قانون الإدارة المحلية الجديد : بين قيود المركزية (الوصايا) ومتطلبات اللامركزية

La nouvelle loi sur l›administration locale: entre les contraintes centrales (tutelle) et les exigences de décentralisation

تاريخ إرسال المقال : 2017/05/31 تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/08/15

أبرادشة فريد / جامعة محمد بوضياف - المسيلة

الملخص :

لقد استطاعت العديد من دول العالم أن تتجاوز عقدة المركزية، و أن تلج في فلك عالم جديد من التطبيقات اللامركزية التي تتيح المزيد من الاستقلالية والاحترافية في تسيير الشؤون العامة للمواطن المحلي، بعيدا عن كل الضغوطات التي تمارسها الإدارة المركزية وما يتبع معظم أعمالها من تضييع و إهدار للجهد والوقت والمال، لكن ما لا يعتبر منطقيا هو ما يحدث في دول العالم الثالث عموما،والعربي على وجه الخصوص، فإنها لا تزال تتخبط في مرحلة عدم اليقين بين المركزية واللامركزية، بمعنى هل هي تطبق النظام المركزي أم اللامركزي أم أنها في مرحلة وسطى بين النظامين.؟ طبعا هذا ما سوف تجيب عنه هذه الدراسة.

الكلمات المفتاحية : الادارة المحلية، اللامركزية، الوصاية والاستقلالية المحلية .

Résumé :

De nombreux pays ont réussi à dépasser le complexe de centralisation, Vers un nouveau système de décentralisations, Cette approche qui permettent une plus grande indépendance et professionnalisme dans la gestion des affaires publiques de la population locale, Ce processus de modernisation est appliquée loin de toutes les anciennes pressions exercées par l›administration centrale au niveau ministériel .

Mais malgré toutes les réformes mondiales dans le sujet de la décentralisations de L'administration, Mais les pays du tiers monde sont toujours incertains de choisir entre la centralisation et la décentralisation. C›est-à-dire de quel système s›appliquera entre les deux systèms , Bien sûr, c›est ce que ce document répondra.

Mots-clés : Administration locale ,la décentralisation, La tutelle et l'indépendance locale.

مقدمة:

كان من المنتظر عقب الخطاب التاريخي الذي ألقاه السيد الرئيس على اثر أحداث ما سمي ومازال يسمى بالربيع العربي، أن تعمل الحكومة على تجسيد رزمة كبيرة من الإصلاحات السياسية والإدارية والاقتصادية...الخ، تلك الرزمة الغير مسبوقة في مسار الإصلاحات في الجزائر، ولكن ما حدث على أرض الواقع كان مغايرا لكل التوقعات،بل ومخيبا للآمال الجماهيرية التي كانت متفائلة كل الخير من خطاب السيد الرئيس،أما أحزاب المعارضة فقد ذهبت بعيدا في انتقاداتها لتلك الإصلاحات، إذ وصفتها بخيبة الأمل والتلاعب بالإرادة الشعبية، بينما هناك من اعتبر صراحة أنّ القوانين السابقة للإدارة المحلية 90 . 08 ، و90 . 09 أفضل من القوانين الجديدة التي أفرزتها موجة ما يسمى بالربيع العربي.

بطبيعة الحال إن دلّ هذا على شيء فإنما يدل على أنّ ما كانت الجماهير الشعبية تنتظره من صانع القرار الجزائري ومن السلطة التشريعية بالتحديد لإصدار قانون الإدارة المحلية بشقيها البلدية و الولاية، لم يأتي موافقا لتطلعاتها و آمالها، لكونها كانت تعتقد في بداية تلك الحوادث بأنّ الحكومة سوف تقوم بمنح الكثير من الصلاحيات لتلك الإدارات،كالاستقلالية وحرية التصرف والتخطيط والبرمجة وجمع الضرائب والجباية... وغيرها، وكل تلك الإ جراءات بهدف خلق الثروة محليا والتخلي تدريجيا عن الاعتماد المالي المركزي والاستغناء عن الريع البترولي، والاتجاه نحو فتح المزيد من الحريات والاستثمار في الثروات المتجددة والطاقة البديلة، والتيقن تماما بأنّ البترول أصبح لعنة على الدول بدل أن يكون نعمة.

بعد سجال كبير بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، وانتظار شعبي طويل صدر كل من قانون البلدية والولاية على التوالي: قانون 11 . 10 المتعلق بالبلدية ثم قانون 12 . 07 متعلق بالولاية، وتم تعليق الكثير من الآمال عليهما للخروج من الأزمة التي تعاني منها الساحة المحلية، لاسيما منذ انخفاض سعر البترول في الأسواق العالمية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ الجزائر ليست لا تعيش في عزلة دولية، فهي جزء من هذا العالم تتأثر به كما قد تؤثر فيه، لأنّ الملاحظ على سياسات الدول في العالم المعاصر ولاسيما بعد نهاية الحرب الباردة وزوال الثنائية القطبية واستفراد الولايات المتحدة الأمريكية بتسيير النسق الدولي، و التي صارت تركز على دعم المحليات واعتبارها أساس بناء الدولة الحديثة، خاصة وانّ النظام الامريكي هو نظام فدرالي يقوم على استقلالية أشبه ما تكون بالاستقلال الذاتي.

ولأنه مهما نصت دساتيرها وقوانينها المحلية على ضرورة انتهاج اللامركزية كخيار حتمي للخروج من دوامة الأمراض البيروقراطية والتعقيدات وطول الإجراءات وسماكة الشرخ بين الإدارة و المواطن... والكثير من المساوئ التي يعرفها العام والخاص، إلاّ أنّ الواقع الذي مازال يعيشه كل من المواطن المحلي وحتى المسؤول المحلي في بلادنا العربية لدليل على صعوبة الولوج في عالم اللامركزية والانتقال بالمجتمعات المحلية من الارتباط الكبير بالمركز، الى فكرة التركيز

على المقاربة المحلية، ولهذا فإنّ المسؤول المحلي لن يكون قادرا على إعمال كل ظروف التنمية والازدهار، إلاّ إذا مُنحت له كافة الصلاحيات والضمانات للتوفيق بين متطلبات التنمية المحلية وبين الغايات الكبرى للتنمية الشاملة المخططة من المركز، هذه الصلاحيات يجب أن تكون حقيقية وفي الميدان، كما أنّه من غير الممكن أن يكون هناك فصل تام بين المركز والأقاليم، لأننا حينها سننتقل من دراسة نظام الإدارة المحلية الى نظام آخر نحن لسنا بصدد التطرق له.[1]

الاشكالية:

لقد قدم الاقتراب النسقي. النظمي في العلوم السياسية، تحليلات مؤسسة خاصة في مسألة اعتبار الدولة كائن حي، و أنّ الكائن الحي يتشكل بالضرورة من مجموعة أجزاء، وبالتالي فإنّ الدولة بهذا المعنى مؤلفة من مجموعة من الأجزاء، هذه الأجزاء هي طبعا ما نصطلح عليه اليوم تسمية الإدارات المحلية Administrations Locales والمتمثلة في البلدية والولاية، بصفتهما ممثلتا الدولة على المستوى المحلي، هذه الإدارات المحلية التي تعملمن خلال الاعتماد على الإمكانيات المحلية لبناء قدرات التنمية والتقدم، ليس للفضاء المحلي وحسب وإنما للوطن ككل.

ولهذا فالإشكالية البحثية التي سننطلق منها في تحليل هذا الموضوع هي كالتالي:

لماذا لم يأتي القانون 11 . 10 والقانون 12 . 07 لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، بالشكل المعمول به في مختلف أنظمة العالم؟ أو بعبارة أخرى لماذا لم تكن مخرجات الإصلاحات المحلية الجديدة بالشكل الذي كان منتظرا منها؟.

إنّ النظرة المتفحصة لواقع الجماعات المحلية في معظم دول العالم المتقدم،لاسيما التي لا تعتمد على الريع النفطي، ستعطينا فكرة واسعة على مدى الثقافة والعقلية المتقدمة لتلك الجماعات، خاصة فيما يتعلق بمجال الاستثمار والضرائب والجباية وخلق الثروة عموما، فرؤساء البلديات وحكام المحافظات أو الولايات ، المقاطعات ، المدن...الخ، في تلك الدول هم في الحقيقة رجال أعمال وليسوا فقط مسؤولين إداريين، بالمعنى التقليدي للادارة، فالحاكم أو رئيس البلدية نجد بأنّ التحديات الجديدة في إطار مجتمعات ما بعد الحداثة قد فرضت عليه أن يتحول من دوره التقليدي من معاملات إمضاء الوثائق الإدارية وتنظيم الحياة العامة وحفظ الأمن في منطقته المحلية، إلى رجل أعمال واقتصادي جالب للاستثمار وصانع (إن صح التعبير) للثروة، من خلال الإستراتيجية الحديثة في الاستثمار والصناعة والتجارة والخدمات والزراعة المحلية...الخ، التي تعتبر بدورها عماد الاقتصاد العام للدولة، بحكم أنّ هؤلاء الذين ينتخبون لإدارة الشؤون المحلية هم من بادروا مرحليا الى تبني فكرة نقل عقلية الدولة من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية الاقتصادية أو المالية، هذه النوعية الجديدة من اللامركزية التي تجعل من العدم هياكل وإمكانيات ومنشآت وعقارات واستثمارات ....الخ ومن البشر العاديين قادة

متخصصين و فنيين قادرين على خلق الثروة.

لقد برهن هؤلاء المنتخبين المحليين للسلطات المركزية عبر السنوات المهنية والتجارب الخبراتية أنهم قادرين على إدارة أمورهم المحلية بمرونة كبيرة ومن دون الرجوع الى المركز، وقد كانت هذه بداية حقيقية للتخلص من فكرة الوصاية التي كانت تفرضها السلطات المركزية على تلك الجماعات الإقليمية، طبعا هذا يحدث في الدول التي يحترم فيها المنتخب الناخبين الذين انتخبوه، وهو نفس ما يمكن أن يطلق على المُحاضر الذي يُحضر تحضيرا جيدا للمحاضرة التي يلقيها أمام طلابه، لأنه يحترم الطلاب والمستمعين الذين يحضرون محاضراته.

أولا : المركزية واللامركزية:المفهوم والعلاقة

يرى علماء النفس بأنّه لا يُعرف الشيء إلاّ بضده، ولهذا يشير الأستاذ هال Hall إلى أنّ المركزية تعبرعن كيفية توزيع السلطة أو القوة داخل المنظمات، بينما ينطلق الأستاذ هاغ Hage من فكرة أنّ المركزية تعبرعن مستوى ونوع المشاركة في القرارات الإستراتيجية من قبل جماعة العمل في المنظمة، أما الأستاذ فان دوفان، Van de Ven، فيرى بأنّ المركزية الإدارية تعني اتخاذ القرار بشكل هيراركي (السلم الإداري)، عكس اللامركزية الإدارية التي تعني تفويض سلطة اتخاذ القرار إلى الإدارة والمستوى المعني بالقضية حتى وإن كان في أسفل ذلك السلم، وعلى هذا الأساس فالمنظمة تقترب من المركزية كلما زادت نسبة القرارات المتخذة على المستويات العليا، والعكس صحيح، وترتفع درجة التركيز الإداري كلما قل عدد الأفراد الذين يتخذون القرار، والعكس صحيح.[2]

يقول الدكتور أحمد محيو لا يجب أن نعتقد بأنّ إعطاء اختصاصات هامة للوالي ولمديري دوائر الولاية هو عملية عدم تركيز إداري لهذا يجب تجنب الدمج بين عدم التركيز واللامركزية باعتبارهما نموذجين مختلفين للتنظيم الإداري «.[3]لذلك يجب علينا أن نحترز من وصف طبيعة النظام الإداري في أي دولة من الدول، حتى نتأكد من أركان النظام الإداري هل يجنح نحو عدم التركيز أم نحو اللامركزية ؟ فاللامركزية كما هو معلوم هي قيمة ديمقراطية في حد ذاتها عن طريق جعل الحد الأكبر من الأمور يدار بواسطة المعنيين أنفسهم أو عن طريق ممثليهم في تلك المجالس الشعبية المحلية، عكس نظام الوصاية الذي يحمل في طياته انتقاصا من أهلية الجماعات المحلية، بوصفها تابعة لنظام الوصاية، مستعرين هذا الوصف من القانون المدني الفرنسي الذي كثيرا ما يطلق هذا الوصف على القصر وفاقدي الأهلية والذين يراد حماية مصالحهم، وهذا ما قام به مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسية في حين استنتج نظام الوصاية الممارس من طرف المركز بقوله « **إنّ من الضروري أن يعرف المهندسون المعماريون، والمتعهدون الذين يتعاملون مع البلديات أنهم يتعاملون مع قاصرين** » استنتاج مجلس الدولة في 15 جويلية 1887 .[4]

إذن إذا عكسنا هذا التعريف للمركزية سوف نصل إلى تعريف اللامركزية والتي تعني كلما ازدادت القرارات المتخذة على المستويات الدنيا، دون احتكارها من طرف المستويات العليا كنا أمام نظام لا مركزي، ولا يمكن أن تتجسد اللامركزية إلاّ بتطبيقها حقيقة على أرض الواقع،وليس شكليا كأن يتوفر شرط التفويض مثلا في بعض المؤسسات، ولكن عند التنفيذ لا يمارس هذا التفويض إلاّ بالرجوع إلى المركز، أو الخضوع لرقابة من نوع ما يمكن تسميته بنظام التأشيرات Visa التي تؤشر عليها السلطات الوصية، وبالتالي لا تتخذ القرارات في تلك المستويات إلاّ بالعودة إلى الرئيس الأعلى مباشرة في كل كبيرة وصغيرة على الرغم من وجود التفويض في الأساس.

ولهذا فإننا في الكثير من المرات نجد أنّ العديد من القرارات الإدارية تتخذ من طرف المسؤول الأعلى في المنظمة أو حتى على المستوى المركزي رغم أنّ الشخص الذي يؤشر على المعاملة ليس المسؤول الأعلى، الذي تتم استشارته عن طريق المراسلات الإدارية أو عن طريق الهاتف أو شبكات التواصل الالكتروني في الوقت الحالي، طبعا إذا نظرنا إلى هذا الموضوع من الناحية المفاهيمية للامركزية فإننا سنتحدث عن غياب اللامركزية في تلك المعاملات ، ولكن النظرة إلى الموضوع من الناحية العملية والواقعية سوف تعطينا حقائق أكبر قد تكون صادمة إذا لم نحسن التعامل معها.

السؤال الجديربالذكر في هذا المقام هو : **لماذا لا يستطيع المسؤول المحلي اتخاذ القرار بعيدا عن استشارة الوصاية؟** الجواب: لأنّ هناك أمورا تقنية وعلمية لا تتاح إلاّ لمن هم في المستويات المركزية، ومعلوم بالضرورة أنّ فاقد الشيء لا يعطيه، فالتكوين الملائم والتحكم الدقيق والتقني في المعطيات والمعلومات أمر ضروري لتجسيد الاستقلالية وإعمال التفويض على حقيقته، أما أن تكون الأمور غامضة بالنسبة للإدارة المحلية، فالأمر لا يحتاج إلى المغامرة أو الشجاعة من المسؤول المحلي، ولهذا فإنّ مسألة الرجوع للمركز ستصبح أكثر من حتمية، وبين هذا وذاك فإنّ المسؤول المحلي سوف يتعلم ويتحكم في تلك الموضوعات بمرور الوقت، وطبعا هذا هو رأي الفريق الأكاديمي الذي يقرر بأنّ اللامركزية لن تتحقق دون توفر العامل الزمني الكافي وكما سبق وان اشرنا فإنّ فرنسا التي يستقبل اليوم رؤساء بلدياتها شخصيات عالمية من الوزن الثقيل (رؤساء دول وحكومات، وزراء ، أمراء ، رجال أعمال كبار... الخ) قد كانوا بالأمس يقبعون تحت مضلة الوصاية، فهل نصنع نحن في الجزائر المفاجئة، وبين عشية وضحاها نجد على رأس إداراتنا المحلية متخصصين وتكنوقراط يتحكمون في أمورهم أكثر مما تمارسه الوصاية عليهم.[5]

ثانيا : اللامركزية نظرية تحتاج إلى تطبيق أم تطبيق يحتاج إلى تفعيل

يؤكد الكثير من فقهاء القانون الإداري على أنّ اللامركزية الإدارية التي يجب أن تمارس على مستوى الجماعات المحلية هي تلك العملية التي تتعلق بتوزيع الوظائف الإدارية بين الهيئات والوحدات أو الأقسام الأقل ترتيبا في السلم الهيراركي للدولة، أو أي منشأة أخرى مهما كان مجال

تخصصها خاصة كانت أو عامة،وذلك بشكل يسهل ويخفف الأعباء عنها سواء على الإدارة في حد ذاتها أو على الجمهور المتعامل معها.[6] وبالتالي فالهيئات المحلية ستمارس في هذه الحالة سلطاتها بعيدا عن الإشراف المباشر للسلطات المركزية، لكن دون التعدي على صلاحيات وسلطات أي إقليم من الأقاليم الأخرى، كأن يتدخل رئيس دائرة أو أمين عام ولاية في صلاحيات رئيس بلدية منتخب، أو حتى تدخل رئيس بلدية كبيرة في صلاحيات رئيس بلدية صغيرة إلى جواره.[7]

إذن فبمفهوم الدولة الرسمي تعني اللامركزية توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات مرفقية أو إقليمية، لها شخصية اعتبارية أو معنوية مستقلة، بموجبها يتم نقل بعض أو جزء معتبر من الوظائف التقليدية إلى هيئات مستقلة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية، وتكون خاضعة للوصاية الإدارية أو المالية أو الفنية للحكومة المركزية، ومن هنا يمكننا التمييز بين شكلين أو نوعين من اللامركزية ؛ الإقليمية والمرفقية (المصلحية).[8]

مما تقدم فإنّ كل دولة من دول العالم و من دون استثناء، سواء نصت دساتيرها على اللامركزية أم لم تنص عليها، ما يهم أنها في الواقع العملي تنتهج نظام الوحدات المحلية في تسيير شؤونها العامة، وفي نهاية المطاف هناك اتفاق عالمي على أنها تعمل جنبا إلى جنب مع السلطات المركزية لتقريب الإدارة من المواطن وتيسير أموره، بالإضافة إلى أنها تخفف الأعباء على السلطات المركزية لتتفرغ إلى انشغالات أخرى كالتخطيط والميزانية والرقابة، لأنه لا يعقل أن يوقع وزير أو والي على شهادة ميلاد أو عقد زواج مواطن في بلد تجاوز تعداد سكانه عتبة الأربعين مليون نسمة.

ثالثا : اللامركزية الاقتصادية مصطلح جديد لتطور اللامركزية الإدارية

كل ما تحدثنا عنه سابقا لا يندرج إلاّ في خانة اللامركزية الإدارية أو بالأحرى عدم التركيز الإداري، ولا يتعداه إلى النوع الجديد الذي صار يحتل موقعا وسطا بين نظام الإدارة المحلية Adminis-tration Local ونظام الحكم المحلي Gouvernement Local المطبق في الفيدراليات العالمية كالولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا،أين أصبحت تلك الوحدات مستقلة استقلالا يقترب من الدول ذات السيادة، وذلك تشبيها بدرجة الاستقلالية التي تتمتع بها تلك الوحدات المحلية، حتى أنّ الدارس والمتمعن فيها يكاد يصفها بوصف دولة صغيرة داخل دولة كبيرة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

إننا في هذا التحليل السابق وبالتحديد في مسألة النوع الجديد من اللامركزية لا نقصد النظام الفدرالي كما هو مطبق في الغرب، ولكننا نعني ذلك النظام الذي تتطور فيه اللامركزية الإدارية بصفتها متعلقة بالشؤون الإدارية المحضة الى لامركزية اقتصادية أو مالية، أين تصبح الجماعات المحلية سواء البلدية أو الولاية مستقلة استقلالا ماليا ومعنويا عن الوصاية المركزية، مع الإبقاء على نوع من الرابطة والرقابة في المسائل الحساسة التي لا يمكن التصرف فيها دون الرجوع إلى المركز.

طبعا نحن لا نتحدث عن هذا الأمر في الدول البسيطة كالجزائر ومصر وحتى فرنسا، ثم نحاول إسقاطه على نظام معقد أشبه بالذي يمارس في أمريكا، ولكننا نتحدث عن نظام لا مركزي يميل نحو بعض عناصر الحكم المحلي ويبتعد عن اللامركزية الإدارية التي تهتم كثيرا بالأوراق والمعاملات الإدارية للمواطن،بحيث لا تولي أي أهمية للمتغير الاقتصادي ، هذه المتغير الذي أضحى في الحقيقة حجر الأساس لبناء نظام لا مركزي قوي يتيح تفجير كل الطاقات والإبداعات، إنه باختصار نظام الاعتماد على الذات والتقليل من الاعتماد على السلطة الأبوية التي تمارسها السلطات المركزية في العاصمة.

إنّ السلطة المركزية التي تقع دائما في موقع الاتهام، من طرف الصحافة والمعارضة بحكم الموقع المضاد لكل ما هو رسميو الذي يفرض عليهما انتقاد كل شيء، حتى ولو لم يكن الموضوع مؤسسا بما فيه الكفاية من الأدلة والبراهين، ولكن من ناحية موضوعية السلطة المركزية لا تعني دائما أنها السبب في فشل اللامركزية، لأنّ الإدارات اللامركزية في واقع الحال إلى أيامنا الحالية غير مهيئة لا بشريا ولا فنيا ولا تقنيا ولا حتى معرفيا لتسيير أمورها، ناهيك عن مسألة تحقيق وتجسيد الاستقلال المالي والعضوي لها، وعلى هذا فإنّ أقل ما يمكن أن يقال عنه أنّ هناك جماعات محلية في الدولة الجزائرية لا تستطيع حتى اليوم تسديد فواتير الهاتف هذا دون التحدث عن مسألة دفع أجور عمالها، ولذلك يرى العديد من الفقهاء أنها لابد أن تبقى تحت الوصاية المركزية أفضل من أن تنتج حالات كثيرة لتبديد المال العام مما قد يؤدي الى انفلات الأمور عن نصابها، كأن يعطي الرجل ابنه القاصر مبلغا من المال ويقول له:إصرفه برشادة؟ وهذا القاصر لا يفقه شيئا، فالتصرف بهذا الشكل من طرف الأب غير منطقي،ولهذا يؤيد الفقيه شارل بران النظام المركزي بقوله: « **النظام المركزي يؤدي الى اقتصاد في النفقات ...**»[9]لأنه يعمل على التقليل من عدد الآمرين بالصرف، وكما هو معلوم فإنّ كثرة الآمرين بالصرف سوف تؤدي الى كثرة الإنفاق والمبالغة فيه حتى وإن تم ذلك عن غير قصد، ولهذا يتحتم على السلطة المركزية قبل الولوج في مثل هذه التفويضات والاستقلالية أن تدرس الموقف جيدا وأن تحيط بالموضوع بآليات الحذر والترقب.

يرى البعض من الفقهاء المعاصرين والذين نزلوا الى الميدان ودرسوا الحياة الإدارية جيدا ومحصوها غاية التمحيص و التدقيق: « **أنّ الإنسان الذي يحسن القيام بواجبه دون رقيب، ويتصرف في العمل كما ينبغي أن يكون بوازع من ضميره أصبح الآن نادرا بين الناس** »[10]بل نكاد نجزم بأنّ الوازع الديني في حد ذاته باعتباره أعلى ضمير في رقابة الأمة الإسلامية أصبح شبه غائب،إذن فبعد كل هذا كيف يُطلب من السلطة المركزية أن تتنازل وتمنح الذمة المالية للإدارات المحلية ثم تعود مرة أخرى بعد ذلك وتفرض نظاما مركزيا أكبر وأشد من الأول، إذن فالتريث والاحتراز وترتيب الأمور في هذه المسألة أصبح أكثر من ضرورة.

اللامركزية الاقتصادية في صلب الفقه الإداري

هذا الموضوع في الحقيقة هو ما يتجه إليه الفقه الإداري الحديث من خلال تجسيد اللامركزية الحقيقية على أرض الواقع، هذه اللامركزية الاقتصادية أو المالية كما يحبذ البعض تسميتها هي التي تحاول معظم الدول تطبيقها على إداراتها المحلية، التي من خلالها تتمتع هذه الجماعات المحلية بأكبر قدر من الاستقلالية عن المركز سواء في اتخاذ قراراتها، أو في تسيير نفقاتها ومصاريفها بصفة عامة،والجديد في هذا النوع من اللامركزية أنها ستصبح وحدات إدارية واقتصادية منتجة، أو بمعنى آخر ستجنح هذه الوحدات بمرور الزمن نحو الاستثمار في كل ما يمكن أن يتاح على أرض تلك الوحدة المحلية من زراعة وفلاحة ومن سياحة ونقل وخدمات صحية وكراء ...الخ وبهذا فقط تجسد الاستقلالية على أرض الواقع.

هناك اليوم من يتحدث عن مسألة احتكار السلطة المركزية للمداخيل والجباية المحلية التي يذهب الجزء الأكبر منها الى الخزينة العمومية في المركز، وبقاء النزر اليسير للشأن المحلي، في هذه النقطة يجب أن نسأل أنفسنا سؤالا بسيطا هل أنّ هذه الجبايات والضرائب تكفي لتغطية نفقات البلدية، الجواب هي في واقع الحال لا تكفي حتى لتسديد أجور العمال، وربما فواتير الكهرباء والغاز و الهاتف، خاصة في ظل ما تشهده الساحة المحلية خاصة والوطنية عموما في مسألة التهرب الجبائي والتحايل الضريبي وغيرها...الخ،الى جانب هذا لا يستطيع أحد أن ينكر أنّ هناك بلديات كبيرة ذات مداخيل كبيرة أو حتى عملاقة (حاسي مسعود)، ولكن السواد الأعظم من البلديات والمحليات في الجزائر هو في حالة إفلاس، ولهذا يتم إنقاذها بدعم مالي من المركز، ثم بعد هذا كيف نتحدث عن اللامركزية وحتمية الاستقلالية.

إذن يجب أن ننتبه إلى هذه النقطة التي يغفل عنها الكثير في تحليلاتهم أو في اتهاماتهم، كما أنّ جزءا آخر منها حتى وإن حازت على ثروات ومداخيل معتبرة فهي لا تتوفر على المؤهلات البشرية والفنية المناسبة لتسيير شؤونها، ولذلك تقوم السلطات المركزية على مرافقتها الى حين حلول الوقت الذي تستطيع فيه أن تعتمد على ذاتها، واعتقد أنّ هذا الأمر سيقف على عاتق رؤساء البلديات بالتحديد، فحين يحين الوقت ويثبتون جدارتهم ستكون السلطة المركزية مجبرة وكذلك مطمئنة على التنازل على هذه الوصاية... دون أي خوف أو وجل.

قد يقول القائل كذلك أنّ هذه الحالة هي حالة شبيهة بوصاية الأبعلى أبنائه الصغار الذين لا يعرفون كيف يتعاملون في مختلف شؤونهم، ليس فقط الأموال وإنما كذلك في اللباس والأكل وعبور الطريق و غسل الأيدي و التواصل مع الناس ...الخ، ولهذا يقوم الأب بمرافقتهم إلى غاية اعتمادهم على أنفسهم، وحين يتيقن تمام التيقن بأنّ أبنائه جميعا قد صاروا قادرين على تحمل المسؤولية، يفسح لهم المجال نحو تأسيس حياتهم الخاصة، أما إذا بقي واحد منهم في حالة غير التي كان يرجوها الأب فإنّ هذا الأب سوف يتدخل مرة أخرى لمرافقة ابنه الفاشل إلى غاية حصول المراد، وردا على أولئك القائلين بضرورة منح الاستقلالية التامة لتلك الجماعات،

فهل بعد هذا أو من الحكمة أن يترك الأب ابنه هكذا هملاً أمام جميع الأخطار التي قد تحدق به، في سبيل أن يقال بأنّ ذلك الأب ديمقراطي و يثق في أولاده.

ثم إذا قلنا أنّ 90 بالمائة من الجماعات المحلية في الجزائر عاجزة ماليا، هل هذا يعني أنّ السلطات المركزية قد تخلت عليها، بالعكس إنّ السلطات المركزية تقوم دائما بتخصيص المخصصات المالية والأغلفة المطلوبة، وفي الكثير من المرات تقوم بتخصيص ميزانيات إضافية لتغطية العجز والفجوات المسجلة على تلك النفقات، وفي هذه الحالة نقول إذا فشلت تلك الجماعات في تسيير أمورها لا يعني أنّ المركز قد فرض عليها نمطا معينا من التسيير، بقدر ما يعني أنه تدخل لإنقاذها من الوضع الأكثر سوءا.

رابعا : قانون الولاية والبلدية الجديد : قالب جديد وثوب قديم

في إطار مسار تدعيم الإصلاحات الإدارية التي شرعت فيها الجزائر منذ اندلاع أحداث ما يسمى بالربيع العربي، صدر بالجريدة الرسمية الجزائرية تباعا قانونين للإدارة المحلية الأول متعلقب البلدية تحت رقم: 11 . 10 و الثاني خاص بالولاية تحت رقم: 12 . 07 ، وقد جاءت تلك القوانين في الأساس لتدعيم اللامركزية وتطوير المجتمع المحلي، من خلال إدراج ميكانيزمات المشاركة والشفافية والمساءلة على المستويات المحلية، وكل هذا في إطار الموجة المعولماتية العالمية التي نقلت كل عمليات التنمية والتقدم من المستوى المركزي إلى الهيئات المحلية، ومن خلال هذا الطرح بدأت السلطات المركزية شيئا فشيئا تفسح المجال أمام هذه الجماعات لخلق ثرواتها وتنمية ديمقراطيتها محليا بعيدا عن كل احتكار أو ضغط من السلطات المركزية، انطلاقا من القاعدة العالمية في علم السياسة التي تقول أنه لا ديمقراطية دون لا مركزية حقيقية، ولا حياة للديمقراطية دون مجتمعات محلية ديمقراطية، فالديمقراطية لا تنمو إلاّ في الفضاء المحلي الذي يتيح للمواطن المحلي أن يشارك ويتخذ القرار في بيئته. في هذا الصدد يقول البروفيسور أحمد محيو:« **أنّ تسيير الشؤون المحلية يشكل مدرسة لتعلم الديمقراطية وتحمل المسؤوليات.**»[11]

أ. كرونولوجيا تطور قوانين الإدارة المحلية في الجزائر

عندما نالت الجزائر استقلالها رسميا في الخامس من شهر جويلية 1962 ونظرا للوضع الحساس الداخلي والخارجي الذي كان محدقا بمؤسسات الدولة، لجأت الحكومة الجزائرية إلى تبني خيار المركزية كحل للمأزق الذي كان يمكن الوقوع فيه في حال تبني النظام اللامركزي، ومع كثرة المعارضين والراغبين في الوصول أو الاستيلاء على السلطة،استمرت تقريبا على نفس النمط الذي كان سائدا إبان المرحلة الاستعمارية، وهذا الأمر حسب فقهاء القانون الدستوري مقبول ومبرر، خاصة للأنظمة الحديثة الاستقلال، لاسيما في مسألة انتهاج الحزب الواحد الذي كان حتمية في ذلك الوقت أين احتاجت فيه الدولة الى قارئ واحد، بالرغم من الانتقادات

التي واجهتها الحكومة الجزائرية من طرف المعارضة التي كانت ترى بأنّ التعددية كانت في الجزائر قبل اندلاع الثورة، وما مسألة إتحادهم في حزب واحد إلاّ بغرض تحرير البلاد فلما تحققت الغاية الكبرى، فما هو المانع من العودة الى نظام التعددية الذي كان منتهجا قبل الاستقلال.[12]

بدأت الجزائر في هذه المرحلة بتسيير شؤونها المحلية عن طريق المندوبيات وهي ما نسميه اليوم البلديات وكان يرأسها رئيس يسمى مندوب اشتقاقا من أصل الكلمة مندوبية، وكان هذا المندوب يعين من طرف السلطة المركزية وبتزكية من الحزب الواحد بل ويشترط فيه أن يكون مناضلا في الحزب، طبعا هذا أمر منطقي حتى لا تكون هناك معارضة تساهم في التشويش على المركز، على الرغم من أنّ أول دستور للجزائر سنة 1963 نص في مادته التاسعة على اللامركزية كنظام وعلى البلدية كآلية للتجسيد حيث جاء فيها : تتكون الجمهورية من مجموعات ادارية يتولى القانون تحديد مداها و احتصاصها . وتعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية.[13]

ولكن لا شيء تحقق حتى سنة 1967 أين صدر **الأمر** رقم 24.67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 [14] هذا الأمر الذي يعتبر مرجعية أساسية في اللامركزية في الجزائر، والذي كان منطلقا أساسيا للامركزية في دستور 1976 الذي تطرق إلى البلدية و ليقدم إصلاحات إدارية حسب ما قدمته المادتين 35 و 36 على التوالي.[15]

المادة 35 : تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة

تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الاقليمية الوسائل البشرية والمادية ، والمسؤولية التي نؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الامة.

المادة 36: المجموعات الاقليمية هي الولاية والبلدية.

مما تقدم يتضح جليا أنّ صدور قانون الولاية والبلدية جاءا لتجسيد المسعى اللامركزي، ولكن رغم ذلك النص الدستوري لم تستطع تلك الوحدات أن تلبي كل متطلبات التنمية، وبالتالي شهدت الساحة التنموية الجزائرية استمرار النهج المركزي الذي تتدخل فيه السلطات الوصية في مهام تلك الجماعات المحلية رغم وضوح القوانين المنشأة والمسيرة لها.

أما بالنسبة **للولاية** فلم يتم التطرق إليها من طرف المشرع الجزائري إلاّ في سنة 1969 عن طريق **الأمر** 69 . 38 المتضمن قانون الولاية.[16] هذا الأمر الذي يعتبر بدوره مرجعية تاريخية ودستورية لمؤسسة الولاية في الجزائر، وبصدور دستور 1976 تم الإشارة لذلك صراحة في المادة 36 السالفة الذكر، أما بالنسبة للتقسيم الإداري وعدد الولايات فقد تركه المشرع الدستوري

للقانون والتنظيم الذي لا يستطيع الدستور التطرق له منفرد الشساعة المجال الذي يتعلق بعدد الولايات وعدد بلدياتها.

طبعا بقي الحال في فترة الحزب الواحد على حاله من خلال سيطرة المركزية والسلطات الوصية على كل دواليب الحكم مركزيا ومحليا،ولهذا فقد كانت هناك رقابة جد صارمة على عمل تلك الجماعات المحلية من خلال تقارير دورية تتابع فيها حالة التسيير إلى غاية بداية فترة التعددية الحزبية التي كان ميلادها عقب صدور أول دستور تعددي تعرفه البلاد في عام 1989 وقد كان من المنتظر من هذا الدستور التعددي الذي يعتبر إصلاحا في حد ذاته أن يساهم في إخراج البلاد من بوتقة المركزية المتطرفة إلى مجال اللامركزية التي تساهم في إشراك الجماهير العريضة في إدارة وتسيير شؤونهم المحلية كما نصت على ذلك كل من المواد 14، 15، 16 على التوالي:[17]

المادة 14 : تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية.

المادة15 : الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية.

المادة16 : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. وهي نفس المواد التي بقيت في دستور 1996.[18]

في هذه المرحلة تبنت الجزائر فيما يتعلق بنظام الجماعات المحلية قانوني البلدية والولاية 90 .08 و 90 .09 المتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، وبعد ترقب كبير وفي ظل أوضاع سياسية واقتصادية متأزمة عاشتها الجزائر عشية إعلان أول دستور تعددي للجمهورية الجزائرية في 23 فيفري 1989، صدر بعدها مباشرة أول قانون للإدارة المحلية في ظل التعددية وقد كان منتظرا أن يؤدي تطبيق ذلك القانون إلى تحقيق إصلاحات غير مسبوقة في مجال المحليات والتنمية المستدامة، ولكن الوضع السياسي الذي دخلته البلاد جعل عمل تلك الجماعات يتعثر في بدايته من خلال اندلاع العشرية السوداء، التي كانت كابحا لكل تقدم أو مبادرة، إلى غاية وصول الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى سدة الحكم في انتخابات الرئاسة في 16 أفريل 1999 أين أعاد القطار إلى سكته الحقيقية.

فبدأت الحكومة الجزائرية تلتفت شيئا فشيئا إلى الجماعات المحلية محاولة الأخذ بيدها إلى بر الأمان، ولإخراجها من حالة التخلف التي كانت تقبع فيها، إلى حالة من التقدم والرقي والازدهار، ولكن دائما ما كانت تلك القرارات والمخططات تصطدم بالواقع المخزي الذي يعرقل كل المخططات والبرامج التنموية، ومن أمثلة ذلك توزيع المشاريع والاستفادات السكنية وكذلك برامج تشغيل الشباب التي وزعت في الكثير من الحالات على الذين لا يستحقونها، وبالتالي تم توجيه دفة التنمية المحلية إلى وجهة مغايرة ثم بعد ذلك يشير الجميع إلى السلطات المركزية بأصابع الاتهام وأنها لم تهتم إلاّ بالمركز على حساب الأقاليم.

لقد صدر هذا القانون والذي كان في الأساس بغرض تجسيد اللامركزية على النطاق المحلي، لكن وبعد مرور أكثر من ربع قرن على التعددية لم تحقق الجزائر ما كانت تصبو إليه من خلال التجاوزات التي عرفتها تلك الجماعات المحلية، لكن بعد أحداث الربيع العربي صدر قانون البلدية والولاية الجديدين واللذين عول عليهما المشرع الجزائري التعويل الكبير في إخراج المحليات من براثن التخلف ودفعها نحو الرخاء والازدهار.

ب. قانون الإدارة المحلية بعد الربيع العربي:بين الاستقلالية والتقييد؟

طبعا في كل مرة من المرات التي يعدل فيها القانون المحلي أو يحل محله قانون جديد، إلاّ ويتم ذلك بغرض تدعيم ودفع اللامركزية نحو الأمام وإعطائها المزيد من الاستقلالية والحرية، وتحطيم كل القيود و الكوابح المركزية التي كانت في الحقيقة تساهم بنسبة كبيرة في عدم فعالية تلك الوحدات، من خلال عملية كبح نشاطاتها و برامجها التنموية التي في العادة كانت لا تتوافق مع فكرة التخطيط المركزي،هذا التخطيط الذي لم يكن يراعي خصوصيات أو مميزات كل منطقة على حدا، ومن هنا نطرح التساؤل العميق الذي مفاده، هل فعلا جاء قانون الإدارة المحلية الجديد بشقيه الولائي والبلدي ليكرس اللامركزية في أوسع معانيها؟؛ بمعنى الانتقال من فكرة اللامركزية الإدارية الى اللامركزية الاقتصادية،التي تعتمد على العقول والسواعد المحلية لخلق الثروة وفق ما تحتويه وتمتلكه تلك الوحدات من مقومات وإمكانيات؟ أم أنها مجرد عملية اجترارللقوانين السابقة،أضف الى ذلك أنه لا يعقل أن نطلب من وحدة محلية أن تتخصص في البرمجيات و90 بالمائة من أراضيها هي أراضي زراعية وفلاحية و أنّ السواد الأعظم من سكانها لا يتقنون إلاّ الزراعة والفلاحة.

في حقيقة الحال لقد جاء هذا القانون المحلي للاستجابة إلى مختلف التطلعات الشعبية لاستكمال مسيرة التنمية والبناء والتشييد التي نادت بها الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال، ولكن عند التدقيق في بعض المواد نستنتج أنّ المشرع الجزائري قد قيّد عمل هذه الجماعات خاصة فيما يتعلق بقانون البلدية الذي ربطه غاية الارتباط وجعله تابعا لقانون الولاية في نص مادة واحدة وصريحة هي المادة 57 من القانون البلدي الجديد لسنة 2011 حيث تقول هذه المادة صراحة: « **لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلاّ بعد مصادقة الوالي عليها :**

الميزانيات والحسابات

قبول الهبات والوصايا الأجنبية

اتفاقيات التوأمة

التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .»[19]

إنّ هذه المادة فعلا قد تضمنت أداة رقابية جد مركزة، حيث ألغت كل ما يمكن أن يصدر من اجتهادات عن أعضاء المجلس الشعبي البلدي، فالبلدية ممثلة في مجلسها الشعبي ورئيسها المنتخب، يجب أن يكونوا على اتصال دائم بالولاية وأن تخضع أعمالهم الى المصادقة الصريحة للوالي لخطورة الموضوعات الأنفة الذكر التي وردت في المادة 57 الآنفة الذكر.[20]

ولكن ما جاء جديدا في هذا القانون والذي يحسب لصالح الجماعات المحلية أنّ القانون الجديد قد ضبط شخص الوالي بقيد زمني لدراسة المداولة وإبداء الرأي فيها[21] ثم أن هذه المادة لم تولد من فراغ وإنما لها سند قانوني ودستوري اعتمد عليه المشرع الجزائري ؛ ففي المادة 126 من الدستور الجزائري 1996 ورد هذا صراحة في شخص رئيس الجمهورية، حيث تقول المادة : « يصدررئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ، ابتداء من تاريخ تسّلمه إياه » . غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 (رئيس الجمهورية أورئيس المجلس الشعبي الوطني اورئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون،يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 (يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين (20) يوما الموالية لتاريخ الإخطار).

إذن تعتبر مسألة تقييد السلطة التنفيذية سواء كانت على المستوى المركزي كشخص رئيس الجمهورية أوعلى المستوى المحلي في شخصي والي الولاية أورئيس البلدية، مسألة ضبط قانوني في فائدة الصالح العام، ولو أنه لم يتم تحديد المدة التي يبدي فيها الرأي أو القرار، فإنّ السلطة المعنية بهذا العمل سوف تأخذ وقتا طويلا، وبالتالي سوف يؤثر على مسيرة التنمية واحتياجات الناس في المنطقة المحلية المعنية بالمداولة، وهو نفس ما ينطبق على دورات ومداولات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة و حتى الوطنية، التي تكون لها فترات وأوقات محددة، لأنه لا يجب أن تترك بدون تحديد زمني لإجرائها وإلاّ فإنّ مصالح الجماهير ستتعطل وهذا ليس من العملياتية في شيء.

كذلك لقد استطاع المشرع الجزائري أن يعدل من فحوى المادة 41 من قانون البلدية 90.08 التي استعمل فيها عبارات ومصطلحات غيرواضحة، كعبارة يدلي ويقرر: « **... وخلال هذه الفترة (15 يوما) يدلي الوالي برأيه أوقراره ...** » وهنا تساءل الدكتور عماربوضياف ماذا كان المشرع يقصد من الرأي والقرار؟

فأجاب بأنّ هذا النص القانوني لم يقدم إجابة واضحة أو صريحة، غير أنّ الرأي هو عبارة عن وجهة نظر أولية يبديها الوالي اتجاه مداولة ، وفيها يتم طلب إعادة النظر (شفويا) من أعضاء المجلس البلدي، أما القرار فيأتي بعد إبداء الرأي وعدم اقتناع أعضاء المجلس البلدي بوجهة نظر الوالي، حينها يعتبر الوالي مستنفذا لكل الطرق الشفوية ، فيصدر حينها قراره كتابيا والذي بموجبه يتم إبطال تلك المداولة سواء بالكلية أو جزءا منها.[22]

وأما في القانون الجديد 11 . 10 فقد ألغى المشرع هذه العبارات وأكد على أنّ الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداع المداولة لدى الولاية، طبعا ما عدا المداولات المستثناة في نص المادة 57 السابقة الذكر. والتي تحتاج إلى مدة 30 يوما.

كذلك لا يجب أننعتقد بأنّ المشرع الجزائري قد أصاب في كل شيء مصححا الاعوجاج الذي شاب القانون البلدي السابق 90 . 08 بل لقد حذف المشرع الجزائري بعض المواد المتعلقة بالثوابت الوطنية، خاصة في نص المادة 44 من القانون التي ألغى فيها عبارة بطلان المداولة إذا خالفت صراحة الأحكام الدستورية 2 و 3 و 9، وهي الأحكام المتعلقة بثوابت ومقومات الدولة كدين الدولة ، اللغة ، نبذ الجهوية المحسوبية الإقطاعية ، علاقات استغلال أو تبعية ، أو المساس بالخلق الإسلامي أو قيم أول نوفمبر ، وقد وردت في نص القانون القديم ، وهذه المواد ليست خاصة بالمجالس والهيئات المركزية فحسب ، فهي ثوابت ملزمة للجميع مؤسسات وهيئات وأفراد، ولهذا يقول الدكتور عمار بوضياف لابد على المشرع أن يعيد صياغة هذه المادة 44 مجدداكما كانت في القانون 90 . 08، حتى لا يكون هناك أي تلاعب بثوابت ومقومات الأمة الجزائرية وسدا لكل الذرائع .[23]

لكن بما أنّ هذه المواد من 1 إلى 6 التي تحدثت عن الثوابت قد وردت في الدستور الجزائري 1996، فإنه بقوة القانون سوف تأتي جميع القوانين الأخرى موافقة للنصوص الدستورية باعتباره الأصل في ميلاد كل القوانين، لأنّ القوانين هي في الأساس فروع من الدستور، ولذلك تقوم الدولة بإخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه في دستورية هذا القانون أو ذاك، ورد في التعديل الدستوري الجديد لـ: 6 مارس 2016 في المادة 186 التي تؤكد على أنّ من مهام المجلس الدستوري أنه يفصل في دستورية القوانين بعد أن يصادق البرلمان عليها، وعلى العموم من الممكن أن يغفل المشرع مثل هذه الأمور، وهي ليست خاصة بالجزائروحسب وإنما تشمل معظم الدساتيروالقوانين في العالم.

إنّ المقارنة التي يمكن أن نعقدها بين المادة 53 من قانون الولاية، ونظيرتها من حيث المضمون (المادة 57 من قانون البلدية تؤكد لنابأنّ هناك مركزا قويا لشخص الوالي على باقي المنتخبين سواء في البلدية أو الولاية. مع التنبيه إلى أنّ الشروط والقيود التي وضعت أمام مداولات المجلس الشعبي الولائي كانت أكثرتعقيدا من مداولات المجلس الشعبي البلدي، حيث تنص المادّة 57 من قانون الولاية على ما يلي :[24] تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقانون والتنظيمات
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

- غير المحررة باللغة العربية

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 من نفس القانون.
(في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي)

. إذا ثبت للوالي أنّ مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المواد فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها.

ولكن هذه القيود أو الشروط التي اشترطها المشرع الجزائري على إجازة أو بطلان المداولات لا يجب أن تفهم على أنها عرقلة لمشاريع التنمية في الولاية، وأنّ الوالي هو الذي يكون مسؤولا عن عرقلة وسير الكثير من المداولات، خاصة حينما نكون أمام منتخبين غير متخصصين في القانون و لا يحسنون تفسير وقراءة النصوص القانونية، فيقعون في تعارض بين مداولاتهم ومختلف النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم الشؤون العامة في الجزائر، ومن ثم فإنّ من واجب الوالي وحماية للقدسية الدستورية والقانونية للتشريع الجزائري أن يلغي المداولة أو يطلب إعادة النظر فيها.

إذن قبل الحكم على قلة الصلاحيات الممنوحة لشخص رئيس البلدية أو لأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة في مقابل قوة وصلاحيات الوالي، لابد كذلك أن نتطرق إلى قلة الخبرة والتحكم التقني في صياغة القوانين ومطابقتها مع القوانين الدستورية من قبل المنتخبين المحليين في الجزائر، وهذا الأمر في الحقيقة لا نجده مقتصر على المجالس الشعبية المحلية فقط، بل نجده كذلك سمة غالبة على أعضاء المجلس الشعبي الوطني، حيث يتضح جليا و لكل المتتبعين للشؤون العامة مدى ضعف البنية التشريعية لهذا المجلس في مقابل المشاريع المقدمة من طرف الحكومة، وعلى هذا الأساس تبرز مسألة التفوق التقني والعلمي للحكومة على أعضاء البرلمان.

ليس غريبا أن نجد الدول ذات الديمقراطيات العريقة، يتخذ النواب فيها مستشارين وفي العديد من المجالات حتى يتم التحكم في دراسة المشاريع والقوانين، واكتشاف التناقض الموجود فيها، وبالتالي يكون النائب في هذه الديمقراطيات على بينة من أمره عند مناقشة أي قانون أو مشروع أو أي أمر آخر يهم الشأن العام، وليس كمن لا يتحكم في تقنيات مناقشة مشروع قانون.

و لسنا هنا بصدد الدعوة إلى خلق مناصب جديدة للخبراء والمختصين والأكاديميين في هذه المجالس، ولكننا نريد أن نوضح فكرة قد تغيب على ذهن الكثير من المتتبعين للشؤون السياسية في دول العالم الثالث، وهي أنّ الديمقراطية في الغرب قد تم تكييفها مرحليا وعبر مرور الزمن من

مفهوم تقليدي يوناني عام (حكم الشعب نفسه بنفسه) إلى مفهوم حديث يتماشى ومتطلبات العصرنة والحداثة التي تعيشها مجتمعات العالم، وهو مسألة حكم الشعب بعلمائه ، بخبرائه، بفقهائه ، بالمتخصصين ، وهذا ما نراه عندما نتابع ملفات الترشيحات والحملات الانتخابية فنجد أنّ المرشحين كانوا على أعلى مستوى من الكفاءة، ثم أليس المثل العربي الأصيل يقول أنّ أهل مكة أدرى بشعابها، فلماذا لا يتم اللجوء إلى الخبراء حين تغيب المعلومة أو حين يفتقد الشيء عند من يصنع القرار أو من يصادق على القرار.

إنه ليس عيبا أن تغيب أشياء ومعطيات على النائب أو المسؤول، ولكن العيب أن يتم اللجوء إلى التنفيذ أو التصويت دون تحكم في المعلومة، وحينها يكون الأمر على شاكلة المغامرة، أو الحظ الذي يمكن أن ينجح كما يمكن أن يفشل، والحقيقة الأكيدة أن هذه الأمور لا تسير إلاّ وفق إطار علمي ومعرفي دقيق لا يقبل أي مساومة تحت أي شكل من الأشكال.

سادسا : قانون الولاية:مركزية جديدة في قالب لا مركزي

إذا أردنا التأكد من السلم الهيراركي للمركزية فإننا ننتقل من المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى من خلال مسؤولية رئيس البلدية أمام والي الولاية، ومسؤولية والي الولاية أمام وزير الداخلية، ومسؤولية وزير الداخلية أمام رئيس الجمهورية، أما في النظام القديم الشبه رئاسي فمسؤولية الوزير المكلف بالداخلية تكون أمام رئيس الحكومة[25]، هذا الأخير الذي يكون مسؤولا بدوره أمام شخص رئيس الجمهورية، الذي يمثل هرم السلطة في البلاد، وهو أعلى هيئة في الدولة، والكل مسؤولون أمامه، وإذا عكسنا المنحى من التصاعد إلى التنازل، ستبرز مسألة السلطة، فالرئيس له سلطة على رئيس الحكومة أو الوزير الأول، ورئيس الحكومة له سلطة على وزير الداخلية وغيره من الوزراء، ووزير الداخلية له سلطة على الوالي وهو مسؤول أمامه، والوالي له سلطة على رئيس البلدية وهو مسؤول أمامه.

تنص المادة 110« **الوالي يمثل الدول على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة** ». ولذلك كثيرا ما نسمع على أنّ شخص الوالي ومركزه القانوني في الجزائر يمكن اعتباره بمثابة رئيس جمهورية في إقليم الولاية، وطبعا بما أنه معين من طرف رئيس الجمهورية[26] فهو ممثله في الولاية، وهو مفوض الحكومة عنه، وبالتالي فكل ما هو ضمن إطار الولاية يقع تحت سلطته، ما عدا الأمور التي لم ينص عليها القانون صراحة كما جاء في المادة التالية 111 من نفس القانون.

أما هذه المادة 111 من قانون الولاية 12 . 07 فتنص على أنّ الوالي ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، مع استثناء بعض القطاعات كالتربية والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها ، الرقابة المالية ، إدارة الجمارك ، مفتشية العمل ، مفتشية الوظيفة العمومية ، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية، وما يلفت الانتباه أن رئيس البلدية

لم يرد له تفويضا حكوميا كما لشخص الوالي، وبهذا يظهر المركز الدستوري القوي للوالي على حساب شخص رئيس البلدية.

مما تقدم نجد أنّ الوالي قد منحت له العديد من الصلاحيات التي تجعل مركزه قويا جدا في النظام الجزائري عموما، وهذه الصلاحيات والسلطات لا تجعلنا نخرج من بوتقة النظام المركزي بحكم أن كل كبيرة وصغيرة يقوم الوالي بإبداء الرأي فيها او إصدار قرار بشأنها، أم شخص رئيس البلدية فرغم ما انتشر من أنّ القانون الجديد للبلدية قد أتاح لشخص رئيس البلدية العديد من الصلاحيات التي لم تكن موجودة في القوانين السابقة، إلاّ أنّ الحائل القانوني الموجود في المادتين 56 و 57 لاسيما المادة الأخيرة التي تجعل مداولة المجلس الشعبي البلدي مقيدة بمصادقة الوالي عليها، بمعنى أنه لا سبيل لتمرير أو تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي إلاّ بعد الحصول على تأشيرة الوالي، وبالتالي هل نستطيع أن نتكلم عن نظام لا مركزي في ظروف كهذه.

سابعا : الجمع بين المركزية و اللامركزية : واقع حتمي أم مرحلة انتقالية ؟

قد يقول القائل أنّ هذا الرأي لا أساس له من الصحة وأنه دعوة صريحة الى العودة الى نظام المركزية والتعقيد الإداري وتوسيع البيروقراطية، ولكن المتمعن جيدا في الطرح الذي طرحه أصحاب هذا الاتجاه، و الذي ينطلق من محاسن ومساوئ كلا النظامين، يجد أنّ الجمع بينهما كضرورة عملية أضحى جد مقبول، لأنّ مسألة الجمع بين النظامين ستمكننا من تدارك النقائص الموجودة فيهما، وكذلك عدم فتح المجال أمام العيوب التي توجد في النظامين، يقول البروفيسور عمار بوضياف: « **لعله اتضح الآن أنه من الصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر لما لهما من مزايا وعيوب سبق الوقوف عندها. وهذا الأمر لا شك يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها أنه ينبغي اعتماد كلا النظامين وهو ما ذهب إليه غالبية الفقهاء** » [27]

طبعا هذا العرض السابق قد يعطي مسوغا يساند جميع الطروحات التي تستند عليها العديد من الأطراف لانتقاد أي نظام مركزي، ولكن الأمور النظرية كثيرا ما لا تجد لها تطبيقا على أرض الواقع، سواء لخلل في النظرية في حد ذاتها أم لخلل في أحد أطراف أو جذور المعادلة، فالنظرية ليست على الدوام قابلة للتطبيق، وعلى سبيل المثال لا الحصر، إذا كان هناك مجلس شعبي بلدي، لا يتحكم أعضائه في تفسير أو قراءة القوانين بطريقة صحيحة، فهل حين يتدخل الوالي سواء لتصحيح الخطأ أو للرفض أو التعديل أو حتى الإبطال ، نقول أين اللامركزية في الجزائر ، ومن ثم يتم اتهام الولاة بتعطيل و فرملة تنفيذ تلك المداولات ، بل ويذهب البعض إلى حد وصف النظام بأنه نظام مركزي أو نمط إداري شديد التركيز أو بأنه مازال يطبق أسلوب عدم التركيز الإداري ، كل هذه الأمور يجب أن تدرس دراسة متأنية من طرف الخبراء حتى يتم إطلاق الأحكام الصحيحة عليها، لأنّ ما خفي على العامة أو قد لا تدركه عقولهم، يعتبر الوتر الحساس الذي تلعب عليه بعض الأطراف .

ثم أنّ شخص الوالي في الجزائر قد اكتسب خبرة كبيرة بمرور الوقت في إرساء النظام اللامركزي ، حيث صارت درجة الاعتماد المركزي عليه كبيرة جدا، كما أنّ نسبة التفويضات التي منحت له لا تعد ولا تحصى ، و هذا ما سوف ينطبق على شخص رئيس البلدية إذا تأكدنا من التراكمية الممارساتية التي تحدث على هذا المستوى، و الذي سوف يتحصل على صلاحيات أكثر بمرور الوقت ، بل وشيئا فشيئا سينال ثقة السلطات المركزية ، وحينها فقط يمكن أن تتجسد تلك الصلاحيات على أرض الواقع، ولعلنا حينما نتمعن في قانون الإدارة المحلية الفرنسية فإننا نجد أنّ مركزرئيس البلدية Le Maire قد انتقل من وضع تابع تبعية تامة لحاكم الولاية (Le préfet[28]) الى وضع شبه مستقل، نتيجة الخبرة التي اكتسبها رؤساء البلديات، والتعديلات القانونية التي عرفها النظام الإداري الفرنسي، حيث صاررؤساء البلديات في فرنسا اليوم بمثابة ممثلين لرئيس الجمهورية على كل الإقليم الذي يرأسه كل واحد منهم، بل وصار يُفوض لهم شؤون استقبال الرؤساء والوفود الرسمية لدول أخرى،من دون الشعور بالحرج من السلطات المركزية،طبعا هذا ما لا يمكن أن يتوفر أو يتاح في دول العالم الثالث على الأقل في المدى المتوسط.

السؤال الذي نختم به هذه الدراسة : لماذا يملك رئيس البلدية في فرنسا سلطات وصلاحيات كبيرة في بلديته بينما عندنا العكس؟ **الجواب** ببساطة لأنّ التكوين والاستعداد العلمي والنفسي والبروتوكولي الموجود لدى رئيس بلدية في فرنسا غير موجود لدى غالبية رؤساء البلديات عندنا، ولهذا فلا غرابة أن تجد نظام الوصاية La Tutelleمازال سائدا في الجزائر. لكن طبعا هذا التطور الذي بلغته الدولة الفرنسية لم يأتي بين عشية وضحاها، فقد احتاجت فرنسا الى وقت طويل نسبيا للوصول الى الوضع الحالي، أما الجزائر وحتى لا نبالغ أو نكذب على أنفسنا ثم نصدق تلك الكذبة مازالت لم تقطع حتى نصف تلك المدةأوالمسافة، ولذلك في الوقت الحالي لا غنى عن الاستمرارفي نظام اللامركزية المخففة أوكما يسميها البعض بمرحلةعدم التركيز الإداري إلى حين توفر الآليات الحقيقيةلتطوير الإدارة المحلية الحديثة التي يكون فيها الرجال مستعدين للرقي بالجزائر الى قمة الهرم الدولي، مستندين الى قاعدة نبذ كل الخلافات العشائرية والعرقية واللغوية ...وغيرها لبناء الوطن.

الخاتمة:

على الرغم من صدور قانون الإدارة المحلية الجديد: سواء المتعلق بالبلدية 11 . 10 أو المتعلق بالولاية 12 . 07 غير أنّ الجديد فيهما لم يكن في مستوى تطلعات الجماهير الشعبية، التي مازالت الى اليوم تصبوا الى إدارة محلية فاعلة تعالج مشاكله وتطلعاته، و في ظل بروز اتجاهات حديثة متزايدة تدعو الى العودة الى تطبيق النظام المركزي لاسيما في مسألة صرف المال العام، إذ تم التأكد على أنّ المشاريع التي تتجسد على أرض الواقع، ليست في الحقيقة هي المشاريع التي يطالب بها الجمهور المحلي، ولهذا فإنّ التعقيد مازال يشوب الجدلية بين قيود

المركزية ومتطلبات اللامركزية وأيهما أحق بالإتباع.

ومما تقدم لا يمكننا بأي حال من الأحوال الحكم على نجاح أي نظام إداريأو فشله، دون تطبيق عملي على أرض الواقع، كما أنّ القوانين الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر، عوض أن تعالج مختلف المشاكل والعقبات التي كانت واضحة في القوانين السابقة، بالعكس جاءت لتكرس حقيقة أكيدة وهي أنّ المشرع الجزائري مازال حذرا في مسألة منح الاستقلالية المالية لتلك الجماعات المحلية، التي هي في الأساس عبارة عن كيانات رسمية تتغذى من الخزينة العامة المركزية، وانطلاقا من قاعدة فاقد الشيء لا يعطيه، تظل هذه الجماعات رهينة الدعم المالي الذي يتدفق عليها من العاصمة، وتظل السلطات المركزية مرافقة ووصية على عمل تلك الجماعات، خوفا من أي مفاجئة الى حين ثبوت العكس.

الهوامش :

1 هناك من يدعو إلى إحداث فصل شبه تام بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية على شاكلة الدول المتطورة كالولايات المتحدة الأمريكية، أو ما يحدث في بعض الأقاليم المحلية في العالم والتي دخلت مرحلة ما يسمى بالحكم الذاتي. طبعا هذا ليس موضوع البحث في هذه الدراسة، لأنّ الاستقلالية واللامركزية التي يصبو إليها المشرع الجزائري ليست بهذا المعنى وإنما هي لا مركزية تزيد من قوة اللحمة الوطنية وتعزيز أواصر الأخوة بين أبناء البلد الواحد وليس الفصل بينهم وإثارة النعرات التي بدأت تتلاشى من مجتمعنا الجزائري.

2 محمد محمد جاب الله عمارة، الإدارة في الخدمة الاجتماعية: المدخل إلى منظومة العولمة الأصول المفاهيم الاتجاهات، ط1، الإسكندرية، ص 207. 208.

3 أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط 5، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، 2009، ص 106.

4 المرجع نفسه ص و ص 107 و 114.

5 التكنوقراطية: تعني الحكم بالخبراء والفنيين المتخصصين، وقد بدأ هذا المصطلح مع المفكر الاشتراكي الفرنسي سان سيمون الذي تنبأ لقيام مجتمع يحكمه العلماء والمهندسون، وذهب آخرون إلى التوقع بان السلطة الحقيقية هي التي تنتقل من حكم الممثلين المنتخبين إلى الخبراء الفنيين ، فيكون المجتمع بذلك انتقل من الديمقراطية مرورا بالبيروقراطية المكتبية إلى التكنوقراطية، وتكمن قوة التكنوقراط في تزايد أهمية العلم في جميع نواحي الحياة، وباستطاعتهم التأثير على الحكم والحكام، من خلال أنهم هم الذين يملكون المعلومات والمعطيات عن صرف الموارد واتجاهات العمل ولهذا دعا وليام سميث عام 1919 إلى ضرورة تولي أهل الاختصاص العلمي لمهام الحكم في المجتمع الفاضل، أنظر: عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، الجزء الاول، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ص 781.

6 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 29.

7 محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 2003، ص ص 85. 86.

8 حسن إبراهيم بلوط، إدارة المؤسسات، ط1، دار قابس للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت 1998. ص 243.

9 عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص ص 45. 46.

10 المرجع نفسه، ص 46. نقلا عن: ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، د ت ن، ص 11.

11 أحمد محيو، مرجع سابق، ص 112.

12 محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية: نظرية التنظيم الإداري ، الإدارة العامة الجزائرية، عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، د س ن ، ص ص 64. 69.

13 دستور 1963 المادة 9 .

14 الجريدة الرسمية الجزائرية، الأمر رقم 24. 67 ، المتضمن القانون البلدي ، السنة الرابعة، العدد 6، المؤرخ في 18 جانفي 1967 .

15 دستور 1976 المادتين 34 و35

16 الجريدة الرسمية الجزائرية ، الأمر 38. 69 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد44، الصادرة في 23 ماي 1969.

17 دستور 1989، الصادر في 23 فيفري 1989، المواد 14، 15 ، 16 .

18 دستور 1996 الصادر في 28 نوفمبر 1996. المواد 14، 15 ، 16.

19 المادة 57 من القانون 10. 11 المتعلق بالبلدية.

20 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 287. 288.

21 قانون البلدية 10. 11

22 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية الجديد، مرجع سابق، ص 287.

23 المرجع نفسه، ص 290.

24 قانون الولاية 12. 07 المؤرخ في 29 فبراير 2012.

25 لقد ظهر منصب رئيس الحكومة في الجزائر بناءا على دستور 1989 ليثبت في دستور 1996، ولكن التعديل الدستوري لسنة 2008 بموجب القانون 19. 08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 غير تسمية رئيس الحكومة كما غير بعض الصلاحيات بخصوص السلطة التنفيذية التي كانت برأسين (ازدواجية السلطة التنفيذية) إلى رأس واحد ممثلة في شخص رئيس الجمهورية ، أنظر: الدستور المعدل في 2008 خاصة المادتين 83 و85 طبعا دون تعارض هاتين المادتين مع أحكام المادتين 77 و78 اللتان تخولان لرئيس الجمهورية التعيين في العديد من المناصب الحساسة والعليا في الدولة.

26 بالرجوع الى نص المادة 78 من الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996 ، نجد أنه يمنح سلطة تعيين الولاة لرئيس الجمهورية، ولهذا فهو ممثله ومفوضه على الإقليم الذي عُيّن فيه.

27 عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 47.

28 Le préfet en France, c'est un représentant de l'Etatdans le department. voir :LAROUSSE, Dictionnaire de Français,Maury- Eurolivre , 2 emme Edition, France 2001, page 333.