الفصل الثانـي

واقع الإدارة المحلية في الجزائر بين الحرية والتقييد

مدخل تمهيدي يبين واقع الإدارة المحلية الجزائرية

تميز القرن العشرين ببروز مفهوم الإدارة العامة واحتلاله موقع الأولويات في تسيير الشؤون العامة والخاصة، بل أنّها صارت في عرف المجتمع الدولي العماد الرئيسي لقيام الدولة، لدرجة أنّ رئيس الجمهورية في الوقت الراهن يلقب بـ: القائد الإداري الأول، وعليه فقد أصبح لزاما على الدولة أن تستفيد من كل التطورات الحاصلة على المستوى الدولي في علم الإدارة. كما أنّ مفهوم الإصلاح الإداري أضحى جزءا لا يتجزأ من مبادئ الحكم الرشيد، إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال إهمال جوانب التطوير الإداري، إصلاح الجماعات المحلية، بالإضافة إلى الشفافية في التعامل، ترشيد النفقات على الجهاز الإداري، القضاء على كل مظاهر الفساد والبيروقراطية بمفهومها السلبي، التوظيف النزيه والشفاف...الخ، وبدون هذه الإصلاحات لا معنى للحكم الرشيد حتى وإن كان هناك أحزاب سياسية مثل الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية.

يُرجع المختصون سبب التركيز على بناء حكم رشيد انطلاقا من ترشيد بيئة وإدارة الحكم المحلي، انطلاقا من البلدية فالإقليم فالمحافظة أو الولاية، وذلك مثل ما هو معمول به في الجزائر، لأنّ في نظرهم لا يوجد من هو أقدر وأعرف بأفراد المجتمع ومختلف احتياجاتهم من رؤساء المجالس الشعبية البلدية،وبالتالي فهم الأقدر على رسم السياسات التي تحكم علاقاتهم ببعضهم البعض ومختلف علاقاتهم بالسلطة،كما أنّهم الأقدر على تحديد الأهداف وصياغتها والعمل على تحقيق مفهوم المشاركة والوصول إلى التنمية المنشودة بما يتلاءم مع احتياجاتهم وتطلعاتهم.وهذا التفكير جاء في سياق اتجاه العلوم السياسية في العصر الحالي إلى المزيد من الاهتمام بكل صغيرة وكبيرة في العلاقات التي تربط الدولة بالأطراف الداخلية والخارجية على حد سواء، وأنّ المقولة التي جاء بها ممثل الدبلوماسية الأمريكية السابق هنري كيسنجر قد أصبحت نظرية نسبية؛ انطلاقا من مسألة أنّ السياسة الداخلية هي امتداد للسياسة الخارجية فكرة غير صائبة، والحقيقة أنّ السياسة الخارجية هي امتداد للسياسة الداخلية، وبالتالي فإنّ الاهتمام بالأمور الداخلية والإدارات اللامركزية هو الذي يعطينا فيما بعد دبلوماسية قوية وتمثيلا خارجيا محكما مستندا إلى الشرعية الداخلية.

المبحث الأول: التطور التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر

عرفت الجزائر بصفة عامة نوعين من الإدارة المحلية الأولى ما تعلقت بالفترة الاستعمارية والثانية بعد الاستقلال وكان الأحرى أن ننطلق من المرحلة العثمانية التي حكم فيها الأتراك في الجزائر، وإنه لا يمكن أن تدرك حقيقة الحاضر دون الرجوع الى الماضي، فالماضي وما جرى فيه سوف يقدم لنا الكثير من التفسيرات والتبريرات التي تعتبر مفسرة لما هو واقع اليوم، ولعي أطلعت على مقال للباحث: **مغراوي لقمان** بعنوان: **السياسة التعليمية لفرنسا الاستعمارية في الجزائر**، حيث أنّ ما وجدته فرنسا من سياسة تعليمية في عهد الأتراك كانت متطورة جدا في الجزائر وقد كان اللسان العربي في أوجه، فبدأت في ممارسة سياسة للقضاء على التعليم العربي والإسلامي، فاستبدلت العربية الفصحى بالدارجة، وقد قدم الباحث نصوصا صريحة من تلك المرحلة تفيد باستعمال الدارجة الجزائرية بدل اللغة العربية، ولهذا فعندما نريد أن ندرس ظاهرة ضعف التلاميذ الجزائريين في اللغة فإنّ استقراء التاريخ والماضي سوف يعطينا الإجابة الكافية والشافية.[1]

وهو ما سوف نتطرق له فيما يلي وفق تفصيل دقيق وفق ما قدمه الأستاذ محمد العربي سعودي وهو ما سنوضحه وفق الآتي: [2]

المطلب الأول: مرحلة الاستعمار الفرنسي

أول ما فعله الفرنسيون في الجزائر عند احتلالهم للمحروسة أن بدأوا في سنة 1844 بتنصيب هيئات على المستوى المحلي، أطلق على تلك الهيئات تسمية المكاتب العربية

---

[1] . لقمان مغراوي، السياسة التعليمية لفرنسا الاستعمارية في الجزائر (1830 . 1962) ، **مجلة فكر ومجتمع**، عدد 12، طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، 2012، ص ص 82 . 83.

[2] . أنظر مؤلف: محمد العربي سعودي، **المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر الولاية . البلدية 1516 . 1962**، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2006. ص 26 الى 48. ولعل المؤلف قد تفصل تفصيلا ممتعا في هذا التطور التاريخي.

Bureaux Arab والتي أسندت مهمة تسييرها إلى عسكريين فرنسيين بهدف السيطرة على المقاومات الشعبية التي كانت في تزايد، الى غاية سنة 1868 أين استتب الأمن وبهذا قامت القوات الفرنسية بجعل البلديات تحت ثلاثة أشكال وهي:

أ . البلديات الأهليةLes Communes D'indigène : وقد تم اعتماد هذا النوع من البلديات في مناطق الجنوب الصحراوية والعديد من المناطق الوعرة في الشمال وقد امتد هذا النوع إلى غاية 1880.

وقد تولى تسيير هذا النوع من البلديات ضباط فرنسيين بمساعدة بعض الأعيان والأهالي المقربين والموالين للإدارة الفرنسية تحت العديد من المسميات كالقياد والخليفة وشيخ العرب والأغا وغيرهم...الخ.

ب . البلديات المختلطة: Les Communes Mixtes وقد مثل هذا النوع الجزء الأكبر من البلديات في الجزائر بحيث كان يقل فيها عدد الأوربيين ولذلك كانت هذه البلديات تشرك الجزائريين في إدارة البلدية ولكن على شكل غير حقيقي فقد كان الأمر والنهي كله بيد المتصرف Administrateur والذي كان في حقيقة الأمر تابعا للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

ج . البلديات ذات التصرف الكامل (العاملة) Les Communes de Plein exerciceوهذا هو النوع الوحيد الذي كان يحمل صفة بلدية نظرا لأنها تقع في أماكن التواجد المكثف للأوربيين الفرنسيين بالمدن الكبرى والسواحل، ولقد تم إخضاع هذا النوع من البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي Code Communal الصادر في 5 أفريل 1884 بحيث يقر هذا القانون على أنّ البلدية تتشكل من هيئتين

1. المجلس البلدي وهو بمثابة مجلس شعبي منتخب من فرنسيين وقلة قليلة من الجزائريين

2. العمدة Le Maireوالذي ينتخب من طرف أعضاء المجلس البلدي، لكن قوة الثورة الجزائرية قد دفعت القوات الاستعمارية إلى صبغ هذه البلديات بالصبغة العسكرية، فأحدثت مكاتب جديدة في البلديات

في الريف المكاتب الإدارية الخاصة S A S وفي المدينة المكاتب الخاصة الحضرية S A U وهي التي أصبحت تسير أمور البلدية فعليا وما العمدة وباقي أعضاء المجلس المنتخبين إلاّ واجهة.

المطلب الثاني: مرحلة الاستقلال إلى غاية تبني التعددية

أولا: مرحلة انتقالية في تسيير البلديات التي تركها المستدمر الفرنسي، مما يعني وجود فراغ قانوني لتسيير البلديات الى غاية عام 1967 أين تم إصدار أول قانون بلدي 67 . 24 والذي مهد الطريق نحو العمل بالديمقراطية المحلية التي توجه لفائدة المواطن المحلي، بدل التسيير المركزي الذي كان لا يستطيع أن يواكب مختلف التطلعات الجماهيرية.

ثانيا: الوضع العام بعد الاستقلال مباشرة

. تخفيض عدد البلديات الموروثة من الاستعمار من 1536 إلى 632 بلدية للتحكم فيها ولنقص الموارد المالية أيضا والكفاءات الرجال المسيرون فقد كانوا معظمهم غير مكونين وهو ما أكده المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963.

. التخلي عن الكثير من البلديات بسبب تنظيمها العنصري وتناقضها مع السيادة الوطنية طبقا للقانون رقم 62-157 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الفرنسي غير المتناقض مع مفهوم السيادة الوطنية.

. عوض تبني نظام البلديات لجأت الحكومة الجزائرية إلى نظام مؤسسات محلية انتقالية تحت مسمى المندوبيات الخاصة Délégations Spéciales ويتمتع المندوب بنفس صلاحيات رئيس البلدية.

. وقد استمر هذا الوضع إلى غاية صدور أول قانون للبلدية عام 1967 بالأمر رقم 67-24 المؤرخ في 08 جانفي 1967.

. تأثر المشرع الجزائري في هذا القانون البلدي السالف الذكر بالقانون الفرنسي خاصة في البلديات التي كانت تسكنها الفرنسيين

وكذلك بالنموذج اليوغسلافي الذي كان يتبنى العقيدة الاشتراكية وهو ما تم تجسيده في دستور 63 وكذلك الميثاق الوطني لعام 1964.

أما على المستوى الولائي فقد لجأت الحكومة إلى وضع مؤسسات محلية انتقالية عوض المجالس الشعبية الولائية وتمثلت في :

اللجان الولائية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي

وتم إنشاؤها بناء على الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09 أوت 1962، حيث تظم كل لجنة 14 عضوا يتم تعيينهم من مختلف مصالح الدولة، وبعض السكان. وتكون هذه اللجان تحت رئاسة الولاة ولها دور استشاري.

الجمعية الاقتصادية والاجتماعية للولاية

فبعد إجراء الانتخابات البلدية عام 1967 تم استخلاف اللجان الولائية السابقة الذكر بهذه الجمعيات وذلك بموجب الأمر رقم 67-222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967. ويتم تشكيل هذه الجمعيات من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى الولاية مع ممثلين عن كل من الحزب ونقابة العمال والجيش. ولقد ظل هذا الوضع على حاله حتى صدور الأمر رقم 69-38 بتاريخ 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية وما تبعه من تعديلات سنة 1981 ثم صدور قانون الولاية الجديد رقم : 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية الصادر في الجريدة الرسمية رقم 15.

لكن؛ ما يلاحظ خلال هذه المرحلة(1962-1989) هو التسييس الكبير الذي خضعت له إدارة الجماعات المحلية، وذلك كغيرها من إدارات المرافق العمومية الأخرى بصفة عامة، بحيث كان يستحيل أن يتول شخص ما أي مسؤولية انتخابية في الجماعات المحلية أو حتى غير الانتخابية سوى

من كان مناضلا و منخرطا في حزب جبهة التحرير الوطني و هذا ما أكدته العديد من النصوص الرسمية مثلما جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 : " تسند مسؤولية الحل و العقد في الدولة إلى أعضاء في قيادة الحزب . بينما تسند مناصب المسؤولية الأخرى ذات

الطابع السياسي في الدولة إلى مناضلين كما أن الترشيحات للهيئات المنتخبة في الدولة تقدم من طرف الحزب للاقتراع العام" . أما المادة 102 من دستور 1976 فقد جاء فيها [3]:" الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب" . وهذا ما أكدته كذلك المادة 120 من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني؛ حيث جاء فيها : " لا يتولى المسؤولية في أجهزة الدولة و المنظمات الجماهيرية و التنظيمات الثقافية و العلمية و المهنية إلا من هو مناضل منخرط في الحزب . و تسهر اللجنة المركزية على مواصلة تنفيذها" . و بناء على ذلك، فانه كان لا يسمح بالترشح في هيئات المجالس الشعبية البلدية و الولائية سوى لمن كان عضوا و مناضلا في حزب جبهة التحرير الوطني لا غير.

لكن؛ ما يلاحظ خلال هذه المرحلة(1962-1989) هو التسييس الكبير الذي خضعت له إدارة الجماعات المحلية، وذلك كغيرها من إدارات المرافق العمومية الأخرى بصفة عامة، بحيث كان يستحيل أن يتول شخص ما أي مسؤولية انتخابية في الجماعات المحلية أو حتى غير الانتخابية سوى من كان مناضلا و منخرطا في حزب جبهة التحرير الوطني و هذا ما أكدته العديد من النصوص الرسمية مثلما جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 : " تسند مسؤولية الحل و العقد في الدولة إلى أعضاء في قيادة الحزب . بينما تسند مناصب المسؤولية الأخرى ذات الطابع السياسي في الدولة إلى مناضلين كما أن الترشيحات للهيئات المنتخبة في الدولة تقدم من طرف الحزب للاقتراع العام " . أما المادة 102 من دستور 1976 فقد جاء فيها : " الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب" . وهذا ما أكدته القوانين الأساسية لحزب جبهة التحرير الوطني: " لا يتولى المسؤولية في أجهزة الدولة و المنظمات الجماهيرية و التنظيمات الثقافية و العلمية و المهنية إلا من هو

---

[3] . ورد هذا في الفصل الأول الوظيفة السياسية من الباب الثاني بعنوان السلطة وتنظيمها من دستور 1976، من المادة 94 إلى 103 وتتعلق بدور الحزب الطليعي في الحياة السياسية والتي يتضح منها أن حزب جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد المادة 94.

مناضل منخرط في الحزب . و تسهر اللجنة المركزية على مواصلة تنفيذها." [4] و بناء على ذلك، فانه كان لا يسمح بالترشح في هيئات المجالس الشعبية البلدية و الولائية سوى لمن كان عضوا و مناضلا في حزب جبهة التحرير الوطني لا غير.

[4] . تستند هذه الإجراءات المتخذة في هياكل الحزب إلى المادة 98 تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب .وفي إطار هذه الوحدة، فإن قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد.والدولة