الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية

أ. مكلكل بوزيان (*)

مقدمة :

تكتسي موضوعة الإدارة المحلية وعلاقتها الجدلية بالنظام السياسي السائد أهمية متزايدة خاصة في ظل العملية الإجتماعية والسياسية والاقتصادية والقانونية المتعلقة بالانتقال المتسارع من الواحدية إلى التعددية السياسية في الجزائر ومدى تأثير ذلك في العملية القانونية ومجمل التحولات الاجتماعية في بلادنا.

وأن موجبات القطيعة مع الواحدة الإيديولوجية السياسية تستوجب أيضا وبالضرورة القطيعة الإيديولوجية القانونية القائمة في ظلها وتجديدها ضمن المنعطف الجديد القائم مع التعددية السياسية.

وعلى ضوء ما تقدم فإن موضوع الإدارة المحلية في ظل نظام التعددية السياسية له أهمية بالغة من الناحية النظرية وكذا من الناحية العملية ضمن الناحية النظرية يستوجب القيام بمراجعة نقدية واضحة للقيم والمعايير والمعارف الحقوقية، وإيجاد البدائل الفكرية والنظرية الكفيلة القادرة على مواكبة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتسارع في الجزائر ومن الناحية العلمية تستلزم من دراسة الكيفيات القانونية التابعة للإدارة لتسيير المجالس الشعبية الولائية والبلدية بما يتماشى وينسجم مع راهنية التغيرات الديمقراطية في مجال التنظيم الإداري.

(*) أستاذ مساعد مكلف بالدروس معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس (سيدي بلعباس).

التنظيم القانوني للمجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية.

في خضم العمليات المتغيرات الساخنة للعمليات الاجتماعية داخل الجزائر، على ضوء الانتقال المتسارع من مرحلة الشرعية الثورية إلى مرحلة الشرعية الدستورية أدى ذلك بالضرورة إلى تجاوز ظاهرة الواحدية السياسية ونزوع في التوجيه السياسة نحو حالة التعددية الحزبية وهذا أدى حثيثا وجدليا إلى تبدلات جذرية في البناءات التنظيمية لأسس الإدارة المحلية واتجاهاتها في الجزائر، وكذا نشوء طرازات جديدة من المعايير القانونية المنظمة لأنشطة الإدارة المحلية ولأشكال التنظيم القانونية للمجالس الشعبية المحلية لأن هذه المجالس تعتبر ابرز الهيئات اللامركزية والتي تتصل بأشكال مباشرة بمصالح الكافة وتعتبر بالضرورة أهم الوحدات الإدارية اللامركزية والتي يقع على عاتقها تحقيق وإنجاز البرامج التنموية المحلية ومذا إشباع الحاجات المادية الملحة للمواطنين.

وإن قانون الأحزاب السياسية الصادر في 1989 رقم 11 المؤرخ في 1989/07/05 والمعدل بالأمر 9/97 المؤرخ في 1997/03/06 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الأحزاب السياسية قد أدى بالتأكيد إلى تعددية اللون السياسي للمجتمع الجزائري والذي نتج عنه جدليا تعددية متباينة اللون السياسي بمكونات هيئات المنتخبين والذي أنجر عنه وجود أشكال وأساليب جديدة لممارسة الوظيفة الإدارية لم تكن قائمة في السابق وهذا ما يدعمه الدستور سواء من 1989 إلى 1996.

الطبيعة القانونية للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر:

سعت الجزائر من حصولها على سيادتها واستقلالها إلى بناء هياكل

على أسس تكفل تحقيق الأهداف المنشودة بفعالية، تحصنها من مخاطر المركزية، فاتخذت من اللامركزية أساسا لتطويرها وتنظيمها وتسعى إلى جعل غاية الأجهزة التنفيذية لتحقيق الفعالية وتقريب الإدارة من المواطن وتمكين الجماهير من الصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية وتعتبر البلدية والولاية من أهم الوحدات التي يمكن من خلالها تحقيق الأهداف المسطرة للتنمية الوطنية ومن هنا فهي تشكل أهم مكونات اللامركزية في النظام الإداري الجزائري وإن المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة المداولة للولاية والذي يعمل على التداول في كل القضايا التي تخص الولاية على كافة الأصعدة فإنه يعتبر الهيئة الأساسية في الولاية التي تتجلى فيها الديمقراطية الإدارية والسياسية وهذا بالنظر إلى تشكيله وكذا طريقة عمله ومن ثم فهذا الجهاز اللامركزي الحقيقي على مستوى الولاية هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية ويعتبر أقدم الأجهزة على التعبير على مطالب السكان إذ ينتخب أعضاؤه من بينهم.

وينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الإقراع على القائمة مع فصل الأغلبية في دور واحد والانتخابات المحلية يتم إقراره خلال الثلاثة أشهر الباقية لانقضاء المدة النيابية الجارية أما المجلس الشعبي البلدي باعتباره الجهاز الذي يتألف من نواب المنتخبين والمكلف بشؤون البلدية في كل المجالات سواء فيما يتعلق بكل جوانب الحياة في البلدية أو ما يتعلق بالدولة في بعض المهام التي حولت من قبل هذه الأخيرة وينتخب هذا الآخر لمدة خمسة (5) سنوات بطريقة الإقتراع على القائمة الانتخابية مع فصل الأغلبية.

الموضوع :

إن راهنية التطور العالمي للتوجهات والتراكيب السياسية والاقتصادية في بلدان العالم العربي ومن ضمنها الجزائر، أدى

بالضرورة الحتمية أن يجسد انعكاساته في منظومة القوانين والقيم والمعايير الحقوقية والمعرفية السائدة آنيا في الجزائر، وهذه المتغيرات المتسارعة، حفزت بدون شك دواليب الحياة القانونية، وهكذا فإن قوانين صراع الأضداد بين القديم والجديد بين الوحدانية والتعددية السياسية يستعمل على تجذير العملية الاجتماعية والقانونية السائدة في الجزائر. وعلى ضوء ما تقدم، نستطيع التأكيد أن ظاهرة الحداثة السياسية والإجتماعية التي تتقدم بخطى حديثة ووئيدة في الجزائر، يواكبها جدلا حدوث اهتزازات بينية بارزة في منظومة القيم القانونية الوطنية، ومنها على وجه التحديد النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية، وهكذا فإن راهنية المتغيرات الساخنة والعاجلة أوجبت علينا ضرورة إجراء مراجعة نقدية لاتجاهات الإدارة المحلية وسبل وطرائق عملها قديما وحديثا، وإيجاد المعالجات والحلول المعاصرة التي يتماشى وظاهرات التطور السائدة عالميا متوفين بذلك وضع برامج ووثيقة عمل قانونية تساهم بلا شك في إغناء مسارات التجربة القانونية في بلدنا.

إن محاولة إجراء دراسة أكاديمية هادفة لطرازات وأشكال الإدارة المحلية في الجزائر وأنماط توجهها تستلزم منا بالضرورة إجراء مسح وقراءة نقدية موضوعية لمنظومة المعايير القانونية، وطرائق الإدارة والتسيير في ظل حالة الوحدانية والتعددية السياسية في الجزائر أين تجسد فيها مبدأ الديمقراطية والتداول على السلطة. والخروج باستنتاجات علمية وأكاديمية واضحة، عن مدى الحضور القانوني لهذه الإدارة في مجال النظرية والتطبيق وكذا جملة الإيجابيات والاغناءات المفيدة والتي أثبتت جدارتها الوطنية وحديثا بالتأكيد سيعمل بلا هوادة على تحديث وتجدير العملية المعرفية الإنتاجية في المجال القانوني بهدف تعميق وعقلنة التوجه الحقوقي للإدارة المحلية بعيدا عن الصياغات والحلول الجاهزة والتراكيب القانونية الأجنبية والتي أصبحت معارفنا العلمية أسيرة لحقبة زمنية طويلة.

إن التراثات العربية والإسلامية في المجال القانوني الجديرة بأن تكون هي المشروع الحضاري المعاصر، والذي نستطيع به بناء دولة القانون وإرساء قواعد وطنية أصيلة لمناهج وبرامج العمل، تأخذ بالحسبان الخصوصية الوطنية والقومية والدينية السائدة في بلادنا على أن تكون مسترشدة بتراثات الحقوقية للمجتمع الإنساني المعاصر.

وعلى ضوء ما سبق فإن الإيديولوجية القانونية تتأثر بهذا القرار وذلك وبأشواط بعيدة بالإيديولوجية السياسية السائدة في ظل هذه التشكيلة الإجتماعية. وهذا ما يتضح للعيان من خلال استقراء جملة العلاقات القانونية السائدة في ظل نظام الحزب الواحد، فقد تم تحويل آلية الدولة وجهازها البشري ومنها بالتحديد (الإدارة المحلية) إلى جهاز إداري ذو لون سياسي واحد بحكم طبيعة النظام ولهذا خضعت دواليب الإدارة المحلية والقوانين المنظمة لها إلى هيمنة وسلطة الحزب الواحد وأصبحت جزءا ملحقا به سواء ذلك بأشكال مباشرة أو غير مباشرة أصبح التبرقط الإداري والسياسي قائما في أجهزة الدولة وتم إشاعة المحسوبية السياسية على حساب الكفاءة العلمية الإدارية، وأصبح القرار الإداري خاضعا وأسيرا للقرار السياسي القائم. كل ذلك وغيره قد عجل بهذا القرار أو ذاك في إبطال وإفشال هذا التوجه الإداري والذي هيمن على التوجه العام للبلد منذ 1962 إلى 1996، تاريخ صدور الدستور الجزائري الجديد والذي ثبت معايير واتجاهات جديدة للدولة الجزائرية من المضامير السياسية والاقتصادية والقانونية، وبلا شك أن المرحلة التاريخية والتي نشأت قبل صدور الدستور 1989 لا يعني إلغائها وإسقاطها من القاموس الوطني الجزائري بل أيضا لها تجلياتها وإيجابياتها، إضافة إلى العديد من سلبياتها، والباحث الجاد هو الذي يحاول التأكيد بنجاعة على المناحي الإيجابية للتجربة التاريخية والسياسية والقانونية وهذا هو دليلنا في العمل الأكاديمي ويجب الإشارة من ناحية أخرى إلى الظاهرات السياسية أوالإقتصادية والقانونية التي حصلت على ضوء دستور التعددية السياسية (دستور

1989) واجهت كذلك العديد من الإخفاقات والإشكالاك في مسيرتها القانونية حيث أن سمات الديمقراطية الاجتماعية والسياسية التي كرمها الدستور الجديد ومنظومة القوانين المحلية اللاحقة لها لم تكن على مستوى الكمال والنضوج وهذا يعود في تقديرنا إلى مقولات الانفتاح السياسي والديمقراطي الاجتماعية والمعايير الحقوقية الجديدة، جاءت جميعا دفعة واحدة، ولم تكن قائمة نتاجا لقوانين التطور الإجتماعي والإقتصادي، بل هي حالة للتنفيس السياسي، بادرت النخبة الحاكمة في التبشير لها وإشاعتها نتيجة للغضب الشعبي ولتفادي عمليات الإنفجار الجماهيري، ولإحتواء الهبة الشعبية آنذاك وهذا كله أدى إلى شوء نوع من الفوضى الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والقانونية تحت ذريعة الديمقراطية وقد جاء قانون الجمعيات والأحزاب السياسية ليدعم بذلك حالة التعددية السياسية التي أقرتها المادة 40 من الدستور الجزائري لسنة 1983 والمعدلة بالمادة 42 من دستور 1996 والتي تنص على حق إنشاء الأحزاب السياسية شريطة ألا تكون قائمة على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي وبذلك سد الفراغ القانوني، وحدد المجال وضبطت الإتجاهات التي عرفت منعرجا خطيرا بعد تبني التعددية السياسية واعتماد المسار الديمقراطي، وتجسيد مبدأ التداول على السلطة.

إلا أننا نلاحظ جملة من حالة التخبط والفراغ القانوني الذي نشأ بسبب قانون الجمعيات والأحزاب السياسية 11/89 لسنة 1989 وأن حالة الإحباط القانوني الذي أكده المشرع الجزائري في القانون المذكور على سبيل المثال هو إمكانية تشكيل أحزاب من 15 شخص والتي نصت عليه المادة أربعة عشر (14) من قانون رقم 11/89 المؤرخ في 1989/07/05 الخاص بالجمعيات السياسية وفي تقديرنا أن هذا التوجه القانوني مبالغ فيه وأدى إلى التفريط بالقيم القانونية ومستلزمات النظام العام أما قانون الإدارة المحلية (قانون البلدية رقم 08/90 لسنة 1990 وقانون الولاية لسنة 1990 رقم 09/90) فقد جاء حافلا بالأخطاء

والقصور القانوني، وعلى سبيل المثال أن المشرع الجزائري لقانون البلدية والولاية الجديد لم يشير للأسف إلى أي نوع من الإجراءات التأديبية أو الإنضباطية لحالة الغيابات المتعددة اللامشروعة بالنسبة للمنتخبين سواء كان ذلك بشكل متتالي أو غير متتالي، مما حول هذه المجالس إلى شكل من المنتديات الخاصة، إضافة إلى ذلك كله أن هذه القوانين عززت هيمنة جهة الوصاية الإدارية بشكل لا يتماشى مع حالة إشاعة الديمقراطية السياسية والإجتماعية وعليه ومن أجل المساهمة الجادة في إزالة حالة الفراغ والقصور القانوني لنظم الإدارة المحلية نحاول جاهدين وضع منظومة من الإستنتاجات والمقترحات لتكون إسهاما علميا واضحا وبديلا للإخفاقات والثغرات العديدة كرستها قوانين الإدارة المحلية البلدية والولائية الحالية ولتكون دليلا علميا وأكاديميا جادا للمكتبة القانونية في الجزائر وعليه يمكن إجمال ملاحظتنا واسهاماتنا العملية على النحو التالي :

أولا : نقترح تشكيل لجنة في المجلس الشعبي الوطني (لجنة الأحزاب السياسية والجمعيات) تكون مهمتها الترخيص للأحزاب السياسية والجمعيات وإعطائها الإذن القانوني بالعمل، وبذلك نصل إلى ضرورة إلغاء هذه الصلاحية من قبل وزارة الداخلية والمجموعات المحلية وذلك تعزيز للديمقراطية كما يحق لهذه الأخيرة (وزارة الداخلية والمجموعات المحلية) الطعن قضائيا في الإعتماد القانوني المقدم من قبل لجنة الأحزاب السياسية والجمعيات التابعة للمجلس الشعبي الوطني.

ثانيا : تحويل مجلس الدولة صلاحية النظر في الطعون التي تقدمها بعض الأحزاب السياسية والجمعيات التي يتم رفض طلبها القانوني بالإعتماد من قبل لجنة الجمعيات والأحزاب بالمجلس الشعبي الوطني أو التي تطلب إيقاف نشاطها وزارة الداخلية.

القوانين الخاصة بالمجالس المحلية، منها على سبيل المثال ضرورة إعتبار عضو المجلس (بلدي أو ولائي) مستقيلا في حالة غيابه لثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة إجتماعات غير متتالية وبدون عذر مشروع، أي بتعبير آخر تأكيد حيثيات بعض المواد القانونية التي جاء بها القانون البلدي والولائي الذي تم إلغاؤه سابقا.

عاشرا : ومن أجل خلق تقاليد قانونية على مبدأ حياد الإدارة وعدم تحول (المجلس الشعبي الولائي أو البلدي) إلى أداة بيد الأغلبية ذات اللون السياسي سواء على مستوى البلدية أو الولاية، لأن إحدى أهم سيئات التعددية السياسية هي تحويل المؤسسات العمومية أو أملاك الدولة إلى آلية الحزب ذات الأغلبية من المنتخبين ومن أجل وضع حد لذلك نقترح تشكيل (مكتب المستشار القانوني البلدي أو الولائي) ويخضع مباشرة إلى جهة الوصاية، ويتكون من الحقوقيين والمختصين الإداريين تكون مهمته الأساسية متابعة ومراقبة عدم تحويل المجالس المحلية إلى هيئات سياسية للأغلبية من المنتخبين والمحافظة على الأملاك العمومية، وتعريض المخالف للإجراءات التأديبية والإنضباطية اللازمة، وذلك حماية لمصالح الكافة وإلغاء التمايز السياسي في نشاط الإدارة العامة وتغليب مصالح المجتمع على مصلحة الحزب.

إحدى عشر : ومن أجل تعزيز المبدأ الدستوري الجزائري والخاص بالفصل بين السلطات وكذا استقلال القضاء وتؤكد بإلحاح على ضرورة نزع صفة الضبطية القضائية عن رجال الإدارة العامة (السلطة التنفيذية) وهم الولاة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية لأن الإبقاء على ذلك مساس وخرق للمبادئ الدستورية وحيادية الإدارة العامة، فإن نزع صفة الضبطية القضائية على رجال الإدارة العامة سوف يؤكد حياد ونزاهة هذه الإدارة وبالتالي نقترح إلحاق صفة الضبطية القضائية لرجال القضاء حصرا دون غيرهم وذلك احتراما لمبدأ استقلال القضاء والفصل بين السلطات.

ثاني عشر : من المفيد التأكيد على حصانة هيئة المنتخبين أسوة بالحصانة البرلمانية (للنواب) والحصانة السياسية (للدبلوماسيين) فإننا هنا نطرح مفهوما جديدا بالنسبة (للحصانة الإدارية) وبذا نقترح إيجاد مثل هذه الحصانة بالنسبة لهيئات المنتخبين تحديدا خلال الدورات العادية والإستثنائية للمجالس المحلية المنتخبة، وهذا لا يمكن اعتقال أو حبس نواب المجالس المحلية خلال فترات انعقاد هذه المجالس أما خارج دورات المجالس المحلية فيتم رفع هذه الحصانة تلقائيا ونعتقد أن ذلك يعتبر أرقى أشكال الديمقراطية الإدارية بمفهومها الجديد ويجب أن ينعكس ذلك على شكل نصوص قانونية واضحة.

ثالث عشر : إعادة الإعتبار للبلدية شكلا ومضمونا وحجما من خلال توسيع صلاحياتها ليتسنى لها التكفل الفعلي بالشؤون المحلية وخاصة تلك المتعلقة بالأمور العقارية والعمرانية.

رابع عشر : تعديل أو تغيير قانون 8/90 ولا سيما في المجال التمثيلي بصورة تجعل البلدية ثابتة أمام تغير الأشخاص والهيئات والمجالس فيجب أن تجري ضمن ضرورات المصلحة الوطنية الملحة مع توضيح دور المجالس الشعبية البلدية السياسي حتى يفصل العمل السياسي عن الأعمال والأنشطة الإدارية البلدية.

خامس عشر : تزويد البلديات بالإطارات العالية الكفاءة مع التكفل بحاجياتهم المادية والقيام بعمليات التكوين والتدريب الفني للموظفين الحاليين حتى يكونوا في المستوى المطلوب والمؤهل لقيادة العمليات الإدارية والإقتصادية والمالية والعقارية.

سادس عشر : إعطاء السلطة الإدارية للبلدية والولاية لا سيما فيما يتعلق بسلطة التعيين والمتابعة مع احتفاظ بحق المراقبة فقط.

سابع عشر : التأكيد على إجراء تعديلات هامة في قانون الأحزاب والجمعيات السياسية المرقم برقم 11/89 المؤرخ في 1989/07/05 وذلك عن طريق المادة 14 والتي تشير على إمكانية تقديم طلب اعتماد الجمعية أو الحزب بشرط جمع أكثر من خمسة عشر (15) توقيعا (عضوا) والذي رفع إلى خمسة وعشرين (25) عضوا بموجب التعديل الذي طرأ على المادة 14 والذي تضمنه الأمر رقم 9/97 المؤرخ في 1997/03/06 الذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية في مادته 2/14 دون الجمعيات، وإن مثل هذه القرارات يعتبر تسفيه وتعقيم لدور الجماهيري وثقله السياسي وتحوله إلى شكل من أشكال المنتديات النقابية، وبسبب ذلك تم فتح طلب الترخيص القانوني للحزب لكل من هب ودب، وتحولت الأحزاب والجمعيات إلى شكل من أشكال البناءات العائلية وهذا هو نتاج قانون الجمعيات والأحزاب لسنة 1989 وعليه نقترح أنه لا يمكن طلب الإعتماد الرسمي إلا بالحصول على موافقة وتوقيع أكثر من ألف (1000) شخص وبذا نغلق الباب أمام عملية تقزيم الجمعيات والأحزاب السياسية وإعطائها ثقلا سياسيا واجتماعيا موضوعيا.

إن مجمل هذه الحلول والمعالجات القانونية ستشكل بلا شك إسهاما فعالا، وعملا قانونيا جادا، يعكس على كتب في الإرتقاء بأساليب وأدوات تسيير الإدارة المحلية في الجزائر ونحو الأفضل بما يتماشى والتطلعات المعاصرة في هذا المجال.