

إصلاح الولاية في ظل الانعكاسات السياسية والاقتصادية في الجزائر

Wilaya reforming in the light of political and economic repercussions in Algeria

تاريخ النشر: 2020/01/08	تاريخ القبول: 2019/12/28	تاريخ الإرسال: 2019/10/03
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ط.د. شتوح زهير

جامعة العربي التبسي - تبسة

chettouh.zouhir.doct@gmail.com

ملخص :

لعبت العوامل السياسية والاقتصادية دورا حاسما في التأثير على التنظيم المحلي عموما والتنظيم الولائي خصوصا، و ذلك بتوجيه المشرع نحو النمط اللاتركيزي على حساب النمط اللامركزي، بشكل مقيد و بجرعات متدرجة في سلسلة الإصلاحات التي مست الإدارة المحلية.

الأمر الذي كرس دورا جوهريا ومهيمننا للوالي بصفته ممثلا للدولة على مداخل ومخارج القرار المحلي في جميع مراحل التطور والتحول منذ مطلع الاستقلال، مما عزز ذلك الجانب اللاتركيزي للولاية على حساب جانبا اللامركزي وأعطى دفعا قويا لوجود الإدارة المركزية على المستوى المحلي ككل، إذ شكل ذلك أمرا ضروريا يتماشى مع الظروف والمتغيرات السياسية والاقتصادية للبلد، وأمر متناقضا مع أبجديات المبادئ العامة للتنظيم الإداري المحلي في ظل الظروف العادية للمجتمعات المتطورة .

الكلمات المفتاحية : الولاية؛ الإدارة المحلية؛ المركزية النسبية؛ اللامركزية المحلية؛ القرار المحلي .

Abstract:

Political and economic factors have played a decisive role in influencing the local administrative organization in general and the wilaya organization in particular, by directing legislators towards the non-centralized pattern at the expense of the decentralized pattern in a restricted manner by stages.

Which has given a dominant role to the Wali as a non-centralized power whether at the beginning or at the end of local decision-making process. Through the periods of Algerian development and transformation from the independence until now. Which line up with the political, economic and changing conditions. However, this centralized power contradict the principles of local administrative organization.

Keywords: The Wilaya ; Local Administration ; Central Relativity ; Local decentralization ; Local Decision

مقدمة:

تعد الولاية إطارا تنظيميا لاحتكاك مبدئي التنظيم الإداري اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، غير أن درجة وتركيز كل منهما يتماشى مع الظروف السياسية والاقتصادية، التي سايرها المشرع في صياغة التوازنات على مستوى مكونات التنظيم الولائي ومختلف الصلاحيات والعلاقات المرتبطة به، وهذا نتيجة لديناميكية الإدارة العامة وحساسيتها للبيئة السياسية والاقتصادية. وهو الأمر الذي يؤدي إلى استلزام مبادئ وأحكام تنسجم مع مقتضيات هذا الواقع.

وقد عرفت الولاية العديد من النصوص القانونية التي نظمت لها ابتداء من قانون الولاية لسنة 1969 وقانون الولاية 1976 ثم قانون الولاية 1990 إلى قانون الولاية 2012، وهذا في سياق الإصلاحات التي فتحت ورشاتها على فترات متتالية، في ظل التحولات والمتغيرات السياسية والاقتصادية التي عاشتها البلاد منذ الاستقلال، لذلك فإن الإشكالية التي تثار هي: إلى أي مدى انعكست متغيرات البيئة السياسية والاقتصادية على مختلف مراحل إصلاح قانون الولاية في تكريس لامركزية محلية متوازنة مع عدم التركيز الإداري ومنسجمة مع أحكام الدستور؟

للإجابة على الإشكالية تم تناول الموضوع وفق المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي، والتاريخي، وهذا بهدف الوصول للواقع السياسي والاقتصادي الذي كان سائد في محيط الولاية، والربط مع مختلف النصوص الدستورية وقوانين الولاية لمعرفة دراجات انسجامها وتناقضها ومختلف انعكاساتها في تكريس التوازنات داخل الولاية، وهذا خلال

تسلسلها الزمني منذ الاستقلال. لهذا قسمت الورقة البحثية إلى فكرتين أساسيتين، إذ تم التطرق لدراسة العوامل السياسية والاقتصادية المؤثرة في الإدارة المحلية (مطلب أول) ثم دراسة العوامل السياسية والاقتصادية المؤثرة في الولاية (مطلب ثاني)

المطلب الأول : العوامل السياسية والاقتصادية المؤثرة في الإدارة المحلية

تعدد وتنشعب العوامل التي تؤثر في الإدارة المحلية، من عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية وتكنولوجية وغيرها، إلا أنه في هذه الدراسة نقتصر على العوامل السياسية والاقتصادية فقط لما تحتله من أهمية بارزة في التأثير.

الفرع الأول : العوامل السياسية (البيئة السياسية)

تلعب متغيرات البيئة السياسية دورا هاما في التأثير على شكل وبناء أجهزة الإدارة العامة عموما، والإدارة المحلية خصوصا والنمط الذي تمارس به أنشطتها داخل الدولة¹. وهذا نتيجة للارتباط الوثيق بين النظامين السياسي والإداري، الذي يجعل الصلة واضحة بين القانون الإداري والقانون الدستوري والنظم السياسية².

وفي إطار ذلك فان نوع التنظيم الإداري يتحدد بصفة عامة وفق المتغيرات السياسية التالية:

أولا : الفكر السياسي (الإيديولوجي)

يتحدد نوع التنظيم الإداري بصفة عامة تبعا للقيم والمبادئ التي يعتنقها الشعب والتي تشكل في مجموعها فكر (إيديولوجية) الدولة.

فإذا كان فكر الدولة يقوم على مبدأ توجيه وتسخير كافة الموارد الطبيعية لتحقيق أهداف معينة في فترات معينة، طبقا لخطة وطنية شاملة، فلا بد وأن يتجه نظام الحكم إلى الأخذ بنوعين من التنظيم الإداري، التنظيم الإداري المركزي والتنظيم الإداري اللامركزي، وتكون السيطرة للنوع الأول من خلال الرقابة المركزية والتوجيه المركزي، ومعني ذلك أن على الإدارة وهي أداة الدولة في تنفيذ أهدافها وسياساتها العامة، أن تنظم وتوجه في الخط السياسي الذي تسلكه الحكومة، فلا مجال والحالة هذه لتقرير قواعد تضمن للإدارة استقلالا نسبيا عن الحكومة³.

حيث يؤدي إلى وجود مركز واحد يدير الشؤون المتعلقة بكل الدولة ويتخذ الانتخاب وسيلة لشغل المناصب التي تعتبر وظائف في الدولة، والتي تركز لتوحيد اللون السياسي عن طريق اشتراط العضوية في الحزب الواحد⁴ وبالتالي اعتناق مبدأ مركزية

الديمقراطية، الأمر الذي يحجب مجال المجالس المحلية ويكرس هيمنة ممثل الدولة على المستوى المحلي .

أما إذا كان فكر الدولة يقوم على الحرية والديمقراطية فإنه سينعكس على نوع التنظيم الإداري المطبق، بالتوسع في التنظيم الإداري اللامركزي والتخفيف من سيطرة التنظيم الإداري المركزي⁵. إذ تُوجّه الإدارة المحلية نحو خدمة المصلحة العامة، التي هي ليست بالضرورة مصلحة الحاكم، كما أنها تتميز بالحيادية في التعامل مع أفراد الجمهور على قدم المساواة، بغض النظر عما كانوا من مؤيدي النظام أو من معارضيه.

حيث للجماعات أن تعبر بلا حرج عن أفكارها و معتقداتها وأن تسهم حتى ولو بطرق متعارضة في تسيير شؤون المجتمع، لذا يتمتع النظام الإداري في الدولة بنوع من الاستقلالية النسبية عن النظام السياسي⁶، لأن هذا النظام مع كونه جزء من الجهاز الإداري للدولة، إلا أنه يتميز بخصوصية إشراك المواطنين في العملية الإدارية واتخاذ القرارات في شؤونهم المحلية، وهذا بالطبع لا يقضي على اختصاصات الحكومة المركزية التي تبقى تحت تصرفها وظائف الإدارة العليا خدمة لأهداف الحكومة وسياستها، وعلى ذلك تظهر علاقة اشتراك بين المركزي واللامركزي .

ثانيا : درجة هيمنة السلطة التنفيذية

كذلك تبرز طبيعة التنظيم الإداري المحلي بدرجة هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات (السلطة التشريعية والسلطة القضائية)، بحيث لا يتصور أن تكون السلطة التنفيذية في مركز مطلق ونافذ وتتمتع معها المجالس المحلية بسلطات غير محدودة في مواجهة ممثلي السلطة التنفيذية⁷.

ثالثا : الاستقرار السياسي

يتحدد نوع التنظيم الإداري أيضا وفقا لدرجة الاستقرار السياسي، ذلك أن للاستقرار السياسي تأثير كبير على الاستقرار الإداري. إذ يمثل حجر الزاوية في إنشاء التنظيم الإداري اللامركزي، نتيجة لكون الظروف قد تكون مهيأة لأن تمنح الوحدات المحلية سلطات التصرف المستقل، لعدم وجود مصلحة قومية محل تهديد⁸.

بينما ينبي عدم الاستقرار السياسي التنظيم الإداري المركزي، ولا يساعد على قيام تنظيم إداري لامركزي قوي في مواجهة ممثلي السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني : العوامل الاقتصادية (البيئة الاقتصادية)

تعتبر متغيرات البيئة الاقتصادية من العوامل الهامة التي تحدد بدرجة كبيرة دور ونمط أداء الجهاز التنفيذي للدولة، ويجد ذلك منطلقه:

أولا : الفكر الاقتصادي (الإيديولوجي)

والذي يتحدد وفقا للمبادئ والقيم التي ينص عليها الدستور، والتي تشكل في مجموعها إيديولوجية الدولة، حيث تختلف النظم الاقتصادية من دولة لأخرى إلى نظم ليبرالية وأخرى اشتراكية، والتي تتمحور حول درجة التوازن بين ضروريات التنظيم أو التدخل من جانب الدولة، ومتطلبات حرية وقدرة ممثلي المواطنين في إشباع الحاجات المجتمعية في ظل الموارد المحدودة نسبيا. وتبعاً لذلك يتحدد تأثير الإدارة المحلية بالبيئة الاقتصادية وفقا للمبادئ والقيم التي ينص عليها الدستور، والتي تشكل في مجموعها إيديولوجية الدولة .

فإذا كان فكر الدولة يقوم على فلسفة التدخل في المجال الاقتصادي (فلسفة النظام الاشتراكي)، فإن ذلك يؤدي إلى اتساع مجالات تدخل الإدارة العامة وتزايد نشاطها، وفقا لخطة شاملة ذات طابع إلزامي في مواجهة المشروعات العامة والخاصة باعتبارها وعاء للسياسة العامة للدولة خلال فترة زمنية محددة⁹. تعتمد هذه الفلسفة على أسلوب اللامركزية الإدارية في تنفيذ الخدمات المحلية، لذلك تتمتع المجالس المحلية بصلاحيات واسعة في جميع المجالات وهذا في ظل مركزية التخطيط، مما يجعلها تحت رقابة مركزية شاملة¹⁰.

وقد طبق الاتحاد السوفياتي كأبرز الدول التي تأثرت بهذه الإيديولوجية رقابة متعددة على الهيئات المحلية، لدرجة شل حريتها في اتخاذ القرارات، والتي تشمل الرقابة السياسية، الشعبية، الإدارية، القضائية. حيث يضيق مجال الرقابة القضائية إلى حد كبير إن لم يكن منعها مقارنة مع باقي أنواع الرقابة الأخرى، إذ تشكل هذه الرقابة الأصل العام لا الاستثناء كما يجب أن يكون الوضع السليم في اللامركزية الإدارية.

ومن ثم تبرز تأثيرات هذا الفكر في الإدارة المحلية، وهذا بالتوجه نحو التوسع في التنظيم الإداري المركزي على حساب التنظيم الإداري اللامركزي. وبالتالي هيمنة ممثلي الدولة على المجالس المحلية، وهو ما يفسح المجال بأن تبرز العلاقة في الإطار الرقابي على المجالس المحلية.

أما إذا كان فكر الدولة يقوم على فلسفة ترك مسألة إدارة وتسيير الحياة الاقتصادية للنشاط الخاص، وعدم التدخل للمزاحمة والتنافس في هذا الحق (فلسفة النظام الليبرالي)، فإنه يؤدي إلى ضيق مجالات تدخل الإدارة العامة عموما والإدارة المحلية خصوصا، ولكن تحت ضغط الأزمات الاقتصادية التزمت الدولة بالتدخل¹¹ في الحياة الاقتصادية جزئيا كاستثناء من الأصل العام، والذي أدى إلى تطور وظائفها، مما انعكس على اتساع اختصاصات الهيئات المحلية وبالتالي بروز التنظيم اللامركزي، إذ تعتبر الرقابة على هذه الهيئات استثناء من الأصل العام الذي تقوم على أساسه وهو الاستقلال المحلي، وبالتالي تدعيم اللامركزية الإدارية.

وبالرجوع لأبرز الدول التي تأثرت بهذا النظام نجد¹²: أن كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وانجلترا تطبق رقابة مبسطة على هيئاتها المحلية والتي تتعدد إلى رقابة تشريعية ورقابة إدارية، تمارس من السلطة المركزية للتأكد من مباشرة الاختصاصات وفقا للنطاق الذي حدده القانون، ورقابة مالية للتأكد من استخدام الأموال في الأغراض المخصصة لها، وكذا رقابة قضائية، وكذلك نجد بالنسبة لفرنسا التي وصلت بموجب التعديل الأخير وفقا لقانون رقم 213 لسنة 1982 إلى إعطاء استقلال واضح لهيئاتها المحلية، بإلغاء كل أنواع الرقابة عليها، واقتصارها فقط على الرقابة القضائية مع التوسع في اختصاصات المجالس المحلية مقابل الانتقاص من سلطة المحافظ، الذي يمثل السلطة المركزية في المحافظة .

وتأسيسا على ذلك تبرز تأثيرات هذا الفكر في الإدارة المحلية، وهذا ببرز التنظيم الإداري اللامركزي الذي يستحوذ ويسيطر على جميع العمليات الإدارية للقرار الإداري من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق.

ثانيا : الاستقرار الاقتصادي

إن توفر درجة عالية من الاستقرار الاقتصادي يؤدي إلى منح الهيئات المحلية لسلطات وصلاحيات التصرف المستقل، وذلك لان الاستقرار يخفف من أهمية التجانس والحدة في العمل الحكومي، حيث لا تكون المصلحة القومية محل تهديد، ولا تمثل اعتبارا يلح ويفرض نفسه على مختلف جوانب وبرامج العمل التنفيذي¹³.

المطلب الثاني : العوامل السياسية والاقتصادية المؤثرة في الولاية

تتجلى العوامل السياسية والاقتصادية وتأثيراتها على التنظيم الولائي، من خلال استقصاء مختلف التحولات التي طرأت على الولاية التي تنطلق تاريخيا من التنظيم الإداري الفرنسي، ومختلف تطورات المراكز القانونية لكل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي التي تزامنت مع مختلف هذه التحولات، وهذا عبر مراحل تاريخية.

الفرع الأول : الإصلاح في ظل الديمقراطية الاشتراكية (من 1962 - 1989)

لم يصدر قانون الولاية مع مطلع الاستقلال وإنما جاء صدوره متأخرا لغاية سنة 1969، إذ سبقته فترة انتقالية، لذلك يمكن أن تقسم هذه المرحلة إلى فترتين زمنيتين فترة أولى تمتد من 1962 إلى 1969 وهي فترة انتقالية تسبق صدور أول قانون للولاية، وفترة ثانية تمتد من 1969 إلى 1989.

أولا : الفترة الأولى : المرحلة الانتقالية للإصلاح (من 1962 - 1969)

ورثت الجزائر في مطلع الاستقلال 1962 نظاما إداريا ذو طبيعة ليبرالية من النموذج الفرنسي¹⁴، حيث كانت إدارة المحافظة مشكلة من مجلس عام منتخب بأسلوب الاقتراع العام وهو هيئة مداولة، وكذا من المحافظ كهيئة تنفيذية. والذي تم تمديد العمل به بموجب أمر 62-157 إلا ما كان يتناقض منه مع السيادة الوطنية¹⁵، غير أن هذا التنظيم انهار على المستوى التطبيقي نتيجة لشغور المجالس العامة من أعضائها لمغادرتهم التراب الوطني، مما أدى إلى زوالها عمليا مقابل بقاء إطارها القانوني قائما¹⁶.

حيث نتج عن هذا الوضع مباشرة السلطات المركزية مجموعة من الإصلاحات من خلال :

- نقل جميع سلطات المجالس العامة إلى المحافظين بموجب أمر 62 - 16¹⁷.
- إلغاء الوظيفة الجهوية، ونقل جزء من الصلاحيات التي تشملها إلى المحافظين بموجب مرسوم 62-160¹⁸.
- تمكين المحافظين بجملة من الصلاحيات المتعلقة بالأموال الشاغرة في المحافظة¹⁹.
- إحداث اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي بموجب أمر 62-16²⁰، والمجلس الجهوي الاقتصادي والاجتماعي بموجب أمر 19/10/1967.
- إحداث سلسلة من التجارب المحدودة والتي تجسدت من خلال:

أ- تجربة إنشاء المحافظات الرائدة من أجل تحقيق السرعة في العمل المالي والاداري بموجب مرسوم 63- 484²¹، الذي أسس ستة (06) محافظات رائدة : عنابة، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان، باتنة .

ب- تجربة البرامج الخاصة التي بدأت في سنة 1966 وشملت كل من محافظة : باتنة، القبائل الكبرى، الواحات والمدية، ثم امتدت إلى بعض المحافظات والدوائر، وهذا من أجل القضاء على الفوارق الجهوية بتقديم مساعدات مكثفة تقدمها الدولة لهذه المناطق²² .

ج- تجربة إعادة التنظيم التجريبي للمحافظات، التي تقرر بموجب مرسوم 68- 462²³ بالنسبة لمحافظة الأوراسي، ومرسوم 68- 592²⁴ بالنسبة لمحافظة تيزي وزو.

مما جعل كل ذلك من المحافظ السلطة الوحيدة، التي تنفرد وتستحوذ على جميع الصلاحيات والامتيازات في المحافظة، والتي تصل بين المستويات المركزية والمحلية، وأدى إلى انحصار جميع الصلاحيات المرتبطة بتمثيل الدولة وتمثيل المحافظة في يده، وهي وضعية شاملة أدت إلى تداخل الصلاحيات لصالح تمثيل الدولة. وهو ما رجح كفة التنظيم الإداري اللاتركيزي على حساب التنظيم الإداري اللامركزي. الواقع الذي خضع بالأساس إلى تأثير العوامل الاقتصادية والسياسية والتي تمثلت في:

العوامل السياسية:

إن سياسة تركيز السلطة في يد ممثل الدولة في المحافظة من خلال دعمه بالصلاحيات والامتيازات وبالتالي تكريس سياسة عدم التركيز الإداري، إنما هو امتداد لتفرد السلطة التنفيذية واستحواذها على جميع سلطات إدارة الدولة، نتيجة لحدثة الاستقلال وحادثة الممارسة السياسية ومرافقها من أزمات وعدم استقرار برغم انتهاج سياسة الحزب الواحد .

العوامل الاقتصادية:

الظروف الاقتصادية المتدهورة التي شهدتها المحافظات غداة الاستقلال، التي تزامنت مع شغور المجلس العام من جهة، و محدودية وسائل تدخل الإدارة المحلية في النشاط الاقتصادي المتروك للأفراد، نتيجة للتوجه الليبرالي²⁵ الموروث عن الإدارة الاستعمارية، مثلت اعتبارا قوميا أدى بالسلطة التنفيذية إلى مد المحافظين بجملة من الصلاحيات

والوسائل من أجل تحريك التنمية الاقتصادية، مما أدى إلى بروز التنظيم الإداري اللاتركيزي.

إن توجهها كهذا - اعتماد أسلوب عدم التركيز لتجسيد الإصلاح - وان برز من أجل مواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد، إلا أنه توجه ناتج أيضا عن التأثر بالمبادئ الاشتراكية التي كرسها دستور 63²⁶ وميثاق الجزائر 1964²⁷. وهي الفلسفة التي تقوم على تدخل الإدارة في الاقتصاد كأصل عام، والتي أدت إلى دعم المحافظين بكتلة من الصلاحيات الواسعة في هذا المجال، خاصة وأنه بتتبع مجمل تلك الإصلاحات المشار لها سابقا، يلاحظ أن أغلبها عبارة عن إصلاحات اقتصادية بامتياز، كما تجدر الملاحظة أن مبادئ الفكر الاشتراكي التي برزت في هذه المرحلة لم تتبلور في التنظيم الإداري للمحافظة بالشكل المعهود في الديمقراطيات الاشتراكية.

ثانيا : الفترة الثانية : الإصلاح بموجب قانون الولاية 38-69 (من 1969- 1989)

تبدأ هذه الفترة من هذه المرحلة بصدر أمر 38/69 المتضمن قانون الولاية²⁸ المرفق بميثاق الولاية، وهذا استكمالا لإصلاح الإدارة المحلية بعد صدور قانون البلدية الأمر 67-24²⁹. في سياق سلسلة الإصلاحات التي تم المبادرة لها بهدف تأسيس السلطة وقطع الصلة عن الهياكل الموروثة عن الاستعمار، تم استبدال تسمية المحافظة بالولاية وتسمية المحافظ بالوالي، كما تم استحداث ثلاث هيئات في الولاية³⁰ هي :
-المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة، يشكل من منتخبين .
-المجلس التنفيذي الذي يمثل هيئة لتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، والمشكل من مديري مصالح الدولة تحت رئاسة الوالي.
-الوالي الذي يحوز سلطة الدولة في الولاية، ومندوب الحكومة والممثل الوحيد لكل الوزراء، المعين بموجب مرسوم.

وقد جاء هذا الإصلاح في إطار المنحى الاشتراكي الذي اتضح بجلاء، ولأدل على ذلك نص ميثاق الولاية (إن وجود الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري... يعترض العمل على تشييد بلدنا ومجتمعنا الاشتراكي)³¹. إذ تم صبغ الإدارة العامة بلون سياسي واحد وسلطة واحدة تعمل على تحقيق التنمية وفق خطة واحدة ذات طابع إلزامي، تنبثق عن مركز واحد هو السلطة المركزية سواء بشكلها الإداري أو السياسي.

إن توجيهها كهذا جعل من الولاية جهازا كليا لعدم التركيز الإداري، غير أن ذلك وان كان يتلاءم مع طبيعة الوالي بصفته مندوب الحكومة، إلا أنه يتنافى مع طبيعة المجلس الشعبي الولائي كونه قاعدة اللامركزية في الولاية، وهو ما أدى إلى انعدام التوازن بينهما لصالح المركز القانوني للوالي، وتطلب ضرورة توجيه المجلس الشعبي الولائي ودمجه في إطار هذا النظام الشمولي الموحد، الذي انعكس باتساع مجالات الرقابة.

وتماشيا مع التوجه الاشتراكي للبلاد، لعبت الدولة دورا أساسيا في التنمية على الصعيد المركزي والمحلي، والذي استأثرت في ظله بتسيير الاقتصاد الوطني بشكل مركز استنادا لخطة مركزية ذات طابع إلزامي تضع وتضبط أولويات التنمية الوطنية في جميع المجالات⁽³²⁾، في سياق ذلك صدرت العديد من المخططات⁽³³⁾ (المخطط الرباعي الأول (1970-1973) والثاني (1974-1977) ثم المخطط الخماسي الأول (1980-1984) والثاني (1985-1989))، والتي ساهمت في إدماج الدور اللامركزي للولاية وأيضا في صبغ القرار المحلي بالطابع المركزي.

فقد جاء في المادة 69 من قانون الولاية 1969، بأن يصادق المجلس الشعبي الولائي طبقا لأهداف المخطط الوطني للتنمية على مخطط التنمية للولاية، الذي قدمه الوالي وهو الدور الذي يكاد ينحصر على ذلك⁽³⁴⁾. كما خول مرسوم 73-135 الوالي بأن يسير ماليا عمليات التجهيز والاستثمار العمومي المنجزة على حساب ميزانية الدولة في إطار برامج التنمية الخاصة بالولاية⁽³⁵⁾، التي وجب أن تكون وفقا للأهداف المحددة في إطار المخطط الوطني للتنمية⁽³⁶⁾، كما ألزمه أيضا بتزويد المصالح المركزية للدولة بجميع المعلومات المتعلقة باستعمال الاعتمادات المقيدة في قائمة الولاية⁽³⁷⁾، وهو الأمر الذي رغم أنه يشكل تغطية مالية لنفقات تنفيذ برامج التنمية نتيجة لمحدودية الموارد المالية للولاية، إلا أنه يهدد الصفة والاستقلال المحليين للعملية، لاتساع الصلاحيات اللاتركيزية في هذا المجال.

حيث تتخذ القرارات بعيدا عن المجلس الشعبي الولائي. وهو الأمر الذي حاول قانون 11/80 تداركه بالنص في المادة 11فقرة 01 (إن المجالس الشعبية على كل من المستوى البلدي و الولائي والوطني تشارك كل هيئة فيما يخصها، في إعداد الأعمال المقررة في المخطط الخماسي وتنفيذها ومراقبتها وتنشيطها ومتابعتها وفقا للصلاحيات التي خولها لها هذا القانون)، غير أن ذلك قد اصطدم بقلّة الموارد الخاصة بالولاية ونقص الوسائل التقنية⁽³⁸⁾، وكذا للاختصاص الرقابي المتعدد الأوجه الذي يختص به الوالي.

إذ أدى ذلك إلى خنق حرية المجالس الشعبية الولائية وشل حركتها، مما أفقدها القدرة على المبادرة في اتخاذ القرار، الأمر الذي عزز التنظيم اللاتركيزي علي حساب التنظيم اللامركزي.

الفرع الثاني : الإصلاح في ظل الديمقراطية الليبرالية (ما بعد 1989)

في سلسلة التحولات الإيديولوجية التي عرفت البلاد، يعد دستور 1989 ³⁹ نقطة الارتكاز والتحول عن خيار الاشتراكية، و هو التحول الذي ثبت بموجب التعديلات الدستورية المتلاحقة التي أسست للديمقراطية الليبرالية. إذ برز في ظل ذلك العديد من الإصلاحات القانونية للولاية، لذلك يمكن أن تقسم هذه المرحلة إلى فترتين زمنيتين، فترة أولى تبدأ من 1989 إلى 2012 والفترة الثانية تبدأ من سنة 2012 بصدر قانون الولاية 07-12 .

أولا : الفترة الأولى : الإصلاح بموجب قانون الولاية 09-90 (1989 - 2012)

في سياق هذا الإصلاح، تبرز مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية السابقة واللاحقة له، والتي انعكست على الولاية:

العوامل السياسية:

كرس دستور 1989 نظام التعددية السياسية، الذي نتج عنه بصفة آلية التخلي عن نظام الحزب الواحد (الواحدية الحزبية)، وهو ما تم تثبيته بموجب التعديلات الدستورية⁴⁰ لسنة 1996 و 2008 و 2016، تطبيقا لذلك صدر القانون رقم 11/89 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي⁴¹، الذي فتح المجال واسعا لتأسيس التكتلات الحزبية وممارسة الديمقراطية، وهو التوجه الذي تم ترسيخه بالأمر 09/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية⁴²، كما صدر قانون الانتخابات 13-89 ⁴³ كآلية ديمقراطية للوصول للسلطة في إطار ممارسة التعددية.

واستكمالا لذلك بالنسبة للولاية صدر قانون 09-90 ⁴⁴ المتضمن قانون الولاية، الذي لم يرافقه أي ميثاق كقانون الولاية السابق، كما أسس في تأشيراته على الدستور التعددي وقانون الانتخابات السابقين ولم تشر نصوصه لأي طابع إيديولوجي، ووفقا للمادة 08 منه تخلى المشرع عن المجلس التنفيذي الذي كان ضمن هيئات الولاية سابقا ليبقي على هيئة المجلس الشعبي الولائي وهيئة الوالي كهيئتان للولاية دون سواهما.

وبالرجوع لقانون الانتخابات 89-13، اعتمد المشرع بخصوص المجلس الشعبي الولائي نظام الانتخاب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد⁴⁵، وهو القانون المعدل بالقانون رقم 90-06⁴⁶ المحتكم فيه إلى حصول القائمة التي تحوز على أعلى نسبة من الأصوات - عند عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة - على أغلبية مقاعد المجلس (50 + 1 من المقاعد)⁴⁷. مما يتيح ذلك ضمان التعددية السياسية في المجالس المحلية، والتجانس بين أعضائها (الموازنة بين تمثيل التيارات السياسية وضرورة وجود أغلبية)، والذي يؤدي إلى تسهيل سيرها وتفادي الانسداد فيها⁴⁸. بالرغم من ذلك إلا أن هذا القانون تم تطبيقه مرة واحدة فقط في أولى الانتخابات التعددية المحلية بتاريخ 12 جوان 1990، الأمر الذي شكل جزءا من الأحداث التي توالى تباعا والتي كان من بين تبعاتها تقرير حالة الحصار في 04 جوان 1991⁴⁹، ثم إعلان حالة الطوارئ في 09 فيفري 1992⁵⁰، فحل المجالس المنتخبة⁵¹ بصفة شبه كلية تدريجيا بعد سنة 1992، والتي استبدلت بصفة انتقالية بنظام المندوبيات التنفيذية على مستوى الولايات التي عين أعضاؤها من طرف السلطة التنفيذية مباشرة.

إذ أدى هذا الواقع إلى تحول الولاية إلى جهاز عدم تركيز إداري، بحيث تركزت جميع مدخلات ومخرجات العمليات الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري المحلي في يد الولاية في ظل غياب المجالس المنتخبة التي حلت أو التي لم يتم تجديدها⁵² - بسبب إنهاء المسار الانتخابي - إلى جانب الرقابة الصارمة والموسعة التي خضعت لها المجالس التي لم تحل (التي كانت مهددة بالحل وفقا للإطار الذي نص عليه إعلان حالة الطوارئ⁵³). بل تم التوسع في صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة بخصوص المحافظة على النظام العام والأمن العموميين بموجب المرسوم الرئاسي لإعلان حالة الطوارئ⁵⁴. وهو الأمر الذي درج عليه المشرع بموجب العديد من النصوص القانونية⁵⁵.

إن الوضع الذي آلت إليه المجالس الشعبية الولائية بعد أول انتخابات تعددية دام إلى أن تم إعادة تشكيلها في ما بعد، بموجب انتخابات 1997/10/23 التي استندت إلى قانون انتخابات جديد الأمر 97-07 المعدل والمتمم، الذي اعتمد أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى⁵⁶، دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز على الأغلبية النسبية للأصوات.

بالرغم من أن هذا القانون قد سمح على المستوى النظري على الأقل، بالتنافس بين التيارات السياسية⁵⁷، إلا أن النظام الانتخابي الذي جاء به أظهر الأثر السلبي لهذا القانون منذ أول تطبيق له في الانتخابات المحلية 23 أكتوبر 1997، وكذا في انتخابات 10 أكتوبر 2002 والانتخابات الجزئية 2005. إذ تعذر على الكثير من القوائم الانتخابية الحصول على الأغلبية المطلقة من المقاعد التي تسمح بتسيير المجالس الشعبية الولائية دون عوائق، مما نتج عن ذلك بروز الكثير من المجالس الفسيفسائية التي عانت من ضعف التجانس بين أعضائها، الأمر الذي زادت حدته في انتخابات 29 نوفمبر 2007، حيث وجدت صعوبة في تشكيل لجان المجلس وفي التصويت على المداولات⁵⁸.

إذ برزت مجموعة من الاختلالات في عمل هذه المجالس في ظل المتغيرات التي توالفتبعا، وجعلت من فكرة التعدد كمبدأ دستوري ومفهوم سياسي يتماشى مع قيم تدعيم الوحدة الوطنية بإشراك كل الفئات الاجتماعية في ممارسة السلطة، أمرا ضائعا لم يكتمل نضجه بعد على مستوى النخب السياسية التي انبثقت عنها أغليات متعددة الانتماءات، وكذا على مستوى التأطير القانوني لقانون الولاية الذي عرف ثغرات أدت إلى بروز العديد من التجاوزات التي انجر عنها بروز اختلالات تخالف أسس عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية ومفهوم التعدد، والتي برزت مثلا⁵⁹ في:

أ-عمل منتخبي المجالس على تفسير السكوت القانوني في قانون الولاية 90-09 على حساب تجانس الجماعة الإقليمية في مجموعها. إذ تم المبالغة في عدد الدورات الاستثنائية وفي مدة الدورات التي كانت تدوم لوقت طويل على حساب نشاط الوالي، الذي أشرط حضوره لجميع الجلسات.

ب-تدخل المنتخبين في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي وأيضا في مجالات التسيير التي تعود إلى إدارة الولاية. مما سبب ذلك اختلاف يصل أحيانا إلى حد الانسداد في سير المجلس، نتيجة للخلط بين مجال المداولة وما يخوله القانون (والذي يرجع في حقيقة الأمر إلى عدم وضوح الصلاحيات).

ج-محاولة مواصلة النقاش على مستوى المجلس، لقضايا خاصة بالتشكيلات السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون، مما عقد العلاقة بين بعضهم البعض وبين الإدارة (الولاية).

الأمر الذي أضعف المجلس وشكل مدخلا من مداخل تدخل الإدارة المركزية، إذ تحتم تدخل وزارة الداخلية في الكثير من المرات لفض بعض النزاعات التي حدثت خاصة بين أعضاء المجلس⁶⁰. كما جعل من المبادئ الدستورية غير مترجمة بصورة صحيحة وفعلية على مستوى نصوص الإصلاح، بل تناقضت في كثير من الأحيان معها لصالح العوامل السياسية الأخرى، خاصة عدم الاستقرار السياسي الذي ألقى بظلاله خلال هذه الفترة.

العوامل الاقتصادية:

على الرغم من وضوح خيار التعددية السياسية في دستور 1989، إلا أن التوجه الاقتصادي للبلاد لم يظهر بجلاء، إلا في دستور 1996 بموجب المادة 37 منه التي نصت على أن حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون، وهو نفس التوجه الذي ثبته التعديل الدستوري 2008 و2016.

بتصفح اختصاصات المجالس الشعبية الولائية في قانون الولاية 90-09⁶¹، يظهر أن المشرع حافظ على نفس الاختصاصات التي كانت معقودة للمجالس الشعبية الولائية بموجب القانون القديم في ظل التوجه الاشتراكي، على الرغم من أنها قد صيغت بعبارات أقل إلزاما لما كانت عليه⁶². وبذلك فإن المشرع ثبت توجهه في إطلاق الاختصاص، إذ أرجع ذلك إلى أن قانون الولاية قد صيغ في ظل عدم توضيح منح الإصلاحات الاقتصادية التي أرساها دستور 89، غير أنه ومع توضيح المنحى بموجب التعديلات الدستورية جعل ذلك من أحكام قانون الولاية تتناقض مع ما ثبته الدستور .

و بالتعمق في مجمل هذه الصلاحيات التي ارتكزت إجمالا على وضع مخططات الولاية، وخصوصا لما نصت عليه المواد من 60 إلى 65 المتعلقة بمخططات التنمية ومخطط التهيئة العمرانية، يظهر عدم وجود ميكانزمات قانونية لاشتراك المجالس الولائية في وضع هذه المخططات، وهو ما من شأنه أن أدى إلى وضع قيود قانونية وعملية على ممارسة المجالس الشعبية الولائية لهذه الاختصاصات، بما جعل الدولة تستأثر وحدها من الناحية العملية بكل العمليات الخاصة بالتنمية المحلية والجهوية في إطار مخططات غير متركزة تحت تسميات مختلفة⁶³(على غرار مخطط الولاية للتنمية)، التي تتماشى مع الأسبقيات المحددة على مستوى المركز الإداري، ولعب الولاية في إطارها دورا بارزا - باعتبارهم ممثلي الدولة على المستوى المحلي -

إذ تسجل الاعتمادات المالية لفائدتهم ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية، كما يعتمد عليهم في السهر على تنفيذها، بينما يقتصر دور المجلس الشعبي الولائي في اقتراح المشاريع التي تخضع للسلطة التقديرية للإدارة المركزية⁶⁴ - ويتطابق الأمر كذلك بالنسبة للبرامج المرافقة (برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي؛ صندوق الجنوب؛ الصناديق الخاصة...). الأكثر من ذلك تم تقليص مجمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية عالجت مختلف القطاعات مثل (التجهيز ، التهيئة العمرانية ، الثقافة...)، حيث أصبح المجلس الشعبي الولائي يظهر عموما كجهة اقتراح واستشارة أكثر منه صاحب قرارات⁶⁵.

بالإضافة إلى أن صفة الوالي كهيئة تنفيذية إلى جانب كونه ممثلا للدولة قد عززت تواجد السلطة المركزية أكثر على المستوى المحلي، مما أدى إلى حجب الولاية كجماعه محلية فعلية وتم تحويلها إلى وحدة إدارية غير ممركة⁶⁶، وهي الأوضاع التي زادت حدتها خاصة في ظل عدم وضوح وضبابية صلاحيات المجلس الشعبي الولائي على مستوى النصوص، الأمر الذي أبقى على حالة الاندماج، التي كانت مفروضة في إطار التوجه الاشتراكي، وأدى إلى عدم الفصل بين اختصاصات الدولة والجماعات المحلية. وأيضا في ظل الرقابة التي زادت شدتها عما تم تكريسه في قانون الولاية 90-09 بموجب تعديل 2005 لهذا القانون، الذي أضاف إحدى حالات حل المجلس، وكذا إلى جانب تطبيق الرقابة التي جاء بها المرسوم الرئاسي 92-44 الذي بقى ساري المفعول.

وبالنتيجة من كل ذلك فإنه وان ظهر بأن المشرع قد حافظ على المبدأ العام القاضي بتدخل الجماعات المحلية في كل الشؤون المحلية خلافا للواقع الدستوري المثبت للحرية الاقتصادية، فإنه من جانب آخر تم تقزيم هذا التدخل، والذي في حقيقته يتماشى مع واقع عدم الاستقرار في جميع الاتجاهات .

ثانيا : الفترة الثانية : مرحلة الإصلاح بموجب قانون الولاية 12-07

تبدأ هذه المرحلة بصدور قانون 12-07⁶⁷، الذي جاء استكمالا لإصلاح الإدارة المحلية بعد صدور قانون البلدية 11-10⁶⁸ في سياق الإصلاحات التي تم المبادرة لها، خاصة بعد الانفراج السياسي والاقتصادي الذي شهدته البلاد. إذ أعاد قانون الولاية 12-07 صياغة الصلاحيات وتفصيلها⁶⁹ لكل من هيئة الوالي وهيئة المجلس الشعبي الولائي، مع الإبقاء على وجود الوالي كسلطة راجحة مكلف بقيادة التنمية المحلية بوسائل عمل

ضخمة، والإبقاء على الطابع المشدد للرقابة الوصائية على أعضاء المجلس، وتخفيفها على مداولاته بالاستناد للرقابة القضائية مع المحافظة على الطابع المشدد للرقابة على الدور المالي للمجلس، وهو الأمر الذي جعل من الولاية تبرز كجهاز لعدم التركيز الإداري، ويعود ذلك إلى الانعكاسات السياسية والاقتصادية التي أثرت في تناول المشرع لنصوص الإصلاح: **العوامل السياسية:**

في ظل الخيار التعددي الذي حافظ عليه المشرع بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 وأكده في تعديل 2016، حاول تعميقه على مستوى المجالس الولائية بموجب قانون الولاية 07-12 و القانون العضوي للانتخابات رقم 01-12 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي للانتخابات 16-10⁷⁰.

إذ تم النص على جملة من الشروط للترشح في القانون العضوي للانتخابات 01-12 والتي كان أبرزها، أن تكون القائمة المترشحة تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية، وفي حالة ما إذا لم تكن كذلك وجب أن تدعم القائمة بتوقيع خمسة في المئة على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية، على أن لا يقل هذا العدد عن 150 ناخبا و أن لا يزيد عن 1000 ناخب⁷¹، وهو الأمر الذي فتح المجال واسعا أمام بروز العديد من القوائم الانتخابية المدعومة من قبل الأحزاب السياسية بالمقارنة مع القوائم الحرة .

التوجه الذي حرر مجال التنافس حول المقاعد على خلاف ما تم تكريسه بموجب قانون الانتخابات 07-97، غير أن ذلك جعل من القوائم تفتقر لحد أدنى من التمثيل والدعم الشعبي، كما كرس بموجب المواد 65، 66 نمط الاقتراع النسبي على القائمة، إذ توزع المقاعد بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى وعدم الأخذ في الحسبان القوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها .

ما أدى إلى تعدد الأحزاب و بروز أحزاب صغيرة وسيطرة الأحزاب العتيقة ذات الشعبية المنظمة في ظل تعدد القوائم الانتخابية وتفتت أصوات الناخبين على القوائم، والذي أحال إلى فقد كم من الأصوات المعبر عنها الممنوحة لهذه القوائم يضاهي عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصلت عليها القوائم الفائزة، الأمر الذي يمس التمثيل المحلي⁷³. إذ كيف لهؤلاء المنتخبين القدرة على التواصل مع الناخبين، وبالتالي عدم القدرة على التواصل لتلبية الاحتياجات المحلية في ظل افتقارهم لتمثيل شعبي حقيقي، كما أن هناك

احتمالية انسداد المجلس في حالة عدم حصول جميع القوائم على نسبة 7% من الأصوات المعبر عنها.

وبموجب الفقرة الثانية من المادة 59 من قانون الولاية 07-12، يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد وهو ما يتماشى والأصول الديمقراطية. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن للقائمتين الفائزتين بنسبة 35% من المقاعد تقديم مرشحهما، أما في حالة عدم حصول أي قائمة على هذه النسبة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد تقديم مرشحهما، وهي الأحكام التي تكرر بروز تحالفات وصراعات سياسية ترهن انسجام المجلس وتضعه في وضعية انسداد دائم لا يسمح بتحقيق ديمقراطية وتنمية محلية، كما يمكن أن يعين مرشح القائمة ذات الوزن الشعبي الأقل، مما يشكل ذلك خرقاً لقاعدة فوز الأغلبية.

وفي ظل الإصلاحات التي يكرسها المشرع الانتخابي في كل مرة، تم تعديل القانون العضوي للانتخابات بموجب القانون العضوي 10-16 الذي احتفظ فيه على نمط الاقتراع النسبي، كما أعيد إنتاج الأحكام التي نصت عليها المادة 66 من القانون السابق التي تشوه التمثيل المحلي، إلا أنه في المقابل تدارك الفراغ الذي كان قائماً لحالة عدم حصول أي قائمة على نسبة 7%. إذ نصت المادة 70 منه على أن تقبل جميع قوائم المترشحين التي لم تحصل على نسبة 7/7%، على أن يحدد المعامل الانتخابي بالنتائج عن قسمة عدد الأصوات على عدد المقاعد المطلوب شغلها مما دعم تشكيل المجالس الولائية. كما أعاد في المقابل مراجعة شروط الترشح، بموجب المادة 77 منه التي أوجبت تزكية القائمة المترشحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو مقدمة بعنوان قائمة حرة، على أن يتم ذلك من قبل الأحزاب المتحصلة في الانتخابات المحلية الأخيرة على نسبة أكثر من 4% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية، وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 10 منتخبيين على الأقل في المجالس الشعبية الولائية المعنية، وفي حالة القوائم التي تحت رعاية حزب سياسي لا تتوفر على أحد الشرطين السابقين أو تحت حزب سياسي يشارك لأول مرة أو في حالة القوائم الحرة، فإنه يجب دعم تلك القوائم على الأقل ب 50 توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب.

وبهذا أعاد المشرع الاعتبار للوزن التمثيلي للقائمة، ومن ثم لا مجال للقوائم المدعومة من قبل أحزاب ضعيفة التي ليس لها سند شعبي، كما أن الحلول المتعددة التي طرحها

والنسب الغير مرتفعة لعدد الداعمين تبقي مجال التعدد قائما، وفي هذا السياق وفي إطار الانتخابات المحلية التي جرت في 23 نوفمبر 2017 ارتفع عدد القوائم وفق هذه الشروط إلى نسبة 20% عما كان عليه في الانتخابات المحلية لسنة 2012⁷³.

وبتحليل عميق لهذا الإصلاح نجد أن المشرع لم يشترط عنصر المؤهل الدراسي، وحسنا فعل ذلك لأنه لو نص عليه لصار الترشح وهو حق دستوري ثابت بموجب المادة 62 حكر على فئة دون أخرى⁽⁷⁴⁾. غير انه من الثابت أيضا أن المجالس المحلية لا يمكن لها أن تقوم بدورها الحتمي ما لم تكن لها كفاءة تسمح لها بذلك. وهو الأمر الذي فتح المجال للانتقاد⁷⁵ على أساس أن المشرع غلب الطابع الإيديولوجي والسياسي على الطابع العلمي وضروريات التسيير الجيد للمصالح.

وللخروج من هذه المعضلة فانه حري على الأحزاب السياسية باعتبارها مدرسة للتكوين والنضال أن تفرز قوائمها مرشحين ذوي كفاءة، وهو أمر مرتبط أكثر بالوعي والنضج السياسي والاجتماعي للأحزاب ومجمل المترشحين، الذي يتطلب فترة زمنية تتعدد فيها التجارب والاستحقاقات، ذلك أن ممارسة التعددية وان كان يتطلب استقرار سياسي وامني، فانه يتطلب كذلك وعي ونضج في جميع الميادين على مستوى جميع الشرائح، مما يتطلب وقتا أكبر وممارسات أكثر. إذ يشكل كل ذلك قيда على منح المنتخبين قدر من الحرية والمبادرة، بل والممارسة الفعلية لممارسة مهامهم الانتخابية، وفسح المجال واسعا للوالي أن يكون رافدا من روافد التنمية المحلية، وبالتالي التوجه نحو اللامركزية المقيدة.

العوامل الاقتصادية:

نتيجة لارتفاع أسعار المحروقات في نهاية التسعينيات وبداية الألفية الثانية ارتفعت جباية الدولة الجزائرية من المحروقات، وبالتالي ارتفعت مداخيلها بالعملة الصعبة، الأمر الذي أدى إلى التوجه نحو انتهاز سياسة الإنفاق العمومي لتحقيق تنمية شاملة⁽⁷⁶⁾ لاسيما التنمية المحلية، الأمر الذي تم المبادرة له من خلال العديد من البرامج التنموية، والتي كان يحتل فيها الوالي دورا رئيسيا كأداة لتنفيذ السياسات العمومية محليا باعتباره ممثل الدولة على المستوى المحلي، وهو الدور الذي تعزز من خلال إصلاح قانون الولاية 2012 خاصة في ظل شح الموارد المحلية للمجالس الولائية .

مما كرس ذلك التوجه نحو سياسة عدم التركيز في انتظار بروز استثمارات واعدة توفر موارد محلية تغطي الاحتياجات المجتمعية، غير انه بانخفاض أسعار البترول التي

أدت إلى انخفاض مداخل الجباية، بدأ التوجه نحو المراهنة على دور الولاية بمشاركة واسعة للفواعل المحلية (مستثمرين، المجتمع المدني، المنتخبين ...) في بعث اقتصاد محلي، وتجنب النفقات والمشاريع العديمة الفائدة.

وهو ما أشار إليه قانون المالية 2017 و أكدته العديد من التعليمات والمناشير الوزارية، أبرزها : منشور وزارة الداخلية الصادر في 2016/12/07 المتعلق بإنشاء مناطق مصغرة للنشاطات الاقتصادية⁷⁷، و الإرسالية رقم 2017/0615 الصادرة عن وزارة الداخلية موضوع عرض التدابير الجديدة المتضمنة في قانون المالية لسنة 2017⁷⁸، وهذا في انتظار انعكاس ذلك على الإطار القانوني المنظم للولاية .

الخاتمة:

إن متغيرات البيئة السياسية والاقتصادية، تعد الفاعل الحقيقي الذي يتحكم في التنظيم الإداري الولائي ومختلف المراكز القانونية و العمليات التي تنشأ داخله، والذي أثبتت التجربة في ظل التحولات التي شهدتها الجزائر أن الوالي يحتل مركز متفوق بصفته اللاتركيزية على حساب المجلس الشعبي الولائي، خاصة في ظل عدم تجانس أعضائه وضعف تكوينهم ونقص الموارد المحلية، مما جعل ذلك من الولاية تنظيم إداري لاتركيزي عمليا، وجعل من العلاقة تدور عمليا في إطار التأثير السلبي للوالي في لامركزية المجلس الشعبي الولائي عضويا ووظيفيا، وامتداد ذلك على فاعلية وقدرة المجلس الشعبي الولائي في إنتاج قرار محلي يعبر عن الاحتياجات العامة للسكان وينسجم مع السياسة العامة للدولة.

وهو الأمر الذي وان كان مستساغا في ظل الواحدية الحزبية، إلا أن امتداد ذلك بعد تبني التعددية الحزبية والتحرر الاقتصادي، جعل من المبادئ الدستورية غير منسجمة مع النصوص القانونية المنظمة للتنظيم الولائي على مر مراحل الإصلاح، مما أثبت أن الأمر ليس بالبساطة التقنية التي تجعل من التنظيم الولائي يسير وفقا للمبادئ الدستورية، ذلك أن الإدارة العامة والقانون الإداري ميدان لتفاعل عوامل أخرى سياسية واقتصادية.

مما يقتضي ذلك أن يتكيف المشرع مع مختلف التحولات دون أن يتناقض مع المبادئ الدستورية، ودونما أن يرهن التوازنات العامة للتنظيم الإداري المحلي مع التركيز على:

- إعادة التوازن في توزيع الصلاحيات والسلطات بين الوالي والمجلس الشعبي الولاوي، بشكل يمتن الجانب اللامركزي للولاية .
- إعادة تكييف صلاحيات المجلس الشعبي الولاوي وفق التوجه الليبرالي للبلاد، مع تدعيمه بوسائل عمل حقيقية تمكنه من تجسيد قراراته خاصة المالية منها، وهو الأمر الذي لا يكتمل إن لم يرافقه تعديل النصوص المتعلقة بالجباية المحلية.
- مد الاعتبار لقيمة كفاءة عضو المجلس الشعبي الولاوي عند الترشح والممارسة، وإيجاد الصيغ القانونية التي تعزز ذلك وتتوافق مع مبدأ حرية الترشح.
- إعادة ضبط الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس وتخفيفها وفق القواعد العامة للرقابة الوصائية.

الهوامش:

- ¹ محمد فريد الصحن - محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة للمبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 177.
- ² محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 07.
- ³ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 113.
- ⁴ المرجع نفسه، ص 114.
- ⁵ مصطفى محمد محمد موسي، الموازنة بين التنظيم الإداري المركزي واللامركزي دراسة مقارنة، مجموعة رسائل دكتوراه، بدون تاريخ، ص 39.
- ⁶ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 115-116.
- ⁷ بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي علي اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة تيزي وزو، 2010، ص 87.
- ⁸ مصطفى محمد محمد موسي، المرجع السابق، ص 40.
- ⁹ عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 123.
- ¹⁰ محمد فريد الصحن - محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 202.
- ¹¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 119-120.
- ¹² محمد انس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 75-78 و 101-109.
- ¹³ محمد نصر مهنّا، تحديث الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص 114-115.
- ¹⁴ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 224.
- ¹⁵ Loi n° 62-157 du 31/12/1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962, J O n°02 du 11/07/1963
- ¹⁶ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 224.

¹⁷ Ordonnance n°62-16 du 09/08/1962 instituant dans chaque département une commission d'intervention économique et social et prévoyant diverses mesures administratives et financières, JO n° 0721/08/1962.

¹⁸ décret n°62-160 du n° 31/12/1962 portant suppression des postes d'inspecteur général régional d'Alge, Oran et Constantin, JO n° 05 du 01/02/1963.

¹⁹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 229.

²⁰ Ordonnance n°62-16 du 09/08/1962 instituant dans chaque département une commission d'intervention économique et social et prévoyant diverses mesures administratives et financières, JO n°07 du 21/08/1962.

²¹ décret n°63-484 du 23/12/1963 relatif à la gestion de certaines dépenses d'équipement public dans les départements pilotes, JO n°98 du 31/12/1963.

²² عبيد لخضر، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 32-33.

²³ مرسوم رقم 462-68 مؤرخ في 1968/07/24، يتعلق بسلطات عامل عمالة الاوراس وتنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، جريدة رسمية رقم 62.

²⁴ مرسوم رقم 592-68 مؤرخ 1968/10/24، يتعلق بسلطات عامل عمالة القبائل الكبرى وتنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة، جريدة رسمية رقم 89 لسنة 1968.

²⁵ احمد محيو، المرجع السابق، ص 69.

²⁶ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.

²⁷ ميثاق الجزائر 1964، جريدة رسمية رقم 94/76.

²⁸ أمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 44.

²⁹ أمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدي، جريدة رسمية عدد 06.

³⁰ انظر المواد 03، 05، 137، 170 من قانون الولاية 69-38 المصدر السابق.

³¹ ميثاق الولاية 1969، ص 512.

³² زغداوي محمد، انعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية الجزائرية، مجلة حوليات، جامعة قسنطينة، 1999، ص 66.

³³ انظر على التوالي: أمر رقم 70-10 المؤرخ في 20 يناير 1970 الخاص بالمخطط الرباعي 1970-1973.

أمر رقم 74-68 المؤرخ في 24 يونيو 1974 يتضمن المخطط الرباعي الثاني 1974-1977

قانون رقم 80-11 المؤرخ في 13 ديسمبر 1980، يتضمن المخطط الخماسي 1980-1984.

³⁴ مسعود شهبوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق و العلوم الإدارية بجامعة قسنطينة، 1983 ص 147.

³⁵ المادة 02 من المرسوم 73-135 المؤرخ في 9 غشت 1973، المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات.

³⁶ المادة 11 من المرسوم 73-135 من المصدر السابق.

³⁷ المادة 10 من المرسوم 73-135 من المصدر السابق.

³⁸ لذلك تقرر أن تقدم الدولة المساعدات التقنية للولايات، انظر في ذلك المادة 15، 16 من المرسوم 81-380، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، جريدة رسمية 1981/52

³⁹ المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 1989/02/28، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، جريدة رسمية عدد 1989/09.

⁴⁰ التعديلات الدستورية الصادرة بموجب:

- المرسوم الرئاسي 438-96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء 18 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 1996/76.
- قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري جريدة رسمية رقم 63/2008.
- قانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية رقم 14/2016.
- ⁴¹ القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989، المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، جريدة رسمية عدد 27.
- ⁴² الامر 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية. جريدة رسمية عدد 12.
- ⁴³ قانون 89-13 المؤرخ في 07 غشت 1989، يتضمن قانون الانتخاب، جريدة رسمية عدد 32.
- ⁴⁴ قانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15/1990.
- ⁴⁵ المادة 61 من قانون 90-09 المصدر السابق.
- ⁴⁶ القانون 90-06 المؤرخ 27 مارس 1990 المتضمن قانون الانتخابات المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 13/1990.
- ⁴⁷ المادة 62 من قانون 90-06، المصدر السابق.
- ⁴⁸ نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، العدد 2001، ص 19.
- ⁴⁹ المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، جريدة رسمية عدد 29/1991.
- ⁵⁰ المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 10/1992.
- ⁵¹ منها: المرسوم التنفيذي رقم 92-141 المؤرخ في 11 أفريل 1992، المتضمن حل مجالس شعبية ولائية، جريدة رسمية عدد 27/1992.
- ⁵² المرسوم التنفيذي رقم 95-162 المؤرخ في 6 جوان 1995 المتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية والولائية التي انتهت مدة مهمتها، جريدة رسمية عدد 32/1995.
- ⁵³ المادة 08 من المرسوم الرئاسي 92-44، المصدر السابق،
- ⁵⁴ المادة 04 من المرسوم الرئاسي 92-44 المصدر السابق. وانظر أيضا: عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 107-108.
- ⁵⁵ على سبيل المثال: القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات المعدل بموجب قانون 91-19.
- الأمر رقم 95-24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص، الجريدة الرسمية رقم 55/195.
- ⁵⁶ المادة 76 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 12/97.
- ⁵⁷ زغداوي محمد، المرجع السابق، ص 65.
- ⁵⁸ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 20.
- ⁵⁹ مشروع قانون الولاية 2012، (بيان الأسباب)، ص 02 - 03.
- ⁶⁰ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 20.
- ⁶¹ المواد من 55 إلى 82 من قانون رقم 90-09، المصدر السابق.
- ⁶² زغداوي محمد، المرجع السابق، ص 68.
- ⁶³ سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بسكرة، عدد 07، ص 84.
- ⁶⁴ كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق بجامعة الجزائر، الجزء 34 رقم 02، 1996، ص 350-351.
- ⁶⁵ مصطفى درويش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، 2002، ص 94.
- ⁶⁶ المرجع نفسه.

- ⁶⁷ قانون رقم 07-12، المؤرخ في 2012/02/21، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 12.
- ⁶⁸ قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37.
- ⁶⁹ المادة 73 إلى المادة 126 من قانون الولاية 07-12.
- ⁷⁰ القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 2012/01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50 / 2016.
- ⁷¹ المادة 72 من القانون العضوي 01-12، المصدر السابق.
- ⁷² محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، عدد 35، 2011، ص 199-200.
- ⁷³ وهو ما تثبته النتائج المنشورة في موقع وزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz/ 20h30 / 20-05-2019
- ⁷⁴ عمار بوضياف شرح قانون الولاية، القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 202.
- ⁷⁵ محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 545-546.
- ⁷⁶ عصماني مختار- بنون خيرة، قانون المالية كآلية لتدخل الدولة في الاقتصاد في ظل تبني الجزائر لاقتصاد السوق، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المركز الجامعي ميلة، جوان 2016، ص 78.
- ⁷⁷ منشور وزاري رقم 16-016، الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 2016، عن وزارة الداخلية، المتعلق بإنشاء مناطق مصغرة للنشاطات الاقتصادية (غير منشور).
- ⁷⁸ إرسالية رقم 15/06/2017، المؤرخة في 02 جانفي 2017، الصادرة عن وزارة الداخلية، المتضمنة عرض التدابير الجديدة المتضمنة في قانون المالية 2017، (غير منشورة).