

## المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية

### قسم السياسات العامة و النظم المقارنة

#### مستوى السنة الثانية تحضيري

#### مقياس إدارة الجماعات المحلية

### المحور الخامس: نظام الجماعات المحلية في الجزائر:

#### المحاضرة العاشرة: الإدارة المحلية في الجزائر

سعت الجزائر منذ الاستقلال الى ارساء قواعد اللامركزية، حيث أنشأت الجماعات المحلية وهيا الولاية والبلدية، من اجل القيام بتسيير المرافق والاملاك العمومية، وكذلك السهر على توفير الامن للمواطنين، وتوفير الحاجات الضرورية لهم ، ومن خلال ما يلي سنتعرف على الجماعات المحلية بالجزائر وتطور نشأتها ، وكذلك تعريف كل من الولاية والبلدية.

#### مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر وخصائصها :

**اولا مفهوم الجماعات المحلية :** تعرف الجماعات المحلية على انها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهيا عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى ، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

ويفضل البعض استعمال مصطلح "الجماعات المحلية المنتخبة" لان جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان ، ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات ، إن عبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 20 سبتمبر 1947 و التي تنص على ان الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات و الولايات ، و ذلك نتيجة التغييرات التي حدثت على الخريطة الإدارية الجزائرية<sup>1</sup>.

أما بعد الاستقلال تم إنشاء جماعات محلية جديدة، فنشأت البلدية جماعات بموجب الأمر 24-67 الصادر بتاريخ 28 جانفي 1967 ، و نشأت الولاية جماعات بموجب الأمر 38-69 الصادر بتاريخ 23 ماي 1969 و أصبحت الجماعات المحلية هي المسئولة على تسيير المرافق و الممتلكات التابعة لها وسنقوم بتعريف كل منها فيما سيأتي ، وتتميز الجماعات المحلية في الجزائر بمجموعة من الخصائص سنقوم بذكرها .

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، عنابة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص16

**ثانيا خصائص الجماعات المحلية:** تتميز الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص ومن اهمها الاستقلال الاداري والمالي

- **الاستقلالية الادارية :** ينتج الاستقلال الاداري للجماعات المحلية من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية ، وهو ما اكدته لنا المادة الاولى من القانون 90-08 المؤرخ في 4 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية ، فالاستقلال الاداري هو الذي يجعل من الاجهزة الادارية المحلية تتمتع بكل السلطات اللازمة لممارسة نشاطها ، بحيث يتم توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة ، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة .

وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها

- تخفيف العبء عن الادارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها .
- تجنب التباطؤ وتحقيق الاسراع في اصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية .
- تفهم اكثر وتكفل احسن برغبات وحاجات المواطنين من الادارة المركزية .
- تحقيق مبادا الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية والمحلية .

**الاستقلالية المالية للجماعات المحلية :** بما أن الجماعات المحلية قد تمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري حسب ما ذكرنا سابقا ، فانه سيكون سبب يوجب لها الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة ، وهذا يعني توفر للجماعات المحلية موارد مالية تكون ملكيتها للجماعات المحلية تمكنها من اداء الاختصاصات الموكلة لها ، واشباع حاجات المواطنين وتنص المادة 60 من القانون 90-08 المؤرخ في 4 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية بان يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع الاعمال الخاصة بالمحافظة على الاموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ، ومن نتائج هذه الاستقلالية المالية انه تستطيع الجماعات المحلية ادارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة ، وهذا حتى لا يكون لهذا الاستقلال تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي للدولة<sup>2</sup>.

## تاريخ الادارة المحلية في الجزائر

<sup>2</sup> -مسعود شيهوب، مدى تكييف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الجديدة، مجلة مجلس الامة، الجزائر، العدد 3، 2002، ص 31

## أولا قبل الاستقلال

### - في عهد العثمانيين :

ان نفوذ الدولة العثمانية لم ينتج للجزائر غزو عسكري او تدخل مباشر من حكومة العثمانيين ، بل جاء بعد الصراع الذي حصل بين الاسلام والمسيحية في الحوض الغربي للبحر الابيض المتوسط في اوائل القرن السادس عشر ، و كانت إدارة العثمانيين سطحية و تهتم بشؤون المجتمع و كل هم هذه الإدارة السعي إلى ضمان السيطرة المستمرة للدولة على جميع مرافق البلاد و خاصة مرفق الأمن، وقد تميزت هذه المرحلة في بلادنا و التي دامت ثلاث قرون (1518\_1830) حيث عرفت كل مرحلة تنظيما إداريا خاصا .

**مرحلة البايات ( 1535-1588):** لقد عرفت هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا حيث سيطرت القادة سيطرة تامة على مقاليد الحكم و الإدارة في البلاد، و يعود ذلك إلى عدة عوامل لعل أهمها الصراع الخارجي مع القوى الصليبية من جهة، و الصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم

**مرحلة الباشاوات (1588-1659) :** ظل النظام مركزيا في هذه المرحلة و لكن الباشاوات كانوا منفصلين عن القاعدة الشعبية و السبب الرئيسي في ذلك أن الباشا يعين لمدة ثلاثة سنوات غير قابلة للتجديد و تعيينه لا يحتاج لولاء الشعب.

**مرحلة الآغات(1659-1771):** تميزت هذه المرحلة بالطابع العسكري الذي عرف به الحكام في هذه المرحلة، و لعل ما يميز هذا النظام أنه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، لكن هذا النظام كان نظام غير واقعي يحمل أسباب زواله في ذاته .

**مرحلة الدايات (1771-1830).** في هذه المرحلة تأكد فيها الوجود الحقيقي للحكم العثماني في الجزائر ، و تولد فيها تنظيم إداري محلي ، في إطار محدود إلى جانب السلطة المركزية ، فكانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من الداوي و الديوانيين ، ديوان خاص ، ديوان عام<sup>3</sup>.

### ثانيا :في عهد الاستعمار

<sup>3</sup> - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 130

لقد اعتبرت الجزائر بعد احتلالها من قبل المستعمر الفرنسي عام 1830م أرض محتلة كانت قبل ذلك واقعة تحت حكم الانتداب العثماني ، وقد ايدت هذا الاحتلال كل من روسيا واسبانيا وانجلترا وأغلب الدول الأوروبية هذا القرار ، وكانت المعارضة الوحيدة من طرف الدولة العثمانية ، ولكن معارضتها لم تأتي بنتيجة وذلك لأنها كانت ضعيفة وليست لها قوة تسمح لها بالمعارضة ، ولقد كانت البلدية كغيرها من الهيئات الادارية الاخرى أداة لتحقيق طموحات الادارة الاستعمارية ، وفرض هيمنتها ونفوذها وخدمة العنصر الاوروبي عامة والفرنسي خاصة

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر، سياسات متعددة، فلقد كانت تلجئ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا تلجئ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة.

**المرحلة الأولى: (1830-1887)** قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم : أقاليم مدنية يقيم فيها الأوروبيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا، ومناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية، المناطق المختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، تخضع الأوروبي للادارة المدنية والجزائري للإدارة العسكرية، وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين .

**في المرحلة الثانية:** اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة ولايات وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعد مجلس ولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي: القسم الأوروبي في الشمال حيث يتركز العنصر الأوربي، أقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية.<sup>4</sup>

**القسم الثاني:** يضم البلديات المختلطة : وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيون، وترتكز إدارة البلدية على هيتين وهما: المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم ولجنة البلدية يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين .

**القسم الثالث:** ويضم البلديات الأهلية : ولقد تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري .

يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تتحكم فيه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية.

أما من حيث دور البلديات، فإنها لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط، تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

### ثالثا :المجالس المحلية اثناء الثورة التحريرية

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954 في عقد مؤتمر الصومام 1956 لتنظيم وهيكله الثورة ، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواح إلى قسامات، وبذلك تجسد السلطة المحلية.

تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهيكل ومكاتب وأجهزة إدارية .

أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل و تنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية

### الإدارة المحلية بعد الاستقلال

بعد الاستقلال ورحيل المستعمر الفرنسي ، تمت الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال ، تم تقليص عدد البلديات لإمكانية ادارتها وتسييرها ، ولقد مر التنظيم الإداري للجماعات المحلية بعد الاستقلال بعدة مراحل ، كان اهمها صدور القانون رقم 08-90 الصادر في 12 رمضان 1410 الموافق ل 04 أفريل 1990 المتعلق بالولاية وقانون 09-90 المؤرخ بتاريخ 12 رمضان 1410 الموافق ل 04 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> - عيد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة لتجربة البلديات الجزائرية، دفاتر السياسة القانون، ورقلة، العدد1 ماي 2009، ص 155