الملتقى العلمي الوطني حول: الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)

محور المشاركة: الجماعات المحلية مفهومها وأهميتها

عنوان المداخلة: مكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري

The status of local communities in the Algerian administrative organization

ط. د بلبوخاري سليم

جامعة صالحي أحمد–النعامة– الجزائر

salim@cuniv-naama.dz

مخبر الجرائم العابرة للحدود

الملخص

تعد الجماعات المحلية إحدى ركائز الأسلوب الإداري اللامركزي، إذ لها خصوصيتها المستمدة بالأساس من البعد الديمقراطي، وتمارس اختصاصات أصيلة على المستوى المحلي في مجالات متعددة، ومن هذا المنطلق اتجهت معظم دول العالم ومنها الجزائر إلى تبني نظام الجماعات المحلية لأسباب ودوافع أملتها الظروف السياسية، الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية، وفضلا عن ذلك فإن تأصيل فكرة الاعتراف بوجود هذه الجماعات المحلية مستمدة أساسا من منظومة تشريعية متكاملة في إطار التنظيم الإقليمي للبلاد.

وتهدف هذه الورقة البحثية إلى تحديد مكانة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري وذلك من خلال تسليط الضوء على الإطار التشريعي للجماعات المحلية، وكذا التطرق إلى مبررات تبني نظام الجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الأسلوب الإداري اللامركزي، البعد الديمقراطي، التنظيم الإداري الجزائري، الإطار التشريعي.

Abstract :

local communities are considered one of the pillars of the decentralized administrative method, as they have their specificity derived mainly from the democratic dimension, and they exercise authentic competencies at the local level in various fields. From this standpoint, most countries of the world, including Algeria, tended to adopt the system of local communities for reasons and motives dictated by the political, administrative, and economic conditions. In addition, the rooting of the idea of acknowledging the existence of these local communities derives mainly from an integrated legislative system within the framework of the country's regional organization.

This research paper aims to determine the status of local communities in the Algerian administrative organization, by highlighting the legislative framework for local communities, as well as addressing the justifications for adopting the system of local groups.

Keywords:

local communities, decentralized administrative style, democratic dimension, Algerian administrative organization, legislative framework.

مقدمة.

في بداية القرن 19 تحول دور الدولة من دولة حارسة إلى متدخلة حيث أصبح نشاطها لا يقتصر على التعليم، الصحة، الأمن، إقامة العدل، بل تعدى ذلك إلى العديد من المجالات الأخرى كحماية البيئة، التنمية المستدامة، و كنتيجة حتمية أصبح من العسير أن تؤدي السلطة المركزية كل هذه الواجبات لوحدها، الأمر الذي دفع بالدولة إلى الاستنجاد بالجماعات المحلية كهيئة لامركزية محلية من أجل النهوض بكل تلك الأعباء الملقاة على عاتقها في كل أقاليم الدولة، و بناءً على ذلك أضحت الجماعات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة، إذ تم توزيع المهام المتنوعة بينها و بين السلطة المركزية ، فينحصر دور الأولى في تقديم الخدمات العامة ذات الطابع المحلي، أما الثانية فيتجلى دورها في إشباع الحاجات العامة ذات الطابع الوطني، ونتيجة لذلك تزداد أهمية الجماعات المحلية ضمن بيئتها الجغرافية بصفتها مكلفة بتسيير المواد المالية والمادية واستغلالها بما يتوافق وحاجيات المواطن المحلي في إطار ما يسمى بالتنمية المحلية في شتى المجالات.

و منذ أواخر القرن 20 زاد الاهتمام أكثر بالجماعات المحلية، و ذلك راجع لفلسفة هذه الأخيرة إذ أصبحت أداة تنموية على المستوى المحلي بالإضافة إلى أنها فضاء لممارسة الديمقراطية التشاركية تمكن المواطن المحلي من المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية، وليس هذا فقط بل حتى أنها تعتبر من المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة للمجتمع المحلي، و لا مناص من القول بأن هاته الأهمية كانت نتيجة تطورات و تغيرات أملتها ظروف دولية و وطنية لعل أهمها انتشار الفكر الديمقراطي، و بطبيعة الحال لم تخرج الجزائر عن دائرة الاهتمام بالجماعات المحلية التي عرفتها دول العالم، إذ عرفت تطورات منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، و هذا بسبب التحولات الكبرى و المتسارعة التي شهدتها مؤسسات الدولة على المستوى السياسي و الاقتصادي، الامر الذي دفع بالدولة الجزائرية إلى تبني تنظيم الجماعات المحلية والتكيف معها بالإضافة إلى إحاطتها بترسانة من القوانين لتنظيم علاقتها بالسلطة المركزية و إضفاء الشرعية على الصلاحيات الممنوحة لها.

وعلى أساس ما تم ذكره برزت الاشكالية التالية:

إلى أي مدى تم تجسيد نظام الجماعات المحلية في الجزائر؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى محورين حيث سنحاول في المحور الأول الوقوف على مختلف النصوص التشريعية التي وضعها المشرع الجزائري المؤطرة للجماعات المحلية، أما الثاني فخصص للتطرق إلى أهم مبررات تبني نظام الجماعات المحلية، وقد اعتمدنا في ذلك على المنهج التاريخي من خلال التطرق للتطور التاريخي والنشأة، بالإضافة إلى الوصفي والتحليلي من خلال استقراء وتحليل بعض المعلومات والنصوص القانونية.

المحور الأول: الإطار التشريعي للجماعات المحلية.

تحتل الجماعات المحلية مكانة مهمة في النظام الإداري الجزائري، إذ تعتبر اللبنة الأساسية لقيام الأسلوب الإداري اللامركزي، وعليه فإن تأصيل فكرة الاعتراف بوجود هذه الجماعات المحلية مستمدة أساسا من منظومة تشريعية متكاملة مندرجة تحت إطار التنظيم الإقليمي والإداري للبلاد، وعلى ضوء ما سبق ذكره سوف نتطرق إلى الإطار الدستوري للجماعات المحلية(أولا) بالإضافة إلى الإطار القانوني للجماعة المحلية (ثانيا).

أولا: الإطار الدستوري للجماعات المحلية.

يعتبر الدستور تشريعا أساسيا يقع في أعلى قمة الهرم التشريعي في الجزائر، وبالرغم من اختلاف طبيعة النظم السياسية التي أنشئت بموجبها دساتير الجمهورية الجزائرية إلا أن المؤسس الدستوري إعترف بالجماعات المحلية في جميع الدساتير من أول دستور سنة 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020. [1]

ومن هنا سوف نعالج الإطار الدستوري للجامعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية، ثم الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل التعددية الحزبية.

[1]– هادية بن مهدي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، 2021، ص 23.

I. الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية:

1-دستور 1963.

يعد دستور **1963**[1] أول دستور جزائري في تاريخ الجمهورية الجزائرية المستقلة في ظل الأحادية الحزبية، وبالرغم من أنه لم يعمر طويلا لعدة اعتبارات سياسية، أيديولوجية، إلا أن المؤسس الدستوري اعترف بالوجود القانوني للجماعات المحلية حيث نص في المادة 02 منه على أنه" تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها، تعتبر البلدية أساسا المجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية."

وما يستشف من خلال هذه المادة أن دستور **1963** اعترف بالجماعات المحلية مستعملا مصطلح المجموعة الإدارية، كما أشار للبلدية بإعطائها كيان مستقل عن الإدارة المركزية.

ونستخلص مما سبق ذكره أن هذا الدستور لم يعالج الجماعات المحلية بصفة دقيقة وذلك لعدة أسباب لعل أهمها حداثة قيام الجمهورية الجزائرية كدولة مستقلة تتمتع بالسيادة، ومن البديهي أن تواجهها تحديات كبرى في مختلف المجالات، وعلاوة على ذلك فإن كل الاهتمام آنذاك كان مركز على بناء مؤسسات الدولة استكمالا للسيادة الوطنية.

2- دستور 1976.

صدر ثاني دستور في ظل الحزب الواحد المتبني للنهج الاشتراكي وهو دستور **1976**،[2] أين تناول هذا الدستور الجماعات المحلية بشيء من الدقة والوضوح، حيث نص على أن:

«المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة».[3] وتجدر الإشارة إلى أن دستور **1976** لم يحدد معالم الولاية كما هو الحال للبلدية، إلا أنه كان أكثر وضوحا في الاعتراف بالجماعات المحلية.

---

[1]– دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج. ر. ج. ج، العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

[2] – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب الأمر رقم 76 /97 المعدل والمتمم، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. ج، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

[3] – المادة 36، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، المرجع نفسه.

II. الإطار الدستوري للجماعات المحلية في ظل التعددية الحزبية:

1-دستور 1989.

صدر دستور **1989**[1] في ظروف غير عادية نتيجة الأوضاع السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية التي كان يشهدها العالم بصفة عامة والجمهورية الجزائرية بصفة خاصة، وبطبيعة الحال قامت السلطة بإصلاحات في شتى المجالات أدت إلى تكريس الديمقراطية والتعددية الحزبية، الأمر الذي أدى إلى ميلاد دستور ينتمي إلى طائفة دساتير قوانين.

وبخصوص الجماعات المحلية نجد أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح الجماعة بدلا من المجموعة حيث نص في المادة **15** من دستور **1989** على أن «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية» وهذا إن دل إنما يدل على أن الدولة تنظم على أساس جماعات إقليمية متمثلة في البلدية والولاية.

وجدير بالذكر أن دستور **1989** لم يحدد معالم البلدية كما في السابق ولا الولاية واكتفى بوصف البلدية بأنها الجماعة القاعدية. [2]

2-دستور 1996.

حافظ المشرع الدستوري في دستور **1996**[3]على نفس الأحكام الدستورية التي تضمنها دستور1989، فقد نص في المادة **15** على أن «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية».

---

[1] – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 18/89، المؤرخ في 22 فبراير 1989، المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج. ر. ج. ج، العدد 09 المؤرخة في: 01 مارس 1989.

[2] – المادة 15/ الفقرة 2، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، المرجع نفسه.

[3] – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نفس تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 ديسمبر 1996 ج. ر. ج. ج، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

3-التعديل الدستوري لسنة 2016.

في إطار الإصلاحات التي باشرتها الجمهورية الجزائرية خلال هذه الفترة والتي كان من ضمنها اجراء التعديل الدستوري لسنة **2016**[1]، وقد حظي هذا الأخير بالكثير من الاهتمام والمتابعة من طرف رجال القانون الدستوري إذ وردت في تعديلات متعددة، وفي إطار التطرق إلى الجماعات المحلية نجد أن المشرع الدستوري نص على الجماعات المحلية في المادة 16 على أن «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية»

4-التعديل الدستوري لسنة 2020.

عرف المشرع الدستوري في التعديل الدستوري لسنة **2020**[2] الجماعات المحلية من خلال المادة **17**/الفقرة **1** منه والتي تنص على «الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية...».

وباستقراء المواد **16، 17، 18** من التعديل الدستوري لسنة **2020** يتضح جليا أن المشرع الدستوري تبنى صراحة مصطلح الجماعات المحلية خلافا للدساتير والتعديلات السابقة أين استعمل مصطلح الجماعات الإقليمية.

ومن خلال ما تم عرضه من أحكام دستورية يتضح أن المشرع الدستوري الجزائري كان صائبا في الاعتراف بالجماعات المحلية بصفة عامة، وقد ترك تفصيل ذلك للتشريع العادي.

ثانيا: الإطار القانوني للجماعات المحلية.

مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعدة مراحل والتي أدت في الأخير إلى وضع إطار قانوني لها يليق بالوضع المعتمد والسائد في الدولة الجزائرية، ويمكن القول بأن الإصلاحات القانونية التي طرأت على الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية سمحت بتحسين الوضع السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، الإداري للمواطن المحلي، واستنادا لما سبق سوف نتطرق إلى الإطار القانوني للجماعات المحلية في ظل التعددية الحزبية، ثم في ظل الأحادية الحزبية.

---

[1] – التعديل الدستوري بموجب القانون 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. ج، العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

[2] – المرسوم الرئاسي 20/ 442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بالتعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج. ر. ج. ج، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

I. الإطار القانوني للجماعات المحلية في ظل الأحادية الحزبية.

بعد الاستقلال في سنة 1962، دخلت الجزائر في مرحلة انتقالية محاطة بظروف سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وحتى بشرية صعبة للغاية، ونتيجة لذلك بادرت السلطة آنذاك إلى محاولة تخطي هذه الظروف، وبما لا يدع مجالا للشك فقد تعرضت الجماعات المحلية إلى نفس الأزمة التي عرفتها جميع مؤسسات الدولة بسبب غياب التأطير القانوني، وكذا نقص الكفاءات والموظفين المؤهلين بسبب الهجرة الجماعية للفرنسيين من أرض الوطن،[1] وتجدر الإشارة إلى أن تجاوز هذه المرحلة الصعبة لا يتحقق إلا بإجراء إصلاحات قانونية وإدارية عميقة، وهذا ما حدث بعد حادثة **19 جوان 1965** إذ أصبحت الجماعات المحلية من أولويات اهتمامات السلطة الجديدة، الأمر الذي انجر عنه إصدار أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم **67 . 24** [2]، إذ نصت المادة الأولى منه على أن «البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث بموجب القانون».

ولعله من المفيد أن نؤكد أن الأمر رقم **67 . 24** يعد الأساس القانوني للتجسيد الحقيقي للجماعات المحلية في إطار الإصلاح الإداري المنتهج. [3]

وفي نفس الصدد تم إصدار قانون الولاية بموجب الأمر رقم **69 . 38** [4] إذ نصت في المادة الأولى منه على أن الولاية «جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية، واستقلال مالي، لها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة». وللإشارة فإن إصدار قانون الولاية بموجب الأمر 69-38 السالف الذكر كان نتيجة للإصلاحات التي تبنتها السلطة آنذاك على مستوى كامل مؤسسات الدولة وهياكلها بعد الاستقلال. [5]

---

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 108.

[2] - الأمر رقم 67 -24، المؤرخ في 18 يناير1967، ملغى، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. ج، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير1967.

[3] - الأمر الرقم 69 -38، المؤرخ في 23 ماي 1969، ملغى، يتضمن قانون الولاية، ج. ر. ج. ج، العدد 44، المؤرخة في 23-5-1969م.

[4] - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 42.

[5] - راشدة مساوي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات، دراسة حالة بلدية بسكرة، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، 2021/2020، ص 75.

ومتساوي الأهمية نجد أن الإصلاح القانوني للولاية بموجب الأمر **69-38** جاء بعد مدة من إصدار قانون البلدية بموجب الأمر **67 – 24**، ويجد تفسيره في ذلك أن البلدية تعد الأكثر احتكاكا بالمواطن المحلي وأدرى بشؤونه المحلية، بالإضافة إلى الصلاحيات المتنوعة التي تتمتع بها، ولذلك كان من الضروري أن يبدأ الإصلاح بها أولاً لأنها تقوم بأدوار مهمة جدا مقارنة بالولاية. [1]

وخلاصة القول إن السلطة في هذه المرحلة قامت بإصدار قوانين ذات بعد لا مركزي لمواكبة سياسة الدولة الجزائرية المستقلة التي تبنت صراحة النهج الاشتراكي.

II. الإطار القانوني للجماعات والمحلية في ظل التعددية الحزبية.

تعتبر سنة **1988** نقطة التحول المحوري في النظام السياسي الجزائري، بحيث تم إلغاء نظام الحزب الواحد والانتقال إلى نظام التعددية الحزبية، الأمر الذي ينتج عنه لا محال تغيير في مهام السلطات المحلية ومجالات اختصاصاتها في المسائل الإدارية وصنع القرار،[2] ومن هذا المنطلق تم إصدار أول قانون بلدي في ظل التعددية الحزبية بموجب **القانون رقم 90 . 08** [3] إذ عرف المشرع العادي البلدية في المادة الأولى منه على أنها جماعة إقليمية أساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون.

كما تم إقرار القانون رقم **90 – 09** [4] كأول قانون ولائي في ظل التعددية الحزبية، والذي نصت المادة الأولى منه على أن الولاية «هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ الولاية بقانون».

وجدير بالذكر أن إصدار أول قانون للبلدية والولاية في ظل التعددية الحزبية كان متتاليا وهذا أمر إيجابي يحسب للمشرع الجزائري العادي الذي أضفى الشرعية على الجماعات المحلية بصفة تضمن السير المحكم والناجح لتحقيق الأهداف المسطرة ودفع عجلة التنمية المحلية بوتيرة سريعة وفعالة.

---

[1] – عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2014، ص 196.

[2] – Youcef ben Abdallah, Mohamed Yassine ferfara, «administration locale, décentralisation» , Economie et Société, université de Constantine 2, Algérie, volume 2, numéro 2, 2004, p56

[3] – القانون 90 . 08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، ملغى، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

[4] – القانون 90 . 09، المؤرخ في 7 أبريل 1990، ملغى، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

واستكمالا لمسار الإصلاح القانوني والإداري للجماعات المحلية تم إصدار القانون رقم **11 – 10** [1] المعدل والمتمم، المتعلق بالبلدية والتي نصت المادة الأولى منه على أن البلدية هي «الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون»، كما نص المشرع العادي على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية. [2]

وتتشكل البلدية من هيئة مداولة متمثلة في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، [3] وبالإضافة إلى ذلك تم إصدار القانون رقم **12 – 07** [4] المتعلق بالولاية، حيث نصت المادة الأولى منه على أن الولاية «هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...».

وتمت الإشارة إلى أنها أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسة العمومية بين الدولة والجماعات المحلية وتحدث بموجب القانون. [5]

كما تتشكل الولاية من هيئتان هما: الوالي، المجلس الشعبي الولائي [6] ومن خلال هذه التركيبة المزدوجة تكرس الولاية نظام اللامركزية في النظام السياسي الجزائري.

المحور الثاني: مبررات تبني نظام الجامعات المحلية.

تعتبر الجماعات المحلية إحدى ركائز النظام الإداري اللامركزي، إذ تمارس صلاحيات أصلية على المستوى المحلي في مجالات عدة، ونتيجة لذلك فهي جزء لا يتجزأ من الهيكل الإداري للدولة، باعتبارها أحد مستويات الأسلوب

---

[1] – القانون رقم 11–10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المعدل والمتمم، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

[2] – المادة 02، القانون رقم 11–10، المرجع نفسه.

[3] – المادة 15، القانون رقم 11–10، المرجع نفسه.

[4] – القانون رقم 12–07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج، العدد 12، المؤرخ في 29 فبراير 2012.

[5] – المادة 01، القانون 12–07، المرجع نفسه.

[6] – المادة 02، القانون 12–07، المرجع نفسه.

الإداري، وبطبيعة الحال لها خصوصيتها مستمدة بالأساس من البعد الديمقراطي[1]، ولا مناص من القول أن معظم الدول اتجهت إلى تبني نظام الجماعات المحلية ومنها الجزائر، وذلك راجع لأسباب ودوافع أملتها الظروف السياسية، الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية.

ومن هذا المنطق سوف نتطرق إلى المبررات السياسية (أولا)، بالإضافة إلى المبررات الإدارية (ثانيا)، ثم المبررات الإدارة اقتصادية (ثالثا)، وأخيرا المبررات الاجتماعية (رابعا)، لتبني نظام الجماعات المحلية.

أولا: المبررات السياسية لتبني نظام الجماعات المحلية

I تجسيد الديمقراطية.

إن تطبيق نظام الجماعات المحلية يعد مظهر من مظاهر إرساء قواعد الديمقراطية على المستوى المحلي، ويظهر ذلك جليا من خلال مشاركة المواطن المحلي في تسيير الشؤون الإدارية المحلية[2]، وبطبيعة الحال يتحقق ذلك عن طريق المجالس المحلية المنتخبة، وتعد هذه الأخيرة صورة من صور التسيير الذاتي التي تقوم أساسا على إشراك المنتخب المحلي في صنع واتخاذ القرار وممارسة السلطة على المستوى المحلي[3]، وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدلّ على اعتناق مبدأ حكم الشعب لنفسه، وهذا يعد مؤشر واضح وقوي على توجه الدولة بخطى ثابتة نحو تجسيد الديمقراطية في نظام الحكم.

II تجسيد الوحدة السياسية للدولة.

تختلف الأقاليم المحلية في الدولة الواحدة من عدة جوانب، الأمر الذي قد يشكل عائق للجهات المركزية في تسيير كل الأقاليم المحلية على اختلاف عواملها، وإمكانياتها، ومواقعها، ومشاكلها وبالتالي فإن هذا التباين بين منطقة وأخرى

[1] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 223.

[2]– د. صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2019، ص 19.

[3]– عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 57.

يفرض على الدولة حتمية الاعتماد على نظام الجماعات المحلية من خلال تسيير الشؤون المحلية، [1] وبالتالي إعطاء حرية نسبية في تقرير الحاجات العامة المحلية وإشباعها بما يناسب ظروف المواطن المحلي ومتساوي الأهمية التمتع بسلطة تقديرية في مجال اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، وليس هذا فقط بل حتى تحقيق نوع من الاستقلال الإداري والمالي الذي يدعم لا محال تجسيد الوحدة السياسية الوطنية للدولة ويعد شبح الحكم السياسي المحلي. [2]

III تكوين إطارات محلية سياسيا.

إن تبني نظام الجماعات المحلية يعد فرصة سانحة للقيادة المحلية التي تمارس عملها السياسي في المجالس المنتخبة المحلية من أجل تولي مناصب عليا كنواب البرلمان مثلاً، ولعله من المفيد أن نؤكد بأن إدارة الشؤون المحلية يعد مثابة تكوين قاعدي وتدريب عملي على أسلوب الحكم النيابي[3]، ومن زاوية أخرى فإن إتاحة فرصة الانضمام إلى المجالس النيابية الوطنية يخلق منافسة سياسية على المستوى المحلي، الأمر الذي يدفع بالمنتخبين المحليين بوضع برامج سياسية ثرية وهادفة، والأكثر من ذلك السهر على تطبيقه بكل مصداقية وشفافية وملائمته مع رغبات المنتخبين، ونتيجة لذلك تبرز إطارات محلية متمتعة بتكوين سياسي، إضافة إلى التنافس السياسي بين المنتخبين المحليين، الأمر الذي ينتج عنه في النهاية دفع عجلة التنمية المحلية،[4] وعلى سبيل المثال أجريت دراسة ميدانية على مجلس العموم البريطاني للوقوف على خبرة أعضائه، وقد تبين أن ثلثهم كانوا منتخبين في المجالس المحلية. [5]

IV التجسيد الفعلي لآلية الرقابة الشعبية.

يعتبر ترسيخ ثقافة الرقابة الشعبية من أهم المبررات السياسية لأخذ بنظام الجماعات المحلية، إذ يفتح هذا الأخير المجال أمام المواطن المحلي من أجل تفعيل الرقابة الشعبية على الأعضاء المنتخبة محليا للتأكد من مدى

---

[1]– راشدة موساوي، المرجع السابق، صفحة 42.

[2]– أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، صفحة 20.

[3] – مثنى فائق مرعى العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والأسس والتجارب، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2018، ص 18.

[4] – Michael Abatea, «Decentralization governance and accountability– theory and evidence» , Journal of african Democracy and Developpement, N2, vol 1, 2017, p 03.

[5] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، صفحة 20.

كفاءتهم وفعالية أعمالهم، ولعلّه من المفيد أن نؤكد بأن صور الرقابة الشعبية متعددة ولعل أبرزها السماح للمواطن بحضور جلسات المجالس الشعبية المحلية، وللتوضيح أكثر نجد أن المشرع العادي الجزائري قد نص في القانون رقم 12-07 [1] المتعلق بالولاية على أن جلسات المجلس الشعبي الولائي تكون علنية، [2] وفي نفس الصدد نص في القانون رقم 11-10 [3] المعدل و المتمم المتعلق بالبلدية، على أن جلسات المجلس الشعبي البلدي تكون علنية و مفتوحة أمام مواطني البلدية،[4] وليس هذا فقط بل هناك حتى إمكانية الاطلاع على مستخرجات مداولة المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، إذ يمكن لأي مواطن محلي ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته. [5]

واستخلاصا لما سبق نلخص إلى أن نظام الجماعات المحلية يعد المناخ الملائم من أجل تفعيل وتجسيد الرقابة الشعبية وهذا في إطار تعزيز الشفافية والوضوح.

ثانيا: المبررات الإدارية لتبني نظام الجماعات المحلية.

I توسع دائرة مهام وواجبات الدولة.

كان نشاط الدولة الحديثة في البداية يقتصر على الاهتمام بقطاع الأمن والدفاع والقضاء وبالتالي فإن دورها كان محدودا في إطار الدولة الحارسة، غير أن اتساع رقعة نشاطها وتعدد الواجبات الملقاة على عاتقها نتيجة تدخلها في المسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية تحولت إلى دولة متدخلة، ونتيجة لذلك فقد أصبح من العسير على السلطات المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء الملقاة على عاتقها في كافة أرجاء الدولة، ومن هذا المنطق أصبح لزاما على الدولة أن تنشئ هيئات إدارية لامركزية من أجل مساعدتها في الدور المنوط بها وتخفيف العبء على الهيئات المركزية ليقتصر دور هذه الأخيرة على الأعمال الإدارية ذات البعد الوطني، وبناء على ما تم ذكره نجد أن الجماعات المحلية

---

[1] – القانون رقم 12 – 07، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[2] – المادة 26، القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[3] – القانون رقم 11-10، المعدل والمتمم، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[4] – المادة 26، القانون رقم 11-10، المعدل والمتمم، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[5] – المادة 14، القانون رقم 11-10، المرجع نفسه.

أهم هيئة لامركزية سعت الدولة إلى إنشائها بهدف تقسيم الوظائف والأعمال الإدارية معها ، وبالتالي التخفيف من حجم الأعمال وإزالة التعقيدات الإدارية. [1]

II تبسيط الاجراءات الإدارية.

إن اعتناق نظام الجماعات المحلية يساعد على توزيع المهام والوظائف الإدارية والاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية المحلية، ونتيجة لذلك يتم معالجة وإدارة شؤون المواطـن على المستوى المحلي، الأمر الذي يضمن لا محال سرعة الإنجاز والبث في المسائل المحلية بكفاءة وفاعلية وعلاوة على ذلك الحد من الروتين وتبسيط الإجراءات الإدارية. [2]

ومن زاوية أخرى نجد أن الأخذ بنظام الجماعات المحلية يوفر الوقت والتكلفة، ويعفي المواطن المحلي من تحمل عناء التنقل إلى الهيئات المركزية، وهذا في إطار تقريب الإدارة من المواطن.

ثالثا: المبررات الاقتصادية لتبني نظام الجماعات المحلية.

I التمويل المحلي.

تتمتع الجماعات المحلية بخاصية الاستقلال المالي، ويعني ذلك التمتع بذمة مالية مستقلة خاصة بها، وتجدر الإشارة إلى أن عائدات هذه الأخيرة تعتمد على المداخيل المحلية، ولا مناص من القول بأن أموال الجماعات المحلية تساهم ولو نسبيا في سد تكلفة المشاريع المحلية، وبهذا فإن التمويل المحلي يخفف العبء على كاهل الخزينة العمومية والمركزية بسبب عائدات الجماعات المحلية.

---

[1] – ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط2، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 51.

[2] – صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة المحلية العامة منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، صفحة 284.

ومن زاوية أخرى وضمانا لتحقيق العدالة في الإنفاق، فمن غير المعقول أن يتحمل المواطن المحلي العبء الضريبي وفي الأخير يتم إنفاقه في العاصمة، وبالتالي فإن الأموال التي يدفعها المواطن المحلي تصرف على متطلباتهم التنموية ولو بصفة جزئية وهذا ما يسمى بالعدالة. [1]

II تشجيع الاستثمار المحلي

تعتمد المجالس المحلية المنتخبة آلية تشجيع المستثمر المحلي في عملية تنفيذ خطة التنمية المحلية، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال تقديم تسهيلات وإعطاء ضمانات للمستثمر المحلي من أجل المبادرة والمساهمة بمشروعات استثمارية محلية، وفي نفس السياق نجد أن تبني نظام الجماعات المحلية يساهم بشكل كبير في دفع عجلة التنمية المحلية الاقتصادية. [2]

رابعا: المبررات الاجتماعية لتبني نظام الجماعات المحلية

I التوزيع السكاني.

يعتبر توزيع السكان على أقاليم الدولة الواحدة أحد أهم المعايير المعتمدة من أجل إنشاء جماعات محلية، بحيث كلما كان عدد السكان كبير إضافة إلى كلما كانوا موزعين في مناطق متباعدة استلزم ذلك ضرورة تبني نظام الجماعات المحلية. [3]

---

[1] – مثنى فائق مرعى العبيدي، المرجع السابق، ص 19.

[2] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، صفحة 21.

[3] – محفوظ أحمد جودة، الإدارة العامة وتطبيقاتها في الأردن، دار زهران، عمان، الأردن، 1997، صفحة 112.

II رفع المستوى الاجتماعي للمواطن المحلي.

إن المقصود بالمستوى الاجتماعي في هذه الحالة هو مراعاة احتياجات المواطن المحلي وكذا تلبية مطالبه وتحقيق مصلحته بما يتناسب ويتلاءم مع ظروفه المحلية، ولمّا كانت الجماعات المحلية تهدف بالأساس إلى وضع خطط ومشاريع محلية تتلاءم وتتماشى مع المتطلبات المحلية، ونافلة القول أن نظام الجماعات المحلية تعتبر البيئة الملائمة لتحقيق التنمية الاجتماعية. [1]

III التنمية الصحية للمواطن المحلي.

تلعب الجماعات المحلية دورا مهما في حماية صحة المواطن المحلي وذلك بحكم احتكاكها به والأدرى بشؤونه الصحية، وعلى سبيل المثال نجد أن مشكلة التلوث البيئي التي صاحبت التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في كل المجالات دفعت بالمشرع إلى إسناد مهمة الحماية إلى عدة جهات مركزية ولامركزية، ونجد على رأسها الجماعات المحلية وذلك لعدة اعتبارات لعل أهمها وقوع الضرر البيئي على إقليمها إضافة إلى أنها الأدرى بالخطر على المواطن المحلي، وبهذا فإن حماية صحة المواطن المحلي من كل ما يضرها وخاصة الآفات والأوبئة تقع على عاتق الجماعات المحلية في إطار ما يسمى بالضبط الإداري المحلي.

خاتمة

من خلال هذه الورقة البحثية يظهر جليا توجه الجزائر بخطى ثابتة نحو تبني نظام الجماعات المحلية، ويعود هذا التوجه إلى عدة عوامل لعل أهمها المكانة التي تحتلها الولاية والبلدية على المستوى الوطني والمستوى المحلي في سياق مركزية القرار ولامركزية التنفيذ والتسيير.

ولقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

---

[1] – أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، صفحة 22.

- التجسيد الفعلي لنظام الجماعات المحلية من خلال تعزيز الإطار التشريعي الذي يؤطرها.
- الجماعات المحلية هي اللبنة الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية في الجزائر، إذ ينحصر دورها في دفع عجلة التنمية المحلية وذلك من خلال إشباع الحاجات العامة ذات الطابع المحلي.
- تعتبر الجماعات المحلية أحد المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في حياة المواطن المحلي.
- الجماعات المحلية فضاء مناسب لممارسة الديمقراطية التشاركية، الامر الذي يسمح للمواطن المحلي بالمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالتنمية

قائمة المراجع.

الكتب

– أيمن عودة المعاني الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن 2013.

– صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الاولى، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2019.

- صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة المحلية العامة منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012.

- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2014.

- مثنى فائق مرعى العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والأسس والتجارب، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2018.

- محفوظ أحمد جودة، الإدارة العامة وتطبيقاتها في الأردن، دار زهران، عمان، الأردن، 1997.

- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.

- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة2، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

الأطروحات والمذكرات:

- راشدة موساوي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ما بين الواقع والتحديات، دراسة حالة بلدية بسكرة، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، 2021/2020، ص 75.

-هادية بن مهدي، دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، 2021، ص 23.

المقالات العلمية:

- Michael Abatea, «Decentralization governance and accountability- theory and evidence» , Journal of african Democracy and Developpement, N2, vol 1, 2017.

– Youcef ben Abdallah, Mohamed Yassine ferfara, «administration locale, décentralisation », Economie et Société, université de Constantine 2, Algérie, volume 2, numéro 2, 2004.

النصوص القانونية:

–دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج. ر. ج. ج، العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

–دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب الأمر رقم 76 /97 المعدل والمتمم، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. ج، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

–دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 18/89، المؤرخ في 22 فبراير 1989، المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج. ر. ج. ج، العدد 09 المؤرخة في: 01 مارس 1989.

–دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نفس تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 ديسمبر 1996 ج. ر. ج. ج، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

– التعديل الدستوري بموجب القانون 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. ج، العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

– المرسوم الرئاسي 20/ 442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بالتعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج. ر. ج. ج، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

– الأمر رقم 67 –24، المؤرخ في 18 يناير1967، ملغى، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. ج، العدد 6، المؤرخة في 18 يناير1967.

– الأمر الرقم 69 –38، المؤرخ في 23 ماي 1969، ملغى، يتضمن قانون الولاية، ج. ر. ج. ج، العـدد 44، المؤرخة في 23–5–1969م.

– القانون 90 . 08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، ملغى، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

– القانون 90 . 09، المؤرخ في 7 أبريل 1990، ملغى، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

[1] – القانون رقم 11–10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المعدل والمتمم، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

– القانون رقم 12–07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج، العدد 12، المؤرخ في 29 فبراير 2012.