

آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من الجانبين القانوني والإداري

Mechanisms to activate the functions of local communities

From the legal and administrative sides

1. HABCHI Lazreg

Faculty of Law and Political Science
Ibn Khaldoun University -Tialet, Algeria.
habechi_08@yahoo.fr

2. RAHMOUNI Mohammed

Faculty of Law and Political Science
University: Ahmed Draia Adrar, Algeria.
ramouni4@yahoo.fr

1. حبشي لزرق

كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة ابن خلدون تيارت - الجزائر.
habechi_08@yahoo.fr

2. رحموني محمد*

كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة أحمد دراية أدرار - الجزائر.
ramouni4@yahoo.fr

تاريخ القبول: 2019/09/29

تاريخ الاستلام: 2019/08/27

ABSTRACT:

Between policy and management a close relationship can be deduced from several aspects. The most prominent of these is reflected in the policy of states on the division and distribution of powers and competencies in the state between the central government and local authorities. States seek to choose the best methods of administrative organization in which the State performs its various functions. Local communities are important partners of the government in development based on their constitutional status, which is centered on the embodiment of local democracy, bringing the administration closer to the

ملخص باللغة العربية:

بين السياسة والإدارة علاقة وثيقة يمكن استنتاجها واستقراءها من عدة جوانب. إن أبرز هذه الجوانب هو سياسة الدول في تقسيم وتوزيع السلطات والاختصاصات في الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. وبذلك تسعى الدول إلى اختيار أفضل أساليب التنظيم الإداري التي تؤدي بها الدولة وظائفها المختلفة. وباعتبار أن الجماعات المحلية بمثابة الشريك الأوثق للحكومة في العملية التنموية استناداً لمكانتها الدستورية ومنطلقات عملها الذي يتمحور حول تجسيد الديمقراطية المحلية، تقرب الإدارة من المواطن، قيامها على فلسفة

* المؤلف المرسل.

آليات تفعيل افتصاصات الجماعات المحلية من الجانبين القانوني والإداري

اللامركزية التي تمنحها صلاحية الإشراف على تنمية المجتمع المحلي. citizen, and based on the philosophy of decentralization that enables it to oversee the development of the community.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، الديمقراطية المحلية، أخلقة العمل الإداري، الفساد الإداري، التنمية المحلية. **Key words:** Local administration, local democracy, business ethics, administrative corruption, local development.

مقدمة:

من الحقائق المتعارف عليها في إطار مختلف الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية في مختلف الأنظمة الإدارية أن ثمة مكانة معتبرة لتلك الإدارة، تقاس في مستوياتها بأهمية الاختصاصات والمهام الملقاة على عاتقها، وبشكل خاص فإنه لا يمكن إطلاقاً أن يستهان بدورها في عمليات التنمية بمختلف جوانبها في إطار التنمية الشاملة، والتي تكون فيه الإدارة المحلية بمثابة الركيزة الأساسية له.

واستناداً إلى ذلك، فإن موجبات البحث في هذا المجال تستوجب في الدرجة أو المقام الأول كيفية الارتقاء بالجانب القانوني عموماً للإدارة المحلية، سواء من حيث التحديد الدقيق والواضح للعلاقة بينها وبين السلطة الإدارية المركزية في الدولة، أو من حيث الوضوح لمختلف النصوص في كل من قانوني الولاية والبلدية. وتلك هي حقيقة الاعتراف بتلك الشراكة المتميزة بين صورتَي التنظيم الإداري بعيداً عن الإستعمال المفرط لسلطة وصلاحيات مركزية القرار مهما بلغت مساعي التخفيف من حدته عن طريق تبني وتطبيق نظام عدم التركيز الإداري والتخلي عن جزء من صلاحيات السلطة المركزية، إلا أن ذلك لا يغير من الأمر شيئاً تحت ضغط مبررات الإدارة المحلية وأهدافها المنشودة.

وبناءً على كل تلك المعطيات المحيطة بالإدارة المحلية، فإن التساؤلات والإشكاليات تطرح آلياً للتعرف على حقيقة تلك الشراكة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وإن كان ذلك بقراءة عكسية استنتاجية يفهم منها مدى توفر العناية التشريعية - إن صح القول - بالإدارة المحلية وتفعيل حقيقة اختصاصاتها.

بمعنى أدق، أنه وفي ظل تلك العلاقة التي تميل في الغالب كفتها نحو السلطة المركزية، كيف يمكن تفعيل دور الإدارة المحلية في الجزائر من حيث الجانب القانوني لها، لتحقيق ما هو منشود من مستويات للتنمية على المستوى المحلي؟ وتكملة لذلك، بل ونتيجة له في معظم الأحيان، ما هي سبل وآليات ذلك التفعيل من حيث الجانب الإداري؟ وهو ما سيتم بحثه من خلال المطالبين الآتيين.

المطلب الأول: آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من حيث الجانب القانوني.

حين تحليل النظام القانوني للإدارة المحلية سواء من حيث التنظيم الدستوري لها وتبني بعض المدلولات الدستورية التي تزيد من الضرورة الحقيقية لتلك الإدارة، أو من حيث التنظيم التشريعي وفق كل من قانون الولاية والبلدية، والنصوص التطبيقية لهما.

من كل ذلك التحليل يستنتج أن التنظيم القانوني للهيئات المحلية يكتسي قيمة ومكانة متميزة تستوجب وتتطلب تنظيمها بأداة قانونية لها هي الأخرى مكانتها ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية، ألا وهي فئة القوانين العضوية، ومن هذا الجانب تحديدا فإن هناك ما يبرر ذلك من عدة زوايا.

أولاً: آليات التفعيل من خلال تعريف تلك الفئة من القوانين.

تتضح ضرورة أن تكون قوانين الإدارة المحلية بموجب قوانين عضوية، تصدر وفق إجراءات مضبوطة دستوريا ومعقدة من حيث التعديل، وذلك لأن القانون العضوي يعد بهذا المفهوم قانوناً ذو طبيعة خاصة، تستمد من وظيفته التي يقوم بها، وهي وضع التنظيمات الدستورية موضع التطبيق والتحول عن الإطار الفلسفي لها. كما تستمد من الإجراءات الخاصة والتي لا بد من إتباعها في إصداره، إلى جانب إجراءات إصدار القوانين العادية، ومن ثم فهو يشغل مكانة خاصة في سلم تدرج القواعد القانونية.

وبما أن قيام الهيئات المحلية يقوم بالأساس على وضع الديمقراطية موضع التطبيق عن طريق الانتخاب، فإن هذا الطريق في حد ذاته من المسائل والمواضيع المحجوزة للقانون العضوي وفق نص المادة 141 من الدستور، فالأمر إذن يعد - نوعاً ما - بمثابة المبرر لتكريس نظام الإدارة المحلية بموجب قوانين عضوية.

ثانياً: آليات التفعيل حسب منظور المعيار المادي الموضوعي في تعريف القانون العضوي

على اعتبار أنه ينظم كل ما له علاقة بالسلطة وممارستها من مسائل وموضوعات تدرج في هذا الإطار، فإنه وبالتحليل لتشكيلة مجلس الأمة كسلطة تشريعية في الدولة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وما يضمنه من منتخبين محليين ينتخبون من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بطريق الاقتراع السري العام غير المباشر¹، فإن إمكانية تنظيم الجماعات المحلية في الدولة بموجب قانون عضوي هو أمر وارد جداً، وله مبرره من هذه الناحية.

فإذا ما كان الوضع بتلك الطريقة وعلى ذلك المنوال، فإن أقل ما يقال عن التنظيم الإداري اللامركزي في الدولة أنه يعكس إلى حد كبير إرادة المؤسس الدستوري في تكريس الديمقراطية على المستوى المحلي أحسن تكريس، بناء على أنه لا مانع من ذلك التنظيم، ووفق تلك الخصوصيات والمميزات.

إن هدف الوصول إلى حكم محلي راشد ليس مجرد انتهاج إجراءات إدارية معينة تأخذ شكل ضبط للعمل المحلي، بل لابد من التوصل إلى إطار مرجعي

1 تنص المادة 2/118 من الدستور على أنه: "... ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وأعضاء المجالس الشعبية الولائية...". راجع: القانون 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 14 لسنة 2016.

تطويراً للعمل والسلوك داخل الإدارة المحلية على وجه الخصوص، تغذيه في ذلك روح المواطنة الصادقة تكريساً للدستور من باب أولى.

وتحكمه قواعد الالتزام وتحمل المسؤولية المشتركة في التنفيذ مستندا في ذلك على عنصر قانوني أساسه احترام التشريعات والتنظيمات، وعنصر بشري يكون متميزاً بكفاءة إلى درجة معتبرة، مستعينا بروح المواطنة، وعنصر آخر لا يقل أهمية عن العنصرين السابقين، إذ تحتاج الإدارة المحلية إلى جانب مالي وتقني¹.

على أن كل ذلك لا بد أن يقوم على المضمون والمفهوم الحقيقي والعملي لمفهوم الانتخاب باعتباره مسألة دستورية بالغة الأهمية، بالنظر لارتباط هذا المفهوم بالديمقراطية في العصر الحديث ارتباطاً وثيقاً، وهو الأمر الذي جعل منه الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة، عكس الديمقراطيات القديمة². فلم يكن إذن لمعنى الحكم المحلي الراشد أي تطبيق فعلي وحقيقي من دون فضاء ديمقراطي سائد على ذلك المستوى.

فالأمر يقتضي حينها اللامركزية في السلطة والمسؤولية، وإعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، والفصل بين السياسة وتقديم الخدمات بعيداً عن التركيز المفرط والأحادي لتطبيق القوانين والتنظيمات، والمؤدي إلى نوع من الركود في الوسط الإداري لاسيما على المستوى المحلي.

والأساس في كل ذلك، مرده إلى أن القاعدة الأساسية للإدارة العامة الحديثة ترتكز على تبني نظام أكثر خصوصية كإطار للعلاقة بين الإدارة والسياسة، والذي سيؤدي بالنتيجة إلى استئصال مخلفات البيروقراطية، وتحقيق ما يعرف بالاتجاه نحو الخدمة عبر معرفة كيف يمكن للحكومة أن تكون على اتصال أفضل بالمواطنين، سعياً منها لجعل الخدمات العامة أكثر استجابة لمطالبهم في إطار الحكم الراشد.

1 حبشي لوزق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط 2019، ص 198 وما يليها.

2 عبد الغني بسبوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة 1997، ص 150.

ذلك أن المفهوم العصري لهذا الأخير هو قيام مؤسسات قوية للمجتمع يتحقق فيها التوازن بين خصوصيات الشأن المحلي والتي تتطلب قدراً كبيراً من مشاركة المواطن من ناحية والحفاظ على المصلحة العليا للدولة من ناحية أخرى. إن ذلك يحقق من دون أدنى شك رضا المواطن على أعمال إدارته إلى حد كبير.

فعلى سبيل الذكر، إن دور المنتخب المحلي لا بد أن يبرز حين تحديد المجالات الخاصة بالضريبة لا لشيء سوى لمعرفةهم بالوسط الاجتماعي، ومدى قدرة مواطني وسطهم ذلك على الدفع، وهو ما يعد طريقة معينة لمحاربة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي، وبالتالي زيادة الحصيلة الضريبية، ما دام أن وعاء الضريبة يتحدد بقانون، وهذا الأخير قد تكون عملية سنه بمبادرة ممن كانوا قائمين على تسيير الوحدات المحلية، وهم أعضاء مجلس الأمة، ولا يمكن أن تقل مباداة نواب الغرفة السفلى شأنًا عن مبادرة الأعضاء، إذا ما روعيت مبادئ الديمقراطية أحسن مراعاة.

وقبل كل ما ذكر وقيل، فإن التحول من مجرد التعبير المتنوع عن الإدارة المحلية وأسسها ودعائمها إلى تكريسها وتطبيقها واقياً يتطلب إرادة حقيقية للدولة، وخاصة من طرف الحكومة المركزية في اعتبار الجماعات المحلية في الجزائر كشريك إداري فعلي لتسيير الشؤون العمومية المختلفة، حتى لا يقع ذلك تحت مسمى "ما أعطي بيد ينتزع باليد الأخرى".

إن الأمر في مثل هذه الأحوال المتعلقة بالتسيير الإداري المحلي عن طريق جهاز إداري على المستوى الإقليمي، يقتضي توزيع وتحديد الاختصاصات لكل من المعينين والمنتخبين. والأكثر من ذلك، وطبقاً لما أوجبه المؤسس الدستوري، يتعين حصر اختصاصات المعينين في بعض المجالات القليلة والتي تحتاج إلى متطلبات العمل الفني التقني، والذي قد لا يتوفر لدى المنتخبين المحليين، وهذا لكي لا تكون السلطة الحقيقية محلياً بيد هيئات عدم التركيز، وتبقى الإدارة اللامركزية كأنها هيئة استشارية.

وإن كانت المادة 11 من قانون البلدية نصت على ضرورة إعلام المواطنين من قبل المجلس الشعبي البلدي حول خيارات وألويات التنمية، وكذا إمكانية هذا الأخير في تقديم عرض سنوي أمام المواطنين إلا أن النص يحتاج إلى بيان وتفصيل لآليات العرض، حتى تتحقق الغاية الفعلية والحقيقية من وراءه، وليس مجرد عرض شكلي لا طائل يرجى منه، هذا من جانب.

من جانب آخر، وتدعيماً للاختصاصات الحقيقية والفعالة للجماعات المحلية، وعلى الخصوص البلدية، فإن الأمر يستدعي العمل على الحد من سوء تشكيل اللجان التي تشكلها المجالس المحلية المنتخبة، سواء الولائية أو البلدية.

فعلى سبيل المثال لجنة كلجنة الاقتصاد والمالية على مستوى المجلس الشعبي البلدي من المفروض أن تتشكل، إضافة إلى مجموعة من الأعضاء المنتخبين، من تقنيين وقانونيين يعكفون على تقديم المقترحات المتعلقة بموجبات التنمية المحلية، خاصة من الجانب الاقتصادي. لأن تصور الوضع بخلاف ذلك، لا يعني أبداً تفعيل اختصاص الوحدات المحلية ولاسيما البلديات بتلبية حاجيات المواطن.

بل إن الأكثر من ذلك كله، فإن جوانب قطاع الاستثمار المحلي يستوجب نوعاً من التقنية المالية والاقتصادية والقانونية -ربما- يفتقدها المنتخب المحلي، وذلك هو سبب العمل بنظام اللجان، لذا لا بد من تفعيل دورها إلى أقصى حد ممكن¹.

ولا تقل اللجان الأخرى أهمية عنها، وإنما تفاوت يوجد من ناحية اختصاصها ببعض المجالات الأقل أولوية من المجالات السابقة، لأن كل أعمال اللجان تندرج

1 لعل ذلك ما يمكن قراءته من مضمون النص الدستوري المتعلق بتشجيع الدولة للممارسات المتعلقة بالتحفيز على الاستثمار. إذ نص المادة 2/43 من الدستور على أنه: "... تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية...". علماً أن نص الفقرة الأولى من نفس المادة تعلق بحرية الاستثمار والتجارة المعترف بها قانوناً. مع الإشارة إلى أن حرية الاستثمار المنصوص عليها لم ترد في الدستور قبل تعديله الأخير لسنة 2016، مما يوحي بأن ثمة اهتمام متزايد لها من قبل الدولة، بشتى الآليات والطرق المتاحة.

حتما في إطار التنمية سواء من الناحية الاقتصادية، أو الاجتماعية، وحتى الثقافية، إضافة إلى الاهتمام المتزايد بالجانب البيئي¹.

وتجدر الإشارة في نفس السياق، إلى أن مجال الصفقات العمومية على مستوى اختصاص الوحدات المحلية، يعد من بين الآليات العملية ذات الأهمية القصوى، بالنظر لحجم الاعتماد عليه محليا في إبرام مختلف العقود، كعقود الاقتناء للسلع والخدمات، حسب ما تتطلبه الحاجيات المحلية.

ومن ثم، فإن مجال الصفقات العمومية يتطلب جانبا معتبرا من حيث الاهتمام به. بمعنى آخر أن هذا المجال لم يرد ذكره ضمن تعداد لجان المجالس الشعبية أو الولائية. لذا فإن الحاجة جد ملحّة على العمل أو الأخذ به ضمن لجنة مستقلة على مستوى الولايات والبلديات حتى وإن كان العمل جاري به ضمن أطر قانونية أخرى. ومبرر هذا القول، هو أن ما ورد ضمن قانون البلدية، وتحديدا نص 82² منه جعلت الاختصاص بمجال الصفقات العمومية، ومختلف العقود البلدية من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي. وإن كان ذلك تحت رقابة المجلس إلا أن الأمر يتطلب الاشتراك الجماعي في اتخاذ القرارات ذات الصلة بتسيير الأملاك والممتلكات. وحينها لا يكفي مجرد مداوات قد لا تكون بالأغلبية المطلقة في تسيير والقيام بعمل محلي له شأن بالغ الأهمية.

1 إلى درجة التسمية الصريحة لها بمقتضى القانون سواء في قانون الولاية، أو قانون البلدية ضمن ما تعلق بلجان المجلس الشعبي البلدي، ولجان المجلس الشعبي الولائي، أو في مواضع أخرى من القانونين.

2 تنص المادة 82 من قانون البلدية على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها. ويجب عليه على وجه الخصوص القيم بما يأتي: ... إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا - القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها...".

لذا وجب على سبيل التقرير التشريعي -إذا جاز المصطلح- أن يشكل المجلس الشعبي البلدي لجنة الصفقات العمومية من بين المنتخبين داخل المجلس، ومجموعة من الخبراء والاقتصاديين والقانونيين، حتى تكون النتائج على قدر من الفعالية فيما يتعلق بالتسيير للجانب الاقتصادي ذا الأهمية الخاصة على المستوى المحلي.

وإذا كانت النصوص القانونية قد خولت لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بالخبراء¹ في هذا المجال، فإننا نعتقد أن ذلك لا يعد كافياً، والسبب هو أن حجم ما يتطلبه مجال الصفقات العمومية قد لا تستغرقه مجرد تلك الاستشارات من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وفي موضع آخر، ونظراً للتفاوت بين اختصاصات المجالس الشعبية الولائية والبلدية، فإن تفعيل اختصاصات الثانية يستدعي، وعلى سبيل التقرير التشريعي كما سلف، ضرورة تشكيل لجنة من بين لجان المجلس الشعبي البلدي، هي لجنة التنمية المحلية وهيئة الإقليم، إن كانت قد وردت ضمن مهام المجلس الشعبي البلدي على وجه العموم².

إن القول بهذا، يستند بالدرجة الأولى إلى ما تم ذكره والإشارة إليه في قانون الولاية حين الإتيان على ذكر اللجان، طبقاً لنص المادة 33 منه³، أين وردت وبصريح النص لجنة التنمية المحلية.

وهذا معناه، ضرورة العمل على إزالة مثل هذه الفوارق بين اختصاصات الهيئات المنتخبة اللهم إلا ما تفرضه النصوص القانونية في هذا المجال، هذا من

1 ينظر نص المادة 13 من القانون 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37 لسنة 2011.

2 ينظر نص المادة 2/11 من قانون البلدية. راجع أيضاً: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، ط 1999، ص 123.

3 نص المادة 33 من قانون الولاية، أين ورد ذكر لجنة التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل. ينظر القانون 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12 لسنة 2012.

جهة. ومن جهة أخرى فإن عبارة التنمية على مستوى الولاية وردت كذلك على العموم ضمن قانون الولاية¹.

ذلك ما يمكن أن يثير التساؤل حول الاختلاف بين القانونين في هذه النقطة تحديداً، مما يعني العمل على إقرار النصوص القانونية والتنظيمية الصريحة، غير المتناقضة ما دامت تنظم مسألة أو موضوع يعد مشتركا في الاختصاص به. وبالتالي تختص البلدية وصراحة بمهام التنمية المحلية بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية تقرر ذلك، وليس الاكتفاء بمجرد الإشارات القانونية هنا وهناك، التي لا تعبر فعلا عن حقيقة اختصاص البلديات بعملية التنمية المحلية في مختلف المجالات. وهذا حتى يون هناك ضمان لتجربة الأنماط الإدارية في التسيير المحلي، لاسيما فيما يتعلق بالتنمية الإدارية، باعتبار هذه الأخيرة عملية شاملة ومستمرة.

ومن الممارسات كذلك التي تزيد من اختصاص الوحدات المحلية فعالية، هي الرقابة والمساءلة في إطار تنظيم قانوني لها. ولعل مبرر ذلك هو أن تلك المساءلة يمكن العمل بها قياسا على ما يعرف بالرقابة البرلمانية، ما دامت الوحدات المحلية نظم سياسية مصغرة. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى قد ورد العمل بها في قانون الولاية من حيث إمكانية مساءلة أعضاء المجلس الشعبي الولائي لأي مدير تنفيذي على مستوى الولاية، سواء كتابياً أو شفويًا.

فمن وجهة نظر معينة، يمكن أن تتخذ تلك الرقابة صورة لها على مستوى البلديات من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على تلك القرارات التي ينفرد بها رئيس المجلس، ما دام هذا الأخير هو الذي يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي²، ويطلع على ذلك. كما أنه هو المنفذ لميزانية البلدية³.

1 ينظر نص المادة الأولى من قانون الولاية في فقرتها الرابعة.

2 ينظر في ذلك المادة 80 من قانون البلدية.

3 ينظر في ذلك نص المادة 81 من قانون البلدية.

وان كان كل ذلك وغيره يتم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس¹. إلا أن عدم وضوح معالم تلك الرقابة المقررة قانونا هو الذي يدفع بالقول إلى ضرورة تفعيل الرقابة والمساءلة.

أي أنه وبتعبير أدق، لا بد من إيجاد آلية حقيقية، فعلية وواقعية بين أعضاء المجلس والرئيس فيما يتعلق بالرقابة على قرارات هذا الأخير، مصداقا وقياسا لما تمارسه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من رقابة، كصورة لذلك على المستوى المحلي.

المطلب الثاني: آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من حيث الجانب الإداري

غير خاف أن تفعيل دور الجماعات المحلية يحتاج إلى جملة من الإجراءات مشفوعة بتدابير من شأنها أن تصل به نحو الغاية المرجوة من هذه الجماعات، وبطبيعة الحال فإن ذلك لا يتأتى إلا من خلال كفالة تدابير تتعلق بالنظام الإداري في حد ذاته، وإشراك بقية منظمات المجتمع في تسيير الجماعات المحلية، وكذلك العمل بنظام التحفيز المهنية والمالية والعمل على أخلاق العمل الإداري، هذا ما نبينه في الآتي:

أولاً: تدابير تتعلق بالنظام الإداري في حد ذاته.

إن الأمر لا يقف عند حد تلك المقترحات السابقة كحل لتفعيل دور الوحدات المحلية في عملية التسيير الإداري المحلي، بل لا بد في هذا الإطار من إعادة الرسكلة للأنظمة المعمول بها في وسائل تأدية الخدمات العامة للمواطن، على أن تشمل هذه العملية إعادة النظر في شروط الترشح لمناصب المسؤولية على المستوى المحلي، دون أن يخل ذلك بمقتضيات الالتزامات الدستورية المتعلقة بحق الترشح².

1 ينظر في ذلك نص المادة 82 من قانون البلدية.

2 زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1995، ص 115 وما يليها.

وفي الإطار نفسه، لا بد من تفعيل دورات التكوين، وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي والمنظمة لصالح المنتخب البلدي، طبقاً لما قرره النصوص التشريعية¹، إن أمكن مراعاة لظروف معينة يجب تكثيف تلك الدورات بما يتماشى وحاجة الوحدات المحلية لحسن التسيير المحلي.

وغني عن البيان أن السبب في هذا يعود تحديداً إلى متطلبات وحاجيات ومستجدات الإدارة الحالية من عصرنة لوسائل الإدارة المختلفة، وإن كان العمل الإداري يتطلب موظفين فنيين وتقنيين، إلا أن توفر الحد الأدنى من الكفاءة الفنية مطلوب إلى حد كبير، لأن ما صلح للإدارة في وقت مضى لا مجال له للتطبيق في الوقت الراهن. وما هو مطبق حالياً من أساليب وطرق للتسيير الإداري سوف لن يكون لها أي تطبيق وحاجة في المستقبل.

والدليل على ذلك هو العمل على إنشاء مراكز عبر الولايات لتكوين إطارات الجماعات المحلية، وإن كان الأمر يتعلق بالمعينين، إلا أن تكوين المنتخبين، خاصة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، لا وجود لأي مانع من تطبيق ذلك عليهم. وحتى مع اقتصره على المعينين، إلا أن الوضع في هذه الحالة هو تطلع الدولة للتسيير المحلي الكفؤ لكل القائمين عليه.

وجدير بالإشارة إلى أن تلك النصوص الملزمة للتكوين، اقتصر على المنتخب البلدي، وليس المنتخب الولائي. فهذا الأخير لم يرد أي نص في قانون الولاية بشأنه، مما يدفع إلى القول بأن التسيير المحلي الذي يحتاج إلى عناية خاصة للقائمين عليه يتعلق بالتسيير على مستوى البلديات دون الولايات، والتي - من المفترض - أن يكون المنتخب على مستواها ذا كفاءة في مجال التسيير إلى حد معين، بل إن مشكلة ضعف، أو نقص الكفاءة الإدارية لا يمكن أن يثار بتلك الحدة التي تثار بها

1 تنص المادة 39 من قانون البلدية على أنه: "يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه".

على مستوى البلديات، ما دام جهاز التنفيذ بها يتكون من موظفين سامين على رأسهم والي الولاية.

ولعل السبب من وراء ذلك الإلزام من طرف المشرع في تطلعه لمتطلبات الكفاءة الإدارية على مستوى البلديات، هو رد الاعتبار للإدارة للخدمة العمومية في مفهوم الكفاءة والفعالية بالنظر إلى أن الإدارة المحلية هي همزة الوصل الأولى بين الدولة والمواطن.

كل ذلك مع ضرورة مراعاة الحد من ظاهرة الفساد الإداري الذي يجد المكان الأرحب له في انعدام آليات الرقابة الفعالة على طرق وأساليب التسيير الإداري المحلي. إن ذلك يتطلب الالتزام إلى أقصى حد ممكن بدرجات الشفافية والنزاهة والحياد¹، بعيدا عن ممارسات المحسوبية والمحاباة.

ثانياً: إشراك منظمات المجتمع في تسيير الجماعات المحلية وتفعيل أسس الحرية. بالإضافة إلى ذلك، فإنه يجب أيضاً تدعيم وتشجيع منظمات المجتمع المدني على الاشتراك في سبل التسيير المحلية، تكريسا لمبادئ متعددة تقتضي التطبيق الحقيقي للديمقراطية التشاركية كتدعيم ممارسات المواطنة محليا، بناءً على ما تقتضيه من وجوب إيجاد علاقة حقيقية بين المواطن ومسؤولي الإدارة المحلية. ومثل هذه الممارسات للعمل على تكريس مبادئ الديمقراطية والإدارة الجوارية تحتاج بدورها إلى إعلام محلي واقعي²، يقف على وضع الصورة الحقيقية للإدارة المحلية من مختلف جوانبها، مع ضمان حياديته ونزاهته؛ لأنه ومن دون شك فإن الأداء

1 إن ذلك يعد بالدرجة الأولى تطبيقاً لأشهر مبدأ دستوري، وهو "مبدأ حياد الإدارة"، طبقاً لنص المادة 25 من الدستور التي تنص على أن: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون". وكذا نص المادة 24 من الدستور كذلك التي تنص على أنه: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

2 حول تعريف الإعلام نصت المادة 03 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتعلق بالإعلام على أنه: "يقصد بأنشطة الإعلام في مفهوم هذا القانون العضوي، كل نشر، أو بث لوقائع أحداث، أو رسائل، أو آراء، أو أفكار، أو معارف، عبر أية وسيلة مكتوبة، أو مسومة، أو متلفزة، أو إلكترونية، وتكون موجهة للجمهور، أو لفئة منه". ج.ر.ج. عدد 02 الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.

الإداري المحلي لا يمكن أن يفصل عن الواقع الاجتماعي والسياسي المحلي. وهذا معناه وجوب تحقق نوع من الشروط الموضوعية لذلك والمتمثلة أساساً في انتشار قيم حرية الرأي، وحرية الصحافة، وحرية الاقتراح، وحرية التجمع، مكونة بذلك جملة من مظاهر الرأي العام عموماً، وعلى المستوى المحلي خصوصاً.

وتجدر الإشارة أيضاً، أن الجانب البشري للإدارة المحلية له قدر لا يستهان به في تفعيل آليات التسيير المحلية، والدفع بها إلى التطور بعيداً عن تعقيدات وسلبيات الروتين الإداري. فبقاء الموظف مثلاً في مكان العمل لسنوات عديدة قد تصل إلى سن التقاعد، يعتبر من أهم الممارسات الإدارية عملياً المنتجة والمرتبطة لذلك الروتين.

ثالثاً: العمل بنظام التحفيزات المهنية والمالية وأخلاقية العمل الإداري.

من المعلوم أن الجانب المادي للموظف له بالغ الأثر في تحسين أداء عمله ومردوديته، لذا لا بد من العمل بنظام التحفيزات المهنية والمالية، لاسيما فيما يتعلق بالاهتمام بالرواتب أو الأجور، لأن من شأن ذلك تحقيق الشفافية، والاستجابة السريعة في تلبية الخدمات العامة للمواطن وبالدرجة الأولى ضمان لحسن سير المرافق العمومية المختلفة عامة، والمرافق الإدارية على وجه الخصوص.

وعلى هذا الأساس، تثار مسألة أخرى في غاية الأهمية، وهي أن أخلاقية العمل الإداري يعد مدخلا رئيسياً لكل المبادرات التنموية. ذلك أن معظم مظاهر القصور والاختلالات التي تشوب المرافق العامة ومنها المحلية، ترجع في الأصل إلى غياب الأخلاق وانحطاطها، مما يؤثر سلباً على برامج التنمية لاقتصادية والاجتماعية.

حينها يتبين أن أخلاقيات المرفق العام لاسيما على المستوى المحلي تتطلب منظومة مشكلة من الضوابط والمبادئ التي تنظم تسيير، وتدبير الشأن العام. وتوجه الحياة والممارسة المهنية للموظف العمومي نحو إطار معرفي وقانوني مضبوط.

ومن ذلك المنطلق، فإن مسألة الأخلاق، كمقاربة للتقرير والتسيير، هي تأكيد على تفادي واجتباب كل السلوكات غير القانونية والمشينة من ناحية، وضرورة مكافأة وتشجيع السلوك الملتزم بالمبادئ والقيم الأخلاقية، وروح المسؤولية من ناحية

أخرى؛ أي خضوع الموظف إلى ثقافة الأدب والاحترام، حتى تتصف سلوكياتهم بالأخلاق في القيام بالواجب في علاقتهم بالمواطن، ضمانا لاستمرارية الحياة الإدارية بشكل تلقائي، بعيداً عن كل أنواع التعقيد، وما ذلك بمستبعد أو مستحيل.

كما أن الضرورة الملحة لأخلاق العمل الإداري تستوجب تسلسل اتخاذ القرار¹، وذلك لأنه من حق المواطن أن يتعرف على كيفية استثمار الإدارة في الدولة للسلطة، والتصرف في الموارد التي تحت مسؤولياتها، مما يفرض على هذه الأخيرة تسهيل الوصول إلى المعلومات الرسمية قصد تشجيع الشفافية، والاعتراف بالدور الذي تقوم به وسائل الإعلام المستقلة.

وما يزيد من ضرورة تنمية البعد الأخلاقي لموظفي المرافق العمومية عموماً، أن هذه المسألة صارت تشكل هاجساً وهدفاً رئيسياً في الدول المتقدمة، وذلك بالنظر لعواقب الفساد الوخيمة التي أثرت وتوثر على مسار التنمية على وجه العموم. لذا ينبغي العمل بإصرار وتقاني في فرض تلك السلوكيات القانونية والأدبية بدرجة أولى، لأن في ذلك أثر إيجابي معتبر على التنمية المحلية على وجه التحديد.

فإذا كانت هذه القيم والمقاييس تهدف من ورائها أساساً إلى الرفع من مستوى المرفق العام فإنه لا بد من إرساء دعامة أخرى، تعتبر الدعامة الأساسية لبلوغ ذلك الهدف، وهي إرساء دعائم دولة القانون، عن طريق إخضاع الدولة وإجبارها على احترام القانون بمفهومه الواسع².

1 يعد مبدأ تدرج القرارات الإدارية جزء من مبدأ تدرج النظام القانوني في الدولة، وهو ما يجعل منه أبرز الضمانات المقررة لحماية مبدأ المشروعية في الدولة. ينظر في هذا الشأن، الأستاذ الدكتور، عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 188-191.

2 من مظاهر مبدأ سيادة القانون خضوع كافة السلطات في الدولة للقانون، بما في ذلك السلطة التشريعية. إن هذا المبدأ يعد أوسع من مبدأ المشروعية، والذي يقتصر على إخضاع السلطة التنفيذية للقانون. ينظر في ذلك: عبد المنعم عبد الحميد شرف المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2001، ص 11.

إنه وتبريراً لعلاقة مسألة أخلقة العمل الإداري بالأبعاد والغايات المتوخاة منها في الوسط الإداري للدولة، وعلى المستوى المحلي تحديداً، هو أن وضع سلوك وأخلاق بالمرفق العام يعد بمثابة سياسة أساسية للدول والحكومات، على اعتبار أن إصلاح الشأن العام يتطلب في الوقت الراهن، إرساء لامركزية كبرى للمسؤوليات، وحرية كبيرة في البت والتقرير للمسؤولين من جانب أول.

ومن جانب ثاني، فإن العولمة ومتابعة نمو العلاقات الاقتصادية لاسيما الاستثمار كمقوم أساسي للنهوض بالتنمية، يتطلبان مقاييس سلوك عالية، وقابلة للتعرف عليها داخل المرفق العام، من خلال توفر هذا الأخير على أنماط وسلوكيات إدارية معينة، قائمة على عدم التحيز والنجاعة، والمساواة والعدالة، وذلك عند تعامل الدولة مع مواطنيها.

وهو ما يعني أن الفشل في التحكم في الفساد يؤدي حتماً إلى انعكاسات خطيرة، ليس فقط على مستوى أداء المرفق العام، بل أيضاً على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية داخل الدولة حيث يؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى اختلال التوازن في العلاقات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات الإدارة المحلية. ويبقى بذلك أمر نجاح أو تحقيق التنمية المحلية على منوال اعتبارها من بين الاختصاصات الرئيسية للوحدات المحلية متوقفاً على تحقيق وتوفير تلك السلوكيات الإدارية السابقة وغيرها¹.

1 إن ذلك ما يمكن قراءته واستنتاجه إلى حد كبير من الدلالة والتعبير عن ضرورة الالتزام بمبادئ الشفافية والنزاهة وعم التحيز في الوسط الإداري، من خلال ما نص عليه المؤسس الدستوري الجزائري ضمن نص المادة 23 منه والتي تنص على أنه: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدراً للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي، أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني، أو في هيئة وطنية، أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته، أو عهده، وفي نهايتها.

خاتمة:

مما لا شك فيه أن أبرز مقومات نجاح النظام المحلي هو وضوح العلاقة بين الهيئات المحلية وأجهزة الرقابة المركزية عليها، ولعل ذلك هو سبب احتدام النقاش بين الفقهاء في المفاضلة والتأييد للنظام الإنجليزي أو الفرنسي في تقرير اختصاصات الوحدات المحلية وتحديدها.

فالملاحظ إذن أن مدى الرقابة وأهميتها يتحدد وفقا لطبيعة المجتمع، وعلاقاته الاجتماعية ودرجة اللامركزية فيه، ومدى تحديد ووضوح اختصاصات الهيئات المحلية المنتخبة، الأمر الذي يستوجب ويتطلب ضرورة النص في الدستور على المبادئ الأساسية التي تكفل تدعيم حق السلطات المحلية في الإشراف التام بمعنى الكلمة على المرافق المحلية.

لذا فإنه ورغم الاعتراف بالضرورات التي تسمح للدولة بالتدخل، سواء وفق الأمثلة السابقة أو في مواضع أخرى، في أعمال الهيئات المحلية المنتخبة، للتحقق من قيامها بما استوجبه النصوص القانونية من التزامات، تتمثل في توفير الخدمات وإشباع الحاجيات، بقصد الوصول إلى إقامة توازن اقتصادي واجتماعي بين مختلف أقاليمها، فإنه يتعين أن يكون هذا التدخل بالقدر الذي يحقق هذا الغرض دون تجاوز.

وقبل كل ذلك، لا بد من العمل على الحد من ظاهرة العزوف عن المشاركة في العملية الانتخابية الموجودة في الجزائر، والتي ترجع إلى عدة عوامل ينبغي القضاء عليها للخروج من دائرة الشعور بها. لأن النتيجة المرجوة من وراء الحد من تلك الظاهرة هو العمل على زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية

يحدد القانون كليات تطبيق هذه الأحكام".

إن عبارة "ينتخب في مجلس محلي" لدليل قاطع على أخلقة العمل الإداري المحلي، من المعينين والمنتخبين في المجالس المحلية، وبذلك تعد ممارسات الإدارة المحلية، وفق ما تقتضيه تلك المبادئ السامية للعمل الإداري تكريساً لنصوص الدستور.

المنتخبة، مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة والفعالية. ومن ثم يجب على كل تنظيم محلي أن يتفق مع الظروف الموضوعية التي تحكمه سواء من حيث اختيار أسس ودعائم النظام المحلي المناسب للظروف القائمة، وبمعايير وأسس إدارية واضحة وشفافة، أو من خلال تكييفه لتقبل النظام المحلي المطلوب،

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب.

- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة 1997.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عبد المنعم عبد الحميد شرف المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2001.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ط 1999.
- حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، ط 2019.
- زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1995.

ثانياً: النصوص القانونية.

- القانون 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 14 لسنة 2016.

-
- القانون 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37 لسنة 2011.
 - القانون 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12 لسنة 2012.
 - القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، عدد 02 لسنة 2012.