

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية - حالة الجزائر

أ. مزعاش يزيد- جامعة الجزائر 3

ملخص:

لا تزال مسألة بناء الدولة في المجتمعات الناشئة التي حصلت على الإستقلال في أعقاب الحرب العالمية الثانية تطرح إشكالات عديدة وتواجه عراقيل شتى، نظراً لعدم اكتمال تأسيس ديناميكية اجتماعية من جهة، وإسناد دور قيادة المجتمع للدولة من جهة ثانية بالرغم من عدم نضج مؤسساتها ومنظومتها القانونية.

إن فكرة الدولة - الأمة لدى هذه المجتمعات التي من بينها الجزائر، يشوبها غموض كبير حول تنظيم الرابطة التي تجمع المواطن بالدولة وأساليب المشاركة في تسيير الشؤون العامة.

و لعل السبب المباشر في استمرار هذه الوضعية، أن الدولة لا يزال ينظر إليها على أنها ثمرة تحرير البلاد من الإستعمار وجهاز لحماية الإستقلال، في حين أن تسيير الإقتصاد الوطني والشؤون العامة يقومان على منطق سياسي مبني على العقلانية.

صحيح أن تكوين الدولة سبق تشكيل الأمة لأن سيرورة هذه الأخيرة يستغرق زمن أطول، ومنه فإن ظاهرة تسيير الدولة تقوم على الموظف العمومي داخل نظام الخدمة العمومية (مفهوم المركزية الإدارية)، في حين أن حركية تكوين الأمة تحتاج إلى منتخبين (اللامركزية الإدارية) لأن الرجل السياسي أقرب إلى المجتمع من الموظف العمومي.

Résumé:

Il demeure entendu que la question de l'édification de l'Etat dans les pays ayant nouvellement, accédés à leur indépendance pose d'innombrables problématiques, phénomène lié au non parachèvement du processus de consolidation d'une dynamique sociale, capable de faire émerger une société civile représentative ceci d'une part, et d'une autre part la gestion étatisée de la société sans avoir un système institutionnel et juridique fort et performant.

L'autre paradoxe est la résultante directe de la relation dialectique entre la construction de l'Etat et la formation de la nation, qui est par définition un processus long.

D'où la gestion de l'Etat est fondée sur la notion du fonctionnaire public qui se trouve vis – a – vis de l'Etat, dans une relation réglementaire et statutaire, du fait qu'il exerce une mission de service public (centralisation administrative); par contre la formation de la nation, exige un rôle prépondérant des élus (la notion de décentralisation administrative).

مقدمة:

يقوم النظام الإداري في نموذج الدولة الموحدة على مبدأ الجمع بين تنظيمين: المركزية الإدارية من جهة، وذلك بمنح الأولوية للدولة لأنها تعبر عن الإدارة العامة، ومن جهة أخرى اللامركزية الإدارية وهذا بالاعتراف بهيئات أخرى تكون "مستقلة" عنها وتتمتع بالشخصية المعنوية، تسمى الجماعات المحلية.

إن هذه الإزدواجية إنما تهدف نظرياً إلى إيجاد تنظيم ليس بديلاً عن ظاهرة الدولة، كون أنه يتمتع بالاستقلال المالي والإداري بل الفكرة الأساسية أن الجماعة المحلية إنما أوجدت لمساعدة الدولة من خلال جعل هذه الأخيرة تهتم بتسيير المرافق العمومية ذات البعد الوطني إلى جانب مهمة رسم وتنفيذ السياسات العمومية، ومنه لا بأس من إقامة وحدات إدارية أخرى تتولى تسيير الشؤون المحلية.

لكن على المستوى التطبيقي فإن الأمر قد لا يكون بهذه البساطة لأن تجسيد التنسيق والتعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية على المستوى اللامركزي سوف يطرح إشكالات عميقة ومتعددة، باعتبار أن هذا النظام الإداري القائم على مبدأ الإزدواجية، يتأثر بجوانب اجتماعية وثقافية وسياسية وأخرى قانونية، لا لشيء إلا لأن الدولة هي إطار لممارسة السلطة السياسية وهذه الأخيرة وحدة

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

موحدة لا تقبل التجزئة، فضلاً عن أن المركزية الإدارية تعني تركيز السلطة وعدم تقسيم إقليم الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية.

بالمقابل، فإن ممارسة السلطة يتم في ظل بنية سياسية تنافسية ومفتوحة تقوم على التعددية السياسية والاجتماعية، حيث لا يتسنى تولي تسيير الشؤون العامة (وطنية كانت أو محلية) إلا عن طريق الانتخابات العامة، الأمر الذي يفتح المجال لأن يحل الصراع بين الوحدات الإدارية المركزية والوحدات الإدارية اللامركزية محل الإنسجام والتنسيق، وي طرح إشكالية أولوية طرف على حساب الطرف الآخر باعتبار أن هيئات الإدارة المركزية لا تتوفر على شرعية سياسية وعلى النقيض من ذلك، فإن هيئات تسيير الجماعات المحلية هي تعبير عن الإدارة الشعبية لأنها تنبثق من الانتخابات في حين أن مزاوله مهام المسؤولية داخل الإدارة المركزية تتم عن طريق التعيين.

الواضح أن أوجه هذا التعارض بين جانبي النظام الإداري الذي تستند إليه الدولة المعاصرة ما هو إلا تطبيق للتجاذب بين مبدئين: الأول يقوم على فكرة نظرية فعل الأمير في القانون الإداري، والثاني على قاعدة التمثيل الانتخابي لتولي السلطة.

من الطبيعي أيضاً، أن تزداد حدة هذا الصراع شدة بفعل التعددية الحزبية وتعدد المجالس الشعبية البلدية والولائية، لأن قيام هذه الأخيرة بنشاطاتها يترتب عنه آثار قانونية، خاصة وأن النخب المحلية التي تتولى تسيير هذه الهيئات تحاول خلال عهدها الانتخابية تجسيد الوعود التي إلتزمت بها أمام الهيئة الناخبة، حتى تضمن بقائها عن طريق إعادة الانتخاب مرة أخرى؛ وعلى خلاف ذلك تسعى الإدارة المركزية لتجسيد كيان الدولة على مراقبة وتوجيه تصرفات الإدارة المحلية تحت مبرر مطابقة أعمال التسيير مع مبدأ المشروعية والتطبيق السليم للقوانين والتنظيمات الجاري بهما العمل.

إن هذا الترابط بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، إنما يركز على ما اصطلح بتسميته بالوصاية على أعمال البلديات التي تمارسها الولاية والشئ الذي يطرح التساؤل الجوهرى التالي:

هل الوصاية التي تمارسها الولاية على أعمال البلديات هي أداة الجمع بين جانبيين من التنظيم - مركزي ولا مركزي - لضمان التكامل الوظيفي بينهما للحفاظ على

وحدة وانسجام النظام الإداري للدولة ؟ أم على العكس، هي تكريس لمنطق التبعية الإدارية تطبيقاً لمبدأ التسلسل الرئاسي الذي هو أحد أركان المركزية الإدارية؟ وإذا كان الأمر كذلك ألا يعتبر ذلك إلغاء لمفهوم الدولة الديمقراطية لأن تجسيد سلطة الوصاية على هيئات منتخبة من طرف موظفين عموميين معينين من طرف الإدارة المركزية قد يمثل إنكار لإرادة الناخبين الذين يعتبرهم الدستور مصدراً للسلطة ؟ لكن من جهة أخرى، أليس ممكناً أيضاً في حالة جعل الجماعات المحلية تتمتع باستقلال إداري تام وإلغاء الوصاية أن يؤدي ذلك إلى خصوصية الدولة بفعل الديمقراطية الحزبية التي تقوم على قاعدة الانتخاب كمبدأ لتولي تسيير المجالس الشعبية البلدية وتجعل منها إدارة لتوزيع الغنائم مقابل الحصول على أصوات انتخابية ؟ ومع ذلك، دون ترجيح مسبق لتصور معين على حساب التصور الآخر، كيف يمكن إيجاد آلية قانونية وإدارية تجعل الربط والجمع بين تنظيم المركزية الإدارية واللامركزية يقوم لا على أساس منطق الهيمنة والمراقبة بل على أساس المشاركة والتعاون بين أقسام النظام الإداري لدولة واحدة موحدة؟

لتحليل هذه الإشكالية نعرض دوافع الاتجاه نحو تشديد المركزية الإدارية كشرط لا يمكن تجاهله في صيانة الدولة من التفتت والانقسام ثم التطرق إلى حدود المركزية الإدارية المفرطة التي تقودنا إلى إعادة النظر في هذا الأسلوب لأنه يقود إلى الحكم الفردي التسلطي وضرورة بلوغ الرشادة في الحاكمة وتدعيم اللامركزية الإدارية، وخلق ديمقراطية انتقالية تساعد على التحول من التسيير البيروقراطي للمجتمع إلى تسيير تعددي تشاركي.

انطلاقاً من هذه الرؤيا نريد من خلال هذا المقال، إلى إبراز العلاقة الجدلية والتأثير المتبادل بين أسلوب اللامركزية الإدارية ومفهوم الديمقراطية المحلية على مستوى المجالس الشعبية المنتخبة سواء البلدية منها أو الولائية، وذلك بالتطرق إلى النقاط الأساسية التي قد تشكل جوهر التعارض بين الظاهرتين، ومحاولة التخفيف من حدتها وخلق أوجه للتكامل بين اللامركزية والمركزية الإدارية لاسيما وأن الزمرة السياسية في الجزائر حاولت - ولا تزال - منذ دستور 23 فيفري 1989، بواسطة جهاز الديمقراطية الانتخابية إعادة إنتاج ظروف الهيمنة باستخدام أدوات تنظيم وتسيير

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

الدولة الحديثة، لكن داخل نظام مجتمعي لا يزال فيه التنظيم القبلي يتمتع بوجود ورمزية قوية.

لذلك نحاول أن نبهرن من وراء هذه المساهمة أن:

- المجالس الشعبية المنتخبة على المستوى المحلي يمكن أن تمثل مدارس لتعلم الديمقراطية بين كتل الأحزاب داخل هذه المجالس، وترتقي بالعمل السياسي لتجعل منه مجهود مشترك واعي لبناء برنامج موحد لفائدة الجماعة المحلية، والاختلافات الأيديولوجية جانباً، باعتبار أن التمثيل المنتخب داخل المؤسسات يخص الأمة، وليس تمثيل الحزب السياسي.

- التفاعل الإيجابي بين الوصاية الإدارية التي يمارسها الوالي على المجالس المحلية المنتخبة باعتباره ممثل الدولة ومندوب الحكومة طبقاً لقانون الولاية، يمكن أن يخلق فرصة للنشر الإجتماعي للسلطة السياسية المركزية عبر مناطق القطر الوطني، وهذا بإدخال إصلاحات للتخفيف من وطأة الرقابة الإدارية التي تمارسها الولاية على المجالس البلدية خاصة إجراءات التصديق على المداولات البلدية.

- تعزيز صلاحيات الجماعات المحلية في تسيير شؤونها الذاتية، من حيث أنها تمثل الوحدة القاعدية الأساسية للدولة يساعد على الرفع من مستويات مشاركة المواطن في تسيير المصالح المحلية، وبالتالي تتحقق الرقابة الشعبية على تسيير المال العام والشؤون العامة في إطار سياسي تعددي وموحد يضمن استقرار المؤسسات من جهة، ويوسع نضج الديمقراطية السياسية من جهة أخرى، بما ينعكس على إيجاباً على تنظيم اللامركزية الإدارية.

1. أولوية مهام الدولة على نشاط الجماعات المحلية:

يقصد باللامركزية الإدارية تكفل الحكومة بالقيام بالوظيفة الإدارية، وجعلها تنبثق عن مصدر واحد يتولى مباشرة الشؤون الوطنية والمحلية (سليمان، محمد الطماوي، 1976، ص 93).

ومن هذا المفهوم يتجلى أن النظام المركزي يقوم على أسلوب التركيز الإداري الذي يخول للإدارة المركزية سلطة الإشراف على رسم السياسات العامة وتنفيذها،

بالإضافة إلى خضوع نظام ترتيب الوظائف إلى قاعدة التسلسل الإداري والتدرج الرئاسي طالما أن الوحدات الإدارية والمرافق العمومية مرتبطة بسلطة المركز.

و من تطبيقات مفهوم السلطة الرئاسية أن تكرر هيمنة الرئيس على المرؤوسين الإداريين، وله أيضاً حق الرقابة على أعمالهم والمصادقة عليها وتعديلها إن اقتضى الأمر ذلك، بالإضافة إلى سلطة التوجيه عن طريق الأوامر والتعليمات والمناشير التي يضمن بها سلطة إعطاء معنى أو مغزى معين للنصوص بهدف توجيه الجهود لتحقيق غاية مقصودة (عمار، عوابدي، 1984، ص 216). ومنه فإن الحديث عن سلطة التوجيه تستلزم واجب الطاعة من طرف المرؤوسين، ويعني ذلك الإلتزام بتنفيذ الأوامر والتعليمات، أي بعبارة أخرى أن الإدارة المركزية هي مصدر التعبير عن الإرادة العامة.

إلا أن هذه المركزية المطلقة لم تعد كما كانت عليه في القديم نظراً لتعدد مظاهر الحياة ومشاكل التعامل مع كل القضايا المحلية انطلاقاً من المركز، وبالتالي ظهر ما اصطلح على تسميته بعدم التركيز الإداري والذي يرمي إلى نقل بعض الاختصاصات من الدوائر الوزارية إلى مديريات تمثلها على المستوى المحلي والإعتراف لها باختصاصات اتخاذ القرار وفق أصر معينة، لاسيما سلطة الوالي باعتباره مندوب الدولة وممثل الحكومة (قانون رقم 07/12 ج.ر عدد 12 سنة 2012)

و دون الإطناب في ذكر مزايا ومساوئ المركزية الإدارية، إلا أنه بإمكاننا القول أن هيمنة الإدارة المركزية على اتخاذ القرار يؤدي إلى حرمان الإرادة الشعبية أو المنتخبة من حقها في تسيير شؤونها المحلية (Ahmed, Mahiou, P111, 1996) ويساهم في انتشار مواطن ومظاهر البيروقراطية وعدم القدرة على الاستجابة للمطالب الاجتماعية في حينها، الأمر الذي يعرض مراكز استقرار الدولة إلى مخاطر.

(أ). المركزية الإدارية ضرورة تاريخية وتنظيمية لتأسيس الدولة الأمة:

من الطبيعي أن تحظى السلطة المركزية عن طريق مؤسساتها السياسية والإدارية بالأولوية من حيث الأهمية وحجم الإختصاصات، وحتى من حيث الترتيب السلمي مما يجعل هيئات اللامركزية الإدارية قد تبدو في تبعية إزاء الإدارة المركزية. ويبدو أن نزعة الإتجاه نحو تشديد السلطة المركزية، هو تاريخياً مقبول ومبرر لأن هذا السلوك

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

ضروري لتأسيس الوحدة بالرغم من الاختلافات الموجودة على المستوى المحلي، خاصة في المجتمعات الناشئة.

و كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الجزائرية بعد استرجاع الاستقلال الوطني سنة 1962، كان الأمر يتعلق ببناء الدولة الوطنية وإقامة قاعدة اقتصادية لإزالة آثار التخلف البشري الناجم عن السياسة الاستعمارية طيلة 132 سنة، ومنه فإن تركيز السلطات له ما يبرره نظراً لأهداف تلك المرحلة وضعف التأطير وانعدام بنية اقتصادية قادرة على توفير الموارد.

لا ننسى أيضاً تأثير البنية الاجتماعية التقليدية للمجتمع الجزائري ذات الطابع القبلي التي تقوم على فئات متناثرة لا تعي فكرة الدولة القطرية وغير قادرة على استيعاب مفهوم مؤسسات اللامركزية الإدارية، لأن تنظيم القبيلة يمثل حركة نقيض فكرة الدولة (Bertrand, Badie 1992, p192). لذلك فإن تدعيم الجماعات المحلية كإستراتيجية سياسية من شأنه منع إنشاء رابطة وطنية تقوي الإنسجام الاجتماعي بين الوحدات القبلية، ومن ثمة فإن خيار أولوية السلطة المركزية على هيئات التسيير المحلي، تهدف إلى تأسيس ديناميكية مجتمع، أطلق عليها الخطاب السياسي الرسمي حينذاك سياسة التوازن الجهوي (charte Nationale de 1976).

إن هذه الفكرة صحيحة إلى حد بعيد ذلك لأن استحواذ القبيلة على الأدوات القانونية والإدارية والتقنية التي هي مرتبطة بمفهوم الدولة المعاصرة وتوظيفها لصالحها ولفائدة أفرادها سيساهم في تعزيز استقلاليتها وبالتالي ستبتعد عن الإنخراط في مشروع الدولة الوطنية الحديثة بل ويصبح لديها سلوك مقاومة ضد كيان السلطة في المركز، وعلى هذا الأساس فإن المصادقة على قانون 31 ديسمبر 1962 الذي يبقى العمل بالتشريعات الفرنسية - ما عدا تلك التي تتعارض ومفهوم الأنديجينا - يعتبر بمثابة بيان انتقال ميراث الدولة الاستعمارية إلى الدولة الوطنية المستقلة والتي تأسست على الحدود حتى قبل إعلان الإستقلال (Reny, Gallisôt, pp: 268-280).

إن إعادة إنتاج نموذج الدولة الفرنسية وأسلوب ممارسة الحكم القائم على المركزية الإدارية المطلقة بعد 1962، يتطابق كثيراً مع عقود نقل التكنولوجيا المنتهجة خلال انتهاج سياسة تصنيع الصناعة باستعمال نموذج استيراد المصانع الجاهزة بواسطة ما كان يعرف "المفتاح في اليد".

بهذا المفهوم فإن الدولة تقوم على أساس بيروقراطي وليس على قاعدة عقد اجتماعي - تاريخي متوافق عليه لدى الجميع، بل يصبح نظام المركزية الإدارية اختراع تقني للحراسة (Système de Surveillance) بالإضافة إلى ما تقدم، فإن أولوية المركزية الإدارية وتوسيع اختصاصاتها على حساب الهيئات المحلية يخلق نوع من التنظيم السلمي للمؤسسات تطبيقاً كما أسلفنا لمبدأ تدرج السلطة الرئاسية ونظرية فعل الأمير في القانون الإداري، حيث تكون الإدارة المحلية وفق منطق التسلسل السلمي في علاقة تبعية إدارية أين يتولى المركز تشريع النصوص، وضع التنظيم وإصدار اللوائح والمناشير والتعليمات التطبيقية للنصوص، وأيضاً سلطة النظر على أعمال وتصرفات الجماعات المحلية عن طريق إجراءات المصادقة على قرارات المجالس الشعبية البلدية المنتخبة أو تعديلها بطلب من الوالي بصفته يُجسد سلطة الوصاية.

من الناحية العملية فوق الميدان ينجم عن هذا الترتيب السلمي للسلطة الرئاسية بين هيئات الإدارة المركزية والهيئات المحلية تسلسل رئاسي ثاني، لكن هذه المرة من نوع اجتماعي ويتمثل في ترتيب سلمي للنخب السياسية (Hiérarchisation des élites) وفق علاقة ترابط وظيفي تقوم على علاقة الخضوع للجعل من النخب المحلية المنتخبة هيئة تنفيذ تتلقى الأوامر من المركز فيما يخص كيفية فهم النصوص وبالتالي ترجمتها فعلياً إلى أعمال إدارية لأن المجالس الشعبية البلدية لا تعدو أن تكون هيئة تداول في الشؤون المحلية (قانون 10-11 ج.ر عدد: 37 سنة 2011)، بالعودة إلى قانون البلدية لسنة 1967 (الأمر رقم 67-24 سنة 1967). بالرغم من هيمنة نظام الحزب الواحد على الحياة السياسية. إلا أن الجماعات المحلية ونعني على وجه الخصوص المجالس الشعبية البلدية كانت تتمتع باختصاصات واسعة سياسية وإدارية واجتماعية، حيث كانت بالفعل تمثل الهيئة القاعدية للدولة وتطلع بمهام البناء الوطني في مجال تنفيذ برامج السياسة الزراعية والإسكان والتعمير وإنشاء مؤسسات اقتصادية محلية للإسهام في سياسة التشغيل ومن جهة أخرى إمتلاك وسائل تمويل الإيرادات لتكوين ميزانيات الجماعات المحلية من منطلق أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي (المادة 52 من الأمر 75-58 سنة 1975).

فبالرغم من وجود مركزية إدارية شديدة وأن كل منتخب هيئات التسيير المحلي من حزب واحد، إلا أن الرقابة السياسية كانت تمارس من طرف الحزب على الأعمال

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

الإدارية للمجالس الشعبية البلدية من خلال هياكل حزب جبهة التحرير، ومن خلال الجمعيات العامة لقسمات الحزب الواحد في نهاية السنة بحضور المواطنين لتجسيد الرقابة الشعبية يترجم الديمقراطية الشعبية حتى وإن كانت بشكل مركزي.

(ب) - أسس نظام اللامركزية الإدارية:

يرتكز مفهوم اللامركزية الإدارية على دعامتين:

الأولى أساسها سياسي ويتمثل في تمكين الأجهزة المنتخبة محلياً من تسيير شؤونها الخاصة بها، والثانية ذو طبيعة قانونية ويقوم على توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين المصالح المركزية والهيئات المستقلة بهدف تقريب الإدارة من المواطن بما يضمن جودة الخدمة العمومية.

لهذا الغرض، فإن نظام اللامركزية الإدارية يستند إلى ثلاثة أركان:

الإعتراف بوجود مجموعات سكانية موزعة عبر إقليم الدولة وأن ضرورة العيش المشترك بينهم تعطي نشأة إلى مجموعة من المصالح المتميزة حسب خصوصية كل جماعة محلية.

تولي أفراد من هذه المجموعات السكانية تسيير شؤونها الخاصة بها محلياً عن طريق الانتخابات العامة.

يقوم أفراد الهيئة المحلية المنتخبة ممارسة أعمالها طبقاً لقانون خاص بها (قانون البلدية) تحت رقابة ممثل السلطة المركزية وهو الوالي.

وجب التذكير إذن، أن الجمع بين المركزية الإدارية واللامركزية ينبثق عنه وجود شخصيتين قانونيتين تستقل إحدهما عن الأخرى سواء من حيث بناء أجهزتها وحدود اختصاصها وطريقة تولي المسؤولية فيها: الأولى عن طريق التعيين المباشر والثانية بواسطة الانتخاب.

غير أن الحديث عن استقلالية الهيئات المحلية عن الدولة ليست استقلالية مطلقة بل هي نسبية حتى لا تفقد الدولة وحدتها الترابية، ومنه تم إحداث نظام الوصاية الإدارية الذي تمارسه الدولة على جماعاتها المحلية. ويقصد بالوصاية الإدارية تلك الرابطة التي أوجدها القانون، إذ لا وصاية إلا بنص، والغاية من هذه الوصاية هي ضمان ممارسة

الرقابة الإدارية على تصرفات المجالس الشعبية من طرف السلطة المركزية دون التدخل في إجراءات التسيير (عمار، بوضياف، 2012، ص 41).

مع العلم أن التسليم بفكرة إمكانية ممارسة السلطة المركزية لوصايتها على تصرفات الجماعة المحلية دون التدخل في توجيه إجراءات التسيير يبقى مجرد طرح قد لا يرقى إلى الواقعية، لأن هذا الأمر إن وجد يستلزم التسليم بوجود نمطين من التعبير عن الإرادة العامة.

إن القول باستقلالية الجماعات المحلية يعني وجوباً منح هذه الأخيرة أدوات قانونية وسياسية لتحديد قواعد معينة لتنظيم نشاطها واتخاذ تدابير لتصرف أعمالها، هذا ما يدفعنا مبدئياً إلى الاعتقاد بوجود:

- تنوع الوضعيات على المستوى المحلي؛

- ضرورة وضع هياكل متعددة لمواجهة الطلبات والأعباء المحلية؛

و تطبيقاً لهذا التنوع والتعدد لا بد أيضاً من تكثف أشكال الرقابة التي يقتضيها نظام الوصاية الإدارية، وهذا ما يمثل مصدر الصراع، فهل يمكن تحويل المنطق التصارعي إلى منطق تشاركي بين هيئات السلطة المركزية والمجتمع السياسي المحلي؟

إن الإجابة عن هذا السؤال بوضع أطر قانونية وتنظيمية تعتبر في حد ذاتها عملية سياسية، لأن قبول مبدأ التنوع والتعدد في تسيير الأوضاع والشؤون المحلية ملازم لإقرار فكرة حرية التنظيمات المحلية (المجالس البلدية والولائية) في اتخاذ السبل والكيفيات المناسبة دون تدخل من المركز، حسب ما تتطلبه المصلحة المحلية.

إن هذه الحرية هي حرية قانونية بالدرجة الأولى ولأنها تعبير عن الإرادة العامة المحلية بصفة منفصلة، وهذا في نظرنا يمكن أن يؤسس لديمقراطية انتقالية انطلاقاً من إصلاح تنظيم الإدارة اللامركزية.

إن مثل هذا التصور يساعد الأحزاب السياسية الحديثة النشأة على استيعاب القيم والتقاليد الديمقراطية وإرسائها على فكرة التعاون والتنسيق، حتى تتمكن تدريجياً من التخلص من مفهوم الإقصاء الذي يطبع منظومة الحكم في الجزائر منه تأسيس الدولة الوطنية طيلة من نصف قرن، وإحلال محله أسلوب المشاركة والتوافق،

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

وهذا لا يتأتى بتطبيق الديمقراطية الانتخابية مباشرة على المستوى المركزي، لأن بروز أغلبية انتخابية فقط بحصول قوى سياسية على أغلبية الأصوات الانتخابية يوم الإقتراع يشكل تهديد مباشر على استقرار السلطة المركزية القائمة على الحكم الإنفرادي التسلطي.

ومن هذا المنطق، من الواجب في اعتقادنا خلق فضاء مؤسساتي غير مرتبط بمؤسسات السلطة المركزية عبر ديمقراطية انتقالية محلية وتطبيق الديمقراطية الحزبية داخل الجماعات المحلية تحت إشراف الدولة طبعاً، ودون ممارسة القهر السياسي لمنح الفرصة لهذه المجموعات السكانية في التمتع بنوع من الحرية في تسيير شؤونها ومصالحها المحلية المتميزة والتي هي إحدى أركان اللامركزية الإدارية كما أسلفنا سابقاً.

أن هذه المساحة من الحرية في تسيير الشؤون المحلية تدفع الأنظار إلى التكفل بالقضايا والأوضاع ذات الصلة بالجوانب الحياتية للأفراد ويجعل المشاركين سواء من أحزاب سياسية أو هيئات المجتمع المدني المحلي في تسيير المصالح المحلية يقبلون مبدأ التعايش والحوار الاجتماعي وبالتالي ترسيخ مبدأ قبول إنشاء توافقات عندما يتعلق الأمر باتخاذ قرار لحل المشاكل اليومية، وقبول هذه التوافقات طيلة العهدة الانتخابية للمجالس المحلية تدعم بدورها استقرار النظام.

2. دور التعددية الحزبية في إرساء الديمقراطية الإنتقالية

بواسطة تنظيم اللامركزية الإدارية:

فضلاً عن عناصر اللامركزية الإدارية التي سبق تناولها وحالات التعدد والتنوع التي تميز وتطبع مصالح وهيئات تسيير الشؤون المحلية، فإن إرساء الديمقراطية الانتخابية في تنظيم الحياة السياسية يزيد الأمور صعوبة وتعقيداً. ذلك لأن تنظيم اللامركزية الذي تم اعتماده في الجزائر عقب الإستقلال، ما هو إلا صورة طبق الأصل لنظام الإدارة الإقليمية في فرنسا والذي جاءت به الجمهورية الخامسة سنة 1958، ولا يزال سارياً في الجزائر إلى اليوم، ثم وضعه كإجراء تقني وبدل تنظيمي سياسي- اجتماعي لإعطاء صورة لا تمثل الحقيقة نظراً لأن التوجه السائد لا يزال يسير باتجاه منع اللامركزية الحقيقية.

(أ). تشخيص المخاطر والعراقيل:

قبل الشروع في تعميق اللامركزية الإدارية كوسيلة للتحويل نحو الديمقراطية الانتقالية انطلاقاً من المستوى المحلي، وجب التنبه إلى ضرورة عدم إغفال مخاطر كبيرة تحف بهذه العملية قد تؤدي في حالة عدم إدراكها أو التحكم فيها إلى فشل سيورة التحويل إلى الديمقراطية الإنتقالية كمرحلة أولى قبل الوصول إلى الديمقراطية النيابية.

أولاً- أن نموذج الدولة الموحدة تقوم على نظام إداري مركزي تكون فيه السلطات والاختصاصات متركزة بشكل شديد، وأن هذا النموذج التنظيمي يقوم على وحدوية التصور فيما يخص رسم السياسة وإدارة الموارد، وكتطبيق لهذه الفكرة فإن نموذج التنظيم الممركز للسلطة يقوم من وجهة نظر التحليل الاجتماعي والسياسي على أن التنسيق الممارس من طرف المركز وحده هو الكفيل بتنشيط الحياة داخل المجتمع، وأن الدولة هي المنتظم الوحيد القادر على إجراء التحكم بين المصلحة العامة والمصالح المحلية ولذلك فإن تحقيق الغاية العامة يمر حتماً عبر توجيه مخططات نشاط المجتمع المدني المحلي (Bruno, Rémond , 1998, p23).

ثانياً- إن إقامة تنظيم الدولة يتعارض اجتماعياً وثقافياً مع تنظيم القبيلة كون التنظيم المجتمعي في الجزائر على أساس نظام القبيلة سابق لفكرة تنظيم الدولة وأن الانتماء إلى الجماعة يتم على أسس الروابط العائلية وأن العلاقات التي قوامها الانتماء السياسي أو العلاقات المهنية لا تحتل سوى مكانة ثانوية.(Elisabette, Picard)

من هذه الزاوية، فإن التوجه نحو قبول اللامركزية الإدارية من طرف النخبة الحاكمة من خلال جميع النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية (القانون 08-90 ج.ر عدد: 15 سنة: 1990) تهدف إلى ربط النظام القبلي بالدولة عن طريق اللامركزية الإدارية من خلال نظام الوصاية على أعمال الجماعات المحلية، وهذا الأسلوب يصبح أداة سياسية لاختراق التنظيم القبلي من أجل النشر الاجتماعي لتنظيم الدولة بين مختلف الفئات عبر كافة أجزاء التراب الوطني(Omar, Carlier, 1995, p117) مما يضمن وحدة المجتمع تحت سلطة الدولة، مما يجعلنا أمام اللامركزية سطحية.

ثالثاً: ظهور التعددية الحزبية منذ إقرار دستور 23 فيفري 1989

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

لقد أضافت التعددية الحزبية عنصراً جديداً على نظام اللامركزية الإدارية، يتمثل في حرية الترشح إلى عضوية المجالس الشعبية البلدية من بين الأحزاب المعتمدة أو المترشحين الأحرار (عمار، بوضياف ص94)، لكن مع الإبقاء على نظام الوصاية الإدارية دون تغيير أو تعديل فيه.

و هذا من شأنه أن يخلق مخاطر أخرى عند تنظيم الانتخابات المحلية، بحيث تتحول هذه الترشيحات إلى نوع من المقاوله السياسية بمناسبة إعداد القوائم الشيء الذي من شأنه إثارة العصبية القبلية بين مكونات المجتمع المحلي.

أيضاً يجب التنبيه إلى الظاهرة التي تفتشت في التجربة الإنتخابية في الجزائر وتتعلق بما يسمى برأس القوائم ودفع المال مقابل ذلك، جراء انعدام القواعد الإجتماعية للأحزاب وضعف الرابطة السياسية مقارنة بالرابطة القبلية في تعبئة المجتمع.

لذلك تصبح نتائج الانتخابات المحلية مبرر لدى السلطة لتشديد الوصاية، باعتبار أن النخب المحلية المنتخبة تحاول استغلال العهدة الانتخابية لتحقيق غايات حزبية ضيقة عن طريق عدم احترام القانون.

من جهة أخرى كما يرى الأستاذ بروس جيلي (Bruce, Gilley, 2009, pp: 113-128) أن الجهل المتفشي في أوساط الجمهور وعدم اكتساب الأفراد للفكر الناقد يؤدي إلى غياب معارضة ناقدة، كما أن عدم امتلاك المعلومات الضرورية لبناء خيارات ذكية تفرض اتجاهاتها على السلطة في مجال رسم السياسات العامة يجعل نمو الديمقراطية المحلية بطيء بل وغير مجدي لأن هذه العوامل تساعد النخبة المهيمنة في المركز تتغذى من ظاهرة الجهل السياسي، لأن المواطنين غير قادرين على اختيار من يمثلهم أو ينوب عنهم بعقلانية وعاجزين أيضاً على فهم البرامج المقترحة عليهم.

(ب) - اختصاصات البلدية غلى ضوء القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011:

لقد اعترف بيان شرح الأسباب لقانون البلدية المصادق عليه في سنة 2011 بجملة الأسباب التي تكمن وراء الإعراض عن الإستمرار في تطبيق قانون البلدية 08-90 المؤرخ في 17/04/1990 وضرورة تقديم مشروع جديد، وصفه البيان بعبارة واضحة الدلالة والمعنى: " بأنه منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات..." جراء مجموعة من العوامل لخص أهمها فيما يأتي:

- الانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد أفرز ظهور منتخبين ذو مواقف متضاربة جعلت من الصعب إقامة إجماع والذي يعد ضرورة لإتخاذ القرار المحلي.
- طغيان العملية القبلية على الحقائق الإجتماعية للبلاد.
- بروز لوبيات مصالح تحاول الإستحواذ على البلدية.
- الغموض الكبير الذي يطبع صلاحيات المنتخبين.
- ضعف التأهيل والتحضر المعرفي لأعضاء الهيئة التنفيذية للبلدية لتولي وظائف التسيير.

إن تراكم هذه العوامل طيلة عشرين سنة من تطبيق قانون البلدية السابق أدى إلى تدهور قدرات تسيير البلديات التي صارت ضحية لتضارب المصالح الحزبية بين الأغليات والأقليات الممثلة داخل المجالس الشعبية البلدية، ومنه بات لزاماً الانتقال إلى " مرحلة نوعية " من التنظيم والتسيير حتى تتمكن البلدية من أداء مهامها في تطوير المجتمع.

السؤال الذي يطرح نفسه هل أن المشرع الجزائري استطاع أن يحقق هذا الانتقال بالمصادقة على قانون البلدية الجديد في سنة 2011؟

لا نريد في هذا المقام إصدار أحكام مسبقة على القانون الجديد، لكن بوسعنا أن نبدي ملاحظات حوله وحول مضمونه بوجه عام، لإستقراء المفاهيم والمضامين التي أدرجها، وهل هي مختلفة نوعياً عن النصوص التي سبقتها؟

أولاً- إن طريقة إصدار النص القانوني المتعلق بالبلدية سنة 2011، لم يكن موضوع نقاش عمومي معمق تشارك فيه الأحزاب السياسية والجمعيات ومؤسسات البحث وأصحاب الفكر وحتى المتعاملين الاقتصاديين من خلال دعوة جميع المهتمين بتقديم آرائهم واقتراحاتهم في الموضوع، بل على غرار ما حدث منذ الإستقلال سواء باصدار قانون 1967 وقانون 1990، فإن إعداد قانون البلدية هو عمل من احتكار الحكومة وبالتالي هو تعبير أحادي الجانب وفق مفهوم نظرية فعل الأمير.

ثانياً- إن المشرع الجزائري بقي وفيماً لمنهجية التشريع المنتهجة من طرف المدرسة الفرنسية من خلال التشريع بواسطة الفراغات القانونية والإحالة إلى التنظيم باستعمال كل مرة عبارة " عند الاقتضاء ".

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

حيث نجد في نص القانون 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية ما لا يقل عن 67 إحالة إلى التنظيم، أي إلى المراسيم التنفيذية أو القرارات الوزارية أو التعليمات، التي تصدر عن السلطة المركزية التي تبقى دائماً هي الجهة التي تعبر عن الإرادة العامة.

ثالثاً – لقد أبقى قانون البلدية الجديد على نفس المركز القانوني للمسؤول الأول على البلدية يجعله رئيساً للمجلس الشعبي البلدي وليس رئيساً للبلدية، ذلك للإبقاء على علاقة التبعية إزاء ممثل السلطة المركزية مما يجعله لا يتمتع بالشخصية القانونية وبالتالي لا يعتبر مركز قرار فهو يمارس مهامه إما ممثلاً للدولة وتكون تصرفاته طبقاً لما حدده التنظيم أو ممثلاً للبلدية ومن ثمة يعمل على تنفيذ مداوات المجلس والتي تخضع مسبقاً إلى مصادقة الوالي.

رابعاً – تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، في حين أن تعيينه يتم بقرار من الوالي ومنه فإن السلطة صاحبة قرار التعيين تملك سلطة العزل أو إنهاء المهام.

خامساً – قرارات المجلس الشعبي البلدي عن طريق التداول غير قابلة للتطبيق إلا بعد المصادقة القبلية (Approbation Préable) من طرف سلطة الوصاية.

سادساً – لم يتح القانون الجديد للبلدية حق إنشاء مؤسسات اقتصادية محلية على غرار قانون 1967 لتطوير استقلالية مواردها الميزانية التي تبقى دائماً والحال كذلك تعتمد على نظام الإعانات المالية ومشاريع التنمية القطاعية التي تشرف عليها الولاية.

مما سبق يبدو جلياً أن اختصاصات البلدية في إدارة الشأن المحلي عديدة على مستوى النصوص، لكن النخبة المنتخبة محلياً تضطلع سوى بصلاحيات جوارية وهذا يشكل خطراً على الدولة.

3. ضرورة الانتقال من نظام الوصاية الإدارية إلى أسلوب المشاركة في التسيير:

لقد حان الوقت إلى توجيه الإصلاحات المؤسساتية إلى التخلي عن نظام الوصاية لإدارية الموروث عن تنظيم الإدارة المحلية الفرنسية منذ 1958، واستبداله بنظام رقابة

آخر يقوم على مفهوم المشاركة في التسيير بين مؤسسات السلطة المركزية ومؤسسات إدارة الشؤون المحلية.

فإذا كانت من الثابت أحقية الدولة في القيام ببعض الأعمال التي هي جوهرية لحياة الفرد والمجموعة الوطنية بشكل كلي، فإن الجماعات المحلية تبقى الأقرب لحياة المواطن، لهذا لا بد من الحديث عن حرية المجالس الشعبية البلدية في تسيير وتلبية احتياجات السكان (أ) وبالمقابل وضع آلية تقوم على الرقابة اللاحقة لأعمال وليس الرقابة المسبقة (ب).

(أ). اللامركزية الإدارية مجال التنمية الديمقراطية المحلية:

الشيء الإيجابي أن قانون البلدية الجديد المؤرخ في 22 جوان 2011 في المادة الثانية منه يعتبر البلدية قاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

الحقيقة إن هذا التعريف عصري وراقي جداً نظراً لعمق المعاني والمؤشرات التي يحملها، وعليه يتعين تعميقه بإعادة النظر في مفهوم الوصاية التي تربط الدولة بالجماعات الإقليمية والتخلص من رواسب أدوات الرقابة الممارسة والتي يعود أصلها إلى نهاية خمسينيات القرن الماضي.

إذا كان التشريع الجديد يعتبر البلدية قاعدة للامركزية فلا بد إذن ترك الفرصة لهذه المنظمة وأفرادها لتحمل مسؤولية الأداء من خلال ممارسة الإختصاصات الموكلة إليها من طرف القانون، مما يجعلها لاحقاً محل مساءلة أمام الجهات المعنية بتقديم التوضيحات اللازمة حول طريقة ممارسة الصلاحيات وكيفية القيام بالواجبات.

أيضاً كما ورد في التعريف، البلدية هي مكان لممارسة المواطنة فهي انطلاقاً من هذه الرؤية الحديثة هي مجال التعبير عن الحرية في وضع ومناقشة الخيارات الأمثل من أجل الإستجابة لاحتياجات الساكنة.

إن الأثر الإيجابي لهذا العنصر في تعريف البلدية - الذي لم يكن وارداً في قانون 1990 - أن العلاقة المستقبلية سوف لا تكون علاقة إدارة بمرؤوسين (rapport administration - administré) بل إدارة بمواطنين.

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

ذلك لأن البلدية هي إطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، الأمر الذي يقتضي الشفافية والوضوح التام على كافة المستويات وليس هذا ممكناً إلا بتوفر سيولة في المعلومات وفي الأوقات الملائمة عند اتخاذ القرار، وأن يكون تصرف الهيئة مطابق للقانون.

لا شك أن عناصر المفهوم الجديد لتعريف البلدية، يجعلنا نتساءل بأن ظاهرة اللامركزية في الجزائر قد تكون قاعدة للديمقراطية المحلية بفعل العوامل التالية:

- اللامركزية تساعد على إقامة وتطوير السلم الاجتماعي لأن ترك الحرية لإدارة الجماعات المحلية في تسيير شؤونها، سيؤول إلى إنهاء العديد من التوترات ويجعل المجتمع المحلي مسؤول عن أعماله.

- اللامركزية تساهم في التنمية المحلية، وهذه المساهمة تندرج في استراتيجية إصلاح هياكل الدولة التي باشرها رئيس الجمهورية منذ تاريخ 2000/11/25 (خطاب رئيس الجمهورية).

إن إصلاح الدولة لا سيما في المجال الاقتصادي قادر على أن يقلص الدور التدخلية لها وتعبئة الموارد الجبائية يجعل المكلفين بالضريبة ينخرطون في برامج التنمية المحلية.

- اللامركزية الحقيقية تقوي الروابط الاقتصادية والاجتماعية بين الفاعلين والهيئات المنتخبة مما يؤثر على توسيع الديمقراطية ونظام الإتصال المؤسساتي.

من الناحية العملية إن تسيير الشؤون المحلية عملية معقدة، حيث أنه يوجد حالياً في الجزائر 1541 بلدية تشارك في تشكيل هذه المجالس الشعبية عديد التشكيلات السياسية ذات التوجهات المختلفة، ومنه ليس من العقلانية بناء علاقة الدولة بهذه الجماعات المحلية على أساس منطوق رقابي إداري، بل لا بد من التوجه إلى إقامة نظام مشاركة بين جهاز الدولة والإدارة المحلية، ضماناً لتحقيق الحكم الرشيد.

لا تفوتنا الإشارة أن عناصر هذا التعريف المشاركة والشفافية والمسؤولية التي تأتي لتضاف على مفهوم اللامركزية القائم بدوره على الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة وتولي مهام تسييرها يتم بناءً على مبدأ الانتخاب يضمني على اللامركزية الإدارية مفهوم الديمقراطية السياسية، ولذلك ينبغي تدعيمها بإجراءات أخرى وجعلها

ترتقي إلى تعددية اجتماعية على المستوى المحلي كخطوة انتقالية نحو تعميم القيم الديمقراطية في المستوى المركزي.

(ب). الخطوات الواجب اتخاذها لإصلاح الرقابة على أعمال الهيئات المحلية المنتخبة:

على ضوء ما سبق فإن أدوات العصرية لتسيير الجماعات المحلية التي أوردها المشرع من خلال قانون البلدية الجديد لسنة 2011، وحتى يتسنى تعزيز مبدأ المسؤولية المحلية فإنه من الضرورة بمكان تفكيك كافة أشكال الوصاية الإدارية والمالية التي تم إقامتها على المجالس الشعبية البلدية منذ 1967 وإحلال محلها رقابة تقوم على مبدأ الشرعية بواسطة القضاء الإداري (قانون 09/08، ج.ر. عدد: 21، سنة: 2008) على أن تكون رقابة لاحقة وليست رقابة مسبقة.

إن مثل هذا الطرح لا يفهم منه الدعوة إلى تأسيس حكم محلي، بل الدولة من خلال الوالي تحتفظ بسلطة تأطير وتوجيه عمل الجماعات المحلية بالاعتماد على النصوص القانونية والتنظيمية والتطبيقية، بعبارة أخرى إنشاء إدارة احترافية (une administration professionnelle) تمتن العمل الإداري ولا تقوم بأي عمل سياسي اتجاه المجالس الشعبية البلدية، لأن إخضاع مداولات البلديات إلى الرقابة المسبقة وفق ما يسمى بمصادقة الوالي عليها هو في الأصل رقابة سياسية أكثر منها رقابة إدارية ما دام أن رفض المصادقة يجعلها غير قابلة للتطبيق منذ الوهلة الأولى.

أيضاً أنه لا يحق قانوناً لإدارة معينة أن تمتلك سلطة مراقبة مبدأ الشرعية على أعمال إدارية صادرة عن هيئات لامركزية لأن في ذلك إلغاء لمبدأ الاستقلالية، وهذا الإختصاص يؤول كما أشرنا للقضاء إما عن طريق المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

في هذا السياق ينبغي إدراك مسألة جوهرية تتعلق بالتمييز بين الرقابة وإحلال الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، فالوالي بوصفه ممثلاً للدولة يتولى فرض تطبيق القانون ولا يحل محل البلدية في اتخاذ القرار، بل القانون أعطى صلاحية للوالي أن يقوم مقام رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة اتخاذ قرارات مخالفة للقانون.

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

لكن من جهة أخرى، قد يكون لفكرة إلغاء الوصاية الإدارية واستبدالها بالرقابة البعدية عن طريق الجهات القضائية أثر سلبي نظراً للبطء الذي يطبع سيرورة العمل القضائي وإجراءات التقاضي، لاسيما في المجال الإداري.

و لهذا يمكن أن نتصور وضع آلية " التفاوض الجماعي " بين الوالي والمجالس الشعبية البلدية بواسطة إنشاء لجان متخصصة متساوية الأعضاء تتعقد كلما استدعت الضرورة ذلك، لرفع الغموض أو تكملة النقائص المسجلة على مداولات البلدية قبل تنفيذها، وفي حالة استمرار الاختلاف فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجاري به العمل، يعطي الحق للوالي أن يتقدم بطلب إلغاء نص المداولة أمام المحكمة الإدارية ويصدر في هذا الصدد قراراً بتوقيف تنفيذ المداولة البلدية إلى غاية صدور قرار المحكمة الإدارية في الموضوع.

المبدأ الثالث في إصلاح نظام العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية، يتمثل في ضرورة تحويل السلطات التنفيذية للوالي إلى المجلس الشعبي الولائي، هذا الأخير ومنذ تاريخ 1967 إلى اليوم لا يتمتع بأية استقلالية إدارية وهذا ما يدفع بالمجالس الشعبية البلدية إلى اللجوء إلى المصالح التقنية المختصة الموجودة هي أيضاً تحت سلطة الوالي.

لذلك، حان الوقت على غرار ما هو معمول به في فرنسا الترخيص للمجالس الشعبية الولائية إنشاء هياكل إدارية خاصة بها كما هو جاري بع العمل بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، وهذا الهيكل التنظيمي يلحق بهيئة المنتخبين لتنفيذ السياسات المحلية.

إن مثل هذا الإجراء من شأنه أن يجعل كل السياسات المحلية - انطلاقاً من مرحلة التصور ووصولاً إلى مرحلة التنفيذ - تقوم على المشاركة وتجعل حقيقة المجالس المنتخبة: البلدية والولائية، قاعدة للديمقراطية وتتجلى آثار هذه الإصلاحات المنتظرة - إذا ما أنجزت طبعاً - على مستويين:

الأول من حيث الجانب التنظيمي:

- تحويل السلطات التنفيذية إلى المجالس المحلية لا تنقص من مكانة أو مركز الدولة في تقدير المصلحة العمومية، بل يجعلها تتخلص من أعباء التسيير اليومي وما

يحتاجه المواطن على المستوى الجوّاري وتتجه نحو المهام الأساسية في رسم السياسة الاقتصادية الاجتماعية للبلد.

- الدولة تقنن وتضع وتصدر المراسيم التطبيقية المنظمة لإجراءات العمل، في حين أن الهيئات المحلية تحترم تنفيذها.

الثاني من حيث الجانب التسييري:

- تتولى المجالس البلدية المنتخبة صلاحيات تسمح لها بتلبية احتياجات الجمهور، أما المجالس الولائية فهي تعمل على تحقيق التضامن بين البلديات: توزيع الإعانات وتمويل المشاريع، التخطيط والتنشيط المحلي.

- هذا يقود حتماً إلى ضرورة إصلاح نظام المالية المحلية بمنح البلديات مصادر جبائية جديدة كانت توجه في السابق لتمويل ميزانية الدولة.

وفق هذا المنوال تصبح البلدية فعلاً قاعدة اللامركزية ومركز لممارسة حق المواطنة والمشاركة في تسيير الشؤون العمومية، وتزداد قوة الدولة كلما دعمت أكثر الوحدات الإدارية الإقليمية لأنها بذلك تحافظ على التنوع ضمن إطار منسجم.

خاتمة:

مما سبق يتضح لنا بأن اللامركزية الإدارية والديمقراطية وجهان لعملة واحدة، يكمل أحدهما الآخر إذا ما تمت مراعاة عناصر الإنسجام بينهما، وعلى النقيض من ذلك قد يتحولان إلى الأضداد إذا ما طفت إلى السطح أوجه التعارض الموجودة بين هاتين الظاهرتين، قد ينتهي إلى تشكيل مصدر خطير على نظام الدولة الموحدة.

لهذا الغرض، نريد أن نلفت الإنتباه إلى مجموعة من المخاطر بات من الضروري تأطيرها بإصلاحات هيكلية في المستقبل القريب، أهمها:

- أن إصلاح قانون البلدية لسنة 2011 لا بد وأن يتدعم بأدوات قانونية أخرى من شأنها أن تبعد بالجماعة المحلية عن أية وظيفة سياسية وتجعل منها هيئة محلية ذات مهام إدارية تتجه لتحقيق التنمية وتسيير المشاريع وفق الرشادة الاقتصادية.

- على العكس من هذا، فإن الإبقاء على الجماعات المحلية كحلبة للصراع السياسي قد يجعل منها رهينة المال السياسي بمناسبة إجراء الترشيحات عند كل موعد أو مناسبة انتخابية.

تأثير أسس اللامركزية الإدارية في إرساء قواعد الديمقراطية الإنتقالية _____ مزعاش يزيد

- كما أن الجعل من توقيعات المنتخبين المحليين بواسطة قانون الانتخابات كأداة للترشح إلى عضوية مجلس الأمة أو حتى الانتخابات الرئاسية، مثل ما هو معمول به حالياً، قد يجعل من المجالس البلدية والولائية وسيلة لبلوغ مقاصد وأهداف سياسية تخلو تماماً عن الرغبة في الاهتمام بتسيير الشؤون العمومية المحلية خدمة للمواطن.

- نظراً للطبيعة القبلية أو العروشية للمجتمع الجزائري، فإن أسلوب اللامركزية الإدارية القائم على وجود مصالح متميزة خاصة بمجموعات سكانية محلية تقوم هذه الأخيرة بتسييرها عن طريق التمثيل المنتخب بواسطة نظام الأغلبية الانتخابية، قد ينحرف من الناحية العملية باللامركزية الإدارية ويحول مفهومها إلى لامركزية إقليمية.

- أيضاً إن عدم نضج المنظومة القانونية والإدارية لتسيير الجماعات المحلية وتعاقب المنتخبين دورياً عقب كل تجديد انتخابي لهذه المجالس، يحمل خطراً كبيراً على استقرار الدولة نفسها، لأن تأثير الإنتماء إلى العرش أو القبيلة يجعل من المنتخبين الذين يستحوذون على الأغلبية يستغلون أدوات اللامركزية والتشريعات التي تنظم التسيير المحلي ويضعونها تحت تصرف وفي خدمة التنظيم الغير رسمي (العرش) على حساب الأهداف وبرامج التنمية التي ترسمها السياسات العامة.

لكن مع كل ذلك، تبقى اللامركزية الإدارية هي الإطار الطبيعي الذي تنمو فيه الديمقراطية المحلية بتطوير مبدأ الحكم الراشد الذي يقوم على الكفاءة في الأداء والمسؤولية في تحمل النتائج.

قائمة المراجع:

أ- مصادر رسمية:

قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012، المتعلق بالولاية.

قانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية

قانون 08-90 المؤرخ في 17/04/1990.

قانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية الأول في تاريخ الجزائر المستقلة.

أمر 75-58 المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون المدني الجزائري. الميثاق الوطني لسنة 1976.

ب- المراجع باللغة العربية

الطماوي، سليمان، محمد مباءئ القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، 1976.

بوضياف، عمار، شرح قانون البلدية. الجزائر: دار الجسور للنشر والتوزيع، 2012.

عوايدي، عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.

ج- المراجع باللغة الأجنبية:

Badie, Bertrand, l'Etat importé. Paris: édition Fayard, 1992,381p.

Carlier, Omar, Entre Nation et Djihad. Paris: Presse de sciences politiques, 1995,447p.

Gallisôt, Reny, "Éléments de réflexion sur l'Etat au Maghreb", in Changements politiques au Maghreb,N°2,2005,pp43-52

Gilley, Bruce, "is Democracy possible?" Journal of Democracy, (January, 2009) volume 20, N° 01

Mahiou Ahmed, , Cours d'institutions Administratives Alger: OPU, 1986,363p.

Picard, Elisabeth, "les liens primordiaux vecteurs de dynamiques politiques In: Politique dans le monde arabe,N°1,2009,pp13-25.

Rémond, Bruno, La Fin de l'Etat Jacobin ?, Paris: édition LGDJ, 1998,278p.