

القراءات الجديدة لآليات ترشيد الحكم المحلي في التشريع الجزائري

Nouvelles lectures des mécanismes de rationalisation de la gouvernance locale dans la législation algérienne

تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/12/17

تاريخ إرسال المقال : 2017/10/13

د. حبشي لزرق / جامعة ابن خلدون - تيارت

ملخص :

يعد مفهوم الحكم الراشد في أي تنظيم إداري معين هدفا تصبو سلطة الدولة لتحقيقه بمختلف جوانبه. وكواحدة من هذه الجوانب المتعددة له تبرز فكرة المشاركة الشعبية للمواطن على المستوى المحلي في عملية صنع السياسة المحلية. وذلك في إطار الديمقراطية التشاركية ذات الصلة الوثيقة بمفهوم الحكم الراشد، وبتلك المثابة فهو تكريس لمختلف النصوص القانونية على اختلاف قوتها ومرتبها داخل سلم تدرج القواعد القانونية في الدولة. تلك النصوص التي تعرضت ونصت في أكثر من موضع على بعض المستجدات المدعمة للتطبيق الفعلي والحقيقي للحكم الراشد، كفكرة المواطنة، وضرورة إشراك المواطن مباشرة في عملية التسيير المحلي بمختلف الآليات والطرق، سواء من خلال حضوره لمداولات الهيئات المنتخبة، أو من خلال تمثيله بمنظمات المجتمع المدني كمشاركة الجمعيات في تلك العملية إذا تمت استشارتها لتقديم أية مساهمة تفيد أشغال الهيئة المنتخبة أو لجانها.

ذلك مما يمكن تحليله من مفهوم العلاقة التكاملية بين الضرورة الحتمية للديمقراطية التشاركية المحلية والحكم الراشد في إطار التنظيم الإداري.

الكلمات المفتاحية : الحكم الراشد ، التنظيم الإداري ، الديمقراطية التشاركية .

Résumé:

La bonne gouvernement est un système administratif, qui a pour but de mettre l'accent sur la participation populaire des citoyen au niveau local dans la préparation de la politique local dans le cadre de la démocratie participative qui a une relation solide avec la gouvernance et à fin de staffer les textes juridiques avec les nouveautés et pour faire face à la gestion locale avec tous les moyens soit par les

délibération des commissions élection nées soit par le représentation via le société civile comme la participation des association en ca de consultation s'il s'agit des travaux de la commission électionnée.

Ce qui nous induit vers une gouvernance de participation locale et dans un cadre administratif.

Mots-clés: Gouvernance, Gestion administrative, Démocratie participative.

مقدمة:

تقوم الإدارة المحلية في أي تنظيم إداري لدولة ما على عناصر ومقومات تتداخل فيما بينها لتشكل خصوصيتها بالشأن العام المحلي ، ومن ثم كان لابد على هذه الإدارة أن تكون على الأقل في مستوى ما تقتضيه غالبية الحاجيات المحلية. إن ذلك يستدعي نوعا من المواكبة والمسيرة لآليات تسيير الشأن المحلي من قبل هيئات الإدارة المحلية، باعتبارها نظاما يستهدف تحقيق عدة أهداف، أهمها المشاركة في إدارة الإقليم المحلي وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين والنهوض بمستوياتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فهو إذن نظام متعدد الجوانب يقوم في أساسه ومضمونه على ذلك التحول من مفهوم الديمقراطية السياسية إلى فكرة الديمقراطية الإدارية، ومنه وجب في هذا الإطار أن يوضع مفهوم الديمقراطية موضع التطبيق العملي كسياسة عامة تسعى إلى تحقيقها مختلف الدول في نظمها الإدارية. وعليه فإن دليل كل ذلك يقوم على اعتبارين أساسيين، الأول وهو القراءة الاستنتاجية لمضمون نص المادة 17 من الدستور الجزائري: « يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية»، مما يعني وجود قدر كافي من التسيير المحلي باعتباره عملا إداريا يكون القائم عليه هو المنتخب المحلي.

أما الثاني فهو ما يمكن أن يستنتج من التتابع بين المواد الدستورية المتعلقة بالتنظيم الإداري المحلي، والقصد من ذلك كل من البلدية والولاية، وكذا نص المادة 17. وليس ذلك فحسب بل إن ما سبق كل هذه المواد من إشارة دستورية صريحة على تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي هو بيان لتطبيق فكرة الديمقراطية الإدارية محليا. كل ذلك ينم عن مبتغى المؤسس الدستوري الجزائري بالدرجة الأولى إلى التحول عن التشريعات السابقة ضمنا، وتبني أطر جديدة تكون بمثابة الترشيد للحكم المحلي، وما نص المشرع الجزائري على ما يعرف بالمواطنة ضمن قانون البلدية إلا تأكيد على ما نص عليه الدستور.

لكن وأمام بديهية الاختلاف والتباين بين التشريعات السابقة المنظمة للإدارة المحلية، وتلك السارية المفعول فإن التساؤل المحوري الذي يطرح في هذا الموضوع، هو تساؤل عن مظاهر وصور ترشيد الحكم المحلي وفق قراءة للنصوص القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية. بتعبير أدق: ما هي مضامين ترشيد الحكم المحلي في التشريع الجزائري؟

إن ذلك يقتضي التطرق أولا إلى الأطر الجديدة للحكم المحلي في قوانين الإدارة المحلية. ثم ومن بعد ذلك، الوقوف على مدى مجازة تلك الأطر المستجدة لمصاف الحكم المحلي الراشد ثانيا.

المبحث الأول : مظاهر الإصلاح من حيث التسيير المحلي

ينصرف مفهوم الإصلاح الإداري بداية إلى الارتقاء به من مصاف تبني الأطر التقليدية في عملية تأدية الخدمات العامة، نحو اعتماد المناهج المستجدة في تلك العملية. فهو إذن جزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ومن ثم يبدو هذا الإصلاح غير مقتصر على جانب معين، أو يكتسي مظهرا محددا، وإنما متعدد ومختلف المعالم. وعلى سبيل الذكر وليس الحصر فإن نظرة كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائريين اختلفت ضمن قوانين الإدارة المحلية في الجزائر من حيث اعتبار الحكومة المركزية للوحدات المحلية وبناء على كل من الدستور والقانون بمثابة الشريك الفعلي المساعد والمساهم في عملية التنمية المحلية على اختلاف صورها، كأحد أهم المبتغيات التي ينشدها الحكم الراشد.

فمضمون الرقابة الوصائية التي تمارس من طرف الحكومة المركزية على أعمال الوحدات المحلية في أحد مجالاتها - على سبيل المثال - لا يعني ضمان عدم مشروعية أعمال الهيئات المحلية فحسب ضمن الأساس القانوني للرقابة المركزية، وإنما ضمان العمل على درجة معينة من الكفاءة للوقوف على نقاط ومواطن الضعف في النظام المحلي، ومن ثم معالجتها بما يؤدي إلى تطوير هذا النظام.

وأمام الضرورة الملحة التي تفرضها وتستدعيها عملية الإصلاح الإداري، وإزالة أحد جوانب القصور التي تعاني منها تلك العملية، كان لابد من اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير. إن هذا ما يمكن استنتاجه من الاتجاهات الحديثة للدستور والتشريع الجزائريين فيما يتعلق بمشاركة المواطن في عملية صنع القرار محليا، ذلك أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية أن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم، وحينها لا يكفي الإعراف من طرف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة، وإنما يجب وفق ذلك أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم تلبية لخصوصية حاجياتهم من جهة، تحقيقا لهامش أكبر من الرضا على عملية التسيير المحلي، ومن جهة أخرى تخفيفا للعبء على التسيير المركزي.

ومعنى كل ذلك أن تسيير الشأن المحلي إنما يتم من طرف المواطن المحلي مراعاة لخصوصية ما يعرف باللامركزية الإدارية الإقليمية، وبالتحديد ضمن النظر إلى أهم عناصرها وهي وجود مصالح محلية متميزة تقتضي معرفة وإدراك المواطن المحلي بشؤونه المتعددة شرط أن يكون ذلك التسيير والمشاركة للمواطن المحلي في إطار الممارسة الديمقراطية عن طريق آلية الانتخاب تكريسا لنص المادة 17 من الدستور¹. هذا من جانب، وكذا نص المادة 14 من جانب ثان والتي سبقت بتأكيدها على مبادئ التنظيم الديمقراطي، ومن آليات ذلك المجلس المنتخب كإطار يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. ومن ثم، فإن مصطلح «المجلس المنتخب» يشمل الجماعات المحلية في الدولة والتي من بين هيئاتها مجلس منتخب في شكل هيئة تداولية.

وعليه فإن الإدارة المحلية تعد صورة من صور التسيير الذاتي وإشراكا للمواطنين المنتخبين في ممارسة السلطة فهي دليل على الديمقراطية في نظام الحكم². وفي ذلك يقول أحد الفقهاء³ بأن استعانة السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة يعد مؤشرا على ديمقراطية نظام الحكم، لأن الديمقراطية إذا كانت تعني حكم الشعب لنفسه فإن الإدارة المحلية تجسد هذا المبدأ.

إن أول استنتاج يمكن قراءتها من نصوص المواد 15، 16، 17 هي الإشارة إلى التطبيق الفعلي للمشاركة السياسية بما يدل على ذلك، والمقصود من وراء ذلك هو اصطلاح التنظيم الديمقراطي ومن ثم ربطه بفكرة الانتخاب. ذلك أن هذا المفهوم يرتبط بالديمقراطية في العصر الحديث ارتباطا وثيقا، وهو الأمر الذي جعل منه الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة، عكس الديمقراطية القديمة⁴. 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 بعيدا عن التركيز المفرط والأحادي على تطبيق القوانين والتنظيمات، والمؤدي إلى نوع من الركود في الوسط الإداري لاسيما على المستوى المحلي. والأساس في كل ذلك مرده أن القاعدة الأساسية للإدارة العامة الحديثة تركز على تبني نظام أكثر خصوصية كإطار للعلاقة بين الإدارة والسياسة، الذي سيؤدي بالنتيجة لذلك إلى استئصال مخلفات البيروقراطية، وتحقيق ما يعرف بالاتجاه نحو الخدمة عبر معرفة كيف يمكن للحكومة أن تكون على اتصال أفضل بالمواطنين سعيا منها لجعل الخدمات العامة أكثر استجابة لمطالبهم.

بينما يتمثل الاستنتاج الثاني في اعتبار المؤسس الدستوري الجزائري لمبادئ التنظيم الإداري المحلي مسألة دستورية يكون تكريسها بنصوص تشريعية تلي الدستور مرتبة في سلم تدرج القواعد القانونية. ومن ثم فإن عملية الربط بينها وبين مبادئ التنظيم الديمقراطي يعد بالنتيجة لذلك من المواضيع الدستورية. وحينها يحظى كل ذلك بمرتبة النصوص الدستورية

لأن ذلك يعني نتيجة بالغة الأهمية من حيث عدم جواز تقييد تلك المشاركة السياسية على المستوى المحلي من قبل أي نص قانوني يأتي بعد الدستور. ولعل القصد من ذلك هو السعي من قبل المؤسس الدستوري إلى تكريس مبادئ الديمقراطية سواء على المستوى المركزي، أو على المستوى المحلي.

في حين يكمن الاستنتاج الثالث وفق ما سبق في الربط من قبل المؤسس الدستوري الجزائري بين مفهومين أحدهما مفهوم إداري والثاني مفهوم سياسي. بتعبير أدق، الربط بين كل من الانتخاب وهو مفهوم سياسي وبين اللامركزية، والقصد منها اللامركزية الإدارية في مضمون نص المادة 17 من الدستور، والسبب في اعتبارها كذلك هو اقترانها وضمن نفس النص الدستوري بمشاركة المواطن في تسيير الشأن العام، ومن ثم فإن هذا التسيير المحلي يعتبر عملاً إدارياً يكون القائم عليه هو المنتخب المحلي.

ولعل من بين عديد الأسباب الداعية إلى ذلك التكريس الدستوري للإدارة المحلية أن مؤشرات السياسة العامة للدولة، وكذا اتجاهات الرأي العام على المستوى الوطني أصبحت تستند إلى اتجاهات الرأي العام في الانتخابات المحلية، ومن ثم يمكن تشبيه الهيئات المحلية بالنظم السياسية⁵.

وانطلاقاً من ذلك فإنه لا يمكن على الإطلاق إنكار العلاقة بين التسيير المحلي، أو تلبية الحاجات العامة للمواطن على المستوى المحلي وبين السياسات المحلية بالنظر للعلاقة المتبادلة بينهما من حيث دور المحليات في التنمية السياسية.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن المشاركة السياسية المحلية للمواطن في عملية صنع السياسات المحلية، يقتضي تعرف جمهور المواطنين على كيفية استثمار الوحدات المحلية للسلطة والتصرف في الموارد التي تحت مسؤوليتهم، وذلك عن طريق فرض نوع من الرقابة والمسهلة للوصول إلى المعلومات الرسمية، وتشجيعاً لشفافية التسيير الإداري. وفي هذا الإطار تحديداً فإن هناك من النصوص ضمن قانون البلدية الجزائري⁶ ما يدل على ذلك صراحة، ومنها يشير بطريقة غير مباشرة على المشاركة السياسية وعلاقتها بالتسيير المحلي للشأن العام. فأمّا الأولى فتجد سندها تحديداً ضمن نصوص المواد 02، 12/11، 1، 103. في حين يمكن استقراء الثانية من خلال نصوص المواد 13، 14، 30، 35/36/2.

إن عدم الاستغناء عن المشاركة المحلية من قبل المواطن على المستوى المحلي في تسيير الشؤون العامة باعتبارها إحدى أهم الطرق والآليات المؤدية إلى الحكم المحلي الراشد يتضح من خلال نص المادة 12 من قانون البلدية. فالأمر الواضح بموجب هذا النص هو عملية التأطير التشريعي والتنظيمي⁷ - إن صح القول - للمبادرات المحلية والتي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم. إن ذلك يدفع إلى القول بأن عملية

الإشراك للمواطن المحلي في إدارة المرافق العامة كتعبير من طرف نظام الإدارة المحلية باعتباره مظهرا من مظاهر الديمقراطية، يعد من قبيل ما يعرف بالمبررات السياسية التي تدفع إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية والذي يؤدي إلى التعاون المثمر بين نشاط السلطة على المستوى المركزي والنشاط الشعبي المحلي⁸.

وتدعيما لذلك التعاون المثمر على المنوال السابق لم يتوقف تبيان مضمون المشاركة السياسية للمواطن محليا من خلال النصوص القانونية السابقة من قانون البلدية، بل هناك من النصوص الأخرى والتي يستنتج منها ولوبطريقة غير مباشرة مضمون تلك المشاركة. إن الأمر يتعلق بكل من نص المادة 13 و14 من قانون البلدية سواء فيما يتعلق بإمكانية الاستشارة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي لكل شخصية محلية، أو خبير في مجال معين، أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا بخصوص المساهمة المفيدة في أشغال المجلس أو لجانه، وذلك بهدف الوصول إلى الأداء الفعال لتلبية الحاجات العامة للمواطن محليا.

وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة الجمعيات ولو على سبيل الاستشارة غير الملزمة سواء في حالة طلبها، أو في حالة الأخذ أو عدم الأخذ بها حين طلبها هو أمر يعد من بين عديد الإيجابيات في تسيير الشأن المحلي، لاسيما وأن ليس هناك ما يمنع المواطن من الإطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية والتي تتخذ بعد الإستشارة في حالة طلبها والإستعانة بالآراء الناجمة عنها⁹.

ووفق ما سبق، فإن هدف الوصول إلى حكم محلي راشد ليس مجرد انتهاج إجراءات إدارية معينة تأخذ شكل ضابطة للعمل المحلي، بل لابد من التوصل إلى إطار مرجعي تطويرا للعمل والسلوك داخل الإدارة المحلية على وجه الخصوص، تغذية في ذلك روح المواطنة الصادقة تكريسا 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 متميزا بكفاءة إلى درجة معتبرة، مستعينا بروح المواطنة، وعنصر آخر لا يقل أهمية عن العنصرين السابقين، إذ تحتاج الإدارة المحلية إلى جانب مالي وتقني.

المبحث الثاني : حدود مظاهر الإصلاح ومدى فعاليتها

غني عن البيان أن مقتضيات الحكم الراشد هي جزء أساسي من خطط التنمية الشاملة والتنمية الإدارية على وجه التحديد. وعلى ذلك فإن التجارب أثبتت عدم مواكبة التطورات والتغيرات الداخلية والخارجية، وعلى صعيد كل المستويات، فإن سمات مرضية ستسود المرفق العام بمختلف الخدمات التي يقدمها، وسوف لن تكون بذلك معبرة تعبيرا حقيقيا عن آمال وطموحات المواطن. وتلك مشكلة تواجهها الدول النامية بشكل كبير، وسبب ذلك هو تعدد المسائل والقضايا التي تهتم بها هذه البلدان، وهو ما يلقي عبئا ثقيلا على كاهل السلطات

المركزية، ولا يتاح لها بالتالي الوقت الكافي لإيلاء الإصلاح الإداري ما يستحق من اهتمام.

إن تلك السمات المرضية والعوائق المختلفة التي تؤثر سلبا على الإصلاح الإداري وكبحا لمقتضيات الحكم الراشد، يمكن استقراؤها فيما يتعلق بإشراك المواطن في عملية صنع السياسات المحلية، والتي تتواجد في مواضع مختلفة ضمن قوانين الإدارة المحلية الجزائرية. أولها أن رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية يمكنه الطعن إما إداريا أو قضائيا أمام الجهة القضائية المختصة ضد قرار الوالي القاضي بتثبيت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة. وهذا طبقا لنص المادة 61 من قانون البلدية الحالي. وعلى العكس تماما في قانون الولاية، حيث اختفى كل شبه لهذا النص القانوني بداية من نص المادة 58 إلى غاية نص المادة 72 اللهم إلى ما ورد في هذه الأخيرة بتمثيل رئيس المجلس الشعبي الولائي للمجلس وليس للولاية في بعض المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية.

وعليه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون ذلك تمثيل فعلي وحقيقي للشأن المحلي. على خلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي حينما أقر النص القانوني السالف ذكره من قانون البلدية لرئيس المجلس الطعن في أعمال جهة الرقابة الوصائية، والتي تمارس على أعمال الهيئة المنتخبة. علما أن إمكانية الطعن القضائي لرئيس المجلس الشعبي الولائي ضد قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية والقاضي برفض المصادقة على مداولة للمجلس الشعبي الولائي كانت متاحة له في ظل القانون السابق لسنة 1990. إن ذلك ما يمكن اعتباره حدا يفرض على المشاركة الشعبية المحلية، وكأن بالتسيير كان مركزيا في حد ذاته.

هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن ما ورد ضمن نص المادة 57 من قانون البلدية¹⁰ يثير تساؤلا محوريا في هذا الموضوع مفاده أن عملية التسيير للشأن العام المحلي سوف لن تمتد إلى المجالات الحساسة - إن صح القول - إذ تبقى عين الحكومة عليها مثبتة بأداة الرقابة الوصائية الصارمة. هذه الرقابة والتي كانت بمثابة الحد من تلك المشاركة الشعبية المحلية بالنظر لمساسها بأهم نتائج الشخصية المعنوية للوحدة المحلية، وذلك باعتراف المشرع الجزائري وللتنظيم¹¹ بإمكانية ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر، لأن النتيجة المترتبة على ذلك هي زوال الشخصية المعنوية للبلدية التي تم ضمها أو ضم جزء من إقليمها بعد أن تم استحداثها بقانون.

إن في ذلك مخالفة لمبدأ تدرج القواعد القانونية وما يمثلها من حصانة بالغة الأهمية للديمقراطية التشاركية لاسيما على المستوى المحلي، بعد أن أحال الدستور على القانون تفصيل ما ينص عليه من مبادئ عامة تتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، باعتبار هذه المسألة محجوزة للمشرع طبقا لنص المادة 140 من الدستور الجزائري الحالي.

وليس ذلك فحسب ، بل تعدت تلك المخالفة لتشمل أيضا مخالفة ما يعرف بقاعدة توازي الأشكال ، وهذا معناه ، أن زوال الحدود الإقليمية لأحدى البلديات في حالة ضمها - من المفروض- أن يكون بقانون. لأن الإقرار بخلاف ذلك يعني المساس بأحكام الدستور من باب أولى. والسبب في ذلك، أن التشجيع على الديمقراطية التشاركية والحث على ممارستها يعد من المسائل الدستورية أصلا. وهو الأمر الذي يفرض مراجعة تلك النصوص بما يتماشى والأحكام الدستورية في هذا المجال شكلا ومضمونا، تحقيقا لإطار قانوني شامل ومتكامل في مضامينه من حيث العناية البالغة بتلك المسألة الدستورية ذات العلاقة الوطيدة بمفهوم الحكم المحلي الراشد وضرورة بلوغه، أو على الأقل تحقيق هامش كبير من تطبيقاته ومظاهره ضمن السياسات المحلية.

فالمسألة ليست مجرد مجارة ومطابقة النصوص الدنيا للنصوص الأعلى منها درجة في سلم تدرج القواعد القانونية، بل أكثر من ذلك بكثير. والسبب في ذلك يرجع بالأساس إلى تأكيد المؤسس الدستوري الجزائري في أكثر من موضع على ضرورة التكريس للديمقراطية التشاركية وهو ما تم التأكيد عليه حتى ضمن ديباجة الدستور، لأن هذه الأخيرة لها من الرفعة بين النصوص الدستورية ما يجعلها في مصاف المبادئ العامة، والتي لا يتصور مخالفتها بأي شكل من الأشكال. وعليه كان المشرع الجزائري حريصا على تحديد نطاق الرقابة الوصائية من طرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية، سواء على أعمال الهيئة المنتخبة، أو على الأشخاص المنتخبين، أو على الهيئة في حد ذاتها.

غير أن مظهر الرقابة في الحالة الأخيرة وذلك بزوال الهيئة المنتخبة يطرح عديد التساؤلات. أبرزها هل هو تجاوز من قبل السلطة التنظيمية لصلاحياتها على السلطة التشريعية؟ لأن الدليل على ذلك أن مسألة الانتخاب التي تشكلت عن طريقها الهيئات المنتخبة تمثل الحد الأدنى لممارسة الديمقراطية، وهي مسألة نظمها قانون عضوي يفوق حتى القانون العادي درجة ضمن سلم تدرج القواعد القانونية. وجوهر كل ذلك هو ضرورة فهم معنى الديمقراطية لصالح الحكم الراشد. إن هذا الأخير يستوجب تدعيم التعددية السياسية¹² الإيجابية والتي تتماشى مع الفكر والوعي السياسي الإيجابي للمجتمع. ولن يتحقق هذا إلا عبر الانتخاب والاختيار الذي يعتبر الجوهر الحقيقي للديمقراطية السياسية.

إن القول بكل هذا يجد سنده في عديد المواطن السلبية للنصوص التنظيمية المؤطرة لعملية المشاركة الشعبية للمواطن محليا. فنص المادة 15 من المرسوم التنفيذي المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي سالف الذكر تثير إشكالا يتعلق بتلك المشاركة المحلية. فالتزام الجمهور الصمت طيلة الجلسة وفق مضمون نص المادة أعلاه هو شيء أكثر من منطقي حتى لا يكون هناك مساس بالتسيير للشأن العام. غير أن ما لا يعد منطقيا هو الغاية من (الحضور الجسدي) فقط. فكان بالإمكان البحث عن آلية أخرى تضمن توازنا

وتوفيقا بين الغاية من الحضور الفعلي من جهة، وعدم التعكير على المناقشات والسير الحسن لأشغال المجلس من جهة أخرى، خاصة وأن طريق إنهاء ذلك التصرف سيكون مآله الطرد من قاعة المداولات والفضاءات المحيطة بها. فهي إحدى الممارسات للديمقراطية شبه المباشرة والتي تشبه إلى حد كبير عملية الاستفتاء الشعبي الذي يفوق الديمقراطية النيابية من حيث توسيع نطاق ومظهر المشاركة الشعبية، وكذا دورها وفعاليتها.

فتلك الممارسات على المستوى المحلي تعد من المستجدات في قوانين الإدارة المحلية الجزائري ذات الصلة الوثيقة بمفهوم الحكم الراشد والسعي إلى تبينه¹³ بالإستناد على أساسين. الأول، وهو حكم القانون بمفهومه العام، وعلى وجه التحديد احترام مضامين النصوص الدستورية في إطار البناء القانوني للدولة، وكذا ضمان المشاركة الفعلية والمساواة، مع توفير فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة. أما الثاني فيتمثل في تعزيز التمثيل السياسي للأحزاب ومنظمات المجتمع المدني كشريك للدولة في عملية صنع القرار.

وحيث أن تحقق التنمية الشاملة في مختلف المجالات التي تجلب اهتمام المواطن ورضاه على عملية التسيير وهو الشيء الذي يتطلب من الدولة حينها القيام بدور وفق مقتضيات الديمقراطية والحكم الراشد وبالبعد المنتظم القائم في جوهره على الرقابة لغرض تهيئة الظروف المواتية والمناسبة لعمل المجتمع المدني وبناء دولة القانون القائمة على العدالة والمساواة وضمان حماية حقوق الإنسان. ذلك أن المطلوب هو التحيين والتفعيل على حد سواء للطرق والآليات التسييرية بما يتماشى وتلك المبادئ.

الخاتمة :

ينصرف مفهوم الحكم الراشد تلقائيا إلى تحسين نوعية الحياة بمختلف جوانبها للمواطنين فيما يمكن تسميته بثقة هؤلاء في تسيير شؤونهم من خلال ممثليهم، مع مراعاة ضرورة التعاون بين الوحدات المحلية بمجالسها المنتخبة، والحكومة المركزية في تسيير الشأن العام بصفة عامة. فالمفهوم العصري للحكم الراشد اليوم هو قيام مؤسسات قوية للمجتمع يتحقق فيها التوازن بين خصوصيات الشأن المحلي والتي تتطلب قدرا كبيرا من مشاركة المواطن من جانب، والحفاظ على المصلحة العليا للدولة من جانب آخر. إن ذلك يحقق من دون أدنى شك رضا المواطن على أعمال إدارته إلى حد كبير.

فديمقراطية التسيير والحكم في الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة عامة، ومن خلال الجماعات المحلية في الدولة خاصة تحقق اطمئنان المواطن على تسيير شؤونه المتنوعة. فالقول بديمقراطية الحكم ينصرف بداية إلى أخذ القاعدة القانونية المنظمة للعلاقات الاجتماعية داخل المجتمع، مظهر التعبير الحقيقي عما رآته الإرادة العامة. ومن ثم ما يراه المواطن على المستوى المحلي، أو على الأقل يكون قد ارتضاه¹⁴.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتحقق ذلك بتجاهل مسألة إشراك المواطن في إدارة شؤونه العامة، وحينها لم يكن للنصوص الدستورية والتشريعية المنظمة لمسألة المشاركة الشعبية بمفهوم الديمقراطية التشاركية أن تختلف في مضمونها عن سابقتها من النصوص إلا سعيا منها لبلوغ حكمة الإدارة المحلية وهو ما يتمناه الجميع.

الهوامش :

1 تنص المادة 17 من الدستور الجزائري الحالي على أنه: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية». القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

2 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2013، ص 228.

3 عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984، ص 49.

4 الدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة 1997، ص 150.

5 ينظر في ذلك، الدكتور، محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، الطبعة 1986، ص 04

6 القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 37 الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.

7 في هذا الإطار تحديدا نصت المادة 12 من قانون البلدية سالف الذكر على أنه: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري المذكور في المادة 11 أعلاه يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم...". وإذا كانت النصوص التشريعية تحتاج بالضرورة إلى تفصيل من قبل التنظيم، فإنه وطبقا للفقرة الثانية من نص المادة 12 أعلاه صدر المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي. ج.ر.ج. عدد 15 الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013، وتحديدًا ضمن المادة 13 منه بقولها: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، مع مراعاة الأحكام المتعلقة بالجلسات المغلقة، وهي مفتوحة لمواطني البلدية، ولكل مواطن معني بموضوع المداولة المبرمجة". وجاءت المادة 14 من نفس المرسوم كآلية لتطبيق النص السابق بنصها على تخصيص فضاء محدد لحضور الجمهور على مستوى قاعة المداولات إن ذلك مما يمكن اعتباره تكريس صريح لتلك المشاركة للمواطن المحلي ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة.

8 ينظر في ذلك، الدكتور محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 22، 23.

9 باعتبار تلك الاستشارة على اختلاف صورها وأشكالها وآلياتها صورة من صور المشاركة السياسية للمواطن في إطار الديمقراطية المحلية، فإن ذلك سيساهم حتما في تضيق الفجوة بين المواطنين وجهاز الحكم المحلي، بعدما كان الشعور بتلك الفجوة سائدا في ظل النظام المركزي. ينظر في ذلك، الدكتور، محمد على الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن طبعة 2013، ص 60.

10 تنص المادة 57 من قانون البلدية على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

القراءات الجديدة لآليات ترشيد الحكم المحلي في التشريع الجزائري

11 يتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي طبقا لنص المادة 09 من قانون البلدية.

12 إن ذلك ما أكد عليه المشرع الجزائري ضمن قانون البلدية بموجب المادة 35 منه بقولها: "يجب أن تضمن تشكيلة اللجان المنصوص عليها في المادتين 32 و33 أعلاه تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي". وهو ذات النص الذي ورد ضمن الفقرة الأولى من نص المادة 34 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج.ج.ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

13 في هذا الصدد يعبر البعض عن مفهوم الحكم الراشد بأن: "الحكم الصالح هو الحكم الذي تقوم به حكومات منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، ويتمكين المواطنين وبناء قدراتهم". ينظر في ذلك، حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، المستقبل العربي العدد 309، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2004، ص 43.

14 إن الأمر الأكيد أن مظاهر الحكم حتى تكون موسومة بالطابع الديمقراطي، لابد من بلوغ أكثر مشاركة للإرادة العامة في مظاهر أو عملية صنع القرار، بداية بسن القانون وصياغته على مقتضى رغبة الشعب، ومن ثم القيام على تنفيذه بنفس المنهج دون أي حياد عن مبتغيات تلك الإرادة. ذلك ما عبر عنه بحق أبراهم لينكولن، أحد الرؤساء الأمريكيين في وصفه للديمقراطية بقوله:

"La démocratie, c'est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Voir, Jean GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, 16eme édition, Montchrestien, Paris, 2000. p 182.