

أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية ؟

نصر الدين بن طيفور

أستاذ مساعد مكلف بالدروس، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس.

سيدي بلعباس

تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يركز على دعامتير أساسيتين هما: المركزية، واللامركزية . وإذا كان الإعتماد على المركزية وحدها أمر لا مفر منه بالنسبة للدول او الأنظمة الحديثة النشأة ، لما تسمح به من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة درءا لمخاطر الانشقاق و ضمانا لوحدة الدولة ، فإن حتمية اللجوء الى الأسلوب اللامركزي تتأكد كلما تجدرت الديمقراطية في المجتمع . وانتصر الفكر الداعي الى اشراك الأفراد في تسيير شؤونهم الادارية ، لاسيما على المستوى المحلي .

ولما كانت اللامركزية تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص ادارية أخرى ، فإنها تتجسد بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تملك سلطة اتخاذ القرار . وتتمتع باستقلال تجاه السلطة

المركزية⁽¹⁾. هذا الاستقلال - الذي هو نسبي وفي المجال الإداري فقط - يظل الصراع بشأن نطاقه أو حدوده قائماً على أشده بين أنصار دعم سلطة الإدارة المركزية - الداعين الى تضيقه عن طريق اقامة رقابة فعالة على الأشخاص اللامركزية من جهة - وأنصار ديمقراطية الإدارة - المناادين بترك حرية أكبر لتلك الأشخاص لاسيما المحلية منها ، واستبعاد أي رقابة وصائية على أنشطتها أو على الأقل التضيق منها الى أقصى حد .

وفي ظل هذا الصراع ، يبقى البحث منصبا دوماً حول نطاق استقلال تلك الأشخاص. أو بعبارة أخرى، حول حدود رقابة السلطة المركزية لها .

وفي الجزائر - التي عرفت اللامركزية الإقليمية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي . وورثت بعد الاستقلال 1578 بلدية ، و 15 ولاية . وتبنى دستورها لسنة 1963 مبدأ اللامركزية ، واعتبر البلدية المجموعة الإقليمية الادارية ، الاقتصادية ، والاجتماعية القاعدية⁽²⁾ . وكانت الجماعات المحلية فيها من أولى اهتمامات النظام الجديد القائم بعد 19 جوان 1965 ، حيث صدر أول قانون للبلدية بالأمر 24/67 المؤرخ في 08 / 01 / 1967 ، وأول قانون للولاية بالأمر 38 / 69 المؤرخ في 23/05/1969 . وعمر القانونان ما يربو عن العشرين سنة ، ليستبدل بهما قانونان جديدان هما قانون البلدية 08/90 وقانون الولاية 08/90 الصادرين بتاريخ 07 أفريل 1990 - يدور الحديث فيها في الآونة الأخيرة عن مشروعين تمهيديين لقانونني البلدية والولاية ، طرحا للنقاش في جوان 1999 . ولعل ما تضمنه هذان المشروعان من تراجع عن المكتسبات التي حققتها البلدية والولاية في ظل قانوني 1990 ، هو الذي دفعنا الى طرق موضوع مدى استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر عن السلطة المركزية

(1) J. Auby- J. Bernard Auby : institution administratives. Precis Dalloz 7è édition. 1996, p 107.

(2) المادة التاسعة .

وسنعمد في هذه الدراسة على المقارنة بين ما هو منصوص عليه في القانونين الحاليين ، وما جاء به المشروعان الجديان . وان كان التركيز سينصب أكثر على البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية . وسنبتدأ ببيان مظاهر الاستقلال ثم مظاهر الرقابة ونختم بطرح وجهة نظرنا حول واقع هذه الجماعة المحلية والوسائل الكفيلة بحل المشاكل التي تعترضها .

أولا : مظاهر استقلال الجماعات المحلية

ان تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي ، هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر ببنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل : عوامل تقنية (مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والاقليم) ، وعوامل سياسية (الإرادة السياسية في بسط اللامركزية واحترامها) ، وعوامل مالية (توزيع الأعباء بين الدولة والمجموعات المحلية لصالح هذه أو تلك) ⁽³⁾ . وانطلاقا من ذلك ، يمكننا الوقوف عند عدة مظاهر للاستقلال . منها ما هو متعلق بالوجود المادي لتلك الجماعات ، ومنها ما هو مرتبط بمباشرة نشاطها .

1 . المظاهر المتعلقة بالوجود المادي للجماعات المحلية :

يمكننا استخلاص ثلاثة مظاهر هي :

المظهر الأول : ويتمثل في تكريس وجودها المادي دستوريا . سبق وأشرنا ، أن دستور 1963 ، تبنى اللامركزية الاقليمية ، وإن اكتفى بالإشارة الى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات الاقليمية . بيد أن الدساتير اللاحقة كلها

(3) د. شيهوب مسعود . أسس الادارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية 1986 . ص 194 .

أشارت الى نوعين من الجماعات المحلية وهي البلدية والولاية ، مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية⁽⁴⁾. ولا شك أن هذا الاعتراف الدستوري يعتبر أول مظهر من مظاهر استقلال تلك الجماعات وبكونها أجهزة منفصلة عن الجهاز المركزي . فلا يمكن الغاء واحدة منها أو كلها بعمل تشريعي أو تنفيذي ، وانما يتطلب الأمر تعديلا دستوريا.

المظهر الثاني : ويتعلق بوسيلة إنشاء البلدية والولاية . إن الأداة الوحيدة التي تنشأ بها البلديات والولايات هي القانون . هذا ما يستشف من نص المادة 122 ف10 من الدستور الحالي ، وأكده قانونا البلدية والولاية⁽⁵⁾. ولعل ذلك يعد ضمانا كافية لاستقلال الجماعات المحلية ، حتى لا تبقى عرضة لتدخلات الحكومات المتعاقبة سواء بزيادة عددها أو انقاصها ، خدمة لأغراض سياسية أكثر منها تنموية.

المظهر الثالث : ويتمثل في الأسلوب المعتمد في اختيار مسيري الجماعات المحلية . نصت الدساتير الجزائرية على قاعدة الانتخاب على المستوى اللامركزي . فالمجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽⁶⁾. وانطلاقا من ذلك ، اعتمدت قاعدة الانتخاب بصفة كلية في البلدية ، بحيث ينتخب الجهازان التداولي (المجلس الشعبي البلدي) ، والتنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي) ، وبصفة جزئية في الولاية ، حيث الجهاز التداولي (المجلس الشعبي الولائي) منتخب ، والجهاز التنفيذي (الوالي) معين .

(4) المادة 36 من دستور 1976 ، و المادة 15 من دستور 1989 الحالي.

(5) المادة الأولى في كل من قانون البلدية وقانون الولاية الحاليين.

(6) المادة 16 من دستور 1989 الحالي .

ويعد الانتخاب أهم دعائم النظام اللامركزي وركنه الركين حسب رأي غالب في الفقه ، ولعل هذا هو الذي دفع بالبعض الى انكار صفة اللامركزية عن الأشخاص الاعتبارية العامة التي لا تديرها أجهزة منتخبة⁽⁷⁾. ذلك أن ديمقراطية الادارة المحلية لا تتم الا بالانتخاب ، وهو الكفيل وحده بضمان استقلال تلك الادارة⁽⁸⁾. ويعترف الأستاذان G. Vedel et Delvolve صراحة بأن أسلوب الانتخاب أفضل طريقة لضمان استقلال الهيئات المحلية ، وإن كانا لا ينفيان صفة اللامركزية عنها اذا تم اختيار أجهزة تلك الهيئات عن طريق التعيين⁽⁹⁾.

2 - المظاهر المرتبطة بمباشرة نشاطها:

وتتجلى هذه المظاهر في صورتين:

الصورة الأولى : تتعلق بنطاق اختصاصها . ان اختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص . هذا ما يستشف من المواثيق الجزائرية (الوطنية والمحلية) ، فجاء في الميثاق الوطني⁽¹⁰⁾ أنه : " ينبغي للامركزية ان تخول البلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي

(7) F. Borella : introduction au droit administratif. pp 62 et 63; A. Mahiou : cours d'intititution administratives. pp 71 et 72.

(8) راجع حجج المؤيدين والمعارضين لمبدأ الانتخاب. شيهوب مسعود . المرجع السابق . ص 15 ومابعدها.

(9) Droit administratif, P.U.F, Paris, 1984, p850 نقل القول د علي خطار. الأساس القانوني لنظام اللامركزية الاقليمية. مقال منشور بمجلة الحقوق الصادرة عن جامعة الكويت ص132 و133 عدد2 السنة الثالثة عشرة 1989.

(10) لسنة 1976 ص86.

بإمكانها حلها... وقرر ميثاق البلدية⁽¹¹⁾ أنه : " نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ ، فان البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين بدون استثناء." وكرس بشكل واضح في قانون الولاية 90-09 ، حيث نصت المادة 55 على : " أن المجلس الشعبي الولائي يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات ، وعموما حول كل قضية تهم الولاية...". على عكس قانون البلدية الذي جاءت صياغة المادة 85 منه أقل وضوحا في هذا الشأن . حيث قالت : " يعالج المجلس الشعبي البلدي ، من خلال مداولاته ، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية". وهو ما قد يفهم على أن الاختصاص مقيد . لكن بعد الاطلاع على المواد اللاحقة من 86 الى 111 الواردة في الباب الثالث ، يظهر أن المشرع وأن حدد الأطر العامة لتدخل البلدية الا أنه ترك لها حرية التحرك واسعة داخلها⁽¹²⁾.

الصورة الثانية : وتتعلق بمدى حرية تدخلها . إن الجماعات المحلية - وباستثناء بعض الميادين التي أوجب المشرع اجبارية تدخلها فيها ، لاسيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها⁽¹³⁾ - تتمتع بحرية كاملة في التدخل ، وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وامكانياتها بحيث لا سلطان للوصاية عليها . ويبقى دور هذه الأخيرة مقتصرًا على الرقابة البعدية وفي الجانب المتعلق بالمشروعية لا الملاءمة.

(11) سنة 1966 ص 11.

(12) لا يوجد نص مماثل لنص المادة 85 في المشروع الجديد . ومع ذلك تبقى الفكرة التي ذكرناها في المتن قائمة

(13) راجع على سبيل المثال المواد من 81 الى 83 والمادة 132.

ثانيا:مظاهر التقيد.

سبق لنا القول ، بأن اللامركزية الاقليمية ، هي أسلوب لتوزيع مظاهر السلطة الادارية بين السلطة المركزية واشخاص اعتبارية محلية . ومن ثم فان سلامة الدولة وضمّان وحدتها يستلزمان ضرورة خضوع الأشخاص المحلية ، لنوع من الرقابة تباشره عليها السلطة المركزية . وان كان الاختلاف يقع حول نطاق تلك الرقابة وكيفية ممارستها . وهو أمر متباين من دولة الى أخرى بل وفي الدولة الواحدة من زمن لآخر. واذا كان الاتجاه في فرنسا جار منذ 1982⁽¹⁴⁾ نحو التضييق من تلك الرقابة ، حيث وصل الأمر الى حد الغائها كلية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة واستبدال الرقابة القضائية بها . فان الوضع في الجزائر يسير في اتجاه معاكس . حيث بعد أن ضيق قانونا البلدية والولاية من نطاق تلك الرقابة الى حد ما، جاء المشروعان الجديان ليكرسا نظرة مخالفة تتجه نحو توسيع الرقابة ، ومن ثم الحد من استقلالية الأجهزة المحلية . ويظهر ذلك جليا من خلال المقارنة التي سنجرها بين هذين المشروعين والقانونين الحاليين والتي نستخلص منها ما يأتي :

1. اضافة هيئة جديدة للبلدية :

تتشكل البلدية في القانون الحالي من هيئتين منتخبتين ، هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي . بينما المشروع الجديد ينص على اضافة هيئة جديدة تتمثل في الأمين العام للبلدية⁽¹⁵⁾ ، الذي يعتبر

(14) حيث صدر قانون 1982/03/02 المتعلق بحقوق وحريات الجماعات الاقليمية.

(15) تنص المادة 11 من المشروع على ما يأتي : "هيئات البلدية هي :-المجلس الشعبي البلدي ...

- رئيس المجلس الشعبي البلدي ...

- الأمين العام للبلدية...".

هيئة تسيير ادارية معينة تمنح لها صلاحيات واسعة⁽¹⁶⁾، تصل الى حد ادارة شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁷⁾. وهو ما يبرز رغبة السلطة المركزية في التواجد على مستوى البلدية ممثلة في شخص الأمين العام للبلدية، على شاكلة ما هو عليه الحال في الولاية حيث يتواجد الوالي بسلطات أكثر بجانب المجلس الشعبي الولائي. يحدث هذا في الوقت الذي كان الأمل معقودا على تدعيم اللامركزية على مستوى الولاية، وذلك بسحب سلطة التنفيذ من الوالي وتخويلها لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

2- نقل بعض الاختصاصات من البلدية الى الوالي

وتتمثل هذه الإختصاصات في الآتي:

أ - إجبارية استشارة الوالي قبل دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة استثنائية. بعدما كانت دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة غير عادية من حق كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي وثلاث أعضاء المجلس، والوالي، صار حق رئيس المجلس وثلاث الأعضاء مشروطا باستشارة الوالي⁽¹⁸⁾.

ب - استقالة عضو المجلس الشعبي البلدي ينبغي أن توجه الى الوالي عوض رئيس المجلس الشعبي البلدي. ان البث في استقالة عضو المجلس الشعبي البلدي حسب القانون الحالي هو من صلاحية رئيس المجلس، والذي يخطر بها المجلس و الوالي. بينما المشروع الجديد قلب القاعدة

(16) راجع المواد من 89 الى 99.

(17) المادة 38 ف 2.

(18) المادة 14.

فجعل الاستقالة توجه الى الوالى الذي يبت فيها ويخطر رئيس المجلس بها⁽¹⁹⁾.

3- توسيع الرقابة على المنتخبين المحليين:

تملك السلطة المركزية - في ظل قانون البلدية الحالي - تجاه شخص عضو المجلس الشعبي البلدي ثلاث سلطات هي : الاقالة (وتتم في حالة ما تبين بعد انتخاب العضو أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي)⁽²⁰⁾. والتوقيف (ويحصل عندما يتعرض العضو الى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه)⁽²¹⁾. والإقصاء (ويكون تلقائيا بمجرد تعرض العضو لادانة جزائية تحول دون مواصلة مهامه)⁽²²⁾. والملاحظ عن هذه الأسباب المؤدية الى تطبيق تلك العقوبات ، أن السلطة المركزية لا تملك بشأن تكييفها أي سلطة تقديرية ، كما أنها ناتجة بفعل العضو ذاته ، مما يجعل العقوبة شخصية . بيد أن المشروع الجديد وسع من نطاق تلك السلطات بإضافة أسباب أخرى إلى الأسباب السالفة الذكر لاسيما فيما يتعلق بالاقالة والتوقيف . فالعضو يمكن اقالته أيضا ، أو اعتباره مستقيلا - حسب تعبير المشروع - إذا تعرض حزبه السياسي إلى حل قانوني أو قضائي⁽²³⁾ . ويمكن توقيف العضو لمدة تتراوح من شهر الى ثلاثة أشهر ، اذا

(19) المادة 31 من المشروع .

(20) المادة 31 .

(21) المادة 32 .

(22) المادة 33 .

(23) المادة 32 من المشروع .

عرقل سير المجلس الشعبي البلدي⁽²⁴⁾ . ولاشك أن السبب الثاني ورد بصيغة فضفاضة غير دقيقة ، مما يوحي بأن السلطة المركزية ستتمتع بسلطة تقدير واسعة في تكييف أي تصرف من العضو واعتباره معرقلا لسير المجلس . وهو ما سيسمح بفتح باب تحكم الإدارة واسعا ، ويؤدي بالتالي الى قتل روح المبادرة في العضو ، فيندفع الى المهادنة والاستكانة ، ويبتعد عن المعارضة والمناقشة . أما السبب الأول، فيعتبر في نظرنا بمثابة عقوبة سياسية للعضو عن أخطاء يكون قد ارتكبها حزبه أدت الى حله قانونيا أو قضائيا . وهو ما يتنافى مع مبدأ شخصية العقوبة من جهة ، ويتعارض ومبدأ النيابة العامة للنائب من جهة ثانية . ذلك أنه من المتعارف عليه في الفقه الدستوري ، أن النائب بمجرد انتخابه يصير ممثلا لمجموع الناخبين وليس للحزب الذي ترشح تحت اسمه . ولاشك أن تقرير مثل هذه العقوبة سيؤدي - لا محالة - إلى فرار الأفراد من الأحزاب السياسية ، وتفضيل الترشح الحر عن الترشح في قائمة حزبية . الأمر الذي يدفع الى التساؤل عن مستقبل الأحزاب السياسية في الجزائر .

4- توسيع الرقابة على المجلس :

وتتجلى مظاهر هذا التوسيع في تيسير شروط حل المجلس ، وفي الجهة التي تتولى تسيير البلدية عند شغوره .

أ - تيسير أسباب حل المجلس الشعبي البلدي:

يحل المجلس الشعبي البلدي حسب القانون الحالي⁽²⁵⁾ ، اذا توافر أحد

(24) المادة 35 من المشروع .

(25) المادة 34 .

الشروط الآتية:

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من النصف.

استقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس.

في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يحول دون السير العادي لهيئاته.

في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل اداري للسكان.

أما المشروع فقد جاء بأحكام اضافية⁽²⁶⁾ وهي:

حل المجلس في حالة اختلاف بين أعضاء المجلس يؤدي الى عرقلة سيره العادي . فالمشروع أسقط كلمة خطير التي يشترطها القانون الحالي ، فصار مجرد اختلاف ولو كان بسيطا بين الأعضاء ، مسوغا لحل المجلس .

عندما يعرقل العمل الشرعي للسلطات العمومية نتيجة موقف عائق معلن من طرف الأعضاء . وهذا حكم تم نقله بحذافره من نص المادة(8) من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن اعلان حالة الطوارئ . ويعني ذلك أن السلطة المركزية تريد أن تصل في رقابتها للمجلس الشعبي الى حد التشريع للظروف العادية بنصوص استثنائية .

خرق مثبت لأحكام دستورية وشرعية . وهنا ، أعتقد أن لسلطة الرقابة من الممكنات ما يسمح لها بمراقبة تلك الخروقات دون اللجوء الى أسلوب الحل، وذلك عن طريق وسيلة الالغاء - اذا تعلق الأمر بأعمال قانونية كالمداولات وقرارات رئيس المجلس - أو عن طريق الحلول في حالة الأعمال المادية.

(26) المادة 36.

ب - تعديل في الجهة التي تخلف المجلس الشعبي البلدي عند حله:

تصل سلطة الرقابة الى قمتهما ، عندما يقترح المشروع الجديد ، أن يتولى تسيير البلدية في حالة الحل ، الكاتب العام للبلدية (بدل المجلس المؤقت الذي ينص عليه القانون الساري) ، ولمدة غير محددة (عوض ستة أشهر كحد أقصى في القانون الحالي) . ومن صلاحياته القيام بكل ما كان يمكن للمجلس المنتخب القيام به (بدل تسيير الأمور الجارية والقيام بالاجراءات المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها كما هو منصوص عليه في القانون القائم) . ولاشك أنه بهذه الوسيلة الأخيرة يكون لسلطة الرقابة حرية كبرى لنقل البلدية من النطاق اللامركزي الى نطاق عدم التركيز الاداري كلما عن لها ذلك . وهذا ما يتناقض مع الدستور الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . لذا ينبغي أن تكون سلطات الهيئة التي تسيير البلدية خلال فترة شغور المجلس - سواء تمثلت في الكاتب العام للبلدية أو هيئة جماعية - محددة في النطاق وفي الزمن ، بحيث تقتصر على تسيير الأمور الجارية في البلدية ، وفي مدة لاتتجاوز الحد المعقول الذي يمكن اجراء انتخابات تجديدية خلاله.

5- توسيع الرقابة على اعمال المجلس الشعبي:

ويظهر ذلك من خلال الآتي:

أ- توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية . فالقانون الحالي يخضع نوعين - فقط - من مداولات المجلس الشعبي البلدي للمصادقة وهي⁽²⁷⁾: ~ الميزانيات والحسابات ، واحداث مصالح ومؤسسات عمومية

(27) المادة 42 .

محلية . بينما المشروع الجديد، أضاف حالات أخرى وردت في المادة 44
والمتمثلة في :

التصويت بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي .
النظام وجدول المستخدمين .

إنشاء ، الغاء وتعديل الحقوق والرسوم .

التمليك ، الاقتناء أو تبادل العقارات .

- قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية والمؤسسات العمومية
والمصالح البلدية .

- منح امتياز المصالح العمومية .

- توزيع السكنات الاجتماعية .

- توزيع قطع الأراضي المخصصة للبناء .

والملاحظ أن أغلبية هذه الحالات سبق للسلطة التنفيذية أن منحتها سنة
1994 لرئيس الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في
94/07/23 . وقد شكل ذلك إعتداء صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية .
فالتحديد كان بقانون بينما جاء التعديل بمرسوم تنفيذي . والمسلم أن
القانون لا يعدل الا بقانون مماثل أو بقاعدة أعلى منه .

ب - تمديد المدة القصوى الممنوحة لجهة الوصاية للتصديق على
المداولات من 30 يوما حاليا الى 45 يوما .

ج - تمديد فترة ايداع المداولات التي لا تحتاج الى التصديق لدى جهة
الوصاية من 15 يوم الى 21 يوم .

والملاحظ على هذه المدد الواردة في الفقرتين (ب و ج) أنها طويلة مما قد
يؤدي الى تعطيل مصالح البلدية .

د - تقليص المدة المخصصة للطعن في قرارات السلطة الوصية ، فصارت ثمانية أيام عوض أربعة أشهر المقررة حاليا في قانون الاجراءات المدنية. وهي مدة نراها قصيرة ، قد لا تسمح للجماعة المحلية وهي شخص معنوي مستقل بممارسة حق التقاضي الذي هو حق دستوري .

ثالثا: إقتراحات لإصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر

تلکم أهم الاجراءات التي ترى الحكومة اعتمادها في مجال الرقابة على الجماعات المحلية . وهي كما رأينا تضيق الى حد كبير من نطاق الحرية التي صارت تتمتع بها تلك الجماعات في ظل القانونين الحاليين 08/90 و 09/90 . وهي ولا شك اجراءات تجعل أكثر المهتمين اعتدالا يشككون في جدوى اللامركزية المحلية ، ويتساءلون عن جدوى انتخاب مسيرين محليين لا يملكون سلطة اتخاذ القرار؟ وعن ما يمكن للمواطن أن ينتظر منهم؟

لذلك فاننا ، وان كنا نقدر ونتفهم انشغال الحكومة بشأن ما آلت اليه وضعية الكثير من البلديات خلال العشرية الأخيرة ، ورغبتها في اصلاح ما أفسد جراء سوء التسيير وما نجم عنه من تبذير واختلاس للأموال العمومية وتعطيل لمصالح المواطنين . إلا أننا نعتقد أن العيب ليس في قانوني البلدية والولاية ، بقدر ما هو في عوامل خارجة عنهما ، تتعلق أساسا بالنمط المعتمد في انتخاب أعضاء المجالس البلدية والولائية ، وفي الأسلوب المتبع في ابرام الصفقات العمومية ، وفي انعدام رقابة دقيقة على الأموال ، وفي ضعف تكوين المنتخبين ، الى غير ذلك من العوامل . وحتى لا تخرج الدراسة عن إطارها ، سنكتفي بشرح العاملين الأوليين نظرا لتأثيرهما الكبير في سير البلدية وفي صرف أموالها .

1. ما يتعلق بالنمط الانتخابي :

لم ينص قانوننا البلدية والولاية عن عدد أعضاء المجالس المحلية ، ولا عن الكيفية التي ينتخبون بها ، ولا عن الشروط الواجب توافرها فيهم . وانما تكفل بذلك قانون الانتخابات . وبالرجوع الى هذا القانون ، نجد أن الجزائر ، بعدما سمحت بالتعددية الحزبية في دستور 1989 ، كان لابد أن تصيغ قانونا انتخابيا يتماشى مع هذا التطور . وهو ما تم في 07 / 08 / 1989 حيث صدر أول قانون انتخابي رقم 89 - 13 ، والذي اعتمد بخصوص المجالس المحلية نظام الانتخاب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد⁽²⁸⁾ . وان كان هذا القانون قد حابى القائمة التي تحصل على أغلبية الأصوات ، بأن منحها حق حيازة كل المقاعد⁽²⁹⁾ .

ومع تطور الحياة السياسية في البلاد ، وقبل أول انتخابات محلية تعددية مقررة في جوان 1990 ، أدركت الحكومة خطورة ذلك البند ، وما قد ينجر عنه من إمكانية احتكار أغلبية المجالس المحلية من قبل تيار سياسي واحد . فألغي ذلك الحكم بالقانون رقم 90 - 06 المؤرخ في 27 / 03 / 1990 المعدل للقانون السالف الذكر ، وأبقى على حكم يسمح بضمان التعددية من جهة ، والتجانس بين الأعضاء من جهة أخرى ، والذي يقضي بحصول القائمة التي تحوز على أعلى نسبة من الأصوات - عند عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة - على أغلبية مقاعد المجلس (أي على 1+50 من المقاعد)⁽³⁰⁾ .

ولما كان أحد الأحزاب المعارضة هو الذي حصل على الأغلبية في معظم المجالس المحلية في انتخابات 12 جوان 1990 ، وتفاديا لتكرار هذه التجربة

(28) المادة 61

(29) المادة 62 ف2

(30) المادة 62 ف3

صيع قانون انتخابات جديد هو القانون رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997، الذي جاء بحكم جديد ، يتمثل في اعتماد اسلوب الاقتراع النسبي على القائمة دون اعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز على الأغلبية النسبية للأصوات . وقد ظهر الأثر السلبي لهذا القانون في أول تطبيق له في انتخابات 23 اكتوبر 1997، حيث تعذر- في الكثير من البلديات والولايات - على أية قائمة انتخابية ، الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين التي تمكنها من الحصول على أغلبية المقاعد . وكانت النتيجة هي بروز الكثير من المجالس الفسيفسائية التي ينعدم التجانس بين أعضائها . فوجدت صعوبة في اختيار الرئيس ، وفي تشكيل اللجان ، وفي التصويت على المداولات . الأمر الذي حتم تدخل وزارة الداخلية في الكثير من المرات لفض النزاعات التي تحدث بين اعضاء المجالس . وهو ما أثر سلبا على عمل تلك المجالس .

2- مايتعلق بالأسلوب المتبع في ابرام الصفقات العمومية :

لاشك أن أسلوب المناقصة ، هو أفضل أسلوب لضمان المساواة بين متعاملي المرافق العمومية ، والكفيل وحده باضفاء الشفافية على تعاملات الادارة المالية ، بعيدا عن المحاباة والمحسوبية . لكن المطلع على قانون الصفقات العمومية الحالي ، الصادر بالمرسوم التنفيذي رقم 91-434 بتاريخ 09 / 11 / 1991 المعدل والمتمم ، قد لا يجد أدنى صعوبة في كشف الكثير من مثالب هذا القانون . وسنكتفي هنا ، بتحديد اثنين منها يكفيان وحدهما لهدم الأساس الذي وجد القانون من أجله ، ويسمحان بالتالي للمسؤول الاداري بالتلاعب بأموال الدولة دون أن يقع في مخالفة القانون . ويتمثل العيب الأول في المبلغ الذي اشترطه القانون في الصفقة حتى تكون موضوع مناقصة . أما العيب الثاني فيتعلق بالأسلوب المعتمد في ارساء المناقصة على أحد العارضين المتنافسين

أ- مبلغ الصفقة: لم يجبر القانون، البلدية وغيرها من الأشخاص العمومية، باتمام كل صفقاتها وفق أحكام هذا القانون. وإنما ترك لها حرية مطلقة في اختيار المتعاقد معها، ما لم تبلغ قيمة الصفقة سقفًا معينًا. بحيث إذا تجاوزته، كان لزامًا إتمامها وفق أسلوب من الأساليب المنصوص عليها في القانون. وقد تدرج القانون في تحديد هذا السقف. فقد كان 500000 دج، ثم ارتفع - مع القانون الجديد سنة 1991 - إلى 2000000 دج⁽³¹⁾، ليصل سنة 1998 إلى 4000000 دج⁽³²⁾.

ولاشك أن هذا المبلغ - وإن روعي فيه تدني قيمة العملة الجزائرية، وما نجم عنه من ارتفاع أسعار السلع والخدمات - إلا أنه يبقى - حسب نظرنا - كبيرًا ومغربيًا، مما يجعل حجم الاختلاسات - إن حدثت - مرتفعًا. لاسيما وأن التجربة بينت لنا خلال هذه السنوات الأخيرة أن معظم مشاريع البلديات كان دون ذلك السقف.

ب - أسلوب ارساء المناقصة: أن الصفقة إذا تجاوزت قيمتها مبلغ 4000000 دج - كما أسلفنا - ينبغي أن تتم - كقاعدة عامة - عن طريق المناقصة. والمناقصة - كما عرفت المادة 24 من قانون الصفقات العمومية - هي إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة عارضين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل العروض.

وما يلاحظ هنا، أن المشرع لم يقيد الإدارة بشرط واحد فقط، والذي غالبًا ما يتعلق بالسعر، وإنما رغب في ضرورة مراعاة شروط أو ثوابت أخرى

(31) المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 09 / 11 / 1991 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية. الجريدة الرسمية رقم 57.

(32) المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 98-87 المؤرخ في 07 / 03 / 1998 المعدل والمتم للرسوم السابق. الجريدة الرسمية رقم 13.

ذكرتها المادة 59 من ذات القانون⁽³³⁾. ولا شك أن المطلع على هذه الثوابت ، سيكتشف مدى الاتساع والحرية التي تركت للإدارة في اختيار المتعاقد ، وهو ما يجعل شرط المنافسة الذي وضع على أساسه القانون غير ذي جدوى . وبالتالي تستطيع الإدارة أن تحقق بالشمال ما عجزت عنه باليمين .

فهذه العينة من العوامل المؤثرة في حسن او سوء تسيير الجماعات المحلية ، نصل في الختام الى الإعتقاد بأن إصلاح تلك الجماعات لا يتوقف على تعديل قانوني البلدية والولاية فحسب ، وانما ينبغي أن يتم عبر نظرة شاملة تأخذ في الحسبان كل العناصر والعوامل ذات الصلة بالبلدية والولاية . وأهم ما ينبغي مراعاته في الإصلاح المرتقب المقترحات الآتية :

1- التخلي عن سياسة التشريع الآني للحدث ، والتي غالباً ما تكون متأثرة بأحداث آنية ، واعتماد رؤية تشريعية عامة ومستقبلية يراعى فيها كل الظروف المحيطة بالجماعات المحلية ، مع ضرورة اشراك كل المعنيين بهذا الأمر من منتخبين واداريين وأساتذة جامعيين.

2 - تعديل القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس المحلية وذلك باعتماد نظام الأغلبية الذي يسمح بتشكيل مجالس متجانسة بدل نظام التمثيل النسبي الذي يولد مجالس فسيفسائية.

3- إعادة النظر في قانون الصفقات العمومية ، وذلك بوضع كوابح تقلل الى حد ما من إمكانية التحايل على نصوصه ، لاسيما فيما يتعلق بالسقف الذي ينبغي للصفقة ان تبلغه حتى يتم إتمامها وفق أحكام هذا القانون ، والكيفية التي يتم بها اختيار المتعامل المتعاقد .

(33) تنص المادة 49 على ما يأتي : يجب أن يراعى في إختيار المتعاقد معها على الخصوص، تضافر الثوابت الآتية : - الصمانات التقنية والمالية - السعر والكيف، وأجال التنفيذ - التكامل مع الإقتصاد الوطني - شروط التمويل التي تمنحها المؤسسات الأجنبية - الضمانات التجارية وشروط دعم المنتوجات - الخدمة بعد البيع، الصيانة، والتكوين .

- 4- تفعيل دور مجلس المحاسبة ، أو إنشاء أجهزة مكلفة بالرقابة المالية مستقلة عن سلطة الوصاية .
- 5 - اعتماد سياسة تكوينية وبصفة دورية للمنتخبين المحليين . حتى يكونوا على دراية بأساليب التسيير الحديثة .

ملخص للمقال من طرف المؤلف : أي استقلال للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية.

تأخذ الجزائر منذ استقلالها سنة 1962 باللامركزية الإقليمية . وهي مجسدة دستوريا في جماعتين هما البلدية والولاية ، اللتين يحكمها حاليا قانون 90 - 08 بالنسبة للأولى ، وقانون 90 - 09 بالنسبة للثانية ، الصادرين بتاريخ 07 / 04 / 1990 .

وقد بدأ الحديث منذ ثلاث سنوات عن ضرورة تعديل ذلك القانونين ، بعدما تفاقمت مشاكل البلديات بالخصوص . وتجسيدا لهذه الفكرة ، طرح في جوان 1999 مشروعان تمهيديان لقانوني البلدية والولاية ، وعقدت عدة ندوات ضمت ممثلي تلك الجماعات لإثرائهما.

ولما كان السياق العام في فرنسا - البلد الذي نستقي منه معظم تشريعاتنا - جار نحو منح حرية أكبر للجماعات المحلية . ولما كانت الجماعات المحلية الجزائرية قد استفادت بحرية لا بأس بها في ظل القانونين الحاليين مقارنة بما كانت عليه سابقا ، فإننا حاولنا في هذه الدراسة البحث عن نطاق الإستقلال عن السلطة المركزية الذي يعد به المشروعان الجديان .

وبمقارنة هذين المشروعين بالقانونين الحاليين ، تبين لنا أن ذلك النطاق ينحصر الى حد كبير ، مما قد يؤدي الى فقدان اللامركزية الإقليمية لمدلولها . لذلك ختمنا دراستنا بالتنبيه الى أن المشاكل التي تعاني منها البلديات والولايات راجع - ليس للقانونين الحاليين - وإنما لعوامل أخرى مرتبطة بالأسلوب المعتمد في انتخاب المجالس المحلية ، والطريقة التي تبرم بها الصفقات العمومية ، والرقابة المالية التي تكاد تكون منعقدة ، والضعف الكبير في مستوى المنتخبين . ومن ثم ينبغي للإصلاح أن يشمل كل هذه العوامل مجتمعة .