراطية الإدارة، وأن الديمقراطية قائمة أساسا على مبدأ الانتخاب لذا يعد الانتخاب الطريقة الأساسية في تشكيل سلطات الإدارة المحلية<sup>5</sup>، وتعتبر المجالس المحلية المنتخبة الهيكل السيادي على مستوى الجماعات المحلية (المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية)، والأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونهم ورعايتهم مصالحهم، ويتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم وتزكيته من قبل سكان الولاية، لمدة خمس سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة بالاقتراع العام السري.<sup>6</sup> ومن خلال الإطار القانوني الذي حدده المشرع الجزائري في أحكام قانوني البلدية والولاية فإن ذلك يعد تنظيما للإطار الانتخابي المشكل للمجالس الشعبية المحلية وأعضائها، تجسيدا لما ورد في أحكام الدستور الجزائري الذي نص على أن يتم تشكيل المجلس المحلي بواسطة الانتخاب، كوسيلة تعزز قيمة المجالس الشعبية المنتخبة ومكانتها في التنظيم الإداري، وجاء الفرع الثالث من الفصل الأول من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية<sup>7</sup> بعنوان "القانون الأساسي للمنتخب البلدي"، كما نصت المادة (46) منه على: "حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي...". ونص المادة (50) "تنتهي عهدة المجلس البلدي الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية" والمادة (51): "تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي"، كما جاء عنوان الفصل الثالث مخصصا لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ونصت المادة (62) على أنه: "ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهد الانتخابية طبقا لأحكام هذا القانون.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعات الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة". وحددت المواد الموالية وخاصة تحت الفرع الأول المعنون "برئيس المجلس الشعبي البلدي والقانون الأساسي الخاص به" كليات انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما حدد القانون رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات<sup>8</sup> الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، وكذا طرق الرقابة على سير العملية الانتخابية.<sup>9</sup>

إن المستجد هو تخصيص مجال للعضو المنتخب وكذا لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومراجعة أحكام المادة (03) من القانون رقم 08/90 القديم المتعلق بالبلدية والتي نصت على أنه: "يدير البلدية مجلس

منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي وهيئته التنفيذية<sup>10</sup>، الملغى بموجب القانون 10/11 وذلك من خلال ما ضمنه المشرع الجزائري في القانون 10/11 بخصوص الهيئات التي تدير البلدية، إن التأكيد على أن الانتخاب هو وسيلة لتشكيل المجالس البلدية هو مبدأ مكرس دستوريا.

ومن بين أهم ما جاء في المراجعة الجديدة في قانون البلدية هي ما نصت المادة (15) من قانون البلدية الحالي بإدراج مكانة للأمين العام للبلدية ضمن إدارة البلدية، وذلك خلافا لما كان ضمن القانون 08/90 الذي لم ينص على وجود للأمين العام للبلدية، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة (03) من القانون السابق 08/90 وبصفة واضحة في المادة (13) منه بأنه " للبلدية هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي".

أما في ظل القانون الحالي فإن المادة (15) منه تنص على أنه: " تتوفر البلدية على:

هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،

هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

كما أكد المشرع من خلال قانون الولاية الحالي<sup>11</sup> كما على أن تكلف الولاية بصفتها الدائرة الإدارية

بالأعمال غير الممركزة للدولة وتساهم في السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية.<sup>12</sup>

### المطلب الثاني: استقلالية غير مطلقة للجماعات الإقليمية

إن الجماعات الإقليمية تعمل في إطار وحدة الدولة وذلك وفقا لما نص عليه الدستور الجزائري وذلك لأن الجماعات الإقليمية تشكل امتدادا لسلطة الدولة، وأن اعتمادها هو نتيجة الظروف التي تفرض على الدولة تبني نظام اللامركزية الإدارية، وذلك لتخفيف الضغط المفروض عليها وقربها من مكان اتخاذ القرار، كما أنها تقرب الإدارة من المواطن أكثر وتشكل مكان المشاركة تسيير الشؤون العمومية.

إن المشرع الجزائري نص على استقلالية الجماعات الإقليمية، وذلك من حيث التسيير والذمة المالية سواء من خلال ما ورد في قانون الولاية أو في قانون البلدية، غير أنها تخضع لوصاية من قبل الأجهزة المركزية سواء على الأجهزة أو على الأعمال، حيث لا يمكن تصور استقلالية مطلقة للجماعات الإقليمية لتعارض ذلك مع وحدة الدولة، فهي تعمل تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية، واقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات المحلية من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي، فبالإضافة إلى الرقابة الإدارية هناك أيضا رقابة وبرلمانية وقضائية وسياسية<sup>13</sup> ومهما اتسعت استقلالية المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها فإنها لا تصل إلى درجة

الإطلاق بحيث تصبح منفصلة عن الدولة، فالرقابة ضرورية لتحقيق الارتباط والوحدة بين الهيئات الإقليمية والدولة.<sup>14</sup>

وتشكل المجالس المحلية المنتخبة وفقا لما أقره الدستور الأجهزة والهيكل المسيرة للجماعات الإقليمية، غير أنها تخضع في أعمالها للرقابة، فمن خلال نظرة أولية يتبين أن وجود الوالي الذي يمثل أجهزة عدم تركيز على المستوى المحلي وعلاقته بالمجالس المنتخبة، يشكل أوجه الحد من الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية.

فعلى مستوى الولاية فإن الوالي ووفقا للصلاحيات المخولة له في قانون الولاية<sup>15</sup> الذي يشير إلى الوالي كجهاز تنفيذي وحيد يمثل الهيئة التنفيذية، ونصت المادة(02) على أن للولاية هيئتان هما الوالي والمجلس الشعبي الولائي وهو هيئة مداولة في الولاية<sup>16</sup>، كما أنه تمارس رقابة تسلسلية على أجهزة عدم التركيز أي على الوالي والإدارة المساعدة له، وتمارس هذه الرقابة على أساس أن كل هذه الأجهزة معينة من طرف السلطة المركزية، كما تمارس الرقابة الوصائية على الأعمال خاصة التي يمارسها وزير الداخلية، والمتمثلة في المصادقة والإلغاء والحلول، التي لا بد أن تخضع لها مداولات المجلس الشعبي الولائي، أما الرقابة الوصائية على الأجهزة فإنها تتمثل في الوصاية على المجلس الشعبي الولائي ككل وهو معرض للحل بموجب مرسوم، أما التوقيف فإنه غير وارد كما تمارس على كل عضو في المجلس.<sup>17</sup>

ولا يختلف الأمر كثيرا بالنسبة للرقابة المفروضة على المجلس الشعبي البلدي إلا من خلال أجهزة الرقابة والمتمثلة بصفة خاصة في الرقابة التي يمارسها الوالي خاصة في سلطة الحلول، إضافة إلى الرقابة الوصائية على الأعمال أو على الأجهزة، وعلى كل عضو، كما أنه توجد رقابة تسلسلية يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي رغم أنه منتخب وليس معين، وذلك نتيجة لسلطاته التي يمارسها باسم الدولة، فهو بذلك يخضع لرقابة تسلسلية بهذا الوصف.

وسلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي<sup>18</sup> ليست مطلقة في كل الحالات، بل هناك حالات محددة لممارستها، تبقى من تقدير والي الولاية وحده في تقدير درجة الأمن والنظام العام والإجراءات لواجب اتخاذها لذلك، أي أنها تعد من الأعمال الاستثنائية التي قد يقوم بها الوالي، والتي يرى فيها بعض الفقه أنها تكاد تكون شبه عادية.<sup>19</sup>

إن فكرة الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة تهدف إلى ضمان سلامة ومشروعية سائر الأعمال الصادرة عنها بما يعود بالنفع على كافة الأطراف بما فيها المجالس المحلية، ولتكريس مفهوم دولة القانون ودولة المؤسسات وجب أن يخضع المنتخبون على المستوى المحلي في قيامهم بأعمالهم لرقابة وصائية وهو ما تم تكريسه في القانون الجزائري.<sup>20</sup>

## المبحث الثاني

### الجماعات الإقليمية والتسيير المحلي

إن الدور المنوط بالجماعات الإقليمية أصبح متعدد المجالات، وهي تمارس دورها وفقا للصلاحيات القانونية المخولة لها، وقد عرفت الصلاحيات الممنوحة للجماعات الإقليمية بعض المراجعة التي أعلن عنها في إطار الإصلاحات، وما جاء في القانونين الحاليين لكل من البلدية والولاية يشكل الإطار الذي من خلاله تباشر الجماعات المحلية صلاحياتها وفقا لرغبة المشرع، من خلال إعطاء صلاحيات هامة (المطلب الأول)، تكون موسعة في مجالات ومقيدة في أخرى، ومن خلال مهامها في التسيير العمومي فإن المشرع الجزائري أفسح مجالا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهو ما يسمى بالديمقراطية التشاركية، وعدم الاكتفاء بمبدأ التمثيل (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: نطاق صلاحيات الجماعات الإقليمية

تطور دور الجماعات المحلية ولم يعد دورها يقتصر على أداء الخدمات والمرافق ذات الطابع الإداري المحض، بل أن اختصاصاتها توسعت إلى مجالات اقتصادية وأصبح على البلدية أن تقوم بالمساهمة الفعلية في عملية إنعاش الاقتصاد المحلي، فالمجلس يقوم بالمساهمة في إنجاز البنية التحتية المحفزة للاستثمار وتخصيص مناطق للأنشطة الاقتصادية، وأن نجاح التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية يتطلب وجود آليات جديدة للتسيير والتخطيط لإعداد المخطط التنموي المحلي لإنشاء أقطاب جديدة، وهذا مع العمل على تحسين موارد الجماعات المحلية وتحسين مردودية العمل البشري، إلى جانب عصنة إدارتها.<sup>21</sup>

ويتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة<sup>22</sup>، والتي تسعى من خلالها الدولة وفقا للمستجدات الحالية إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية، والسعي نحو خدمة التنمية المحلية بالاعتماد بشكل أساسي على دور الجماعات المحلية، تماشيا مع الهدف نحو تحقيق أهداف الحكم الراشد والتنمية المستدامة، وهي الأهداف التي سعت الدولة بغية تحقيقها إلى تبني الإصلاحات في مختلف القطاعات، ومنها مراجعة قانوني البلدية والولاية سنة 2005 لمعالجة بعض الآثار المتعلقة بتسيير المجالس المحلية<sup>23</sup> ثم صدور القانونين الحاليين 10/11 المتعلق بالبلدية و07/12 المتعلق بالولاية.<sup>24</sup>

وقد كانت في ظل الخيار الاشتراكي تنص المادة الأولى الفقرة الأولى من قانون البلدية لسنة 1967 توسع من نطاق اختصاصات البلدية إلى أبعد حد، وذلك حينما نصت على أن: "البلدية هي الوحدة القاعدية والإدارية والاجتماعية والثقافية". ولدى مقارنتها مع المادة الأولى الفقرة الأولى من قانون البلدية رقم 08/90، وكذا قانون البلدية الحالي رقم 10/11، نجد أنها حاليا التي ضيقت من نطاق اختصاصات البلدية، وذلك حينما

نصت على أن: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة" مسيرة لنظام سياسي واقتصادي مغاير ومختلف عن النظام الاشتراكي السابق<sup>25</sup>، والتي تشجع المبادرة الخاصة وكذا الاعتماد على هيئات أخرى مستحدثة. إن قانون البلدية يحدد صلاحيات البلدية، وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات، والتي عرفت مراجعة لنظامها فيما يخص زيادة عددها وعلايتها وإمكانية حضور المواطنين، طبقا للمواد من (103 إلى 124) من قانون البلدية<sup>26</sup>، بالمجالات الرئيسية التالية: التهيئة والتنمية، التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية، وقد اتبع المشرع الجزائري في تحديده اختصاصات المجلس الشعبي البلدي طريقة تركز على وضع الإطار العام، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، ذلك أن قانون البلدي يحيل في عدة مجالات على التنظيم.

كما أن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية، أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة، وهو ما يستشف من المادة (111) والمادة (184) من قانون البلدية.<sup>27</sup>

أما بالنسبة للولاية فإنه وكما كان الحال في قانون الولاية السابق رقم 09/90، جاء القانون الحالي رقم 07/12 متوافقا مع الأسس والمبادئ الواردة في دستور 1989، وهو ما يتجلى من خلال تحديد صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي، والتي تشمل جميع الأعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم الولاية وحماية البيئة، فالمجلس يتداول في مجالات عديدة منصوص عليها في المواد من (73) إلى (101) من قانون الولاية.

وقد جاء قانون الولاية 07/12 بعدة أحكام جديدة<sup>28</sup> لعل من بين أهمها الاعتراف ولأول مرة لأعضاء المجلس الشعبي لولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة في مختلف القطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية، حيث تعتبر هذه النقطة من معالم الإصلاح الإداري لما لها من أثر في إيجابي في توسيع نطاق الرقابة الشعبية، وإعادة الاعتبار للمنتخبين المحليين<sup>29</sup>، ومن خلال نظرة فاحصة لاختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي يمكن بإبداء الملاحظات التالية:

يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، ذلك أن المادة (79) من قانون الولاية تنص على ما يلي: " يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبيد الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما".



ويتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي الولائي تنص على أن تدخله يكون في حالة تجاوز النشاط الإقليمي للبلديات أو لقدراتها، كما لها أن تتدخل تنسيقا وتساورا مع البلديات أو دعما لها<sup>30</sup>، كما أن الوالي وبداية من قانون 1990 أصبح مجبرا بإعطاء المعلومات الكافية وبصفة منتظمة للمجلس، ليس فقط فيما يخص تنفيذ المداومات، ولكن كذلك فيما يخص سير المصالح العمومية الموجودة داخل تراب الولاية وكل ما يجري داخل الولاية.

كما أنه يعد جهة إعلام بين المجلس وبين السلطة المركزية، وهذا ما يتضح من قانون الولاية السابق (المادة 56)، والتي تنص على دور الوالي في إرسال الاقتراحات والآراء أو الملاحظات التي يبديها المجلس بخصوص المسائل التي تهتم الولاية، لكن بالمقابل لذلك أجاز للوالي أن يرفق رأيه على ذلك.

كما يلاحظ من جهة أخرى من خلال (المادة 91 من قانون الولاية السابق) أن المشرع قد أحسن فعلا حين أورد هذا الدور الرقابي للمجلس الشعبي الولائي على عمل الوالي، وهو ما يذكرنا بالدور الذي يلعبه البرلمان بالنسبة للدور الرقابي لبيان السياسة العامة في مجال مراقبة الحكومة، وما يلاحظ على هذه المادة هو أنها تبدو وكأنها مبتورة، إذ لم تورد أهمية هذه اللائحة وما ينجر عنها، وكان ينبغي على المشرع لو أكملها بإضافة أثر هذه اللائحة على مركز الوالي<sup>31</sup>.

وفي مقابل تمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات تداولية عامة، فإن الصلاحيات التنفيذية تتمركز في يد الوالي، ومن الأمثلة على ذلك مقارنة الصلاحيات المخولة للوالي وتلك المقررة للمجلس الشعبي الولائي فيما يتعلق بمجال التخطيط، حيث يتولى المجلس المصادقة على مخطط الولاية على المدى المتوسط، والذي يهدف إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية، ويتضمن البرامج والوسائل والأهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية (المادة 60) من قانون الولاية، حيث يقتصر دور المجلس الشعبي الولائي من الناحية العملية على مناقشة المخطط، لأن إعداده يكون بتضافر جهود القطاعات غير الممركزة بتنسيق من الوالي، ويفترض أن توضع بين يدي المجلس جميع المعطيات اللازمة من قبل المصالح المعنية.

ومن خلال النظر في نص المادة (62 من قانون الولاية) فإنه وفي حقيقة الأمر أن المجلس لا يملك أن يحدد المخطط وإنما يصادق عليه، لأن الوالي هو المكلف بالإعداد، وهو من يملك الوسائل والإمكانات الكفيلة بذلك، وقد جاء في قانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة توضيح ذلك في (المادة 54) منه، إذ نص على أن الوالي يتخذ مبادرة إعداد مخطط تهيئة الإقليم، ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه، بينما لم يشر إلى مساهمة المجلس في التخطيط الجهوي أو الوطني حتى بصفة غير مباشرة<sup>32</sup>.



## المطلب الثاني: التشاركية في تسيير الشؤون العمومية

بعد أن أضحت الديمقراطية التمثيلية لا تكفي وحدها لإشباع رغبات المواطنين، ظهر ما يسمى بديمقراطية المشاركة، حيث لا يختار المواطنون ممثلهم في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فقط، بل يساهمون أثناء العهدة الانتخابية بصفة مباشرة في تسيير شؤون ومراقبة ممثلهم، وهذا المفهوم الذي حاول معدوا مشروع قانون البلدية تكريسه من خلال الباب الثالث من القسم الأول والمعنون بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية.

هذا المفهوم والذي يبقى بعيدا عن المفهوم الفرنسي للديمقراطية المحلية والمعبر عنها بمشاركة الناخبين في القرارات المحلية، سواء عن طريق الاستفتاء المحلي أو استشارة الناخبين، حيث يمكن للهيئة التداولية المنتخبة للجماعات الإقليمية تقديم أي مشروع مداولة في حدود اختصاصاتها لاستفتاء المواطنين، كما يمكن لعدد من الناخبين تقديم طلب تسجيل نقطة في جدول أعمال الهيئة المنتخبة حول تنظيم استشارة.

رغم أن قانون البلدية السابق 08/90 كان يتضمن حق إعلام المواطن فيما يخص شؤون البلدية إلا أنه كان يفترق إلى آليات أخرى تتيح للمواطن المساهمة بشكل مباشر في تسيير شؤون البلدية، ومن هذا المنطلق جاء عرض أسباب مشروع تعديل قانون البلدية المعمول به حاليا لتوضيح هذه الوضعية، ذاكرا عاملا من عوامل ضعف أداء البلديات، وهو " ضعف الاتصال من طرف المنتخبين المحليين الذين لازالوا غير متشبعين بمقاربة جوارية"، ويهدف معالجة هذه الاختلالات التي أثبتتها الممارسة وفي ظل " بروز مواطن أكثر تعلما، أحسن اطلاعا، وأكثر تطلعا، لديه آراء واقتراحات متعلقة بتسيير بلديته" يتعين أن يضع مشروع قانون البلدية " المواطن في لب اهتماماته".<sup>33</sup>

وهو ما تم تجسيده في القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية حيث تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارية<sup>34</sup>، وفي هذا السياق يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام واستشارة المواطن حول اختيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لبلديته، باستعمال الوسائل الإعلامية المتاحة، وبإمكانية تقديم عرض عن نشاط المجلس السنوي أمام المواطنين.<sup>35</sup>

غير أن الإطار الذي ينظم المبادرات المحلية ويحفز المواطنين ويحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، غير محدد في هذا القانون والذي أحاله على التنظيم لتحديد كلياته وتنظيمه، وقد يكون الغرض من ترك المجال للتنظيم هو إعطاء الفرصة للتجربة وتقييمها بغرض تنظيمها أكثر، وهو في الحقيقة أمر يتطلب إعادة النظر فيه بتحديد إطار المشاركة بشكل دقيق يتيح للمواطن التقرب أكثر من الإدارة.

وقد نصت (المادة 13) على إمكانية استعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا والذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعته نشاطهم.<sup>36</sup>

إن موقع الإدارة المحلي واقترابها من المواطن واحتكاك هذا الأخير بها يفرض عليها فتح سبل مشاركة المواطنين في العملية التنموية وفي صنع القرار وممارسة الرقابة الشعبية، وأن تكون أكثر احتكاكا بمنظمات المجتمع المدني وتستجيب لانشغالاته، كما تفرض عليها معايير الحكم الراشد المحلي أن تكون أكثر شفافية في التعامل مع الجمهور بإمدادهم بالمعلومات اللازمة وفي الزمن المناسب وبالشكل المناسب وبالشكل الذي يقره القانون، وأن تحرص على بناء جدار متين للثقة بين السلطة المحلية والمواطن ومنظمات المجتمع المدني.<sup>37</sup>

### الخاتمة

يعد مجال نشاط الجماعات الإقليمية ذو أهمية وطنية سواء على مستوى اهتمام السلطات المركزية أو على صعيد اهتمامات المواطن، وبغية إدراك مردود أحسن لها تم مراجعة نظامها القانوني من خلال صدور قانون البلدية ثم تلاه بعد ذلك القانون الولائية، والتي تحكم النشاط المحلي بجانب النصوص القانونية ذات الصلة، بعد فترة الإعداد لهما والتي تعددت الدوافع إليها والتي في مجملها تصب في محاولة الارتقاء بنشاطها بما يخدم المجال المحلي تجسيدا للمهام التي أوكلتها الدولة وتقريبا للمواطن من الإدارة.

إن المستجدات التي وردت في أحكام قانوني البلدية والولاية شملت نواحي عديدة والتي تؤكد تجسيد الإصلاحات، غير أن أهم ما جاء في مضامينها وبعض النظر عن تقييم الصلاحيات وحدودها، تلك المتعلقة بمجالات مشاركة المواطنين والخدمة العمومية، والتي من خلالها سعى المشرع الجزائري إلى تعزيز الشفافية في التسيير، وهي إجراءات عامة وتحتاج مزيدا من التوضيح وفق إطار قانون، دون ترك المجال للتنظيم، حيث أن الآليات التي من خلالها يتاح إعلام المواطنين وفسح المجال لهم للمشاركة في التسيير العمومي تعد من أهم التعزيزات الحقيقية التي تمس الحياة اليومية للمواطن، إلى جانب الارتقاء بالخدمة العمومية، والتي تسعى الدولة جاهدة إلى عصرنتها وهي خطوات هامة يجب تميمها، على أن نشاط الجماعات العمومية يحتاج إلى مراجعة بخصوص العلاقة بين الإدارة والمواطن، بتوضيح الآليات المتاحة للمواطن للمشاركة، والتي تبدو وكأنها تقترب لأن تكون عن طريق التمثيل بواسطة المنتخبين وكذا تعزيز الرقابة الشعبية على الأجهزة اللامركزية.

إن ما نخلص إليه من خلال هذا البحث في قانوني البلدية والولاية، هو التأكيد على أهمية هذه الإجراءات المتخذ، وكذا فإننا نخلص إلى التوصيات التالية:

- تعزيز دور ونطاق التشاركية من خلال توضيحها فالنصوص القانونية بوضع الإطار الذي ينظم المبادرات المحلية ويحفز المواطنين ويحثهم على المشاركة.
- إلزامية عرض التقرير السنوي للبلديات على المواطنين كآلية لتعزيز علاقة الإدارة بالمواطن.
- إفساح المجال لدور أكبر للمجتمع المدني.

-النص على إلزامية استشارة المواطنين في المسائل المحلية الهامة.

### قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

- 1- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، منشورات لباد، الطبعة الثالثة، سطيف، الجزائر. 2006.
- 2- علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2010.
- 3- علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان المتعلق بالبلدية دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2011.
- 4- عمار بوضياف: شرح قانون الولاية الجزائري، القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر. 2012.
- 5- محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.  
ثانياً: المقالات والمنشورات
- 1- عمار بوضياف: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني العدد 01، كلية الحقوق، جامعة بجاية، الجزائر. 2010.
- 2- عبد الحلیم بن مشري: نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، جامعة بسكرة، الجزائر. 2009.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007.
- ثالثاً: المذكرات والأطروحات
- 1- فريدة مزياي: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر 2005.
- 2- بوسام بوبكر: العملية الإدارية التنظيم والتطوير التنظيمي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، القسم العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، 2011.
- 3- صالح عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، 2009/2010.

- 4- علي محمد: مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر 2011/2012.
- 5- أحمد سي يوسف: تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر. 2013.
- 6- عميور ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، الجزائر 2012/2013.

رابعا: النصوص القانونية

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، ج ر العدد 76 لسنة 1996.
- 2- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد الأول لسنة 2012.
- 3- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37 لسنة 2011.
- 4- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر العدد 12 لسنة 2012.
- 5- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية، ج ر العدد 15 لسنة 1990 (الملغى).

<sup>1</sup> - تنص المادة (16) من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، ج ر العدد 76 لسنة 1996، على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

<sup>2</sup> - صالح عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2010/2009، ص 28.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية الجزائري، القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، الجزائر 2012، ص 169-170.

<sup>4</sup> - بوسام بوبكر: العملية الإدارية التنظيم والتطوير التنظيمي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، القسم العام كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2011، ص 243.

<sup>5</sup> - فريدة مزياني: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر 2005، ص 23.

- <sup>6</sup>- عميور ابتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، الجزائر 2012/2013، ص 19.
- <sup>7</sup>- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37 لسنة 2011.
- <sup>8</sup>- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد الأول لسنة 2012.
- <sup>9</sup>- للمزيد بخصوص الانتخابات المحلية والرقابة على العملية الانتخابية أنظر القانون العضوي رقم 01/12.
- <sup>10</sup>- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 15 لسنة 1990 (الملغى).
- <sup>11</sup>- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر العدد 12 لسنة 2012.
- <sup>12</sup>- المادة (04) من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.
- <sup>13</sup>- عبد الحليم بن مشري: نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس جامعة بسكرة، الجزائر 2009، ص 102-111.
- <sup>14</sup>- صالح عبد الناصر: مرجع سابق، ص 80.
- <sup>15</sup>- المواد من (102 إلى 121) والتي تحدد صلاحيات الوالي.
- <sup>16</sup>- المادة (12) من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية
- <sup>17</sup>- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، منشورات لباد، الطبعة الثالثة، سطيف، الجزائر 2006، ص 125-128.
- <sup>18</sup>- المواد من (100 إلى 102) من قانون البلدية رقم 10/11.
- <sup>19</sup>- علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان المتعلق بالبلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2011، ص 44.
- <sup>20</sup>- عمار بوضياف: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني العدد 01، كلية الحقوق، جامعة بجاية، الجزائر 2010، ص 04.
- <sup>21</sup>- علي محمد: مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر 2011/2012، ص 187-188.
- <sup>22</sup>- محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 82.
- <sup>23</sup>- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007، ص 06.
- <sup>24</sup>- ومن جملة تلك الإصلاحات أيضا صدور القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وقانون الإعلام، وتنظيم الأحزاب السياسية وهي الإصلاحات التي جسدهتها الدولة في القوانين المشار إليها.
- <sup>25</sup>- محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 82.
- <sup>26</sup>- كما يمكن الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي، والحصول على نسخة منها، وهو ما نصت عليه المادة (14) من قانون البلدية والتي تحدد كفاءات تطبيقها عن طرق التنظيم، مع مراعاة أحكام المادة (56).
- <sup>27</sup>- محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 83-84.
- <sup>28</sup>- وشمل ما جاء به قانون الولاية الحالي أحكام عديدة، للمزيد أنظر في ذلك: عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، ص 140-151
- <sup>29</sup>- عمار بوضياف: شرح قانون الولاية الجزائري، مرجع سابق، ص 145

- <sup>30</sup> - محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 110-112.
- <sup>31</sup> - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2010، ص 146-147.
- <sup>32</sup> - أحمد سي يوسف: تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر 2013، ص 74-75.
- <sup>33</sup> - أحمد سي يوسف: مرجع سابق، ص 134-135.
- <sup>34</sup> - المادة (1/11) من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- <sup>35</sup> - نص قانون البلدية على مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، المواد من (11 إلى 14) من قانون البلدية رقم 10/11.
- <sup>36</sup> - أحمد سي يوسف: مرجع سابق، ص 135.
- <sup>37</sup> - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية الجزائري، مرجع سابق، ص 165-166.

## العمل الحزبي في سياق الجماعات المحلية ... دراسة في المفاهيم ، الأدوار وملامح الحالة الجزائرية

بقلم:

أ/ عبد الفتاح حلواجي - أ/ خالد بقاص  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
جامعة الوادي - الجزائر

### مقدمة:

تكتسي الجماعات المحلية أهميتها القصوى من كونها خط التماس الأول بين المواطن و مؤسسات الدولة، ومنذ أدرجت كمكون للتنظيم الإداري للدولة الحديثة وفي عهدتها تلبية حاجيات المواطنين وضمان متطلباتهم المختلفة سياسيا واجتماعيا وأمنيا واقتصاديا وثقافيا ، بيد أن تنوع المطالب وامتداد مساحات الدول شكلت الجماعات المحلية أحد مفاتيح العلاقة : المجتمع - الدولة ، والمعبر عن الدولة في الأقاليم المحلية ، و تحمل في طبيعة تركيبها شقين من الهيئات إحدهما يشكل تطبيقا لامركزيا و أحيانا غير ممرکز للسلطات العمومية المركزية أي أنّ الانتساب إليها يكون كموظف عمومي، والآخر تطبيقا لمبدأ اللامركزية التي تحوي مجالس منتخبة من المواطنين تسهم في تسيير الشؤون المحلية ، وهذا الشق من الهيئات هو المعني بدراستنا هذه.

أما الأحزاب السياسية فهي المنشأ والمحضن الأساسي للمتخيين عموما ومنهم المحليون الذي يُنتخبون لعضوية المجالس المنتخبة في انتخابات عامة لعهدة انتخابية وصلاحيات تحددها التشريعات ذات العلاقة ، ومن هذه الزاوية تشكل الأحزاب السياسية محضنا أساسيا لأولئك المنتخبون فتحت رايتها يخوضون غمار الانتخابات المختلفة ويفترض أنهم ممثلون لأحزاب تتبنى تمثيل المواطنين في تلك المجالس ، وبالتالي دورها لا يقتصر على تنظيم الحفلة الانتخابية فقط ، بل يستمر دورها في تحقيق التواصل والترابط الدائم بين المواطنين بوصفهم ناخبين و الجماعات المحلية بوصفها هيئة تسيّر جزءا مهما من الشؤون المحلية للمواطنين وتمثل سلطة الدولة في إقليم محدد جغرافيا، وعلى ضوء ما تقدم سوف نجيب على إشكالية مؤداها : ما أهمية



وخصوصية العمل الحزبي محليا وتأثيراته في بيئة الجماعة المحلية ؟ وما ملامح ذلك في الممارسة الحزبية المحلية في الجزائر ؟ .

الكلمات المفتاحية: الجماعة المحلية ، العمل الحزبي ، البيئة المحلية ، الظاهرة الانتخابية ، الديمقراطية المحلية ، الأحزاب الجزائرية.

### أولاً: الجماعات المحلية... المفهوم ، الأسس والأهمية

من بين المفاهيم التي يتقاطع استعمالها في أكثر من حقل معرفي نجد هذا المفهوم الذي بين يدينا ، وهو الجماعات المحلية ، حيث يتقاطع علم السياسة في استعماله مع علم القانون وحقل القانون الإداري تحديداً ، لكن استعمال هذه المقالة لمقاربات مفاهيمية ذات خلفية أصيلة من علم السياسة يتوجب وضع الحد الفاصل بين هذه المقاربات ، والمبرر في ذلك هو ما تثيره التطبيقات المختلفة لنظام الجماعات المحلية من ظواهر تُعدُّ بلا منازع من اهتمامات العلوم السياسية ، من تلك الظواهر نجد عملية تشكيل وإقامة الجماعات المحلية التي تنبثق العضوية في جزء مهم منها عن طريق آلية الانتخاب التي تعتبر ظاهرة سياسية بامتياز ، و من المعلوم أيضاً أن الفاعل الأساسي في العملية الانتخابية ومصدر انبثاق المنتخبين أعضاء المجالس المنتخبة عموماً ومنها المحلية هي الأحزاب السياسية إذ تشكل النسبة الغالبة من المجالس المنتخبة من متحزبين ، فالظاهرتين الانتخابية والحزبية يعطيان لمفهوم الجماعات المحلية حيوية أكبر وقدرة على إخراجها من قالبها القانوني المجرد إلى حراك سياسي يخضع لمدارسة واهتمام المقاربة المفاهيمية لعلم السياسة .

#### 01- مساهمات نظرية لتعريف الجماعات المحلية:

جاءت ضرورة قيام الجماعات المحلية كوسيلة لتحقيق هدف فرض الدولة سيادتها على أقاليمها الداخلية وتقريب مرافقها السياسية والإدارية من مواطنيها ، وما تقتضيه فكرة الديمقراطية و تطبيقها على الصعيد المحلي بإشراك المواطنين في تسيير شؤونهم و انخراطهم في المنظومة السياسية للبلد عن طريق ممثلهم في المجالس المحلية المنتخبة البنية الهيكلية الأهم في نظام الجماعات المحلية.

إن الجماعة المحلية كأسلوب للتسيير السياسي و الإداري، يقوم بالأساس على مفهوم لقي كثيراً من النقاش و الاهتمام وحتى الجدل ، وهو " اللامركزية " كمبدأ للتنظيم الإداري وكأسلوب لعقلنة وترشيد العلاقات بين الدولة ومواطنيها ، إذ لا تفرق كل الأدبيات تقريبا بين استعمال مصطلح الجماعات المحلية ومبدأ " اللامركزية " و حتى مصطلح " الإدارة المحلية " أحيانا.

- بالنظر إلى مساهمة الفقيه القانوني " مورييس هوريو " بفهوم يشر إلى ذات مفهوم الجماعات المحلية لكن باستخدام مصطلح اللامركزية إذ يرى أن " اللامركزية ... هي أسلوب أو طريقة لتواجد الدولة أو لوجود الدولة تخصص بهذا الفعل بحيث تتحلل الدولة إلى عدد من

الأشخاص الإدارية والتي تتمتع بامتيازات السلطة العامة والتي تضمن سير المرافق العامة بممارستها لحقوقها بمعنى قيامها بعقود الإدارة " <sup>1</sup> ، فهنا هوريو يرى بأن الإشكالية تكمن في كون اللامركزية أسلوب آخر لتواجد الدولة فهي تابعة للدولة ، التي تنسخ متطلبات وجود الدولة من مؤسسات سياسية ومرافق عامة وصلاحيات على المستوى المركزي إلى نسخة أخرى من على المستوى المحلي مع الفارق في الخصوصية المكانية والجغرافية ، ليضيف بعد ذلك هوريو لتعريفه ما يشكل دعما ووصفا أكثر دقة لفكرة اللامركزية، وأعطاهما بعداً أقرب للمقاربة المفهومية السياسية بالنص على طريقة تجسيد اللامركزية ميدانيا عن طريق انتخاب جزء من هيئاتها المحلية ، حيث يقول بأن " حركة اللامركزية تقوم على تقسيم لسلطات القرار بين التعيين و انتخاب الهيئات الإدارية " <sup>2</sup> .

- ويعرّف أحمد محيو في كتابه ( محاضرات في المؤسسات الإدارية ) اللامركزية بقوله " توجد اللامركزية عندما تعود بعض السلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحلية التمثيلية المنتخبة وحدها ، وتكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات وكذلك تنفيذها " <sup>3</sup> ويضيف أن البلدية والولاية هي هيئات لا مركزية لأن لها مجالس شعبية منتخبة وكذلك رئيس منتخب من قبل السكان، ومهمة المجلس البلدي والرئيس ممثلا لهم في إدارة الشؤون المحلية ، فرغم الخلفية العلمية - القانونية - للكاتب فقد أثر من خلال هذا المنحى التعريفي أن يدرج مفهوم الجماعات المحلية ضمن المقاربة المفاهيمية السياسية ، مما يدعم وجهة نظرنا في كون الجماعات المحلية " ظاهرة سياسية " .

## 02 - الأسس العملية لنظام الجماعات المحلية :

إن الإقرار بوجود جماعة محلية هو الوقوف على الأركان و الأسس التي تقوم عليها ، حتى يكون من السهولة بمكان التفريق و التمييز بينها وبين الهيئات الحكومية المركزية ، و تتمثل هذه الأسس في التالي :

التمييز بوجود احتياجات ومصالح ذات طابع محلي :

من قوانين الطبيعة هي الاختلاف والتمييز فمن دون أدنى شك أن تختلف وتنوع وتتضاد أيضا المصالح و الاحتياجات من إقليم إلى آخر داخل الدولة - هذا مع وجود مصالح مشتركة بين مختلف مكونات الدولة الجغرافية - ومعنى ذلك هو أن مصالح إقليما معينا تعتبر ليست مَهْمَةً لبقية الأقاليم ، وإذا ما تحققت وجود هذه المصالح الذاتية والتميزة " فإن ذلك يجب أن تعترف الدولة للوحدات التي تعينها هذه المصالح المتميزة بالشخصية القانونية " <sup>4</sup> حيث تتميز بما تملكه " من ثروة خاصة وما تَضُمُّه من موظفين وميزانية محلية ومجلس شعبي منتخب " <sup>5</sup> .

لقد اختلف الفقهاء في المعيار الذي يتم به التفرقة بين المصالح المحلية و القومية ويلخص ذلك في اتجاهين رئيسيين، هما الأسلوب والإنجليزي الذي يقوم على تحديد اختصاصات السلطات الإدارية اللامركزية

بحصرها في مسائل معينة عن طريق التشريع ، وترك ما سواها من اختصاصات أخرى للسلطة المركزية ، أما الأسلوب الفرنسي الذي " يقوم بتوزيع الاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية تحديدا تشريعا وعلى سبيل الحصر " <sup>6</sup> .

. وجود أجهزة محلية منتخبة تدير تلك المصالح :

امتدادا لفكرة الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة وحتى يتسنى رعاية تلك المصالح يتحتم انتخاب مجالس يعهد لها بإدارة وتسيير مصالح المواطنين، فالمضمون الحقيقي لفكرة الجماعة المحلية أن يعهد بإتباع الحاجات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من أبنائها مستقلة في عملها عن الدولة، وإذا كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها ، وبذلك تتحقق الديمقراطية المحلية .

تملك الهيئة المنتخبة الصفة المحلية عليها وعلى أعضائها " فهم أشخاص يمثلون الأقاليم ولا يمثلون السلطة المركزية في الأقاليم لا أشخاص معينون من قبلها " <sup>7</sup> ، ولتحقيق الديمقراطية المحلية يكون ذلك منسجما مع اعتماد الانتخابات العامة كآلية لتشكيل الهيئة المحلية أو المجلس المحلي واختيار أعضائها " ورغم أن قاعدة اختيار أعضاء المجالس المحلية هي جوهر نظام الإدارة المحلية فإنّ دولا لا تزال تختار أعضاء المجالس بطريق التعيين بواسطة الحكومة المركزية " <sup>8</sup> وهو ما يعتبر عدم تركيز للصلاحيات و ليست لا مركزية. إن اعتماد الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية هو أمر جوهري " و شرط أساسي لضمان استقلال هذه المجالس عن السلطة المركزية ، أما التعيين فيؤدي إلى إهدار فكرة الاستقلال " <sup>9</sup> ، وبالتالي القضاء على الجماعة المحلية التي تعتبر الاستقلالية ناتج عنها، بيد أن مبدأ الانتخاب بالنسبة للهيئات المحلية ليس معمما على كل الهيئات التي ترعى المصالح المحلية، إذن يمكن أن تتدخل السلطة المركزية بموجب نص تشريعي في اختيار جزء من هذه الهيئات المحلية تمارس الوصاية على الهيئات المحلية المنتخبة.

إن أهمية هذا الركن من أركان الجماعة المحلية تتمثل في إدارة المصالح المحلية للمواطنين تتم بالانتخاب وبالتالي الاختيار من ضمن أشخاص أو أحزاب يعرفون حاجيات المنطقة جيّدا " لا أن تمارس الإدارة من أشخاص يوفدون من خارج سكان المحلة لإدارتها وهو غالبا ما يجهلون احتياجاتها " <sup>10</sup> ، ومن جانب آخر يتعلق بالمعرفة العلمية فالظاهرة الانتخابية تولج الجماعات المحلية بشكل كبير في دائرة الحقول المعرفية التي يتشكل منها علم السياسة ، فالانتخابات ومنها المحلية ليست إجراءات قانونية فحسب بل هي حراك واختيار سياسي .

. الرقابة الإدارية على الجماعة المحلية :

يراد من الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية أن الاستقلالية التي تعتبر نتاجا لآلية تشكيل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب " ومهما قيل بشأن استقلال الهيئات اللامركزية إلا أن مدى هذا الاستقلال لا يمكن أن يصل إلى حد الإطلاق وإلا تعرضت الدولة إلى التفكك، وتكون عندئذ إزاء لا مركزية سياسية وإلى دويلات تنشأ داخل الدولة " <sup>11</sup> .

إن الرقابة الإدارية هي أداة لعقلنة استقلالية الجماعات المحلية من وجهة النظر السياسية، أما الناحية القانونية فهي عبارة عن قيود يفرضها القانون على الجماعات المحلية والتي تتولاها السلطة المركزية عبر أسلوب الوصاية الإدارية ، ويقصد بالوصاية الإدارية " ممارسة الدولة للرقابة أو المراجعة على الهيئات اللامركزية " <sup>12</sup> ، و تستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة " ومراجعة الأعمال المالية للوحدات الإدارية للتأكد من اتفاقهما مع خطط التنمية على الصعيد الوطني والمحلي وحماية المواطنين من احتمال تعسف السلطات الإدارية المحلية " <sup>13</sup> .

رغم النية الحسنة في اعتماد الوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة للوقوف في وجه الانحراف أثناء تطبيقها على المواطنين المحليين خاصة وعلى الدولة وبنية النظام السياسي عموما ، إلا أن التطبيقات خاصة في الدول التي تعتمد الديمقراطية تمويها لا توجهها صادقا تستعمل الوصاية الإدارية من أجل الاعتراض على مسار ديمقراطية النظام السياسي حيث الإدراك أن شيوع معاني الحرية في القاعدة وممارستها فعليا نذير بتحول الاهتمام من القاعدة إلى قمة النظام السياسي.

### ثانيا : العمل الحزبي .... الأهمية، المحددات والوظائف العامة:

تشكل العضوية في المجالس المنتخبة هدفا ومبررا لوجود الأحزاب السياسية وعليه تعتبر الأحزاب مكونا فاعلا في الحياة السياسية للبلدان التي تسمح بوجود تعددية سياسية في البلاد وتصف نفسها " بالديمقراطية " ، أي أن الظفر بعضوية " المجلس المنتخب " يتطلب وجود مستويات يمر عبرها الممثلين في الاستعداد للدخول للمنظومة التمثيلية ، وأهم هذه المستويات أو المحاضن هو الحزب السياسي ، باعتباره مؤسسة وهياكل تنظيمية استقر البحث على أنها المطية الأساسية للولوج إلى ممارسة الوظيفة التمثيلية أي العضوية في المجالس المنتخبة ومنها المحلية ، دون النفي بوجود وصعود أدوات أخرى لتنشئة المنتخبين .

و تعتبر الأحزاب السياسية قنوات التعبير الرئيسية إذ " أنها أداة أو هيئة للتمثيل الشعبي، تقوم بالتعبير عن مطالب اجتماعية محددة " <sup>14</sup> وهي المهام التي رافقت الحزب بالصيغة المعاصرة منذ استقرار الديمقراطية الغربية على صيغة الديمقراطية التمثيلية ، وتعتبر الأحزاب مظهرا حديثا من مظاهر العمل السياسي الحضاري إذ أنها " تعبير عن وجود الحرية السياسية، فالقبول بوجود أحزاب سياسية في بلد ما معناه توافق أبناء هذا المجتمع على قبول بعضهم بعض " <sup>15</sup> مهما تعددت مشاربهم الفكرية و السياسية و العقائدية مما يعطي الفسحة لتنظيم تلك الخلافات وإدارة الصراع على الموارد، حيث تساهم الأحزاب كحلبات للجدل والنقاش على عقلنة المطالب وإبرازها في إطار قانوني وفكري و سلوكي مقبول.

### 01 - مؤشرات توافر العمل الحزبي :

إن المقصود بالعمل الحزبي هنا هي مختلف الأعمال والمناشط والمواقف التي يقوم بها الحزب السياسي في سبيل تحقيق الغاية التي تنشأ من أجلها الأحزاب السياسية وهي بصدد ممارسة العمل السياسي لا غير ، و إن

عمل الأحزاب السياسية ينبغي أن يأخذ ويتسم بجملة من الشروط و المواصفات حتى لا يختلط مع التحركات السياسية للتنظيمات الضاغطة أو المافيوية أو السرية التي تحمل مشروعا سياسيا يقدم للصالح العام مثل الحزب السياسي بل مشاريع زبائية تخدم موقعها المالي و الاجتماعي فحسب ، لقد انتهج الكاتبان الأمريكيان " لا بالمبارا وفاينر " منهجا إجرائيا في وصف وتعريف الحزب السياسي يعاضد الدور الذي تمارسه الأحزاب السياسية في طور المنافسة الانتخابية على العضوية في المجالس المنتخبة ومنها المحلية إذ حصرا الشروط التي يجب توافرها حتى نقول أننا أمام عمل حزبي ، وهو ما اشتملت عليه دراستهما الموصوفة بـ " أصل الأحزاب السياسية " و المنشورة سنة 1966، وهذه العناصر نشرحها في التالي:

- استمرارية التنظيم : ويقصد بذلك أنه ليس وقتيا " و لا يتوقف المدى العمري المتوقع له على المدى العمري للقادة المنشئين له " <sup>16</sup> .

- هياكل تنظيمية ممتدة مركزيا ومحليا : فالأحزاب المقتصر تواجد هياكلها و فروعها التنظيمية على المستوى المركزي أو في جهات إقليمية محددة يطرح بعمق تصنيفه ضمن الأحزاب السياسية، فالتمدد يعزز فرصها بالعضوية في المجالس المنتخبة وتحسين رصيده الانتخابي .

- العمل لتحقيق أهداف : إن للأحزاب السياسية أهداف يتحتم على الفاعلين السياسيين السعي نحوه وهو الرغبة في الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها ، حيث أن الوصول إلى عضوية المجالس التمثيلية وإداراتها هو منوط بالأحزاب السياسية قبل غيرها، أما الاكتفاء بالتأثير عليها أو نزاعها من الأهداف الأساسية للعمل الحزبي فذلك دونه الأحزاب السياسية.

- البحث عن مساندة شعبية : إذ أن الأحزاب في انتظار الموعد الانتخابي تحتاج إلى أصوات ناخبين ، وهو ما يتطلب حشد وتعبئة للظفر بالمقاعد التمثيلية .

وتكملة للشروط الأربعة السابقة و على اعتبار أن الأحزاب تهدف إلى الوصول إلى السلطة أو ممارستها عبر آلية سلمية وهي الانتخابات، وهو ما يحيلنا إلى شرط إضافي وهو " المشروعية " .

- المشروعية : ويقصد بذلك مشروعية الوسائل أي " سلمية الوسائل التي يستخدمها الحزب للوصول إلى هدفه وهو تولي مقاليد الحكم في البلاد لتنفيذ برنامجه " <sup>17</sup> ، ويندرج ضمن المشروعية القبول بالانتخابات كوسيلة للوصول إلى السلطة والقبول بالنتائج المترتبة عنها ومشروعية كل الوسائل المستعملة في ذلك " وتأسيا على ذلك من حق كل الدول أن تضع قيودا وضوابط لتنظيم النشاط الحزبي بها ، ومن الضوابط التي تحقق شرط المشروعية ذاك و تتبناه أغلبية الدول الديمقراطية " <sup>18</sup> وتتضمنه قوانينها المنظمة للأحزاب السياسية على الخصوص ما يأتي :

- منع قيام أحزاب سياسية يتضمن برنامجها الوصول إلى السلطة باستخدام العنف المسلح .

- منع قيام أحزاب سياسية على أسس طبقية أو فئوية أو طائفية للنيل من طائفة أخرى .

. تنظيم موارد الأحزاب المالية ، وأوجه الإنفاق المالي كالتحكم في المصاريف وتوضيح المداخل ومحاربة الفساد<sup>19</sup> .

رغم أن هذه القوانين ناظمة للعمل الحزبي في هذا البلد أو ذاك ، إلا أنه قد تكون لها آثار سلبية أثناء تطبيقها ، أو شرعت لتحقيق أهداف مغايرة لما يتطلبه تواجد الأحزاب السياسية للدفع بعملية الممارسة الديمقراطية ، وربما التعرض للحرية الحزبية ومختلف الحريات السياسية.

إن المؤشرات الدالة على العمل الحزبي يحكمها التصور عن الظاهرة الحزبية و الأحزاب السياسية والتي هي عبارة عن " تنظيمات أو تشكيلات تتكون من مجموعة من الأفراد تربطهم وحدة الفكرة و الهدف في ظل نظام قائم ويكسب ثقة عدد اكبر من الفئات الاجتماعية من أجل الوصول إلى السلطة أو المشاركة في اتخاذ قراراتها على الأقل " <sup>20</sup>. أي نخلص إلى أنه لا يمكن الحديث عن الظاهرة الحزبية إلا بوجود تلك المؤشرات الدالة على العمل الحزبي المستقر والمستمر والمنظم والهادف والمشروع ، وتلك المؤشرات لا يمكن تلمسها إلا في واقع البيئات المحلية .

## 02 - الوظائف العامة للأحزاب السياسية :

يقصد بالوظائف العامة للحزب السياسي أي الوظائف التي تبرر وجوده ، وذلك نتيجة للمركز المؤثر الذي تشغله الأحزاب السياسية في ديمقراطية النظام السياسي ، " فالأحزاب السياسية تعتبر حجر الزاوية في الديمقراطية التمثيلية و تضطلع بدور لا تقوى عليه أي مؤسسة أخرى " <sup>21</sup> ، وتمارس هذه الوظائف في النطاق العام للحياة السياسية للبلاد و على مستوى الحياة السياسية الإقليمية كهيئة للجماعات المحلية تعتبر النظرة إلى الأحزاب السياسية كتعبير عن التطور الذي عرفته مساهمة الحزب السياسي في حقل الممارسة السياسية، ذلك لأن الوظيفة الأساسية للحزب السياسي " هي التمثيل والتعبير عن مصالح فئات مختلف المجموعات الاجتماعية التي يتكلم منها ، إلا أنها ليست الوحيدة فبعد دخول الحزب السياسي وتفاعله مع النسق السياسي فإن الحزب يشرع في القيام بوظائف تتعدى الوظيفة التي تنشأ من أجلها " <sup>22</sup> ونوجزها فيما يلي :

- وظيفة التنشئة السياسية:

تعتبر الأحزاب السياسية أهم مؤسسة تقوم بدور التنشئة السياسية وذلك لما لها من قدرة على التأثير أعداد كبيرة من الناس على أساس منضبط ومنظم مستخدمة في ذلك كل ما تملك من وسائل الاتصال و " تقوم الأحزاب السياسية بدور مزدوج في عملية التنشئة السياسية يتمثل في دعم الثقافة السياسية السائدة أو خلق ثقافة سياسية جديدة " <sup>23</sup> .

فالتنشئة السياسية كدور تقوم به الأحزاب السياسية يعطي الفعالية للعمل الحزبي المنظم وفضاء جذابا لأفراد المجتمع و تتحقق به جملة من الأهداف، نذكرها بإيجاز :

- " إنارة الرأي العام وتكوينه: يجعل الناخبين قادرين على بلورة آرائهم ومواقفهم السياسية.



- تنشيط الحياة السياسية، حيث اختلاف وتنوع الأفكار التي تطرحها الأحزاب السياسية تعطي ثراء للنقاش السياسي في البلد المعني.

- تكوين القيادات السياسية وتأهيلها لتسلم زمام الحكم في حالة وصول الحزب إلى المجالس التمثيلية و المناصب الحكومية.

- تهذيب الغرائز البشرية وضبطها و تعديل للميولات و القناعات وتوجيهها إلى الإيجابية والقبول بالآخر وعقلنة المنافسة على السلطة " 24.

- وظيفة التجنيد السياسي:

ينتج عن الوظيفة السابقة توفر لديه رصيد من القيادات والأفراد متشعبة بفكرة الحزب ومشروعه السياسي ومتبصرة برهانات الواقع السياسي ، وهو بذلك في انتظار اللحظة التي يكون فيها الحزب بحاجة إلى تلك الخبرات و المؤهلات لوضعها قيد الاختبار عند إسناد مهمة صياغة وتنفيذ السياسة العامة للدولة عند تبؤ الحزب السياسي لمكانة في منظومة الحكم .

إن وظيفة التجنيد السياسي بالنسبة للأحزاب السياسية تعتبر من أهم الوظائف، إذ تأخذ شكلين هما :

- حشد عدد كبير من الناخبين بإقناعهم بالمشروع السياسي للحزب وتحولهم من دائرة الاستماع و التنشئة على تلك الأفكار إلى الدفاع عنها، ودخولهم في دائرة الأنصار والمؤيدين وهو رصيد انتخابي أولا ، ودلالة على قوة انتشار الحزب وأفكاره في أوساط المجتمع.

- حشد الجماهير يؤدي إلى إعطاء مكانة للحزب ضمن الوعاء التصويتي لتقلد أعضائه مناصب قيادية، تشريعية أو تنفيذية، محلية أو وطنية .

ونجاح هذه العناصر أي حسن التجنيد يضمن للحزب السياسي البقاء لعهدات أكثر ضمن المؤسسات السياسية المنتخبة و الوظائف الحكومية التنفيذية.

- وظيفة المشاركة السياسية :

يعطي مفهوم المشاركة دلالة على تلك الأنشطة الإرادية التي يقوم بها أعضاء المجتمع ، " فهي تلك الأنشطة التطوعية التي يشارك فيها الأفراد مثل اختيار القادة وقيامهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتشكيل السياسة العامة " 25 وبالتالي فهي تتميز عن غيرها من أنواع المشاركة أنها تهدف إلى التأثير في سيرورة وعمل النظام السياسي ويظهر هذا التأثير في مخرجات السياسة العامة للدولة .

تأخذ المشاركة السياسية عدة أشكال أو أربعة مستويات وهي :

- " ممارسة النشاط السياسي : وذلك بالانتساب إلى منظمة سياسية حزبا أو كانت أو جمعية و المساهمة في مختلف نشاطها من حملات انتخابية وندوات ومؤتمرات والدعاية للحزب وتقديم العرائض المطلوبة والتصويت الانتخابي.



- المهتمون بالنشاط السياسي: وهم المعنيون بالاستجابة للدعاية الحزبية كالتصويت الانتخابي والاهتمام بمجريات الساحة السياسية.

- الهامشيون في العمل السياسي: حيث لا يعتبرون أنهم معنيون بالحياة السياسية اللهم إلا في الحالة التي يشعرون أنهم مهددون بخطر ما.

- التطرف السياسي: وهم الذين يمارسون العمل السياسي باستخدام العنف وخارج الأطر القانونية المشروعة<sup>26</sup>.

إنّ موقع العمل الحزبي في وظيفة المشاركة السياسية أنّ هذه الأخيرة وفي ظل المستويات والأشكال المذكورة آنفاً ، تُقدّم للمواطن أداة وطريقة لتنظيم نفسه مع الآخرين الذين يشاركونه الطروحات والآراء والأفكار .

#### - وظيفة تجميع المصالح:

وتأتي وظيفة تجميع المصالح في صلب اهتمام الأحزاب السياسية مُبَرَّر لكونها تسعى للوصول إلى السلطة وتستعمل تلك المطالب لكسب الناخبين ويظهر ذلك في صورة الدفاع عن المصالح و المطالب العامة، وكذا التأثير على النظام السياسي وإحداث ارتباك فيه من خلال تدافع الأحزاب في تجميع المصالح التي قد تكون متناقضة أحيانا " فتتحول تلك الطلبات إلى عناصر ضغط عندما لا يتمكن النظام السياسي من تلبية احتياجاتها بسبب قلة إمكاناته أو بسبب كثرتها وكثافتها"<sup>27</sup>.

إنّ الأحزاب السياسية القادرة على الاضطلاع بهذه الوظيفة وامتلاكها الأجهزة التي تستطيع رصد المطالب المختلفة وبلورتها وتنسيقها وتحولها إلى بدائل واقتراحات لوضعي السياسة العامة أو تبنيتها كبرنامج انتخابي و السعي لتحقيقه، هو أمر بلا شك يزيد من رصيد الحزب الانتخابي القائم بهذه الوظيفة المعقدة، وإنّ ممارسة الأحزاب لوظيفة تجميع المصالح في المجتمعات المنقسمة ونقل تلك المطالب المتناقضة و المتعاكسة إلى حلبة التنافس الانتخابي وهو الأمر الذي يُجَبِّب تلك المجتمعات مخاطر الانقسامات.

### ثالثا : خصوصية العمل الحزبي محليا

رأينا في ما تقدم أن الحزب السياسي هو أهم محضن لتنشئة المنتخبين من منطلق أنّه القوة الأكثر تنظيما في المجتمع، إضافة إلى المنظمات النقابية والدينية والثقافية ، إلا أنّ وظيفتها الأساسية تختلف عن هذه المنظمات الأخيرة في الدور والمتمثل في " تعبئة دعوات بهدف المشاركة في ممارسة السلطة السياسية على المستوى المركزي أو المحلي "<sup>28</sup> أي بخلق مبادرات وتقديمها على المسرح السياسي بما يتضمنه من نشاط سواء موسمية كالاستحقاقات الانتخابية أو كل ما يصب في تحقيق هدف كل حزب سياسي وهو الوصل إلى الحكم والمشاركة فيه.

إنَّ المجتمع المحلي هو أحد هذه المسارح ، حيث تنتشر الأحزاب على مستوى الأقاليم المحلية لتكون قريبة من المجتمع ، من خلال الهياكل الحزبية و تستجيب لطلباته ، لكن السؤال المراد الإجابة عنه هنا هو ، ما الآثار التي تنجم عن تفاعل العمل الحزبي مع البيئة المحلية ؟

### 01 - أثر البيئة المحلية على عمل الأحزاب :

إن البيئة المحلية تشكل بوتقة الحياة بالنسبة للأحزاب السياسية لأجل أنَّها تعطي له جملة من الموارد تسهم في تحقيق أهدافه ، و من ذلك :

- الموارد البشرية : توفر البيئة المحلية للأحزاب السياسية المورد البشري اللازم لإقامة هياكلها التنظيمية المحلية وهي بمثابة النواة الأساسية في الهيكلة العامة للحزب " فليس هناك من تنظيم قابل للحياة بدون التزام حد أدنى من الأفراد بشكل نشيط في العمل لخدمة الأهداف التي يحددها لنفسه " <sup>29</sup> فال مورد البشري هو أساس قيام الحزب فهو يتبنى أفكاره وتصوراتيه ويحشد إلى مواقفه ويمارس الدعاية له .

إنَّ العنصر البشري ليس مجرد أصوات في الاستحقاق الانتخابي ولكنَّه دعامة لهياكل الحزب وتواجهه المستمر في المجتمع من خلال حشد أكبر عدد ممكن من الأنصار و المؤيدين لأفكارها وتصوراتها ودعم مرشحيها وترجيح الكفة لهم في المناسبات الانتخابية المختلفة، وكل ذلك يتوقف على مقدرة القادة الحزبيين في تحريك المواطنين وإقناعهم بجدوى عملهم الحزبي ، كما إن ارتباط المواطنين المحليين بالأحزاب السياسية يكون عبر ثلاثة دوائر " يشكلون الناخبون أكبر دائرة بصفتهم يصوتون على المرشحين من طرف الحزب، ثم دائرة المتعاطفين وهم المؤيدون دون أن يكونوا منخرطين في الحزب ، أما الدائرة الأخيرة فهي دائرة المناضلين <sup>30</sup> ، أي هؤلاء الذي يعتبرون أنفسهم أعضاء في الحزب يمثلون دورة حياة الحزب السياسي ليستمر و يتوقف على مدى تواجدها في الوسط المحلي .

- الموارد المادية : يحتاج العمل الحزبي الممتد محليا ووطنيا إلى سيولة مالية وتدعيم مادي يغطي المناشط الكبرى و الصغرى ، ونسبة هذا الدعم يرفع من الرصيد الانتخابي للأحزاب و قدي يخفضها ، ويُعدُّ الدعم المالي الذي يقدمه أعضاء الحزب بدوائره الثلاث ، التي أشرنا إليها سابقا ، أهم رافدين في ذلك فالأحزاب السياسية تعتمد في تمويلها بصفة أساسية على الاشتراكات الشهرية أو السنوية المسددة من جانب أعضائها ، وهذا يكون أساسيا في مجال أحزاب الجماهير لتغطية مصروفاتها ، إذ أنَّ المجالات الرئيسية للإنفاق يترواح عبر أربعة فئات " تتمثل في التكاليف الثابتة للعمل الداخلي وكذا نفقات تأهيل المناظرين والأطر و المرشحين للانتخابات و المنتخبين، وتكاليف النشاطات الخارجية الموجهة نحو المجتمع وتمويل الحملات الانتخابية " <sup>31</sup> .

إنَّ الموارد المالية للأحزاب السياسية تختلف من حزب إلى آخر، لكن يمكن التمييز بين أربع أنواع من الموارد المالية ، وهي اشتراكات الأعضاء وهي الفئة الأكثر شرعية، وتتواجد عبر الهيئات المحلية وهو المورد

الذي يمكن أن يعطي دلالة على مدى تعلق الأعضاء بالحزب السياسي وبعقلهم لأفكاره ومواقفه، وهناك مورد آخر يتمثل في التبرعات سواء من الأفراد أو الهيئات ويتميز هذا المورد بعدم انضباطه وخطورته على العمل الحزبي " إذ يمكن أن يوجه كوسيلة للضغط والتأثير على القرار الحزبي، شأنها في ذلك شأن التمويلات الخفية وهناك أيضا المساعدات العامة وهي المتأتية من طرف الدولة حيث تحددها القوانين و تتميز بأنها ذات طبيعة بعدية أي بعد الاستحقاق الانتخابي، وغير ثابتة لأنه في العادة تقاس بقوة الحزب الانتخابية و التمثيلية "

32

. الموارد المعنوية : وهي مختلف الموارد التي تتيحها البيئة المحلية والتي يتحدد على ضوءها تقدم أو تأخر الأحزاب، ومن ذلك أن البيئة المحلية انطلقا من احتياجاتها وضرورة تطويرها يكون مقصداً لعمل الأحزاب وبرامجها ، فالسياسات العامة قبل أن تلج عالم التنفيذ هي عبارة عن احتياجات محلية تنقلها الأحزاب كقناة ناقلة للمطالب عبر وظيفة تجميع المصالح .

إن البيئة المحلية تشكل أيضا عامل لتطور الأحزاب في ممارستها السياسية، إذ كانت هذه البيئة زاخرة بالعناصر الواعية و المتحضرة سواء في شكل نخب أو في شكل هيئات وجمعيات ، وكما يمكن أن تأخذ البيئة المحلية دور القاضي السياسي كمرقب لعمل الأحزاب السياسية، إما إعطاءها مزيد من الزخم والقبول والتأييد إن كانت معبرة لتطلعاتها أو يجعل منها قوة هامشية كعقاب على أخطائها، وتكون فرصة الانتخابات الدورية محطة لذلك حيث تقام المحكمة المعنوية .

## 02 - أثر العمل الحزبي في البيئة المحلية :

تؤدي الأحزاب السياسية ضمن هذا المحدد الأدوار التالية:

. تعزيز التماسك الاجتماعي : باعتبار أن الأحزاب السياسية تشكل جزءا من القوى الاجتماعية النشطة في المجتمع المحلي وبذلك فهي " أحد العوامل الأكثر مساهمة في التماسك الاجتماعي " <sup>33</sup> ، ويحدث هذا الأمر عندما تعمل على بلورة مختلف التوجهات والآراء المجتمعية ، في شكل تيارات سياسية تلتف حول جملة من المبادئ بعد أن كانت مشتتة فدور الأحزاب السياسية هو جمع مختلف الآراء حول قواسم مشتركة بين مكونات المجتمع سواء العُمرية أو المهنية أو الجنسية " وتدور هذه القواسم المشتركة حول بعض المبادئ العامة والأهداف المشتركة لصالح المجتمع " <sup>34</sup> .

. التعبير عن قضايا المجتمع المحلي: تساهم الأحزاب السياسية من خلال برامجها ومواقفها التعبير عن قضايا المجتمع المحلي خصوصا و المساهمة في إيجاد حلول للمشاكل المطروحة، كما أن سعيها للانتشار المحلي على أوسع نطاق وتنوع المنتسبين إليها من مختلف الفئات الاجتماعية ، ذلك يعمل على تجسير العلاقات بين هذه الفئات وإزالة الفوارق بينها وإدماج الفئات المنعزلة في ركب الحياة السياسية والاجتماعية العامة.

. أداة للتكيف الاجتماعي : إنَّ الأحزاب هنا هي أداة للتكيف الاجتماعي تؤدي إلى زيادة التكامل و التماسك الاجتماعي وأداء هكذا دور تكون نتيجته هو السلم والأمن الأهلي ، لكن ماذا لو كانت هذه الأداة ذاتها لضرب التماسك والاستقرار الاجتماعي ، حيث تقوم الأحزاب بعكس هذه الوظيفة تجاه المجتمع عندما تُميّز إقليم على حساب آخر أو حينما يتبنى برنامجها وخطابها الانتخابي على وتر الانقسامات الأثنية أو اللغوية أو الدينية أو الطبقية ، حيث تقدّم نفسها على أنها محام لطبقة محددة ممّا يعمل على زيادة الانقسام الاجتماعي بدلا من تخفيفه.

. نقل للمعلومات: إنه نظير تعقد المشاكل الاجتماعية وتراكمها ، وحتى تكون الأحزاب السياسية في مستوى الأحداث، فانسياب المعلومات تكون ضرورية ، والأحزاب هي أحد الأدوات في ذلك خاصة على الصعيد المحلي شريطة الالتزام بالموضوعية دون اللجوء إلى أساليب الإثارة واستغلال الفرص لتحقيق الأهداف الخاصة، فعجز الأحزاب عن القيام بهذا الدور أو تحريفه يعد بمثابة إفلاس خطير و تخلي عن إحدى وظائفها الأساسية "إذا حادت عن الأمانة الضرورية لنقل الحقائق واستبدلت المعلومات الجادة والموضوعية بدعاية مزيفة"<sup>35</sup> ، ونقل المعلومات ليس باستخدام الوسائط الاتصالية فقط بل في كيفية استخدامها و المضمون المدفوع بواسطتها.

#### - منبر للثقيف السياسي :

إنَّ الأحزاب السياسية لا تقود الشعوب خلف قناعتها بطريقة قصرية ، وإنما امتدادا إلى أن الانتماء الحزبي هو انتماء تطوعي فيجدر بها بناء وعي ذاتي حتى يصل المواطن إلى أن " يتحمل بوعي وإدراك أعباء المسؤولية في الحياة السياسية وإعلامه بالتناقضات و النتائج السياسية للخيارات المختارة و المرفوضة " <sup>36</sup> ، فعملية التوعية والثقيف السياسي يُحوّل الأحزاب من مجرد مُقترح على المواطنين الخيارات والتوجهات إلى مشارك لهم في صناعة هذه الخيارات ، وتأخذ التوعية طريقتها من خلال الندوات و النقاشات و المناظرات وحتى بوضع مناهج للتدريب و التكوين الحزبي أو في روافده التنظيمية للتدريب على القيادة و التحرك في الشأن السياسي العام و التمثيلي بالنسبة للممثلين السياسيين.

هذه الوظيفة تتعرض للتحريف حال تشويه مضمون التوعية ، حين تنصرف غاية الحزب في عملية الثقيف السياسي إلى بناء مواطن بعقلية جامدة متحجرة تكون وبالا على حياة المجتمع وأمنه السياسي والاجتماعي ، وهو المنحى الذي تنحوه الأحزاب التي تخفي مشروعا تسلطيا فتلجأ إلى تخدير المجتمعات وإبادة الوعي السياسي عند أفرادها حين تستمر هذه النظم إلى أبعد وقت ممكن.

ونخلص إلى أن البيئة المحلية هي المشتلة التي تنمو فيها الأحزاب و تترعرع ، ويظهر تأثيرها في بنية الأحزاب السياسية و طبيعة مؤيديه وحجم انتشارها فالبينة المحلية بمكوناتها المختلفة الاجتماعية و التعليمية تسهم في وضع العمل الحزبي ومكانته ، وكذلك إنَّ الأحزاب السياسية تؤثر على البيئة المحلية من خلال

حلحلة عادات وتقاليد اجتماعية وسياسية و إضفاء طابع الحركية عليها و تحقيق الاندماج و التنافس بين مكوناتها ، والتعبير عن متطلبات المجتمع وإيصاله إلى صنّاع السياسة العامة.

### 03. الأحزاب السياسية والجماعات المحلية :

إنّ التركيز هنا يكون على هذا الدور تجاه الجماعات المحلية، التي تكون للأحزاب السياسية فيها ممثلين منتخبين منبثقين عن انتخابات محلية ، تتمظهر فعالية الأحزاب السياسية على الصعيد المحلي من خلال قيامها بجملة من الوظائف .

#### - اختيار مرشحي الحزب :

إنّ الأحزاب السياسية " حينما تنجز هذه المهام باختيار المرشحين الذين يحملون علاماتها السياسية ... تقدّم للناخب ضمانا بأنّها تتحمل مسؤولية إنجاز أعمالهم الإدارية وتنفيذ برامجهم " <sup>37</sup> ، ومن جانب آخر فإن المرشحون يستفيدون من الأحزاب الذين ترشحهم وتقدمهم إلى الناخبين ليس بالضرورة على صلة اجتماعية بهم حيث " تمكنهم من الوسائل المادية والمعنوية للدعاية و التعريف بهم وتمكنهم من الفوز بثقة المواطنين " <sup>38</sup> وهي بذلك أي الأحزاب تساهم بدور فعال في إقامة النظام التمثيلي لتشكيلها رابطا بين الناخبين و المترشحين .

ونشير إلى أنّ هذا الدور و المركز يعرف تراجعا في حالة قوة وشخصية ونفوذ الشخص المراد ترشيحه والذي تسعى كل الأحزاب استقطابه ، كما أنّ الأحزاب لا تنفرد لوحدها بتقديم مرشحين للانتخابات، بل هناك من المرشحين من يدخلون الانتخابات و ينافسون بصفة مستقلة عن الأحزاب " و يحرز البعض منهم نجاحا بدون تعضيد أي حزب، ولكن أغلب المرشحين الذين يفوزون في الانتخابات يكونون مرشحين من قبل أحزاب قائمة وقوية " <sup>39</sup> .

و يمكن حصر طرق اختيار المترشحين في منهجين اثنين هما :

- الاختيار عبر لجنة حزبية : تُشكل الأحزاب ما يسمى " بلجنة الترشيحات " تتكون من أعضاء الحزب تتوفر فيهم شروط تحدده لوائح الحزب ، ويُعهد إليها اختيار المترشحين دون الرجوع إلى القواعد الحزبية ، وتنقد هذه الآلية في أنّ عملية اختيار المرشحين تقوم به أوليغارشية ضيقة ، تمارس نوعا من اختيار الزملاء . .  
- اختيار عن طريق القاعدة الحزبية: وفي هذه الحالة يتم الاختيار عبر انتخابات أولية داخل الهيكل الحزبي، كما يتم في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يختار متسبوا الحزب المرشحين ، أي أنّ الديمقراطية تتحقق داخل الحزب " <sup>40</sup> وتعتبر هذه الطريقة جيدة عند الأحزاب الكبيرة وعكس ذلك عند الأحزاب الصغيرة.

وإن كانت كل تلك المعايير نسبية جدا تخضع لطبيعة كل حزب و الفئات النافذة فيه ، إذ تحولت الأحزاب إلى نوادي سياسية تنتظر فرصة الترشيحات الانتخابية بفارغ الصبر إذ تتصاعد عندها تنافسا محموما سرعان ما يتحول إلى صراع حقيقي و حدوث انحراف في وظيفة الاختيار هذه حيث لا تكون الأحزاب هي التي تقوم حقاً بمهمة انتقاء المرشحين بل بتداخل أطراف خارجية.

. تأطير المنتخبين المحليين : يعتبر تأطير المنتخبين المحليين بمثابة التزام من قبل الأحزاب السياسية يعكس مدى الاهتمام بالجماعات المحلية ، فليس دور الأحزاب هو الزج بممثلين في تلك الجماعات بل يمتد إلى تأطيرهم سياسيا و تنظيميا وتكوينيا داخل هذه الأجهزة سواء كانوا بصدد إدارة هذه المجالس المنتخبة ، أو في المعارضة.

إن مواصلة الأحزاب السياسية و الاعتراف بدورها تجاه ممثليها ينفي عن تلك الأحزاب أنها مُجَرَّد لا فئة أو مركب تمَّ عبره الوصول إلى عضوية المجلس المنتخب أو ربّما حتى رئاسته وأول الدور في عملية تأطير الأحزاب لممثليها سواء كانوا ضمن الأغلبية المسيرة للمجلس المنتخب أو في عضوية المعارضة هو جمعهم ضمن مجموعة أو كتلة تتمكن من التأثير في توجيه مسيرة القرارات الإدارية ، وقد تتألف مجموعة تضم كل صنف من الممثلين من لون حزب سياسي واحد أو عدة أحزاب سياسية .

من فوائد هذه التكتلات هو تحقيق التنسيق بين الممثلين بعضهم بعضا أو تسهيل التنسيق مع الحزب أو الأحزاب التي تقف ورائهم، وهذه أيضا أي هذا التأطير يؤدي إلى ضبط الأعضاء وانتظام سلوكهم ووحدة قرارهم دون أن يتحولوا إلى شتات وبالتالي تهريبهم من الرقابة الحزبية وكذلك يجد الحزب صعوبة في ربط ممثليه بمواقف موحدة تعكس رؤية الحزب ومشروعه السياسي وبرنامج الانتخابي الذي عرضه على الناخبين واختاروا بناء عليه ممثليهم ؛ وقد يأخذ التأطير شكل الرقابة وتوجيه الممثلين فالحزب الحائز على ثقة الجمهور يكون مُلْزَمًا بمراقبة منتخبيه من أجل الوفاء بالتزاماتهم وجعل سلوكياتهم وتصرفاتهم ضمن دائرة تلك الالتزامات ويشكل هذا أيضا حماية للمنتخبين من الضغوط الممارسة عليهم و التي تؤدي إلى الانحراف بوظيفتهم التمثيلية.

لكن قد يتحول التأطير في حالة كان الهدف منه السيطرة على المنتخبين " ليتحوّل هؤلاء إلى مجرّد أدوات لتنفيذ أوامر هذه الأحزاب بدون أدنى قدرة على المشاورة و المبادرة الحرة في القيام بالوظيفة التمثيلية " <sup>41</sup> ، ويكون هذا الانحراف استعمال الحزب سلطته على ممثليه في الجماعات المحلية حيث يستغل الحزب سلطوته ، وتحت مبرر الانضباط الحزبي للقضاء على حرية التصرف لدى المنتخبين المحليين و بالتالي هدر شخصية المنتخبين .

إنّ سطوة الأحزاب على ممثليها يخل بالتزام الممثل تجاه ناخبيه وتحوله من ممثل للشعب إلى ممثل للحزب و تزداد خطورة هذه السيطرة حال أن يكون الحزب ذاته خاضعا لسيطرة أصحاب المصالح الشخصية



فتكون سيطرتهم على الممثلين لحملهم على اتخاذ قرارات تتوافق ومصالحهم ، لا من أجل ضبط الممثلين من أجل المصلحة العامة.

. الوساطة مع المجتمع المحلي: يعطي الممثل في العادة في خضم الدعاية الانتخابية وعودا لناخبيه بالحفاظ على خط الاتصال معهم طيلة عهده الانتخابية متلمسا لانشغالاتهم من ناحية وشارحا للمواقف والقرارات المتخذة من قبل الهيئة التمثيلية ، ويقوم الحزب بدور الوساطة هذه " كوسيلة بين السلطة والمجتمع عن طريق الصاعد والهابط " <sup>42</sup> ، مما يسهم في حفظ الاتصال الدائم بين الطرفين أي السلطة و المجتمع المحلي ، فطرف الوساطة الأول هو المواطن ويتموضع الحزب " بشغل مهمة الربط الرأسي بينه وبين السلطة المحلية ، حيث تنقل إليها احتياجاته و مطالبه ومواقفه من القرارات المتخذة " <sup>43</sup> ، أما الطرف الثاني في علاقة الوساطة هذه فهو المنتخب إذ يكون بحاجة ماسة للأحزاب حتى تسهل له عملية النفاذ إلى المجتمع المحلي، فلا يجد الممثلون المحليون من راع لعملية الاتصال بالناخبين إلاّ الجهاز الحزبي حيث يضمن له دعوة المواطنين وبصفة دورية وبطريقة منظمة ومنتظمة يُسَخَّر فيها إمكاناته المادية و المعنوية من حشد المواطنين واستغلال مقراته و المرافق التابعة له.

إذ يقوم الممثلون حال عقد هذه اللقاءات بإخبار الناخبين بالمواقف و القرارات وتفسير خلفياتها و المصلحة المتوخاة من ذلك ، حتى تكون هذه القرارات متقبلة من طرفهم ولا تقابل برفض يحول دون تطبيقها مما يُعَرِّض منسوب شعبية الممثلين للانخفاض أو رُبّما الرفض المطلق.

إن عملية الاتصال التي تقوم بها الأحزاب بين الممثلين و الناخبين لا يقتصر على الأحزاب الحاكمة فقط، بل يسري حتى على أحزاب المعارضة التي تقتضي فرصة الانتخابات الموالية لتحسين موقعها في المنظومة التمثيلية المحلية ، وأيضا إنّ تخلي الحزب عن معاضدة ممثليه ومرافقتهم بتذليل الصعوبات و التدخل لدى الجهات المركزية في الدولة يضعف في أداء الممثلين وهو ما يؤثر على صورة الحزب .

وفي كلتا حالتي الأحزاب الوسيطة سواء كانت في الحكم أو المعارضة فإنّ دور الوساطة هذه يكون مشوّها عندما لا تنقل واقع المجتمع المحلي أو أن تعجز في تفسير المواقف والإجابة على تساؤلات الجمهور و تتحوّل عندها الأحزاب إلى مجرد مبرر للأخطاء مما يفقدها المصداقية و القبول.

أما الاتجاه الآخر لدور الوساطة الذي تقوم به الأحزاب السياسية تجاه السلطات المركزية إذ يقوم الحزب بالاعتماد على تراكمية علاقاته الممتدة بالوقوف إلى جانب متخبيه، باستخدام الاتصالات الرسمية أو الشخصية تجاه المسؤولين المركزيين، ومن فوائد ذلك إضافة إلى تعزيز نجاح الممثل في أداء دوره التمثيلي و التكفل بانشغالات المواطنين يكون مفيدا للأحزاب لتكون ملتصقة ومطلعة على الشأن المحلي و يجعل المنتخبين مرتبطين بأحزابهم.

. حل نزاعات المنتخبين المحليين :



تشهد مختلف الأحزاب السياسية المعاصرة بروز أزمت داخلية متعددة الجوانب والامتدادات منها خلافات ونزاعات داخلية ذات خلفية سياسية فكرية ، وأخرى تنظيمية وأحيانا شخصية حيث يكيل كل طرف للطرف الآخر التهم، وتأخذ هذه النزاعات أبعادًا قد تفضي إلى تهديد استقرار الحزب وحتى انشطاره.

ويأخذ النزاع الذي يشارك فيه المنتخبون اتجاهين أولهما بين المنتخبين بعضهم بعض ويحدث هذا في غالب الأحيان بسبب تنازع حول الصلاحيات أو تضارب المصالح ، أما الاتجاه الثاني وهو النزاع الذي ينشب بين المنتخبين وهيكل الأحزاب ممثلا في قيادته وأعضائه، حيث " أنَّ النزاع في هذا الإطار يكون غالبا حول إجراءات التنظيم و التسيير وعملية صناعة واتخاذ القرارات ، ومنها ما يتعلق بعملية الترشيحات و التعيينات والانتخابات داخل الحزب " <sup>44</sup> .

إنَّ الدراسات حول الظاهرة الحزبية تعتبر مقياس إدارة الأحزاب للنزاعات والخلافات الداخلية حكما على التزامها وتكريسها للديمقراطية ، ويعتمد تكريس الديمقراطية داخل الحزب السياسي على الإخذ بالاعتبارات التالية :

. أن تحدد اللوائح الداخلية للحزب بوضوح خطوط الاتصال و السلطات وأشكال المساءلة ضمن مختلف طبقات الحزب.

. أن تتضمن لوائح الحزب آليات لحل النزاعات " فيجب أن يستبق نشوب النزاعات، وأن يضع الإطار اللازم لتعزيز الحوار الداخلي البناء و لاحتوائه أيضا " <sup>45</sup> .

#### 04- أثار المشاركة في الجماعات المحلية على الأحزاب السياسية :

إذا كانت الأحزاب السياسية تلقي أثارا على عمل الجماعات المحلية ، فهي أي الجماعات المحلية تعطيها مزيدا من الزخم والدفع بتركيز فعاليتها في ساحة العمل السياسي عموما وبصفة خاصة عندما يحوز مرشحها على مقاعد في المجالس التمثيلية المحلية ، هذا الزخم الذي تعطيه الجماعات المحلية سواء كانت الأحزاب مشاركة في عضويتها أو لم تكن مشاركة فيها ، ويمكن أن نُعدّه في المحددات التالية :

. يشكل خوض غمار الاستحقاق الانتخابي نحو مقاعد المجالس التمثيلية عموما والمحلية خصوصا فرصة لضخ دماء جديدة في الأجهزة الحزبية فبالمناسبة هذه تتحرك الأجهزة و الهياكل و اللجان و المنظمات النضالية التابعة للحزب للنيل فرصة الترشح لأعضائها ، ما يعطي حيوية سياسية غير معتادة ، هذه الحركة تشكل مدرسة مفتوحة لتدريب الكوادر الحزبية على فنون الاتصال واستقطاب الأصوات لصالح مرشحي الحزب ، إضافة إلى ظهور مهارات الخطابة والتقرب من الجمهور خاصة عند الأحزاب التي تعتمد تركيبها التنظيمية على النخب فقط.

. باعتبار أعمال المجلس المحلي المنتخب ليس أعمال مداولة فقط رغم ما تطلبه هذه الأعمال من كفاءة إلا أن الجانب التسييري والإداري المتضمن في صلاحيات المنتخبين يمكنهم من التدريب الجيد على

صلاحيات الإدارة والتنفيذ ، فالتدريب الذي يلقاه الممثلون في المجالس المنتخبة يشكل رصيذا للأحزاب السياسية من حيث الإطارات المؤهلة لخوض تكاليف في مهمات أخرى .  
- يعطي فوز الحزب السياسي بالسلطة المحلية نفسا جديدا في الحياة النضالية ، حيث يتسع أفق النضال و لا يبقى محصورا في الدائرة التطوعية فحسب، فالتقدم نحو الانتخابات المحلية " يقدم للحزب الفرصة المناسبة من أجل مكافئة مناضليه و المتعاطفين معه نظير خدماتهم الحسنة و المخلصة عن طريق فتح مناصب إدارية " <sup>46</sup> ، أو أي شكل من أشكال المكافآت ما داموا يسرون هذه المجالس .

إنّ هذه الأثر يقدر في دور الأحزاب السياسية تجاه المجالس المحلية المنتخبة إذ يتحول من تأهيل الكفاءات وأصحاب المؤهلات إلى امتياز يتلقاه الأكثر قربا من دواليب صناعة القرار الحزبي ، رغم أنّ هذا النموذج مطبّق في دول ذات ديمقراطيات عريقة " فبلديات في الولايات المتحدة هو محل انتقاد لكونه يقود في الواقع إلى عدم ثبات الوظيفة الإدارية وعدم حيادها و تغلغل النفوذ الحزبي إلى عمق الإدارة " <sup>47</sup> .

إنّ حلول الأحزاب بممثليها في المجالس المنتخبة وتقديمهم خدمات و قربهم من المواطنين يسمح له الوضع لزيادة أنصاره و ترسيخ العلاقات مع أهل الحضوة و الواجهة في المجتمع المحلي كذلك يشكل نجاح هؤلاء الممثلين في أداء أعمالهم التمثيلية فرصة لزيادة الرصيد الشعبي للحزب خاصة في ظل تغير معطيات السلوك التصويتي " حيث يظهر فيه الفرد مدى ولاءه للنظام السياسي فهو إما أن يعطي الشرعية للحكام، ويسمح لهم بتطبيق القوانين عليه وعلى باقي المواطنين ، وبغرض احترامها أو بالعكس يُعبّر عن رفضه لنظام حكم معيّن <sup>48</sup> "

إنّ السلوك التصويتي يتحدد من خلال موقف الناخب من هؤلاء المرشحين بسبب شخصيتهم وحدها وهذا ما يسهم في اتساع وعاء الحزب \* ، ويشكل تواجد الأحزاب السياسية بصفة دورية داخل المجالس المنتخبة تهديدا لحياة الحزب ورُبّما ينسأه الناخبون و يتجاوزوه المنافسون ، كما أنّ امتداد الأحزاب على مستوى المحليات يشكل للحزب السياسي ذا الامتداد القومي تهيئة أولية واستعداد لاقتناص فرصة الانتخابات الوطنية لتبوؤ أحسن النتائج .

### **رابعا - اتجاه العلاقات بين المنتخبين المحليين و الأحزاب السياسية:**

بعد تشكيل المجالس المحلية المنتخبة يصبح المنتخبون المحليون تحت مجهر الحزب السياسي المترشّح تحت رايته، ويتجاذب الممثل عندئذ نزعتين في أنّه عضو للمجلس المنتخب وتحكم تصرفاته وصلاحياته القوانين السارية المفعول باعتباره ممثلا للدولة في السلطة المحلية ، ونزعة إلى تمثيل الناخبين وتحت راية حزب سياسي ، ويتركز حديثنا هنا حول الأشكال المختلفة التي تأخذها علاقة المنتخبون المحليون بالأحزاب السياسية ، والتي على الأقل ثلاثة أشكال ، حيث الشكلين الأولين متضادين أما الشكل الثالث يمكن أن نصفه بالتوازن.

### **01 - حالة خضوع المنتخبين لسيطرة الأحزاب :**

وفي هذا الشكل للعلاقة يتم إخضاع المنتخبين المحليين لسيطرة الحزب فتبذل الأحزاب كل جهدها باستعمال اللوائح التنظيمية لفرض رقابة لصيقة على الممثلين، ممّا يحرمهم من الروح الاستقلالية، وتستند الأحزاب السياسية في علاقة الإخضاع هذه على النقاط التالية:

. أن أفضال الحزب على منتخبيه كثيرة بفضل تجنيده للجهاز الحزبي المادي و المعنوي تمكن هؤلاء المنتخبون من عضوية المجالس المنتخبة ، ليس فهذا فحسب بل إدراك الممثل أن البقاء تحت المظلة الحزبية هو فرصة للترقي في دوائر العمل السياسي العام من المحلي إلى الوطني والوظائف السياسية والإدارية الأخرى ، كما أن قوة الحزب واكتسابه لمساندة واسعة تجعل المنتخب " لا يفكر في مغادرة حزبه لأنه لا يكون له أدنى أمل في تجديد وكالته بدون أن يحرز على ثقة حزبه وهذا ما يتركه دائما خاضعا لقيادته " <sup>49</sup> ، كما يمكن أن يأخذ الإخضاع شكل تقنين في حالة اشتراط القوانين الانتخابية للترشح لا يتم إلا ضمن لائحة حزبية.

. وتلجأ الأحزاب السياسية لتحقيق عملية الإخضاع تلك إلى اتخاذ جملة من الإجراءات تتضمنها اللوائح الداخلية المنظمة لعمل الحزب وهياكله ، فتعتمد الأحزاب إلى إيجاد وضعية تنظيمية تخص المنتخبين المحليين والوطنيين ودمجها داخل هياكل الحزب، حتى لا تتم سيطرة المنتخبين على تلك الهياكل ، وذلك " بضم المنتخبين المحليين إلى أجهزة الحزب القيادية في نفس المنطقة المحلية، مع إبقاء الأغلبية للمناضلين العاديين " <sup>50</sup> ، كما يتم إلزام المنتخبين بالتوقيع على ميثاق شرف وتعهد بالالتزام بقرارات الحزب وتوجيهاته .

. تَعْتَبِر بعض الأحزاب ضمن هذه الرؤية المنتخب مجرد موظف لدى الحزب، ويجبره على عدم التصرف في المستحقات و التعويضات الممنوحة له تبعا للمهمة التمثيلية ، ويقوم الحزب بصرف أجره خاصة تخضع لتقدير الحزب " وهكذا المنتخبون يصبحون أجراء لدى الحزب ، ممّا يضعهم في موقف التبعية " <sup>51</sup> .

إنّ تلكم الإجراءات وغيرها تحقق للحزب سيطرته على منتخبيه وبالتالي على الأجهزة التمثيلية، لكن مما لاشك فيه أنّ هذه السيطرة تترك أثارا سيئة على الممثل وعلى فكرة التمثيل أصلا ، والإخضاع يكون خطيرا حين يحدث التشوهات التالية:

. إن محاسبة المنتخبين الأولى والألزم أن تُعهد إلى هيئات منشأة بقاعدة قانونية ملزمة لكل المنتخبين في كل الأحزاب السياسية ، كون اقتصارها على مجرد عمل تنظيمي داخل حزب دون غيره يشكل لا مساواة بين الممثلين .

. يترك الإخضاع أثارا سيئة مباشرة على شخصية المنتخبين لأنه يعطل روح المبادرة ، فهم لا يستطيعون الاختيار بروحهم ووعيهم بل الخضوع والمراعاة للتوجيهات الحزبية ، وهذا الأثر يمتد على عمل الجماعات المحلية ذاتها فيجردها من الفعالية " بل هو منبر حزبي يتحوّل فيه المنتخبون إلى آلة للتصويت تعمل بتوجيه قادة الحزب " <sup>52</sup> .

## 02 - حالة خضوع الأجهزة الحزبية للمنتخبين :

نقصد بإخضاع الأجهزة الحزبية لسيطرة المنتخبين المحليين أو الوطنيين، الحالة التي يكون فيها المنتخبون المالكون لسلطة القرار في الهيكلة الحزبية، ويتحقق ذلك إما من خلال الإطار التنظيمي الذي يؤطر المنتخبين المحليين فيكون أداة للسيطرة على مقاليد الأمور في الحزب ، أو وجود شخصيات نافذة مستندة إلى سلطة قانونية فيمتد نفوذها إلى ممارسة الزعامة القيادية بين المناضلين وهيكل الحزب، ولحصول المنتخبين المحليين على هذا الوضع تقف وراءه جملة من الاعتبارات:

- إن تسيير المنتخبين المحليين للأجهزة التمثيلية يجعلهم نافذة الحزب إلى المجتمع ، وبفضل إنجازاتهم وكفاءتهم على التسيير تجعل لهم مكانة في المجتمع وليس بين المناضلين الحزبيين فقط ، فعادة المنتخبين يستخدمون هذا المتاح في السيطرة على الحزب من واقع الممتن على الحزب ومناضليه في مكانته لدى المجتمع المحلي ، وهذه المكانة تجعلهم يخبرون الحزب إما بالرضوخ إليهم أو الانصراف عنهم ، لإدراكهم أنه ليس هناك حاجة للحزب للبقاء في المجلس المنتخب أو لمعاودة الترشح مرة أخرى " لسماح القوانين الانتخابية بالترشح ضمن صفة مستقلة " والاستغناء عن الصفة الحزبية .

- يسهم في هذا النوع من الإخضاع احتياج الأحزاب للخدمات التي يقدمها لهم المنتخبون بوصف المسؤولية التي يتقلدونها ، حتى يكون تحت تصرفهم الوسائل والإمكانات المادية وكذا العلاقات الخاصة ، وضعف البنية القيادية للحزب السياسي ومع توافر المبررات السابقة يجعل قدرة المنتخبين على إخضاع الحزب سهلة المنال، أو في حالة توليهم للمناصب القيادية في أجهزة الحزب بالطرق الديمقراطية أو باستعمال المناورات و الدسائس و المؤامرات العلمية للإطاحة والسيطرة على الجهاز القيادي.

وإن كان السياق الذي يتناول فيه هذه النقطة للدلالة على اختلال في العلاقات بين البنى القيادية للحزب فإن سيطرة المنتخبين في حالة حسن النية يحفظ لهم استقلاليتهم في إدارة الجماعات المحلية ويبعد عنهم الخضوع للقادة الحزبيين، أما عند سوء النية فان الآثار السلبية التي يتركها إخضاع الأجهزة الحزبية لسيطرة المنتخبين المحليين تتمثل في التالي :

- عدم إتباع الأساليب الديمقراطية في العملية القيادية تولية وتجديدا وإبعادا يسبب أزمة تنظيمية خانقة، فإذا سلك المنتخبون المحليون هذا المسلك يعتبر اختبارا حقيقيا لما تتمتع به الأحزاب السياسية من ديمقراطية داخل صفوفها إذ " تظهر ملامح الديمقراطية لإدارة الأزمات الحزبية في معظم الأحزاب التي تتبنى أسلوب الإقصاء أي استبعاد النمط الديمقراطي ، ويظهر ذلك جليا في بعض الأزمات ذات الطبيعة الخلافية من الوجهة التنظيمية والفكرية " <sup>53</sup> .

إن تبني أسلوب إخضاع الحزب للأشخاص مهما كانت طبيعتهم دون أن يستندوا إلى المبدأ الديمقراطي، يعتبر خطرا على ديمقراطية النظام السياسي بأكمله فالحزب السياسي هو المؤسسة التي تسعى إلى ديمقراطية النظام السياسي، فما بالك بافتقادها لها ، كما أن دخول المنتخبين في المعارك التنظيمية للأحزاب السياسية يؤدي إلى تراجع الاهتمام بالوظيفة التمثيلية ومهمة الإدارة والتسيير في الجماعة المحلية، وسيطرة

المنتخبين على الأحزاب يؤدي إلى عدم تعرض هذه الفئة إلى المراقبة والمحاسبة، و تصبح المساءلة أمرا غير ذا معنى ، فمن يحاسب نفسه؟! ، وكذلك انقسام الآراء بين الممثلين أنفسهم يقضي على الانسجام داخل كتلة الممثلين مما يؤثر على تسيير الشؤون المحلية وبالتالي ضياع المصلحة العامة .

### 03 . ديمقراطية العلاقة بين المنتخبين المحليين وأحزابهم:

يقصد بديمقراطية العلاقة بين المنتخبين المحليين وأحزابهم، أنها علاقة قائمة على أسس ديمقراطية وتعدُّ طبيعة العلاقة بين النخبة والأعضاء داخل الأحزاب السياسية من القضايا التقليدية لمفهوم الممارسة الديمقراطية ، وهو مؤشر مهم للتعرف على ديمقراطية الممارسة الحزبية من عدمها . إن الديمقراطية تعني الخروج بالديمقراطية من التصور الفلسفي و التنظيري إلى إحلالها موضع الممارسة العملية في أي تجمع سياسي، وعلى ذلك " فإن الممارسة الديمقراطية لا تقتصر على علاقة الحاكم بالمحكومين فحسب ، بل تشمل كل سلوك المجتمع والأفراد في كل شكل تنظيمي يجمع عددا منهم " <sup>54</sup> والأحزاب هي الأولى المعنية بالممارسات الديمقراطية داخل بناها التنظيمية ، وتشير ديمقراطية العلاقات التنظيمية داخل الحزب السياسي ، إلى أن لكل فئة في الحزب السياسي لها هيكلها الضامن لوجودها واختصاصاتها المحددة ، ويرتبط بالآخرين روابط تضبطها الرشادة والعقلانية " في عملية إسناد الأدوار السياسية والتنظيمية للأفراد " <sup>55</sup> باعتماد الانتخاب واحترام حرية الرأي و المنافسة الزهية و تعدد الترشيحات في كل عملية تداول أو تولية لمنصب قيادي داخل الحزب.

ينظر إلى أهمية ديمقراطية العلاقة بين المنتخبين المحليين و أحزابهم من تجنب الأزمات الحزبية والسياسية وانتقال هذه الأزمات إلى مفردات السياسة العامة وبالتالي اختلالها، وهي الأزمات التي تحدث داخل الحزب لوجود فئة تملك شرعية أقوى من شرعية الحزب حسب ما يدعيه أصحابها ، لأن شرعية الحزب مستمدة من المناضلين المنتسبين إليه في حين أن المنتخبين المحليين يستمدون شرعيتهم من الهيئة الناخبة المحلية وهي بالتأكيد أكبر من شرعية الحزب، واختلاف الشرعيتين التي يستند إليها كل مكّون يحدث عادة من حالة الشد و الجذب بين الطرفين قد يتحول إلى أزمة عميقة تهدد وجود كلاهما ، وعوض أن يقوم الحزب بدوره لخدمة منتخبيه وتعظيم مواقفهم وتنظيم اتصالاتهم بالجماهير ، يشغل الزعماء الحزبيون بحبك المؤامرات بقصد التأثير على المنتخبين وإفشال دورهم .

إن ديمقراطية العلاقات بين المنتخبين المحليين و الأحزاب السياسية هدفها تحويل هذه العلاقات من حالات الشد و الجذب و الاحتكاك إلى تنافس على تحسين الأداء التمثيلي ويتم ذلك بالتنسيق بين كل مكونات الحزب وخاصة بالنسبة للمنتخبين المحليين .

### خامسا : الأحزاب السياسية والجماعات المحلية في الجزائر .

تبنّت الجزائر منذ الاستقلال نظام الجماعات المحلية ، واحتوت الدساتير المتعاقبة للجمهورية نصوصا دالة على ذلك ومنها ما جاء في الدستور الساري المفعول " دستور 1996" إذ نصت المادة خمسة عشر (15) "

الجماعة الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية " ، ونصت المادة السادسة عشر (16) على أن " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية " ، فمفهوم اللامركزية هو المرادف عمليا لنظام الجماعة المحلية أو الإقليمية والمكون أساسا من هيئات منتخبة ينظم قانون الانتخابات آليات وطرق قيامها ، والمجالس المنتخبة هي الإطار والفضاء الذي يمارس ويعبر فيها الشعب عن إرادته .

إنّ التنظيم الإداري الجزائري يقوم على أساس أنّ الدولة دولة واحدة موحدة ولكنها مقسمة إداريا على جماعات إقليمية من أجل التخفيف على الإدارة المركزية ، بيد أنّ قيام مجالس محلية منتخبة يتطلب وسائل سياسية بين الناخبين و تلك المجالس وهي الأحزاب السياسية ، فما هي طبيعة هذه العلاقة واقعا في الجزائر ؟

01- الأحزاب و الناخبين ....علاقة تنتهي يوم الانتخاب :

يتيح النظام الانتخابي الجزائري عدة صور للمشاركة في العملية الانتخابية المحلية والعامّة ، حيث حدّد أنّ المترشحين يشكلون قوائم للترشح على أن تدعم صراحة كل قائمة من طرف حزب أو عدة أحزاب أو تنال تزكية المواطنين عبر إجراءات حددها<sup>56</sup> ، فنحن شكليا أمام حزب أو قائمة حرة يترشح تحت لافتته المواطنون الراغبون في دخول المجالس المنتخبة ، هذا نظريا وأمّا عمليا فإنّ تنشئة الممثلين و تصعيدهم وإن أخذت في الأخير في غالب الأحيان اللافتة الحزبية للتخلص من إجراءات التزكية المجتمعية المطلوبة قانونا لاعتماد القوائم الحرة و التي تحتاج إلى جهد وتكلفة ناهيك أنها غير مضمونة للوصول إلى بداية السباق الانتخابي ، وبالتالي يتم اللجوء إلى الأحزاب للاستغناء عن كل ذلك .

لقد اعتبرنا سابقا أنّ الأحزاب السياسية تشكل صانعا أساسيا للمشهد السياسي المحلي والوطني ، وهي بذلك شريك أساسي في العملية الانتخابية ابتداء ومتابعة و تأثيرا في المنتخبين المحليين خصوصا ، فخلال العملية الانتخابية يشارك الأحزاب السياسية و المترشحون الذين يعتبرون عندها " مشروع منتخبين " من خلال القيام بالحملات الانتخابية لإقناع جمهور الناخبين بالتصويت لصالحهم و الفوز بالمناصب التمثيلية ، ويتواصل هذا الدور إمّا الفوز بالمقاعد التمثيلية و يتحول دور الحزب إلى داعم ومؤطر في ساحة التمثيل السياسي أو تحول إلى معارضة للممثلين الحاكمين ، أو حتى عدم القبول بنتائج الانتخابات لوجود اختلالات فيها حقيقية أو وهمية<sup>57</sup> ، ويمارس كل هذه الأدوار الأحزاب و المرشحون و وجهة النظر هذه الأحزاب تؤدي دورها وفق القواعد المتعارف عليها و الحزب هنا هو مؤسسة تشتغل وفق قواعد وأطر معينة من حيث اختيار المترشحين و تمويل حملاتهم الانتخابية و مختلف عمليات الاتصال وتنظيم اتصالاتهم بالجمهور و تشكيل الغطاء القانوني لقوائم الترشيح و تتقل هذه الرعاية داخل المجالس التمثيلية .

إنّ اكتمال بنية العمل الحزبي يقتضي وجود استمرارية و ديمومة في عمله إذ كان هدف الحزب هو تقديم مرشحين باسمه من أجل خوض الانتخابات ، وهو بهذا المعنى أنّ الحزب مشروع سلطة يحمل برنامجا



ورؤية مجتمعية ، إذا فمعيار القيام بهذا الدور هو العمل الحزبي بصفة دائمة ومنتشرة في الأقاليم ، وعلى ذلك يؤخذ على العمل الحزبي محليا أنه أضحى لافتة انتخابية فحسب .

ولتبرير هذا الحكم اعتمدت الدراسة في اعتبارها جملة من المعايير تهدف إلى قياس درجة العمل الحزبي في الجزائر، وهي معايير تتسم بالموضوعية وتحمل دلالة على المتغير المراد قياسه هنا، والمعايير هي كالتالي<sup>58</sup> :

. المقر الولائي: حيث إن أقل ما يمكن أن ينسب إلى تواجد وانتشار الحزب محليا هو فتحها لمقر على مستوى عاصمة الولاية.

. عدد المقرات البلدية : أي عدد المقرات والنوادي التي ينشط فيها أعضاء الحزب و مؤيدوه عبر البلديات.

. هيكله المناضلين بلديا: أي وجود تنظيم حزبي على مستوى البلديات و تطبق فيه الهيكل التنظيمية المدرجة في اللوائح الأساسية للحزب.

. الأنشطة خارج مواعيد الانتخابات: أي الأنشطة الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و حتى الاقتصادية التي يمارسها الحزب خارج أوقات الانتخابات .

. الجمعيات المؤيدة للحزب: للدلالة على مقدرة الحزب على تفعيل قوى المجتمع عبر هيئات أهلية كمؤشر على انتشار الحزب.

. فتح المقرات بشكل دائم : يعطي هذا المؤشر دلالة على مدى تردد المناضلين و المواطنين على مقرات الأحزاب وتحول العمل الحزبي من فرصة انتخابية إلى امتهان العمل السياسي.

وباستعمال الملاحظة كأداة بحثية لجرد المعايير المذكورة آنفا ، وبالتواصل مع المهتمين والمتحيزين وعلى فترات متباعدة - حيث يشكل هذا الموضوع اهتماما بحثيا قديما - توصلنا إلى أن الانتشار الحزبي الزماني والمكاني يعتبر ضعيفا إلى درجة العدم ، مع بعض الاستثناء لبعض الأحزاب في بعض المناطق ، إلا أن الحكم العام على العمل الحزبي المنظم في الجزائر أنه في تراجع كبير كما وكيفا ، مع تسجيل ظهور اللافتات الإعلانية بمناسبة الانتخابات خاصة المحلية للكثير من الأحزاب السياسية وهذا الظهور رغم كثرته في تلك المواعيد فهو يتمثل في عمليات استمالة وحتى شيوع أبناء عن شراء لتزكيات الأحزاب للقوائم و في أحسن الأحوال بحث الأحزاب عن من يُشِيرَف قوائمها الانتخابية.

غير أنه قد يقول قائل أننا نلاحظ تواجدا كبيرا لقوائم المترشحين بمناسبة الانتخابات المحلية تابعة لأحزاب سياسية ومن النادر وجود قوائم مستقلة ، والتفسير لهذه الظاهرة أنه يعود إلى رغبة أشخاص لا علاقة لهم بالأطر التنظيمية لهذه الأحزاب وحتى برامجها وأفكارها المنصوص عليها في أدبيات الحزب بالترشح ، فيلجؤون إلى استمالة مسؤولي الأحزاب ضعيفة الانتشار أو غير الموجودة ميدانيا ، والمهم هو إيجاد غطاء



حزبي للترشح فقط والسبب الأساس في ذلك التهرب من الشروط المنصوص عليها قانونا للراغبين في الترشح تحت لواء القوائم الحرة .

أخلص هنا إلى كثرة الترشح بواسطة قوائم حزبية ليس دلالة على تجذر العمل الحزبي المنظم في الساحة السياسية الجزائرية ، بل أن الشائع الأعم - مع وجود استثناءات يتطلب استقصاء بحثيا كبيرا لرصده - أن الأحزاب السياسية مجرد واجهة للترشيح وعند الفوز تنتهي العلاقة بين المنتخبين المحليين والأحزاب المترشح بواسطتها ، وعليه فدور الأحزاب السياسية الجزائرية في عملية التنشئة وتأطير المنتخبين تعتبر في طور الضمور نظرا لفقدان العمل الحزبي المستمر والدائم و ظهور عوامل أخرى ذات أثر مجتمعي ممثلة أساسا في العائلات والعشائر و دفع أصحاب النفوذ.

## 02. تحول وتراجع العمل الحزبي :

إنه بدون شك تشكل الأحزاب السياسية أهم قوة نشطة في الحياة السياسية للمجتمعات ، فهي المشغل لحلقات النظام السياسي على الصعيد الوطني أو المحلي ، وفي ظل النظام الديمقراطي تشكل الأحزاب السياسية الكيان الأكثر إتقانا في التنظيم والحركية ، ولكن الممارسات الميدانية في الكثير من المجتمعات " ومنها الجزائر تعرف الأحزاب السياسية تحولا وتراجعا " <sup>59</sup> ، تراجعا في الوظيفة التأطيرية و الرقابية والاقتراحية و تحولا في طبيعة الوظيفة في حد ذاتها ، حيث اكتفت بصفة الوكيل و الوسيط بالانتقال بالمواطنين و المحازبين من انخراطهم الحزبي من أجل الصالح العام إلى المصلحة الذاتية الشخصية و الربحية خصوصا .

هذا التحول والتراجع في العمل الحزبي المنظم يؤكدها بروز ظاهرة التجوال السياسي وهي ظاهرة ترشح أشخاص ضمن قائمة ما في انتخابات محلية أو تشريعية ثم ترشحه في قائمة حزب آخر في انتخابات لاحقة " فلقد صارت هذه الظاهرة من التجوال السياسي شبه مألوفة مع كل حالة انتخابية خصوصا أو تعيينات وزارية " <sup>60</sup> ، والشكل الثاني للتجوال السياسي هو " تغيير المنتخبين لانتماءاتهم السياسية بمجرد فوزهم بالعهد " <sup>61</sup> ، وتشكل الظاهرة خطرا على أداء المجالس المنتخبة ودلالة على عدم احترام المنتخبين المتجولين لناخبهم على أساس الانتماء الحزبي وتأثيرا على مشاركة المواطنين في العملية الانتخابية ، خاصة في ظل تنامي الظاهرة ، ولو اعتبر بعض المختصين ، ومنهم الدكتور الأمين شريط لمعالجة الظاهرة " أنه من غير المنطقي أن يتم سحب العهدة الانتخابية من أي منتخب سواء كان محليا أو وطنيا ، فالمنتخب مسؤولا في المقام الأول أمام الذين صوتوا عليه و ليس الحزب " <sup>62</sup> ، وهو توصيف وتصوير يختلف مع ما يراه قادة الأحزاب السياسية المتضررة من الظاهرة إذ ينادون بإنهاء العهدة التمثيلية للمغادرين لأحزابهم التي ترشحوا ضمنها ، وبين هذا وذاك فإننا نرى إنَّ التجوال السياسي هو شكل للفساد السياسي وتهرب من المساءلة بتميع الغطاء الذي ينطوي تحته الممثلين السياسيين ، و ربما أقوى الأسباب التي تدفع إلى عزوف المواطنين عن التصويت أو اللجوء إلى التظاهر و الانقلاب على ممثليهم في المجالس المنتخبة والحل يكمن في تعزيز النضال الحزبي و الرقابة الشديدة من

طرف الأحزاب السياسية أثناء عمليات الترشيح ، وذلك يتحقق بإقامة تنافس سياسي بين أحزاب سياسية قائمة بذاتها ، وليست اعتمادات على الورق.

### 3. صعود دور الفواعل الاجتماعية في تنشئة المنتخبين:

نقصد بالفاعلين الاجتماعيين ، المتدخلين في تنشئة المنتخبين ، وتشكل القبائل والعائلات و الزوايا الدينية و جماعات المصالح الأقطاب الرئيسية في ذلك " والتي ما انفكت في الفترة الأخيرة تحرك واجهات الأحداث محليا وإقليميا ودوليا " <sup>63</sup> ، فالقبائل و الزوايا تعتبر أشكالا قديمة لتنظيم المجتمعات ، أمّا جماعات المصالح فهي الأكثر الأشكال حدائة و تدخلها في العملية السياسية قاطبة ، فإذا كانت القبيلة والزوايا عصبية قديمة فإنّ جماعات المصالح تشكل ما يعرف " بالعصبيات الحديثة " <sup>64</sup>.

يشق مصطلح العصبيات منى الأعصاب ، إذ يحيل التفسير البيولوجي لدور الأعصاب عند الكائنات الحية ، أنّها الأداة لنقل الأوامر والتوجيهات والتنبهات لمختلف أجزاء الكائن الحي البشري أو الحيواني ، وأي خلل في أداؤها دلالة على خلل في الناقل وهو الأعصاب ، ويهمننا الحديث عن العصبيات والتي هي ظاهرة قديمة قدم الإنسان و نشأت معه ، إلى أنه تنامي في الممارسة السياسية المعاصرة بروز دورها وفعاليتها في تنشئة الممثلين و تصعيدهم ، وبالتالي الهيمنة على مخرجات التمثيل السياسي المحلي منه خصوصا حيث تتضح العلاقات الاجتماعية و حلبة الصراع محددة المعالم و بسيطة التعقيد.

أمّا عن العلاقات التي تطرحها هذه العصبيات في العملية السياسية هو تحويل العلاقات بين الفاعلين السياسيين كأعضاء الأحزاب و المنتخبين ، أو بين المواطنين و المنتخبين إلى علاقة تفاعل شخصي بحت قوامه خصوصا العطاء المادي بين أطراف المعادلة ( ناخبين و منتخبين ) وهو ما يسمى بالعلاقة الزبائنية نسبة للعلاقة القائمة بين المتعامل التجاري وزبائنه ، إذ التاجر يمنح سلعة مقابل أموال من الزبون ، وهذا الحكم ليس اتهاماً بقدر ما شكل استقرارا في تفاعل هذه العصبيات مع العملية السياسية و التمثيلية خصوصا .

تأخذ العلاقات الزبائنية التي تقيمها العصبيات ثلاثة أنماط أو أشكال رئيسية تتمثل في :

✓ نمط الشبكة الشخصية : وهي شبكة زبائنية تتمحور حول شخص واحد يحتل منصبا سلطويا في فترة محددة ، وتتميز هذه الشبكة بعدم ديمومتها " و التي لا تدوم بعد فقدته منصبه ، كما أنّه زائل ومتذبذب وشخصاني ليس له وجود سوسيولوجي حقيقي " <sup>65</sup> إذ أنّ التمحور هنا حول شخص استطاع أن ييسر نفوذه حول الصلاحيات المخولة له قانونا بموجب ذلك المنصب أو الصلاحيات التي يمارسها فعليا دون سند قانوني ، و تتحقق هذه الشبكة إمّا بإرادة الشخص الذي له عين على منصب ما أو إرادة مجموعة أشخاص تتوافق إستراتيجيتهم المصلحية فيتوافقون على شخص يحقق لهم ذلك .

✓ نمط العصبية التقليدية : وهو النمط الذي عرف قبل قيام الدولة في شكلها الحديث وتتمثل في البنى الاجتماعية مثل العشيرة ، الأسرة ، العائلة الكبيرة ، القبيلة ...، إضافة إلى حالة اتحاد

الدين مع هذه البنى الاجتماعية فتنشأ لنا الزوايا الدينية ، ويتمظهر سلوك الفاعلين في هذا النمط التقليدي " بتغليبهم الولاء للمجموعة القبلية وللهوية القبلية " <sup>66</sup> ، والزوايا تربط أفرادها أكثر بولاء عقائدي فكري ، ومجموعهم يتفاعلون أو يحاولون بسط الهيمنة على الحراك السياسي ومؤسساته وفق الذهنية القبلية القائمة على تحقيق المنافع الذاتية لأعضائها وعدم خروج الاختيارات السياسية عن اختيار القبلية أو الزوايا.

والسؤال المطروح هل في ظل الدولة الحديثة مازالت لهذه الولاءات قائمة ؟ فإنَّ الجواب هو رغم دول بأكملها على العائلة والقبيلة والأسرة ( دول الخليج العربي نموذجاً) ورغم وجود حالات لضعف الدولة أو انهيارها يتم التدرج أو الاختباء و الاحتماء بهذه الولاءات ، فإنه عندنا نتيجة اضمحلال كيانات القبيلة وحتى الزوايا الدينية بدورها الفعلي ، فإنَّ الاتجاه هو تحويل هذه الولاءات من انتماء وعقيدة إلى مجرد لافطة لتشكيل ما يعرف بالعصبيات الحديثة ، ودليلنا في ذلك بحث الممثلين السياسيين المحليين و الوطنيين وحتى رئيس الجمهورية - باعتباره ممثلاً من الشعب - عن تزيكات للترشح أو مواصلة المهمة التمثيلية ، وما يثبت حكمنا على أنها لافطة وواجهة فلم تستعمل القبيلة و العروش والزوايا في عملية التجنيد السياسي في إطار تنفيذ السياسة العامة عندما يتولى هؤلاء الممثلون بزمامها ، إنما يقتصر استعمالها بمناسبة عملية الترشح للإيهام بوجود سند ومدد غير أنَّ الحقيقة تكمن في الاستفادة من زخم القبيلة والزوايا لإقامة العصبيات الحديثة القائمة على المصلحة الشخصية والمنفعة المتبادلة حتى لو تطلب الأمر " تفكيك وتذويب العصبيات التقليدية " <sup>67</sup>.

✓ نمط العصبية الحديثة : إذا كان الهدف هو السلطة أيًا كان مستواها أو الريع الناجم عنها فإنَّ تشكيل مجموعات تتبادل المنفعة خارج الأطر و الأنماط التقليدية ، والشعار في ذلك تحقيق المنفعة الشخصية ، وظهر النمط بعد ظهور الدولة ، وأمام ضيق الموارد وكثرة طالبيها كان لا بُدَّ من وجود هذا النمط " ومثل هذا الكيان يتشكل انطلاقاً من حيز سياسي حديث ، ويعمل ذلك بوصفه مجموعة متضامنة وفقاً لأساليب من العلاقات الشخصية مطابقة لأساليب العلاقات الخاصة بالعصبيات التقليدية (زواج الأقارب ، الزبائنية ، المحسوبية) فتشكل بذلك عصبية حديثة تدير شؤون السلطة لمنفعتها وحدها " <sup>68</sup>.

من خلال هذا المجمع إنَّ العصبيات الحديثة تتشكل بهدف الحصول على السلطة وإن استعملت الأساليب التقليدية في التضامن، كالذي يحدث داخل العشيرة أو العائلة أو القبيلة لكن هذه المرة يتحقق التضامن بين أفراد العصبية أو الشبكة لأهداف معاصرة إمَّ السلطة السياسية محلياً أو وطنياً وحتى عالمياً ، وإمَّا السوق الإقتصادي بما فيه خطوط الإستثمار أو التموين أو الإنجازات الصغرى والكبرى .

لقد أضحت التوجه للهيمنة السياسية أو الاقتصادية بتنادي فئات بعضها إلى بعض تشارك في قواسم معينة كالانتماء الوظيفي ( وجود قوائم للانتخابات من مهنة واحدة ) أو بناء قوائم انتخابية حرة وحتى حزبية على أساس جهوي جغرافي وبالتالي " منطق الجهوية حاضر في خطاب التنظيمات السياسية ونشاطها ، خلال

الانتخابات التي تجرى داخل التنظيمات السياسية وفي الانتخابات العامة فالترشح للانتخابات يخضع لمعيار الجهة أي الجهوية كقيمة فرضت نفسها، ودأبت الأحزاب على توظيفها لكسب أصوات الناخبين " <sup>69</sup> وهي الجهوية التي تتمظهر على المستوى المحلي خلال الانتخابات المحلية من بناء قوائم انتخابية بأكملها أو نسبة كبيرة منها على أساس الحي أو " الكارتي " أو القرية أ في مقابل ب وهكذا ، فتقوم انتخابات "للتصارع" حول المقاعد التمثيلية بين قوائم يدعم كل واحدة منها حجيا كبيرا أو جهة من مدينة .

إن الأصل في الترشيح و المنافسة الانتخابية والعمل السياسي هو للأحزاب السياسية ورقابة مؤسسات المجتمع المدني ، أما أن يخرج عن إطاره هذا هو تحويل الدولة ومؤسساتها إلى " مزارع " تحت الاستعمال الخاص و الضحية في ذلك هو المصلحة العمومية .

إن ماسقناه هنا للتأكيد على تحول الحزبي بأن استغل من طرف غير الحزبيين في الوصول إلى المجالس المنتخبة ومنها المحلية وفسح المجال أمام الفواعل الاجتماعية الأخرى كالزوايا الدينية والروابط العائلية مع تنامي أيضا دور أصحاب الأموال والذين ينظرون إلى الجماعات المحلية مصدرا للثراء الشخصي ليس بالعضوية إنما بالدخول على خط الترشيح و دعم تكاليف العملية الانتخابية لهذا المترشح أو ذاك ، لأن عضوية المجالس المحلية بالنسبة لرجال المال - اللهم في المدن الغنية - لا تثير اهتمامهم ، وبالتالي ليس هناك دور بارز في التنافس حول عضوية المجالس المنتخبة المحلية في حين يتركز اهتمامهم على مجالس التمثيل السياسي الوطني أي في البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي فيتركز الاهتمام بعد رسو العملية الانتخابية و النظر إلى من يحوز سدة السلطة في تلك المجالس ليشرع أصحاب المصالح و النفوذ بنسج العلاقات الشخصية معهم ، و يجد هؤلاء طريقا في ذلك إما بتقديم خدمات شخصية للمنتخبين يكسبون به ودهم أو عرض خدمات دعم لبعض مشاريع البلدية خاصة ذات الطابع الاجتماعي و الخيري التي تنظمها البلديات في المناسبات الدينية و الوطنية المختلفة ، ويقابله سلوكا استرضائيا من الممثلين لهؤلاء بمنح قطع أرضية موجهة للاستثمار الفلاحي أو الصناعي أو الخدماتي عن طريق التنازل من أملاك الدولة بالدينار الرمزي لهؤلاء ، كما يقوم بعض المقاولين بالتكفل بأشغال طباعة الملصقات الخاصة بالحملات الانتخابية للمترشحين .

الخاتمة :

نخلص إلى إن الجماعات المحلية هي المرادف والمعنى لوجود الدولة ووسط سيطرتها على الأقاليم المترامية الأطراف ، وهو المفهوم الذي يأخذ طابع الظاهرة السياسية بامتياز لكونه يحوي عمليات وظواهر سياسية كالانتخابات و العمل الحزبي ، إذ شكلت هذه الأخيرة تركيز هذه الدراسة ، فالعمل الحزبي ينشأ للجماعات المحلية حراكا مجتمعيا يضيفي الدافعية على أعمال الجماعة المحلية المفضي إلى تلبية أفضل لرغبات المواطنين ورعاية مصالحهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ... ، إنه نكاد نجزم أنه لولا وجود أحزاب سياسية كفاعل أساسي في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة ، وكذا حلقة الوصل بين أولئك

المنتخبون كمتحازبين قبل أن يكونوا ممثلين لمواطنين طيلة العهدة الانتخابية و قبلها وبعدها ، غير أن التصور المثالي لهكذا أدوار للعمل الحزبي في سياق الجماعات المحلية لا يجد نفس التوقعات في التطبيقات المقارنة ومنها الجزائر ، حيث أن التعددية وكثرة الأحزاب السياسية المتدخلة في العمليات الانتخابية المفضي لتشكيل الهيئات المنتخبة للجماعات المحلية لا يشفع لهذا الواقع أن تؤدي فيه الأحزاب السياسية دورها المناط بها في سبيل تحسين أداء الجماعات المحلية ، إذ انكشف في الجزائر أن الكثرة الكاثرة هي مجرد غطاء حزبي لمشاركة ذوي المطامح الشخصية في ولوج المجالس المحلية المنتخبة بعيدا عن تكاليف القوائم الحرة ، وحتى وإن كان أعضاء تلك المجالس " مناضلون حزيون " يفترض أن يُقدِّروا السمعة السياسية لأحزابهم حتى يكون الطريق سالكا لها في قابل الاستحقاقات ، لكن محدودية الأفق السياسي أمام العمل الحزبي وعدم الإرتكان إليه في تشكيل المؤسسات الحكومية المركزية جعل من الأحزاب مجرد واجهات للترشيح عكس ما ينتظر منها من أن تبقى وسيطا بين الناخب والمنتخب و مراقبة المنتخب حتى لا ينحرف بالعهدة الانتخابية، وهو الأمر الذي يتطلب إصلاحية للعمل الحزبي بضبط بطاقية منخرطيه بوسائل قانونية حتى يصبح الدخول للمجالس المنتخبة ومنها المحلية مقتصر على الحزبيين وفي ذلك ضمانة لعدم تشويه الجماعات المحلية حيث مؤسسية الترشيح ومتابعة وتأطير وتكوين المعنيين ومراقبتهم ، فإعطاء دور أكبر للأحزاب السياسية في سياق الجماعات المحلية لا يجب أن يقتصر على اعتبارها أداة ترشيح إلى فاعل متدخل في كل سيرورة الجماعات المحلية .

## الهوامش :

- <sup>1</sup> - serge regourd , l'acte de tutelle en droit administratif français , Paris (France )librairie générale de droit et de jurisprudence, e 2010, p24.
- <sup>2</sup> - ibid , p25.
- <sup>3</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، الطبعة الرابعة ، (ترجمة محمد عرب صاصيلا ) الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2006 ، ص 107.
- <sup>4</sup> - محمد جمال مطلق الذنبيات ، الوجيز في القانون الإداري ، عمان ( الأردن ) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2003، ص 87.
- <sup>5</sup> - فريحة حسن ، شرح القانون الإداري ، بن عكنون ( الجزائر )، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2009 ، ص 133.
- <sup>6</sup> - محمد جمال مطلق الذنبيات ، المرجع السابق ، ص 89.
- <sup>7</sup> - نفس المرجع ، ص 90.
- <sup>8</sup> - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الطبعة الأولى ، عمان ( الأردن ) ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 1998 ، ص 135.
- <sup>9</sup> - مقطف خيرة ، " تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر " ، (مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ) ، ص 29
- <sup>10</sup> - محمد جمال مطلق الذنبيات ، الوجيز في القانون الإداري، ص 90.

- 11 - المرجع نفسه ، ص 92.
- 12 - المرجع نفسه.
- 13 - المرجع نفسه.
- 14 - أسامة غزالي حرب ، الأحزاب السياسية في العالم الثالث ، الكويت ، سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون و الآداب ، 1987 ، ص 14.
- 15 - عاطف عدوان ، " التحول إلى التعددية الحزبية في الفكر السياسي الإسلامي المعاصر " ، في مجلة جامعة النجاح للأبحاث في العلوم الإنسانية ( الفلسطينية ) ، العدد 01 ، المجلد 16، 2002، ص 90.
- 16 - أسامة غزالي حرب ، مرجع سابق ص 17.
- 17 - صباح مصطفى المصري ، النظام الحزبي ، الإسكندرية (مصر) المكتب الجامعي الحديث ، 2010، ص 15.
- 18 - المرجع نفسه ، ص 370.
- 19 - نفس المرجع السابق ، ص 371-373 (بالتصرف).
- 20 - أحمد سويقات " التجربة الحزبية في الجزائر " مجلة الباحث ( الجزائرية ) ، العدد الرابع ، 2006 ، ص 123.
- 21 - المعهد الديمقراطي الوطني ، المعايير الدنيا لعمل الأحزاب السياسية الديمقراطي ، ترجمة ناتالي سليمان ، واشنطن ( الولايات المتحدة الأمريكية ) 2008 ، ص 01.
- 22 - مصطفى كلوشي ، " مسارات الشرعنة لدى النخبة السياسية المحلية " ، ( مذكرة ماجستير غير منشورة في علم الاجتماع السياسي ، قسم علم الاجتماع ، جامعة الجزائر ، 2000 ) ص 86.
- 23 - السيد عليوة ، منى محمود ، المشاركة السياسية ، القاهرة (مصر ) ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، 2000 ، ص 66.
- 24 - صباح مصطفى المصري ، مرجع سابق ، ص 213-214 ( بالتصرف )
- 25 - سامية خضر صالح ، المشاركة السياسية و الديمقراطية ، سلسلة كتب عربية ، في [www.kotobarabia.com](http://www.kotobarabia.com) ، 2005 ، ص 18.
- 26 - السيد عليوة ، منى محمود ، مرجع سابق ، ص 22-23 ( بالتصرف ) .
- 27 - محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي ، الجزائر ، بدون ناشر ، 1997 ، ص 136.
- 28 - فليب برو ، علم الاجتماع السياسي ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، بيروت ( لبنان ) ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، 2006 ، ص 355.
- 29 - المرجع نفسه ، ص 395.
- 30 - جان بيار كوت ، جان بيار مونييه ، من أجل علم اجتماع سياسي ، الجزء الأول ، ترجمة محمد هناد ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ب ت ن ، ص 142-143 .
- 31 - فليب برو ، مرجع سابق ، ص 388.
- 32 - المرجع نفسه ، ص 393.
- 33 - GEORGES BURDEAU , traité de science politique, tom 3 , paris ,l.g.d.j, n.d , p263
- 34 - IBID. P. 264
- 35 - IBID. P 400
- 36 - IBID. P 273.



- marcel prélot , institutions politiques et droit constitutionnel, paris (France ),éditions Dalloz, <sup>37</sup>  
1980, p 432  
- ibid . <sup>38</sup>
- سعاد الشراوي ، الأحزاب السياسية : أهميتها، نشأتها، نشاطها ، القاهرة (مصر)، مجلس الشعب ، 2005 ، ص 25. <sup>39</sup>
- سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة: دار النهضة العربية ، 2007، ص 210. <sup>40</sup>
- Louis Golding , local government, London , teach yourself books, 1990, p 79, à <sup>41</sup>  
[www.worldcat.org](http://www.worldcat.org) .
- Maurice Duverger , institution politiques et droit constitutionnel les grands systèmes <sup>42</sup>  
politiques ,  
Paris, p.u.f, 1975, p91  
- ibid , p 93. <sup>43</sup>
- بن عمير جمال الدين ، " إشكالية تطبيق الديمقراطية داخل الأحزاب الجزائرية خلال تجربة التعددية المعاصرة " ، ( مذكرة  
ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، 2006 ) ، ص 199. <sup>44</sup>
- المعهد الديمقراطي الوطني ، مرجع سابق ، ص 09. <sup>45</sup>
- Louis Golding , op.cit , p 81. <sup>46</sup>
- فيريل هيدي ، الإدارة العامة : منظور مقارن ، ترجمة محمد قاسم القريوتي، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1983، ص  
139. <sup>47</sup>
- أمينة رأس العين، " السلوك الانتخابي والاتصال : دراسة ميدانية وصفية لسلوك عينة من الناخبين في الجزائر خلال الانتخابات  
الرئاسية 1999 " ( مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، 2003 ) ص 18. <sup>48</sup>
- \* - " وقد زاد شيوع هذا المصطلح نتيجة لزيادة تقلب الناخبين في أوروبا من ستينات القرن العشرين " <sup>49</sup>  
أنظر : فرانك بيلي ، معجم بلاكويل للعلوم السياسية ، ترجمة مركز الخليج للأبحاث، الإمارات العربية المتحدة، مركز الخليج  
للأبحاث ، 2004، ص 495.
- Maurice Duverger, les partis politiques, op.cit., p212. <sup>49</sup>  
- IBID . <sup>50</sup>  
- IBID , P 223. <sup>51</sup>  
- IBID , P 224. <sup>52</sup>
- بن عمير جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 211. <sup>53</sup>
- إسماعيل صبري عبد الله، " الديمقراطية داخل الأحزاب الوطنية وفيما بينها " في ، سعد الدين إبراهيم (وآخرون )، أزمة  
الديمقراطية في الوطن العربي، الطبعة الثانية، بيروت (لبنان)، مركز دراسات الوحدة العربية، 1987، ص 468. <sup>54</sup>
- عمرو هاشم ربيع ، و آخرون ، الأحزاب الصغيرة و النظام الحزبي في مصر، القاهرة (مصر)، مركز الدراسات السياسية  
والاستراتيجية في مصر، 2003، ص 15. <sup>55</sup>
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون العضوي رقم 12-01 مؤرخ في 2012/01/12 ، المتعلق بنظام الانتخابات  
، الجريدة الرسمية ، عدد رقم 01 ، صادرة بتاريخ 2012/01/12 ، المادة 72 . <sup>56</sup>
- أنظر شبكة أوبس للانتخابات، " الأحزاب السياسية والمرشحون " ، في [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org) ، متصفح بتاريخ  
2015/10/25. <sup>57</sup>



- 58- عبد الفتاح حلواجي ، " التمثيل السياسي المحلي في الجزائر ، الإطار الدال و الممارسة الميدانية ،دراسة ميدانية بولاية الوادي للعهدة الانتخابية 2007-2012 " ، ( مذكرة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر 03 ، 2013 ) ، ص 205 .
- 59 - لحسن زغدار ، " المجالس المنتخبة " ، (جامعة الجزائر03، كلية العلوم السياسية والإعلام، محاضرات لطلبة قسم الماجستير لإدارة الجماعات المحلية غير منشورة، 2010/2009) .
- 60 - محمد بوعزارة " هذا التجوال السياسي إلى أين " ، جريدة صوت الأحرار (الجزائرية) ، عدد 2010/01/03 .
- 61 - ع يونس " العهدة الانتخابية و المقتضيات القانونية والسياسية " جريدة المساء (الجزائرية) عدد 4020، بتاريخ 2010/05/10.
- 62 - المرجع نفسه .
- 63 - محمد نجيب بوطالب ، سوسيولوجية القبيلة في المغرب العربي ، بيروت ( لبنان ) ، مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص 11.
- 64 - أوليفيه روا " الزبائنية والمجموعات المتضامنة : هل هم من بقايا الماضي ام يشهدون عودة جديدة " في غسان سلامة (معد) : " ديمقراطية من غير ديمقراطيين ،سياسات الانفتاح في العالم العربي الإسلامي: بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المعهد الإيطالي فوندا سيوني ايني انريكو ماتيني " الطبعة الثانية ، بيروت (لبنان)، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص 365.
- 65 - أوليفيه روا ، نفس المرجع ، ص 365.
- 66 - محمد نجيب بوطالب ، مرجع سابق ، ص 62.
- 67 - أوليفيه روا ، المرجع السابق ، ص 366.
- 68 - المرجع السابق نفسه.
- 69 - محمد حليم ليام ، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب والآثار والنتائج، بيروت(لبنان)،مركز دراسات الوحدة العربية،2011،ص188

## التقسيم الإداري الجديد في الجزائر

بين متطلبات تقريب الإدارة من المواطن وواقع انتهاج سياسة التقشف

بقلم:

أ/ الأزهر لعبيدي - أ/ جراية الصادق  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
جامعة الوادي

### مقدمة:

غالبا ما تعتمد السلطات المركزية إلى التقسيم الإداري من أجل تحقيق أهداف محددة ترتبط بتحسين مستوى معيشة الفرد ورفع الضغط على بعض المدن التي تكون مساحاتها شاسعة و عدد سكانها مرتفع بالإضافة إلى تمكين الولايات الجديدة سواء منتدبة أو عادية من تحقيق التنمية و ليس فقط الاستفادة من إعانات و ميزانية الدولة و خلق مناصب الشغل الممنوحة في اطار نصيب كل ولاية من الوظيف العمومي. وفي الجزائر كان يتم اللجوء إلى إعادة التنظيم الإداري في كل مرة نظرا لما يلعبه هذا الأخير في إعادة هيكلة النمو والحرص على التجهيزات و تمثيل السلطات المركزية لدى المواطن و التقرب منه و مرافقته بتوفير متطلباته في مجال التنمية المحلية.

فالعديد من الولايات الجزائرية تعاني من امتداد مساحاتها عبر آلاف الكيلومترات ما يجعل التحكم في التنمية و تسيير النمو الديمغرافي و حتى في حركة البشر أمرا صعبا كما هو الشأن في أقصى الجنوب (مثلا بين أدرار و برج باجي مختار).

و من أهداف المتوخاة من التقسيم الإداري ,دعم الجماعات المحلية بالتجهيزات و المرافق العمومية لتحقيق التنمية المستدامة و مرافقة المشاريع المحلية من أجل تحقيق التوازن بين جهات الوطن و بالتالي تمكين كل المناطق من بنية تحتية متوازنة و تمكين الجماعات المحلية من هيكلة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية وتجسيد مبدأ تقريب الإدارة من المواطن وكذا محاربة البيروقراطية عبر جميع مناطق الوطن.

وفي هذا الخصوص مرت الجزائر بالعديد من المراحل قبل وبعد الاستقلال كان آخرها التقسيم الإداري الجديد الذي نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث

مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، حيث تم من خلاله استحداث عشر مقاطعات إدارية جديدة في منطقة الجنوب كمرحلة أولى، على أن يتم استحداث مقاطعات إدارية أخرى في مناطق الهضاب العليا في مرحلة ثانية على أن تختتم العملية خلال السداسي الأول من سنة 2017 كمرحلة ثالثة.

غير أن هذا التقسيم الجديد على أهميته إلا أنه يطرح العديد من الإشكالات وعلامات الاستفهام التي تتطلب المزيد من التحليل والتوضيح، سواء ما تعلق منها بالمعايير المعتمدة في التقسيم الجديد، أو من حيث الصلاحيات الممنوحة للولاية المنتدبين، أو حتى من حيث اختيار الوقت المناسب لهذا التقسيم، خاصة مع انتهاج الجزائر سياسة تقشفية تستهدف مواجهة الأزمة المالية التي تمر بها البلاد جراء انخفاض أسعار النفط، وعليه يمكن طرح إشكال الجوهرية التالي:

ما الجدوى من استحداث مقاطعات إدارية جديدة بصلاحيات محصورة مع مضاعفة حجم الإنفاق العمومي، وإلى أي مدى يمكن الموازنة بين فكرة إعادة التنظيم الإداري الجديد والصعوبات المالية التي تعيشها البلاد؟

## المحور الأول:

### مراحل تطور التقسيم الإداري في الجزائر

عرفت الخريطة الإدارية للجزائر قبل الاستقلال تحولات هامة ، تأثرت بالظروف السياسية والاقتصادية والبشرية السائدة، وفي هذا الخصوص مر التقسيم الإداري الجزائري بمراحل مختلفة نبيها على النحو الآتي:

#### أولاً: التقسيم الإداري للجزائر في مرحلة ما قبل الاستقلال

بعد الاحتلال الفرنسي للجزائر عام 1830 ، احتفظت فرنسا بالتقسيم الإداري للجزائر الذي كان معتمداً في العهد العثماني والذي أصبح رسمياً العام 1936 ، ويشمل هذا التقسيم ثلاث مقاطعات، إضافة إلى الصحراء.

وقد خضعت الولاية أثناء المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي، وكانت تمثل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها وبعث سياستها و هو ما عبر عنه ميثاق الولاية الفرنسي في تلك الفترة. وقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري ، فهي لم تكن تعبير عن اهتمامات أو مصالح محلية كأساس و ركن يقوم عليه أي نظام لامركزي ، ذلك أنه مجرد وحدة إدارية لتمكين الاستعمار من تنفيذ سياساته و خططه الهدامة . وقد عرف التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي ثلاثة مراحل متميزة:

أ/ المرحلة الأولى: و في هذه المرحلة تم الإبقاء على منصب آغا العرب الذي كان موجوداً في العهد العثماني، و قسمت الجزائر إلى ثلاث مناطق إدارية مع مراعاة نوعية السكان المقيمين في كل منطقة و هي كالتالي :

- المناطق الإدارية المدنية : تطبق عليها نفس النظم الإدارية و القوانين الفرنسية لأن أغلب سكانها هم أوروبيون.

- المناطق الإدارية المختلطة : و هي المناطق التي يقيم فيها جزائريون إلى جانب وجود أقلية من الأوروبيين حيث يطبق النظام القانوني المدني الفرنسي على الأوروبيين و يطبق النظام العسكري الاحتلالي على الجزائريين.

- المناطق الإدارية العسكرية : و هي مناطق خالية من الأوروبيين تماما و يطبق فيها النظام العسكري الاحتلالي. و في سنة 1844 أوجد نظام جديد في هذه المناطق في شكل ما يعرف بالمكاتب العربية، و كانت مهمتها تتلخص في تسهيل الاتصال بين الإدارة الاستعمارية و الأهالي و جمع الضرائب و مراقبة السكان .. الخ ب/ المرحلة الثانية : بدأت بصدور القانون الفرنسي سنة 1848 الذي قسم الجزائر إداريا إلى ثلاث ولايات هي: الجزائر، وهران و قسنطينة. و عين على رأس كل منها والي كما شكل المجلس الولائي على غرار النمط الذي كان سائدا في فرنسا في تلك الفترة.

و في عام 1956 ، قسمت الجزائر إلى 12 عمالة في محاولة من السلطات الاستغلالية لإحكام قبضتها على التراب الوطني بعد اندلاع حرب التحرير الوطنية ، ولمتابعة التغيرات البشرية والأمنية والاقتصادية المستجدة. و بعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة (13 عمالة في شمال البلاد، و عماليتين في الجنوب هما الساورة والواحات ) كما ارتفع عدد الدوائر إلى 90 دائرة والبلديات إلى 1577 بلدية. وهكذا كانت الخريطة الإدارية في الجزائر إبان فترة الاستعمار الفرنسي ، أداة لتأكيد السيطرة الاستعمارية ولمراقبة السكان ولخدمة أغراض معينة يتطلبها واقع الاحتلال.

### ثانيا: التقسيم الإداري للجزائر في مرحلة ما بعد الاستقلال

مع أن الجزائر حققت استقلالها سياسيا في 05 جويلية 1962 إلا أنها بقيت تابعة للمنظومة الإدارية الفرنسية في تلك الفترة، و ورثت الجزائر مشاكل كثيرة ومتعددة الجوانب كان أهمها انعدام الإطار اللازمة القادرة على تسيير البلاد ، و وجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الإدارية والفنية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الإدارية من جهة والنقص الفادح في توافر الإطار الجزائريين الذين باستطاعتهم سد الفراغ من جهة أخرى، بالإضافة إلى عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى. وفي خضم هذه التحديات كان لا بد من التغلب على هذه الصعاب بدءا بتكوين الإطار والعمل على توحيد العمل الإداري وإتباع سياسة تقسيمات إدارية جديدة ، كانت فيها البلديات تمثل القاعدة الأساسية ثم تليها الولايات ، ذلك من أجل الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة سرعة النمو الاقتصادي في البلاد.

وأول إجراء اتخذ في هذا المجال كان رفع عدد الولايات الجزائرية إلى 15 ولاية، 91 دائرة و 676 بلدية عام 1963 ، استتبع العام 1974 بتقسيم إداري جديد ، رفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر

إلى 160 دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية ، وكانت دعائم هذا التقسيم تستند إلى مراعاة الحقائق الاقتصادية والسكانية والفوارق الجهوية ، حتى تكون الولاية قاعدة للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي ومنطلقا للتنمية.

وفي عام 1984 ، قسمت البلاد إلى 48 ولاية ، 742 دائرة و1541 بلدية<sup>1</sup> ، وذلك لمتابعة التطورات الاقتصادية والبشرية ولتطوير الخريطة الإدارية للبلاد حتى تكون أكثر اتصالا بالواقع وأكثر استيعابا لإمكانات المستقبل وفي احسن الأفطار الترابية الممكنة وتحقيق النمو الاقتصادي بأداء عال و هكذا استعملت الجزائر التقسيم الإداري كأداة للتخطيط الاجتماعي والاقتصادي ، للنهوض بكل أنحاء البلاد والقضاء على الفوارق الجهوية وإدماج كافة المناطق في عملية التنمية المتوازنة والشاملة.

وقد عززت الخريطة الإدارية للجزائر عام 1997 بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة الذي طبق على العاصمة في 31 جويلية 1997، وبذلك نظمت العاصمة في إطار محافظة الجزائر الكبرى على مساحة 809.19 كم<sup>2</sup> يسكنها عام 1997 نحو 2620000 نسمة ، مشكلة هيكليا من 28 بلدية حضرية تسمى بالدوائر الحضرية ، ومن 29 بلدية عادية موزعة على 12 قطاع إداري على رأسها ولاية منتدبون تحت إدارة محافظ بدرجة وزير.

ومن أهداف هذا النظام الجديد هو إعطاء الآليات القانونية والتنظيمية لتمكين العاصمة الجزائرية من الالتحاق بمصاف العواصم العالمية ، والتماشي مع التطورات والمستجدات لدخول الألفية الجديدة بإمكانات تتلاءم مع متطلبات العصر. كما يسمح هذا النظام بالتحكم في النمو العمراني وإقامة توازن بين كثافة السكان والمساحة الجغرافية وحماية الأراضي الفلاحية المهددة بغزو العمران وتصميم برنامج تنموي يمكنه انعاش قطاع التشغيل وتحسين الظروف الاجتماعية للسكان ، وذلك بفك الاختناق عن العاصمة بفتحها على البلديات المجاورة وفق خطة منسجمة ومتدرجة للتهيئة العمرانية تضمن لها تحقيق قفزة نوعية في مجال التنمية والتسيير المحكم للموارد البشرية والمادية والطبيعية.

لكن هذا النظام الإقليمي ألغي عام 1998 بقرار من المجلس الدستوري، كونه يتعارض مع روح الدستور وقوانين البلاد التي تهيكّل التراب الجزائري والمبنية على نظام الولاية والدائرة والبلدية حيث تمت العودة بالنسبة للجزائر العاصمة إلى نظام الولاية عام 2000.

### ثالثا: استحداث مقاطعات إدارية جديدة سنة 2015

أضحى من الواضح جدا أن إعادة التنظيم الإداري الجديد في الجزائر قد بات أمرا حتميا بعد قرابة ثلاث عقود من آخر تقسيم إقليمي، وهو ما أكده رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في خطابه خلال افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم 2008/07/26 حيث أكد فيه على أن "... جهود إعادة التنظيم الإقليمي ستتجسد قريبا في تعيين ولاية منتدبين على رأس مقاطعات اعتبرت هامة من حيث عدد ساكنيها وعدد بلدياتها،

ومن حيث طابعها، وصعوبة تسييرها، وذلك من أجل التحكم الأفضل في الواقع الميداني، وتقريب المسافات بين مراكز القرار والقضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جوارى أفضل...<sup>2</sup>.

وكان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد رفع إلى رئيس الجمهورية التوصيات المنبثقة عن الجلسات الوطنية التي عقدت سنة 2011 والتي تضمن جزء كبير منها ضرورة إدراج تقسيم داري جديد يكفل "العدالة" في التنمية المحلية ويقرب الإدارة من المواطنين خاصة بولايات الجنوب الكبير والهضاب العليا. وتضمن التقرير النهائي في هذا المقام وفق ما دعا إليه المواطنون وممثلوهم في الحركة الجمعوية وبالمجالس المنتخبة (البلدية والولاية) ضرورة تحسين ظروف معيشة المواطنين وإحداث توازن جهوي والقضاء على الاختلالات الإقليمية وكذا توفير ظروف تنمية مستدامة. كما أوصى التقرير بإعادة تحديد مهام الدولة والتوجه نحو نظام جديد للنمو وإعادة تنشيط الأقاليم وتعزيز الديمقراطية المحلية وكذا تدعيم عملية اللامركزية وتوطيد العلاقات بين الإدارات المحلية والمجتمع المدني مع ضرورة التكفل بتطلعات سكان المناطق النائية ومناطق أقصى الجنوب. وضمن هذا المسعى أكد رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على ضرورة "تصحيح الآليات المتبعة في تسيير الجماعات المحلية وإيجاد موارد مالية قارة لها إضافة إلى إحداث تقسيم إداري جديد في القريب العاجل لتعزيز اللامركزية في التسيير".

وفي منتصف سنة 2015 صدر المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها<sup>3</sup>، حيث تضمن هذا الأخير استحداث عشر مقاطعات إدارية جديدة عبر العديد من ولايات جنوب الوطن وهي: أدرار وبسكرة وبشار وتمنراست وورقلة وإليزي والوادي وغرداية. والتي يشرف على تسييرها ولاية منتدبون يخضعون لسلطة الولاية ذوي الاختصاص الإقليمي وفق ما ورد بذات المرسوم.

وقد اتخذ هذا القرار خلال اجتماع لمجلس الوزراء ترأسه رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة الذي درس ووافق على هذا المرسوم الرئاسي إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 141-15 المؤرخ 28 ماي 2015 الذي يتضمن تنظيم هذه المقاطعات الإدارية وسيرها.

وفي هذا الخصوص قال رئيس الدولة أنه بفضل "هذه الاستثمارات التي ترتقي إلى مستوى العديد من الفرص المتاحة بولايات الجنوب والهضاب العليا ستسنى الاستجابة لطلبات الشغل في هذه المناطق كما أنها ستحفز تعزيز تنوع الاقتصاد الوطني وتجسيد السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم".

وفي السياق ذاته أكدت وزيرة تهيئة الإقليم والبيئة، أن التقسيم الإداري الجديد الذي سيخص كمرحلة أولى مناطق الجنوب والهضاب العليا يهدف إلى مكافحة البيروقراطية من خلال تقريب الإدارة من المواطن خدمة للتنمية. وأوضحت أن هذا التقسيم الإداري الجديد الذي أمر به رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة من شأنه تحقيق التوازن الإقليمي وتثبيت الساكنة وتقريبها من الإدارة".

وكان وزير الداخلية والجماعات المحلية قد أكد قبل صدور المرسوم الرئاسي ذي الصلة بشهر ونصف، أن التقسيم الإداري الجديد سيشمل خلال السداسي الأول من سنة 2015 المناطق الجنوبية كمرحلة أولى ثم تأتي مناطق الهضاب العليا في مرحلة ثانية خلال السداسي الأول من سنة 2016، على أن تختتم العملية خلال السداسي الأول من سنة 2017 كمرحلة ثالثة.<sup>4</sup>

والواقع أن هذا التقسيم الإداري الجديد يعكس جزءا من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لآفاق 2030 والذي شرع في تطبيقه منذ 2011 بعد أن تدعم بإطار قانوني عام 2010، ويترجم هذا المخطط الذي قامت بإعداده لجنة قطاعية شكلت من طرف وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والتي تضم أيضا خبراء وطنيين وأجانب التوجيهات والترتيبات الاستراتيجية لسياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة لآفاق 2030.

وقد جاء هذا المخطط، لتدارك الفجوة والنقائص والاختلالات التي يعاني منها الإقليم حيث عرفت الجزائر منذ بداية الاستقلال الوطني غياب سياسة وطنية في مجال تهيئة الإقليم و كل المحاولات التي سبقت هذا المخطط لم تكن واقعية و عانت من غياب السلطة و الأموال و الأدوات و التصور. إلا أنه وبعد إجراء معاينة ميدانية و جرد في هذا المجال تبين جليا أن الإقليم الجزائري متباين و يعاني من اختلالات كبرى و فوارق خطيرة بسبب وجود موارد طبيعية محدودة تعرف منحني تنازلي في مقابل ساكنة تتوسع و تعرف منحني تصاعدي.

## المحور الثاني:

### تنظيم المقاطعات الإدارية الجديدة وسيرها

تشتمل المقاطعة الإدارية وفقا لما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 المؤرخ في 28 ماي 2015 والذي يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها ما يلي:

#### أولاً: الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية

تضمن المرسوم التنفيذي المتعلق بتنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها المشار إليه أعلاه الهياكل التي تشكل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية في الباب الأول من ذات المرسوم، حيث نصت المادة الثالثة منه على أنه: "تشتمل الإدارة العامة في المقاطعة الإدارية الموضوعة تحت سلطة الوالي المنتدب على الهياكل التالية:

- الأمانة العامة
- الديوان
- مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية



وقد تضمنت المواد من 04 إلى 07 مهام الأمين العام تحت سلطة الوالي المنتدب وكذا تنظيم هيكل الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية والمصالح التابعة لها. أما الفصل الثاني من الباب الأول من ذات المرسوم المذكور سابقا فقد أشار في المادة 08 منه إلى مهام رئيس الديوان في المقاطعة الإدارية وعلى رأسها التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية في حين أشارت المواد من 09 إلى 11 إلى مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

والملاحظ بأن تشكيل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية كما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 141-15 يختلف عن تشكيل الإدارة العامة في الولاية وفق ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها<sup>5</sup>، حيث تشكلت هي الأخيرة من الأجهزة التالية:

- الكتابة العامة
- المفتشية العامة
- الديوان
- رئيس الدائرة

والملاحظ بأن المرسوم التنفيذي رقم 141-15 لم يتضمن من بين الأجهزة التابعة للإدارة العامة في الولاية جهاز رئيس الدائرة المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 94-215، في حين اكتفى المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها بتحديد الدوائر والبلديات التابعة للمقاطعات الإدارية الجديدة. ولا يبدو الأمر واضحا فيما إذا كان للأمر صلة بعدم استحداث دوائر جديدة أصلا داخل هذه المقاطعات أم أن الدوائر ستبقى من بين الأجهزة التابعة للولاية بدلا من المقاطعة الإدارية الجديدة.

### ثانيا: المديريات المنتدبة

لقد تم تحديد المصالح غير الممركزة للدولة المنظمة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية وفقا لما جاء بنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 سابق الذكر، كالآتي:

- المديرية المنتدبة للطاقة
- المديرية المنتدبة لترقية الاستثمار
- المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية
- المديرية المنتدبة للتجارة
- المديرية المنتدبة للموارد المائية والبيئة
- المديرية المنتدبة للأشغال العمومية

- المديرية المتتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية
  - المديرية المتتدبة للتشغيل
  - المديرية المتتدبة للنشاط الاجتماعي
  - المديرية المتتدبة للشباب والرياضة
  - المديرية المتتدبة للسياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني
- وأشار نص نفس المادة إلى أنه بالإمكان إنشاء مديريات متتدبة أخرى كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين وبعد أخذ رأي والي الولاية، في حين نصت المواد من 13 إلى 15 إلى المهام المنوطة بكل مدير متتدب وكذا تنظيم كل مديرية من المديريات المتتدبة.

### ثالثا: مجلس المقاطعة الإدارية

يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الاطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية والإطار التنسيقي لأنشطتها وأعمالها، لا سيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية، وهو ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 سابق الذكر، في حين يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

غير أنه ووفقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 141-15 فإن مجلس المقاطعة الإدارية بإمكانه أن يجتمع مرتين فقط في الشهر في دورتين عاديتين برئاسة والي المتتدب، في حين نصت المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 على أنه بإمكان مجلس الولاية أن يجتمع مرة واحدة في الأسبوع في دورة عادية.

وبالعودة إلى نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 فإن مجلس الولاية يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، وبما أن هذا الأخير هو هيئة مداولة منتخبة عن طريق الاقتراع العام طبقا لنص المادة الثانية عشر من القانون 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية<sup>6</sup>، فإنه من غير الواضح ما إذا كان المجلس الشعبي الولائي سيبقى هو هيئة المداولة التابعة للمقاطعة الإدارية أيضا بما أن المرسوم الجديد لم يأت على ذكر هذه الهيئة تماما، أم أنه سيتم استحداث مجالس شعبية منتخبة عن طريق الاقتراع العام تابعة للمقاطعات الإدارية الجديدة في وقت لاحق، أو بعبارة أخرى، هل يعد التقسيم الإداري الجديد تقسيما نهائيا أم أنه يعد تقسيما مرحليا مؤقتا يستهدف تهيئة هذه المقاطعات الإدارية الجديدة لتتحول فيما بعد إلى نظام الولايات بدلا من كونها مجرد مقاطعات إدارية فقط؟

### المحور الثالث:

## تقييم الآفاق المستقبلية للتقسيم الإداري الجديد

الواقع أن التقسيم الإداري الجديد في الجزائر، على أهميته، فإنه يطرح مع ذلك العديد من الإشكالات وعلامات الاستفهام التي تتطلب المزيد من التحليل والتوضيح، سواء ما تعلق منها بالمعايير المعتمدة في التقسيم الجديد، أو من حيث الصلاحيات الممنوحة للولاية المنتدبين، أو حتى من حيث اختيار الوقت المناسب لهذا التقسيم، خاصة مع انتهاج الجزائر سياسة تقشفية تستهدف مواجهة الأزمة المالية التي تمر بها البلاد جراء انخفاض أسعار النفط إلى أكثر من 50% إلى أسعارها في السنوات القليلة الماضية، الأمر الذي سنعالجه على النحو التالي:

### أولاً: عدم وضوح المعايير المعتمدة في التقسيم

لا يبدو تماماً أن هناك معايير محددة وواضحة تم اعتمادها في التقسيم الإداري الجديد في مرحلته الأولى في منطقة الجنوب، ومع ذلك يمكن أن نستشف بعض المعايير المقترحة قبل صدور المرسوم الرئاسي الجديد رقم 140-15 سابق الذكر. وعلى سبيل المثال تلك المعايير التي ذكرها الوزير المنتدب للجماعات المحلية في إجابته على سؤال شفوي من طرف أحد نواب المجلس الشعبي الوطني حول المعايير والمقاييس المعدة من طرف الحكومة في التقسيم الإداري المرتقب والمتضمن علوجه الخصوص ترقية بعض الدوائر إلى ولايات منتدبة، حيث أجاب الوزير قائلاً: "لقد اقترحنا الأخذ بعين الاعتبار المعايير التالية:

أولاً: معيار الكثافة السكانية: ذلك أن بعض الولايات كسطيف ووهران تضم لوحدها أكثر من مليون ونصف نسمة، في حين أن المعدل المناسب لإدارة ولاية يتراوح ما بين 350 ألف إلى 600 ألف ساكن.  
ثانياً: معيار عدد البلديات المنضمة إليها: تتكفل عدد من الولايات بما يتراوح بين 50 و60 بلدية في حين أن العدد المقبول هو 25 بلدية لضمان شروط التكفل الحسن.

ثالثاً: معيار البعد والمسافة بالنسبة لمقر الولاية: حيث لا يعمل بعد مقر الولاية على تشجيع وإعمال مبدأ تقريب الإدارة من المواطن، وهذه الوضعية تنطبق على كثير من الدوائر الواقعة في الجنوب مثل عين صالح وتيميمون، وقد أعطينا هذا المعيار صفة السيادة، واقترحنا العمل به لإدماج مقرات بعض الدوائر الحدودية في هذا التقسيم الإداري.

أما المدن الكبرى فقد اقترح تزويدها بهياكل غدارية مشابهة لتلك الهياكل المعمول بها في الجزائر العاصمة بتعيين ولاية منتدبين لكل دائرة في هذه الولايات، وفي كل الأحوال فإن التقسيم الإداري الجديد لا يمكن أن يتدنى إلى نوع من تحسين الواجهات، وإنما ينبغي أن يشكل عملاً أساسياً وهيكلية والذي يجب أن ينجز بناؤه دون اسراع بحيث يتطلب مشاوره كل القوات الحية بالبلاد.

وأضاف السيد الوزير قائلاً: "لقد روعي في إعادة التنظيم الإداري الجديد المسائل الهامة التالية:

أولا: ضرورة تكثيف وجود سيادة الدولة في المناطق الحدودية التي تواجه مشاكل خاصة، لا سيما ولايات الجنوب الكبير، بالإضافة إلى النشاطات الطفيلية تمارس هناك أيضا ضغوط ناجمة عن رهانات جغرافية سياسية أصبحت جلية يوما بعد.

ثانيا: دعم وتشجيع النمو الاقتصادي وكذا الاجتماعي لا سيما بمناطق الجنوب والهضاب العليا للبحث عن التوازن في مجال التوزيع السكاني على مجمل التراب الوطني.

ثالثا: تخفيف الضغط عن بعض الولايات التي أصبحت بطيئة في مجال التسيير بفعل العدد الكبير من البلديات التي تشكلها أو التمرکز الكبير للنشاطات التي تمارس بها".

وقد أكد السيد رئيس الجمهورية على المعايير الثلاثة التي ذكرها الوزير المنتدب للجماعات المحلية في خطابه الذي ألقاه خلال افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم 2008/07/26 حيث أكد فيه على أن "... جهود إعادة التنظيم الإقليمي ستتجسد قريبا في تعيين ولاية متديين على رأس مقاطعات اعتبرت هامة من حيث عدد ساكنيها وعدد بلدياتها، ومن حيث طابعها، وصعوبة تسييرها، وذلك من أجل التحكم الأفضل في الواقع الميداني، وتقريب المسافات بين مراكز القرار والقضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جوارى أفضل...".

والملاحظ بأن خطاب السيد رئيس الجمهورية أضاف معيارين آخرين هما معيار طابع المنطقة وكذا معيار صعوبة التسيير اللذان لم يذكرهما السيد الوزير المنتدب للجماعات المحلية، ولا شك أن هذين المعيارين لهما من الصعوبة بمكان من حيث تطبيقهما من الناحية الموضوعية مقارنة بالمعايير الأخرى.

و كان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد رفع إلى رئيس الجمهورية التوصيات المنبثقة عن الجلسات الوطنية التي عقدت سنة 2011 والتي تضمن جزء كبير منها ضرورة إدراج تقسيم إدارى جديد يكفل "العدالة" في التنمية المحلية ويقرب الإدارة من المواطنين خاصة بولايات الجنوب الكبير والهضاب العليا . وتضمن التقرير النهائي في هذا المقام وفق ما دعا إليه المواطنون وممثلوهم في الحركة الجمعوية وبالمجالس المنتخبة (البلدية والولاية) ضرورة تحسين ظروف معيشة المواطنين و إحداث توازن جهوي والقضاء على الاختلالات الإقليمية وكذا توفير ظروف تنمية مستدامة. كما أوصى التقرير بإعادة تحديد مهام الدولة و التوجه نحو نظام جديد للنمو وإعادة تنشيط الأقاليم و تعزيز الديمقراطية المحلية و كذا تدعيم عملية اللامركزية وتوطيد العلاقات بين الإدارات المحلية و المجتمع المدني مع ضرورة التكفل بتطلعات سكان المناطق النائية و مناطق اقصى الجنوب. وضمن هذا المسعى أكد رئيس المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي على ضرورة "تصحيح الآليات المتبعة في تسيير الجماعات المحلية و إيجاد موارد مالية قارة لها إضافة إلى إحداث تقسيم إدارى جديد في القريب العاجل لتعزيز اللامركزية في التسيير".<sup>7</sup>

والملاحظ بأن التوصيات التي قدمها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد ركزت على معيار الهدف من التقسيم أي أن التقسيم الإداري يجب أن يحقق أهداف موضوعية معينة أهمها: كفاءة "العدالة" في التنمية المحلية وتقريب الإدارة من المواطنين وإحداث توازن جهوي والقضاء على الاختلالات الإقليمية وكذا توفير ظروف تنمية مستدامة وكذا تعزيز الديمقراطية المحلية، وهي كلها معايير موضوعية تهدف إلى تعزيز اللامركزية في التسيير ولا تعتمد على مجرد معايير شكلية فقط كتلك المتعلقة بالمسافة وعدد البلديات أو حتى عدد السكان رغم أهميتها.

### ثانيا: صلاحيات للولاة المنتدبين مع وقف التنفيذ

تفيد مجمل مواد المرسوم الرئاسي المتعلق باستحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها أن صلاحيات الوالي المنتدب مقيدة بالعمل تحت سلطة الوالي وفي أجزاء منه بتفويض الإمضاء في بعض الأمور فقط.

وجاء في المواد من 2 إلى 7 أن الوالي المنتدب يعمل ويمارس مهامه تحت سلطة الوالي رغم أن المهام المحددة في المرسوم لا تتعدى إطار التنسيق والتنشيط والمتابعة، وفي المادة 8 أوضح المرسوم أن الوالي المنتدب يدعم بأمانة عامة وديوان إلا أن هذه الهياكل والهيئة "لا تملك أي صلاحيات مستقلة رغم كونها وظائف عليا في الدولة مثلما نصت على ذلك المادة 14 من ذات المرسوم حيث جاء بها ما يلي: "تصنف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية ورئيس ديوان الوالي المنتدب والمدير المنتدب ووظائف عليا في الدولة يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي"، ومع ذلك فقد ترك أمر تسييرها الفعلي تحت سلطة الوالي،

وفي نقطة ثانية، تعكس المادة 8 من المرسوم الرئاسي مضمون المرسوم التنفيذي المشار إليه سابقا والذي أمضاه الوزير الأول، فسلطة الوالي تشمل حتى المدراء المنتدبين للمقاطعة الإدارية مع تكليفه بحق تفويض الإمضاء، وبذلك يكون الوالي المنتدب مجرد منسق لمديريات تنفيذية منتدبة حتى وإن كانت تحت سلطته مثلما أوردتها المادة 2 من المرسوم التنفيذي، وهو ما يطرح التساؤل حول جدوى استحداث مقاطعات إدارية جديدة دون صلاحيات تذكر، أم أن هذه الأخيرة لا تعدو كونها مجرد تقسيمات مرحلية مؤقتة تمهد لتحويل هذه المقاطعات إلى ولايات بصلاحيات حقيقية كما وعد بذلك السيد رئيس الجمهورية عقب اجتماع وزاري مصغر يوم 27 جانفي 2015 قال فيه إن الولايات المنتدبة بالجنوب ستتمتع بصلاحيات موسعة؟

**ثالثا: جدوى استحداث مقاطعات إدارية في ظل انتهاج سياسة تقشفية "خطوة مناسبة في الوقت غير المناسب"**

نصت المادة 23 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 141-15 المشار إليه سابقا على أنه: "تزود أجهزة وهاكل الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية بالوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسيرها".

وفي هذا الخصوص كان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد أشار في تقريره الذي أعده سنة 2011 إلى أن الغلاف المالي اللازم لاستحداث ولايات منتدبة بهياكل إدارية وتدعيمه بالموارد البشرية والمادية اللازمة يتطلب -حسب مصادر مختصة- أزيد من 6000 مليار سنتيم، أي ما يعادل 600 مليون دولار في مرحلته الأولى<sup>8</sup>، في حين لم يصدر أي مرسوم رئاسي يتعلق بتحويل اعتمادات مالية من قطاعات أخرى لقانون المالية 2015 قصد تنفيذ المشروع، بل إن الحكومة الجزائرية كانت قد أوصت مع بداية سنة 2015 بضرورة "انتهاج سياسة التقشف" مع استمرار انهيار أسعار النفط، وعليه يتساءل خبراء عن جدوى استحداث ولايات منتدبة بصلاحيات محصورة مع مضاعفة حجم الإنفاق العمومي ويرون بأن هذه الخطوة المناسبة لم تكن في الوقت المناسب إذ كان من الأولى "استحداث ولايات منتدبة لتقليص الإنفاق وتحسين الخدمات بمنح صلاحيات أوسع للولاية والمسؤولين المحليين".

وبالمقارنة مع القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، فقد تم تخصيص الباب الخامس منه إلى مالية الولاية والمكون من أربعة فصول (المواد من 151 إلى 175)، في حين لم يتضمن المرسوم الرئاسي رقم 140-15 أي إشارة إلى مالية المقاطعة الإدارية، ما يعني أن هذه الأخيرة لا تتمتع بأي استقلال مالي من أجل القيام بالمهام المنوطة إليها، الأمر الذي يضاف إلى الصعوبات المالية الأخرى.

كما أغفل المرسوم الرئاسي كيفية تطبيق وتنفيذ الإجراءات المتعلقة باستحداث مقاطعات إدارية جديدة المدة المحددة لذلك، وخلى المرسومين من أي إشارة تتعلق بالفترة المحددة لتطبيقه رغم أن المادة 24 من المرسوم التنفيذي كلفت الولاية بمتابعة استحداث وتنصيب هياكل المقاطعات، الأمر الذي لم يتجسد في الكثير من المقاطعات الإدارية الجديدة حتى كتابة هذه السطور.

## خاتمة:

لا شك أن مسألة التقسيم الإداري الجديد باتت أكثر من ضرورة في الجزائر كما أوصى بذلك المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في العديد من تقاريره، غير أن هذه الخطوة على أهميتها لا يبدو بأنها كانت موفقة خصوصا من حيث اختيار الوقت المناسب وكذا الصعوبات المالية التي تعيشها البلاد في الوقت الراهن، فهذه الخطوة الاستعجالية تبدو شكلية أكثر منها واقعية بالمقارنة إلى الصلاحيات الممنوحة للولاية المنتدبين وكذا الهياكل التنظيمية التابعة للمقاطعات المعنية، وحتى تكون هذه الخطوة أكثر موضوعية نقترح التوصيات التالية:

- 1- يجب أن تمنح صلاحيات واسعة للدوائر التي تمت ترقيتها لتحقيق التنمية فيها، ودون منح تلك الصلاحيات فإن المشروع لن يحقق أهدافه.
- 2- يجب تصحيح الآليات المتبعة في تسيير الجماعات المحلية وإيجاد موارد مالية قارة لها.
- 3- لا بد من وضع معايير واضحة وموضوعية في التقسيم الإداري الجديد لتحقيق التنمية المستدامة و مرافقة المشاريع المحلية من أجل تحقيق التوازن بين جهات الوطن و بالتالي تمكين كل المناطق من بنية تحتية متوازنة و تمكين الجماعات المحلية من هيكلة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية وتجسيد مبدأ تقرب الإدارة من المواطن وكذا محاربة البيروقراطية عبر جميع مناطق الوطن.

<sup>1</sup> - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013، ص 151.

<sup>2</sup> - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 149.

<sup>3</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، السنة 52 الصادرة بتاريخ 31 ماي 2015. العدد 12، السنة 49 الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.

<sup>4</sup> - تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية على هامش زيارة قام بها إلى ولاية تيزي وزو بتاريخ 2015/04/13.

<sup>5</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

<sup>6</sup> - القانون 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، السنة 49 الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.

<sup>7</sup> - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 149.





## قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
1	مستجدات التنظيم الجهوي بالمغرب بقلم: أ.د/ أحمد حضرائي - المغرب
15	تكريس مبدأ المشاركة في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية. بقلم: أ.د/ لعجال أعجال محمد أمين - جامعة بسكرة - الجزائر أ/ محرز مبروكة - جامعة تبسة - الجزائر
33	الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر بقلم: د/ عبد العالي حاحة - د/ يعيش تمام أمال - جامعة بسكرة - الجزائر
51	دور مشاركة المواطنين بين تفعيل نظام الجماعات المحلية وتحقيق مطالب الساكنة بقلم: د/ دريس نبيل - جامعة الجزائر - الجزائر
67	الحكامة المحلية والإدارة المحلية: مقارنة معرفية بقلم: د/ لعروسي رايح - جامعة الجزائر 3 - الجزائر
75	تطوير أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر: دراسة في التحديات والآليات بقلم: د/ مصطفى بلعور - جامعة ورقلة - الجزائر
87	التغير في دور الإدارة العامة المحلية وضرورة الإصلاح الإداري بقلم: أ/ جعفر عرارم - أ. صالح جابر - جامعة الوادي - الجزائر
101	قراءة في أحكام قانوني البلدية والولاية في الجزائر بقلم: أ/ رابحي لخضر - أ/ عكوش فتحي - جامعة الأغواط - الجزائر
115	العمل الحزبي في سياق الجماعات المحلية ... دراسة في المفاهيم، الأدوار وملامح الحالة الجزائرية بقلم: أ/ عبد الفتاح حلواجي - أ/ خالد بقاص - جامعة الوادي - الجزائر
145	التقسيم الإداري الجديد في الجزائر بين متطلبات تقرب الإدارة من المواطن وواقع انتهاج سياسة التقشف بقلم: أ/ الأزهر لعبيدي - أ/ جراية الصادق - جامعة الوادي

□□□□□