Dirasat: *Shari'a and Law Sciences*, Volume 48, No. 2, 2021

Deanship of Scientific Research

Local Initiatives in the Province and Municipal Laws in Algeria

Abdelmadjid Slama

Department of Law, Faculty of Law and Political Sciences, Tebessa University, Algeria.

Received: 3/6/2020
Revised: 28/7/2020
Accepted: 22/10/2020
Published: 1/6/2021

Citation: Abdelmadjid, S. (2021). Local Initiatives in the Province and Municipal Laws in Algeria. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, *48*(2), 57–56. Retrieved from https://dsr.ju.edu.jo/djournals/index.php/Law/article/view/2248

© 2021 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Abstract

The study of local initiatives in the law of local provinces and municipalities in Algeria in terms of their scope has great importance on local development as a strategic goal, so this research paper will highlight these points to determine the extent of their effectiveness in the end and the impact that we have reached. The study leads to the conclusion that these initiatives, unfortunately, do not have the force of compulsion or reparation as an initiative that does not go beyond this meaning, thereby emptying it of its content, not to mention the ambiguity, its scope, its limits, and the overlapping and conflicts of its competent authorities which leads to its ineffectiveness, except in rare cases that necessitates setting a real legal framework for serious local initiatives that guarantees mandatory power for it to ensure that it is presented by its embodiment following what is legally prescribed, and the need to separate the authorities concerned with these initiatives in terms of distributing powers among them and making them clear and applicable. The descriptive approach and the analytical approach have been adopted in this study. The results of the study were as follows: the vibration and ambiguity of local initiatives in the laws of regional groups necessarily lead to their ineffectiveness only rarely and are ineffective in most cases, and to solve this problem, the elements of compulsion and sanction must be available to achieve the effectiveness of local initiatives.

Keywords: Local initiatives, state law, municipality law, local administration, local development.

المبادرات المحلية في قانوني الولاية والبلدية في الجزائر

سلامة عبد المجيد

قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر.

ملخّص

إن دراسة المبادرات المحلية في قانون الجماعات الإقليمية في الجزائر من حيث مجالها والجهات المختصة بها لها أهمية كبيرة بالنسبة للتنمية المحلية كهدف إستراتيجي، لذا سيتم من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على هذه النقاط حتى نقف على مدى فعاليتها في النهاية والأثر الذي ترتبه لنصل في نهاية الدراسة إلى نتيجة مفادها أن هذه المبادرات للأسف لا تتمتع بقوة الإلزام أو الجبر بإعتبارها مبادرة لا تتجاوز هذا المعنى مما يفرغها من محتواها, ناهيك عن غموض ومجالها وحدودها وتداخل وتنازع الجهات المختصة بها. مما يؤدي إلى عدم فعاليتها إلا ما ندر الأمر الذي يحتم وضع إطار قانوني حقيقي للمبادرات المحلية الجادة يكفل لها القوة الإلزامية حتى يضمن من يتقدم بها تجسيدها وفقا لما هو مقرر قانونا كما أن ضرورة الفصل بين الجهات المختصة بهذه المبادرات من حيث توزيع الصلاحيات فيما بينها معينة كانت أو منتخبة يجعلها واضحة المعالم وممكنة التجسيد. لقد تم إعتماد المنهج الوصفي و المنهج التحليلي في هذه الدراسة. نتائج الدراسة كانت كالتالي: إن الإهتزاز والغموض الذي تمتاز به المبادرات المحلية في قوانين الجماعات الإقليمية يؤدي بالضرورة إلى عدم فعاليتها إلا ما ندر و تكون عديمة الأثر في أغلب أحوالها و لحل هذه المشكلة يجب توافر عنصري الإلزام والجزاء لتحقيق الفعالية من المباردرات المحلية..

الكلمات الدالّة: المبادرات المحلية، قانون الولاية، قانون البلدية، الإدارة المحلية، التنمية المحلية.

المقدّمة

إن هدف اللامركزية الإدارية الإقليمية هي تفعيل المشاركة الشعبية وتحقيق الديمقراطية المحلية كمرحلة أولى للإنتقال إلى الديمقراطية التشاركية التي تعني المشاركة الشعبية الفعلية في تحقيق التنمية، وإن الآلية التي تكاد تكون الوحيدة التي منحها المشرع الجزائري في قانوني الجماعات الإقليمية لترجمة هذه المشاركة الشعبية الغير مباشرة على الميدان هي المبادرات المحلية والتي تمثل في عمقها قاطرة نحو التنمية المحلية غير أن إستخدام هذه الآلية يلفه الكثير من الغموض والضبابية من حيث مجالها والسلطة التي تختص بها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى مدى إلزامية هذه المبادرات كواجب يقع بالدرجة الأولى على عاتق المنتخب المحلي من عدمه وبالتالي يصبح إستخدامها جوازيا.

ومن نافلة القول أن المبادرة المحلية هي المهمة الأساسية للفاعلين المحليين لاسيما المنتخب المحلي سواء كان على مستوى الولاية أو البلدية استهدافا للتنمية المحلية ويقاس أداء المنتخب المحلي في هذه التنمية بمدى وحجم وجدية هذه المبادرات المحلية قوة وضعفا فإذا كانت هذه المبادرات قوية ومجدية كان منسوبه قويا ووعاؤه الانتخابي وحظوظه أوفر والعكس بالعكس.

أهمية وأهداف البحث مما سبق يتبين لنا وبشكل جلي أهمية دراسة هذه المبادرات سواء بالنسبة للتنمية المحلية كهدف استراتيجي أو للجماعات المحلية كهيكل إداري ووظيفي أو حتى للفاعلين على المستوى المحلي لا سيما المنتخب المحلي كعنصر بشري فعال وعليه فإن تخصيصها بالدراسة والبحث فيها له أهمية كبيرة لاسيما من حيث مجالها والجهات المختصة بها والمتحكمة فيها ومدى وجوب الأخذ بها لتحريك عجلة التنمية المحلية، لذا سيتم من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على هذه النقاط حتى نقف على مدى فعاليتها في النهاية سواء بالشكل الحالي في قانون الولاية والبلدية أو من خلال القوانين السابقة والملغاة الامر الذي يمكننا من تسليط الضوء على الأثر الذي ترتبه هذه المبادرة.

مشكلة البحث: لما كانت المبادرات المحلية بهذه الأهمية البالغة فإنها تدفعنا إلى دراستها. فكيف يمكن تحديد مفهوم المبادرة المحلية في قوانين الجماعات المحلية بالنظر إلى مجالها والجهات المختصة بها وكذا مدى فعاليتها بالشكل الحالي والأثر والنتائج المترتبة على الأخذ بها؟

منهجية البحث: لقد تم إعتماد المنهج الوصفي من خلال عرض التطور التاريخي لنصوص قوانين الجماعات الإقليمية بالإضافة إلى المنهج التحليلي بغية تحليل بعض هذه النصوص لإستنفاذ الغرض من البحث

خطة البحث: للإجابة على هذه الإشكالية وجب تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين بمطلبين كالتالي:

المبحث الأول مفهوم ومجال المبادرات المحلية

المطلب الأول المبادرات المحلية في قوانين الجماعات الإقليمية

المطلب الثاني مجال المبادرات المحلية

المبحث الثاني الجهات المختصة بالمبادرات المحلية ومدى فعاليتها

المطلب الاول المبادرات المحلية بين المنتخب والمعين

المطلب الثاني مدى فعاليتها والأثار المترتبة عليها

المبحث الأول مفهوم ومجال المبادرات المحلية

إذا نظرنا إلى مفهوم المبادرة مستقلا عن مفهومه في قانون الجماعات الإقليمية يجعلنا نتصور ذلك الفعل الذي يؤدي إلى تحريك الهمم نحو هدف معين فلا تعدو المبادرة إلا أن تكون نقطة بداية الفعل هذا لغة أما إصطلاحا فإن المشرع الجزائري وكذا الفقه لم يوضحان بعد المفهوم المقصود من المبادرات المحلية الواردة في النص غير أن الفقه الفرنسي والألماني عرف المبادرات المحلية initiatives locales على إعتبار أنها مبادرات شعبية initiative populaire بأنها طلب موقع من طرف نسبة معينة من مواطني البلدية لإثارة إنتباه المجلس المحلي المنتخب إلى موضوع معين أو لإجراء استفتاء على قضيه هامة (Premat, 2008) وإذا أدرجنا الكلمة في سياقها في هذا البحث نجد أن المشرع قد إستخدمها بهذا اللفظ لأول مرة في قوانين الجماعات الإقليمية الجديدة، وعليه سيتم دراسة هذا المفهوم وفق هذا التطور كمطلب أول ليأخذنا هذا المفهوم إلى محاولة لمعرفة مجالها ونطاقها هذا كمطلب ثاني.

المطلب الأول تطور المفهوم في قوانين الجماعات الاقليمية

إن مفهوم المبادرات المحلية كان يتشكل وفقا للزمان والمكان والظروف ويتطور من مرحلة لأخرى حسب درجة نضج المجتمع الجزائري إلى أن وصل إلى صورته الحالية، لذا سيتم دراسة تطور هذا المفهوم ضمن مرحلتين لا تنفصل إحداهما عن الأخرى، وهما المرحلة التي تعاقبت فيها القوانين الملغاة ويتم دراستها ضمن الفرع الأول حتى يتم الوقوف على كيفية تشكل المفهوم في هذه المرحلة لننتقل إلى شكله الحالي في القوانين الحالية بإعتبارها الحلقة الأخيرة من التطور وهي نتاج لسلسلة طويلة من التطورات والتغيرات، لذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول:تطور مفهوم المبادرة المحلية في ظل القوانين الملغاة

الفرع الثاني مفهوم المبادرة المحلية في ظل القوانين السارية

الفرع الأول تطورمفهوم المبادرة المحلية في ظل القوانين الملغاة

بعد صدور ميثاق البلدية (ميثاق البلدية، 1966) و ميثاق الولاية (ميثاق الولاية، 1969) تطبيقا لهما تم إصدار قانون البلدية (القانون البلدي، 1967) وقانون الولاية (قانون الولاية، 1969)، فلقد تم إنشاء اللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي والإجتماعي والتي أستخلفت لاحقا بالمجالس الجهوية الإقتصادية والإجتماعية على مستوى كل محافظة بإعتبارها هيئة تداولية ورثت صلاحيات المجلس العام وأنحصرت مهامها في تجميع وتجسيد كل القضايا والمسائل ذات الطابع الإقتصادي والإجتماعي المطروحة على مستوى المحافظة وليس لها الحق في إتخاذ أية مبادرات محلية لعدم تمتعها بالأهلية لذلك، و كانت من الناحية العملية لا تعد سوى مجالس إستشارية تعطي رأيها حول ميزانية المحافظة وتساهم بمقترحاتها وتوصياتها الشكلية في تحسين مستوى السكان وهو ما أدى إلى تدعيم سلطات المحافظ وذلك بتحويل جل صلاحيات المجلس العام المنتخب له لا سيما فيما يخص تحضير وتنفيذ الميزانية (سلامة، 2019، ص09).

يظهر المفهوم الحقيقي للمبادرة المحلية من خلال قوانين البلدية والولاية مبدئيا في إجازة المشرع الجزائري في مختلف القوانين البلدية للمجلس الشعبي البلدي اللجوء إلى الإستشارة المحدودة لبعض المواطنين في إطار عمل اللجان البلدية إعتبارا لتخصصهم ونشاطهم أو لتوفرهم على معلومات تساعد على إتخاذ القرارات وتساهم هذه الآلية المعروفة في النظم البلدية المقارنة في إشراك بعض المواطنين في إتخاذ القرارات وسير المرافق البلدية بواسطة التشاور المسبق معهم ومن شأنها أيضا تنوير المجلس البلدي حول الواقع المعيشي للمواطنين مما يسمح بإتخاذ القرارات الإدارية المناسبة للإستجابة لاحتياجاتهم لقد إشترط الأمر رقم 67/ 24 المتضمن القانون البلدي الأول (القانون البلدي، 1967) في المادة 98 فقره 2 منه مشاركة المواطنين في أشغال اللجان البلدية وذلك من شأنه أن يساعد على إطلاع البلدية بالمعلومات التي تتعلق سواء بنشاطهم أو بأي مسائل أخرى كما حصر ذلك في سكان البلدية دون غيرهم بينما وسعت المادة 98 فقره 3 من القانون البلدي 08/90 المعدل والمتمم للأمر رقم 67 / 24 إمكانية هذه المشاركة بالإضافة إلى الموظفين وأعوان الدولة وسكان البلدية حيث تنص على" كل من يستطيع تقديم إيضاحات تتعلق بأشغال اللجان نظرا لتخصصه حتى وإن لم يكن من سكان البلدية."

وجاء القانون البلدي رقم 90 /08 ليؤكد بشكل أكثر جزما في المادة 84 منه على أن المجلس الشعبي البلدي "هو إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية" كما أخذت المادة 16 من دستور سنة 1989 (دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989) نفس صياغة المادة 7 من دستور 1976 (دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976) بإعتبارها البلدية فضاء "لمساهمه الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية لكن بخلاف هذه المواد اليتيمة لم يظهر المشرع الجزائري في ضل الدستور الليبرالي لسنه 1989 (دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989) أي طرق وأساليب جديدة من شأنها دعم وتنمية أسلوب الإستشارة القبلية للمواطنين والتكريس الفعلي لهذه المساهمة الشعبية وتبين طرق مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية إذا ما استثنينا التشريعات المتعلقة بمجالات التهيئة العمرانية والبيئة مع أن ذلك كان يتماشى مع التوجه الليبيرالي الديمقراطي الجديد للنظام السياسي الجزائري القائم على التعددية الحزبية ومن جهة أخرى أوكل القانون البلدي رقم 90 /08 بموجب المادة 26 منه حق الإستعانة بإستشارة المواطنين بالنسبة لرؤساء اللجان البلدية الدائمة الثلاث أو المؤقتة وبذلك تم إزالة الغموض الذي كان بنص المادة 98 من القانون البلدي السابق الذي لم يحدد الجهة المختصة بالمبادرة لإستدعاء هؤلاء وجعل نص المادة 13 من القانون البلدي الجديد لسنة 2011 بصيغه أكثر تفصيلا مما كانت عليه القوانين البلدية السابقة وتتمثل الأحكام الجديدة في ما يلي:

1-صلاحيه اللجوء إلى هذه الإستشارة هي لرئيس المجلس الشعبي البلدي وليس لرؤساء اللجان البلدية كما كان ينص القانون السابق رقم 08/90.

2-يستدعى هؤلاء سواء إلى أشغال المجلس الشعبي أو أشغال اللجان البلدية بعد أن كان ذلك منحصرا على اللجان البلدية وحدها في القانون السابق.

3-يمكن الإستدعاء لإستشارة كل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونيا وبذلك تم توسيع مجال الإستشارة إلى الجمعيات المحلية التي تمثل فاعلا أساسيا للمجتمع المدني.

وبالرغم من توسيع إمكانية الإستشارة إلى الجمعيات فإن هذا الأسلوب يبقى بعيداً عن أشكال الديمقراطية التشاركية فضلاً عن طابعه التقني فإن اللجوء إليه غير ملزم للمجلس الشعبي البلدي ولجانه (نوح، 2018، ص25).

الفرع الثاني المفهوم في ظل القوانين الحالية السارية

إنَّ من خلال عرض التطور التاريخي للمبادرات المحلية في الفرع الأول على مستوى جميع القوانين المتعاقبة والملغاة لقانوني الولاية والبلدية يتبين

لنا أنه وخلال هذه المراحل كانت تتجاذبها عدة مؤثرات ومتناقضات لاسيما في مرحلة التعددية الحزبية فلم يكن هناك تنصيص على المبادرات المحلية بالمعنى الحقيقي إلا نادراً وعليه لا يمكن التحدث عن المبادرات المحلية بصفة جدية في ظل هذه المرحلة لما طبعها من ظروف.

وبالنظر لقانوني البلدية والولاية الجديدين فلقد أفرد القانون البلدي الجديد رقم 11/10 (قانون البلدية، 2011) لأول مرة بابا جديدا وهو الباب الثالث بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية وقبل ذلك نص مشروع القانون الجديد في عرض الأسباب على أن "هذا القانون يضع المواطن في لب اهتمامه... يتم استشارة المواطن حول خيارات أولويات التهيئة والتنمية المحلية" (قانون البلدية، 2011).

ويتبين من ذلك إتجاه واضح للمشرع الجزائري لإقرار مبدأ مشاركة المواطنين في تسسير الشؤون المحلية وتم تجسيد هذا التوجه في الباب الثالث من القسم الأول من المادة 11 إلى 15 المتضمنة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية فخصص المادة 11 للمشاركة الشعبية بمصطلح التسيير الجواري بينما كرس المادة 12 منه لما أسماه المبادرات المحلية (قانون البلدية، 2011).

ولقد أدرج المشرع لأول مرة في التنظيم البلدي من خلال المادة 12 المذكورة أعلاه (قانون البلدية، 2011) إذْ تنص الفقرة 01 على: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجواري المذكور في المادة 11 أعلاه (قانون البلدية، 2011) يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما" (قانون البلدية، 2011).

وعليه يمكن إعطاء مفهوم خاص للمبادرة المحلية بأنها شكل من أشكال المشاركة الشعبية التي تهدف إلى إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية ديمقراطيا في إطار التسيير الجواري.

المطلب الثاني مجال المبادرات المحلية:

ونعني بالمجال ذلك النطاق الذي تدخل ضمنه المبادرات المحلية كصلاحية وإختصاص لممارسها وينتهي عند تعارض هذه المبادرات مع ما يمكن أن يمس بكيان الدولة وبإستقرار أجهزتها وهياكلها وفوق كل ذلك بمصداقيتها تجاه المواطنين وقبلها موظفيها وإطاراتها وعليه سيتم دراسة مجال المبادرات المحلية ضمن هذا المفهوم في الفرعين التالين:

الفرع الأول: السلطة التقديرية للمبادرات المحلية.

الفرع الثاني: البرامج المحلية كمبادرات محلية.

الفرع الأول: السلطة التقديرية للمبادرات المحلية

لقد حدد العميد بونار المدلول القانوني للسلطة التقديرية بقوله :"تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذه الإختصاصات بصدد علاقاتها مع الأفراد، الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، ووقت هذا التدخل وكيفيته، وفحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية تنحصر إذا في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله، وما يصح تركه".(Morand-Devili, 1999)

وعليه فإن السلطة التقديرية للفاعلين المحليين هي بمثابة الآلية التي تمنحها سلطة البت في كل القضايا والأمور ذات الأهمية على المستوى المحلي، دون الرجوع القبلي إلى الهيئات المركزية، وهو ما يتيح لهم فرصة إتخاذ القرار على المستوى المحلي في كل ماله علاقة بالنهوض بالواقع المحلي وتفعيل التنمية، كما يتيح لها هامشا من الممارسة الحرة في معالجة بعض المشاكل وفق خصوصيتها في المستوى المحلي، لكن في إطار ضمان نجاعة إستعمال هذه السلطة والحفاظ على الصورة الإيجابية لإستعمال السلطة التقديرية من طرف المنتخبين المحليين وضمان عدم حصول تجاوزات وتحقيق التنسيق بين ما هو محلي ووطني خاصة فيما تعلق بالسياسات العامة والحفاظ على المصلحة العامة فنجد السلطة المركزية في إطار ذلك تعمل على ضمان خضوع الجميع لاسيما المنتخبين المحليين لرقابتها (نوح، 2018، ص29).

وعليه فإن السلطة التقديرية التي هي مناط المبادرة المحلية لها مدى تنتهي عنده حينما يكون القرار يمس بكيان الدولة وبإستقرار أجهزتها وهياكلها وفوق كل ذلك بمصداقيتها تجاه المواطنين وقبلها موظفيها وإطاراتها لأن قرارات السلطة يجب أن تتخذ بعناية فائقة مراعية عدة جوانب منها إستمرارية الدولة والعمل على ألا يكون القرار مصدرا لتذمر وغضب أعوانها لأن ذلك قد يحدث إختلال في التوازن العام مما سيؤدي إلى إنتشار أمراض إدارية وسياسية، فالسلطة التقديرية إذن هي شيء نسبي ليس مطلق وهي تمثل سلاحا في أيدي السلطة السياسية لهذا فإن الإطلاق في هذا الأسلوب يؤدي إلى الغموض والإبهام وهو ما سيؤدي تبعا لذلك إلى ضياع الإستقلالية (نوح، 2018، ص32).

الفرع الثاني: البرامج المحلية كمبادرات

تبرز إضافة إلى السلطة التقديرية صورة أخرى للمبادرة تجسد من خلالها إستقلالية الجماعات الإقليمية وتأثيرها على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر حيث تعكس نوعا من الممارسة الحرة للجماعات المحلية وتمتعها بإستقلالية في معالجة المشاكل المحلية والتعامل مع المتطلبات المندرجة ضمن العمليات التنموية وتفعيل التنمية المحلية وتتمثل هذه الصورة في البرامج المحلية فالعمليات التنموية المدرجة في البرامج المحلية

يحددها ويرتبها المنتخبون المحليون بعيدا عن الأولويات المسطرة وطنيا ومن ثم بعيدا عن السلطة المركزية، وما يمكن ملاحظته عنها وتسجيله أن هذه البرامج تختلف داخل الولاية الواحدة من بلدية لأخرى كما أن إستقلالية الجماعات المحلية في دعم مسارات التنمية تظهر نوعا ما من خلال ترتيب هذه البرامج المحلية (سلامة، 2019، ص228)

وقد نلاحظ تدخلات المعين على المستوى المحلي سواء الوالي أو رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات حتى في ترتيب هذه البرامج المحلية من حيث الأولوية مما قد يعرقل تنفيذها إما تجاذبا أو تجاهلا من طرف كل من المعين والمنتخب على المستوى المحلي وهذا ما يؤدي إلى إنحصار المبادرات المحلية بتوسع تدخل السلطة المركزية فيها عن طريق ممثليها على المستوى المحلي.

ورغم ما يسجل من تزايد لسلطات جهاز عدم التركيز في الجماعات المحلية على حساب دور المنتخب المحلي في تقديم الاقتراحات في إطار المبادرة المحلية، حيث أن ما يلاحظ على الاقتراحات المدرجة في البرامج المحلية تكون في أغلب الأحيان من إعداد الوالي ورئيس الدائرة التي تقع البلدية ضمن حدود دائرته ناهيك عن أن هذه المقترحات الولائية والبلدية لا تخرج عن توجهات المخطط الوطني للتنمية والأولويات المحددة له في إطار السياسة العامة للدولة، هذا وتستدعي فعالية البرامج المحلية أيضاً تجنب المجالس الشعبية المحلية الوقوع في سوء التقدير للمشاريع وضمان الجدية في تقدير الاقتراحات على المستوى المحلي حتى تتمكن المجالس الشعبية المنتخبة من أن تصبح هيئة ضابطة للسياسات التنموية المحلية وبالتالي فإن مشاركة الجماعات الإقليمية في التنمية سيرفع أكثر فأكثر من مردوديتها ويخلصها من التبعية المالية للدولة (أعراج، 2011، ص200) ويدخل ضمن اعتبارات تعزيز المبادرات المحلية أيضا إعادة الاعتبار للمنتخب المحلي حيث أن معنى اللامركزية لا يتجسد فقط من خلال إعطاء الجماعات الإقليمية بعض الاستقلالية فيما يخص اتخاذ القرارات وإنما يظهر من خلال تطبيق الديمقراطية المحلية ,فهذه الديمقراطية تمنح المنتخب شرعية شعبية تجعله ممثلا لمصالح المجتمع أكثر، لكن يبقى المشكل في مدى فعالية هذا الانتخاب الذي لا يعتمد على الخبرة والكفاءة وبالتالي فقدان المصداقية لذلك (حلقة دراسية حول: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، 2006). فالعنصر البشري المنتخب له أهمية في تفعيل المبادرات المحلية لأنه هو من يتولى قيادة المجلس المحلي، فان إعادة الاعتبار للمنتخب المحلي أمر أساسي لإعادة بعث أواصر اللامركزية من أجل أن يكون تطبيقها بناء، فعجز المنتخبين المحليين على الدفاع عن برامجهم أمام السلطة الوصية خلال المداولات يضعف تطبيق أدوات اللامركزية وتدعيم ركائزها وبالموازنة مع ذلك فإنه ينبغي إعادة النظر في صلاحيات الوالي التي ضيقت عليه وذلك على جميع الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية وجعله لا يلعب دوره كما ينبغي في اتخاذ أي برنامج أو سياسة على إقليم الولاية وهو ما من شأنه جعل الوالي كهيئة تصور واقتراح لبرامج التنمية (أعراج، 2011، ص231) بدل جعله سلطة حلول له وحده تقدير درجة استعمالها متذرعا في ذلك بالأمن والنظام العام والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك (عشي، 2006، ص05).

المبحث الثاني الجهات المختصة بالمبادرات المحلية ومدى فعاليتها

إذا كان مفهوم المبادرة المحلية في قوانين الجماعات الإقليمية المتعاقبة يوضح لنا بصفة جلية كما أسلفنا ماهية هذه المبادرة والذي من خلاله إستطعنا أن نحدد مجالها فإن الحاجة تدعوا في هذا البحث إلى ضرورة معرفة من الجهة التي تختص بهذه المبادرات وتحديدها تحديدا دقيقا واضحا حتى لا نكون أمام تنازع إيجابي أو سلبي هذا كمطلب أول، ولما كانت هذه الدراسة منصبة على المبادرات المحلية إجمالا فإنها تحاول إستيفاء معظم جوانبها من حيث مدى فعاليتها بشكلها الحالي بإعتبارها الهدف المتوخى من هذه المبادرة وسنتناول هذا الهدف ضمن المطلب الثاني.

المطلب الأول المبادرات المحلية بين المنتخب والمعين

إن المبادرات المحلية تطرح عدة إشكالات من حيث الجهات المختصة بممارستها على إعتبار ان هناك حالة من التنازع في ممارستها كإختصاص بين الفاعلين المحليين سواء كانوا منتخبين أو معينين هذا التنازع قد يكون إما إيجابيا بالتكامل بينهما أوسلبيا بالتجاذب وذلك لعدم وجود فصل حقيقي بين صلاحيات كل منهما في مجال المبادرات المحلية على مستوى قوانين الجماعات الاقليمية المتعاقبة لذا وجب البحث في صلاحيات كل من المنتخب والمعين في هذا المجال من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول المبادرات المحلية كصلاحية أصيلة للمنتخب المحلي

إن العلاقة بين الأجهزة المركزية واللامركزية في الجزائر تبقى رهينة إرادة النظام في إبراز التنظيم المحلي وترك المبادرة لأجهزته في القيام بمهامها وبالتالي فإن نطاق ومجال المبادرة الممنوح للمنتخبين المحليين قد يتسع أو يضيق وفقا لرؤية السلطة المركزية التي تعتبر الأصل والمصدر الذي يتفرع منه التنظيم المحلي، ومن هنا تظل المبادرة المحلية وتفعيل إستقلالية المنتخبين المحليين عن المعينين لا سيما في هذا المجال رهينة لعدة عوامل محددة من إرادة النظام بالدرجة الأولى وعليه فإن المبادرة تتأرجح بين المنتخب والمعين من حيث ضيقها وإتساعها لكلا الطرفين.

فعلى مستوى قوانين الجماعات الإقليمية المتعاقبة لاسيما القانونين الحاليين عندما يعدد المشرع صلاحيات المنتخب المحلي كثيرا ما يستعمل

عبارة "يبادر"، " يشجع"... على اعتبار أن من أهم الصلاحيات الموكولة له هي المبادرات المحلية التي تعتبر سبب وجوده وإنتخابه من جهة والأساس الذي يبنى عليه صرح التنمية المحلية التي هي أهم أهدافه وإن غياب هذه المبادرات عن المنتخبين المحليين لبعث التنمية المحلية ومنه غياب دعمها وتراجع إهتمام السلطة المركزية بها أمر له أثر سلبي على أداء الجماعات الإقليمية وإفراغ الديمقراطية المحلية من كل محتوياتها لا سيما إذا تحولت هذه المبادرات إلى مجرد قواعد إجرائية، وليست أساليب لتحقيق الأهداف المرجوة وهو ما يترجمه عمل المنتخبين أو المسيرين المحليين على التنفيذ الحرفي للقواعد الرسمية الجامدة والتقيد بها في حين يرى أحد فقهاء القانون الإداري في الجزائر أن بأنه يجب مراجعة نظام الوصاية الإدارية بشكل يضمن تحرير المبادرة وبالتالي إمكانية تحميل المسؤولية للمنتخبين المحليين وإحترام مقومات النظام اللامركزي الذي من عناصره الإستقلال المحلي (شهوب، 2005 ، ص 5).

الفرع الثاني المبادرات المحلية كصلاحية إستثنائية للمعين

إن علاقة التمازج والتفاعل بين الأجهزة السياسية وأجهزة الإدارة المحلية في وضع وتنفيذ السياسة العامة تظهر بشكل جلي في أن المعين لابد أن يشارك المنتخبين تصوراتهم حول الدوافع التي تمكن من الأخذ بمبادرات معينة والأهداف المتوخاة من تنفيذها، فذلك خليق بأن يوفر ضمانة هامة من ضمانات التنفيذ الجدي والفعال لمضمون هذه المبادرات.

بالنظر إلى تطور قوانين الجماعات الإقليمية نجد أن المشرع على مدار هذا التطور يقلص من صلاحيات المنتخب المحلي في مجال المبادرات المحلية من خلال منح سلطة التعقيب إن إلغاء أو تعديلا أو إثراء من طرف من تعينه كممثل لها على مستوى الجماعات الإقليمية سواء كان الوالي أو رئيس الدائرة وذلك كله بحجة أن المنتخب تتنازعه الأهواء والمصالح الحزبية والفئوية والعشائرية ناهيك عن عدم كفاءته الإدارية في تسيير هذه المبادرات غير أن سلطة التعقيب كانت وعلى مدار التطور الحاصل في القوانين المذكورة تحولت إلى مكننة لتعطيل المبادرات المحلية بدل أن تكون دافعا وحافزا لها من خلال تقديم الدعم الفني الخبراتي والمادي والقانوني ومحاولة تطعيم النفص الحاصل لدى المنتخب المحلي من خلال تكوينه وتدريبه ناهيك عن تنشئته على المستوى الحزبي تنشئة سليمة تجعل من إنتمائه برنامجا للتنمية لا تصادما مع السلطة المحلية كانت أو مركزية.

إن الديمقراطية المحلية تجعل من المنتخب المحلي هو محور المبادرات المحلية وأساسها لما يحمله من الشرعية التمثيلية للسكان المحليين للتعبير عن حاجاتهم وأولياتهم فهي تعتبر صلاحية أساسية أصلية في الديمقراطية التمثيلية المحلية وجعلت المشرع الجزائري هذه الصلاحية كأصل عام يرد عليه إستثناء هو تدخل المعين لمرافقة المنتخب المحلي في إقرار هذه المبادرات المحلية هذا الإستثناء مع تطوره أصبح قاعدة مما أذهب الغاية من الإستثناء.

وإجمالا فإن القوانين الحالية كانت دائما تفسح المجال للمنتخب المحلي في مجال الأخذ بالمبادرات المحلية لكنها تقيده بسيل عرم من التنظيمات والقرارات لاسيما المحلية منها.

المطلب الثاني مدى فعالية المبادرات المحلية و أثرها

إذا كانت المادة 12 من قانون البلدية الحالي (قانون البلدية، 2011) أقرت المبادرات المحلية وأعتبرتها ضرورية للتنمية المحلية فإن ذلك ينم عن أهميتها البالغة لاسيما إذا أُحسن إستعمالها وفق ما هو مقرر لها قانونا، ولما كانت الهشاشة القانونية في هذه المبادرات واضحا كما أسلفنا فهل من الممكن أن تحقق الفعالية المنشودة والمرجوة من هذا الإقرار لذا سيتم دراسة هذه الفعالية وأثر هذه المبادرات في هذا المطلب ضمن الفرعين التاليين:

الفرع الأول فعالية المبادرات المحلية

إن الفعالية تظهر من خلال الممارسة في الجماعات الإقليمية فنجد أن الكثير من المنتخبين المحلين لا سيما رؤساء البلديات يحجمون عن ممارسة الكثير من صلاحياتهم فضلا عن تلك المبادرات المحلية التي منحها لهم المشرع على إعتبار أن ممارستها يؤدي إلى تصادم مع المعينين سواء كانو ولاة أو رؤساء دوائر أو حتى وزارة الداخلية هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن عدم كفاءة هؤلاء في إدارة مثل هذه المبادرات فضلا عن إدارة الشؤون المحلية الأخرى يفرغ هذه المبادرات المحلية من محتواها ليظهر فيما بعد عدم جدوى التنصيص عليها في قوانين الجماعات المحلية مادام العرف الإداري يسقطها تواترا (أعراج، 2011، ص129).

وعليه فإنه لا فعالية ترتجى من تلك النصوص التي أسست للمبادرات المحلية وتلك التي فتحت مجالات واسعة لأن تكون لها أرضا خصبة لممارستها هذا من حيث الممارسة وهذا الحكم ليس على إطلاقه ذلك أن لكل قاعدة إستثناء فنجد أن البعض من المنتخبين المحليين أبلوا بلاء حسنا في الأخذ بالكثير من المبادرات ومن ثمة تجسيدها على قلتها وندرتها غير أن الاستثناء يحفظ ولايقاس عليه.

وحتى تتحقق الفعالية المرجوة من هذه المبادرات المحلية وجب تحديد الجهة المخولة للقيام بها في إطار المصلحة الوطنية والمحلية ويكون تحديد هذه المصلحة في حال التنازع من اختصاص القضاء.

إن إتسام مبادرات المنتخبين المحليين في التنمية المحلية بالجزائر بالضعف ومحدودية التأثير ساهمت في خلقه عدة أسباب من أهمها المركزية

المتبعة في إعداد البرامج التنموية وعدم فتح المجال للمبادرات المحلية الواعدة إضافة إلى التدخل لتغطية العجز المسجل على مستوى أداء الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية والتي تعد أبرز الأسباب المساهمة في زيادة التأثير السلبي على المبادرات المحلية وجعل المجالس المحلية المنتخبة مجرد أدوات تنموية شكلية تابعة مجردة من أي صلاحيات للمبادرة (أعراج، 2011، ص130).

الفرع الثاني أثر المبادرات المحلية

إن المبادرات المحلية تعتبر بمثابة الآلية الأساسية التي أدت إلى إحداث الضعف على مستوى الجماعات المحلية، وقد كان السبيل الذي خول للسلطة المركزية التدخل في التخطيط التنموي على المستوى المحلي مما أثر على أداء الجماعات المحلية في التكفل بمطالب المجتمع المحلي ذاتيا وتوقفها على حجم ما تحصل عليه من تمويل مركزي، فهذا الوضع التابع خلق هوة بين المواطنين ومؤسساتهم المحلية من منطلق أنها لا يعول عليها وهذا كون إستقلاليتهم هي التي من شأنها فقط المساعدة في إحداث مبادرات محلية وزيادة فاعليتها في واقع التنمية المحلية (أعراج، 2011، ص124).

إذا كانت المبادرات المحلية هي أصل الديمقراطية المحلية لاسيما التشاركية منها فإن الدول الحية جعلت منها مبدأ تسير عليه جميع مستويات الحكم المحلي من الريف إلى القرية والمدينة إلى البلدية والمحافظة..الخ حتى يكون هناك تفاعلا ومشاركة وتناسقا وتكاملا بين السياسة العامة للدولة وتلك المبادرات المحلية التي يقترحها السكان المحليين في أصغر أشكال الديمقراطية التشاركية.

كما إن الاشراك الفعلي للمواطنين في التسيير المحلي عن طريق المبادرات المحلية يؤدي إلى تحرير المنتخبين المحليين بالمجالس المحلية من هيمنة عده قوى لخصها أحد الفقهاء في ثلاثة: هي الرقابة الوصائية الثقيلة للوالي وضغط أصحاب المصالح لبسط نفوذهم على الأعضاء المنتخبين خدمه لمصالحهم المالية وأخيرا الرقابة الحزبية الصارمة التي قد تكون أحيانا على حساب المصلحة العامة للمواطنين (زبيري، 2009، ص 16و17).

خاتمة

إذا كانت الديمقراطية المحلية تنطلق من عمق المبادرات المحلية كما أسلفنا ناهيك عن الديمقراطية التشاركية وتطرح نفسها بديلا عن تلك البرامج المحلية المعدة مركزيا لأنها نابعة من سكان تلك الجماعات الإقليمية الذين هم أقرب إلى مشاكلهم وإحتياجاتهم وأعلم بواقعهم، فإن هذه المبادرات لم تنصفها القوانين المتعاقبة والمتتالية على مر تطورها سواء من حيث تحديد مفهومها ونطاقها أو حتى الجهة الموكولة لها مهمة القيام بها. وعليه تظهر نتائج دراسة المبدرات المحلية في هذا البحث بصفة جلية من خلال النقاط التالية:

1- كانت هذه المبادرات لا تتمتع بقوة الإلزام أو الجبر بإعتبارها مبادرة لا تتجاوز هذا المعنى مما يفرغها من محتواها.

2- غموض وتداخل وتنازع إختصاص الأخذ بزمامها سواء من طرف السلطة المركزية أو المحلية من جهة أو بين كل من المعين أو المنتخب على المستوى المحلي من جهة أخرى.

3- غموضها من حيث مجالها وحدودها فالمشرع لم يحدد لها حدود واضحة ودقيقة تنتهي إليها كما لم يوضح مواضيعها التي يمكن أن تكون محلا لها.

4- إن الإهتزاز والغموض الذي تمتاز به المبادرات المحلية في قوانين الجماعات الإقليمية يؤدي بالضرورة إلى عدم فعاليتها إلا ما ندر هذا من جهة ومن جهة أخرى تكون عديمة الأثر في أغلب أحوالها.

5-إن توافر عنصري الإلزام والجزاء في المبادرة المحلية يؤدي إلى تحقيق الفعالية منها ناهيك عن تطويرها.

وعلى ضوء هذه النتائج يتقدم الباحث بالتوصيات والمقترحات التالية:

1-حتمية وضع إطار قانوني حقيقي للمبادرات المحلية الجادة يكفل لها القوة الإلزامية حتى يضمن من يتقدم بها من تجسيدها وفقا لما هو مقرر قانونا.

2-ضرورة الفصل بين الصلاحيات المتعلقة بهذه المبادرات المحلية سواء من حيث توزيع هذه الصلاحيات بين السلطة المركزية والمحلية وبين السلطات المحلية فيما بينها سواء كانت معينة أو منتخبة.

3-إذا كان عنصري الإلزام والجزاء في المبادرة المحلية يؤديان إلى تحقق الفعالية فإن هذه الأخيرة توثر بشكل مباشر في تحقيق التنمية المحلية المنشودة وأهداف الديمقراطية المحلية بجميع مضامينها.

المصادروالمراجع

أعراج، س. (2011). دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر مابين 2000 و 2010، *رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 3*.

حلقة دراسية حول: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية. (2006).

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة. (1976).

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة. (1989).

زبيري، ح. (2009). الحكم الراشد والتسيير المحلي دراسات ميدانية تحليلية على المجالس الشعبية البلدية لولاية الجزائر العهدة الانتخابية 1997 - 2004. *مجلة الدراسات الاجتماعية*، (2)، 16 و17.

سلامة، ع. (2019). النظام القانوني للمنتخب المحلي في التشريع الجزائري، *أطروحة دكتوراة*، جامعة الجزائر، الجزائر، 1.

شهوب، م. (2005). دور المنتخب في القانون والممارسة، *محاضرات القيت على طلبة العلوم القانونية جامعة قسنطينة*.

عشي، ع. (2006). *والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري*. دار الهدى.

القانون البلدي. (18 01، 1967). (ج ر عدد 20).

قانون البلدية. (2011). (ج ر عدد 40).

قانون الولاية. (23 5، 1969). (ج ر 44).

ميثاق البلدية. (أكتوبر، 1966).

ميثاق الولاية. (23 05، 1969). (ج ر 44).

نوح، ع. (2018). مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري. *مجلة بحوث، جامعة الجزائر*، 12(1).

References

Aʿrāj, S. (2011). The role of local communities in public policy-making in Algeria between 2000 and 2010, Master Thesis, University of Algiers 3.

Ashi, P. (2006). *The Wali of Wilaya in the Algerian administrative organization*. Dar Al Huda.

Morand-Devili, J. (1999). *Cours de droit administratif*. Paris: Montchrestien.p. 278.

Municipal law. (18 01 ،1967). (CR number 20).

Municipal law. (2011). (CR number 40).

Noah, P. (2018). The principle of participatory democracy in the Algerian municipal system. *Journal of Research, University of Algiers*, 12 (1).

Premat, C. (2008). Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne. *Revue Fran\c caise de Science Politique*, 257-283.

Salamah, P. (2019). The legal system of the local national team in Algerian legislation, *doctoral thesis, University of Algiers, Algeria*, 1.

Seminar on: the new stakes of local development. (2006).

Shihub, M. (2005). The role of the elect in law and practice, *lectures delivered to students of Legal Sciences Constantine University*.

State law. (23 5 ،1969). (Cr 44).

The Charter of the municipality. (October, 1966).

The Constitution of the people's Democratic Republic of Algeria for a year. (1976).

The Constitution of the people's Democratic Republic of Algeria for a year. (1989).

The state charter. (23 05 ،1969). (Cr 44).

Zubiri, H. (2009). Good governance and local governance analytical field studies on the municipal popular councils of the state of Algeria electoral mandate 1997 - 2004. *Journal of social studies*, (2), 16 and 17.