

## قراءة سياسية في قانون البلدية 10-11 - إصلاح بلدي أم احتواء للتحوّل الديمقراطي -

فوزي بن عبد الحق

أستاذ بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة -2-

### ملخص

من بين أهم قوانين الإصلاحات السياسية التي باشرتها السلطات الجزائرية، نذكر قانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، بحكم أن البلدية تمثل الخلية الأساسية في الدولة، فنشاط الدولة وسيرها مرتبط بشكل كبير منه بالدور الذي تؤديه البلدية، بحيث أن مهامها هي انعكاس لمهام الدولة، فهي من جهة أداة تنفيذ السياسات العامة والخيارات المنتهجة من طرف السلطات المركزية، ومن جهة أخرى تشكل الوسيط بين المواطنين والحكومة. وتعتبر هذه المقالة محاولة بسيطة للقراءة في قانون البلدية الجديد 10-11، من حيث إيجابياته وسلبياته، مدى احتوائه لنقائص المطروحة وتكيفه مع التحولات والمعطيات الجديدة للمجتمع، أو هل جاء لإرساء قواعد اللامركزية الإدارية والديمقراطية التشاركية، أم جاء لاحتواء التحوّل الديمقراطي والتغيير السياسي الحقيقي.

### Abstract

Among the most important laws of political reforms undertaken by the Algerian state, we recall the Law 11/10 of 22 June 2011 containing the Municipality Law, by virtue of the municipality represent the basic cell of the State, the State activity, the operation is largely to the role played by the municipality, so that its functions are a reflection of the tasks of the State, as it is an instrument of policy implementation options and policy by the central authorities, on the other hand constitute a mediator between citizens and the government.

Is this article simple attempt to read in the new municipal 11-10, in terms of its own pros and cons, the extent to which contain the raised imperfections conformed to the transformations of the new data for the community or do you came to establish the rules of administrative decentralization and participatory democracy, Or came to contain the democratic transformation and real political change.

## الكلمات المفتاحية : البلدية. القانون. الإصلاح. التحول. الديمقراطية.

### مقدمة

في ظل ظروف دولية وإقليمية حرجة -خاصة ما يعرف بالربيع العربي في دول الجوار- وتطورات سياسية واقتصادية متسارعة، هذا على الصعيد الخارجي، بينما على الصعيد الداخلي، تفشي ظاهرة الفساد بكل أنواعه، وطغيانه على كافة ميادين الحياة العامة، هذا بالإضافة إلى ارتفاع أصوات منادية بضرورة تبني إصلاحات سياسية، بل أكثر من ذلك، تنادي بتغيير النظام السياسي، سارعت السلطات الجزائرية إلى تبني جملة من إصلاحات سياسية ومؤسسية لهياكل الدولة، والتي أفضت إلى إعادة النظر في جملة من القوانين الوثيقة الصلة بالحياة السياسية.

من بين أهم هذه القوانين، قانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، بحكم أن البلدية تمثل الخلية الأساسية في الدولة، فنشاط الدولة وسيرها مرتبط بشكل كبير منه بالدور الذي تؤديه البلدية، بحيث أن مهامها هي انعكاس لمهام الدولة، فهي من جهة أداة تنفيذ السياسات العامة والخيارات المنتهجة من طرف السلطات المركزية، ومن جهة أخرى تشكل الوسيط بين المواطنين والحكومة، كما تعد البلدية كذلك، القاعدة الإقليمية اللامركزية والخلية الأولى في النهوض بالمجتمع على كل المستويات، فمن خلالها تتجسد ممارس المواطنة والديمقراطية التشاركية، والتسيير الجوّاري للشؤون العامة المحلية في جميع المجالات، لذا فكل إصلاح سياسي أم قانوني، إداري أم مؤسّساتي، ينبغي أن ينطلق من البلدية. ونظرا لأهمية البلدية في تجسيد البرامج التنموية للدولة، وإرساء مبادئ الديمقراطية المحلية التشاركية، جاء قانون البلدية السابق في جملة القوانين التي تبنتها السلطات الجزائرية، في إطار الإصلاحات السياسية والقانونية التي شهدتها البلاد انطلاقا من سنة 2011.

وتبرز أهمية هذا الموضوع، في كونه ينصب على أحكام القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، الذي كان ينتظر منه أن يحمل إصلاحات جذرية، بعد كل الانتقادات الشديدة التي لاقتها النصوص القانونية السابقة الخاصة بالبلدية، من قبل كل الفاعلين في الحياة السياسية، سواء من قبل أحزاب سياسية وجمعيات مدنية، أو من طرف منتخبين وقانونيين، وهذا من

خلال محاولة إبراز مكانة البلدية، فيما إذا كانت فعلا هيئة قاعدية إقليمية للامركزية الإدارية، أم مجرد امتداد للسلطة المركزية على المستوى المحلي، ومن ثم فهي هيئة غير مركزة للدولة، الشيء الذي يستوجب علينا التوقف على مدى تكريس المشرع لاستقلالية البلدية إداريا ومؤسسيا، ومن ثم البحث عن حقيقة الاستقلالية المالية والتسييرية للبلدية في ظل الإصلاحات المزمع القيام بها.

وعرفت البلدية الجزائرية ثلاثة قوانين منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، حيث ظهر أول قانون بلدية في البلاد عام 1967، ثم صدر القانون الثاني لها عام 1990، وفي عام 2011 صدر القانون الثالث للبلدية، بعد الإصلاحات السياسية والقانونية التي عرفتها البلاد، والمتمثل في قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

لذا، يهدف هذه البحث، إلى معرفة الغاية من اصدار قانون جديد للبلدية، فيما إذا كان إصلاح بلدي حقيقي، أم إعادة تهيئة من خلال تدارك الأخطاء والهفوات التي كانت موجودة في ظل القانونية 08/90، وبالتالي احتواء التحول الديمقراطي والتغيير السياسي الحقيقي.

استنادا إلى مقولة أحد منظري الإدارة: "إذا أردنا إصلاح هرم الدولة فلنصلح قاعدتها"، التي تعني أن بداية اصلاح الدولة، يبدأ من اصلاح بلدي يسمح للبلديات أن تنهض بدورها كفاعل اقتصادي واجتماعي أساسي، وتجاوز نمط التسيير البيروقراطي الجامد، وارساء مبادئ الحكم المحلي الراشد والديمقراطية المحلية التشاركية، وفي ظل الإصلاحات السياسية والمؤسسية التي تبنتها السلطات الجزائرية، خاصة لقاعدتها اللامركزية.

نتساءل: هل قانون البلدية الجديد (10/11) جاء لإرساء قواعد النظام اللامركزي الفعلي وتكريس أسس الديمقراطية المحلية الحقيقية، أم جاء لاحتواء التحول الديمقراطي وإبقائها مجرد امتداد للسلطة المركزية على المستوى المحلي؟ وستتم معالجة هذه الإشكالية وفق الطرح التالي:

## 1- البلدية وتطور نظامها القانوني

لقد تضمنت مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية الإشارة للبلدية، باعتبارها قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في الحكم المحلي، وقد مرت البلدية بعدت مراحل، وقبل التطرق إلى مختلف هذه المراحل نعرض إلى تقديم مختصر للبلدية.

## 1-1- تقديم مختصر للبلدية:

قسم المشرع الجزائري إقليم الدولة إلى 1541 بلدية، وتنص المادة (16) من الدستور على أن: «الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية»، كما نصت المادة (17) على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"<sup>(1)</sup>، نرى بأن المشرع الجزائري أصر على دسّر البلدية، هذا ما يوضح أن البلدية الجزائرية هي بلدية دستورية، وهي ذات وجود قانوني حسب ما نصت به المادة (49) من القانون المدني الجزائري<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المنظمة للبلدية، نجد أن المشرع قد عرفها في أول قانون للبلدية لسنة 1967 بأنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية"<sup>(3)</sup>، ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف المثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية للدولة الجزائرية.

أما القانون البلدية رقم (90-80) عرفها بموجب المادة الأول على أن البلدية: "هي الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"<sup>(4)</sup>.

وعرفها المشروع بموجب المادة الأول من القانون رقم (11-10) المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"، كما تنص المادة (02) من نفس القانون على أن: "البلدية هي القاعدة الاقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"<sup>(5)</sup>.

من خلال هذه التعاريف نستخلص أن البلدية هي الخلية القاعدية والأساسية في الهرم الإداري للدولة، وهي بهذه الصفة أكثر من غيرها التصاقا باهتمامات المواطنين وأكثر إدراكا باحتياجاتهم، ومن ثمة ينبغي أن تكون لها القدرة على الاستجابة للحاجيات الأساسية لهم.

## 1-2- مراحل تطور البلدية:

من خلال ما سبق ذكره، يتجلى لنا الدور الأساسي للتنظيم البلدي في الجزائر، وعليه يجب الاطلاع على ماضي وواقع هذا التنظيم الإداري المحلي، ومن أجل ذلك يجب التطرق إلى أهم المراحل والحقب التي مرت بها:

### 1-2-1- البلدية في المرحلة الانتقالية 1962-1967:

تعرضت البلدية الجزائرية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي مست كل مؤسسات الدولة على اختلاف أنواعها، وهذا بحكم مغادرة الأوربيين أرض الوطن، ولقد أثبتت الدراسات على أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل، بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني والبشري<sup>(6)</sup>، لذا اضطرت السلطات الجزائرية آنذاك إلى تخفيض من عدد البلديات، من 1536 بلدية إلى 632 بلدية<sup>(7)</sup>، واستحداث هيئات لتتولى مهمة تسيير شؤون البلدية، فأنشأت ما يسمى بالمندوبيات الخاصة، بعدها جاءت لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي (CIES)، ثم المجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي (CCAAG)<sup>(8)</sup>.

### 1-2-2- مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس، بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها، ولعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير في إصدار قانون للبلدية هي:

✓ خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي، مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة من النظام الاستعماري، ومنها البلديات؛

✓ عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية؛

✓ رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي؛

✓ إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لاشك بحكم اقترابها أكثر من المواطنين وبحكم مهامها المتنوعة والأساسية، لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً<sup>(9)</sup>.

### 1-2-3- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967-1990:

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجيتين مختلفتين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي، ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود

سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين<sup>(10)</sup>، فموجب هذا القانون أوكلت للبلدية عدة مهام في شتى المجالات، إدارية وسياسية، اقتصادية واجتماعية، ثقافية وتربوية.

#### 1-2-4- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990-2011:

وهذه المرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية، ولم يعد في ظل هذه المرحلة أي أولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمثقفين كما سلف القول في ظل قانون 1967، أي تبث هجر النظام الاشتراكي.

ومع ذلك، وبعد أن مضى تقريبا ستين سنة بعد الاستقلال، وأكثر من عشرين سنة من التعددية السياسية والحزبية والانفتاح الاعلامي وتبني مبادئ اقتصاد سوق، وبالنظر إلى المهام الجديدة المنوطة بالبلدية في مجالات استراتيجية ما فتئت تزداد تعقيدا وتخلفا، وما انفك تأثيرها بتضاعف على حياة المواطنين.

#### 1-3- مضمون قانون البلدية الجديد 11-10:

جاء قانون البلدية الجديد 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، ضمن جملة الإصلاحات السياسية والمؤسسية العميقة والشاملة، التي أعلن عنها رسميا يوم 15 أفريل 2011<sup>(11)</sup>، أي أربعة أشهر فقط بعد انتفاضة الشارع العربي أي ما يعرف بالثورات العربية.

احتوى نص القانون الجديد على 220 مادة، واستند في مقتضياته على 83 نص ذو طابع تشريعي بين القانون والأمر، وجاء في خمسة أقسام رئيسية وهي<sup>(12)</sup>:

◀ القسم الأول: تضمن أحكاما تمهيدية في ثلاثة أبواب، يتعلق الباب الأول بالمبادئ الأساسية، أما الباب الثاني فيحدد اسم وإقليم ومقر البلدية، أما الباب الثالث فيتناول مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية.

◀ القسم الثاني: تناول صلاحيات البلدية في باين، يحدد الباب الأول هيئات وهياكل البلدية، والمتمثلة في هيئة مداولة (المجلس الشعبي البلدي) وهيئة تنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي) وإدارة ينشطها (الأمين العام للبلدية)، أما الباب الثاني فخصص لصلاحيات البلدية.

◀ القسم الثالث: تطرق إلى الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية في ثلاثة أبواب، خصص الباب الأول لإدارة البلدية، صلاحيات الأمين العام للبلدية، المندوبيات والملحقات البلدية، أرشيف البلدية، أما الباب الثاني فخصص لتحديد مسؤولية البلدية، بينما تناول الباب الثالث المصالح العمومية للبلدية وكيفية استغلالها.

◀ القسم الرابع: تم تخصيصه كلية لمالية البلدية من حيث مواردها ونفقاتها، وطرق ضبط الميزانية وإعلان المناقصات وإبرام الصفقات العمومية.

◀ القسم الخامس: تم تخصيصه للتضامن ما بين البلديات والمابين البلديات في باين، الباب الأول تطرق إلى التضامن المالي ما بين البلديات، أما الباب الثاني تناول التعاون المشترك بين البلديات.

إن أول ملاحظة يمكن تسجيلها على القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، أنه بالغ إلى حد بعيد في الإحالة للتنظيم، وهو ما تدل عليه 67 مادة، ولعل السبب الرئيسي في كثرة الإحالة للتنظيم، هو الاختصاصات الواسعة والمتنوعة للبلدية<sup>(13)</sup>، حيث استناد القانون 11-10 إلى 83 نص ذو طابع تشريعي، بين قانون وأمر، وهذا ما يؤكد سعة وتنوع الاختصاصات التي أسندت للبلدية، وتعدد وتنوع علاقتها مع مختلف المؤسسات الدستورية والمصالح الإدارية، فلو دققنا قليلا في مختلف النصوص التنظيمية المنظمة لاختصاصات البلدية، لوجدناها كثيرة تمس قطاعات وميادين مختلفة ومتنوعة.

إن دل هذا على شيء، فإنما يدل على الأهمية الخاصة للتنظيم البلدي في الجزائر، بوصفها الجماعة المحلية القاعدية ومحور الانطلاق لأي عملية تنمية محلية وإقليمية والتسيير الجوّاري.

## 2- أسس الإصلاح البلدي في قانون 10-11

لقد حاول المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الجديد تدارك النقائص التي تضمنها القانون البلدية السابق (08/90)، بالتكفل بتسوية النزاعات التي تنشأ بين الكتل السياسية والحزبية المشكّلة للمجلس الشعبي البلدي، وضمان ديمومة سير البلدية واستمرارية المرفق العام المحلي، وتبرز إيجابيات قانون 10-11 من زوايا عدة أهمها:

## 2-1- تكريس الديمقراطية المحلية التشاركية:

حث قانون البلدية 10-11، في الباب الثالث من القسم الأول، على مشاركة المواطنين والحركة الجمعوية، في التسيير الجماعي والجواري لشؤون البلدية، بالإضافة إلى إمكانية الاستعانة في ذلك بكل شخصية محلية وكل خبير وأهل الخبرة، (المجلس التشاوري)، إذ جاء في المادة (11) من قانون السابق الذكر: «يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية»<sup>(14)</sup>، فمشاركة المواطنين في تدبير الشؤون المحلية هي تكريس لمبادئ الديمقراطية المحلية التشاركية.

فتدعيما لأسس الديمقراطية التشاركية والمشاركة في التسيير الجوارى لشؤون البلدية، نصت المادة (12) على أن: "يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم"، كما أشار إلى إمكانية تقديم عرض سنوي لنشاطات المجلس الشعبي البلدي أمام المواطنين، هذا ما يدل على إعطاء مبدأ الشفافية والمشاركة المجتمعية مكانة مميزة في قانون البلدية الجديد، وتجسيد مبدأ الممارسة الديمقراطية المحلية، كما حث القانون على رفع من عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية، كي يكون المجلس أكثر وأوسع تمثيلا، بالإضافة إلى ترقية مكانة الشباب والمرأة على مستوى المجالس المنتخبة.

## 2-2- محاولة عصرنه إدارة البلدية:

إن استراتيجية إصلاح البلدية التي جاء بها القانون 10-11، تهدف في المقام الأول إلى وضع العنصر البشري في قلب مشروع عصرنه الإدارة وتحسين خدمة المرفق العمومي، وهذا ما نصت عليه المادة (39): "يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه"، ومن أجل تجسيد هذه الغاية بادرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بتنظيم سلسلة من الدورات التكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والأمناء العاميين، على مستوى كافة بلديات الوطن.

ومن أجل التخفيف من التعقيدات البيروقراطية التي أصبحت مرض ينخر جسد الإدارة، جعل القانون الجديد من مداولات المجلس الشعبي البلدي، قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد



(21 يوما) من تاريخ إيداعها على مستوى الولاية (المادة 56)، باستثناء المداولات التي تعالج الميزانيات والحساب وقبول الهبات والوصايا، واتفاقيات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية، التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف والي الولاية (المادة 57).

إضافة إلى هذا، جاء في نص المادة (156) من القانون 10-11، فتح تسيير المرافق العامة إلى كل الأنماط وأشكال التعاقد مع الغير، خاصة القطاع الخاص، في ظل قانون الصفقات العمومية، بذلك تتوفر للبلدية العديد من الطرق المختلفة لتسيير مرافقها العمومية وتحفيز الاستثمارات المحلية.

لكن، بالرغم من الإيجابيات التي أتى بها القانون 10/11، إلا أنه يبقى بعيدا عن الإصلاح البلدي الفعال، والذي يركز على ضرورة إرساء نظام حقيقي للامركزية الإقليمية وتكريس مبادئ الحكم الراشد المحلي.

### 3- نقائص وسلبيات قانون 10-11

إن قانون البلدية الجديد الذي كان له صدى واسعا داخل وسائل الإعلام، وجدلا حادا بين أوساط الطبقة السياسية، يعكس من الناحية المبدئية اللامركزية الإدارية على مستوى النصوص التشريعية، وكذا على مستوى الخطاب السياسي الرسمي، أما من الناحية الواقعية، تبقى السلطات المركزية (وزير الداخلية) وممثليها عبر الولايات (الوالي ورؤساء الدوائر)، تحتفظ بالممارسة الفعلية لأهم الصلاحيات المحلية المخولة قانونا للهيئة المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي)، عن طريق فرض رقابة وصائية مشددة وتبعية مالية مفرطة، وهذا ما نراه من خلال:

#### 3-1- دعم اللاتركيز على حساب اللامركزية:

من المفروض، أن أي إصلاح بلدي يهدف إلى تحقيق مزيد من اللامركزية في عمل المجالس الشعبية المنتخبة، من خلال إعطاء أكثر سلطات التفويض للمنتخبين المحليين، ونقل اللامركزية من الوالي ورئيس الدائرة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، وعودة الحق في الاستجواب كأحد أهم الضمانات تفعيل صلاحيات هذه المجالس، لتعزيز صلاحياتهم الرقابية، بما يؤدي إلى التطبيق السليم لمبادئ اللامركزية.

إن أكبر ما يعاب على قانون البلدية 10-11، هو الإنقاص من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وحصرها في بعض الجوانب التقنية والإدارية، مقابل توسيع نفوذ منصب

الأمين العام البلدية، حيث بالإضافة إلى اختصاصات السابقة التي يتمتع بها، تم تعديل المصطلحات باستبدالها بأخرى واسعة وأكثر غموضاً في نفس الوقت لتحديد صلاحيات الأمين العام للبلدية مثل: ينشط، يتولى، ضمان، يتلقى... مما أدى إلى تعقيد الأمر أكثر<sup>(15)</sup>، كما جاءت المادة (29) من القانون البلدي لتعترف صراحة للأمين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي، وورد في المادة (125) أن للبلدية إدارة توضح تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ينشطها الأمين العام، أما المادة (129) فجاءت أكثر تفصيلاً لمهام الأمين العام، فعهدت إليه تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية وضمان تنفيذ القرارات ذات صلة بتطبيق المداولات.

كما عزز هذا، منصب الأمين العام بصلاحيات جديدة وفق مايلي:

أ- المادة (134): التي اعترفت للأمين العام باقتراح متصرف إداري لمساعدة المندوب البلدي.

ب- المادة (139): التي عهدت للأمين العام تسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ج- المادة (180): منحت الأمين العام صلاحية إعداد مشروع الميزانية، والتي جاءت لتؤكد ما يوجد في الواقع، باعتباره هو الذي كان يقوم بها رغم عدم النص صراحة على ذلك؛

د- المادة (191): أصبح يمكن للأمين العام أن يكون عضواً في لجنة البلدية للمناقصة وهذا أمر جديد.

ومن خلال صيغة ومضمون ما سبق، فإن القاعدة كانت تدعيم للاتركيز على حساب اللامركزية، وهذا عن طريق رد الاعتبار لمنصب الأمين العام للبلدية بمنحه صلاحيات واسعة المهام<sup>(16)</sup> وعديدة المجالات، جعلت منه منصباً موازياً لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعدما كان في السابق مجرد موظف خاضع لسلطة هذا الأخير، ومجرد هيئة تضطلع بمهام الإدارة، أصبح بموجب هذا القانون هيئة تسيير وإدارة في آن واحد، حسب المادة (15) التي تنص صراحة: "أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

من جانب آخر، سجل هذا القانون إعادة تركيز السلطة في يد والي الولاية، حيث تم ذكر اسم والي 100 مرة مقابل 50 مرة فقط لرئيس المجلس الشعبي البلدي، رغم أن هذا القانون يخص هذا الأخير، فلا يمكن تنفيذ قرارات المجلس دون مصادقة والي عليها بناء على المواد (57)، (60) من قانون البلدية 2011، خاصة تلك المتعلقة بالميزانية وعقود الامتياز والصفقات العمومية والقروض.

ولقد أضافت المادة (51) من القانون 10-11 حالة أخرى، وهي حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية، حيث يقوم والي بتعيين متصرف ومساعدين له لتسيير شؤون البلدية، وهذا بعد رفع تقرير لوزير الداخلية، ويمارس هذا المتصرف سلطات المجلس البلدي ورئيسه بدون استثناء، تحت سلطة والي، إلى غاية تنصيب مجلس جديد للبلدية، وبالتالي يتم الانتقال بصفة آلية من نظام اللامركزية إلى نظام عدم التركيز، وإذ كانت هذه الإجراءات تجد مبررها في ضرورة الحفاظ على أمن المواطن واستمرار المرفق العام، إلا أن اللجوء إلى التعيين من طرف السلطات المركزية كوسيلة لتسيير الشؤون البلدية التي تعرض مجلسها للحل، يشكل مساساً بمبدأ من مبادئ اللامركزية الإقليمية والديمقراطية التشاركية.

لم يكفي المشرع بهذا، بل رد الاعتبار كذلك لرؤساء الدوائر وتوسيع صلاحياتهم، مما جعل القانون جاء لتدعيم عدم التركيز أكثر منه للامركزية، كما تم لمس الرغبة القوية للسلطات المركزية في التواجد حتى على مستوى البلدية.

هذا ما يؤكد تكريس وإعادة تركيز السلطات في يد المعين وانتقاصها من المنتخب، كنظير للامركزية الإقليمية، التي يتطلبها أي نظام جماعات محلية، فهذا القانون ينقص من مبدأ استقلالية المنتخب المحلي وبالتالي من استقلالية البلدية، ولا مجال للحديث عن الحوكمة المحلية والديمقراطية التشاركية تماماً.

### 3-2 - استمرارية التبعية المالية:

من البديهي أن من يتحدث عن اللامركزية، يتحدث عن مبدأ حرية تسيير المرفق العام المحلي وحقيقة الاستقلالية المالية للبلدية، لكن يبدو أن إرادة المشرع الجزائري قد اتجهت خلافاً لهذا المبدأ، من خلال إبقاء البلدية في تبعية للحكومة المركزية وتحت سلطتها، فعدم كفاية الموارد المالية يؤدي إلى مصادرة استقلالية البلدية، عملاً بالمثل القائل: "من يدفع يحكم"، وبالتالي استحواذ سلطات المركزية على سلطة القرار المحلي.

وإن كانت مظاهر الاستقلالية المعلن عنها صراحة من طرف المشرع، مظاهر محدودة، إلا أن العامل الذي يفصل في مدى تمتع البلدية بالاستقلالية والحرية اللازمة من أجل إدارة شؤونها ذاتيا، هو عدم تدخل السلطة المركزية في توجيه نشاط هذه الأخيرة، لكن الواقع يثبت عكس ذلك تماما، إذ أن السلطات المركزية تملك صلاحيات واسعة، تسمح لها ليس فقط بالتدخل في تسيير الشؤون البلدية، وإنما في التسيير المباشر، من خلال إلزام المجالس الشعبية البلدية المنتخبة، بالعمل في ظل سياسة عدم التركيز التي يفرضها واقع التبعية المالية للسلطات المركزية. إضافة إلى هذا، فإن القانون لم يأتي بأي إصلاح جبائي حقيقي، يسمح بتطوير الجباية المحلية، من أجل دعم إيرادات البلدية بالموارد المالية الذاتية والكافية لتسيير شؤونها المحلية. إن الواقع العملي، يكشف أن كل القواعد الخاصة بإصلاح الجوانب المالية للبلدية لم تتحقق في معظمها، بسبب غياب إرادة سياسية حقيقية أو طموح في مستوى<sup>(17)</sup>، وما يزيد الطين بلة أن المشرع دعم هذه التبعية وكرسها أكثر، من خلال الحد من الاستقلالية المالية للبلدية.

### 3-3- الثغرات التقنية الموجودة في قانون 10-11:

وضعت أزمة انتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنبثة عن الانتخابات المحلية لـ: 29 نوفمبر 2012، مصداقية الكثير من مواد قانون 10-11، بسبب التضارب بين القانون العضوي المتعلق بالانتخابات في المادة (80) التي تنص: "في غضون الأيام الخمسة عشرة الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهدة الانتخابية"<sup>(18)</sup>، وقانون البلدية 10-11 في المادة (65) التي تنص على أن: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين"، فرغم صدور قانون البلدية منذ جوان 2011، وصدور قانون الانتخابات منذ جانفي 2012، إلا أن المشرع لم يتفطن للتضارب الحاصل بين بعض النصوص القانونية السالفة الذكر.

فطريقة اختيار رئيس المجلس البلدي، التي تنص عليه المادة (80) من القانون العضوي للانتخابات، عن طريق انتخابه من بين الأعضاء، بدل اختياره من القائمة الفائزة بالأغلبية، حظيت بانتقادات واسعة من طرف الطبقة السياسية وفعاليات المجتمع المدني، لأن هذا، من شأنه تعطيل تنصيب رئيس المجلس وإحداث انشقاقات بين أعضائه، وهو ما حدث في كثير من البلديات، وليس أدل على ذلك من بقاء الصراعات السياسية والانسدادات الإدارية، في

كثير من البلديات على حالها، إبان الخمسة السنوات العهدة الانتخابية السابقة (2012/2017).

يضاف إلى كل ذلك، كثرة إحالة القانون (10-11) إلى التنظيم، حيث أشار إلى 67 حالة إحالة للتنظيم، بشكل يؤدي إلى أن المركز القانوني للبلدية سيصبح منظما بموجب المراسيم التنفيذية وليس القانون.

فقانون البلدية الجديد (10-11)، يفصح مرة أخرى عن موقف المشرع الجزائري إزاء اللامركزية، من خلال تكريس نظام محلي يؤدي إلى إضعاف المجالس الشعبية البلدية، والإبقاء على الوصاية الإدارية وتشديدها، واستمرارية التبعية المالية، وهو ما يتعارض مع مبدأ استقلالية البلدية.

#### خاتمة

ختاما، نستنتج أن قانون البلدية الجديد (10 - 11)، الذي كان إحدى الإصلاحات المسطرة في المجال الإداري والمؤسسي، أن هناك محاولة لتجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية، إلا أنها جاءت محدودة من خلال حصرها في العناصر المكونة لها، إذ لم يكن هناك تجسيد واضح ودقيق لمفهوم اللامركزية الإقليمية، كما أن الرقابة الإدارية عرفت توسعا كبيرا للسلطات المركزية عبر ممثليها (الوالي ورئيس الدائرة) على حساب المجالس الشعبية البلدية (الهيئة المنتخبة)، مما يجعل البلدية مجرد امتداد للسلطات المركزية على مستوى المحلي.

كما أتى قانون البلدية 2011 بالديمقراطية التشاركية والرقابة الشعبية، غير أنه أهمل آليات ممارستها، مما قد يجعلها صورية وشكلية لا أكثر، بسبب أوسع الرقابة الوصائية على أعضاء وأعمال وهيئات المجالس الشعبية البلدية، فهي لا تعدو أن تكون سوى ديمقراطية شكلية لا تفي الغرض، ورقابة وهمية غير فعالة ولا تسمح للمواطنين من ممارستها فعليا.

أما، فيما يخص الاستقلالية المالية للبلدية، فرغم تمتع البلدية بالذمة المالية وتولي عملية إعداد الميزانية، إلا أن استقلاليتها المالية تبقى محدودة وغير قابلة للتصرف فيها إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها، وهذا راجع لضعف نسب مواردها المالية الذاتية، واعتمادها الكبير على إعانات السلطة المركزية وإمدادات المالية الحكومية. كالأستنتاج العام من قراءة هذا القانون، وبعدهما أثبت الواقع العملي -بعد ستة سنوات من تطبيقه- فعلا وجود فراغات

ونقائص معتبرة، تؤكد أن قانون البلدية الجديد لم يأتي بأي إصلاح بلدي يذكر ما عدا الاسم، بل كان ضحية الإصلاحات العشوائية والارتجالية دون سابق تخطيط، ومجرد عمل تشريعي لمواجهة أزمة. وفي الأخير يمكننا أن نوصي في هذا المقال بمايلي:

✓ تعزيز مكانة المنتخب المحلي لما يمثله من مكانة في ترسيخ الديمقراطية التشاركية؛ وبناء قدراته بشكل يقود إلى مزيد من الفعالية والشفافية والاستقلالية، واعتبار المجالس الشعبية البلدية قاعدة اللامركزية الإدارية الموسعة وتوطيد الديمقراطية التشاركية التي تشكل أساس أي إصلاح بلدي؛

✓ ضرورة تعزيز دور البلدية في مرافقة الاستثمارات المحلية للرفع من مداخل الجباية المحلية بما يحقق للبلدية استقلالية ماليا حقيقية عن مساعدات السلطات المركزية؛

✓ وضع برامج توظيف وتكوين وتدريب العنصر البشري داخل كل بلدية، باعتباره العنصر الأساسي لكل عملية تنموية، وبما يضمن فعالية وجودة تسيير فعال ورشيد للمرفق العام المحلي؛

✓ تفعيل التعاون والتنسيق ما بين البلديات لاسيما البلديات المجاورة على ما يجمعها من مشاريع مشتركة تعود بالفائدة على المواطنين المقيمين في نطاقهما الجغرافي؛

✓ وضع آليات حقيقية تدعم مشاركة المواطن الكثيفة في عملية التنمية المحلية، والتي تجعل المواطن في موقع المسؤولية المشتركة تجاه بلديتهم، مما يزيد من مستوى الوعي والمبادرة لدى عموم المواطنين،

✓ العمل على ترسيخ البلدية الالكترونية كجزء لا يتجزأ من الحكومة الالكترونية، وذلك من أجل تسهيل المعاملات ومواكبة التطور التكنولوجي وعقلنة النفقات والحد من الرشوة.

الهوامش

(1) - الدستور الجزائري، المعدل في 06 مارس 2016.

(2) - الامر رقم 58/75، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني. المعدل والمتمم.

(3) - الأمر رقم 24/67، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي.

- (4) - قانون رقم 08/90، المؤرخ في 17/04/1990، المتعلق بالبلدية. (ج ر، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990).
- (5) - قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية. (ج ر، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011).
- (6) - بوضياف، عمار، "شرح قانون البلدية". الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 109، 108.
- (7) - العمري، بوحيط، البلدية: إصلاح مهام وأساليب. الجزائر: شركة زاغباش للطباعة والنشر، 1997، ص 136.
- (8) - بن عبد الحق، فوزي، "دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية: دراسة حالة المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية 2007-2012". رسالة ماجستير غير منشورة. تخصص الجماعات المحلية، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2014، ص 44.
- (9) - بوضياف، عمار، مرجع سابق، ص 110.
- (10) - المرجع نفسه، ص 111.
- (11) - أنظر، النص الكامل لخطاب رئيس الجمهورية الجزائرية. يوم 15 أبريل 2011، تاريخ التصفح: 2011/06/20، على الموقع: [www.marefa.org](http://www.marefa.org)
- (12) - قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر
- (13) - بوضياف، عمار، مرجع سابق الذكر، ص ص 120، 121.
- (14) - قانون رقم 10-11، المادة (11)، السابق الذكر.
- (15) - عباس راضية، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة2، 2016، ص 88.
- (16) - المرجع نفسه، ص 88.
- (17) - بن زغداوي، محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أي إصلاحات. مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر: 2011، ص 204.
- (18) - قانون رقم 03-11، المؤرخ في 27 محرم عام 1433 الموافق ل 22 ديسمبر 2011، المتعلق بنظام الانتخابات. (ج ر، العدد الاول، المؤرخة في 14 جانفي 2012).

