سياسات التنمية المحلية في الجزائر:
دراسة تحليلية لدور البلدية في ظل القانون البلدي الجديد 10/11

د.جمال زيدان[1]

تمهيد:

تحتل البلدية مكانة هامة في التنظيم الإداري المحلي للدولة الجزائرية[1]. لما تمثله من إطار يجمع مواطنين يشتركون في التاريخ والعلاقات الاقتصادية، من حيث اعتبارها مقاطعة إدارية لامركزية، مهمتها ضمان تلبية مطالب المواطنين . وهو تأكيد للدور الرئيسي الذي تلعبه البلدية في مجال التنمية المحلية، وعلى هذا الأساس من واجبنا معرفة طبيعة هذا الدور ماضيا و حاضرا. وللإجابة على ذلك ينبغي منهجيا دراسة تطور تنظيم البلدية منذ الاستقلال والمهام التنموية المنوطة بها على المستوى المحلي، في خضم المراحل الزمنية المتتالية و التي سنأتي على ذكرها.

- مراحل تطور التنظيم البلدي بالجزائر:

1-1/ المرحلة الأولى (1962-1981):

عرفت هذه المرحلة الأولى فترتين متميزتين، امتدت أولاهما من 1962 إلى 1967، انتابتها محاولات إصلاحات جزئية مست التنظيم الإداري البلدي بما يخدم التنمية، نظرا للدمار الكامل الذي ورثته الجزائر من الاستعمار الفرنسي فكرت بعد استقلالها السياسي، في ضرورة تدارك وإصلاح التخريب الذي شمل مختلف الميادين الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والإدارية. وهو ما أشارت له مواثيق الدولة الجزائرية في خضم تلك الفترة، سيما ميثاق طرابلس و ميثاق الجزائر، على ضرورة التفكير الجدي في السعي للنهوض بتنمية محلية شاملة، عن طريق تصفية مخلفات الاستعمار التي تتجلى مظاهرها في:

- شلل الإدارة المحلية في جانبها التسييري والوظيفي، بسبب مغادرة الموظفين الأوربيين للجزائر، مما أدى إلى ظهور مشكل انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة شؤون البلدية و الولاية، وهو ما أثر سلبا على تنميتها.

- العجز المالي الذي عانت منه البلديات بعد الاستقلال، نظرا إلى تناقص مواردها المالية،

1 أستاذ محاضر ب، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة

وزيادة نفقاتها بسبب المساعدات الاجتماعية التي كانت تقدمها لفائدة المتضررين من ويلات حرب التحرير. وهو ما انعكس بصفة سلبية على وتيرة التنمية الاقتصادية المحلية.

أمام هذه الوضعية الصعبة، عملت القيادة الجزائرية آنذاك، إلى المبادرة ببعض الإصلاحات الجزئية، تسمح لها تجنب الفراغ المؤسساتي الذي طبع البلدية والولاية. في هذا الصدد اتخذت بعض التدابير التحسينية سواء على مستوى المحافظة أو البلدية، كانت أهمها[2]: الإبقاء على التنظيم الإداري المحلي الذي كان ساريا في عهد الاستعمار الفرنسي، بموجب القانون 157/62 الصادر في 1962/12/31 المتضمن تمديد سريان التشريع في مجال الإدارة المحلية و المعمول به في 1962/12/31 إلى أجل غير محدود[3]، كما تم إنشاء لجان التدخلات الاقتصادية والاجتماعية، طبقا للأمر 16/62 الصادر في 09 أوت 1962 حددت مهمتها في مناقشة مقترحات البرامج التنموية الهادفة إلى تسيير المرافق العامة المحلية. إلا أن ما يلاحظ على هذه اللجان أن وجودها ميدانيا كان نادرا[4]. ولتسليط الضوء أكثر على دور التنظيم الإداري المحلي في عملية التنمية المحلية سنتناول دور كل من البلدية والولاية في هذا المجال، ثم جاءت الفترة الثانية التي دامت من 1967 إلى 1981. تميزت بوضع لأول مرة في تاريخ الجزائر المستقلة، تنظيم قانوني جديد يحكم البلدية، وهذا ما سوف نوضحه في العناصر الآتية :

أ- الفترة 1962 - 1967 :

لقد عانت البلدية كتنظيم إقليمي إبان السنوات الأولى للاستقلال، أزمة حادة، ترجع إلى المغادرة الجماعية للمسؤولين الأوربيين الذين كانوا مسيرين لها، الظرف الذي وضع السلطة الحاكمة بين موقفين أحلاهما مر وهما: إما زوال البلديات كمبدأ من المبادئ العامة للتنظيم الإداري المحلي بالجزائر، والذي تكون نتائجه سلبية في حالة تطبيقه؛ وإما حل تلك البلديات كإجراء إداري أولي، يعقبه تنظيم انتخابات بلدية، وهو إجراء كانت عواقبه مجهولة بالنظر إلى الظروف التي كانت تمر بها البلاد[5]. لذا، ومن باب الحكمة والأهمية التي تكتسيها البلدية، ظهرت عدة محاولات إصلاحية تمثلت في الآتي:

1- إعادة تجميع البلديات بناءا على مرسوم صدر يوم 16 ماي 1963[6]. تضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، ترتب عنه تقليص في عدد البلديات إلى 676 بلدية بدلا من 1500 بلدية المحصاة على المستوى الوطني في عام 1962. وقد كانت تسعى السلطة من وراء هذا التدبير

إلى توسيع حجم البلديات بدافع التخفيف من نقص الموارد البشرية[7].

2- مساهمة البلدية في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي من خلال الاعتماد على جهازين يتمثلان في لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي . تتكون من ممثلين عن السكان و تقنيين لهم خبرة لا بأس بها في شؤون المرافق العامة و المشاريع الخاصة. تنحصر وظيفتها في بعث التنظيم الاقتصادي و الاجتماعي على المستوى البلدي. عن طريق تقديم اقتراحاتها و آرائها حول مشروع الميزانية . و المشاركة في كل عمل أو إبداء أي اقتراح يفيد في دفع التنمية المحلية. أما الجهاز الثاني فهو المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي. أنشئ في 22 مارس 1963. على مستوى كل بلدية. تنحصر مهامه في تنظيم و تسيير المؤسسات الشاغرة «Entreprises vacantes Les». وهو يتشكل من: رؤساء لجان التسيير. ممثل عن الجيش والسلطات الإدارية بالبلدية. ممثل عن الحزب الحاكم و ممثل عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين[8] .

إن ما يلاحظ على هذه الأجهزة. عدم استطاعتها أن تتجسد ميدانيا. نظرا لوجود عدة مشاكل مختلفة الجوانب. بالرغم من تمكن عدد قليل منها -أي الأجهزة- على العمل فعليا. أمام هذه الوضعية الصعبة التي عاشتها الوحدات المحلية على العموم و البلدية على الخصوص. وما انعكس على جمود نشاط التنمية المحلية. كان لزاما على السلطة الحاكمة التفكير بجدية في خلق إصلاح بلدي فعال و جذري. على هذا المبدأ أقرت الحكومة و على رأسها حزب جبهة التحرير الوطني قانون البلدية لعام 1967 .

ب- الفترة 1967-1981 :

تميزت هذه الفترة بأهمية خاصة. كونها اعتبرت مرحلة حاسمة في رسم سياسة التنظيم الإداري المحلي. بصدور إصلاح البلدية كمرحلة أولى. باعتبار البلدية قاعدة للتنظيم السياسي والاقتصادي و الاجتماعي. بدأ بوضع أسس نظرية لمشروع قانون بلدي بإمكانه أن يخول للبلدية - بالإضافة لوظائفها الإدارية والاجتماعية والثقافية المعروفة-. التمتع بصلاحيات في ميدان التنمية الاقتصادية المحلية . باستعمال جزأ من دخلها في تحقيق أهدافها. وإنجاز مشاريع تنموية تعود بالفائدة على مواطنيها.وتتويجا لعملية التفكير تلك. أصدر الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 [9]. المتعلق بقانون البلدية مسبوقا بميثاق البلدية الذي أقره مجلس الثورة بصفة نهائية في 04 أكتوبر 1966 . لقد أعطى أمر 24/67 للبلدية. صلاحيات واسعة لجعلها قاعدة سياسية

واقتصادية و اجتماعية قوية . وأداة فعالة في مجال التنمية المحلية. وعليه فالسؤال الذي يطرح نفسه، ما هو دور البلدية في سياسات التنمية المحلية على ضوء القانون البلدي 24/67؟

2-1/ الدور التنموي للبلدية في ظل قانون 24/67:

سمح الإطار القانوني الخاص بالبلدية، تحديد صلاحيات هاته الأخيرة في مجال التنمية المحلية، سواء الصلاحيات التقليدية المتمثلة في إدارة الأملاك العقارية والمصادقة على قبول أو رفض الهبات، إقرار الصفقات العمومية وتأسيس المرافق والمؤسسات العمومية البلدية؛ أو الوظائف المالية المتمثلة على الخصوص في التصويت على الميزانية، بعد تجسيد الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية بها. وبالعودة إلى مضمون قانون البلدية نجد أنه حدد جملة من الاختصاصات للمجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، نجملها في النقاط التالية:

- التجهيز والإنعاش الاقتصادي،
- الفلاحة والثورة الزراعية،
- التنمية الخاصة بالصناعة والصناعة التقليدية ،
- التنمية السياحية،
- النقل و الإسكان و التسويق و المنشآت الأساسية، التخطيط و التهيئة العمرانية،
- التنمية الاجتماعية (التربية ، الثقافة ، الصحة و الرياضة ... إلخ) .

غير أنه من ناحية الواقع العملي لتنفيذ هذه الصلاحيات ، يتبادر أنها أضحت صلاحيات نظرية لم يكتب لها التطبيق، وما أنجر عن ذلك من عدم فعالية دور المجالس البلدية في القيام بالتنمية المحلية في مختلف أبعادها. ومرد ذلك يرجع إلى الغموض الذي إكتنف مفهوم الإختصاص المحلي الذي كان بحوزة الجماعات المحلية (البلدية والولاية). حيث نجد أن القرارات المركزية هي التي كانت تتحكم في القرار التنموي المحلي على مستوى البلدية والولاية على حد سواء ، مما أفقد هاتين الأخيرتين روح المبادرة.

إضافة لذلك هناك سبب آخر يتحدد في العلاقة القائمة بين الإدارة المحلية والحزب الحاكم آنذاك، إذ لوحظ تأثير جلي لهذا الأخير على نشاط الجماعات المحلية وفي مقدمتها البلدية، من خلال إحكام قبضته على طريقة إنتقاء المرشحين إلى شغل عضوية بالمجلس الشعبي البلدي[10]. عن طريق إحتكار إعداد قوائم المترشحين للإنتخابات المحلية، متخذا في ذلك معيارا سياسيا ركز

عليه ميثاق البلدية.

كأن يكون المترشح ملزم بخدمة مكتسبات و مصالح ومثل الثورة الإشتراكية . والدفاع عنها . بالإضافة إلى إمتلاكه بطاقة تثبت أنه مناضلا في حزب جبهة التحرير الوطني . كما يظهر تأثير الحزب في مجال التوظيف على مستوى المناصب الإدارية العليا بالبلدية. فإذا كان الإنتماء للحزب من طرف أي شخص حرا في تلك الآونة . فإنه يكون واجبا إذا أراد هذا الشخص إعتلاء مناصب المسؤولية . بحكم وظيفة الرقابة التي كان يخولها القانون للحزب على الإدارة آنذاك[11].

أمام هذه الوضعية. وإعتبارا بالنقائص التي أظهرتها عملية تطبيق قانون البلدية سابق الذكر. رأت السلطة ضرورة إدخال تعديلات على مجال إختصاصات البلدية. تمثلت في صدور القانون 09/81 الذي أقحم تعديلات في صلاحيات البلدية . لذا فما الجديد الذي جاء به هذا النص القانوني للبلدية في ميدان التنمية المحلية؟

3-1/ المرحلة الثانية (1981 - 1998):

ما يميز هذه المرحلة - كما سبق ذكره - صدور تعديل قانوني جديد على إختصاصات البلدية في مجال نشاطها التنموي. تضمنه قانون 09/81 (12) المؤرخ في 1981/07/04 عقبه صدور نصوص ومراسيم تطبيقية له[13]. حددت بموجبها مختلف القطاعات التي أصبح للبلدية حق التدخل فيها. إذ نص كل مرسوم من تلك المراسيم التطبيقية. على أن للبلدية كامل الصلاحية في القيام بأي عمل يمس قطاع النشاط الذي تضمنه نص المرسوم. مع وضع شرط مفاده أن تحويل أي إختصاص نشاط جديد يلزم أن يرفق بالموارد المالية التي تغطي نفقاته.

إضافة لهذا الإصلاح. ظهر إصلاح جديد سنة 1984. مس التنظيم العددي للبلديات. بموجب القانون 09/84 الصادر في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي الجديد للولايات. والذي رفع من عدد البلديات إلى 1541 بلدية[14].

إن ما يمكن الإشارة له من حيث تتبع علاقة التنظيم الإداري المحلي سيما البلدي والتنمية المحلية خلال هذه المرحلة. أن مجال الإدارة المحلية آنذاك (البلدية والولاية) بالرغم من الإختصاصات التي إكتسبتها لم تستطع أن تخرج من كونها مجالا لممارسة الدعوة نحو الخط الحزبي . و إيصال تعليمات القيادة العليا للمواطنين محليا.

إن عملية التثبيط التي ترجع إلى تدخل الحزب في الشؤون المحلية إنعكست سلبا على سياسة التنمية المحلية، حيث أفرغها من محتواها الحقيقي الذي رسخه قانون البلدية 1967، فأصبحت البلدية في خدمة الحزب الحاكم بدلا من أن تكون آداة ووسيلة لتحقيق التنمية المحلية الشاملة، الأمر الذي أفرز من جديد إشكالية دور هذه المجالس المحلية في تنمية الوحدات الإقليمية. وما زاد في ترسيخ هذه الإشكالية ما عرفته الجزائر من إنفتاح سياسي، بعد أحداث أكتوبر 1988، وما تمخض عنها من إصلاحات سياسية كالتعددية الحزبية و إعلان الجزائر رسميا تخليها عن الأيديولوجية الإشتراكية[15].

كل هذه المستجدات أقرت على القيادة مبدأ إعادة التفكير في تنظيم إداري وقانوني جديد للبلدية، يكون بإمكانه بعث التنمية المحلية من جديد. وقد تمثل ذلك كمرحلة ثالثة في صدور قانون البلدية 08/90. وعليه ما هو الجديد الذي جاء به الإصلاح القانوني للبلدية، سواء على مستوى هيكلها التنظيمي أو الوظيفي؟ وما هو واقع التنمية المحلية في ظل هذا القانون؟

أ- التنمية المحلية في ظل القانون البلدي 08/90 :

إن أهم ما يميز هذه المرحلة ، هو الإصلاح الجديد الذي صدر بشأن تنظيم البلدية و المتمثل في قانون البلدية 08/90 [16]. إلا أن تطبيقه ميدانيا سبقته مرحلة إنتقالية دامت ستة (06) أشهر، يرجع السبب في وجودها إلى عزم السلطة آنذاك تأجيل إجراء الإنتخابات المحلية.

وعليه ومن باب الموضوعية، من حق الدارس معرفة أهم مميزات هذه المرحلة الإنتقالية؟ وما هي الدوافع التي فرضتها؟ ثم ما الجديد الذي جاء به قانون البلدية؟ وكيف حدد دور هاته الأخيرة في مجال التنمية المحلية؟.

ب- البلدية في ظل المرحلة الإنتقالية :

بدأت هذه المرحلة بصدور القانون 17/89 بتاريخ 1989/12/11 المتضمن تنظيم البلدية ، خلال الفترة التي تم فيها تأجيل الإنتخابات الخاصة بتجديد أعضاء المجالس الشعبية البلدية ، حيث نصت المادة الأولى من هذا القانون : « خلافا لأحكام المادة 61 من القانون 13/89 المؤرخ في 1989/08/07 المتضمن قانون الإنتخابات ، و بصفة إستثنائية ، تجري الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية التي تنتهي فترتها يوم 1989/12/12 خلال ستة (06) أشهر التي تلي هذه الفترة »[17].

و يبرر بعض المحللين السياسيين هذا التأجيل بإعتباره مجالا زمنيا أعطي للأحزاب السياسية لإتاحة لهم الفرصة ، قصد التكيف و الإستعداد للمشاركة في أول إنتخابات محلية تعددية[18]. كما نص هذا القانون في مادته الثانية ، على إنشاء مجلس بلدي مؤقت يتكفل بإدارة شؤون البلدية خلال المرحلة الإنتقالية، وهو مجلس يتكون من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس[19]. قد يكونوا هؤلاء تابعين لمالح الإدارة العمومية أو مواطنين عاديين، يعينهم الوالي بموجب قرار.

تتمثل إختصاصات المجلس البلدي المؤقت على صعيد التنمية في متابعة تنفيذ المشاريع التنموية، تنفيذ ميزانيات البلدية وكذا إتخاذ كافة الإجراءات الخاصة بالطرق البلدية، يمثل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية، التصرف في مصالح ومستخدمي البلدية والسهر على حفظ الأرشيف.

إلا أنه وبصفة إستثنائية، أشارت أحكام المادة 08 من القانون 17/89 سابق الذكر، على أن البلديات المشكلة للجزائر العاصمة تخضع لنفس التنظيم لكن بكيفيات مختلفة ، وهذا ما أكده صدور المرسوم التنفيذي 232/89 المؤرخ في 1989/12/12 الذي يحدد كيفيات تعيين المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر و يضبط صلاحياته[20].

فعلى ضوء أحكام مواد هذا المرسوم، يتم تشكيل المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر من ممثل واحد عن كل بلدية من البلديات المكونة لهذا التجمع، وذلك بموجب قرار من طرف والي ولاية الجزائر ، يكون متبوع بإختيار أعضاء المجلس البلدي المؤقت رئيسا من بينهم ينصبه الوالي بمقتضى قرار ولائي.

وبشأن صلاحيات هذا المجلس في التجمع الحضري لمدينة الجزائر، تضمنته المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، وهي الصلاحيات التي نصت عليها المواد 16،17 و 18 من المرسوم رقم 04/85 المؤرخ في 12 يناير 1985، والمحددة في :

- دراسة ميزانيات مدينة الجزائر وحساباتها و حساب تسيير القابض،

- إختيار طريقة تسيير الممتلكات والحقوق الشائعة وطريقة القيام بالأعمال التي تشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات .

كما يدرس المجلس البلدي المؤقت لمدينة الجزائر كل المسائل التي تدخل في ميدان التنمية

الإقتصادية والإجتماعية والتهيئة العمرانية والتعمير، والمتمثلة على الخصوص في :

- تهيئة و إنجاز شبكات الغاز، الكهرباء و تطهير المياه .
- تطوير الطرق الحضرية و تسليم رخصها .
- تنظيم حضائر وقوف السيارات و محطات نقل المسافرين .
- وضع إشارات المرور بالطرق المتواجدة في الأحياء السكنية ماعدا تسمية الطرق والساحات والمباني العمومية.
- تنظيم و تحسين المرور الحضري و كذا شبكات صرف المياه المستعملة .
- تنظيم الأسواق الشعبية .
- الإهتمام بنظافة المياه ، الأغذية و المباني و نظافة المحيط عموما .
- تنشيط النشاط الثقافي في مدينة الجزائر .
- الإعتناء بالمكتبة المركزية لمدينة الجزائر .

إلا أن المرسوم 232/89 سابق الذكر، وضع في هذا المجال إختصاصات إستثنائية لا يحق للمجلس البلدي المؤقت لمدينة الجزائر أن يقوم بها، بالرغم من أنها منصوص عليها في المادة 17 من المرسوم رقم 04/85 آنف الذكر، وهي تتمثل في:

- معاملات المتاجرة بالثروة العقارية المبنية أو الغير مبنية التي هي ملك لمدينة الجزائر .
- منح المساعدات المالية .
- إبرام عقود الإقتراض .
- إنشاء مناطق سكنية أو صناعية .
- إعادة هيكلة النسيج العمراني أو ترميمه و إعادة إصلاحه .
- إعداد المخطط الرئيسي للتعمير و التحديث العمراني .
- تسعير الحقوق و الرسوم و أساسها الضريبي .

إن ما يلاحظ على إختصاصات المجلس البلدي في إطار هذه المرحلة الإنتقالية، عدم الجدية والتكفل بالجانب التنموي، ومرده بالدرجة الأولى إلى ضآلة الفترة الزمنية (06 أشهر) من جهة، وكذا طبيعة الضوابط التي فرضتها النصوص القانونية الصادرة بشأنها (قانون 17/89). وعليه وفي خضم التطورات الزمنية الحاصلة، جرت إنتخابات محلية في 12 جوان 1990، إعتبرها بعض

زعماء الأحزاب السياسية آنذاك تكريسا للنهج التعددي الذي رسمه دستور 1989، وتجسيدا ميدانيا للإصلاح الإداري البلدي الجديد الذي ظهر عام 1990[21].

هذا الأخير (الإصلاح البلدي) كان الغرض منه من الناحية النظرية إعادة بعث نشاط البلدية على أسس تعطى لها أكثر حرية في مجال التنمية المحلية، خاصة وأنه ظهر في عهد الانفتاح السياسي الدي عرفته الجزائر: لقد اعتبر قانون البلدية نقلة نوعية على صعيد اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر، سواء على المستوى الوظيفي أو الهيكلي ، حيث شهدت تركيبة المجالس الشعبية البلدية المنتخبة تعددا سياسيا سمح بتواجد ممثلين عن أحزاب مختلفة ، كما وسعت من الناحية النظرية من مجالات تدخل البلدية و مشاركتها في صنع وتنفيد السياسات العامة التنموية ، الا أن عمليا شهد التنظيم البلدي مرحلة انتقالية أخرى مؤقتة.

ج- التنظيم البلدي بعد الإعلان عن حالة الطوارئ:

إن العمل بأحكام القانون البلدي من الناحية الممارستية لم يدم طويلا ، في ظل جو مشحون بالأزمات التي أعقبت توقيف المسار الإنتخابي سنة 1991 ،كانت بدايتها الإضراب السياسي التي دعت إليه الجبهة الإسلامية للإنقاد[22]. و ما افرزه من نتائج إعتبرت جد خطيرة على الإستقرار السياسي بالجزائر، حيث قدم الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية آنذاك إستقالته في 1992/01/11، تزامنا مع حل المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي وضع الجزائر في مأزق حقيقي نظرا لشغور هاتين المؤسستين الدستوريتين الهامتين. في ظل هذه الظروف أنشئ المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 جانفي 1992، والذي خولت إلى رئيسه محمد بوضياف الإمضاء على كل القرارات التنظيمية و ترأس مجلس الوزراء، وذلك بمقتضى المداولة التي صادق عليها أعضاء المجلس الأعلى للدولة، تحت رقم 01/92 بتاريخ 1992/01/19. على إثر هذا الترتيب الجديد لهيكلة المؤسسات السياسية في الجزائر، صدر مرسوم رئاسي رقم 92 /44 مؤرخ في 1992/02/09 يتضمن إعلان حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا عبر كامل تراب الوطن، والذي مددت مدته إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 1993/02/06 .

لقد تمخضت عن تطبيق هذا النص القانوني ، نتائج سلبية تمثلت في حل بعض المجالس الشعبية البلدية التي عرفت سيطرة مناضلي الجبهة الإسلامية للإنقاذ ، الذين كانوا لا يزالون يخوضون عملية الإضراب السياسي التي دعت إليه قيادتهم ، و هو ما فسرته السلطة الحاكمة

آنذاك بأنه يعرقل السير الحسن للمرافق التي تديرها البلدية . حيث نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 44/92 المذكور أعلاه على أنه: «عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية . تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها وفي هذه الحالة . تقوم السلطة الوصية . بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تحدد هذه الأخيرة عن طريق الإنتخابات» على إثر هذه الأحكام أصدرت الحكومة مجموعة من المراسيم التنفيذية تتضمن حل مجالس شعبية بلدية[23]. مع تعويضها بمندوبيات تنفيذية بلدية. نظم سيرها المرسوم التنفيذي 142/92 الصادر في 1992/04/11 .

و هي -أي المندوبيات- لا تكاد لا تختلف عن المجالس الشعبية البلدية المؤقتة التي أشرنا لها سابقا. حيث تتشكل المندوبيات التنفيذية البلدية من 03 إلى 05 أعضاء مع الأخذ بعين الإعتبار عدد سكان البلدية[24]. ويرأس المندوبية عضو يعين من بين أعضائها من طرف الوالي . كما يتولى نفس مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن تنظيم البلديات في شكل مندوبيات تنفيذية بلدية إجراء إستثنائي أضر بالبلدية أكثر مما نفعها،و نظرا إلى طول المدة المطبق فيها هذا النظام . و التي دامت ما بين سنتين إلى 05 سنوات،ناهيك عن سلسلة التجديد التي أصابت أعضاء هاته المندوبيات مما أثر على عدم جدية البلديات في النهوض بالتنمية المحلية. وبغض النظر عن الأسباب التي أطالت في عمر هذا النظام الإستثنائي، تداركت السلطة الأمر و رأت ضرورة إعادة إنشاء مؤسسات دستورية بالمعنى الصحيح، فاعلنت عن تنظيم إنتخابات محلية في 23 أكتوبر 1997 بأسلوب ونمط إنتخابي جديد تضمنه الأمر 07/97 المؤرخ في 1997/03/06 المتعلق بالإنتخابات.

غير أن الظروف التي صدر فيها هدا القانون والفترة التي طبق فيها والتي دامت قرابة عشريتين كاملتين كشفت عن بغض النقائص في الجانب التسييري لاسيما فيما يخص علاقة الهيئات الادارية اللاتركيزية كالوالي و رئيس الدائرة بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب، الأمر الدي حتم على السلطة الحاكمة ضرورة التفكير في نظام قانوني جديد يعطي ديناميكية جديدة للبلدية و دورها في السياسات التنموية المحلية. وقد تجسد فعلا في صدور القانون رقم 10/11 المؤرخ في2011/06/22. من هذا المنطلق يتحتم علينا الإستفسار عن فحوى الإصلاح القانوني الجديد للبلدية ؟

- التنظيم البلدي الجديد ودوره في سياسات التنمية المحلية :

إن للبلدية في الفكر الإداري الجزائري أهمية بالغة. فهي تشكل الهيئة القاعدية والجماعة الإقليمية للدولة إضافة إلى تعاملها المباشر مع المواطنين في حل مشاكلهم .

فهي بذلك نواة الدولة على المستوى المحلي[25]. ورمزا للديمقراطية المتجسدة تشكيلات مجالسها المحلية المنتخبة من الأحزاب السياسية المتعددة؛ الأمر الذي يجعلها تتأثر بكل جديد سواء كان سياسيا أو إقتصاديا . من هذا المنطلق جاء إصلاح البلدية لعام 2010 المتمثل في القانون 10/11. الذي حدد بصورة واضحة هيئات البلدية ومجال نشاطها في ظل تجسيد التنمية المحلية على المستوى البلدي. لذا ما هو الشكل التنظيمي الذي أضفاه هذا القانون على البلدية ؟ و ما الجديد الذي جاء به خلافا للقانون البلدي السابق؟ما هي هيئات البلدية ؟ كيف تتشكل؟ و في ماذا تتحدد صلاحيات هذه الهيئات على مستوى التنمية المحلية؟

لقد نصت المادة الأولى من قانون10/11 على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية. تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي. يتم إنشاؤها طبقا لقانون يصدره البرلمان. تتميز بإقليم جغرافي محدد. إسم ومركز. كما أن تغيير تسمية أي بلدية أو تعديل حدودها أو نقل مقرها لا يتم إلا وفق مرسوم تنفيذي يتخذ بناءا على تقرير من وزير الداخلية. يصدر بدوره بعد إستطلاع رأي الوالي وكذا المجلس الشعبي الولائي الذين يشرفان على الولاية التي تتواجد بها هذه البلدية .

في هذا الإطار تتشكل البلدية حسب المادة 15 من القانون 10/11من هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي و هو أساس البلدية . لما يمثله من رمز التعبير عن الديمقراطية محليا . و سبيلا لمشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية؛ و هيئات إدارية لا تركيزية تنحصر في رئيس المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية البلدية التي يرأسها هذا الأخير. بالاضافة الى ادارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. وعليه لابد من معرفة طبيعة هذه الأجهزة و ما هو الدور الذي تلعبه في مجال التنمية المحلية على مستوى إقليم البلدية ؟ .

أولا - الهيئات اللامركزية للبلدية و دورها في التنمية المحلية:

إن إقرار الهيئات اللامركزية . كمحرك أساسي و شريك رئيسي للدولة في بلورة البرنامج التنموي المحلي لم يكن وليد الصدفة . بل كان نتيجة منطقية لما عرفته الإدارة المحلية الجزائرية من تطور

منذ الإستقلال ، في سعيها المتواصل من أجل إحقاق تنمية محلية شاملة و فعالة ، خاصة على مستوى البلديات ، و تتمثل هذه الهيئات اللامركزية البلدية في المجلس الشعبي البلدي ، فكيف يتشكل ؟ و ما هي إختصاصاته التنموية ؟ .

أ- المجلس الشعبي البلدي :

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أحد الهيئات المحلية المكلفة بإدارة البلدية إلى جانب هيئة تنفيذية يترأسها رئيسه (رئيس المجلس الشعبي البلدي). وهو جهاز للمداولة يتشكل من نواب ينتخبهم مواطنو البلدية ، يتراوح عددهم بين 07 و 33 عضو على حسب الكثافة السكانية لكل بلدية [26] . يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين على أن لا تتعد مدة كل دورة خمسة أيام ، و في دورات إستثنائية بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي ، حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الإستدعاءات إلى أعضاء المجلس بغرض الحضور لجلسات الدورة ، و الملاحظ أن الإجتماعات لا تتم بعد الإستدعاء الأول إلا إذا حضرها الأغلبية المطلقة للأعضاء، و في حالة عدم تحقيق هذا النصاب، ترسل إستدعاء ثاني بفارق زمني بينهما يقدر بخمسة أيام على الأقل[27]، و بعد هدا الإستدعاء يعقد الإجتماع مهما كان عدد الحاضرين .

تكون جلسات المجلس علنية و يسمح للمواطنين حضورها ، ما عدى في حالتين إثنين يحق للمجلس الشعبي البلدي معالجتها في جلسات مغلقة و هما [28] :

- فحص حالات المنتخبين الإنضباطية .
- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و المحافظة على النظام العمومي .

و بعد نهاية كل جلسة ، تعلق نتائجها و مستخلص محضرها باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، في مكان مخصص مسبقا لنشر الإعلانات بمقر البلدية، خلال الأيام الثمانية التي تلي إنعقاد الجلسة ، قصد إعلام المواطن .

أما مجال نظامه الداخلي ، للمجلس الشعبي البلدي الحق في تشكيل عن طريق مداولات لجانا دائمة وأخرى مؤقتة ، يعهد لها معالجة القضايا المختلفة التي تهم البلدية في الجانب الإجتماعي ، الثقافي ، الشؤون الإقتصادية و المالية و كذا التهيئة العمرانية والتعمير، على أن يراعي في تشكيل تلك اللجان ضمان تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس غير أن الجديد الذي جاء به القانون تحديد عدد اللجان الدائمة المسموح به بالتوازي مع عدد سكان البلدية ، والذي حصر أي العدد . ما بين ثلاث كحد أدنى و خمسة كأقصى حد .

و بشأن مداولات المجلس الشعبي البلدي، حدد القانون 10/11 طرق سيرها في المواد الواقعة بين المادة 52 و المادة 61 . حيث أكد على ضرورة تحرير محاضر المداولات باللغة العربية بالإضافة إلى إجراءات الموافقة على المداولة و التسجيل و المصادقة عليها من السلطة الوصية المتمثلة في رئيس الدائرة و الوالي . في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية على الأعمال . فمبدئيا المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي تصبح عملية و مطبقة ضمنيا في حدود 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية [29] .

غير أن ثمة مداولات يفرض القانون البلدي حصولها على المصادقة بصفة صريحة و مسبقة لتنفيذها « Approbation préalable expresse » من طرف الوالي لما تكتسيها مواضيعها من أهمية و هي تتمثل في الآتي[30] :

- الميزانيات و المحاسبات[31] .
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية

و هنا ينبغي الاشارة بأن المشرع الجزائري أسقط المداولات التي تتعلق بإحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية والتي نص عليها القانون البلدي 08/90.

أما فيما يخص حالات حل المجلس الشعبي البلدي فهي تدخل فيما يعرف بالرقابة الوصائية على المجلس ككل . إذ أكدت المادة 47 من قانون البلدية10/11 ، أن إجراء الحل و التجديد في آن واحد يتم عن طريق صدور مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء . بناءا على تقرير من وزير الداخلية . و في هذه الحالة يعين الوالي مجلس بلدي مؤقت يتكون من متصرف اداري و مساعدين للتكفل بتسيير شؤون البلدية لغاية تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد .

و بشأن نظام إنتخابات أعضاء المجلس الشعبي البلدي . حدد القانون 01/12 على أن إنتخابهم يتم عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة . و يكون الإقتراع عام . سري و مباشر . ينتخب هؤلاء لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان البلدية المسجلين في القوائم الإنتخابية. على أن تجري هذه الإنتخابات في حدود مدة ثلاثة (03) أشهر قبل إنقضاء المدة النيابية القائمة . حيث يتم توزيع مقاعد المجلس الشعبي البلدي بين القوائم بالتناسب . حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة . مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى. و للإشارة فإنه تمنع من العضوية في المجلس كل

القوائم التي لم تستطع التحصل على نسبة 07 % على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها . و يحتسب في عملية التوزيع أسلوب المعامل الإنتخابي . الذي يمثل حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة إنتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الإنتخابية . و بعد الإنتهاء من توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الإنتخابي . ترتب الأصوات الباقية المحصل عليها من طرف القوائم الفائزة بمقاعد و الأصوات التي تحصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد وذلك حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها . و تتم بعدها عملية توزيع ما تبقى من مقاعد حسب هذا التصويت[32].

و يخضع الترشيح في الإنتخابات البلدية لكل مواطن إستوفى الشروط المنصوص عليها في قانون الإنتخابات . كأن يكون ناخبا . يبلغ عمره 23 سنة يوم الإقتراع حيث نسجل تقليصا بسنتين عن السن المطلوب في قانون الانتخاب السابق الأمر 07/97. كما يتمتع بكل حقوقه المدنية و السياسية . كما أعطى للناخب المترشح حرية في أن يدخل المنافسة الإنتخابية ضمن قائمة حزب سياسي أو كمترشح حر مع تحقيق بعض الشروط في الحالة الأخيرة كحصوله على توقيع 05% على الأقل من هيئة الناخبين للدائرة الإنتخابية المترشح فيها على أن لا يقل عدد التوقيعات عن150 كحد أدنى و 1000 امضاء كأقصى حد. وهو عكس ما كان موجودا في الأمر 07/97 أين حددت النسبة ب:10%.

بعدما تطرقنا للإطار التنظيمي للمجلس الشعبي البلدي و كيفية سير العمل به. يحق لنا التساؤل عن إختصاصات هذا المجلس - بإعتباره هيئة إدارية لامركزية - في مجال التنمية المحلية ؟

ب- إختصاصات المجلس الشعبي البلدي في سياسات التنمية المحلية :

يتجلى دور المجلس الشعبي البلدي و من ورائه البلدية في السياسة التنموية المحلية . من خلال مختلف البرامج المسندة إليه . والمتمثلة بالخصوص في موافات السلطة المركزية بمختلف الإقتراحات خاصة ببرنامج نفقات التجهيز المحلي الذي يسمح بإنجاز مختلف الأنشطة : كتزويد المياه الصالحة للشرب . و تطهيرها و كذا بناء السكن الريفي . وما ينبغي الإشارة له بأن تمويل هذه البرامج لم يكن على عاتق البلديات بل على حساب ميزانية الدولة . للتذكير إحتوى هذا البرنامج الذي إنطلق في تطبيقه سنة 1970 على مستويات ثلاث:

أ - تنمية الصناعات المحلية بهدف تشجيع الصناعات المصغرة (التقليدية. السياحية.

المعدنية... إلخ).

ب- تزويد المواطنين بالمياه الصالحة للشرب بعد تطهيرها .

ج - تنمية الإقتصاد الريفي سيما في مجال إستصلاح الأراضي الفلاحية و تربية المواشي .

إن ما يلاحظ على هذا البرنامج عدم نجاحه أثناء التطبيق الميداني نظرا للظرف الذي وجد فيه . و الذي ميزه وجود أغلبية البلديات لا يملك رؤساؤها أو أعضاؤها أدنى مستوى يؤهلهم لمتابعة تلك البرامج . الأمر الذي أقر و بحتمية كبيرة ضرورة إدخال إصلاح على صلاحيات البلدية و من ورائها المجالس المحلية المنتخبة. فجاء مثاق البلدية لعام 1966 . أعقبه بعد ذلك بسنة قانون بلدي . هذا الأخير الذي و إن ربط البلدية بدورها في التنمية الإجتماعية و الإقتصادية على المستوى المحلي.فإنه قد أوكل ذلك للمجلس الشعبي البلدي . بإعتباره الهيئة الأولى على مستوى البلدية كجهاز للمداولة . و هيئة رئيس المجلس الشعبي البلدي كوكيلا عن الدولة على المستوى البلدي و كذا ممثلا للبلدية في معاملاتها اليومية و علاقاتها مع الأطراف الأخرى.بمعنى أن رئيس المجلس.مسؤولا أمام المجلس الشعبي البلدي الممثل لسكان البلدية.و من جهة ثانية يكون مسؤولا أمام الوصايا الممثلة أساسا في الوالي. و هو نفس منطق تنظيم السلطات الذي جاء به قانون الإصلاح البلدي الجديد.

إنطلاقا من كل ما تقدم يتحدد دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية المحلية (تنمية البلدية) على ثلاثة مستويات :

1- على مستوى سياسات التهيئة العمرانية و التجهيز : تتمثل أساسا في الآتي :

- إعداد المخطط البلدي للتنمية . القصير . المتوسط و طويل المدى . ثم المصادقة عليه مع مراعاة توافقه مع مخطط الولاية و أهداف مخططات التهيئة العمرانية.

- المشاركة في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية . و في هذا الإطار يتعين على البلدية ما يلي :

- التزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها .
- إحترام تخصيصات الأراضي و قواعد إستعمالها .

· السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في التنظيمات القانونية المعمول بها .

- الموافقة القبلية (المسبقة) على إنشاء أي مشروع في تراب البلدية بإمكانه أن يحتوي مخاطر تضر بالبيئة.

- المحافظة على المواقع الطبيعية و الآثار ذات القيمة التاريخية .

- حماية الطابع الجمالي و المعماري .

- حماية الأراضي الزراعية و المساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع السكنية و الصناعية في تراب البلدية .

- إعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية و الأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكات البلدية و بكل العمليات الخاصة لتسييرها و صيانتها .

إن ما ينبغي التأكيد عليه في مجال هذه الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية والتجهيز، أن ممارستها مرهونة بمدى توفير وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين سارية المفعول والمتمثلة بالتحديد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي .

2- على مستوى السياسات الإجتماعية: يظهر لنا دور المجلس الشعبي البلدي في المجال الإجتماعي من خلال ثلاث ميادين رئيسية هي: الصحة و التعليم ، السكن و الثقافة و السياحة .

أ - ميدان سياسات الصحة و التعليم: تضمنه القانون البلدي في الفصلين الثالث و الرابع من الباب الثاني، ويمكن إيجاز صلاحيات البلدية في هذا الإطار فيما يلي :

· إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية مع السهر على صيانتها(1)

· إتخاذ كافة الإجراءات التي تسمح بتشجيع النقل المدرسي داخل تراب البلدية .

· المبادرة في مباشرة كل الإجراءات التي من شأنها ترقية التعليم من خلال انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية و صيانتها بالاضافة الى دغم المطاعم المدرسية

و توفير وسائل النقل للتلاميذ و هو ما نصت عليه المادة 122 من القانون 10/11 .

أما فيما يخص صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال الصحة، فإن البلدية مكلفة بالمحافظة على الصحة العمومية ومراقبة النظافة العمومية . من خلال إنشاء مكتب بلدي خاص بالوقاية و النظافة . تكمن مهمته في :

- إنشاء مراكز صحية و قاعات للعلاج و صيانتها طبقا للمقاييس الوطنية .
- مراقبة عملية توزيع المياه الصالحة للشرب، و كذا صرف المياه القذرة و النفايات الجامدة .
- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية .
- نظافة الأغذية والأماكن و المؤسسات المستقبلة للجمهور .
- مكافحة التلوث وحماية البيئة، وهذا طبقا لأحكام المادة 124 الناصة على أن البلدية تتكفل بإنشاء،و توسيع و صيانة المساحات الخضراء وكل أثاث حضري يهدف إلى تحسين إطار الحياة . إضافة إلى السهر على حماية التربة و الموارد المائية، والمساهمة في إستعمالها الأمثل .

ب- ميدان سياسات السكن: حددت المواد من 113 الى 120 من القانون البلدي 10/11 . دور المجلس الشعبي البلدي في ميدان السكن، من خلال وضع مكانزمات و تقاليد قد تدفع إلى خلق ثقافة عقارية عمومية . في هذا الإطار خول القانون سابق الذكر للمجلس الشعبي البلدي ومن ورائه البلدية الصلاحيات التالية :

- تشجيع تأسيس جمعيات السكن و لجان الأحياء، وتنظيم نشاطها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء السكنية و صيانتها و السعي لتجديدها .
- تسهيل عمل أصحاب المبادرة من خلال وضع تحت تصرفهم . التعليمات و القواعد العمرانية و كل المعطيات الخاصة بالعملية المزمع القيام بها .
- المساعدة على ترقية برامج السكن و المشاركة فيها .

ج- ميدان السياسات الثقافية و السياحية: في جانب الثقافة . يخول للمجلس الشعبي البلدي . إتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي من شأنها دفع وترقية الثقافة على مستوى البلدية، والعمل

على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها في حدود إمكاناتها المادية. أما الجانب السياحي، فإن القانون البلدي أجاز للبلدية أن تبادر بكل إجراء يسمح لها تشجيع و توسيع قدراتها السياحية . و تشجيع المتعاملين المعنيين على إستغلالها .

وفيما يخص المجال الرياضي والترفيهي، فللبلدية دور كبير في صيانة الهياكل الرياضية بحسب قدراتها المالية . و ذلك من خلال تطوير بعث حركة الجمعيات الرياضية و الشبانية، وتخصيص إعتمادات مالية معتبرة لإعانتهم ضمن الميزانية البلدية .

كما لا ننسى في هذا الصدد الإشارة إلى صلاحيات البلدية في مجال تنظيم الطقوس الدينية ، لما تقوم به من صيانة للمساجد و المدارس القرآنية . بالتنسيق مع نظارة الشؤون الدينية بالولاية و كذا الجمعيات المسجدية، إضافة إلى محافظتها على الممتلكات الدينية المتوزعة على مستوى تراب إقليمها .

3- إختصاصات المجلس على مستوى السياسات الإقتصادية: في هذه النقطة و رجوعا إلى المادة 31 من القانون البلدي 10/11 . أعطى المشرع الجزائري للبلدية حق إنشاء بموجب مداولة لجنة دائمة مكلفة بالشؤون الإقتصادية و المالية و الاستثمار، إضافة إلى إمكانية إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة بع النشاطات الإقتصادية . إضافة للمجلس الشعبي البلدي كهيئة لامركزية . و الدور المنوط به في مجال التنمية المحلية نجد بالمقابل لذلك هيئات بلدية لاتركيزية . تلعب هي الأخرى دور في ميدان تنمية البلدية . تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية البلدية . لذا فما هي الطبيعة القانونية لهذه الهيئات ؟ و ما دورهما في التنمية المحلية ؟

ثانيا- الهيئات اللاتركيزية للبلدية ودورها في سياسات التنمية المحلية :

تتحدد هذه الهيئات كما سبق ذكره في هيئتين إثنتين هما رئيس المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية البلدية.

إن التحدث عن إختصاصات المجلس التنفيذي البلدي التي جاء بها قانون البلدية 10/11 . إنما يعني في حقيقته عرض صلاحيات رئيسه الذي هو في نفس الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي . على هذا الأساس و من الناحية المنهجية، يتعين التمييز بين إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه سلطة محلية ووكيلا عن البلدية، وما يترتب عنها من خضوعها للوصاية الإدارية، حسب ما تستدعيه أصول القانون الإداري، و من جهة أخرى صلاحياته بوصفه سلطة

لعدم التركيز الإداري (وكيلا عن الحكومة)، ويكون خاضعا في هذا الشأن للسلطة الرئاسية حسب ما يقتضيه مبدأي : السلم الإداري و التدرج الرئاسي[33] .

من الناحية التنظيمية يتشكل المجلس التنفيذي من رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده نائب أو أكثر، الأمر الذي يوضح وجود نوع من الإزدواجية في وظيفة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فهو يجمع إضافة إلى رئاسة الهيئة التنفيذية البلدية ، منصب رئيس المجلس البلدي ، و يتم تحديد عدد النواب الممثلين للهيئة التنفيذية البلدية ، إستنادا للمعايير و الشروط المحددة في المادة 69 من القانون البلدي 10/11 ، حيث يحصر عدد هؤلاء النواب كالآتي :

- نائبان (02) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 07 إلى 09 أعضاء .
- ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 11 عضو .
- أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 15 عضو .
- خمسة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 23عضو .
- ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي بها أكثر من33 عضو

و عليه ، و كقاعدة عامة فإن المجلس التنفيذي البلدي ، جهاز جماعي يتألف من رئيس و نواب له، يمارسون المهام التنفيذية للبلدية لمدة زمنية تساوي العهدة الإنتخابية المخولة قانونا للمجلس الشعبي البلدي، والمقدرة بخمسة سنوات . في الحالات العادية ، من هذا المنطلق قد يتساءل السائل عن طبيعة و دور هذا المجلس التنفيذي البلدي في التنمية المحلية ؟

إن الحديث عن دور المجلس التنفيذي البلدي في بلورة القرار التنموي المحلي ، يخوضنا للتكلم عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، من باب كون هذا الأخير رئيسا للمجلس التنفيذي البلدي، و هو بذلك يضطلع بمجموعة من الإختصاصات .

- <u>رئيس المجلس الشعبي البلدي</u> :

إنه يمثل الهيئة الثانية في البلدية، يتم تعيينه من ضمن أسماء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد، وينصب في مدة ثمانية أيام التي تلي تاريخ الإعلان عن نتائج الإنتخابات، ويعين لنفس العهدة الإنتخابية الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي ، المقدرة بخمسة (05) سنوات . كما أنه يشترط في سحب الثقة من رئيس المجلس توفر نصاب موافقة 2/3 أعضاء نفس المجلس، عن طريق الإقتراع العلني .

تتحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار ما يعرف بالإزدواج الوظيفي ، فهو يتصرف في بعض الأحيان كممثلا للبلدية، و أحيانا أخرى بإسم الدولة .

أ - إختصاصاته بصفته ممثلا للبلدية: لقد أقر القانون البلدي 10/11 لرئيس المجلس، حق إتخاذ قرارات بلدية هدفها تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي: في حدود هذا المنظور الإختصاصي نصت المادتان 77 و 78 من القانون آنف الذكر.أن يمثل رئيس المجلس البلدية في كل التظاهرات و الإحتفالات الرسمية و كذا كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية في نطاق التنظيمات المعمول بها في هذا الشأن . وفي نفس السياق جاءت المادة 82 من نفس القانون . لتخول للرئيس حق القيام بإسم البلدية و تحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة والهادفة إلى المحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية و إيراداتها على النحو التالي:

- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاق و متابعة تطور مالية البلدية .
- إبرام عقود إقتناء الأملاك و عقود بيعها و قبول الهبات و الوصايا و الصفقات أو الإيجارات .
- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها .
- إتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط .
- التقاضي أمام القضاء بإسم البلدية ولفائدتها، مع الأخذ بعين الإعتبار مضمون المادة 82 من القانون 10/11.
- المحافظة على الحقوق العقارية الثابتة و المنقولة . التي هي ملك للبلدية بما في ذلك حق الشفعة.
- توظيف عمال البلدية، وتعيينهم و تسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، بالإضافة إلى ممارسته السلطة السلمية عليهم، و للإشارة فإن هذا الإختصاص جديد لم يعرف سابقا . حيث كان توظيف و تعيين مستخدمي البلدية يخضع لأحكام الوظيف العمومي:

- إتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية .
- السهر على صيانة المحفوظات البلدية .

و بإعتباره رئيس للهيئة التنفيذية . يترتب عليه مسؤولية ما يأتي :

- إعداد و مباشرة الترتيبات الضرورية لحسن سير دورات المجلس الشعبي البلدي . كإستدعاء المجلس للإجتماع، وعرض المسائل الداخلة في إختصاصه و تحضير جدول الأعمال الخاص

بأشغاله و تحديد نقاطه.

- تقديم تقرير مفصل و بصفة دورية منتظمة للمجلس الشعبي البلدي حول الوضعية العامة للبلدية و مدى تنفيذ المداولات.

- تولي الإعلان عن المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي و كذا تنفيذها .

- كما يقوم بإعداد الميزانية البلدية و يسهر على تنفيذها بعد المصادقة عليها .

- و بالنظر إلى المهام المخولة له في مجال التنمية . فإنه يسهر على إنشاء المصالح و المؤسسات العمومية وضمان حسن سيرها .

ب- إختصاصاته بصفته وكيلا عن الدولة و الحكومة: إن إعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي و كيلا عن الدولة. يجعله تابعا و تحت السلطة السلمية للوالي في معظم المهام التي لها علاقة بالدولة كالأمن و السيادة : و هي الصفة التي أكدتها المادة 85 من القانون البلدي 10/11 . حيث أعلنت صراحة أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة و الحكومة على مستوى البلدية . و هو تصريح ترتب عنه منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفتا ضابط الحالة المدنية و ضابط الشرطة القضائية . و كل ما يتعلق بمجالات الضبط الإداري.

فبصفته ضابط الحالة المدنية . خول له القانون البلدي مهمة القيام بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها . و ضبط بطاقة الخدمة الوطنية . و بهذه الصفة كذلك يشهر عقود الزواج؛ كما يجوز أثناء ممارسته لهذه المهمة تفويض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف بالبلدية لإستلام تصريحات الولادة و الزواج و كذا الوفاة . إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية . و تحرير و تسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المتعلقة بالمواضيع السابقة على شرط أن يرسل للإعلام قرار التفويض إلى الوالي و النائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا .

أما بصفته ضابط الشرطة القضائية . فقد إعترف له قانون الإجراءات الجزائية الجزائري . بصفة الضبطية القضائية التي تعطيه حق البحث عن مرتكبي المخالفات و إحالتهم على القضاء بعد تحرير محاضر بشأن المخالفات التي إرتكبوها.

و بشأن التكفل بمسؤولية الضبط الإداري. وهي مهمة تسند للسلطات العامة والهيئات

التابعة للدولة قصد المحافظة على الأمن العمومي و الآداب و السكينة العامة . و منع كل نشاط يمس بهم: و قد أدرجها قانون البلدية 10/11 حين تحدث عن الإختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي، والمتمثلة أساسا في :

- نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر تراب البلدية .
- السهر على حسن النظام و الأمن العامين و النظافة العمومية .
- السهر على تنفيذ إجراءات الإحتياط و الوقاية و التدخل فيما يخص الإسعافات .

بالإضافة إلى ذلك . فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى جميع المهام الخصوصية المنوطة به . كإتخاذ جميع الإحتياطات الضرورية و جميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص و الأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن تعرف حدوث حريق أو نكبة ما : أما في حالة ظهور الخطر الجسيم و الداهم . يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي و يلتزم تنفيذ كل التدابير الأمنية المتاحة . حسب ما تقتضيه الظروف مع إعلام الوالي بها فورا . و في هذا الصدد يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار بهدم كل المباني السكنية المخالفة للمقاييس القانونية للبناء و التي تشكل خطرا على حياة المواطنين، أو تلك المتعلقة بتنظيم و تقديم الإسعافات مع تسخير الأشخاص و الأملاك العقارية و المنقولة للقيام بالمهام الإسعافية .

ولتسهيل عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري . و المحافظة على النظام العام، خولت له المادة 93 من القانون البلدي ممارسة صلاحياته المتعلقة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية . هذه الأخيرة صدر بشأنها مرسوم تنفيذي رقم 207/93 مؤرخ في 1993/09/22 يتضمن كيفية تطبيقها . في مجال إنشاء سلك شرطة البلدية و تحديد مهامها و كيفية عملها . كما أن هناك إمكانية طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا في حالة ما رأى رئيس المجلس الشعبي البلدي ضرورة ذلك .

إن الدارس لقانون البلدية الجديد 10/11 . يلاحظ من الناحية النظرية حرص المشرع الجزائري والسلطة الحاكمة على إحترام حقوق المواطن و حريته . تأكيدا لما تضمنه دستور 1996المعدل سنة 2008، وهذا من خلال ما إحتوته المادة 94 من القانون البلدي في إطار إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي دائما في الميدان الأمني . حيث نجده يقوم بما يلي :

- المحافظة على النظام و سلامة الأشخاص و الممتلكات .

- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص .
- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات و الطرق العمومية. - معاقبة كل شخص يمس بالراحة العمومية و كل الأعمال مخلة بها .
- إتخاذ الإحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها .
- القضاء على الحيوانات المعدية و المضرة .
- السهر على نظافة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع .
- تأمين نظام الجنائز و المقابر طبقا للعادات و تبعا لمختلف الشرائع الدينية . و العمل فورا على أن يكفن بصفة مرضية كل شخص متوفي دون تمييز من حيث الدين و المعتقدات .
- السهر على إحترام المقاييس القانونية و التعليمات في مجال التعمير .

إنطلاقا من كل ما تقدم حول الهيئة التنفيذية البلدية . يمكن أن نسجل عدة ملاحظات هامة . أولاها تمس عملية إختيار رئيس المجلس التنفيذي البلدي . فبالنظر إلى المادة 65 من قانون البلدية10/11يعين متصدر القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بالمجلس الشعبي البلدي . وفي حالة تساوي الأصوات يفوز المترشح الأصغر سنا؛ غير أن الاشكال قد يحدث في حالة عدم تحقيق الأغلبية وهنا نجد الاجابة في المادة 80 من قانون الانتخابات الجديد01/12 و التي نصت على امكانية تقديم كل قائمة حازت على 35% من عدد مقاعد المجلس الشعبي البلدي مترشحا لرئاسة هدا الأخير و في حالة عدم حصول أي قائمة فائزة على النسبة المذكورة أغلاه يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح أين يكون الانتخاب سري حيث يعلن المترشح الذي حاز الأغلبية المطلقة للأصوات رئيسا للمجلس الشعبي البلدي. وفي حالة عدم تحقيق هده الأغلبية ينظم دور انتخابي ثان بين المرشحين الدين احتلا المرتبة الأولى و الثانية ويعلن المتر شح الذي يتحصل على أغلبية الأصوات فائزا و ادا ما تساوت أصوات المرشحين يصبح منصب رئاسة المجلس للأصغر سنا . وهو الحل الذي لجأت إليه السلطة الحاكمة في الانتخابات المحلية الأخيرة بتاريخ 2012/11/29 :بعد أن ظهرت أزمة في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من 1000 بلدية.

أما الملاحظة الأخرى . فإنها تتعلق بعلاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي و أعضاء المجلس التنفيذي البلدي . إذ المتمعن في معظم مواد قانون البلدية الحالي . يجد رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المحور الذي يرتكز عليه عمل البلدية في مختلف الميادين . إنه الجهاز الوحيد الذي ينفرد بحق اتخاذ قرارات بلدية لتجسيد الصلاحيات التي ذكرناها سابقا . بالنظر إلى ما أدرجه

هذا القانون في مادتيه 96 و 97 : بشأن صلاحية الرئيس في إصدار قرارات تستهدف الأمر بإتخاذ إجراءات محلية خاصة بالأشياء التي يخضعها القانون لمراقبته و سلطته . بالإضافة إلى إعادة نشر القوانين و التنظيمات المتصلة بالأمن و تذكير المواطنين بإحترامها وكذلك تطبيق مداولة المجلس الشعبي البلدي .

و في هذه الحالة لا تكون القرارات المتخذة نافذة إلا بعد عرضها على المعنيين كلما تضمنت أحكاما عامة عن طريق النشر . وفي حالات أخرى عن طريق الإشعار الفردي. أين يتم تدوين هذه القرارات والمداولات في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض و المدرج ضمن نشرة العقود الإدارية البلدية ؛ ثم ترسل على الفور للوالي .

و إستنادا للمادة 99. فإن تنفيذ القرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة لا يتم إلا بعد إنقضاء شهر كامل من تاريخ إرسالها إلى الوالي . لترك متسع من الوقت يسمح للوالي -إن رأى أن هذا القرار يخالف القانون- أن يلغيه بقرار ولائي مسبب ؛ و في حالة ما كان لهذا القرار البلدي أثر على النظام العام . يطلب الوالي من رئيس المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه مؤقتا . دون المساس بالحق المخول لهذا الأخير في حالة الإستعجال قصد تنفيذ القرارات البلدية فورا بإذن من الوالي تطبيقا لأحكام المادة المذكورة أعلاه.

و في الختام يمكن القول بأن القانون البلدي الأخير كان أكثر دقة في تحديد دور البلدية و هيئاتها المختلفة على صعيد رسم و تنفيد و تقويم السياسات التنموية المحلية.

التهميش:

(1) لقد تكلمت كل الدساتير الجزائرية عن الجماعات المحلية . كدستور 1963/09/10 في مادته 9 . دستور 19 نوفمبر 1976 في مادته 36 الفقرة الأولى التي تؤكد أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. وهو نفس ما أكدته المادة 15 الفقرة الأولى من الدستور 1989 و كذا المادة 15 من الدستور 1996

(2) لخضر عبيد . المجموعات المحلية في الجزائر . المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي . الطبعة الثانية . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية . 1986 . ص 93 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية . المجلس الشعبي الوطني. قانون 157/62 . يتضمن تمديد سريان التشريع الفرنسي الصادر في 1962/12/31 . (الجريدة الرسمية. العدد 02 الصادرة في جانفي 1963).

(4) ناصر لباد .القانون الإداري . التنظيم الإداري . الجزائر: منشورات دحلب. 1999 . ص 109 .

(5) Abdelkader,yefsah,la question du pouvoir en Algerie . Alger: ENAL, 1990, p 72

(6) يتعلق بالإصلاح الإقليمي بموجب المرسوم 189/63 الصادر في 1963/05/16 الذي صدر في الجريدة الرسمية رقم 35 لعام 1963 .

(7) كانت البلدية خلال هذه المرحلة تسير وفقا لقانون البلدية الفرنسي المؤرخ في 1884/04/05 .

(8) محيو أحمد. محاضرات في المؤسسات الإدارية. (ترجمة: محمد عرب صاصيلا). الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية .1990. ص 180 .

(9) وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من طرف المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني. وبعد إنقلاب 19 جوان 1965. تبنى مجلس الثورة في أكتوبر 1966 تحضير مشروع قرار ميثاق بلدي . تم إصداره نهائيا في 04 أكتوبر 1966 . كما وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية في 20 ديسمبر 1966. وتم نشره بصفة نهائية في الجريدة الرسمية رقم 06 لعام 1967 بموجب الأمر 24/67 الصادر في 1967/01/18 .

(10) محيو. مرجع سابق. ص 241 .

(11) إن المخطط النظري الذي حدده ميثاق طرابلس وميثاق الجزائر يتمثل في تكليف الحزب بمهمة التوجيه وعلى الإدارة تقع مهمة التنفيذ .

(12) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية . المجلس الشعبي الوطني . قانون 09/81 يتضمن قانون البلدية (الجريدة الرسمية . العدد 27 . الصادرة في 1981/07/07). ص 917 .

(13) صدرت هذه المراسيم في يوم 1981/12/26 تتمثل في المراسيم : 371/81 . 372/81 . 373/81 374/81 . 375/81 . 376/81 يحدد صلاحيات البلدية على التوالي في القطاعات التالية : الشباب و الرياضة. السياحة. الثورة الزراعية. الصحة. النقل والصيد البحري. العمل والتكوين المهني ...إلخ

(14) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. المجلس الشعبي الوطني. قانون 09/84 يتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد (الجريدة الرسمية . العدد 06 . الصادرة في 1984/02/07). ص 139 .

(15) حسين بورادة . الإصلاحات السياسية في الجزائر . الجزائر: ب-ن . 1996 . ص 49 .

(16) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية . المجلس الشعبي الوطني . قانون 08/90 يتعلق بالبلدية (الجريدة الرسمية. العدد 15 . الصادرة في 1990/04/11) . ص 488 .

(17) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية . المجلس الشعبي الوطني . قانون 17/89 يتضمن تنظيم البلدية (الجريدة الرسمية . العدد 52 . الصادرة في 1989/12/11) . ص 1421 .

(18) عمر صدوق. أراء سياسية قانونية في بعض قضايا الأزمة . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

1995، ص 110 .

(19) بناءا على المرسوم التنفيذي 231/89 الصادر في 1989/12/12 . والذي يحدد كيفيات وشروط تعيين أعضاء المجالس البلدية المؤقتة، فإن توزيع هؤلاء كالآتي:

- 03 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة .
- 04 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 نسمة و 100.000 نسمة .
- 05 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة .

(20) Nacer Lebed ,"L'exercice de la lutelle sur les communes de la daira d'oued – Zenati"(mémoire de magistere, institut de droit,Université d'Alger ,1993),p 65

(21) لمعرفة أكثر حول التفاصيل أنظر : محمد بلقاسم حسن بهلول . الجزائر بين الأزمة الاقتصادية و الأزمة السياسية . الجزائر: دار النشر دحلب . 1993 . ص 89 .

(22) أنيس رحماني، «إعادة هيكلة النظام السياسي في الجزائر» . مجلة قضايا دولية . العدد334 . 1996 . ص 18 .

(23) هناك عدة مراسيم تنفيذية صدرت في هذا الشأن وهي على التوالي: المرسوم 142/92 المؤرخ في 1992/04/11 . المرسوم 436/92 مؤرخ في 1992/11/30 . مرسوم 56/93 مؤرخ في 1993/02/27 مرسوم 106/93 مؤرخ في 1993/05/05 . مرسوم 128/93 مؤرخ في 1993/05/29 . مرسوم 05/94 مؤرخ في 1994/01/02 . مرسوم 238/94 مؤرخ في 1994/08/10 . مرسوم 63/95 مؤرخ في 1995/02/22 . مرسوم 91/95 مؤرخ في 1995/03/25 .

(24)أستعمل المقياس العددي الذي أتبع في تحديد أعضاء المجلس البلدي المؤقت كما أوضحناه سابقا . أي 03 أعضاء في البلديات ذات 50.000 نسمة - 04 أعضاء في البلديات التي عدد سكانها ما بين 50.000 إلى 100.000 نسمة - 05 أعضاء في البلديات ذات أكثر من 100.000 نسمة - أما المندوبيات التنفيذية للبلديات المنظمة في شكل قطاعات حضرية تضم عدد من الأعضاء بعدد القطاعات الحضرية .

(25) العمري بوحيط . البلدية إصلاحات . مهام و أساليب. الجزائر : دار النبأ . 1997 . ص 9 .

(26) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية . رئيس الجمهورية . قانون عضوي رقم 01/12 مؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الإنتخابات، المادة 79.

(27)قانون البلدية 10/11 . المادة23.

(28) قانون10/11السابق . المادة 26.

(29) حددت هذه المدة في القانون البلدي السابق بـ 15 يوما .

(30) فيما يخص هذا النوع من المداولات . أعطيت مدة 30 يوما للوالي بعد إيداع المداولة لإعطاء موقفه بالمصادقة أو عدمها و في حالة إنقضاء هذه المدة . تترجم على انها مصادقة ضمنية .

(31) حسب قانون البلدية . للبلدية ميزانيتين (02) الميزانية الأولية يصوت عليها المجلس قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها و ميزانية إضافية قبل يصادق عليها المجلس 15 جوان من السنة التي طبقت فيها الميزانية الأولية .

(32) سعيد بو الشعير . القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية . 1993 . ص 116.

(33) عمار عوايدي . تدرج فكرة السلطة الرئاسية. الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب . 1984 . ص ص 11 - 201