

علاقة المنتخب بالمعین وأثرها على إدارة الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

د. عبد المجيد سلامة

كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة الجزائر 1، samichawki@yahoo.com

تاريخ الإيداع: 2019/02/17

تاريخ المراجعة: 2021/02/17

تاريخ القبول: 2021/06/16

ملخص

تبحث هذه الدراسة في ما ترتبه تلك الجدلية التاريخية بين المركزية واللامركزية على مستوى الإدارة المحلية من علاقة الأولى بالثانية حيث إن من يمثل الأولى هو المعين، أما الثانية فيمثلها المنتخب المحلي هذه العلاقة التي تحمل الكثير من الجدل لغموضها وعدم وضوحها بشكل دقيق من حيث الرقابة المتبادلة والتأثير والتأثير بينهما الأمر الذي يلقي بظلاله على إدارة الجماعات المحلية التعبير إن سلبا من حيث التجاذب في التسيير والتنفيذ أو إيجابا من حيث التكامل والتنسيق.

الكلمات المفتاحية: منتخب محلي، والي، جماعات محلية، لامركزية، مركزية.

The Relationship between the Voter and the Elected Representative and its Impact on the Management of Local Communities in Algerian Legislation

Abstract

This study investigates the historical dialectic between centralization and decentralization at the level of local administration from the relation of the first one with the second one, the first one being represented by the elected representative and the second one being represented by the local voter. This relationship carries much controversy for its ambiguity in terms of mutual control and impact, which casts a shadow on the management of local communities. The expression is either negative in terms of attracting management and implementation or positive in terms of integration and coordination.

Keywords: Local team, governor, local groups, decentralization, centralization.

La relation entre l'électeur et l'élue et son impact sur la gestion des collectivités locales dans la législation algérienne

Résumé

Cette étude examine la dialectique historique entre centralisation et décentralisation au niveau de l'administration locale du point de vue de la relation de la première avec la seconde, la première étant représentée par l'élue la seconde étant représentée par l'électeur local. Cette relation suscite une controverse quant à son ambiguïté en termes de contrôle mutuel et d'influence réciproque, ce qui jette une ombre sur la gestion des communautés locales. L'expression est soit négative en termes d'attraction de la gestion et de la mise en œuvre ou positive en termes d'intégration et de coordination.

Mots-clés: Élu local, gouverneur, collectivités locales, décentralisation, centralization.

إن إرساء دعائم الديمقراطية المحلية من الناحية الإدارية لا يتم إلا من خلال التكريس لنظام اللامركزية الإدارية على حساب المركزية الإدارية، غير أن النظام الإداري الجزائري تبين بما لا يدعُ مجالا للشك العودة إلى النظام المركزي وذلك ماظهر بصفة جلية من خلال قانون الولاية والبلدية، وإذا كان من يمثل المركزية على المستوى المحلي كقاعدة عامة هو المعين على مستوى الجماعات المحلية فإن من يمثل سلطة اللامركزية بداية هو المنتخب المحلي وهذا ما يثير تجاذبا في أغلب الأحيان وتكاملا وتنسيقا في بعضها، هذا التجاذب والتكامل له الأثر العميق على إدارة الجماعات المحلية إن سلبا أو إيجابا وإنطلاقا من مما سبق فإن الإشكال الذي يثار بشأن هذا التجاذب والتكامل والتنسيق من جهة وما يحدثه من أثر على الإدارة المحلية من جهة أخرى ومن ثمة يمكن طرح الإشكال التالي: ما هي علاقة المنتخب المحلي بالمعين على المستوى المحلي وما هي تأثيراتها الإيجابية والسلبية على إدارة الجماعات المحلية؟

1- العلاقة بين المنتخب المحلي والمعين:

إن الطبيعة القانونية لعلاقة المنتخب بالدولة عموما هي مسألة فقهية بحثة، على الرغم من الآثار القانونية التي تترتب على تحديد هذه الطبيعة وفي هذا الصدد ظهرت عدة آراء فقهية لتحديد الطبيعة القانونية لانعقاد هذه العلاقة⁽¹⁾ وعليه فإن العلاقة بين المنتخب المحلي والمعين باعتباره ممثلا للدولة على مستوى إدارة الجماعات المحلية علاقة جد معقدة لاتصالها بحدود الصلاحيات والمهام الموكولة لكليهما، وتظهر هذه العلاقة من خلال التفاعلات داخل المجالس المحلية وأعضائها ورؤسائها من جهة والمعينين من جهة أخرى وسواء كانت بين الوالي أو من يمثله ورئيس المجلس الشعبي البلدي والأعضاء ككل أو بعلاقته برئيس المجلس الشعبي الولائي أو أعضائه.

1-1- علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي ورئيسه:

إن العلاقة بين المجلس التنفيذي الذي يرأسه الوالي والمجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي يرأسه رئيس المجلس الشعبي الولائي هي علاقة رقابة متبادلة نظريا من حيث مدى قيام كل طرف بما عهد إليه من صلاحيات.

1-1-1- رقابة الوالي ومجلسه التنفيذي على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تتمثل هذه الرقابة من خلال الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية ممثلة في وزارة الداخلية على المجلس الشعبي الولائي وأعضائه هذه الرقابة التي أفرت بها الكثير من القوانين ومنها قانون الولاية غير أن طبيعتها القانونية بقيَ يلفها الغموض من حيث مجالها وحدودها من جهة وطبيعتها القانونية ومفهومها من جهة أخرى فهي تمارس على الرغم من وجود شخصية اعتبارية واستقلالية مالية وإدارية وتوافر الأهلية القانونية للتصرف، وتجد الوصاية الإدارية مظاهرها في الكثير من المواقع وتطرح في الكثير من هذه المواقع عدة إشكالات لاقتربها كثيرا من الرقابة الرئاسية التي تذهب بالمعنى الحقيقي للامركزية الإدارية وبين التكييف القانوني لبعض هذه المواقع وواقع ممارستها نجد مساحة واسعة للاختلاف بين المعينين لاسيما إذا تعلق الأمر بالنظام العام وما يحيط به من غموض وهتزاز وعليه تتأرجح الرقابة في هذا المجال بين الوصائية القانونية والرئاسية الواقعية.

إن علاقة المنتخب بالدولة ممثلة في الوالي هي علاقة ذات طبيعة خاصة تظهر جليا من خلال الرقابة التي تمارسها ضمن إطار مبين وبإجراءات قانونية كما تظهر من جهة أخرى فيما تمارسه الإدارة الوصية من سلطة في

تتصيب عضو المجلس بجميع مراتبه، إن كان عضوا دائما أو غير دائم، عضو لجنة أو عضو الهيئة التنفيذية، رئيس مجلس، وهي التي تمارس رقابتها على أعضاء المجالس المحلية من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب قرار وهذه الجزاءات المترتبة على ممارسة سلطة الوصاية تختلف من حيث طبيعتها وإجراءاتها عن تلك الموجودة في العلاقات الوظيفية الأخرى، وهذه العلاقة تبدأ بالتصيب مروراً بقرار الوضع في حالة الديمومة في حالات المنتخبين الدائمين وما يتخللها وانتهاء بسقوط العضوية بتوافر أحد حالاتها⁽²⁾.

1-1-2- رقابة المجلس الشعبي الولائي على الوالي وأعضاء المجلس التنفيذي:

بالرجوع إلى أحكام المادة 102 من قانون الولاية الحالي⁽³⁾ نجدها تلزم الوالي بنشر كل المداولات التي صادق عليها المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها مع العلم أن مضمون هذه المادة مكرسة في قانون الولاية السابق له من خلال المادتين 83 و 89 منه، وما يلاحظ أن عملية نشر المداولات له أهمية كبيرة في تحريك الرقابة الشعبية على مداولات المجلس، والجدير بالإشارة أن الفقرة الأولى من المادة 103 من قانون الولاية الحالي والمادة 84 في فقرتها الأولى من قانون الولاية السابق رقم 09/90، أجبرت الوالي خلال كل دورة تقديم تقرير حول مدى تنفيذ مداولات المجلس التي صادق عليها، وما يلاحظ من خلال هاتين الفقرتين، أنهما لم تبينا بكل دقة ووضوح إجراءات وقواعد تقديم هذا التقرير، فهل هو مجرد عرض شفهي يقوم به الوالي؟ أم هو عرض كتابي يقدم إلى كل أعضاء المجلس الشعبي الولائي؟ وهل يفتح هذا التقرير نقاشا عاما ينتهي بالتصويت أم هو مجرد عرض لحصيلة الجهاز التنفيذي، هدفه إعلام المنتخبين فقط؟، ومنه نستنتج عدم التحديد الدقيق لإجراءات تقديم هذا التقرير، مما يعني أن المشرع ترك السلطة التقديرية للجهاز التنفيذي في إعداد هذا التقرير، وعرضه على المجلس، وهو ما يجعل في نهاية المطاف الرقابة التي يمارسها أعضاء المجلس الشعبي الولائي على هذا التقرير شكلية، بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أيضا من خلال هاتين الفقرتين، أنهما لم تجبيا على الإشكال في حالة إذا رفض الوالي تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي سواء بصفة كلية أو بصفة جزئية، فما هو الحل الذي يلجأ إليه المجلس لتنفيذ مداولاته⁽⁴⁾ ومع العلم أن الفقرة الثانية من المادة 103 من قانون الولاية رقم 12-07⁽⁵⁾، جاءت في غير مكانها بحيث نجدها تلزم الوالي بأن يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا بنشاطات المصالح غير المركزية بالولاية، بينما الفقرة الأولى نجدها تلزم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية بتقديم تقرير حول مدى تنفيذ مداولات المجلس، وعلى هذا الأساس نجد أن مضمون الفقرة الثانية ليست له أية علاقة مع مضمون الفقرة الأولى من هذه المادة. زيادة على ذلك نجد أن أحكام الفقرة الأولى من المادة 109 من قانون الولاية رقم 07-12 وكذا أحكام الفقرة الأولى من المادة 91 من قانون الولاية رقم 90-09، تلزمان الوالي بتقديم بيان سنوي مفصل عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة، وبالتالي أصبح الوالي ملزما بإعطاء المعلومات الكافية بصفة منتظمة للمجلس الشعبي الولائي ولرئيسه وليس فقط فيما يخص تنفيذ المداولات، بل كذلك فيما يخص سير المصالح العمومية الموجودة داخل تراب الولاية وهذا شئ إيجابي، بحيث يكون هذا الدور الرقابي الذي يمارسه المجلس الشعبي الولائي على الوالي يذكرا بالدور الذي يلعبه البرلمان بالنسبة لبيان السياسة العامة المعمول به في مجال الرقابة على أعمال الحكومة. لكن السؤال الذي يطرح نفسه : في حالة لم يرق الوالي بهذا الإجراء ماذا يترتب عنه هذا من جهة ومن جهة أخرى وحتى إن قدم الوالي هذا التقرير هل يجوز لأعضاء المجلس أن يسحبوا الثقة من الوالي أو أي عضو من أعضاء مجلسه التنفيذي إذا سلمنا جدلا بتشابه إجراءات بيان السياسة العامة للحكومة بالسياسة العامة للوالي ومجلسه التنفيذي المحلي والجدير بالملاحظة أن أحكام الفقرة الثانية من المادة 109 من

قانون الولاية رقم 07-12، قد منحت للمجلس الشعبي الولائي الحرية الكاملة في إعداد التوصيات الناتجة عن مناقشة البيان السنوي الذي قدمه الوالي، وإرساله إلى وزير الداخلية وكذلك إلى القطاعات المعنية، وهذا ما نستشفه صراحة من خلال عبارة " يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات"، لذا كان من المفروض على المشرع أن يلزم المجلس بإعداد التوصيات بحيث إن هذه الأخيرة قد تشكل وسيلة ضغط على عمل الوالي للقيام بجميع أعماله هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد تمنح الفرصة لوزير الداخلية أن يراقب أعمال الوالي لأنه هو الذي يشرف على مسار الحياة المهنية للولاية؟⁽⁶⁾

ومما سبق نستطيع القول إن هذه الرقابة تتمثل في أنها في مجملها رقابة بعدية عن طريق المداولات ليست لها آثار تضمن احترامها إلا في بعضها على قلته والذي يمتاز بالهشاشة مما يجعل من المركز القانوني للمنتخب الولائي المحلي أكثر هشاشة الأمر الذي يلقي بظلاله على قوة وفعالية الرقابة التي يمارسها هذا الأخير ومن ثمة يطرح الإشكال حول جدوى تطبيق اللامركزية على هذا النمط .

2-1 - علاقة الوالي ومن يمثله بالمجلس الشعبي البلدي ورئيسه:

إذا كانت علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي الولائي علاقة غير مباشرة بإعتباره فقط جهة تنفيذ وجهة اقتراح ورفع التقارير بشأن المجلس وأعضائه لوزير الداخلية الذي له الوصاية الإدارية على هذا الأخير فإن للوالي علاقة مباشرة بالمجلس الشعبي البلدي كسلطة وصاية وإشراف وسلطة رئاسية لرئيسه.

1-2-1- علاقة الوالي برئيس المجلس:

تتسم علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي ببعض الخصوصية على عكس علاقته بباقي الأعضاء ويرجع ذلك بالأساس إلى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتسم هو الآخر بازدواجية المهام فهو ممثلاً للبلدية من جانب وممثلاً للدولة من جانب آخر وفي هذه الأخيرة تظهر العلاقة الحقيقية بينه وبين الوالي إذ يمارس عليه الوالي السلطة الرئاسية كغيره من الموظفين ويلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوجيهات الوالي وتخضع كافة أعماله التي يمارسها كممثل للدولة لرقابة والي الولاية، ولهذا الغرض ألزمت المادة 79 من قانون البلدية⁽⁷⁾ رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال كافة قراراته إلى الوالي بغرض بسط رقابة عليها وكذلك الشأن في المادة 80 التي تجيز للوالي التعقيب على القرارات المتخذة من قبله عن طريق الإلغاء أو التعليق إضافة إلى سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما ورد في المواد 81 إلى 83 بحيث يخول للوالي سلطة الحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية واتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام بشرط تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك أو يرفض تعليمات الوالي الصادرة في هذا الشأن وبعد إنذاره ومنحه مهلة لذلك، لكن هذه السلطة التي يتمتع بها الوالي ليست مطلقة في كل الحالات بل هناك حالات محددة لممارستها، تبقى من تقدير والي الولاية وحده في تقدير درجة الحفاظ على الأمن والنظام العام والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك.

1-2-2- علاقة الوالي بأعضاء المجلس:

يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى وصاية تمارس عليهم من طرف الوالي وتأخذ الصور التالية :
التوقيف والإقالة والإقصاء. فالتوقيف يكون سببه حسب المادة 32 من قانون البلدية المتابعة القضائية التي تحول دون مواصلة المنتخب مهامه ويتم التوقيف بموجب قرار معلل من الوالي وذلك إلى غاية صدور الحكم النهائي من القضاء، ويعني تجميد العضوية في المجلس بصورة مؤقتة مقابل وجود متابعة جزائية ضده طبقاً لنص المادة

32 من قانون البلدية وقد قيد المشرع الوالي في هذه الحالة بوجوب استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي الذي ينتمي إليه العضو المتابع جزائيا دون ما يبين قوة رأي المجلس مما يدل على أنه استشاري بالنسبة للوالي ولا يقيد في اتخاذ قراره بتوقيف العضو، أما الإقالة فتتمثل في حالتها عدم القابلية للانتخاب وحالة التنافي وتنص عليها المادة 31 من قانون البلدية⁽⁸⁾ وتكون الإقالة بتصريح من الوالي والتصريح لا يعد قرارا أي أنه بمجرد أن تتكشف سبب الإقالة يعتبر المنتخب البلدي مستقيلا حكما وتصريح الوالي يعد الإجراء التنفيذي للقانون، وهو ما جاء في المادة 31 بنصها على " يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي " ويستخلص من هذا النص أن للوالي كامل السلطة في إقالة العضو المنتخب متى تبين له أنه غير قابل للانتخاب طبقاً لقانون الانتخابات، أما الإقصاء فيكون نهائياً من عضوية المجلس في حالة تعرض المنتخب لإدانة جزائية فهو وحسب نص 32 من قانون البلدية فإن الإقصاء يعلن من طرف المجلس ويصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء وهو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار توقيف وإن قرار التوقيف يجب أن يلحقه قرار الإقصاء بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني والذي يقيد الوالي في اتخاذ قرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر وإعلان المجلس الشعبي البلدي لحالة الإقصاء وذلك ما يتضح من خلال المادة 33 من قانون البلدية⁽⁹⁾ والتي تنص " يقضى نهائياً من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار الإقصاء " وعليه فقرار الوالي المتضمن إقصاء العضو يكون قراراً كاشفاً لموقف المجلس الشعبي البلدي الذي يعلن أولاً حالة الإقصاء وتدخل حيز التنفيذ بقرار.

2- أثر العلاقة بين المنتخب المحلي والمعين على إدارة الجماعة المحلية:

إذا كانت العلاقة بين المنتخب المحلي والمعين هي علاقة رقابة متبادلة وتأثر وتأثير فإنها بالضرورة تلقي بظلالها على إدارة الجماعات المحلية سواء بالآثر السلبي أو الإيجابي.

2-1- الأثر السلبي:

يعرف الأثر السلبي لعلاقة التأثير والتأثر بين المنتخب والمعين من خلال تسيير الجماعات المحلية والأداء السيء لكليهما سواء من حيث التسيير أو التجسيد والتنفيذ للمخططات المحلية

2-1-1- من حيث التسيير الإداري والمالي:

لقد أبقى الفقه القانوني التساؤل مطروحا حول الوجود الفعلي للتسيير اللامركزي وعدم تأثير الجهات المركزية عليه بواسطة آليات مختلفة، ويرى أغلب الفقه أن الوالي بما له من سلطات واسعة توصف أغلبها بأنها ذات طبيعة مركزية فيه مساس بالتسيير اللامركزي للولاية مع القول بالممارسة الديمقراطية في تسيير الجماعات المحلية بطغيان صلاحيات الوالي بوصفه ممثلاً للدولة على صلاحياته كممثل للولاية وتحكمه في كافة أعمال الولاية⁽¹⁰⁾ بحيث يترتب عن ذلك تبعية المنتخب للوالي التي كانت نتيجة أيضاً تفوق الإطارات المعينة (الوالي ومجلسه التنفيذي) من حيث التأهيل العلمي والكفاءة على المنتخبين⁽¹¹⁾. وبذلك ينسف مفهوم التسيير اللامركزي وتتعارض المبادرات المحلية التي يقترحها المنتخب المحلي مع السياسات العامة المركزية التي يمثلها الوالي وما يتبعه الأمر الذي يلقي بظلاله على سوء الأداء والتسيير.

هذا على مستوى التسيير الإداري أما التسيير المالي فالتمويل المركزي كان بمثابة الآلية الأساسية التي أدت إلى إحداث الضعف على مستوى الجماعات المحلية، وقد كان السبيل الذي خول للسلطة المركزية التدخل في التخطيط التنموي على المستوى المحلي عن طريق الوالي مما أثر على أداء الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين في التكفل بمطالب المجتمع المحلي ذاتيا وتوقفها على حجم ما تحصل عليه من تمويل مركزي، فهذا الوضع التابع خلق هوة بين المواطنين ومؤسساتهم المحلية من منطلق أنها لا تعول عليها وهذا كون المالية المحلية أهم قطاع من شأنه المساعدة في إحداث مبادرات محلية وزيادة فاعليتها في واقع التنمية المحلية⁽¹²⁾.

ومما كان له الأثر السلبي العميق لعلاقة المنتخب المحلي بالمعين من حيث التسيير المالي تلك الاستقلالية المالية في التسيير التي كانت مقيدة ومشروطة في مجال المبادرات الاستثمارية المحلية التي تستوجب مبالغ باهظة لإنجاز المشاريع، وهوما تفتقده الجماعات المحلية، ومن ثم فهي بحاجة للمساعدات المالية من السلطة المركزية ممثلة بالوالي، ومن ثم يبقى المنتخب المحلي تحت وصاية السلطة المركزية ممثلة بالوالي بشأن الاختيارات التنموية وطرق الإنفاق⁽¹³⁾.

إن اتسام تسيير المنتخبين المحليين بالجزائر بالضعف ومحدودية التأثير ساهمت في خلقه عدة أسباب من أهمها المركزية المتبعة في إعداد البرامج التنموية وعدم فتح المجال للمبادرات المحلية الواعدة إضافة إلى التدخل لتغطية العجز المسجل على مستوى أداء دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية والتي تعد أبرز الأسباب المساهمة في زيادة التأثير السلبي على التسيير المحلي وجعل المنتخبين المحليين مجرد أدوات تنموية شكلية تابعة ومجردة من أي صلاحيات للمبادرة⁽¹⁴⁾.

2-1-2- من حيث التجسيد:

الوالي وكأداة غير مركزية للتسيير المركزي يحقق أهداف هذا التسيير من خلال صلاحياته التي يمارسها بهذا الشكل والتي تغلب في تعدادها على الصلاحيات الأخرى وذلك ما يضيف عليه الطابع غير الممركز أكثر من الطابع المحلي. وفي ظل المعطيات والجدل القائم بضرورة تعديل قانوني الولاية والبلدية ووجوب تكريس المبادئ الدستورية والعمل الديمقراطي تم اقتراح مشروع قانون لذلك⁽¹⁵⁾ لأن ذلك يتعارض ومبدأ الاستقلالية في التسيير اللامركزي على اعتبار سلطة الوصاية الإدارية المطبقة من خلال القوانين والتنظيمات والتي تتميز بكونها وصاية إدارية مسبقة تخنق القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية والمبادرات ولا يطبق منها إلا ما تمت المصادقة عليه من قبل الوالي وبذلك تتحول الجماعات المحلية إلى خلية اقتراح قد يتوج بالمصادقة أو الرفض مما يحول دون الوصول إلى تسيير لا مركزي حقيقي نابع عن المنتخبين المحليين في شؤونهم الخاصة فعلاقة التمازج والتفاعل بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية في وضع وتنفيذ السياسة العامة أولا هو أن هذه الأخيرة لابد أن تشارك أجهزة الإدارة المركزية تصورها حول الدوافع التي تمكن من الأخذ بسياسات معينة والأهداف المتوخاة من تنفيذها فذلك خليق بأن يوفر ضمانات هامة من ضمانات التنفيذ الجدي والفعال لمضمون هذه السياسات والمبادرات هذا من جهة ومن جهة ثانية فإن مشاركة الهيئات المحلية في اقتراح السياسات التنموية هي من دواعي زيادة ارتباطها بأهداف هذه السياسات، وهذه الحقيقة تقتضي منا أن نفرق بين النتائج المترتبة على وضع الجماعات المحلية كمشارك مسؤول أو كتابع مسلوب الإرادة، ففي الحالة التي يتم الاعتراف بكيانها وتنمى فيها المقدرة على الاقتراح والمبادأة، تكون أقرب إلى بذل كل الطاقات والجهود في الاتجاه الذي يضمن الارتفاع بالإنجاز إلى أعلى مستوياته أما في الحالة الثانية فإنها ستلجأ إلى وضع الكثير من العراقيل والمعوقات في طريق التنفيذ وتكون النتيجة النهائية

ضررا ملحقا بمصالح الدولة. ومالم يكن هناك تجانس تام أو شبه تام في نمط الأيديولوجية السياسية والاجتماعية التي تسيطر على الأجهزة المركزية والمحلية وما لم يكن هناك اقتناع لا شبهة فيه من جانب أجهزة التنفيذ بأن السياسات العامة التي يتم التوصل إليها تمثل تعبيراً مناسباً عن هذه الحقيقة الأيديولوجية التي يفترض في الكل الانتماء إليها والالتزام بها، فتكون ثمة فجوة تفصل بين أجهزة الإدارة المركزية والجماعات المحلية ومن البديهي أنه كلما اتسعت الفجوة تضاعفت بالضرورة احتمالات التهديد بالنسبة لمستقبل هذه السياسات.

2-2 الأثر الإيجابي:

يرى جانب كبير من الفقه أن الذي أبقى على صلاحيات الوالي المذكورة على حساب المنتخب بل وعزز دوره سواء بصفته ممثلاً للدولة أو كممثل للجماعات المحلية الدور القوي الذي يجب أن يلعبه هذا الأخير باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية والذي يتمتع به الوالي في فرض الرقابة والوصاية على اعتبار أنه يحقق التسيير غير الممركز الفعال ويبقي الاتصال الوطيد بين الجهات المركزية واللامركزية ويكرس فعلاً مبدأ الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها وعدم اختلال السياسة العامة في الوحدات اللامركزية مما يفرض عليه تحقيق التكامل والتنسيق بين الجهازين المحليين: التنفيذي والمنتخب.

2-2-1- التكامل:

إن الحديث عن قوة وبناء قدرات الجماعات المحلية التنموية رهين بتأصيل حالة كفاءة وفعالية دائمة ومتصلة مع مختلف القائمين عليها منتخبيين ومعينين إضافة إلى تحقيق التكامل والتمازج العضوي بين هؤلاء وذلك لا يتأتى إلا بالاعتناء بأن التغيير وتحقيق التنمية ممكن من خلال الجهود المنسقة والمنظمة بموجب آليات فعالة، وإضطلاع هؤلاء وقدرتهم على أداء الوظائف الاجتماعية وتلبية الحاجات، واعتماد الحوار كأسلوب في تحديد المشكلات والأولويات والإمكانيات المتاحة لمواجهتها.

فإذا كانت الحكومة قد فرضت نوعاً من الوصاية على الجماعات المحلية وممارستها لها بالقدر الذي يكفل أداءها لهذا الدور بمختلف مضامينه وهي سلطة رقابية تمارسها الجهات المركزية على الإدارات والهيئات اللامركزية⁽¹⁶⁾ فذلك لحماية المشروعية على أعمال وتصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية بمالها من سلطات في هذا الشأن⁽¹⁷⁾ وبالنظر للمبادرات المحلية المتعددة المجالات الموكولة لهذه الجماعات باعتبارها من أهم الأعمال التي يمكن أن يقوم بها المنتخبون المحليون باتت الوصاية عليها تأخذ أشكالاً عديدة هي:

- الرقابة الاقتصادية وتمارس في صور وجوب عرض المشروعات والخطط والرقابة على الميزانية
- الرقابة الإدارية وتمارس بواسطتها الجهاز التنفيذي داخل الجماعات المحلية، وتأخذ هذه الرقابة كما هو معلوم صورتين هما الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال حيث تمتلك السلطة المركزية في هذه الأخيرة حق بسط الرقابة على أعمال الجهات اللامركزية لا سيما ما يتعلق بالمبادرات لاتساع مجالها، وذلك من خلال إجازتها أو الاعتراض عليها وبما أن هذه الرقابة تهدف كما يرى الأستاذ أحمد محيو إلى تأمين شرعية وملاءمة قرارات السلطات اللامركزية فإنه لا يمكن الوصول إليها إلا عن طريق مراقبة الأعمال وعلى الرغم من أن هذه الرقابة تطرح عدة إشكالات من حيث التعدي على الاستقلالية وروح المبادرة للمنتخبين المحليين ومن ثمة اللامركزية على اعتبار أنه المجال الوحيد غير الموجه والذي يمكن للمنتخب المحلي أن يبرز فيه ذاته، إلا أنها تعتبر أحد أهم عناصر العلاقة بين السلطة المحلية والحكومة المركزية وتستهدف تحقيق تأكيد وحدة الدولة الإدارية والسياسية،

ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية وتأكيد مستوى معين للخدمات التي تؤديها السلطات المحلية على صعيد الدولة في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة حتى لا يحدث تفاوت في مستوى المعيشة من وحدة محلية إلى أخرى⁽¹⁸⁾.

لقد حان الوقت وأصبح لزاما علينا أن نفكر مليا في إحداث التغيير الجذري وهذا لن يتأتى إلا من خلال ثقافة تغييرية أصيلة ومتجددة في آن واحد مع وضع خطة إستراتيجية شاملة لعمليات التخطيط وصنع السياسة العامة واتخاذ القرارات وفق منطق التغيير الهادف وذلك من خلال تكثيف وتفعيل ما يدور حول الاتصال النازل والصاعد بين مختلف مستويات الدولة وهيئاتها.

فالنازل وهو المعين ومن يدور في فلكه يقوم على حمل المعلومات من السلطات العليا إلى القاعدة مرورا بمستويات وسيطة بالإدارة, ويسهم هذا النازل في نشر المعلومات الخاصة بالتنظيم وتعريف محيطها الداخلي بما تعتمد عليه السلطات العليا, أما الصاعد وهو المنتخب المحلي فيدور حول نقل المعلومات من القاعدة إلى القمة بصفة إلزامية ودورية ويسهم في خلق حوار بين السلطة المركزية والمحلية الشيء الذي يضيف على القرار الطابع الجماعي.

2-2-2- التنسيق:

تقتضي حتمية التنسيق على مستوى الإدارة المحلية بين جميع الفواعل المحليين لاسيما بين القيادات المعنية والمنتمية لضرورة تكثيف وتفعيل ما يدور حول الاتصال النازل والصاعد بين مختلف مستويات الدولة والجماعات المحلية .

إن السعي لبلوغ التنسيق بين الهيئات وإضفاء الفعالية على هذا التواصل يصب في إطار تكريس مفهوم الدولة الذكية التي تجمع بين غايتين هما الفاعلية القصوى, والمشاركة الفردية المستمرة التي تهدف إلى تحقيق أكبر قدر من العقلانية باستغلال كل أساليب الاتصال والتفاعل بين السلطة والمجتمع, أي الربط بين فلسفة الغايات وفلسفة الوسائل, بمعنى العقلانية في التسيير وفلسفة الوسائل الاتصالية التفاعلية بين السلطة والمجتمع وباستخدام الإدارة المباشرة التفاعلية عن طريق الاتصال بين المواطن والمنتخب وبين المنتخب وصانع القرار هذه العلاقة تؤدي إلى توسيع دائرة التشاركية لتشمل الجميع ويستفيد منها كل طرف على حدة سواء المنتخب المحلي أو السكان المحليين أو القيادات المحلية المعنية (الوالي , رئيس الدائرة أو المجلس التنفيذي على مستوى الولاية)

هذا وإن إنعدام نموذج واضح للإصلاح أو مقارنة محددة تصلح لكل الأقاليم والمناطق لإعداد برامجها ومشاريعها التنموية هو الداعي إلى ضرورة بناء مؤسسات وتمكينها من تحقيق زيادة فاعلية التنمية وخاصة على المستوى المحلي, وذلك في إطار شراكة وتفاعل وتكامل للأدوار بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من أجل بلوغ سياسات عامة تنموية متناسقة تفضي إلى تحقيق التنمية الشاملة.

لذلك فإن تفعيل الشراكة السياسية والتنموية للدولة يجب أن يطبعه عامل التكامل والتنسيق مع السلطات المركزية واللامركزية في الدولة, ويتبلور هذا التكامل في إطار خلق بيئة تمكينية تدعمها إرادة سياسية. ⁽¹⁹⁾ تجد المبادرة المحلية مكانا لها فيها من جهة وتكون الدولة فيها موحدة إداريا وسياسيا من جهة أخرى.

خاتمة

إذا كانت اللامركزية تقتضي توسيع دائرة صلاحيات المنتخب المحلي وتفعيلها فإن المركزية الإدارية تعمل على ترشيد هذه الصلاحيات عن طريق رقابة ممثل السلطة المركزية, من هنا تبرز أهمية العلاقة بين المعين

كممثل للمركزية الإدارية والمنتخب المحلي كممثل للمركزية هذه العلاقة التي أظهرت في قانوني الولاية والبلدية الكثير من الاختلالات والغموض الأمر الذي أدى في كثير من الأحيان إلى التجاذب وفي بعضها إلى التنسيق والتكامل وهذا وذلك يؤثر بطريقة مباشرة على إدارة الجماعات المحلية وعليه كان لزاما تقديم الاقتراحات والتوصيات التالية:

- 1- ضرورة وضع العلاقة بينهما على أساس الندية من حيث الصلاحيات وتكون الرقابة للقضاء فيما تعلق بالمشروعية
- 2- تدعيم اللامركزية على حساب المركزية من خلال وضع أجهزة تنفيذية تابعة للمنتخب المحلي تساعد في ممارسة صلاحياته لأن وضع مثل هذه الأجهزة التنفيذية تحت إدارة وإرادة المعين من شأنها أن تعدم تلك المبادرات المحلية التي يعمل المنتخب المحلي على تجسيدها
- 3- منح المنتخب المحلي صلاحيات أكبر لتمثيله للسلطة المركزية لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي كما يجب توضيحها بدقة ورفع الغموض عنها
- 4- توضيح بدقة للصلاحيات والمهام بينهما يؤدي إلى التكامل والتنسيق بدل التجاذب وإن الغموض يؤدي إلى التصادم
- 5- حتمية التأطير الجيد للأحزاب السياسية لإنتاج قيادات محلية تشرف على عملية التنمية المحلية بمعيرة الخبرات الإدارية على المستوى المحلي وذلك بإعادة النظر في قانون الأحزاب السياسية من حيث هيكلتها وتنظيمها وكذا الإجراءات التنظيمية التي تحكمها
- 6- ضمان التكوين والتدريب للمنتخبين المحليين لترشيد الحكم المحلي ناهيك عن اشتراط مستوى أدنى فيمن يترشح لمهام انتخابية محلية لا سيما إذا نظرنا إلى واقع التجارب الانتخابية السابقة وما ترتب عليها من رداءة للعنصر البشري المنتخب محليا
- 7- ضرورة فتح نافذة حوار جدي بين المنتخبين والمعينين على المستوى المحلي بمشاركة السكان المحليين ضمانا لمبدأ التشاركية المحلية بضمن شفافية في التسيير ورشادة في الحكم.

قائمة المصادر والمراجع:

- باللغة العربية:

➤ القوانين:

- 1- القانون رقم 10-11 الموافق 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالولاية ج ر العدد 37.
- 2- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 29 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ج ر العدد 12.

➤ الكتب:

- 1- علاء عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، سنة 2006.
- 2- شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1/2011، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2011.
- 3- علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان الاردن، ط 1، 2002.
- 4- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2004.

➤ الرسائل:

- 1- أعراج سليمان، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000 و2010، رسالة ماجستير جامعة الجزائر 3، سنة 2011.
- 2- بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية الولائية في ظل القانون 12-07، جامعة الجزائر، 2012.
- 3- سلامة عبد المجيد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراة كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2018.

- باللغة الفرنسية:

- 1- Georges BURDEAU L.G.D.J, Droit constitutionnel et institutions politiques Paris, 17em édition, 1969
- 2-Nachida Bouzidi, la problématique du développement en Algérie, le rapport état collectivités locales, Idara revue de Ecole Nationale d'Adminstration, N 2-2003.

الإحالات والهوامش:

- 1- Georges BURDEAU L.G.D.J, Droit constitutionnel et institutions politiques Paris, 17em édition, 1969, p 132.
- 2- سلامة عبد المجيد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراة كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 2019 ص 94.
- 3- القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012 ج ر، عدد 12.
- 4- بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية الولائية في ظل القانون 12-07 جامعة الجزائر، 2012، ص 119.
- 5- القانون رقم 12-07 مرجع سابق.
- 6- بلغالم بلال، مرجع سابق ص 120 و 121.
- 7- قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37.
- 8- قانون 11-10 مرجع سابق نفسه.
- 9- قانون 11-10 مرجع سابق نفسه.
- 10- علاء عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2006، ص 117.
- 11-Nachida Bouzidi, la problématique du développement en Algérie, le rapport état collectivités locales, Idara revue de Ecole Nationale d'Adminstration, N 2-2003, p 114.
- 12- أعراج سليمان، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000 و2010، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 3، سنة 2011، ص 124.
- 13- شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد. 1/2011، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2011، ص 105.
- 14- أعراج سليمان، مرجع سابق، ص 130.
- 15- علاء عشي، مرجع سابق، ص 116.
- 16- علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر عمان الأردن، ط 1، 2002، ص 226.
- 17- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2004، ص 167.
- 18- أعراج سليمان، مرجع سابق، ص 109.
- 19- أعراج سليمان، مرجع سابق، ص 243.