

**مدى تكيف نظام الإدارة
المحلية الجزائرية مع الحقائق
الوطنية الجديدة**

مجلس الأمة، الخميس 17 أكتوبر 2002

الفهرس

5

تقديم

مداخلة السيد عبد الرحمن بلعياط، نائب رئيس مجلس الأمة حول:

11

”نظرة حول حقيقة كرنولوجيا نظام الإدارة المحلية“

مداخلة السيد دحو ولد قابلية، الوزير المنتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية،

19

مكلف بالجماعات المحلية حول: ”الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية“

مداخلة السيد مصطفى دريوش، رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان بمجلس

27

الأمة حول: ”الجماعات المحلية بين القانون والممارسة“

41

مداخلة السيد الطيب ماتلو، عضو مجلس الأمة حول: ”مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة“

مداخلة السيد علي زيان محند واعر، مكلف بالدروس بمعهد الحقوق والعلوم التجارية، جامعة

51

بومرداس حول: ”نظرة حول المالية العمومية المحلية“

مداخلة السيد مسعود شيهوب، أستاذ القانون العام، ورئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية

63

والحريات بالمجلس الشعبي الوطني حول: ”المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة“

87

المناقشة العامة

109

اقتراحات وتوصيات

تقديم:

إن إيمان الدولة الجزائرية الراسخ، ووعيها العميق بحقيقة أن قضية النجاح في التحكم في عمليات التنظيم والتطبيق السليم والفعال للسياسة العامة للامركزية الإدارية بصورة عامة وتطبيقاتها في نظام الإدارة العامة للجماعات المحلية بصورة خاصة، وتحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية هي مقوم حيوي وأساسي من مقومات الحكم الصالح الرشيد في الدولة الجزائرية المعاصرة، لذلك تكفل النظام الوطني منذ فجر الاستقلال واستعادة السيادة الوطنية بضبط وتقنين سياسة اللامركزية ومبادئ الديمقراطية السياسية والاجتماعية والاقتصادية في تنظيم وقيادة وتسيير الجماعات المحلية، وذلك في جميع نصوص مواثيق الدولة ودساتير الجمهورية.

وإذا كانت المفاهيم والجدليات العلمية تنحصر وتتركز حول ظاهرة اللامركزية الإدارية من حيث مفهومها ومقوماتها، ومن حيث تحديد أسسها وأهدافها، فإن التحديات والرهانات التطبيقية والواقعية تظل دائما تتشكل وتظهر في ترسيخ الأهمية الحيوية العظمى لنجاحات وإنجازات تطبيقات اللامركزية الإقليمية - المحلية من حيث تحقيق أكبر قدر ممكن من المشاركة الشعبية، ووعي وتحسس

وارتباط المواطنين بالقضايا والإدارة المحلية ومشاكلها وطموحاتها، ومن حيث توفير وتنمية الموارد المالية والمادية والعلمية والتكنولوجية وخلق إدارة عامة محلية فعالة وقوية لتجسيد نظام اللامركزية الإدارية وتحقيق أهدافه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية والوطنية في نفس الوقت، وكذا من حيث النجاح في تكوين وتطوير قوى بشرية مؤهلة ومقتدرة ومسؤولة في قيادة وإدارة الإدارة المحلية بكفاءة ورشادة وفي نطاق منطوق دولة القانون وأخلاقياتها، وكذلك من حيث النجاح في التغلب على التأثيرات السلبية الضارة للضغوط والتدخلات البيروقراطية المركزية والحزبية السياسية والأمراض والآفات والعصبيات العائلية والعشائرية والمصلحية، وأيضا من حيث النجاح في توفير وترسيخ ظروف وأجواء التنسيق والتكامل والتعاون بين الإدارة المحلية والإدارة العامة المركزية في كنف العلاقات القانونية والتنظيمية الرسمية وفي ظل مبدأ استمرارية رعاية ورضا ودعم القيادات والسلطات السياسية والإدارية المركزية في الدولة للمجموعات المحلية في كافة المجالات السياسية والاقتصادية.

ونظرا لاحتامية وأهمية تكيف وتفاعل نظام الإدارة العامة المحلية، أي نظام الجماعات المحلية مع عوامل ومعطيات وعناصر البيئة المحلية والوطنية والدولية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية والعلمية والتكنولوجية، وضرورة التحكم في إفرازات وآثار الأزمات والأحداث الكبرى لعمليات التحول والتغيير السياسي والاجتماعي والاقتصادي التي تقوده الدولة الجزائرية منذ أمد

وتأثيرات الأزمة الوطنية التي عرفها المجتمع الجزائري خلال
العشرية الأخيرة من القرن العشرين الماضي، والتغلب عليها
بالبصيرة النافذة والرؤية الواضحة من خلال عملية التشخيص
والتحليل والاستنتاج لهذه البيئة المتفاعلة والمؤثرة في نظام الإدارة
المحلية تنظيما ونشاطا ورقابة.

وفي هذا النطاق، وفي سياق تفاعل مجلس الأمة الدائم والمنتظم مع
الحقائق والقضايا والمعطيات الوطنية المختلفة ومساهماته -
بالإضافة إلى وظائفه الدستورية البرلمانية، وفي إطار نشاطاته
الفكرية والثقافية العامة - بالدراسة والبحث الجاد وفتح منبر
للمناقشات والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والإدارية ذات
الصلة بالعمل البرلماني لبلورة الرؤى الوطنية الكلية الشاملة حول
القضايا والمسائل المطروحة على الساحة الوطنية لأعضاء البرلمان
بصفة خاصة وللرأي العام والنخب الوطنية بصفة عامة.

وفي هذا المسار والسياق، وضمن سلسلة المنتديات والندوات
والمؤتمرات الفكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية
الوطنية والدولية المتعلقة بالنشاط البرلماني التي ينظمها مجلس
الأمة بصفة متواصلة نظم مجلس الأمة يوم الخميس 17 أكتوبر 2002،
وتحت الرعاية السامية للسيد عبد القادر بن صالح، رئيس مجلس
الأمة، ندوة فكرية حول موضوع "مدى تكيف نظام الإدارة المحلية
الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، بحضور جمع غفير من
الشخصيات الوطنية وأعضاء مجلس الأمة وإطارات الدولة.

وقد نشط هذه الندوة الفكرية الأستاذ الدكتور بوجمعة صويلح، عضو مجلس الأمة والنائب السابق لرئيس المجلس، وساهم في فعاليات ومحتويات الندوة نخبة من القيادات البرلمانية والحكومية والأساتذة الجامعيين المتخصصين في الموضوع بتقديم عروض ومدخلات احتوت على العديد من الحقائق والمعلومات والتحليلات والاستنتاجات والاقتراحات القيمة، تصب كلها في عملية تشخيص وتقييم واقع إدارة الجماعات المحلية وآفاق ترشيدها وتطويرها للتغلب على التحديات المختلفة المحلية والوطنية والدولية، واكتساب مقومات وعوامل القوة والفاعلية والكفاءة في تحقيق أهداف سياسة اللامركزية الإقليمية وقيمها المحلية والوطنية.

وفيما يلي رصد وتسجيل لكامل وقائع أعمال هذه الندوة الفكرية والمتمثلة في المدخلات والمناقشات والردود التالية:

- * مداخلة السيد عبد الرحمان بلعياط، نائب رئيس مجلس الأمة.
- * مداخلة السيد دحو ولد قابلية، وزير منتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية.
- * مداخلة السيد مصطفى دريوش، رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان بمجلس الأمة.
- * مداخلة السيد الطيب ماتلو، عضو مجلس الأمة.
- * مداخلة السيد علي زيان محند واعمر، أستاذ بكلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس.

* مداخلة السيد مسعود شيهوب، رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات العامة بالمجلس الشعبي الوطني.

* وقائع المناقشة العامة.

* رد السيد دحو ولد قابلية، وزير منتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، مكلف بالجماعات المحلية.

مداخلة السيد عبد الرحمان بلعياط،

نائب رئيس مجلس الأمة

نظرة حول حقيقة كرنولوجيا

نظام الإدارة المحلية

شكرا. بسم الله الرحمن الرحيم، والصلاة والسلام على سيدنا محمد خاتم الأنبياء والمرسلين.

سيدي رئيس مجلس الأمة،

أيها السادة الوزراء،

أيها السيدات والسادة الضيوف،

الأساتذة الأفاضل،

أعضاء مجلس الأمة، ونواب المجلس الشعبي الوطني، السلام عليكم.

أود أن أشارك في هذه الندوة بنظرة - حقيقة - كرونولوجية، لأنها ضرورية، خاصة عندما تأتي الحياة السياسية بكثافتها، وقد تنسينا في بعض المحطات التي لا بد من وصفها وتقييمها، وهي فرصة سانحة، لكن مع التواضع المطلوب ومحاولة ركوب الموضوعية، قلت «التواضع المطلوب» لأنني أتكلم أمام أساتذة أجلاء أعطوا للجامعة الجزائرية شخصيتها وسبكوها، وأمام خبراء ومختصين وأمام الذين ساهموا في تسيير البلديات على كل المستويات، كما أنه لا بد من

توخي التواضع عند التكلم في هذا الموضوع، موضوع الجماعات المحلية، إلى جانب توخي الموضوعية، إذ لا يخفى على أحد، بأننا كنا من الممارسين في الميدان على امتداد حقبتين على الأقل، حقبة المنظومة الدستورية للحزب الواحد، والحقبة الحالية ألا وهي حقبة التعددية السياسية، وربما يكون تقييمنا للأمر التي سوف نتكلم عنها مصحوبا ببعض التحفظ من الذات والتحفظ في تناول الموضوع بطريقة علمية تنكر الذاتية.

إن جميع المختصين والممارسين يعلم أن الجماعات المحلية في الجزائر عرفت تطورا لا بد من رصده، وسأتكلم عن الجماعات المحلية قبل 1962، إذ لا بد لها من تقييم خاص، تقييم من الناحية التاريخية، وتعامل المجتمع الجزائري مع البلدية والولاية قبل 1962، في بدايتها مع التنظيم العسكري في مناطق، مع ازدواجية البلديات، بلدية كاملة الحقوق، بلدية فيها جزائريون ومستعمرون، وكذلك الدوائر العسكرية وفنّ التسيير الإداري العسكري، وهذه لن نتكلم عنها لأنها تحيلنا إلى تقييمات أخرى، سواء من ناحية التعاليم القانونية أو من النظرية أو من الأمر الذي تركته، من دون أن ننسى أن الجماعات المحلية من 1954 إلى 1962 مرت بتجربة قاسية ألا وهي منظمة (La S.A.S) و (La S.A.U) أين كان العسكر الفرنسي هو المسيطر، وهذه نضعها في جانب، أما فيما يخص النظرة الكرونولوجية إلى الجماعات المحلية فيمكن أن نرصد مراحل تاريخية: من الفاتح جويلية 1962 لغاية 1967، وكانت فيها المندوبيات الخاصة (Des délégations spéciales) ثم من 1967 إلى غاية 1988 وهي كذلك مرحلة تنظيم عبر قانون البلدية من 1967 وقانون الولاية من 1969 ثم مرحلة التعددية.

وفي كل هذه الحقب التاريخية، كان أداء الجماعات المحلية - إن قيّمناه - إيجابيا في رأيي، مهما كانت الصعوبات التي عانت منها البلدية والولاية وكذلك الانحرافات والانزلاقات، فهي على العموم أدت مهمتها، ولكن البلدية تتأثر بمنظومة سياسية ودستورية، إذ إن البلدية مهما كان جانبها العلمي المنظر،

والإخوة الأساتذة سيسمحون لي بالتذكير بها، فإن اللامركزية عند البلديات والولايات متعارف عليها بأنها شؤون محلية تسيّر بهياكل وسلطات وأدوات وإمكانيات محلية

(Des affaires locales gerées par les autorités locales avec des moyens locaux)، وهذا أمر متعارف عليه، وهذا أمر مستقر من 62 إلى اليوم، فنظريات القانون الإداري معروفة وكذلك المرجع القانوني كقانون الخامس من أبريل 1884 الذي كيّف، وقد سبق لنا أن عملنا به منذ 1962 إلى غاية 1967 بالرغم من أنه ذو مرجعية وطابع استعماري، ولكن جانب المنظومة السياسية والدستورية أخذت طابع المجموعة المحلية لهذه الحقبة.

ثم في 1967، يتذكر الإخوة أنّه قد سبقت هذه السنة تحضيرات من مجلس الثورة طيلة سنة 1966 وتمخضت عن قانون البلدية وميثاق البلدية، وبعد سنتين أي في 1969 جاء قانون الولاية وميثاق الولاية.

وفي عهد التعددية، بقيت الجماعات المحلية، البلدية أساسا والولاية، تؤدي مهمتها وتتكيف مع تطور المجتمع ومع المنظومة الدستورية والسياسية، وفي كل هذه الحقب نستطيع أن نسرد ما واكبها من تطورات اقتصادية، فمن 1962 إلى 1967 عانينا من ركود اقتصادي، ووضع اجتماعي رديء ولا حياة اقتصادية ومع هذا كانت البلديات تؤدي مهامها وتلبّي حاجيات المجتمع وكان أداؤها في المستوى وربما يكون ناقصا بالنظر إلى الوضع الاجتماعي والاقتصادي والمنظومة السياسية.

في 1967 سطر المخطط الثلاثي (67 - 69) ثم جاء المخطط الرباعي (70 - 73) ثم مخطط رباعي آخر (74 - 77) ثم مرّت سنتان من غير مخطط (78 - 79)، ثم أتى المخطط الخماسي (80 - 84) ثم مخطط خماسي آخر (85 - 89) حتى وصلنا إلى مرحلة التعددية، التي تغير في عهدها قانون البلدية وقانون الولاية وذلك سنة 1990

وفي سنة 1991 أجريت انتخابات، ثم عشنا فترة خمس سنوات (92-97)، ثم في 1997 أجريت انتخابات أخرى.

هذه التقييمات جميعا، يمكن أن نصبغ عليها مواصفاتها مع إظهار الفرق مابين الوضع الاجتماعي والوضع الاقتصادي، ومابين المنظومة السياسية والمنظومة الدستورية، وذلك حتى نستنبط قيمة الأداء، ولكن في كل هذه الحقب نجد أن تصرفات سلطات البلدية سواء أكانت معيَّنة أم منتخبة في عهد الحزب الواحد، أم منتخبة في عهد التعددية يمكن أن تقيم!

من التقييمات نستطيع أن نكتشف خصائص السلطات المحلية، وعلاقتها مع الوصاية وعلاقتها مع السكان والمجتمع.

من صلاحيات البلدية بعض الاختصاصات، ولكن صلاحيات الوصاية يعرفها المنظرون والقانون الوضعي والتعاليم القانونية بأنها صلاحيات الوصاية بالموافقة أو الرفض، كذلك

(La réformation, approbation ou rejet, réformation des actes des autorités locales)
التصحيح أو التعديل، الإلغاء وأخيرا (La substitution) كل هذه الصلاحيات، في حقبة من الحقب استعملتها الوصاية بطرق ربما تبتعد عن القانون وتبتعد عن صلاحيات البلدية، وهذه في كل الحقب سواء من 62 - 67 أو من 67 إلى غاية التعددية ومن حقبة التعددية ليومنا هذا، سواء أكانت منتخبة أم لا!

وهنا لا بد من تقييم، ونرى أن هناك إجحافا وتعديا على صلاحيات البلديات من طرف الوصاية سواء أكانت قانونية متمثلة في الوالي، أم موكلة ممثلة في رئيس الدائرة، أم في المصالح التي تتبع الوصاية، والكلام يطول عند إعطاء الأمثلة وتشخيصها ولكننا نرى بأن معالجة هذا الانزلاق - إن شئنا تسميته كذلك - والانحراف، أو هذا التسبب والإفراط في السلطة (Soit abus d'autorité soit excès de pouvoir) ضرورية فكيف نعالج هذا الأمر؟

إننا في زمن التعددية، وتعددية الإعلام، ونرى الرجوع إلى ما تفرضه النظرية فيما يخص الجماعات المحلية وما يفرضه القانون الوضعي وهو العودة إلى الشفافية في تسيير البلديات، والشفافية الأولى هي علنية وعمومية المداورات، لكي يحضرها الجمهور، وأن تسبق هذه المداورات بالإشهار اللازم، في البلدية أو في الأماكن التي يتيحها القانون، وفي نفس الوقت، لابد من حماية هذه الشفافية واحترام القانون بالرجوع إلى الحماية القضائية.

إن يمكن أن نطيل في هذا الموضوع، وأرى أنه لابد من رقابة ووصاية ضرورية، ورقابة قضائية وسياسية، معناه أنه في عهد التعددية يمكن للأحزاب السياسية إجراء الرقابة على هذه الهياكل، هذا فيما يخص البلدية بصفة عامة، وفيما يخص الولاية، وهي أصعب في التحليل من البلدية لأن لها صفتين: «اللامركزية واللامركز» (Décentralisation et déconcentration) ودور الوالي هو كونه أداة تنفيذ للمجلس الولائي، وتمثيل الوصاية. في هذا الأمر، سيدي رئيس الجلسة، أحب التوقف عند الإصلاحات.

أول إصلاح للولاية جاء العام 1969، وجاءت معه نصوص عام 1970 التي صاغها المجلس التنفيذي، وقبلها كانت أقسام تابعة للوالي، ومصالح خارجية - كما يسمونها - تابعة للوزارات، وعلاقة المصالح الخارجية مع مصالح الوالي كانت تنفذ السلطة السياسية الحقيقية، وعندما جاء المجلس التنفيذي، وهذه العملية جرت - لا أقول بتجربة - بنمط جربناه في ولاية تيزي وزو، وفي ولاية باتنة، وأظن كذلك في ولاية الواحات وفي ولاية سطيف سنة 1968 حتى نستخلص صلاحية وصحة هذا النمط، وهو نمط مأخوذ من نفس التجربة التي جرت بفرنسا عام 1964 إذ أنهم قاموا بالتجربة قبل ترسيمها.

لماذا ضربت هذا المثال؟ لأنه بعدما تكرر المجلس التنفيذي ومديرياته، كانت هناك محاولة لتعديل آخر في سنة 1985، نرجع للأقسام بالتسوية ولكن ليس في

نفس الموضوع، بل بأكبر، وهذه التجربة لم تنجح، ورجعنا إلى المجلس التنفيذي.

إن ما أريد تأكيده أمام الأخ وزير الجماعات المحلية وأمام المختصين هو أننا إن كنا مقبلين على إصلاح من الإصلاحات، فلا بد من أخذ العبرة مما أنجزناه منذ 1968 إلى غاية 1970، فإذا أردنا إضفاء صلاحيات أكثر على مستوى الولاية أو على المستوى الجهوي فلا بد من التريث وإعطاء الفرصة لأصحاب النظريات والتعاليم والممارسين حتى يتوفر لنا نقد ملائم.

إن ما أود أن أختتم به كلامي هو أنه من المعروف أن الجماعات المحلية تحب تأدية مهامها من دون تعثر مؤسساتي، يمضي الحزب الواحد وتأتي التعددية، تمضي التعددية ويعود الحزب الواحد ولا أدري

(C'est une hypothèse théorique seulement) هذه نظرية لاغير، أما المهم أننا في التعددية بخير (Pour le moment, nous sommes bien)، والعبرة هي أن الجماعات المحلية تسير وذلك عندما تكون صلاحياتها محترمة، ومحمية سياسياً وقضائياً وشعبياً، فمعروف عن إيطاليا أنه على امتداد 50 سنة تشكلت فيها 50 حكومة، لكن الأمور الإدارية والاقتصادية تسير بصفة عادية، والجماعات المحلية لا تتعثر بتبديل الحكومات، الجانب الآخر هو أن النظام الفدرالي يعطي صلاحيات كبيرة للجماعات المحلية ويسمونها مناطق، والأمور تسير، أما إذا وصلنا إلى قضية التنظيم الجهوي، ففي رأيي، لا بد من تفادي أن يعطي هذا التنظيم فرصة وصلاحيات لولادة إقطاعات.

فإذا مضينا في هذا ونسينا أننا (Un Etat unitaire) ولسنا (Un Etat fédéral) لأن الإقطاعات لا يمكن أن تظهر في النظام الفدرالي، لأن الدستور عالجهما أما في (l'Etat unitaire) إذا مضينا في التمادي فربما تظهر إقطاعات لا نتحكم فيها وربما نتناول هذا الموضوع في النقاش ولكن رجائي هو أن الإصلاحات إن كانت

ضرورية تنفيذها ولكن قبلها لابد من إرجاع سير البلديات حسب القانون وحسب النظرية التي يزودنا بها أصحاب التعاليم في القانون، فنطبق هذا أولاً ثم إذا كانت هناك تعديلات فلا بد من إجراء تجربة لكي نتفادى الإنزلاقات الأخرى وشكراً.

مداخلة السيد دحو ولد قابلية،

الوزير المنتدب لدى وزير الدولة،
وزير الداخلية والجماعات المحلية،
مكلف بالجماعات المحلية

الأسس السياسية

لمشروع

القانون الجديد للإدارة المحلية

بعد بسم الله والصلاة والسلام على رسول الله، سيدي رئيس مجلس الأمة،
إخواني الوزراء، إخواني نواب البرلمان بغرفتيه الإثنتين، إخواني وأخواتي
الحضور، السلام عليكم.

إن تدخلني ليس على شكل محاضرة، نظرا للوقت المحدد الممنوح لكل متدخل،
كما أن قضية الجماعات المحلية معروفة عند الجميع، سواء في محتواها أو في
كيفية تسييرها، كما أنني بهذا الشكل سأسمح للإخوان من بعدي بتناول بعض
الجوانب الخاصة بمصير هذه الجماعات المحلية.

بالنسبة لي، فإن كلمتي ستقتصر على بعض الأفكار السياسية، الأساسية، التي
نبني عليها، على مستوى وزارة الداخلية، مشروع القانون الجديد للجماعات
المحلية، البلدية منها والولائية.

السلطة المحلية: إننا نتكلم عن هذا المصطلح الجديد الذي أدخلناه ولكن ليس بمعنى (Les collectivités locales) ولكننا نتكلم عما يسمى (le pouvoir local) الذي هو امتداد للسلطة العامة، السلطة المركزية، ألا وهي السلطة التي تبسطها الدولة على جميع التراب الوطني، ثم يأتي من بعد ذلك توزيع المسؤوليات على بعض القطاعات في المستوى المركزي أو الجهوي، أو الولائي، ثم المستوى المحلي، إذن لا بد أن تمارس هذه السلطة بفعالية لإحداث توازن في توزيع هذه المسؤوليات، وحتى تكرس روح الديمقراطية في القاعدة، بحيث يستطيع المواطنون التكفل بمصالحهم.

إذًا، كل تعزيز لهذه السلطة لا يكمن إلا في تعزيز السلطتين: المركزية والمحلية.

كيف ننظر إلى هذه السلطة المحلية؟

المبدأ الأول هو التمثيل الشرعي، بمعنى بذل كل جهود لتحقيق التمثيل الشرعي في الذين يتقدمون للترشح وتحمل المسؤولية على مستوى الجماعات المحلية، وحتى إذا لم نتدخل في عنصر الترشيح الذي هو من صلاحيات الأحزاب، فإن دورنا يكمن في وضع كل آليات الرقابة، وهي آليات صارمة حتى تمر هذه الانتخابات بنزاهة وشفافية وحرية تامة.

المبدأ الثاني، هو إعطاء هذه السلطة المحلية نظاماً عقلانياً مبنياً على أن القرار يتخذ بعد المشاورة والحوار داخل المجلس أو خارجه، لأن هناك آليات لمشاركة المواطنين في إبداء آرائهم في قضايا مهمة، وعندما نقول بوجود مشاورة، فليس معناه أن لكل مواطن أن يأتي ويطلب من مجلس بلدي أو ولائي الاجتماع، فهذه الأمور تقنن، هناك مواضيع أساسية كالميزانية أو المشاريع الإنمائية الكبيرة، أو قضية عمران المدينة، أو نظام التسيير الاجتماعي لبعض الأمور، فهذه من بين الأمور التي يجتمع فيها المواطن بالمسؤول المنتخب في إطار حلقات أو ندوات دورية، كل ثلاثة أو ستة أشهر، وللمواطن فيها إبداء رأيه، ثم للمجلس أن يأخذ

بعين الاعتبار هذه الاقتراحات أو يدعها، لأنه في النهاية، تعود شرعية ومسؤولية القرار للمجلس المنتخب.

النقطة الثالثة هي الفعالية في العمل (L'efficacité dans l'action) فبودنا، بعد أن تقرّ الأمور على مستوى هذه الهيئات، أن نرى الجدارة والنجاعة في ميدان التطبيق، حتى تنفذ هذه القرارات.

هذه ثلاثة مبادئ، تعطي - بالنسبة لنا - المصادقية للسلطة المحلية.

فيما يخص التنظيم العقلاني، لا داعي للرجوع إلى قضية شرعية التمثيل فقد تكلمت عنها في باب انتخاب المنتخبين، ولكن فيما يخص هذا النظام الذي نتمنى أن يكون عقلانياً، وهذا أيضاً يأتي انطلاقاً من بعض التحاليل التي أظهرت النقائص التي لاحظناها سواء في القوانين التنظيمية القديمة أو حتى في كفاءات التسيير، وفي القانون البلدي بالخصوص، ولا يمكن أن نعتبر أن قانون البلدية عندنا قديم أو تجاوزه الزمن، كلاً، إذ يوم قررناه - كما قال السيد عبد الرحمن بلعياط - كان في طليعة القوانين الدولية، الخاصة بالبلدية، وأذكر أنني شاركت في تحضير نصوص هذه القوانين، واستشرنا آنذاك كثيراً من الخبراء من مختلف الدول، كفرنسا، وحضر أساتذة المدرسة الوطنية للإدارة، ومجموعة من المجلس الدستوري، ومن مجلس الدولة الفرنسي، ودرسوا معنا هذه النصوص وقالوا لنا: لقد سبقتمونا! إذ بالنسبة لكم، الجو صاف، ولا توجد عندكم (Des forces de freinage) وتستطيعون التقدم بعيداً، وقد قدّمنا بعض الصلاحيات للبلديات عام 1967، وخولناها مثلاً ببناء المدرسة، والتكفل به، وأمّس، سمعنا في وسائل الإعلام، طرح سياسة اللامركزية في مجلس حكومة فرنسا حتى يقرروا هل يسمحون للبلديات ببناء المدارس! هذا في فرنسا.

إذن، كانت هناك عدة أشياء إيجابية، وكما قلت في الطليعة آنذاك، فما هو الشيء

الذي ربما يضاف إلى الصلاحيات؟ إنه بالخصوص التحكم في التسيير، في جانبين اثنين، جانب التنمية وجانب التسيير، وإذا كانت بعض البلديات لم ترق إلى المستوى المنتظر ولم تحصل على النتائج، فإن السبب -ربما- لا يرجع إلى النصوص فيما يخص الصلاحيات، ولكن إلى التكوين البشري لهذه المجالس، بحيث حدثت بعض الانحرافات، وتورط فيها بعض الأشخاص والمسؤولين، وتدخلوا في أشياء لا تهمهم، كما يرجع أيضا إلى صعوبة الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في البلاد، فإذا كلفت رئيس بلدية بتوزيع الأراضي والسكن الاجتماعي والإعانة الاجتماعية للمحتاجين وذوي الدخل الضعيف، والمنحة المدرسية، فلن يتحمل أكثر من شهرين وسوف يأكلونه! ذلك لأن احتياجات المواطنين كبيرة، ولا يستطيع أن يستجيب لكل الطلبات، وهذا الذي يفشل طاقم المجلس البلدي أو الولائي. إذن، في هذه الميادين، ميادين التسيير، يجب أن يتم توزيع المسؤوليات داخل السلطة المحلية، وليس بالضرورة أن يسير المجلس كل الأمور بصفة مباشرة، إذ نجده اليوم يتكفل بالبناء وينقل النفايات ويوزع المياه، وهو المسؤول عن قضية صرف المياه والنقل، وهذه الأمور كلها يمكن أن تقضى في إطار التصور الجديد بتفويضها إلى مصالح ذات طابع تجاري أو اقتصادي تجاري أو اجتماعي تجاري، وذلك حسب بعض الشروط التي تذكر في دفتر الشروط، وهذا ما يسمى بـ :

(La gestion déléguée au lieu et place de la régie) وهذا جديد سندرجه في القانون الجديد، ويكون هذا عن طريق «الكراء» (L'affermage) وهو معروف من قديم الزمان أو الامتياز (La concession) المعروف أيضا ولكن غير المعمول به على مستوى البلدية، وكما قلت فإن قضية «الكراء والامتياز» ستقيد بدفتر شروط حتى تستطيع السلطة المحلية المسؤولة مراقبة وتصحيح الأمور إن اقتضت ذلك في كل مراحل التسيير.

هناك نقطة أخرى وهي تثمين امتلاكات الجماعات المحلية (La valorisation des patrimoines)

في الوقت الذي تتعالى فيه الكثير من الأصوات لكي تتخلص البلديات والولايات من امتلاكاتها، نطالب - بالعكس من ذلك - بتثمين مداخلها، سواء كانت أسواقا أو مذابح أو مراكز خدمات عمومية، وحتى تقدم لها موارد جديدة.

نظرا للعدد الكبير من البلديات، بحيث انتقلنا في مرحلة معينة من 700 بلدية إلى 1541 بلدية تحت ضغط سياسي أو أشياء أخرى لن أتكلم عنها، أنشأنا عددا كبيرا من البلديات لا مداخل لها، وهي ليست بقادرة على تسيير كل المرافق العمومية، فربما سيرت المصلحة المدنية أو نظمت الانتخابات لاغير، وسوف نسمح لدرء ذلك بالعمل والتسيير المشترك وهو مايسمى بـ (L'intercommunalité) ثم هناك مبدأ آخر وهو مبدأ التضامن (Le principe de solidarité).

هذا فيما يخصّ نظام التسيير، أمّا فيما يخص الخدمة العمومية، فإن الدور الأساسي للبلدية طبعاً ليس هو التنمية ولكنه دور مواجهة المشاكل التي تدخل في إطار الخدمة العمومية كالأمن والاستقرار والصحة والنظافة والتربية والرياضة والنقل وباقي المرافق كالإنارة وتوزيع وصرف المياه ومجابهة مشكل النفايات ومحاربة التلوث والحفاظ على البيئة، هذه من صلاحيات الجماعة المحلية التي تدخل في إطار الخدمة العمومية، ولا بد لها أن تبذل كل ما في استطاعتها للاستجابة لحاجيات متطلبات المواطنين، وهذا لن يتأتى إلا بتنظيم محكم، كما أنه لا بد من استقرار على مستوى هذه المجالس، وهنا أيضا ننظر إلى قضية الانتخابات الأخيرة والحالية التي ربما تخلق حالة اللا استقرار نظرا للتعددية الحزبية ووجود عدد كبير من الأحزاب تملك عددا معيناً من المقاعد، وعدم وجود عدد أو رقم واضح للبعض الآخر، كل هذا يوجب علينا ركوب سياسة المفاوضات سعياً إلى الإجماع والأغلبية، وهذا الأمر خلق لنا مشكلاً فالنقطة السوداء في البلدية هي قضية نزاع الثقة، طبعاً إذا كان حزب ما يملك أربعة أصوات من ضمن أحد عشر، وهو الذي يعين رئيس المجلس أي أنه مؤيد من طرف أربعة، ويمكن للسبعة الآخرين الوقوف ضده، وهذا ماخلق نوعاً من

المشاكل كانت نتيجتها نزع الثقة، وإذا لم يمثل قرار نزع الثقة هذا للسلطة الوصية فسيحدث غياب الأعضاء الآخرين الذين لم ينزعوا ثقتهم من المجلس فيغادرون ويتغيبون لتركوا الأمور تسير في مسرى غير شرعي ولا نظامي.

فيما يخص التنمية، لا بد من معرفة حاجيات المواطنين، وعندما تتعرف الهيئة عليها يسهل عليها انتقاء المشاريع (Le ciblage des projets) كما يسهل عليها التحكم في مواردها المالية

(La maîtrise des moyens financiers et la bonne utilisation de ces moyens de même que la bonne utilisation des moyens de réalisation)

مع الاستعمال الجيد لها موازاة مع الاستعمال الجيد للتطبيق، فهذه أيضا مهمة، ولمعرفة حاجيات المواطنين (La connaissance des besoins) لا بد لنا أن ندعم البلدية بكل الخبراء الضروريين، بل قبل أن نلجأ للخبراء، هناك برنامج تكوين يسبقه إصدار قانون أساسي للمنتخب (Un statut de l'élu) وقانون أساسي آخر لعون البلدية (Un statut de l'agent communal ou de l'agent départemental) ثم هناك سياسة تكوين وتربصات مغلقة (Des stages bloqués) للمنتخبين والموظفين البلديين، مثلما سنسعى إلى تحديث (Une modernisation) وسائل التسيير إضافة إلى العمليات التي ستسمح بالاتصال ما بين السلطة المحلية والسلطة المركزية وذلك بواسطة الإعلام الآلي مما يمكنها من تبادل الآراء والاقتراحات فيها يخص تسيير هذه المشاريع، إذن قلت بأن هذا التسيير الناجع (La gestion efficace) هو الذي سيسمح للبلديات بالتقدم في المستقبل لتقديم الخدمات التي يحتاجها المواطن وبهذه الطريقة تنجح تجربة البلديات والجماعات المحلية. إنه لا بد من العمل بمبدأ الشفافية، سواء كان ذلك في التسيير أو التنمية أو تسيير الخدمات العمومية، هذه الأخيرة - أي الشفافية - تحتم على المواطن أن يكون على علم بما يقرّر على مستوى بلديته، وهذا يتأتى بفضل الإشهار والإعلام، إذ مطلوب ومفروض على البلدية أن تنشر قراراتها وتعلقها، ثم يأتي أيضا دور الرقابة

الشعبية، إذ يتاح للشعب طلب استفسارات من المسؤولين ثم الدور الأخير وهو دور الوصاية القانونية من طرف مافوق السلطة المحلية، ومثلما قال الأخ سي عبد الرحمن بلعياط فإن الوصاية قد تكون ربما لرئيس الدائرة أو الوالي في قضايا هامة، كما نعلم أنه على مستوى الولاية هناك وصاية مركزية.

هذه الوصاية، لازلنا نعتد بشأنها طريقة الوصاية الإدارية، هناك مدرستان، واحدة تعمل بها وهي «الوصاية الإدارية المسبقة» (Un contrôle à priori) ولكن في جهات أخرى كانت هناك «وصاية مابعد التطبيق» (Un contrôle à posteriori) وهذه الأخيرة لن تبقى خاضعة للإدارة ولكنها ستحوّل إلى القضاء الإداري (Aux chambres administratives des tribunaux) كما هو موجود في أوروبا، وربما هذه الأمور فيها ذات شرعية ولكن في جهاز العدالة الوطنية عندنا، مازال يعوزها بعض الضبط والإثراء خاصة في موضوع المحاكم أو الغرف الإدارية في كل محاكم بلادنا.

هذه هي بعض الأفكار التي وددت التطرق إليها في هذه المداخلة السريعة، وربما يملك الإخوان إضافات أخرى. وسأترك لهم المجال لذلك، وفي المناقشة سنبيّن ما يحتاج إلى بيان ومزيد من التوضيح ونحن على أية حال تحت تصرفكم وشكرا.

مداخلة السيد مصطفى دريوش

رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية
وحقوق الإنسان بمجلس الأمة

الجماعات المحلية بين القانون والممارسة

مقدمة

إن نظام الجماعات المحلية له أصول عميقة في الجزائر بحيث إن فكرة المجالس الشعبية المنتخبة ظهرت في بعض أدبيات الثورة، وبقي هذا النظام محل اهتمام بالغ منذ الاستقلال حتى اليوم.

وإذا كانت اللامركزية الإدارية تعني في مختلف البلدان التي تطبقها، توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية في الدولة وهيئات محلية منتخبة عبر الإقليم، بحيث تمارس مايؤول إليها من اختصاصات بصفة مستقلة وطبقا للقانون مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بقصد الحرص على احترام القانون فقط، فإن أهدافها السياسية أكبر من ذلك بكثير وتتجاوز مجرد المشاركة في ممارسة بعض وظائف الدولة.

فاللامركزية ظهرت أيضا لحل المسألة الديمقراطية في الدولة وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة ولذلك

تسمى في كثير من البلدان (بالحكم المحلي) إذ لم تعد الانتخابات الرئاسية والبرلمانية وحدها كافية لتحقيق المطالب الديمقراطية المتزايدة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن ازدياد وظائف الدولة، وازدياد تعقدها وازدياد تنوعها واختلافها باختلاف المناطق الجغرافية، خاصة في الدولة الفسيحة الأقاليم، جعل من الأخذ بنظام الجماعات المحلية أمرا محتوما، وضرورة استراتيجية للحكم الصالح «الحكم الرشيد».

إلى جانب ذلك فإن مدى شرعية السلطة السياسية في الدولة ومدى مصداقيتها أصبحا مرهونين بما تقدمانه للمواطن من خدمات مختلفة، بشكل سريع ومضطرر ودائم ومرضي، ومن أجل ذلك، فقد تجلّى أن الجماعات المحلية وخاصة القاعدية (البلدية) تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة وهي نقطة الاحتكاك الأولى في علاقته بها، وهي كذلك القناة أو الجسر الأول الذي من خلاله تقدم الدولة خدماتها للمواطن، وهي أيضا الإطار أو المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواطنته وتتحقق الاستجابة لانشغالاته وحماية مصالحه.

إن اللامركزية تسمح بإنشاء جماعة إقليمية ومؤسسات عمومية محلية ذات طابع إداري وتتكفل بالأمور الاقتصادية والاجتماعية والتقنية، ولها دور استشاري وتنشيطي على المستوى المحلي والولائي الإقليمي.

وبالنسبة للتجربة الجزائرية بصفة خاصة، فقد اعتبرت الجماعات المحلية وخاصة البلدية «الخلية القاعدية للأمة» وشكلت منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري، تطبيقا لمبدأ (بناء الدولة من القاعدة إلى القمة).

في هذه المداخلة، نتساءل عن واقع وآفاق هذه المبادئ بالتطرق إلى المنطلقات الرسمية القانونية من جهة، ومحاولة مطابقته مع الواقع العملي أو الممارسة الفعلية، وذلك للخروج بجملة من الاقتراحات لآفاق إدارة محلية رشيدة وفعالة وصالحة.

أولاً: المنطلقات القانونية والتنظيمية الرسمية للجماعات المحلية

أ. **في الدستور:** من الطبيعي أن ننظر أولاً إلى ما ينص عليه الدستور باعتباره أسمى نص قانوني، فالدستور الحالي كرس نفس المبادئ التي تجلت في دستور 1976 ثم دستور 1989، الشيء الذي يدل على ثبات واستقرار واستمرار قناعة المجتمع الجزائري بهذه المبادئ. فهكذا ينص الدستور الحالي على الأسس الدستورية التالية للجماعات المحلية:

1. **المادة 14:** «المجلس المنتخب، هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية».

2. **المادة 15:** «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعات القاعدية».

3. **المادة 16:** «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية».

يتضح فراغ من هذه المواد أن هناك تكفلاً دستورياً كافياً لتحقيق الأهداف والغايات المرجوة من اللامركزية، والمذكورة أعلاه، علماً أن الإثراء والتفصيل أكثر من ذلك يبقى أمراً ممكناً.

ب. الأسس والضوابط التشريعية للجماعات المحلية:

هناك مجموعة من الأسس والضوابط التشريعية لتنظيم الجماعات المحلية وأول نص قانوني في هذا المجال يتمثل في أمر 1967 بالنسبة للبلدية و 1969 بالنسبة للولاية، بموجبهما، أوكلت للبلدية وكذلك للولاية عدة مهام مختلفة ومتعددة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية.

1. **المهام السياسية:** إن البلدية هي الخلية السياسية الإدارية والإقليمية القاعدية الأولى للدولة.

2 . **المهام الاقتصادية:** جملة من المهام لتحقيق التنمية الشاملة منها توجيه وإنشاء وتنسيق النشاطات الاقتصادية فوق إقليميهما.

3 . **المهام الاجتماعية والثقافية:** التكفل بمجال التربية والتعليم والنقل والصحة والسكن.

وبالنسبة للولاية فقد أوكلت لها نفس الصلاحيات مع التركيز على دورها في مساعدة وتنشيط البلديات إضافة إلى المهام ذات الطابع التنظيمي والإداري.

كما نجدها في الكثير من الأحيان تقوم بدور تضامني وتنسيقي لاسيما في مجالات التنمية والاستثمار... إلخ.

على إثر التحول الدستوري الذي أتى به دستور 1989 كان من الضروري إعادة النظر في هذا النظام بحكم التحول السياسي والاقتصادي الجديد، مما أدى إلى وضع نظام قانوني جديد بالنسبة للبلدية والولاية، وما تم سنه واصداره في أفريل 1990، تضمن نصين قانونيين هما نص قانون البلدية ونص قانون الولاية. وفي عرض أسباب القانونيين، تم تقييم التجربة السابقة ومحاولة معالجة نقائصها العديدة.

وبالنظر إلى استمرار تلك النقائص حتى اليوم، بل تفاقمها وتعمقها وازدياد حجمها، سنتطرق إليها بعد عرض أهم محاور قانوني 1990.

1 . **بالنسبة لقانون البلدية:**

يتميز القانون بكونه منح اختصاصات واسعة جدا للبلدية سواء بالنسبة لرئيسها الذي يمثل البلدية من جهة (المواد 58 - 66) والدولة من جهة أخرى (المواد 67 - 80) ويتضح من خلال تحليل هذه المواد، تفوق صفة رئيس البلدية الأخيرة على الأولى ووجود تداخل بينهما أحيانا مما انتهى في بعض الأحيان إلى غياب المجلس كهيئة منتخبة.

المجلس بحد ذاته انحصرت مهامه في مجال التهيئة والتنمية المحلية (المواد 86 - 95) ثم التعليم (المواد 97 - 99) ثم الصحة والسكن (100 - 108) وأخيرا الاستثمارات.

ويلاحظ أيضا تواجد قوي لسلطة الوالي (المواد 81 - 83) كما يلاحظ ضعف مداخيل البلدية مقارنة بنفاقتها.

2. بالنسبة لقانون الولاية:

أعطيت للمجلس الشعبي الولائي في أحكام هذا النص صلاحيات عامة في مجال التنمية والفلاحة والري والهيكل الأساسية والاقتصادية والتجهيزات التربوية والنشاط الاجتماعي والسكن... إلخ، (المواد 55-82).

ولكن بعد ذلك تم تقليص هذه الصلاحيات المذكورة، بسبب إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية تعالج مختلف القطاعات مثل التجهيز، السياحة، الفلاحة، التهيئة العمرانية، الثقافة... إلخ، وبالتالي أصبح المجلس الشعبي الولائي يظهر عموما كجهة اقتراح أو استشارة، أكثر منه صاحب قرارات، كما إن صفة الوالي كهيئة تنفيذية إلى جانب كونه ممثلا للدولة، أدى كل ذلك إلى حجب الولاية كجماعة محلية فعلية وتحويلها إلى وحدة إدارية غير ممركرة (Une administration déconcentrée).

لقد صادف وضع القانونين سنة 1990 دخول الجزائر في نفق الأزمة الوطنية المعروفة، وكذا الشروع في تطبيق نظام اقتصاد السوق، وظهور التعددية الحزبية مما جعل قانوني البلدية والولاية يتسمان بعدم الفعالية المطلوبة ولم يواكبا التطورات الحاصلة في المجتمع والدولة الأمر الذي يتطلب معه بالحاح وبسرعة إعادة تكييف وملاءمة نصي قانون البلدية وقانون الولاية مع المعطيات والتطورات الوطنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية الجديدة.

ثانياً: واقع إدارة وأداء الجماعات المحلية

قبل الشروع في الحديث عن الممارسات في الجماعات المحلية يجب ألا ننسى أن البلاد مرت بأزمة حادة ربما الأولى من نوعها في تاريخ الجزائر الحديث ولكن ورغم ذلك فإنه يجدر التنويه أن المجالس المحلية وبالخصوص البلدية قامت بما يمكن القيام به ولاسيما في المصالح الأساسية للبلدية كالحالة المدنية، التسيير العمراني، التكفل بانشغالات المواطنين وهذا بقدر الإمكان وحسب الظروف وكذا ضمان السير العادي للكثير من المصالح التابعة لها.

فعلا إن الجماعات المحلية تعاني من أزمة حادة ومزمنة، بحيث لم توفق في الكثير من المجالات لأسباب عديدة، سوف نذكر البعض منها، ولاسيما في إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية ولافي تحقيق الديمقراطية المرجوة ولا في تجسيد دولة القانون ولا في تقديم الخدمات الكثيرة المنتظرة للمواطن، وهذا مس بمصداقيتها وتصدعت العلاقة بين المواطن ودولته لأن رئيس البلدية يعتبر ممثلاً للدولة وللمواطنين، إلى غير ذلك مما يبين ابتعاد الجماعات المحلية عن الغايات والأهداف والمقاصد التي وجدت من أجلها.

ويمكن ذكر بعض الأسباب والظروف التي أدت إلى هذه الوضعية في النقاط التالية:

1 . ضعف وعدم تناسب الوسائل المادية والبشرية وضخامة وتعدد وتعقد الاختصاصات، من ذلك:

- ضعف التأطير على المستوى المحلي بنسبة لا تذكر (02% على أقصى تقدير).

- جهل الهيئات المسيرة بقواعد التسيير ونظمه.

- عدم وجود ثقافة سائدة خاصة بالإدارة المحلية.

2 . مركز المنتخبين: إن الدستور والقانون العضوي للانتخابات سمحا لكل المواطنين والمواطنات بالترشح لمختلف المجالس المحلية البلدية أو الولائية، ولكن الاختيار يتم في الغالب عن طريق الأحزاب السياسية التي يفترض أنها تضع معايير معينة وخاصة في من يتحملون المسؤولية، ورغم هذا وذلك فالذي يتأكد في الكثير منهم هو:

- عدم الإطلاع والتمكن من التقنيات المتعلقة بتسيير المجالس،

- نقص التجربة في التسيير، حيث إن الكثير لم يشارك في تسيير الشؤون العمومية المحلية والتي تعتبر فنا قائما بذاته،

- نقص أو فقدان الرقابة السياسية الراجعة إلى الأحزاب السياسية،

- ضعف الرقابة الإدارية الفنية،

- التسيير التعددي، حيث إن تجربة التعددية الحزبية في التسيير مازالت فتية في بلادنا وتحتاج إلى وقت أكثر لنضجها.

3 . عدم صدور - ولحد الساعة - النصوص التنظيمية المشار إليها في قانوني البلدية والولاية، وحتى النظام الداخلي الذي ينص عليه القانون لم يعد في معظم إن لم أقل في كل البلديات.

4 . ثقل الوصاية وتعدد أنواع الرقابة وهيمنة البيروقراطية المركزية والمصالح التابعة لها في الولايات والدوائر، كل هذا أدى إلى سلب الجماعات المحلية من استقلالها ومنعها من المبادرة والتفاعل مع وسطها ومواطنيها، وكل هذا شكل مخالفة صريحة وضمنية للقانون، إذ أصبحت في موقع المنفذ للتوجيهات والتعليمات والقرارات الفوقية. ولقد عطلت الجماعات المحلية دائما باعتبارها قاصرة وغير راشدة مما أدى إلى قطع الصلة بينها وبين مواطنيها إلى غير ذلك من النتائج منها عدم شعور - في بعض الأحيان -

المنتخبين المحليين بأية مسؤولية عما يحدث في اقليمهم، ومن ثم انقطاع الصلة بين الطرفين.

5. إن قانون البلدية الحالي يسمح ويشجع فكرة الاستشارة الفنية مع المواطنين ذوي الكفاءات لمعالجة قضايا ومشاكل الجماعات المحلية، لكن هذه الإمكانية لم تستعمل ولم تجسد في الميدان.

6. الضعف المزمن لمالية الجماعات المحلية، بحكم ضعف الموارد وكثرة النفقات، إضافة إلى اختلال النظام الضريبي وظاهرة التهرب والعجز عن التحصيل الضريبي وعدم تحصيل مداخيل العقارات من إيجار وغيره.

7. الخريطة الإدارية التي وضعت سنة 1984 وأدت إلى رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 والبلديات من 741 إلى 1541 كانت لها نتائج إيجابية معتبرة ولكن أظهرت الكثير من السلبيات مثل إيجاد بلديات «معوقة» تقريبا بحكم كثرة الأعباء مع انعدام الموارد وتدهور نوعية الخدمات وتعددتها وتعقدتها، والبناء الفوضوي وإثقال ميزانية الدولة بالهياكل الإدارية...إلخ.

8. التعددية الحزبية: أدت إلى ظهور أنواع جديدة من المشاكل أهمها الصراع بين الأحزاب داخل الجماعات المحلية مما تسبب في فشل نشاط الكثير من البلديات التي لا تتوفر على أغلبية حزبية.

9. ظهور الانحرافات في ممارسات المنتخبين مثل سوء التسيير، وتبديد الأموال العمومية والاختلاس واستعمال التزوير والصفقات غير القانونية وغيرها، وهذا كما سبق الذكر، راجع إلى عدم وجود رقابة سياسية من طرف الأحزاب بالإضافة إلى الرقابة من طرف الوصاية.

10. عجز الوالي عن الفصل بين مهامه كممثل للدولة وكهيئة تنفيذية للولاية، ونفس الشيء بالنسبة لرئيس البلدية مع تداخل الاختصاصات، وهذا يدل

أيضا على استمرار ذهنيات التسيير القديمة وعدم مواكبة التحولات الجديدة.

11 . عدم مراعاة القوانين والنصوص التطبيقية السارية المفعول للخصوصيات المحلية المتنوعة جدا بحكم اتساع رقعة الإقليم. (إن هذه النقائص والملاحظات المسجلة، ذكرت على سبيل المثال لا الحصر، لأنه يمكن ذكر العشرات منها.)

ثالثاً: إقتراحات لأفاق إدارة عامة محلية رشيدة وفعالة

الجماعات المحلية لابد منها، فهي حتمية موضوعية تفرض نفسها في الجزائر تاريخيا وسياسيا واجتماعيا واقتصاديا، وتعبّر عن الوحدة الطبيعية للمواطنين وتطور مشاركة المواطنين في الحياة المحلية ولهذا لا بد إن من إصلاحها بشكل جذري وإخراجها من حالتها الراهنة.

هناك العديد من الاقتراحات والأفكار في مجال إصلاح الجماعات المحلية وإدارتها، وقصد المشاركة في هذا المسعى، ولا سيما أن قانون البلدية والولاية سوف يقدمان للبرلمان في هذه الدورة إن شاء الله، حسب برنامج الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان، فإنه يمكن تقديم بعض هذه الأفكار باختصار، مع الإشارة أنه كل فكرة من هذه يمكن أن تعد ندوة بشأنها نظرا لأهمية كل منها.

1 . حتمية حل المشكل المالي:

يعتبر هذا المشكل من أهم العراقيل التي تعيق عمل الجماعات المحلية وأصبح من الضرورة إعادة النظر في مالية الجماعات المحلية بصفة جذرية ليس بمسح الديون كما يطالب به الكثير من السياسيين والمنتخبين ولكن ب:-
- توسيع مواردها وتمكينها من التحكم المباشر فيها بوسائل تحصيل خاصة،
- تخفيف الإجراءات المحيطة بها وتمكينها من الاستعمال السريع لمجابهة المشاكل والاحتياجات في حينها،

- عدم تكليفها بنفقات لا تدخل ضمن اختصاصاتها (هذه الممارسة موجودة بكثرة في الواقع)،

- تأطيرها بكفاءات إدارية وتقنية مناسبة لمهامها وصلاحياتها وخصوصياتها... إلخ.

2. إنشاء نظام المنطقة المحلية:

قد يساهم في حل العديد من المشاكل المالية والإدارية وينسق الجهود بين الجماعات المتجانسة لمجابهة قضايا التنمية بصفة عامة، وكما يحل مشاكل الصراعات الحدودية وغيرها.

3. وجوب إحكام نظام الرقابة على الجماعات المحلية وملاءمتها مع منطق وفلسفة اللامركزية الإدارية.

أعتقد أن الرقابة يجب أن تكون سياسية قبل الإدارية والتقنية، والملاحظ حاليا غياب الرقابة السياسية مع أنها كانت موجودة نسبيا قبل إقرار التعددية ولذا يجب التركيز عليها، وعلى الأحزاب السياسية القيام بدورها في هذا المجال، كما يجب رفع الوصاية الأبوية على الجماعات المحلية بذهنيتها الحالية، وتحديد ميكانيزمات وموضوعات الرقابة بشكل مدقق وفي إطار القانون فقط.

4. وجوب ضبط مركز المنتخبين:

يجب من الآن فصاعدا وخاصة أن الانتخابات البلدية والولائية أجريت خلال هذا الشهر، إجراء فترات تربصية للمدة اللازمة للتكوين والرسكلة لأن البعض من رؤساء البلديات أو المجالس الشعبية الولائية والأعضاء لم يسبق لهم تسيير الشؤون المحلية كما سبق ذكره، علما بأن طريقة الأيام الدراسية أو الملتقيات التي تدوم يوما واحدا أو اثنين على أقصى تقدير أثبتت عدم

نجاحتها، وبالتالي يجب إجراء تكوين حقيقي لدورات متخصصة طيلة العهدة الانتخابية أو على الأقل في بدايتها.

كما يجب وضع قانون أساسي خاص بالمنتخب، وهذا لإعطاء الضمانات الكافية للمنتخب حتى يقوم بواجبه في أحسن الظروف.

بعث مركز الإعلام والتوثيق للمنتخبين المحليين (CIDEL) من جديد.

5. ضرورة الاهتمام بالتأطير:

إن نسبة التأطير على مستوى الجماعات المحلية تكاد لا تذكر، وبالمناسبة ننوه بالمبادرة الأخيرة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية بتعيين 1500 مهندس وجامعي على مستوى الجماعات المحلية، ولكن رغم هذا مازال هذا المجال يتطلب الكثير، حيث إن بعض المصالح الحساسة مثل الحالة المدنية وغيرها تسير بواسطة تشغيل الشباب هذا غير معقول وغير مقبول، وبالتالي يجب رفع مستوى التأطير على الأقل على مستوى المصالح والمديريات المهمة وفي كل مناصب المسؤولية بصفة عامة.

6. العمل على تثمين الوظيفة المحلية:

إن أغلب الإطارات المتخرجة لا ترغب في العمل في الجماعات المحلية وخاصة البلدية منها، لأنه كثيرا ما يبقى الإطار والموظف سنوات عديدة بدون ترقية ولا يتمتعون بنفس الحقوق والمزايا التي يتمتع بها زملاؤهم في قطاعات أخرى، لهذا أصبح من الضروري تثمين هذه الوظيفة بإعطائها كل ما تستلزم، من جهة وكذا وضع آليات للتنقل من البلدية للولاية، للوزارة، للمصالح الأخرى بسهولة، واختيار من يشغلون هذه الوظائف العليا للدولة.

7. السعي لإبراز وتقوية مركز الأمين العام للبلدية:

نظرا للنظام الانتخابي المعتمد لحد الآن وهو النظام النسبي، فإنه يلاحظ حدوث الكثير من الاختلالات في سير البلديات ولا سيما تلك التي لا تكون فيها الأغلبية لحزب معين وبالتالي تحدث الصراعات بينها ويشل عمل البلدية وتعطيل مصالح وشؤون المواطنين هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التعددية الحزبية أصبحت واقعا ملموسا في ديمقراطيتنا الناشئة وتفاوتت واختلاف نظرة الأحزاب إلى التسيير العمومي وتسيير الشؤون المحلية، فإنه أصبح من الضروري وضع آلية دائمة ومستمرة تضمن السير الحسن للمصالح الإدارية التقنية المتواجدة على مستوى البلدية، وهذا لن يتأتى إلا بوجود أمين عام للبلدية يتمتع بالصلاحيات التي تضمن السير الحسن والمضطرد للمرفق العام.

8. وجوب الفصل بين الاختصاصات المركزية واللامركزية للجماعات المحلية:

لا بد من القضاء على حالة الخلط والغموض بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية والتفريق ما بين التسيير والمراقبة والمداولة والتنفيذ من جهة وتحديد بدقة حدود الوصاية التي تقتصر رقابتها في مدى مطابقتها للقوانين أو عدم المطابقة وليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع والمصادقة عليها.

9. ضرورة إشراك المواطن:

أصبح من الضروري الإشراك الفعلي والجدي للمواطن في تسيير شؤون الجماعات المحلية ورغم أن هذه الآلية يسمح بها قانون البلدية الحالي ولكن لم يتم الأخذ بها، وفي هذا الإطار يجب وضع آليات جديدة ملزمة لتطبيق هذا المبدأ الأساسي في تسيير الشؤون المحلية، والعمل على تغيير الذهنيات في هذا المجال لأن هذه الأخيرة تعتبر عائقا كبيرا.

10 . المعوقات:

من المعوقات المؤثرة في تسيير شؤون البلدية، وجود مصالح تقنية تابعة لقطاعات أخرى، مثل البناء والسكن والري والأشغال العمومية... إلخ، موضوعة أصلا تحت تصرف البلديات، ولكنها في الواقع والممارسة، أصبحت عائقا في تسيير ومتابعة وإنجاز المشاريع البلدية.. لأسباب بيروقراطية وأخرى. وهنا نقترح إيجاد ميكانزمات لتمكين رئيس البلدية كممثل للدولة أو الأمين العام وخاصة في إطار تدعيم مركزه القانوني من التحكم قانونا وفعلا في هذه المصالح التقنية، وجعلها أداة تسيير لحسن سير المرفق العام والمصالح التقنية بصفة عامة.

11 . حتمية تفعيل وترشيد التعاون بين البلديات:

على غرار ما هو مقترح بالنسبة للجهة أو المنطقة، فإن الكثير من البلديات ولا سيما في شمال البلاد تتوفر على ظروف متشابهة وحتى متقاربة ومتلاصقة ببعضها البعض وبالتالي يجب إنجاز مشاريع مشتركة والتعاون فيما بينها في الكثير من المجالات منها:

- المجال الاجتماعي،

- مجال المنشآت القاعدية،

- مجال الشباب والرياضة مثل الملاعب، المسابح... إلخ.

- مجال العقار، الذي تشتكي من نقصه بلديات الشريط الساحلي حيث يمكن إنشاء مناطق عمرانية بين عدة بلديات.

الخلاصة

نظرا لما تقدم ذكره وشرحه من أهمية الجماعات المحلية في بلادنا والتوجه العام في إعطاء المزيد من الأهمية لها لاسترجاع هيبة الدولة ومصداقيتها مع المواطنين ورد الاعتبار لها، ونظرا للاقتراحات والخلاصات المقدمة من طرف لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، فإننا نرجو أن تنال الجماعات المحلية ما تستحقه من إصلاحات في هذا المجال خاصة وأن البداية سوف تكون بقانوني البلدية والولاية، وتتبعهما قوانين أخرى ذات الصلة بها مثل إصلاح الجباية المحلية، قانون الجمعيات، الأحزاب، الانتخابات... إلخ. وكمنتخبين عن الجماعات المحلية فإننا ننتظر الكثير منها.

مداخلة السيد الطيب ماتلو

عضو مجلس الأمة

مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة

مقدمة

من الحقائق الثابتة أن المالية العامة المحلية هي عصب العمل العام الشامل لإدارة الدولة بصفة عامة وللإدارة المحلية بصفة خاصة، ولمتابعة حقيقة مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة لابد من إعطاء لمحة تاريخية موجزة عن تطور المالية العامة المحلية، ثم تسجيل الملاحظات المرصودة في هذا النطاق قبل تقييم الاقتراحات التي نقدر أنها تساهم في تقوية مالية المجموعات المحلية في الدولة لأداء وظائفها بكفاءة وفاعلية ورشادة.

أولاً: لمحة تاريخية عن مكانة المالية المحلية

لا يمكن التحدث حقيقة، عن المالية المحلية دون ذكر الإدارة المحلية وتطورها منذ استقلال الجزائر والإصلاحات التي طرأت على مؤسسات الدولة.

إن التنظيم الإداري الموروث عن الاستعمار يشبه بدولة قائمة على وحدة إدارية

مقسمة إلى مقاطعات (محافظات وبلديات) تتمتع بالشخصية المدنية وهيكل التسيير ذات صلاحيات القرار المحدودة.

وتملك هذه المقاطعات الإدارية لأداء مهامها ميزانيات تختلف عن تلك المخصصة للدولة والتي تمويلها الموارد الناتجة عن الأملاك الخاصة بكل واحدة منها والضرائب على الخدمات المقدمة والحماية المحلية والإيرادات الناتجة عن مشاركة ميزانيات واقتراضات أخرى.

وقد حصلت بعض المحافظات والبلديات من خلال تسيير أملاكها العقارية الخاصة على إيرادات مرتفعة كانت تسمح لها بالجوء إلى الضرائب المحلية إلا بقسط قليل.

لكن بالنسبة لمعظم البلديات الصغيرة وهي كثيرة، فإن المنبع الأساسي للإيرادات متكون من ضرائب محلية والتي هي رسوم مباشرة محلية تتمثل في:

أ - بالنسبة للمحافظات والبلديات:

- الضرائب العقارية،

- الضريبة على النشاط المهني،

- توزيع قسم عن الضريبة على الأجور والرواتب،

- رسوم الخدمات لفتح وصيانة طرق المحافظات والبلديات.

ب - أما بالنسبة للبلديات:

- الضريبة على العقارات والممتلكات غير المنقولة،

- الرسوم على ذبح الحيوانات وصرف المياه القذرة وعلى رفع القمامات المنزلية والنقل وحفر القبور،

- الرسوم على العروض المسرحية، والسينمائية والأعراس.

إن مثل هذا الأسلوب من الإدارة الاستعمارية، إضافة إلى أنه يتناقض مع مبادئ التوازن ما بين البلديات والعدالة الاجتماعية بين المواطنين فهو لا يتطابق مع الأهداف المسطرة للجزائر المستقلة وبالتالي فرضت ضرورة الإصلاح منذ الاستقلال.

وبدأ أول إصلاح في عام 1967 مع إصدار قانون البلدية وتنظيم الانتخابات البلدية الأولى التي جرت في 5 فيفري من نفس السنة. تبعها إنشاء الولاية بإصدار الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 28 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية وانتخابات المجالس الشعبية الولائية المنظمة في نفس العام.

فأوكلت بعدها مهام جديدة للبلدية والولاية ومنحت صلاحيات واسعة لمسؤوليهم في مختلف مجالات الحياة الاجتماعية.

وكانت إجراءات مرفقة جاءت لتعزيز هذا الإصلاح وشملت ما يلي:

1 . إدخال ميزانية جديدة للولايات والبلديات التي أدت إلى وضع نظام مالي ومحاسبي:

2 . إنشاء صندوق ضمان في مجال تحقيق إيرادات جبائية متعلقة بالجماعات المحلية وصندوق جماعي للجماعات المحلية يتمثل دوره الأساسي في مساعدة الجماعات المحلية ماليا.

3 . خلق نظام من أجل توزيع عادل للأموال يمكن بواسطته للجماعات الفقيرة أن تستفيد من موارد غير جبائية.

4 . منح تسبيقات لإنجاز إيرادات تطبيق مبدأ الحقوق المسجلة.

5 . الاقتطاع الإجباري من مداخيل التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار للبلديات والولايات.

والمغزى من هذا الإصلاح هو تمكين الجماعات المحلية من الاستقلالية في مجال

المالية ومنحها الوسائل البشرية والمادية ومسؤولية تطوير إقليمها تكملة لمجهود الدولة.

للأسف، ظهرت تدابير نابغة من اعتبارات سياسية أدت إلى عرقلة التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي يقترح إدارة كفؤة للشؤون المحلية وتسيير سليم للإقتصاد.

وتتمثل هذه التدابير في:

1 - تطبيق الثورة الزراعية التي نزعت من الجماعات العمومية أراضيها الزراعية التي كانت تمدّها بمراد معتبرة.

2 - التنازل عن الأملاك العقارية للجماعات المحلية في إطار عملية التنازل عن أملاك الدولة التي حرمتها بدورها من الإيرادات التي كانت تتحصل عليها من خلال استغلال هذه الأملاك (الإيجار والحق في الاستئجار والمحلات التجارية).

3 - اللجوء إلى التسيير المباشر لبعض الأملاك والخدمات، حيث باتت النتائج سلبية في معظم الأحوال.

4 - تكوين احتياطات عقارية بلدية تسييرها البلدية والتي انتهت بفضائح مالية على حساب الجماعات المحلية.

5 - إجبار البلديات والولايات على إنشاء وتسيير حظائر لعتادها ووحداتها الإنتاجية والخدمات بمقاولات بلدية وشركات ولائية تدعى: مؤسسات عمومية محلية (E.P.L) وتخضع لقواعد التسيير الإشتراكي للمؤسسات (G.S.E)، حيث كانت نتائجها المالية هي السبب في أزمة الميزانية المحلية.

عوضاً أن تتوقف هذه الوضعية المزرية للمالية المحلية زادت تدهوراً من جراء آثار الإصلاح الذي طرأ في 1981، إثر تعديل قانون البلدية والولاية الذي دفع بالجماعات المحلية إلى ممارسة نشاطات متعلقة بتطبيق الثورة الزراعية

وللقطاع المسير ذاتيا وبصفة عامة في المجال الاقتصادي (تسيير المؤسسات العمومية والمشاركة في النشاطات التجارية والصناعية).

وحتى وإن سمحت الوضعية الاقتصادية للبلاد آنذاك والمدعمة طبعا بالإيرادات البترولية المعتبرة من وجود مثل هذا التسيير والتي كان بإمكانها ضمان تغطية العجز الذي كانت تسببه للميزانية المحلية، بحيث لا يمكن لانهايار أسعار المحروقات أن تؤثر على المجهود الذي تتطلبه المهام الاستثنائية المسندة للجماعات المحلية.

وأدت هذه المعاينة بالدولة إلى إجراء إصلاح جديد الذي يتمثل في إصدار القانون رقم 08 - 90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 والقانون رقم 09 - 90 المؤرخ في نفس السنة المتعلقين بالبلدية والولاية، تم إعفاء الجماعات المحلية من تسيير الشؤون الاقتصادية.

لقد كانت نتائج هذا الإصلاح مؤسفة بسبب وقوع الجماعات المحلية في قبضة المجالس المنبثقة عن انتخابات 30 جوان 1990 والتي كان هدفها قلب النظام القائم مما دفع إلى وضع ميكانيزمات الجهاز الإداري لوقف فساد المجالس الشعبية المحلية وانحرافها الخطير في ذلك الوقت، لكن مجهودات الدولة اصطدمت بظاهرة غريبة دخيلة ألا وهي الإرهاب الهجمي الأعمى الذي تسبب في خسائر كبيرة وأعباء ثقيلة على الأموال العمومية.

ثانياً: الملاحظات المسجلة:

ورغم التحسن الملحوظ في السنوات الأخيرة، وخاصة في عام 2001، الذي شهد برنامج الإنعاش الاقتصادي، مازالت بعض الصعاب وانعدام التوازن تؤثر على المالية المحلية. فهي نتيجة عشرين: واحدة تمثل أو يظهر فيها التسيير العاجز للدولة والأخرى تظهر فيها آثار الأعمال الإرهابية التي أثرت سلباً على المالية المحلية وأعاقت بصورة جسيمة عملية تسيير الإدارة المحلية.

وسجلنا بهذا الخصوص ما يلي:

- تصفية ممتلكات منتجات الدخل مما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من موارد تمويل ميزانيتها التسيير والتجهيز.

- سوء سير النظام الضريبي الذي أدى إلى تخفيض الإيرادات وضعف المردودية في مجال التحصيل تبعاً لذلك.

- التكفل بنفقات خارج البلدية دون مقابل (التعليم والصحة والرياضة والأمن...).

- تدهور الإدارة المحلية والتي نتج عنها الظواهر السلبية لتسيير الشؤون المحلية والتي لها تأثيرات مالية.

- الضغط المالي الناتج عن الوضعية الأمنية والمتمثلة في التكفل بالنفقات الجديدة في مجال الإنارة العمومية خاصة في المناطق الريفية والأحياء المنعزلة وحراسة المدارس والمنشآت الاجتماعية وإعادة تأهيل الهياكل والتجهيزات الجماعية المتضررة من الأعمال الإرهابية.

- الديون الثقيلة للبلديات والتي ترجع أسبابها إلى ما يلي :

* عدم احترام قواعد تسيير المحاسبة العمومية.

* عدم تطابق عمليات التسيير مع التنبؤات المالية لنفقات التسيير ورخص البرنامج لنفقات التجهيز.

* عدم تطبيق أحكام قانون الصفقات العمومية الذي أدى إلى إبرام عقود وتراكم ديون متنازع عليها.

* إستعمال نفقات في غياب قروض كافية.

* حتمية التكفل بنفقات جديدة ناتجة عن وضعيات شرعية غير منتظرة مثل

عملية تنفيذ أحكام وقرارات العدالة الصادرة ضد المجالس الشعبية البلدية بعد إدماج أراضي الخواص في الإحتياطات العقارية البلدية.

* التأثيرات السلبية لإجراءات تصفية المؤسسات العمومية المحلية (E.P.L) على الجماعات المحلية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية.

ويلاحظ أيضا نقص مساعدات الصندوق المشترك ما بين الجماعات المحلية (F.C.C.L) للبلديات والولايات لتمويل بعض النشاطات ذات منفعة محلية وهذا نتيجة لتخصيص مجموع موارده لتغطية النفقات ذات الطابع الأمني.

أخيرا، يمثل التقسيم الإقليمي في سنة 1984 عاملا زاد من سوء الأزمة المالية للجماعات المحلية بما أنه أنشأ عددا كبيرا من البلديات والولايات الجديدة الخالية من الوسائل المالية اللازمة والضرورية للقيام بمهامها.

ونظرا لما سبق ذكره أصبح الهدف الأساسي للدولة هو إعادة السلم والأمن اللذان هما شرط ضروري لسير مؤسساتها بصورة عادية.

ويمكن لنا الآن أن نؤكد أننا وصلنا إلى الغرض المطلوب بما أن الوضعية الأمنية قد تحسنت واسترجعت الدولة هيبتها وعادت الإدارة إلى سكتها وبعث حركة مسار التنمية.

ثالثا: اقتراحات لآفاق مالية لإدارة محلية قوية وفعالة

بدون شك لم نصل بعد إلى الهدف المرجو لكن بدأت تظهر علامات التطور والأمن مما سيدفعنا لمواصلة الجهود لتجسيد الإصلاحات المسطرة في كل مجالات وظائف الدولة.

أما فيما يخص المالية المحلية، تدل التجربة أن أحسن وسيلة للوصول إلى الهدف هي إجراء إصلاحات تمكن الجماعات المحلية من قدرات مالية تواكب مهامها الأساسية.

ويمكننا تحديد هذه الإصلاحات فيما يلي:

* رفع الحصص التي ترجع إلى الجماعات المحلية على الإيرادات الجبائية (الدفع الجزافي، الضريبة على الأجور - الضريبة على القيمة المضافة - الضريبة على الأملاك - قسيمة السيارات).

* منح الجماعات المحلية حصة معتبرة في مجال الضريبة المحلية مع إعادة النظر فيما يخص الرسوم المحلية وهذا من أجل تحسين المردودية.

* تحسين ورفع قيمة الموارد المحلية بإنجاز استثمارات منتوجات الدخل.

* تخفيض الأعباء عن طريق توزيع أفضل للنفقات العامة بين الدولة والجماعات المحلية.

* وضع جهاز مالي يشمل قواعد الشفافية والفعالية في اختيار الميزانية المالية من جهة ودفع الجماعات المحلية للتحكم أكثر في ميدان التسيير المالي والمحاسبي من جهة أخرى.

* وضع آليات تجسد المبدأ المسطر قانونا الذي يقضي بأن كل مهمة جديدة تسند إلى الجماعات المحلية يجب أن تكون مرفقة بالوسائل الضرورية لتأديتها.

لكن هذه الإجراءات قد تكون غير كافية دون إنشاء أساليب فعالة تهدف إلى:

- تفادي بروز ظاهرة استئانة البلديات.

- عصرنة دور المالية العمومية.

- تحسين ظروف سير الهياكل المالية المحلية.

- دفع الجماعات المحلية إلى تحديد النفقات بنفس نمط الإيرادات.

أما فيما يخص الصندوق المشترك للجماعات المحلية (F.C.C.L) تجدر الإشارة

إلى أن الأمر لا يتعلق فقط بتنمية قدرات تدخلاته كهيكل معد لتوزيع الإيرادات التي أعطيت له، لكن يجب إعادة تنظيمه كليا ابتداء من منظور أوسع للوصول إلى تصور لمهمتين رئيسيتين وهما:

أ - التضامن الاجتماعي الذي يستوجب تخويله مصلحة عمومية ومنحه إعانات بغرض توزيع عادل للأموال.

ب - مساعدة الجماعات المحلية التي تتم بواسطة نظام تكون له كل خصائص البنك، أي إقامة علاقة جديدة بين الممولين والمستفيد على أساس أهداف قياسية والمعايير التي يتفق عليها الطرفان.

ويجب تحديد إجراءات لترقية التضامن داخل الجماعات المحلية بـ:

- منح امتيازات مالية للبلديات التي تود أن تتجمع لتحقيق الأهداف المشتركة والتي تهم عدة بلديات.

- رفع نسبة الإعانات لصالح الجماعات المحلية المشتركة للقيام باستثمارات تلبي حاجيات التعمير وترقية نمط الحياة.

أخيرا، ليس من المبالغة إذا أكدنا أنه رغم أن ظروف سير الجماعات المحلية لا تتماشى مع الأهداف المسطرة لها ومع حاجيات وانشغالات مواطنينا فإنها جديرة بالإستحقاق لأنها قاومت صعاب المأساة التي عرفتها البلاد وأصبحت تملك مؤسسات شرعية وتتطور على أساس مبادئ الجمهورية وتساهم في الإسراع بمسار اللامركزية وترقية الديمقراطية.

وسيحقق الهدف المرجو مع متابعة الجهد المتعهد به لتجسيد الإصلاحات المنتظرة.

مداخلة السيد علي زيان محند واعمر

مكلف بالدروس بمعهد الحقوق والعلوم التجارية

جامعة بومرداس

نظرة حول المالية العمومية المحلية

تثير معالجة المالية العمومية المحلية التساؤل حول العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية، كمؤثر حقيقي لتحول هذه العلاقات لأن المالية العمومية المحلية تشكل في حد ذاتها مشكلة ترددية بالنسبة للدول المعاصرة.

يمكن أن نذكر في الجزائر أن العلاقات بين الدولة و الجماعات المحلية شهدت ثلاث مراحل جد هامة.

المرحلة الأولى وتوافق صدور أول قانون بلدية في الجزائر.

ذلك القانون البلدي الأول بعد الإستقلال الذي يكرس البلدية كـ جماعة إقليمية سياسية وإدارية وإقتصادية وإجتماعية وثقافية قاعدية " تضمن التنمية الإقتصادية لتجسيد هذه المهام الجديدة، يتعين على البلديات أن تتوفر على إمكانيات مناسبة، لذلك تبين أنه من الضروري الشروع في مراجعة جزء كبير من التنظيم المتعلق بالمالية البلدية التي أصبحت منذ ذلك الحين غير قادرة على الإستجابة للإحتياجات الجديدة للبلديات. وفي هذا المنظور، يكرس القانون كتابا كاملا - الكتاب الثالث - للمالية البلدية.

كما يحدد أيضا إطارا تشريعيا و تنظيميا لا يزال معمولا به إلى حد الآن. لقد طرأت بالتأكيد تحسينات خلال الثمانينات والتسعينات دون أن تغير صلبه. الجدير بالذكر أن الأحكام المنصوص عليها في هذا الإطار لم تأت بنمط جديد خاص بتمويل الميزانيات المحلية و لم تغير تماما هيكل الموارد المحلية الموجودة غير أنها تسمح للجماعات المحلية أن تتوفر على إمكانيات معينة لمواجهة التزاماتها الجديدة. تخص هذه الأحكام أساسا كلا من الميزانية و الصناديق المتخصصة.

أ. الميزانية:

لقد تقلص عدد الصفحات، أربعون صفحة في الميزانية السابقة، إلى ملف يشمل تسع صفحات، كما أن البنود و المواد تقلصت لتصبح عشرين بندا و سبع مواد فقط أصبحت النفقات و الواردات تواجه نفسها للقيام بعمل واحد.

وإن القراءة في ذلك تصبح واضحة ومفهومة، سيسمح تبسيط وثيقة الميزانية هذه بتقسيم أفضل للأعمال المرتقبة.

إن تحضير الميزانية يديره الجهاز التنفيذي - رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده في هذه المهمة موظفون محليون و يمكن له الإستعانة بإستشارات من مصالح الدولة، و ميزانية البلدية هي التي تقرر وترخص بالنفقات و الواردات لسنة واحدة.

ينبغي أن تكون ميزانية البلدية محددة بمبادئ ميزانية كبرى: السابقة، الشمولية، الوحدة و التوازن.

يلزم القانون البلديات بإحترام قاعدة التوازن إحتراما صارما⁽¹⁾

تبقى ميزانية البلدية الأولى الوثيقة الأساسية التي تذكر من جديد مجموع العمليات المالية المنصوص عليها و المرخص بها خلال سنة التسيير.

تنجز ميزانية البلدية بالتنسيق مع وزارة المالية لا سيما مع المديرية العامة

للضرائب وبالتالي فإن المصالح الجبائية للدولة هي التي تقدم الوثيقة المسماة: بطاقة الحساب للبلديات، هذه البطاقة إجبارية على البلدية لأنها تشمل العناصر (المعاينات) الواجب الإحتفاظ بها من أجل إعداد تحسبات ميزانوية فيما يتعلق بالرسوم المحلية المباشرة: الرسوم العقارية، الرسم على النشاط الصناعي والتجاري وكذا الرسم على التطهير⁽²⁾.

في قضية الحال، مصالح المديرية العامة للضرائب هي التي تصدر المنتوجات على أساس معاينات السنة ما قبل الأخيرة المتميزة بنسبة معينة للتقدم المحدد لسنة التسيير المعنية، وتلقى المسؤولية على عاتق المديرية العامة للضرائب في تحديدها سنويا معدل تزايد الرسوم المحلية المباشرة.

يرجع التصويت على الميزانية إلى الهيئة المداولة و هي المجلس الشعبي البلدي.

يتم التصويت على الميزانية بالتكافؤ.

إذا كان دور المجلس الشعبي البلدي محدودا - فإنه رغم ذلك - التصويت عليه له قوة القانون لتوقعات الواردات و النفقات للسنة المقبلة.

يكون إجباريا التصويت على الوثائق الميزانوية مطابقا للبرنامج التي يحددها القانون البلدي.

وينبغي التأكيد على أن الميزانية التكميلية تبقى هي الأخرى الوثيقة النهائية التي تذكر من جديد مجموع الميزانية الأولية و تعديلها و تكملها. و تتم هذه التكملة من خلال تعديل النفقات والواردات إلى قيمة حقيقية وإلى التكفل بما يستوجب إنجازها من نفقات و واردات السنة المنصرمة.

باختصار، التمييز بين الميزانية الأولية و الميزانية التكميلية هو بالأحرى تمييز تقني لأن هذه الأخيرة تسمح بالأخذ بعين الإعتبار التقلبات التي قد تؤثر على واردات و نفقات سنة التسيير.

أما فيما يتعلق بتنفيذ ميزانية البلدية، فإنه يركز على الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين، ترجع وظيفة الأمر بالصرف إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في حين أن وظيفة المحاسب تسند إلى محاسبي الخزينة.

يتمتع الأولون بصفة إصدار حوالات الدفع وإقامة أبواب الواردات و للثانيين إختصاص الشروع في إسترداد الواردات و دفع النفقات حيث تسمح هذه الإزدواجية بانخفاض على الأملاك العمومية.

ويمكن تمديد أجل تنفيذ ميزانية البلدية إلى غاية 15 مارس للسنة ن + 1 بالنسبة لعمليات التصفية إسترداد المنتوجات و عمليات دفع النفقات.

بخصوص قائمة الميزانية، تجمع النفقات و الواردات في نموذج وحيد مهما كانت أهمية البلدية و تصنف بندا بندا و مادة مادة حسب ترقيم عشري.

توزع النفقات في شكل نفقات تسيير و نفقات تجهيز.

تنقسم نفقات التسيير بدورها إلى :

1. النفقات الإجبارية: تحدد بمقتضى القانون و تخص نفقات الأجور أو أي عبء تخصصه الدولة.

2. النفقات الضرورية: و هي النفقات التي تتعلق بصيانة قنوات صرف المياه، المدارس...

3. النفقات الإختيارية: وهي النفقات الخاصة بتقديم المساعدة للمحرومين والمحتاجين.

تنقسم الواردات كذلك إلى نفقات تسيير و نفقات تجهيز.

تتكون نفقات التسيير من المنتوجات الصادرة عن الجباية، وإستغلال بعض

المرافق العمومية والمنتجات الناجمة عن أملاك الدولة، غير أن منتوج الجباية يبقى الأكثر أهمية لا سيما منتوج الجباية المباشرة.

ينبغي أيضا التأكيد على أن تحديد نسبة الضريبة والمعدلات هو من صلاحية الدولة، مثلها مثل الإسترداد، لا يحق لأية بلدية أن تعفي أحدا من الضريبة أو الرسم بإستثناء ما هو منصوص عليه في القانون. وهكذا تصبح البلدية "مقصاة" تماما من تصور نظام المالية المحلية.

ومادام الأمر هكذا، هل تم تصور هذا النظام لدعم سلطة محلية مستقلة أو لدعم سلطة محلية تخضع لسلطة مركزية؟

إجابتنا تتجه نحو العنصر الثاني من السؤال مادامت البلدية تحت وصاية الدولة. تظهر هذه التبعية، كما بيناه آنفا، في إعداد الميزانية وتنفيذها بقدر ما تظهر في تسيير خزينة البلدية. بالفعل، فإن المنتوج المنتظر من البلدية بعنوان الرسوم المحلية المباشرة تدفعه الخزينة العمومية في شكل تسبيقات شهرية حسب الشهر الثاني عشر لتوقعات ميزانية السنة المنصرمة بالنسبة لنفقات التسيير.

أما فيما يخص الخزينة، فإن البلديات ملزمة بإيداع صناديقها حرة أو في إنتظار تشغيلها في حساب مفتوح لدى الخزينة، يعد هذا الإلزام تجسيدا حقيقيا لمبدأ وحدة الصندوق وتوليه الدول الوندوية أهمية بالغة.

ب. الصناديق المتخصصة

ب1. صندوق الضمان البلدي

يسمح هذا الصندوق للبلدية بإستقبال مجموع التوقعات مقابل مشاركة بتغيير معدلها كل سنة حسب المنتوجات المستردة فعلا.

إذا قبض هذا الصندوق أكثر مما أنفق بعنوان سنة، فإنه يصبح مدينا بالنسبة للبلديات، ويراجع معدل المشاركة في السنة المقبلة بالإنخفاض، وعكس ذلك، وبمعنوان سنة، إذا تجاوزت الأعباء مواردها، فإن الصندوق يصبح دائنا للخرينة العامة ومدينا له إزاء البلديات، وبالتالي يراجع معدل المشاركة بالإرتفاع.

يحدد المعدل المحتفظ به وفق التنظيم المعمول به.

بإختصار، يكون لهذا الصندوق أثر مباشر على الموارد البلدية في حالة ما إذا يزيل الترددات المتصلة بالإستردادات الجبائية المباشرة بضمان مداخل تساوي ماتم توقعه ويزود بالمنتوجات الضريبية والمشاركات البلدية التي لها طابع إلزامي.

ب2 صندوق التضامن البلدي

الهدف الأول من صندوق التضامن البلدي هو إزالة التفاوتات البلدية التي قد تطرأ نتيجة مسار التنمية الوطنية يجسد عمله بواسطة مساعدات مالية:

- توزيع أعباء الضرائب،

- تجهيزية،

- إستثنائية.

تتكون الموارد الضرورية للصندوق أساسا من نصيب ضرائب الدولة والضرائب المحلية. إن التعديلات المشروع فيها عجلت من توليد النتائج الإثباتية على مستوى الواردات والنفقات البلدية خلال الفترة 1968 - 1980.

ويظهر رئيس المجلس الشعبي البلدي في صفة الأمر بصرف النفقات.

لقد بين نظام المالية المحلية الذي نفذه قانون البلدية تردد المشرع، حيث أنه يعترف للبلديات بإختصاصات واسعة من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يمنع هذه البلديات من ممارسة سلطتها في التصويت على معدلات بعض الضرائب المحلية، مفضلاً بذلك مسار إعادة التمركز، ذلك الذي تؤكد تدريجياً من خلال تطبيق أحكام قانون البلدية.

منذ ذلك الحين، أي عمل بلدي أصبح مسطراً ولا يقام به إلا في حدود الإجراءات القانونية بما يتوافق مع القوانين والتنظيمات السائرة المفعول - ذلك ما يعني - وإعتباراً لهذه النصوص القانونية، أنه لم يصبح أي مانع للامركزية.

سيبرر هذا التسيطر لتفادي خطر أية مواجهة بين المصالح البلدية والأهداف العليا للأمة.

كيف نسلم بمثل هذا الدليل طالما أن مجال القضايا البلدية محدد بقانون؟ يشكل تعريف هذه الإختصاصات البلدية مبدأ التخصص البلدي والذي نجده في أغلبية الدول الوحدوية،

وبعبارة أخرى لا يمكن تحديد أو معارضة سلطة الدولة للجماعات المحلية حقوق تريد السلطة المركزية التنازل عنها لصالحها.

وعلى سبيل المثال، لا يمكن للبلدية أن تحدد بنفسها قائمة القضايا المحلية أو قضايا الإحتياجات المحلية، فالدولة هي وحدها المختصة في هذا المجال.

لذا تعزز إخضاع السلطات المحلية للسلطة المركزية خاصة بسبب تطور إحتياجات البلديات.

والجدير بالتأكد أن الدولة هي وحدها التي تتمتع بوسائل تعبئة الموارد البشرية والتقنية والمالية ولها القدرة دون سواها في الإستثمار بشكل ملموس.

تتعلق المرحلة الثانية بإعادة التنظيم الذي شرعت فيه السلطات العمومية في 1984، ذلك التنظيم الذي كرس تبعية البلديات للدولة كون أن البلديات المنشأة حديثا مجردة من كل شئى فهي لا تملك طاقات توليدية للموارد ولا تراثا معتبرا ولا تعيش إلا بفضل المساعدات المالية التي تقدمها لها الدولة، وفي نفس الفترة كان على الدولة أن تواجه أزمته المالية الخاصة بها، مما جعل تمويل البلديات أكثر تعقيدا وتقلبا، لذلك كيف يتطور سلوك الدولة؟ هل نحو إستقلالية البلدية أم هل يتم الحفاظ على الوضع الراهن؟

بالضبط، فإن القانون البلدي المعد في 1990 هو الذي يحاول أن يكون الجواب لذلك حيث تم تكريس الإستقلالية المالية للبلديات.

وينص على أنه يجب على كل مهمة جديدة أن تقابلها موارد تماثلها. أجل، البلديات شهدت توسع تدخلها لكن دون موارد دائمة، وهذه الموارد المستمدة أصلا من الجباية، منتج الضرائب الذي يرجع للبلديات مستمد من الضرائب الإستدلالية. ويبدو جليا أن تعتمد على الملكية (الضريبة العقارية على البنائيات أو المساحات). في الحقيقة لم تكف قوانين المالية عن التنصيص على الرسوم لصالح البلديات:

ضريبة نقل الجثث، ضريبة الإقامة، ضريبة الإعلانات ... لكن إستردادها يبقى متقلبا، تتميز هذه الجباية ب:

عدم مساهمتها: بصرف النظر عن الدفع الجزافي، أنشئت الضرائب والرسوم جميعها قبل الإستقلال، مما يخول لها طابعا معقدا وتفاوتا في قواعد التقييم وقدم الأسس الحسابية.

عدم إنصافها: الضريبة على النشاط المهني الذي يشكل منتوجه أهم جزء من الواردات الجبائية للمبيعات بالخسارة أو مبيعات المنتوجات المسماة المواد الإحتياجية الأولى التي يرجع تحديدا أسعارها من طرف الإدارة إلى وقت قريب.

عدم فعاليتها: تحسب الضرائب المحلية في مجملها على قواعد تتطور ببطء لأنها تتعلق بالنشاط التجاري.

عدم وضوحها: إن النظام الجبائي المحلي غير شفاف وغير واضح ويكتنفه الغموض بسبب تكديس المعدلات الناجمة عن تضارب قواعد فرض الضريبة.

الضرائب المحلية المباشرة: الضريبة العقارية على البنائات والمساحات، ضريبة التطهير غير مؤسسة لا على مبدأ التكافؤ ولا على معيار الإنصاف.

ينبغي التأكيد على أن كل الواردات الجبائية تحدد بقانون. القانون هو الذي يصدر يحدد الضريبة وفي بعض الحالات معدلات الضرائب. الإسترداد والتوقعات من صلاحيات مصالح الدولة وحدها، الأمور تسير وكأن البلدية - رغم أنها هي المعني الأول - يسند إليها دور الملاحظ فقط.

تؤكد دراسة المالية العمومية المحلية سيطرة الدولة أو مصالحها على تسيير المالية المحلية، وتبين مناقشة المالية العمومية المحلية أن لهذه المالية إرتباطا وثيقا بالدولة وأن المركزية تبقى المبدأ الرئيسي.

وتخص هذه النفقات بقدر ما تخص الواردات. وينبغي التأكيد أن البلديات إستفادت من نصيب معتبر من الضريبة الجديدة وهي الضريبة على القيمة المضافة، تبعا للإصلاح الجبائي لسنة 1992، غير أن البلديات ستشهد تقليص هذه الحصة خلال سنة 1996 حيث إنخفض من 8% إلى 5%.

لكن القانون نص على رسوم وضرائب أخرى قلما تسترجعها البلديات.

إن البلديات خلال السنوات الماضية كانت أعوانا فاعلة في تنفيذ السياسات الوطنية، فما الدور اليوم في ظل وضع إقتصاد السوق والتعددية الحزبية:

غير أنه يبدو أن الدولة قد تغير سلوكها في إعتبارها البلديات بمثابة شركاء.

تهدف تدخلاتها إذن إلى سد عجز البلديات لا إستبدالها أو الحل محلها، وينبغي أن يفهم من هذا السد معنى الإضافة والتكملة، إن دولة الأرجنتين على سبيل المثال وبإختيارها مبدأ الإحتياطية لم تشرع في وحدتها بل عكس ذلك وجدت نفسها معززة، وإسترجعت الدولة مهامها التقليدية التي أصبح إنجازها سديدا ويرقى إلى مستواها.

على الدولة أن تعمل كل ما في وسعها لجعل اللامركزية فعالة والبلديات مسؤولة، ولهذا يجب تزويد الجماعات بموارد تتماشى وممارسة إختصاصاتها. إن بإصلاح المالية المحلية يمكن أن يشكل جهازا ينهض أساسا بالجباية المحلية، وفي هذا المنظور، يمكن تصور المناهج التالية:

• الإحتفاظ بالوضع الحالي في مجال الجباية المحلية بتعويض عن الضعف من خلال تزويد هام أو تحويل جزء من جباية الدولة، بإختصار، الإحتفاظ بما هو موجود مع كل ما يحمله من مساوئ.

• تقليص المساعدات المالية لمالية الجماعات المحلية ومراجعة الضرائب المحلية المباشرة. يجب على تحديد هذه الأخيرة أن يأخذ في الحسبان مبدأ التكافؤ أو الإستفادة الذي هو أساس أي ضريبة محلية. يجب أن تكون الجباية المحلية شفافة أكثر فأكثر وواضحة جدا بالنسبة لمن يدفع الضريبة. وبهذا تدخل البلديات في التسيير المحلي وتزول بعض تصرفات "الريع" ويمكن تصور إعادة توحيد بعض البلديات لتكون لها إقتصادات سليمة.

وفي التصور الثاني الذي هو تصور إصلاح تتمكن الدولة من إعداد قواعد ومعايير، مكرسة بذلك وظائف إستراتيجية المراقبة، ينبغي على الدولة أن تتفادى التدخل في المهام الثانوية وكما ذكر ب. البارطيني (P. Albertini) على الدولة أن "تتكيف مع مهام التحكيم وضبط الوتيرة والتضامن".

ولا يكون تحول هذا السلوك إلا ليجسد مبدأ "التفكير شموليا، التصرف محليا".

ويخلص ب. البارتييني إلى القول أن العلاقات بين الدولة وجماعاتها المحلية تندرج في التكامل وليس في المواجهة، في التوضيح وليس في التضارب.

الهوامش

(1) في حالة تعذر البلدية من إحترام هذه القاعدة، بتعيين على السلطة المختصة -الولاية- أن تتحمل هذه المسؤولية، وعلى المجلس الشعبي البلدي أن يسد العجز بإتخاذ كل التدابير اللازمة لذلك، يمكن أن يسد هذا العجز عن طريق القيام بعملين أو عدة أعمال وإذا لم تتخذ البلدية هذه التدابير، فعلى الولاية التكفل بهذه التدابير.

(2) التسبيقات على الرسوم المحلية المباشرة تقام على أساس المعايينات، المبالغ الواردة في الركن "ر.م.م" من وثائق الإستردادات تحدد جزافيا في غياب محاسبة مميزة بين طرائب الدولة وضرائب البلديات على مستوى الحساب 500016 -إسترداد يوزع على الرسوم البلدية المباشرة ألغي هذا الحكم في عام 1996، وتقدم التسبيقات على أساس الإستردادات.

مداخلة السيد مسعود شيهوب

أستاذ القانون العام
ورئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات
بالمجلس الشعبي الوطني

المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة

الأصل أن تتمتع المجموعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء اختصاصاتها (وهو المطلب الأول) والاستثناء أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها السلطة المركزية، لضمان حد معين من الانسجام بينها وبين المجموعات المحلية (وهو المطلب الثاني).

وإذا ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء لتستغرق الاستقلال، ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية ووجب تقييم الاتجاه (وهو المطلب الثالث). تحليل وتقييم.

المطلب الأول : الإستقلال.

وهو نتيجة من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمجموعات المحلية، التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي (Autonomie Locale). وقبل استعراض مظاهر هذا الاستقلال، ينبغي التعرض لحقيقة و مفهوم الاستقلال.

الفرع الأول :

مفهوم الاستقلال

أولاً: تعريف الاستقلال المحلي

تنصرف لفظة استقلال " Autonomie " المشتقة من اليونانية " Autonomia - Autonomos إلى "من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة"⁽¹⁾. ومن هذه الزاوية فإن المجموعات المحلية الجزائرية ليست مستقلة، وإنما تابعة. وحتى نظم الاستقلال المحلي الواسع - كيوغسلافيا سابقا - لا تتمتع وحداتها المحلية من زاوية هذا التعريف إلا باستقلال محدود، بالرغم من أن بلدياتها تتولى بنفسها سنّ قانونها الأساسي تطبيقا للدستور الفدرالي⁽²⁾. فهي إذن مقيدة بقوانين الجمهورية و ليست مستقلة نهائيا عن السلطة المركزية.

واضح أن مفهوم الاستقلال هذا المؤسس على الأصل اللغوي لا يعكس واقع المجموعات المحلية - في الدولة المعاصرة - أكثر مما يعكس طبيعة المدن اليونانية القديمة. فالقانون الوضعي لا يعترف بالاستقلال المحلي في المجال التشريعي، الذي هو أساس التعريف اللغوي. بل إن استقلال المجموعات المحلية لا يتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة الثلاث، وهي الوظيفة التنفيذية - في مجال الشؤون المحلية - و هو استقلال نسبي يجب أن يمارس ضمن القواعد المحددة في الدستور و في قوانين الدولة.

رفضاً للتعريف اللغوي للاستقلال، و بحثاً عن مفهوم و ضعي للاستقلال المحلي قال بعضهم⁽³⁾: " أن الاستقلال البلدي هو حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، و في الحالة العكسية ترجيح حقوقها - أي البلدية - وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة".

وإذا كان وجود نوع من حق الاختيار والمبادرة ووسائل الدفاع عن هذا الحق من

المسائل التي يسهل التسليم بها للقول بوجود استقلال محلي، فإن المشكلة تثور بصدد تحديد مدى هذه الحقوق - ضيقا واتساعا - فعلى أي أساس يتم تحديد مضمون هذا الاستقلال أي جملة حقوق الاختيار والمبادرة والدفاع عنها؟ إن الأمر يتعلق بمدى وجود معيار موضوعي مستقر فقها وعملا؟.

ثانياً : معايير الاستقلال

إن جملة المعايير الفقهية المقترحة - حسب ما عرضه J. MEYLAN⁽⁴⁾ - لا تخلو من انتقادات، ويتضح عند استعراضها - فيما يلي - أن مسألة الاستقلال المحلي ليست مسألة موضوعية في نهاية الأمر، بقدر ما هي ذاتية تتعلق بنية المشرع.

معيار المهام التاريخية

تعتبر طبقاً لهذا المعيار من مجالات الاستقلال لتلك الشؤون التي تتطلبها حياة المجموعات المحلية، والتي كانت تقليدياً وتاريخياً - دائماً - مفروضة عليها . يظهر عيب هذا المعيار في كونه يعزل المهام المحلية التي أحدثها التطور اللاحق.

معيار الاختصاص الحصري

لا تكون المجموعات المحلية مستقلة إلا بصدد المجالات التي تعتبر من إختصاصها الحصري.

يظهر هذا المعيار غامضاً، فما معنى الاختصاصات الحصرية؟ هل هي تلك التي يحددها القانون والتي تمارسها المجموعات المحلية وحدها دون غيرها؟ إذا كان الأمر كذلك فإن التساؤل يثور حول الأساس الذي على ضوءه يجعل المشرع موضوعات ما إختصاصا حصرياً للوحدة المحلية؟ ثم ألا يعني ذلك أن المجموعات المحلية ستكون - حينها - إزاء الإختصاصات غير الحصرية تابعة ولا تتمتع بحق المبادرة؟ فهل يستقيم ذلك؟.

معييار انعدام رقابة الملاءمة

تكون المجموعات المحلية مستقلة عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملاءمة، إنه معيار غير دقيق، فعدم وجود رقابة الملاءمة، لا يعني - حتما - وجود حرية محلية.

معييار سلطة القرار

يتحقق الإستقلال - طبقا لهذا المعيار - عندما تتمتع المجموعات المحلية بسلطة تقرير واسعة ونسبيا هامة، بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة.

وهو المعيار الذي ينطبق إلى حد كبير على مفهوم الإستقلال الممنوح للبلديات والولايات الجزائرية، التي تتمتع مجالس مداولاتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية. ولكنها تخضع في نفس الوقت لرقابة واسعة - (سلطة التصديق على المداولات وإلغائها) - .

معييار المهام المحلية

التي يمكن أن ينظر إليها من زاويتين: إحداهما، شكلية وثانيهما مادية - فمن زاوية التصور الشكلي: إن المهام المحلية هي تلك التي اعترف القانون الوضعي بها كشؤون محلية، وهي التي تكون مجاللا لاستقلال المجموعات المحلية.

يؤخذ على هذا التصور عدم دقته، فعلى أي أساس يعتبر المشرع بعض المهام دون سواها محلية؟ ثم أنه إذا جاز تطبيق هذا المعيار في أنظمة توزيع الاختصاص على أساس الأسلوب الإنجليزي، فإنه يتعذر التمسك به في أنظمة الأسلوب الفرنسي الواسع الذي لا يقيّد حصرا للوظائف المحلية.

ومن زاوية التصور المادي: فإن الاستقلال المحلي ينبني على التمييز بين المهام ذات الطابع المحلي، والمهام ذات الطابع العام (القومي) . وتكون الأولى وحدها مجاللا للاستقلال.

لا يستقيم المعيار من زاوية هذا التصور أيضا، فليست هناك مهام بطبيعتها محلية، وأخرى بطبيعتها قومية، وليس هناك معيار للتمييز بين النوعين. إن سياسة وتشريع وقضاء الدول، تحدد ما يعتبر في مرحلة ما محليا، فبلدية اليوم ليست هي بلدية الأمس المغلقة.

إن الدولة هي التي تختار من الشؤون التنفيذية ما تتنازل عنه فتجعله محليا، وهو اختيار يرتبط بعدة عوامل : تقنية - (مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والأقاليم) - وسياسية - (الإرادة السياسية في بسط اللامركزية واحترامها) - ومالية - (توزيع الأعباء بين الدولة والمجموعات المحلية لصالح هذه أو تلك).

وبطبيعة الحال فإن هذه العوامل تتغير من مرحلة تاريخية إلى أخرى، ومن نظام سياسي لآخر، وحسب ظروف هذا المجتمع أو ذلك، وعليه فإن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي، هي مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة، المتأثرة بالعوامل السالف الإشارة إليها. ومع ذلك فإنه يمكن تجسيد حد أدنى لمظاهر الاستقلال، فما هي مظاهر استقلال البلديات والولايات الجزائرية؟

الفرع الثاني :

مظاهر الإستقلال

لقد عبرت عن هذا الإستقلال نصوص الإدارة المحلية موثيق وقوانين.

في الموثيق :

تضمن كل من ميثاق البلدية وميثاق الولاية المبدأ العام المتعلق بحرية المجموعات المحلية، وبسلطتها في إتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية.

فنص الأول على " أن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، ودون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية " غير متطابقة (مع مفهوم) اللامركزية " ونص الثاني على أن الولاية (هي) وحدة لا مركزية، وينتج عن ذلك أن المجلس الشعبي يتخذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها، وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد.

في القوانين:

تكون لهيئة المداولة في كل من قانون البلدية وقانون الولاية، السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية لتصريف الشؤون المحلية⁽⁵⁾. وحرصا على أن تكون هذه السلطة التقديرية فعلية، نص المشرع على أن تكون القرارات المحلية - باستثناء ما يتعلق منها ببعض الموضوعات - قابلة للتنفيذ بمجرد مضي مدة معينة، ودون تصديق صريح عليها من سلطة الوصاية⁽⁶⁾.

وعلى العموم، فإن الاستقلال المحلي يتخذ عدة مظاهر قانونية⁽⁷⁾ أهمها ما يلي:

تعمل الهيئات المحلية بداية ولا تملك سلطة الوصاية إلا التصديق على أعمالها.

وليس لها حق توجيه الأوامر والتعليمات السابقة على العمل،/كما لا تحل محلها بداية⁽⁸⁾.

لكون الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية أو من يمثلها في الولايات استثناء من الأصل العام.

وهو الاستقلال، فإنها لا تمارس إلا في الحالات التي يوجد في شأنها نص صريح، وبالشروط المحددة، ودون توسع فيها.

- حفاظا على الاستقلال المحلي، فإنه لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل من محتوى قرارات المجموعات المحلية، فلها أن ترفضها كلية أو تصادق عليها كلية.
- إذا كان التصديق شرطا لازما، أو أن تقرر إلغاؤها إذا كانت صادرة خلافا للقانون الذي ينص على بطلانها.
- الهيئات المحلية مسؤولة كاملة عن النتائج المترتبة على تنفيذ قراراتها، بما فيها القرارات التي تؤخذ في حالة الحل والقرارات الخاضعة للتصديق. وترتبا على ذلك لا يجوز إلزام الهيئة المحلية بتنفيذ قرار مصادق عليه، فالتصديق لا يعدو أن يكون مجرد عدم اعتراض.
- باعتبار المجموعات المحلية أشخاصا معنوية مستقلة، فإنها تتمتع بسلطة الاعتراض القانوني على تصرفات سلطة الوصاية اتجاهها، ولذلك يحق للهيئات المحلية الطعن بالإلغاء في قرارات سلطة الوصاية أمام القضاء الإداري⁽⁹⁾.

المطلب الثاني :

الرقابة (أو حدود الاستقلال)

- فالوجه المقابل للاستقلال هو الرقابة، ولذلك فإن الاستقلال جزئي ونسبي:
- جزئي، لأنه لا يتعلق إلا بوظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة التنفيذية.
- أما الوظائف التشريعية والقضائية فتبقى في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة، وهذا ما يميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية⁽¹⁰⁾.
- ونسبي، لأن المجموعات المحلية تخضع بمناسبة ممارستها للوظائف التنفيذية

المحولة إليها إلى رقابة تمارس على عمالها وهيئاتها وأعمالها، وهي رقابة متعددة المظاهر والمصادر فبعضها سياسي⁽¹¹⁾، وبعضها إداري وقضائي وشعبي، فباستثناء النوع الأول فإن الأنواع الثلاثة الأخرى من حيث مدى المزج بينهما أو تغليب إحداها هي التي شكلت النماذج - أو الاتجاهين - الرئيسيين للرقابة وهما: النموذج الإنجليزي، والفرنسي.

ذلك ما ينبغي استعراضه لمعرفة أي من الاتجاهات اعتنقه المشرع الجزائري وما مدى صلاحيته للظروف المحلية؟⁽¹²⁾.

أولاً :

النموذج الإنجليزي

تتمتع المجموعات المحلية في هذا النظام باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية، التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف جداً على أعمال المجموعات المحلية، فإذا ما استثنينا حق السلطة المركزية في طلب إلغاء القرارات المحلية الصادرة تجاوزاً لقانون اختصاصها، إذا ما استثنينا ذلك - باعتباره رقابة قضائية حيث يفصل في طلب الإلغاء من قبل القضاء - فإن رقابة السلطة المركزية الإدارية لا تكاد تتجاوز صورة واحدة وهي :

إجراءات التفتيش التي تهدف إلى التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية . وهو تفتيش دوري يقوم به ممثلو الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء التقارير تحدد الإعانة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية، في حالة إقرار خفض الإعانة بسبب الإخفاق المحلي في أداء الخدمات، تضطر المجالس المحلية إلى رفع نسبة الضريبة المحلية لتعويض النقص المالي الناتج عن تخفيض المعونة، مما يؤدي إلى استياء الناخبين وعدم رضاهم.

إن مثل هذا الأسلوب في الرقابة يضمن الاستقلال المحلي إلى حد كبير:

- فلا تتدخل السلطة المركزية في أعمال المجالس المحلية، ولا تستطيع إلغاء قراراتها إدارياً، بل يتعين عليها - كأبي فرد عادي - اللجوء إلى القضاء، الذي يتمتع وحده بسلطة واسعة في إلغاء القرارات غير الشرعية.

- وحتى الصورة الإدارية للرقابة التي تمارسها السلطة المركزية " وهي التفتيش " لا تمس بالاستقلال بل على العكس تدفع المجموعات المحلية إلى العمل، وتميز بين التي تقوم بواجباتها وبين التي لا تقوم بها.

هكذا يتسم الأسلوب الإنجليزي في صورته الأولى بتقليص دور السلطة الإدارية في الرقابة، معتمداً بالأساس على دور القضاء في تصحيح أخطاء المجموعات المحلية، مما ترتب عنه استقلال واسع للمجموعات المحلية التي توصف بالحكومة الذاتية. (Le Self Gouvernement)، تميزاً لها عن النظام اللامركزي الفرنسي المعروف ببساطة استقلاله.

إلا أن نظام الحكومة الذاتية - أو الأسلوب الأنجلو أمريكي - يتحول كما يقول (R. DRAGO)⁽¹³⁾ حالياً نحو لا مركزية بسيطة من النموذج الفرنسي، فمنذ أواسط القرن (19) شهد هذا الأسلوب تراجعاً لصالح المركزية. مما أدى بصورة ملحوظة إلى تخفيض درجة الاستقلال المحلي. وقد تجلّى هذا التراجع في بريطانيا مثلاً على ثلاثة مستويات:

(1) إنشاء هيئات حكومية متخصصة - (وزارات Boards) - من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من المجموعات المحلية إلى السلطة المركزية.

(2) أرفق ظهور الوزارات في وقت لاحق قريب أو بعيد بسلطات مختلفة للوزراء على المجموعات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على المجموعات المحلية - سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في الموارد الإدارية والمالية -

سلطة الحلول - إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير - إنشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني . وبذلك ظهرت وصاية غريبة عن المفهوم البريطاني .

3) اكتملت الرقابة الإدارية برقابة المنحة «contrôle induit par l'aide de l'Etat» أي المساعدات التي تمنحها الدولة والتي ازدادت باستمرار لتصل إلى النصف تقريبا - (41) - من جملة موارد الميزانيات المحلية - مما يخول السلطة المركزية حق متابعة ومراقبة أوجه صرف هذه الأموال، وبالتالي الحد من الاستقلال المحلي .

ثانياً:

النموذج الفرنسي

مر نظام الرقابة على المجموعات المحلية في فرنسا بمرحلتين : الأولى ، مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة، والثانية مرحلة إلغاء الرقابة الإدارية و الاكتفاء برقابة القضاء (وهو الاتجاه الجديد) .

1) النموذج التقليدي

فضلا عن خضوع قرارات المجموعات المحلية للطعن القضائي، فإنها تخضع لرقابة إدارية شديدة تمارسها السلطة المركزية وتشمل هذه الرقابة أعضاء المجالس المحلية منفردين ومجتمعين كما تشمل أعمالها .

- فعلى مستوى الأعضاء تتمتع السلطة المركزية بحق إيقاف وعزل أعضاء المجالس طبقا للشروط التي يحددها القانون، كما تتمتع بحق إيقاف وحل المجالس المنتخبة، طبقا للشروط والاجراءات المحددة في القانون .

- وعلى مستوى الأعمال: تتمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات تجعلها في نهاية الأمر ليس فقط شريكا للمجموعات المحلية في تسيير شؤونها، وإنما أيضا في مركز أقوى من المجالس المعنية، ويظهر ذلك من خلال تقنيات : التصديق - الإلغاء - الحلول - والوصاية التقنية .

التصديق :

ينقلب حسب ما قرره (L. J. CHAPOUISAT)⁽¹⁴⁾ في التطبيق العملي إلى أسلوب قريب الشبه من الرخصة المسبقة أو الاعتماد (Agrément). ويؤدي بسبب نتائجه السلبية إلى شلل المجالس المحلية، التي لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقا بموافقة سلطة الوصاية.

إن سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون المحلية .

إنها حق "فيتو" شبه مطلق، يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية (Pouvoir de Co-Gestion)

الإلغاء:

وهو حق السلطة المركزية في إعدام قرارات المجموعات المحلية، الصادرة خلافا للقانون ودون اللجوء إلى القضاء، إن هذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية، حتى عندما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية.

الحلول:

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء العمل هي في النفقات الإلزامية وإعادة توازن الميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة المركزية بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية وإعادة توازن الميزانية، عندما تنبه السلطة المحلية إلى ذلك وترفض.

يخول الحلول حسب رأي (EISENMANN)⁽¹⁵⁾ الإدارة المركزية "الأداة الحقيقية للسلطة وللتفوق الرئاسي". ولذلك فليس هناك أي تبرير الاعتناق فكرة الحلول التي إذا ما كان سبب اعتناقها هو النفقات الإلزامية، فإن النظام الإنجليزي يعرف

هذه النفقات ومع ذلك لا يأخذ بالحلول الذي يعني في نهاية الأمر التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية (أي نمط تسيير مركزي)⁽¹⁶⁾.

الوصاية التقنية (LA TUTELLE TECHNIQUE) :

من مظاهر التدخل في الشؤون المحلية - (أو إدارتها بالاشتراك) - إجراءات تنفيذ الأعمال التي ابتكرتها الوصاية التقنية التي تتطلب أشكالاً نموذجية معينة لإتمام العمل (l'acte type) . وهي بمثابة تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على المجموعات المحلية السلوك الواجب الإتيان في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار. ويؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام لا مركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته⁽¹⁷⁾.

إن هذه الرقابة الإدارية - من حيث شدتها وتنوع صورها وتطورها إلى شكل جديد من الرقابة التقنية وأحياناً إلى رقابة ملائمة⁽¹⁸⁾ - لتظهر كمدلول ومحتوى منطبقة تماماً على مصطلح الوصاية (la tutelle) المستخدم في الفقه الفرنسي. وهو مصطلح يفترض عدم رشد الشخص الخاضع لها. إنها نظرة النظام الفرنسي التقليدي للأشخاص الإقليمية. لذلك يخضعها إلى السلطة العليا التي تراقب تصرفاتها وتحل محلها إن اقتضى الأمر، تماماً مثلما هو الحال بالنسبة للوصي والقاصر في القانون الخاص⁽¹⁹⁾.

لقد جعلت صور الوصاية هذه الاستقلال مفرغاً من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية، وجعلت أيضاً مفهوم الوصاية نفسه يبدو وكأنه مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، مما أدى بالفقه إلى انتقاده والمطالبة بمراجعته، فقد قال (J.SAVINY)⁽²⁰⁾ بأن "الدفاع عن الاستقلال البلدي كما هو مطبق في فرنسا يتجه مباشرة عكس الديمقراطية، والفعالية الإدارية، ومصحة المواطنين" وإعتبر (G. JEZE)⁽²¹⁾ "الوصاية مجرد قناع للسلطة الرئاسية".

ويرى (J. L. CHAPOUISAT)⁽²²⁾ "أن تسيير الشؤون المحلية يتم عن طريق أجهزة مركزية لا تركيزية".

وقد عبر (J. MONIQUE)⁽²³⁾ عن الوضعية بقوله "أن النظام البلدي- منذ قانون 28 بليفيور العام 8 إلى التشريع الحالي- يتجه من المركزية السلمية الكاملة إلى مركزية بسيطة، إن الاستقلال البلدي لم يعد القاعدة (L'autonomie communale n'est plus la règle).

إن المطالبة بمراجعة نظام الوصاية الإدارية لا ينصرف فقط إلى جعلها أكثر مرونة، وإنما أيضا إلى إشراك البلدية في المستقبل الجماعي للبلاد⁽²⁴⁾.

وترتبا على كل ذلك تضمن قانون 21 مارس 1982 - المشار إليه سابقا - إلغاء نظام الوصاية الإدارية- والاستعاضة عنها بنظام الرقابة القضائية وهو الاتجاه الجديد.

(2) الاتجاه الجديد

ويتسم بما يلي:

أ . **إلغاء الوصاية الإدارية، والاستعاضة عنها برقابة قضائية:** حيث تعتبر قرارات المجموعات المحلية - بلدية، ولاية، إقليم - نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، وعلى ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء، لطلب إلغاء القرارات المحلية التي يراها غير شرعية، خلال مهلة شهرين من تبليغها القرار، وبعد مرور (20) يوما على إطلاعه المجلس المحلي بنيته في الطعن إذا لم تعدل مواطن المخالفة في القرار، وحتى سلطة تعليق تنفيذ القرار المحلي، فإنها من اختصاص القضاء الذي يحكم به في حالات خاصة بناء على طلب ممثل الدولة المرفق بدعوى الإلغاء .

إن تحريك دعوى الإلغاء ليس وقفا على ممثل الدولة، فهو حق أيضا للأشخاص الطبيعية والقانونية تمارسه مباشرة أو بواسطة ممثل الدولة عندما تطلب منه تحريك الدعوى.

- وأخيرا فإنه حرصا على سلامة ممارسة حق اللجوء إلى القضاء، تلزم الحكومة بتقديم تقرير سنوي إلى البرلمان، حول كيفية ممارسة ممثل الدولة للرقابة اللاحقة.

ب. إلغاء الوصاية المالية : التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، وتحويل اختصاص تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة (Les chambres régionales des comptes)، وهي هيئات قضائية، فلم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحلول محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية وإدراج النفقات الإلزامية ، إلا تنفيذًا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة، التي تقدم نموذج واقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية، وبعد أن تنتهي المهلة المحددة قانونًا دون أن تقوم المجموعة المحلية بالتصحيح .

واضح، أن رقابة غرفة المحاسبة هي رقابة توجيهية - إرشادية - تستهدف الأخذ بيد المجموعات المحلية، ولذلك تقوم محكمة المحاسبة (La cour des comptes) بناء على ملاحظات الغرف الجهوية بتخصيص جزء من تقريرها السنوي، إلى كيفية التسيير المحلي وتخبر الهيئات المحلية بالملاحظات المتعلقة بطريقة التسيير التي تراها ملائمة، كما تطلب منها تقديم ملاحظاتها.

ج. تخفيف الوصاية التقنية: نص القانون على عدم جواز فرض السلطة المركزية على المجموعات المحلية أية إجراءات، إلا إذا كانت صادرة تطبيقًا لقانون. ولذلك ينبغي إصدار قانون يجمع هذه الإجراءات والشروط في تقنين واحد، ومهما يكن من أمر ، فإنه لا ينبغي أن ترفق القروض والمساعدات المقدمة للمجموعات المحلية بشروط تتعارض مع هذه المبادئ .

ثالثاً:

النموذج الجزائري

صور الرقابة على البلديات والولايات

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على المجالس الشعبية للبلديات والولايات. والسلطة المركزية القائمة بالرقابة هي: رئيس الجمهورية في حالات معينة- وزير الداخلية بصفة أساسية على الولاية- وزير المالية إذا كان للموضوع جوانب مالية - الوزراء المعنيون إذا ما تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه - وأخيراً ممثل السلطة المركزية في الولاية (أي الوالي بالنسبة للبلديات خصوصاً) ، وتأخذ الرقابة الإدارية عدة صور فتمارس على المجلس ككل وعلى الأعضاء منفردين، وعلى أعمال المجلس.

1) الرقابة على المجلس ككل :⁽²⁵⁾

وتتمثل في حل المجلس، ونظراً لخطورة إجراء " الحل " فإنه يشترط فيه أن يتم بموجب مرسوم (م.34.ق.و/35.ق.و). وحرصاً على استقرار الأوضاع يشترط القانون في حالة حل المجلس ضرورة إجراء انتخابات في مهلة أقصاها ستة أشهر بالنسبة للبلدية، ولمدة يحددها مرسوم الحل بالنسبة للولاية (م.36.ق.ب/م.45.ق.و).

ومنعا لتسيب الأمور وأعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس وتنصيب المجلس الجديد، يشترط قانون البلدية تشكيل مجلس مؤقت يتم تعيينه بقرار من الوالي في الأيام العشرة التالية لقرار الحل. ويكلف المجلس المؤقت بتسيير الشؤون الإدارية للبلدية. في حين يغفل قانون الولاية النص على مثل هذا الإجراء (م.36.ق.ب).

(2) - الرقابة على الأعضاء :

تم تخفيف هذه الرقابة وحصرها في حالة واحدة وهي وقف النائب المحلي عند المتابعة الجزائية حيث يوقف النائب البلدي بقرار من الوالي عند الإدانة بعد إعلان المجلس عن ذلك، ويوقف النائب في الولاية بقرار من وزير الداخلية بعد إعلان من المجلس ونفس الشيء بالنسبة للإقصاء رغم سكوت النص (25) .

(3) الرقابة على الأعمال:

وتتناول : التصديق، الإلغاء، الحلول.

أ. التصديق؛ القاعدة العامة أن قرارات البلديات والولاية قابلة للنفذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصية. فتنفذ قرارات المجلس الشعبي البلدي بعد مضي خمسة عشر يوما من إيداعها دار الولاية⁽²⁶⁾ . وتنفذ قرارات المجلس الشعبي الولائي بعد مضي خمسة عشر يوما من قيام الوالي بنشرها أو تبليغها للمعنيين⁽²⁷⁾ .

والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية على بعض القرارات لتصبح نافذة وقد حدد القانون هذه المواضيع على سبيل الحصر (م.42.ق.ب/م.50.ق.و).

إن سلطة الوصاية في هذه المواضيع هي الوالي بالنسبة للبلديات ووزير الداخلية بالنسبة للولايات.

وأخيرا قد يكون التصديق صريحا عندما تفصح سلطة الوصاية عن رأيها . وقد يكون ضمنيا عندما لا يصدر منها اعتراف، فتعتبر مداولة البلدية مصادق عليها عندما ترفع إلى الوالي ولا يصدر قراره فيها خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفعها، ويجوز للبلديات في حالة رفض الوالي المصادقة أن تطلبها من وزير الداخلية (م.46.ق.ب) وليس هناك نص بالنسبة للولاية.

ب. الإلغاء (الإبطال)⁽²⁸⁾ :

ويشمل نوعين من القرارات، القرارات باطلة بحكم القانون، وقرارات قابلة للإبطال.

البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بحكم القانون:

- القرارات المخالفة للدستور أو المرسوم (عيب عدم الشرعية)
- القرارات التي تتخذ خارج الاجتماعات الرسمية.
- القرارات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاص المجلس (عيب عدم الاختصاص) (م.44.ق.ب.51.ق.و) .

البطلان النسبي :

تكون قابلة للبطلان القرارات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي ذوي المصلحة فيها شخصيا أو بصفتهم وكلاء الغير في القضية.

يصدر قرار الإلغاء مسببا عن سلطة الوصاية - (الوالي) - بالنسبة للبلديات، ووزير الداخلية بالنسبة للولايات ..

إذا كانت سلطة الوصاية لا تتقيد بأي ميعاد في حالة البطلان المطلق، فإنها في حالة البطلان النسبي تتقيد بمهلة شهر من تاريخ إيداع المداولة على مستوى الولاية (في حالة القرار البلدي) أو من تاريخ إغلاق الدورة (في حالة القرار الولائي).

أما من حيث الأطراف، فيجوز لكل معني أن يقترح أو يعارض البطلان المطلق⁽²⁹⁾. كما يجوز في حالة القرارات القابلة للبطلان ، لكل من يعنيه الأمر وكل مكلف بالضريبة أو ساكن بالبلدية طلب إبطال القرار البلدي خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إيداع المداولة، وعلى الوالي أن يبت في الطلب خلال ثلاثين يوما.

وكذلك فإن طلب إلغاء القرار الولائي القابل للإبطال يجوز تقديمه من الوالي أو من أي ناخب في الولاية، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إغلاق الدورة التي صدر فيها القرار. لم يحدد القانون المهلة التي يتعين على وزير الداخلية الفصل خلالها في مثل هذا الطلب.

وأخيرا، فإنه يجوز للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي بواسطة حق الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن سلطة الوصاية.

ج. الحلول

الصورة الغالبة للحلول هي في عمليات توازن الميزانية و إدراج المصاريف الإلزامية، حيث تتدخل السلطة الوصية، فتدرج بنفسها النفقات الإلزامية التي يرفض إدراجها المجلس المحلي بالرغم من تنبيهه. أو تضبط بنفسها الميزانية غير المتوازنة بالطريقة التي حددها القانون⁽³⁰⁾.

المطلب الثالث

ضيق الاستقلال وشدة الرقابة على البلديات والولايات

(تحليل وتقييم)

إن تردد كل من ميثاق البلدية والولاية بصدد الاستقلال المحلي⁽³¹⁾، هو ما ترجمه المشرع في نصوص القانون إلى رقابة صارمة مستوحاة من النموذج الفرنسي التقليدي للرقابة. فجاءت صور الرقابة على البلديات والولايات شديدة واسعة على مستوى النصوص، التي أخذت بجميع تقنيات الوصاية الإدارية الفرنسية والتي تشمل فضلا عن الأشخاص المنتخبين، المجلس المحلي كهيئة وكأعمال. في الواقع العملي تتسع الرقابة أكثر، بحيث تظهر تبعية المجموعات المحلية أمرا واقعا ومسلما به في أكثر من مجال.

وهكذا تمارس سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية، عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية، أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز، مما يجعلنا أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية⁽³²⁾. فجميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية، التي تستطيع تعديل تقدير الموارد وتخفيض أو رفض بعض النفقات الاختيارية.

يدعم هذا التدخل المركزي في إعداد الميزانية المحلية، ضعف الموارد المالية المحلية وتبعية المجموعات المحلية ماليا للسلطة المركزية، خاصة من أجل تمويل التدخل الاقتصادي الذي يتطلب مساعدات الدولة، حيث لا تظهر إلا الضرائب كمورد هام، وهي لا يمكن أن تغطي إلا نفقات قسم التسيير، أما حصة الاقتطاع الخاصة بالتجهيز والاستثمار فلا يمكن أن تمول إلا المشاريع الصغيرة. وهكذا يصبح تدخل الدولة لتمويل المشاريع المحلية الهامة أمرا محتوما، سواء بواسطة المساعدات أو القروض .

إذا كانت البلدية تخضع لرقابة واسعة أدت إلى الحد من استقلالها ، فإن الأمر أكثر صرامة في الولاية التي تعيش حالة خضوع تام لممثل السلطة المركزية - الوالي - بسبب الازدواج الوظيفي الذي تحول لصالح وظيفة ممثل الدولة، بعيدا عن أي سمو واجب لهيئة المداولة على جهازها التنفيذي وفي أقل تقدير توازن العلاقة بينهما.

فالمجلس الشعبي يتداول في مسائل سبق أن أعد الوالي التقارير اللازمة بشأنها، منذ مشاركته في إعداد جداول الأعمال، وباعتباره ممثل الدولة فإن له تدخلات متعددة الصور فعلى سبيل المثال:

يستطيع أن يجتمع المجلس الشعبي للانعقاد في دورة استثنائية ويستطيع طلب إجراء - الجلسة في شكل مغلق، ويستقبل استقالة الأعضاء، ويقرر تعويض النائب المستقيل أو المتوفي ، ويستطيع أخيرا اقتراح عزل أعضاء المجلس الشعبي، واقتراح حله.

وهو الذي يطلب صراحة من وزير الداخلية إلغاء المداورات، وهو أيضا - ولكن بطريقة ضمنية - الذي يقترح على وزير الداخلية أو الوزراء المختصين رفض التصديق. إن موافقة الوالي - إذن - ضرورية سواء في بداية المداورات أو نهايتها. ويمارس الوالي فضلا عن كل ذلك، نوعا آخر من الرقابة - المالية - بمعية بعض الموظفين من خلال لجنة الصفقات العمومية للولاية.

وقد ترتب عن هذا التدخل المنوط بالوالي في جميع مراحل نشاط المجلس الشعبي وعن سلطته على الأعضاء، ترتب عن هذا كله حالة تبعية شبه كاملة للمجلس الشعبي تجاه مسؤول الهيئة التنفيذية الذي هو في نفس الوقت ممثل الدولة.

وفي مقابل تدخل الوالي لا يستفيد المجلس الشعبي إلا بوسائل تأثير رمزية للغاية مثل: تقرير الوالي حول وضعية الولاية ونشاط المجلس التنفيذي المقدم إلى المجلس الشعبي. إطلاع رئيس المجلس فيما بين الدورتين بنتائج القرارات والاقتراحات التي رفعها المجلس إلى السلطة العليا.

إن جمود وتحجر الأجهزة المحلية يعود في جزء منه إلى التواجد الدائم والمطلق لسلطة الوصاية، التي تتدخل بشكل مستمر في كل المجالات، إلى درجة أن التصديق الضمني المنصوص عليه قانونا قلما يستعمل في الواقع العملي، فالمسؤولون المحليون لا يقومون في الغالب بأي عمل إلا بناء على موافقة صريحة من سلطة الوصاية.

الخلاصة

وفي الخلاصة يجب التأكيد على ضرورة تعديل قانون البلدية وقانون الولاية بشكل يسمح بإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والمجموعات المحلية على ضوء متطلبات التعددية الحزبية التي تطبع تشكيلة هذه المجالس بحيث يضمن التعديل بقاء سلطة الدولة دون القضاء على مبدأ استقلالية وحرية هذه المجموعات في التحرك.

قائمة المراجع والهوامش

أولا : المؤلفات والرسائل

- Alain (Salmon) : l'intervention de l'autorité centrale dans l'administration communale, thèse pour le doctorat d'état Paris 1964.
- Aubin (Roger) : Commune et démocratie, T2. Les communes et le pays, Paris 1972 : les Editions ouvrières.
- Chapouizat (Louis-jarom) : La notion d'affaires locales en droit administratif français (thèse pour le doctorat d'état) université de Paris II, 1972.
- Dragon (Roland) et autres, administration publique, Paris, librairie Armand Collin, 1972.
- Jovicic (Miodrag / et autres : la constitution Yougoslave de 1963, Paris Edit. Cujas 1966.
- Meylan (jaques) : problème actuels de l'autonomie communale, in revue de droit : Suisse N° 91.
- Madiot (Yves) : Les fusions et regroupements de communes, Paris L.G.D.J 1973.
- Monique (Jannin) : l'avenir et la structure communale, Bibliothèque Cujas, Paris.
- Michalon (M . thierry) les collectivités locales algériennes thèse pour le doctorat d'état Aix Marseille 1976.)
- Rasette (Marcel) : La gestion communale dans l'action, Edit. Sociale.
- Remili (Abderrahmane) : Les institutions administratives algériennes 2 Edit Alger, SNED, 1972.

ثانيا : الدوريات

- La vie des collectivités locales : N° 17, 18 de 1972 et N° 2 de 1978.
- Revue trimestrielle, éditée par le Ministère de l'Intérieur Alger

ثالثا: النصوص والوثائق

- قانون البلدية الصادر بتاريخ 04/07/1990 تحت رقم 90 - 08
- قانون الولاية الصادر بتاريخ 04 / 07 / 1990 تحت رقم 90 - 09

ثالثا : الهوامش

- (1) - " ... qui se REGIT par ses propres lois " . – JAKUES MEYLAN : problème actuels de l'autonomie communale, in, revue de droit ; suisse, n° 91, 1972, p.50
- (2) - article 98 de la constitution de 1963
- (3) - Jaques MEYLAN, IBID, P.52
- (4) - OP.CIT, P52, ET 55.

- (5) - فقد نصت المادة (85) من قانون البلدية على ما يلي: " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة إلى البلدية"
- ونصت المادة (55) من قانون الولاية على نفس المعنى.

- (6) - هذه المادة هي في البلدية (15) يوما من ايداع المداولة دار الولاية (م.41.ق.ب) وهي في الولاية 15 يوما من تاريخ انتهاء الدورة (م.49.ق.و).

- (7) - المواد (85 و 39 إلى 46) ق . ب المواد (55 و 47) إلى 54. ق. و

- (8) - إذ يشترط في الحلول أن يكون منصوصا عليه قانونا، وأن يكون بصدد عمل من اختصاص السلطة المحلية وترفض القيام به رغم تنبيهها.

- (9) - فضلا عن التظلم الإداري الذي لا يعد مظهرا من مظاهر الاستقلال، حيث يوجد هذا التظلم في الرقابة الرئاسية أيضا، كما أن نتائج التظلم ترتبط بمدى حسن نية جهة الرقابة، فهي خصم وحكم في الوقت نفسه.

- (10) - فلا تكتفي اللامركزية السياسية بتفتيت وظيفة واحدة وهي التنفيذية، بل وأيضا التشريعية والقضائية، ولذلك فهي صورة من صور الدولة المركبة (الاتحاد الفدرالي) . في حين توجد اللامركزية الإدارية بالدولة البسيطة والدولة المركبة على السواء.

- (11) - الرقابة السياسية تأخذ مظهرين : رقابة يقوم بها البرلمان، حيث تنشأ المجموعات المحلية بقانون كما أن مصادقة البرلمان على الميزانية يسمح بمراقبة المالية المحلية، ورقابة يقوم بها الحزب. وإذا كان المظهر الأول لا يثير مشكلة لأنه من البديهييات في كل الأنظمة. فإن المظهر الثاني يخص أنظمة الحزب الواحد فقط.

- (12) - نوجز بعض هذه النماذج بالقدر الذي يوضح جوانبها الإيجابية، التي يمكن الاستفادة منها في الجزائر، ونسهب بعض الشيء في أحد النماذج - الفرنسي - ليس لأنه إيجابي، وإنما لكونه يشكل مصدرا هاما للمشرع الجزائري.

- (13) – L'administration publique, et autres, Paris, Librairie Armand Collin 1972.PP 141. 142

- (14) – La notion d'affaires locales en droit administratif Français Thèse pour le doctorat d'état, Paris2, Janvier 1972. P.446

- (15) – Centralisation, et décentralisation, P 154.Cité par : L-J. D.J CHAPOUISAT op cit.P. 455

- (16) – L-J CHAPOUISAT, ibid.p.456.

- (17) – HAURIU, précis de droit administratif, p.63 cité pa L-J CHAPOUISAT ibid, P.448.

- (18) - فقد أوضح (ALAIN SALMON) بأن استعمال مصطلح الرقابة لا يفي بالغرض من الوصاية . ففي حين لا تشمل الأولى إلا الشرعية الثانية الملائمة أيضا .

- (19) – أنظر رسالته للدكتوراه بعنوان :

: L'intervention de l'autorité centrale dans l'administration communale, Paris 1964,
P.347 et, sui

(20) - يعترض البعض على استخدام مصالحي الوصاية مقترحين استبداله بمصطلح " الرقابة " لأن الأول هو مصطلح للقانون الخاص، ويفترض اعتبار المجموعات المحلية أشخاصاً قاصرة في الوقت الذي هي فيه أشخاص قانونية

مستقلة - أنظر في هذا الاعتراض كل من : محمد أنس قاسم، محاضراته في قسم الماجستير بقسنطينة 1978، ص.18،

- (21) - L'état contre communes, P 191. cité Par, YVES MADIOT les Fusion et regroupement de communes , Paris, L.G.D ?J 1973,P.15.
- (22) - " La tutelle n'est qu'un masque de la hiérarchie "- principes. Généraux de droit administratif, P133.cité par, L-J. CHAPOUISAT, op, cit.P 458.
- (23)-(21) – LOC.CIT.
- (24) – (22) l'avenir de la structure communale, P.3

(25) - أمام عدم حضور النائب البلدي ثلاثة اجتماعات متتالية بدون عذر مقبول من المجلس، فيخول للوالي سلطة التصريح باستقالة العضو المتغيب عن دورتين متعاقبتين بدون عذر مقبول من المجلس (م.37.ق.و).

- (26) - م.41.ق.و

- (27) - م.49.ق.و

- (28) - المواد : 44 - ق.ب و المواد : 51 ق.و

- (29) - م.45.ق.ب.52.ق.و

- (30) - م.81 إلى 83.ق.ب.141 ق.و

- (31) - يتضح هذا التردد مما يلي:

أغفل ميثاق الولاية عند تعريفها، النص على أنها شخصية معنوية - أنظر ص 513. مما جعل المشرع يغطي هذا النقص في المادة الأولى من قانون الولاية، التي اعترفت بالشخصية القانونية للولاية، ولكنها في الوقت ذاته نصت على أنها " منطقة إدارية للدولة "

- وكذلك أغفلت المادة الأولى من قانون البلدية النص على التشخيص القانوني للبلديات، بالرغم من نص ميثاقها على أنها تتمتع بالشخصية القانونية.

- وقد أكثر كل من الميثاقين من التحدث على وحدة الدولة والسلطة: "... إن سلطة الدولة هي واحدة غير قابلة للتجزئة " ميثاق الولاية المنشور بالجريدة الرسمية لقانونها ص 518 .

- إن اللامركزية وتوزيع السلطات، لا يستهدفان إحداث جماعات مستقلة ومهملة، وأن اللامركزية لا تتلاءم مع تبيد سلطة الحكم الثوري، الذي هو وحيداً. (م. الولاية نفس المرجع السابق ص. 519..

- ... على البلدية أن تكون لا مركزية، ولكن يجب عليها أن تكون في خدمة السلطة الثورية (.....) اللامركزية هي تعبير عن السلطة الثورية، التي هي جزء لا يتجزأ (.....) إن اللامركزية البلدية. لا تعني نوعاً من الاستقلال الداخلي (.....) (.....) إن دولتنا هي دولة واحدة..... (م. البلدية ص. 11) .

- يتضح من هذه المقتطفات تردد وتخوف المشرع من الاستقلال، وكذلك الخلط بين مفهوم الاستقلال الإداري للامركزية، والاستقلال السياسي للفدرالية التي تهدد فعلاً وحدة الدولة.

- وأخيراً فإن الدستور لم يتضمن في مادته (15) التي عرفت البلدية، النص على استقلالها أو على تمتعها بالشخصية القانونية. إلا أن ذلك لا يعني انعدام الاستقلال المحلي نهائياً، لأنه لقاعدة عرفية، ولكن غياب النص الدستوري يعني أننا إزاء استقلال بسيط.

- (32) - حسب رأي كل من :

A. REMILI : les institutions administratives algériennes, edit, Alger : SNED. 1971-P.137
M. THIERRY MICHALON : les collectivités algériennes, AIX
Marseille, 1976 P 402, et sui

المناقشة العامة

المناسبة العامة

السيد مصطفى بودينة (عضو مجلس الأمة): بسم الله والصلاة والسلام على رسول الله. في البداية نشكر الأخ رئيس مجلس الأمة لإعطائه الأمر لتنظيم هذا اللقاء، كما نشكر كل الإخوة الذين نظموا هذا اللقاء وسهروا على تنظيمه، ونشكر كل الإخوة الذين قدموا لنا المحاضرات في هذا الموضوع.

أول نقطة أردت البدء بها هي أنني أتساءل مع نفسي: هل هذا اللقاء سوف يكون انطلاقة نقاش وطني يجمع كل المعنيين وكل المهتمين بهذا الموضوع؟ إذا كان الأمر هكذا أقول إن هذا الموضوع واسع وسوف ندخل في بحر!

قضية الجماعات المحلية يجب أن لا تنحصر في البلدية والولاية، هذه القضية لديها حجم يطرح ويفرض نفسه على كل الجزائريين ونحن بصدد الدخول في مرحلة تتوفر على إرادة سياسية لبناء دولة الحق والقانون.

الموضوع يبدأ من هنا، فدولة الحق والقانون تعني أن الشعب إختار لنفسه تنظيم دولة ذات طابع جمهوري ديمقراطي شعبي وفي نفس الوقت دولة اليوم، التي هي مبنية ونحن كلنا نهدف إلى عصرنتها؛ ولبناء دولة الحق والقانون يجب أن تلتقي فيها الحقوق والواجبات فالشعب لديه حقوق على دولته، والدولة لديها واجبات على شعبها ولكن نقطة التقاء الشعب مع الخلية الأولى أو المؤسسة الأولى للدولة هي البلدية أي المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي.

وأنا أقول إذا أردنا الدخول في نقاش هذا الموضوع لا ندخل بلغة (la tronçonneuse) أو لنحك «الضيرة» ولكن ندخله بلغة (la moissonneuse batteuse) لنحصد الإيجابيات ونترك السلبيات فنحصد الصابة والنخالة ونرمي القشور

والسلبيات. لأن التقييم لا يكون تقييما سياسيا ولكن تقييم تجربة، التجربة التي عشناها في النظام الواحد الموحد ونستطيع تحديده منذ سنة 62 حتى التسعينات، والتجربة استمرت في ظل التعددية واليوم إذ نحن ندفع بهذا النقاش إلى الأمام يجب أن نصل إلى هدف هو بناء دولة الحق والقانون التي يربطها مع الشعب عقد اجتماعي والذي من خلال النقاش الذي سوف نحققه في القمة، نتفق على قاعدة أو على محتوى هذا العقد الاجتماعي والذي تقوده ثقافة جديدة تغيّر الأذهان. ماذا نلاحظ اليوم؟ المواطن يرى الموظف في البلدية أو في البريد أو في سونالغاز أو في أي مستوى يتصرف معه وكأنه يسدي إليه صنيعا حين يؤدي له خدمات! إذن حتى تتغير هذه الذهنيات يجب أن نصل إلى هذا الهدف.

الشيء الذي أقترحه في النهاية هو بودي أن يقود الإخوة النقاش إلى اقتراحات لأن اليوم يمكن أن تكون نقطة الانطلاق على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ونخبة من الإطارات السامية للدولة من مختلف القطاعات ولكن اللقاءات تبقى على عاتق الحكومة كما تبقى على عاتق الأحزاب، هذه الثقافة الجديدة التي يجب علينا أن نزرعها هي من صلاحيات الأحزاب تلك الموجودة في إطار التعددية أو المشاركة في نظام الحكم. ونحن في وسط واحد. نلتقي ونتفق على هذه الثقافة الجديدة التي تبني لنا دولة الحق والقانون. وشكرا.

السيد بوجمعة صويلح: شكرا للسيد مصطفى بودينة على هذا العرض، تفضل أستاذ.

السيد ممثل غرفة الموثقين للوسط: بسم الله الرحمن الرحيم.

السيد الرئيس، باسم كافة موثقي غرفة الوسط - وسط البلاد - نشكركم على دعوتكم لنا ونتمنى النجاح لهذه الندوات الفكرية، عندي نقطتان:

النقطة الأولى عملية حيث إن غياب النصوص فيما يتعلق بالتحالفات بين الأعضاء المنتخبين خلق وضعية جديدة في وسط الموثقين وهو أن المنتخبين

الذين يريدون التحالف يتوجهون إلى الموثق، فإذا لم تكن هناك نصوص جديدة تنظم هذا التحالف أكيد سيأتي اليوم الذي يصبح فيه رؤساء البلديات ونوابهم وكذلك فيما يتعلق بالمجالس الشعبية الولائية سوف يتم تنصيبهم في مكاتب التوثيق وليس في البلديات! أما النقطة الثانية فهي قضية فكرية انطلاقاً من مبدأ توازي الأشكال في القرارات وكذلك قاعدة توازي الأشكال في مصدر هذه القرارات. أقصد أن الشخص المنتخب في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي إذا انتخبه الشعب أو كان ما يسمى بسحب الثقة أو عزله أرى أن يتم ذلك أيضاً من طرف هيئات وبالتالي أقترح خلق هيئات انضباطية أو تأديبية تساهم في ذلك - على كل حال هذه كفكرة وكتصور - وأرى أنه من الضروري إذا كان الولائي ممثل الدولة ليس منتخبا يقوم بسحب الثقة من الأعضاء المنتخبين ولم لا تكون هناك هيئات تأديبية سواء في البلديات أو في الولاية وحتى على مستوى المجلس الشعبي الوطني، يعني التدرج في الهيئات الانتخابية، ولهذا أرى أنها يمكن أن تكون فكرة - حسب رأبي - مستقبلية خاضعة للنقاش وشكراً.

السيد بوجمعة صويلح : شكراً لممثل الغرفة الوطنية للموثقين على هذه الاقتراحات البناءة والكلمة للدكتور أحمد رداق، أستاذ العلوم القانونية بجامعة تيزي وزو.

السيد أحمد رداق (أستاذ العلوم القانونية بجامعة تيزي وزو):

(Merci Monsieur le Président.

Mon intervention sera très brève et je m'adresse plus particulièrement à Monsieur le Ministre délégué aux collectivités locales.

Monsieur le Ministre avait fait un certain nombre de propositions dans le cadre donc de la réforme du code communal et du code de wilaya.

D'autres intervenants ont aussi fait d'autres propositions pour améliorer l'efficacité et l'effectivité du rôle de ces collectivités locales.

Aussi pour enrichir ces propositions, il me semble et c'est là une proposition que je fais à Monsieur le Ministre.

Il me semble s'il n'y a pas lieu de réfléchir sur le principe de l'institution

d'une responsabilité pénale personnelle de l' élu, c'est un problème très important, pourquoi ?

Parce que l' élu doit voir dans sa fonction comme un privilège de représenter ses concitoyens et d' agir pour le bien de ces concitoyens.

Mais ce qu' on constate et c' est un constat qui n' est pas général pour ne pas dire plus que général.

On constate que l' élu voit dans sa fonction un lieu de privilège personnel ou un lieu de privilège pour ses accointances politiques et pour ses accointances personnelles.

Il me semble que pour améliorer et au delà des différents autres contrôles qu' ils soient administratifs et qu' ils soient techniques, il me semble qu' il y a lieu d' instaurer que l' élu doit savoir que ces comportements qu' ils soient des comportements actifs ou des comportements passifs, ils sont contraires au cadre légal sont susceptibles d' entraîner sa responsabilité pénale personnelle que ce soit au moment de son mandat et même après son mandat. Je vous remercie).

السيد بوجمعة صويح: شكرا للأستاذ أحمد رداڤ، أستاذ القانون الإداري بجامعة تيزي وزو والكلمة الآن للسيد حني بكير، عضو مجلس الأمة، تفضل.

السيد حني بكير (عضو مجلس الأمة): السلام عليكم ورحمة الله.

أيها الحضور السلام عليكم. بدون مقدمات، حقا أشكر الإخوة الذين نظموا هذا اللقاء الهام والذي يتطلب مناقشات وتدخلات، وما يبين ذلك هو فهمنا لخلق أو لاختناق الإخوة المحاضرين في تدخلاتهم لأنهم لم يستطيعوا استكمال المعلومات والملاحظات التي لديهم.

ونحن بدورنا وبكل اختصار نقول بأن أغلبية من هو موجود هنا لا بد أنه قد مر على تجربة في هذه الجماعات المحلية وعلى مختلف المستويات، لذا لدينا آراء وملاحظات، نوجزها في نقاط صغيرة.

أولها: أتوجه إلى السيد الوزير، إذا لاحظنا التقسيم الإداري لسنة 1984م ماذا نلاحظ؟ نلاحظ أن الطابع السياسي هو الطاغي على تقسيم البلديات

والولايات، بحيث إن كثيرا من البلديات كانت عاجزة عن تسديد حتى حق البنزين فأين الكهرباء؟ وأين الماء؟ وأين الموظفون؟ وكذلك الأمر بالنسبة للولايات وأخاف لو يطرح علينا من جديد التقسيم الإداري الجديد إذ ستتضاعف البلديات والولايات على أساس نتخذه على أنه معطى سياسي لا معطى اقتصادي واجتماعي. لذا أرى سيادة الوزير، بودي أن يعاد النظر في البلديات والولايات في عددها وإقليمها. إنه لا يسمح لبلدية أن تكون موجودة وهي لا تستطيع تمويل ولو جزء صغير من تسييرها اليومي ونبتعد عن إدخال السياسة في هذا الإطار. معنى ذلك أنه إذا كانت الهيئات الهرمية للدولة تفترض أن هناك جهاز مداولة وجهاز تنفيذ بداية من الحكومة ورئاسة الجمهورية وجهازا تشريعيًا يقابله البرلمان، ومرورا بالولاية هناك جهاز تشريعي أو متداول هو المجلس الشعبي الولائي وهناك الجهاز التنفيذي هو الوالي وطاقمه ولماذا لا يكون نفس الشيء بالنسبة للبلديات حتى نتجنب زج الكثير من الأعضاء المنتخبين المتواجدين في السجون لأن المنتخب عندما تعطيه أو تمدّه بصلاحيات المداولة وسلاح التنفيذ فيصبح كما يقال في المثل العام «الرشام أحميدة واللعب أحميدة».

لماذا لا نفصل بين الهيئتين حتى نبقى كرامة المنتخبين وخاصة وأن نظام التعددية صعب جدا وإلا سنصطدم بعراقيل لا تستطيع البلديات أداء مأموريتها وخاصة ونحن اليوم نفتقر لقانون الوالي، ما هي صلاحياته؟ أين حدوده؟ كيف ينقل؟ وكيف يبدل؟ وكيف يوقف؟ وكذلك صلاحيات المنتخب، أين تبدأ وأين تنتهي؟ فأما أن ندخل معركة التعددية والزركشة في تكوين مجالسنا الولائية والبلدية والمجالس الوطنية بدون تقنين وبدون تحديد للمهام وللصلاحيات فإننا نزع ببلادنا إلى متاهات لا أعرف مداها.

إذن أيها الإخوة لا أطيل عليكم، فهي مرات وبودي أن يفسح لي المجال السيد رئيس الجلسة للتكلم ولكن أعتقد أن العاقل تكفيه الإشارة والسلام عليكم.

السيد بوجمعة صويحج؛ بارك الله فيك سيدي حني بكير، عضو مجلس الأمة على هذه الملاحظات البناءة، والكلمة الآن للسيد رشيد عبيد.

السيد رشيد عبيد (عضو مجلس الأمة): إخواني، السلام عليكم.

إن الكلام في الحقيقة عن الجماعات المحلية كلام طويل وكبير وعريض وليس بالسهل، لكن من خلال تدخلات الإخوان إتضح أن التقييم يضعه الإنسان للحصول على نظرة مستقبلية، ويبين التقييم أن الوضع الحالي تسببت فيه أشياء كثيرة منها ما أخصه من خلال ثلاث نقاط:

الضعف المالي للبلديات ونقص التأطير، هذه نقطة أساسية وهناك جانب ثان هو وجود الاختلالات القانونية.

والجانب الثالث هو العلاقات مع محيط البلدية.

هذه ثلاثة أشياء عندما أفصلها ندخل في الكلام الذي قيل من قبل ... إلخ، إذن كل الكلام يلخص في هذه النقاط الثلاث.

تبقى الآن النظرة المستقبلية، نجد أن السيد الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية أعطى وقدم المبادئ الأساسية والأفكار التي سيبنى عليها قانون البلدية الجديد وهذه الأفكار التي تفضل بها السيد الوزير هي جد هامة نبدأ بالاختيار كما قال وثانيا التسيير العقلاني والنظام العقلاني والنقطة الثالثة التي تكلم عنها هي الفعالية في العمل.

فيما يخص الاختيار يقول السيد الوزير..

السيد بوجمعة صويحج؛ إختصر لكي ندع المجال للآخرين..

السيد رشيد عبيد؛ أنا بصدد الاختصار والله، ما أقوم به هو وضع نقاط لأن التحليل طويل جدا وقد قضيت 20 سنة من عمري في الجماعات المحلية، أنا على علم بالأمر

جيدا هذا باختصار شديد جدا. لقد تكلم السيد الوزير عن الاختيار وقال إنه من صلاحية الأحزاب السياسية حقيقة وأن الإدارة تراقب لكي تكون الانتخابات نزيهة لكن أسلوب الاختيار ونظام الانتخاب ومسألة النسبية (la proportionnelle) في اختيار الأعضاء تطرح مشكلا كبيرا في الجزائر.

قضية النسبية أي (la proportionnelle) وأنا واحد من الناس أعتقد أنها مشكل في حد ذاته، فالنسبية من المفروض أن يكون الناس واعين بها، نفس الشيء بالنسبة للانتخاب يجب أن يكون قائما على أساس برامج وعلى أساس أفكار واقتراحات لكن للأسف وبصراحة - لكي لا نخطئ - شعبنا ينتخب على أساس أشخاص وعلى أساس العروضية، ينتخب اليوم على حزب وفي المرة المقبلة ينتخب على حزب آخر! على أساس المصلحة...، هذه هي المقاييس التي ينتخب على أساسها الشعب، إذن يظهر لي أن أسلوب الاختيار فيه مشكل لأن الواقع يختلف عن تفكيرنا.

التسيير العقلاني، إسمح لي فقط لأن السيد الوزير قد تكلم عنها، إن البلدية هي التي توزع الخيرات وتوزع المنافع، تعطي لها مسؤولية الاهتمام بالبناء الذاتي، تشغيل الشباب، السكن.... إلخ وهناك عرض وطلب، فهي توزع 100 سكن على 5000 طلب مثلا! فمهما كنت ولو كنت عمر بن الخطاب توجه لك انتقادات! وهذه النزاعات المطروحة والاختلالات خلقت إحتجاجات وصلت حتى إلى أعمال عنف من هذا الجانب، إذن هذه الأشياء أظن أنه من الصواب أن نخرجها من إطار مسؤولية البلدية. إذا كانت مسألة سكن، ننشئ مؤسسة تقوم بتوزيعه، أقترح أن تكون مؤسسة عمومية ذات طابع اجتماعي واقتصادي مثل (L'O.P.G.I) لكن ليس (L'O.P.G.I) التي تقوم بتوزيع السكن، تبيع، تشتري، تؤجر، حسب السوق تبقى قضية الناس التي تعاني من أضرار اجتماعية، هناك وزارة التضامن الاجتماعي التي تحاول التكفل بذلك يعني نخرج البلدية من توزيع الخيرات والمنافع، إذن هناك كلام كثير أريد أن أقوله وأنت تريد أن توقفني. إذن نبدأ أولا بتصحيح قانون

البلدية وتصحيح قانون الانتخابات وتصحيح قانون الوظيفة العمومي والقانون الأساسي للولاية ورؤساء الدوائر، والقانون الأساسي للمنتخب، كل هذه الأشياء مطروحة وموجودة ونتمنى أن تنفذ مستقبلا وشكرا سيدي.

السيد بوجمعة صويح: شكرا للسيد رشيد عبيد، عضو مجلس الأمة، والكلمة الآن للسيد محمد بوخالفة، رئيس المجموعة البرلمانية للثلاث الرئاسي.

السيد محمد بوخالفة (رئيس المجموعة البرلمانية للثلاث الرئاسي بمجلس الأمة): شكرا سيدي الرئيس وشكرا لكل الإخوة المحاضرين وحياتي لكل الإخوة والأخوات الحاضرين، وأقترح أن نتناول هذا الموضوع في جلسات أخرى لأنها قضية تهم كل الشعب ولكل واحد منا وجهة نظر في الموضوع، ممكن أن يحصر كل المشاكل التي تعاني منها البلاد في رئيس البلدية أو في الوصاية أو في القضايا المالية، فالمشكل طويل يمكن أن يكون مشكلا حضاريا له أسباب مختلفة يجب أن نتبادل النظر فيها بروح مسؤولة وليس بمنظور شخصي متعلق بمرحلة من المراحل أو بعملية من العمليات.

لو أتناول الكلمة حول هذا الموضوع منذ سنة 1962 أو منذ 1860 منذ أن عمت المشاكل بالبلديات أي من وقت الاستعمار مرورا بـ (La Commune Mixte) ومرورا على (Les deux collègues) ومرورا على نظرتنا في وقت (La Commune de plein exercice) منذ سنة 1947 إلى يومنا هذا، يظهر لي أن الموضوع يتطلب أشياء كثيرة لأن ثقافتنا متأثرة بالتسيير ولكن القضية ليست قضية قوانين وفهمنا للبلدية حسب رأيي أنه بالتقريب كلنا يعتقد حسب فهمنا أن البلدية هي الحلقة الأخيرة السفلى التي يتحكم ويتصرف فيها كل الناس بمفهوم مجموعة محلية، هذا المصطلح لا نجمع على فهمه هذا كلنا.

ماهي سلطة رئيس بلدية في الإقليم المسمى بالبلدية اليوم؟ وماهي نظرة السلطات الإدارية والأمنية في الإقليم بالنسبة لرئيس البلدية؟

ماهي نظرة الوصاية في رئيس هذه البلدية؟ كله يتطلب توضيحا بأدلة، وقد عشنا صراعات ومشاكل حقيقية لم تكن إلا في فترة حكم الحزب الواحد، بل لا تزال موجودة وهناك مشكل السوق الذي قد يعاني منه المواطنون ولا تجد أي شخص يحل مشاكلهم وأطلب أن تعاد مناقشة هذا الموضوع في مراحل أخرى بجدية وفي متسع من الوقت وشكرا سيدي الرئيس.

السيد بوجمعة صويح: بارك الله فيك السيد محمد بوخالفة على هذا الاقتراح الذي سنعمل على أساسه ليكون موضوع الندوة الثانية إن شاء الله. بقيت كلمة أخوين إثنين وأظن أنني سأحيل الكلمة الآن للزملاء وبعد ذلك نحاول كيف نختم بهم، والكلمة للسيد عمر بويلفان، عضو مجلس الأمة، تفضل.

السيد عمر بويلفان (عضو مجلس الأمة): شكرا سيدي الرئيس.

السلام عليكم أيها السادة الحضور، في الحقيقة لقد أفادنا الأساتذة كثيرا لكن أعتقد أن القوانين شيء والواقع شيء آخر.

فالقوانين الخاصة بالجماعات المحلية موجودة لكن عندما نتعرض لمشكل لا نجد هذه القوانين لأنها في الحقيقة لا تحل المشكل أبدا. يقترح ويوصي ويعمل المجلس الشعبي الولائي لكن والله إن لم تكن العلاقة حسنة بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي لا يمر أي شيء، هذا هو الواقع الموجود!

إبتداء من الميزانية إلى غيرها في البلدية، سأعطيكم الوضع القائم بين المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، الضابط القضائي والإداري على مستوى إقليمه مع المصالح الأخرى، مديرية البناء والتعمير، مديرية السكن، مديرية كذا، مديرية كذا.. كلها موجودة عنده فما هي علاقته بهم؟ ما هي سلطة رئيس البلدية باعتباره الضابط القضائي الإداري على مستوى إقليمه؟ غير موجودة!

بالنظر للقانون المصادق عليه مؤخرا المتعلق بالصناعة والمناجم، مثلا بإمكان أي مواطن التوجه إلى خلية بهذه الوزارة للقيام باستثمار فيستطيع أن ينقل محجرة ويضعها في المحيط الإقليمي لرئيس البلدية بدون علمه! إذن هذه أشياء أقول لكم تتطلب جمع كل القوانين التي تحكم البلاد لأن لكل علاقة بالآخر وهذه رقعة وجزء من الدولة وتحكمها قوانين الدولة لكل القطاعات ويجمعها ويتحكم فيها المجلس الشعبي البلدي ورئيسه باعتباره ممثلا للدولة من جانب وممثلا للشعب من الجانب الآخر ولكن الصلاحيات المتواجدة بيده الممنوحة له غير متوفرة وغير موجودة.

حتى ما ذكره أيضا الأستاذ شيهوب، أستاذنا الجليل، لقد ذكر مثلا عن المواطن الذي يحضر في جلسات المجلس الشعبي الولائي، أقول لك إنه يجب أن تقنن وتوضح، توجد بداخل المجلس الشعبي الولائي قاعة تضم 100 مقعد، بالنظر للواقع طبعاً، لديه 50 عضواً من المجلس الولائي و50 من الهيئة التنفيذية وأتى 100 مواطن ليحضر! يجب أن يحدد عدد المقاعد، قيل سيحضر مواطن عن جمعية أو كذا تحدد في هذا الإطار..

السيد بوجمعة صويح: أستاذ عمر، باختصار..

السيد عمر بويلفان: إسمح لي لحظة، عندنا أيضاً مثال في ميدان المالية، مقر المؤسسات المتواجد بالولاية مثلاً (L'O.P.G.I)، (L'ABS)، (L'agence foncière) لكل هذه المؤسسات مداخل لكن مقرها الاجتماعي متواجد بالولاية لا يرجع بالفائدة على البلديات، لا تستفيد هذه الأخيرة إذن هي عملية تحتاج إلى مسح لكل القوانين حتى لا يكون هناك تضارب وتكون السلطات محددة والسلام عليكم.

السيد بوجمعة صويح: شكراً للأستاذ عمر بويلفان والكلمة الآن للأخوين الأحمدين، السيد أحمد طرطار، رئيس لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي بمجلس الأمة والسيد أحمد بوقادوم، أستاذ بجامعة الجزائر ثم بعد ذلك نحاول أن ننهي الندوة مع رد الوزير، تفضل يا سيدي.

السيد أحمد طرطار (رئيس لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية): شكرا أستاذ.

أشكر السادة المتدخلين على ما أفادونا به وعلى بعض الطروحات التي وردت في مداخلاتهم والتي تفتح الشهية للحديث لكن ضيق الوقت شكل حاجزا أمامنا إنما سأطرح ثلاث ملاحظات:

الملاحظة الأولى تتعلق بتسيير البلدية وأطرح التساؤل بضم صوتي لصوت الأستاذ الجامعي من بومرداس لأنه طرح العديد من التساؤلات وبقيت عالقة لأنني أعني أن الإجابة عن هذه التساؤلات صعبة.

مثلا آلية تسيير الموارد تؤتى في العادة من خلال المداولة والتي لا يرضى عنها رئيس الدائرة فيضعها في الأدراج وتبقى حبيسة الأدراج إلى أن تعود إلى هذا المجلس الموقر!

ثانيا: تثمين الموارد المادية للبلدية، نستطيع أن نقول إننا أمام طرحين، طرح للأستاذ الجامعي وهو مشكور وطرح للسيد الوزير وهو مشكور أيضا، إذ أنه ينظر بنظرة فوقية والأستاذ الجامعي ينظر بنظرة أكثر واقعية وسمح لي سيدي الوزير على كل حال، فمن بينها يقول الأستاذ إن في بعض البلديات تنعدم فيها هذه الموارد، وهذا واقع ونحن بصدد إنشاء قانون يتكلم عن آليات تثمين هذه الموارد. وربما يطرح السيد الوزير قضية حقوق الامتياز.. إلخ.

فالبلدية التي لا موارد لها لا يمكن تثمين هذه الموارد! فهل ننشئ العدم من العدم؟

أنطلق إلى الجانب الثالث وهو جانب مهم، الجانب التأهيلي فأنا أيضا أطرح تساؤلات، هل تأهيل القوى البشرية في البلدية ممكن في ظل الظروف التي عايشناها ونعيشها والتي أصبحت في شكل ترسبات لا يمكن أن نواجهها؟

إن الأمين العام للبلدية هو ذلك التلميذ الذي رسب في الابتدائي والذي تدرج إلى

أن يصل إلى مرتبة المتصرف الإداري، بين قوسين (بقدره قادر) هل يمكن للجامعي الذي نهل من العلم وأخذ دراية كافية من الواقع أن يلج هذه البلدية وأن يستطيع أن يصل إلى مرتبة أمين عام بحيث يمكن أن يسير؟ هذا أمر مستحيل أولاً.

ثانياً: إن قانون الإنتخاب لم يحدد إن كان رئيس البلدية، يعرف الكتابة أو لا يعرفها! فكيف نطلب من رئيس بلدية لا يعرف الكتابة وقد تكررت في الكثير من الحالات، أن يسير مداولة ويعي الجوانب القانونية لها ثم يثمن موارد البلدية، هذا أيضاً أمر صعب.

ثالثاً: المحاسب، باعتباره ثالث عناصر البلدية بعد الرئيس والأمين العام فهل المحاسب الذي رسب في امتحان البكالوريا وربما فيهم القليل والقليل الذي دخل مراكز التكوين الإداري وأصبح مراقبا أو مفتش ضرائب فهل يمكنه أن يسير موارد البلدية بآليات وميكانزمات قانونية بحتة، أعتقد أنه لا وشكراً.

السيد بوجمعة صويلح: شكراً للسيد أحمد طرطار رئيس لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والشؤون الدينية بمجلس الأمة، والكلمة الآن للسيد أحمد بوقادوم، أستاذ التعليم العالي بجامعة الجزائر.

السيد أحمد بوقادوم (أستاذ التعليم العالي بجامعة الجزائر): شكراً سيدي الرئيس.

طرح السيد الوزير المشاكل الآنية والماضية التي عانت منها الجماعات المحلية وقد كنت أنتظر أن يطرح علينا التصورات المستقبلية للجماعات المحلية، ممكن أن نقول إن الأستاذ شيهوب قد أشار ولمح إلى ذلك حيث أشار إلى أن هناك تصورا للتقسيم الإقليمي المستقبلي للجزائر إلى مناطق جهوية؛ ولهذا أنا أطرح تساؤلاً مشروعاً، ألا يؤدي هذا التقسيم الجهوي في مجتمع قائم على الجهوية وعلى العروشية إلى تعميق الجهوية بمفهومها السلبي؟ وشكراً.

السيد بوجمعة صويلح؛ شكرا للأستاذ السيد أحمد بوقادوم، على هذا الاختصار وأظن أنه وباعتبار أن الوقت قد داهمنا وأن اللقاء بذاته كان شيقا وأن أيادي الإخوان الراغبين في التدخل لازالت مرفوعة وهذا ما يجعلني أطلب العفو من كل أخ أو أخت لأننا لا نستطيع أن نغطي هذا النقاش لأن الوقت ضيق ولكن سيكون لدينا لقاء ثان مباشرة في الأيام القليلة القادمة إن شاء الله وسيكون تكملة لنفس الموضوع وخاصة موضوع الرقابة وباعتبار أن السيد الوزير قد شرفنا وكان تواجهه معنا قد فتح شهية الجميع وبالتالي فإن أغلب الملاحظات والأسئلة موجهة من باب الاستفسار ومن باب حب الإطلاع إلى السيد الوزير وبالتالي لنا الشرف أن ندع له المجال للرد وأن ينهي لنا هذا اللقاء، تفضل سيدي الوزير.

رد السيد دحو ولد قابلية،

وزير منتدب لدى وزير الدولة،
وزير الداخلية والجماعات المحلية،
مكلف بالجماعات المحلية

شكرا. طبعاً في اجتماع كهذا، وفي ندوة محدد وقتها، لم نكن بقادرين على الكلام بصفة مطولة عن قضية وإشكالية الجماعات المحلية، لذا، كما قال الأخ، أنا شخصياً قدمت نظرة سياسية عن طريقة تفكيرنا في المشروع الجديد الخاص بالبلديات، والمشروع في نهاية الأمر لا يكون قراراً من وزارة الداخلية، لكنه سيمر إلى مناقشة وإثراء مجلس الحكومة، ثم إلى البرلمان حيث يدرج أيضاً في جدول أعمال اللجان المختصة، هذا بغض النظر عن مشاورات الأحزاب.

إن، باب الاقتراحات مفتوح في هذا المجال، وكلما جاءنا من يستطيع إفادة وتعزيز السلطة المحلية فنحن نرحب به.

فيما يخص الجواب عن بعض الأسئلة، هناك أخ تكلم عن غياب تعاهد ما بين الأحزاب حتى تستطيع اختيار رئيس من دون نزاعات ومناوشات ومشاكل، ومع الأسف فقد تمنينا ذلك، وملف قانون البلدية الذي كان مسطراً في برنامج عمل وزارة الداخلية منذ سنة 2000 كان حاضراً عندنا وجاهزاً منذ سبتمبر 2001 لكن الظروف التي عاشتها البلاد والاستقرار الذي عاشته بعض جهات الوطن أعاق تقدم هذا الملف لكي يصل إلى مصادقة البرلمان عليه حتى يطبق على الانتخابات البلدية الأخيرة. إذن ربما سنحل الكثير من المشاكل المطروحة، وبالأخص مثل هذه القضية الخاصة بنزاع حزبين حازا على نفس عدد المقاعد لرئاسة البلدية، وربما المبدأ المعمول به هو ترئيس الأكبر سناً، وهو ما كان يعمل به في مجلس الشيوخ، ولكن في المجلس الشعبي الوطني كان يحدث العكس، إذ تعطى

الأسبقية للأصغر سنا بغرض إعطاء الفضل والفرصة للجيل الصاعد، وعلى أية حال إذا لم نستطع ذلك، فلربما قُدم هذا المشروع في الدورة الربيعية القادمة، ويمكن حينها تطبيق بعض أحكامه في قضايا التسيير إن لم نقل في قضية تعيين المسؤولين.

الأخ سي أحمد ردا ف أحمد من ولاية تيزي وزو، تكلم عن مشكل

(la responsabilité pénale de l'él u, même si elle n'est pas expressément inscrite dans le code communal, Le code communal n'accorde pas d'immunité spécifique au Président de l'APC qui reste sous la sanction du code pénal lorsque sa responsabilité personnelle est engagée et si évidemment les délits qu'il commet sont susceptibles d'être sanctionnés par ce genre de tribunaux. Pour ce qui est du code civil, sa responsabilité civile est largement engagée mais là, elle ne l'engage pas personnellement et nous avons vu tout récemment et ça il faut peut être se féliciter du fait que beaucoup de citoyens ont été en justice des APC où des dépassements, des expropriations indus, ou faites illégalement, ou sont faites sans respecter les formes réglementaires, beaucoup d'APC ont été condamnées au delà, je dirai même, de tout esprit d'équité. Ce n'est pas une pierre que je lance dans le jardin de la justice mais je sais que dans certaines régions des terrains ont été exproprié par les APC et vendus à des prix raisonnables aux citoyens de l'ordre de 200 à 600 DA ont été condamnées par les juridictions civiles algériennes à des indemnisations de l'ordre du marché commercial c'est à dire jusqu'à 10.000 et 20.000 DA le m2 et je citerai entre autres l'exemple de la commune de Tizirt qui est actuellement redevable de près de 1 milliard 800 millions de centimes en indemnisation avec cette précision que la justice impose au receveur communal de verser directement au bénéficiaire de l'indemnisation. Donc, sur ce point là, il n'y a pas d'immunité spécifique bien que dans le nouveau code nous prévoyons de mieux situer à l'intérieur d'un chapitre qui s'appelle «le statut de l'él u», quelles sont ses droits, et quelles sont ses obligations, il y a également à la charge de l'Etat des garanties à lui accorder en cas d'accident, en cas d'atteinte physique qui provoque un handicap provisoire ou permanent, Tout cela est également prévu. Non seulement le Président d'une APC est susceptible d'être poursuivi pénalement à titre personnel mais également le Secrétaire Général de la mairie parce que d'autres frères ont parlé justement de la distinction entre affaire entre ce Président d'APC qui délibère et qui exécute en même temps. En réalité la compétence d'exécution au niveau des APC relève de l'administration de l'APC et dans ce sens le Secrétaire Général surtout dans un système

pluripartisan, est absolument tenu à un devoir de neutralité et qu'il n'aille pas dans le sens partisan d'une équipe au pouvoir, Donc le Secrétaire Général est également responsabilisé personnellement s'il exécute en connaissance de cause des décisions qui lui sont imposées par un directoire politique, des décisions qui sont contraires à l'intérêt du citoyen ou contraires aux lois et règlements en vigueur.

D'ailleurs cette notion de.... puisqu'on parle du statut du Secrétaire Général, est un problème que je n'ai pas évoqué, Elle est nécessaire parce que l'expérience aussi a montré qu'il y a eu beaucoup de dépassements et beaucoup de déviations dans ce domaine.

Rappelons nous les années 90 au moment où le FIS gérait les APC, 1 million de cartes d'électeur n'ont pas été distribuées. Rappelons nous également plus récemment le problème qui s'est posé en Kabylie lorsque les Présidents d'APC ont refusé la casquette de représentants de l'Etat et ont joué la casquette de représentants de partis, ils ont refusé de signer les réquisitions pour un personnel d'encadrement pour les élections. Ceci d'autant plus paradoxal parce qu'ils l'ont fait, ils ont refusé de signer des réquisitions le 30 mai mais ils l'ont fait le 10 octobre. Ce qui prouve que c'est une attitude purement subjective qui n'obéit pas à une logique administrative, à une logique de saine gestion. Donc, c'est pour éviter à ces Présidents d'APC partisans d'exécuter ou d'agir dans le sens de dépassements que leur dictent éventuellement, que leur dicteraient leur préférence partisane).

تكلم أخ عن التقسيم الإداري ويستفسر عن إعادة النظر فيه؟ إن هذا التقسيم الإداري موضوع جد حساس، يتطلب وقتا طويلا وأخبركم بأنه ليس مدرجا (le découpage territorial fait l'objet d'une loi à part, qui est une loi sur l'organisation du territoire et qui n'a rien à voir avec le code communal ou de Wilaya qui indique le mode de fonctionnement de cette portion de territoire).

لقد قلت آنفا إنه اختيار سياسي وليس اختيارا عقلانيا، لكن اليوم، وصلنا إلى 550 دائرة و1541 بلدية، ونحن نعلم أنه من أجل تسيير محكم لا بد لعدد الدوائر والبلديات أن يتقلص! ولكن هل نستطيع إقناع المواطنين غدا بحل دوائهم وبلدياتهم؟ وربما اليوم تطمح أصغر دائرة في الوطن لتصبح ولاية! وإذا ما ساعفنا المواطنين والممثلين فربما - حسب الطلبات المعروفة - ندور اليوم في حوالي 160 أو 170 ولاية كانت مدنا ورغبت في أن تصبح ولايات، بتقديم حججها

وأدلتها وتزعم أن شروط ذلك متوفرة فيها، وهذه نقطة لا بد أن تدرس ببرودة كبيرة وحكمة، ولا نستطيع البت فيها الآن.

بقيت الآن قضية الجهات والجهوية (Les régions et la régionalisation)، وهنا أيضا نجد الإخوان والصحف بالخصوص يركزان على ما جاء في أشغال اللجنة الوطنية لإعادة هيكلة أجهزة الدولة ومهامها.

(La commission de M. Sbih, a fait des recommandations qui ne sont pas susceptibles d'être débattues au niveau de l'APN parce que ce sont des recommandations qui vont être traduites en textes, en projets de lois sur les différents thèmes qui sont soumis à l'institution parlementaire, et c'est au Parlement de trancher les questions qui sont soulevées par la commission, éventuellement reprises, avalisées ou homologuées par le gouvernement Mais le dernier mot revient au Parlement lorsque ces différentes recommandations traduites en textes de loi devront être examinées.

Pour ce qui est des régions, il est suggéré une structure technique).

ومثلما ذكر الأخ، هناك سد بني هارون يغطي احتياجات سبع ولايات تمتد أنابيب مياهه 40 كيلومترا بمحاذاة ساحل البحر ناحية جيجل ويضخ مياهه في نواحي بركة وباتنة، ومنه حوالي 65 كيلومترا عبارة عن قنوات توزيع وتحويل، هذا وإن كان يشمل ويغطي سبع ولايات فعلى الجهة المركزية التكفل به ومتابعته، ولذا، (Un regroupement de certaines Wilaya en entité de concertation d'abord, de planification, il est possible qu'au niveau de ces régions il y ait un comité de crédit)

مثلا، إذا كانت القروض تبلغ حتى القمة للفصل فيها، فلا بد من لجنة قرض لكي تفصل فيها، ولجنة تخطيط، وغرفة جهوية للفلاحة، وغرفة جهوية للتجارة.

(et dans toutes ces structures, il n'y a pas d'entité élue, il n'y a pas de wali de région qui est le chef de wilaya. Il y'a peut être le Wali, le chef lieu de région, c'est lui qui est chargé de la coordination d'un certain nombre d'activités ou de missions qui ont un caractère inter-Wilaya. Nous, jusqu'à présent, ça ne dépasse pas ce stade là parce qu'il y a des problèmes économiques.... etc et c'est peut être une étape vers une vision mieux adaptée pour l'avenir).

هذه هي أغلب الأجوبة، وتبقى قضية البلدية، ومهام رئيسها، وهل هو الذي

سيوزع السكنات والأراضي وقد تكلم عن كل ذلك الأخ، علماً أن اقتراحه قد سُجِّل، لأنه حقيقة، لا بد من هيئات تتكفل بهذه المصالح، وتخلِّص البلدية من عبئها، مثلما ذكرنا آنفاً «التسيير بالتفويض».

وهناك ميكانيزمات تسمح لهيئات وتشكيلات بحلِّ هذه المشاكل حتى يبقى رئيس المجلس الشعبي البلدي متفرِّغاً كمسؤول سياسي وممثل شرعي لجميع المواطنين، وحتى يتمكن من أداء دوره كما ينبغي. هذه إذن بعض الأجوبة، طبعاً أنا لم أجب على كل الأسئلة لأنني لم أتمكن من تسجيلها في وقت طرحها ولكنني أظن أنه إذا أتاحت لي فرصة أخرى في مناسبات قادمة ربما سنتطرق إليها مرة ثانية، وشكراً.

اقتراحات و توصيات

اقتراحات وتوصيات

إن الندوة الفكرية التي تناولت موضوع نظام الإدارة المحلية ومدى تكييفها مع الحقائق الوطنية الجديدة التي تم تنظيمها بتاريخ 17/10/2002 بمقر مجلس الأمة شملت عدة عروض تمثلت في مداخلات ومناقشات والردود التي تترتب عنها.

ومن ابرز ما جاء خلال تلك الندوة التطرق بصفة مختصرة إلى مختلف العوامل الأساسية المتعلقة بالنقائص المسجلة التي أدت إلى عجز المجموعات المحلية وخاصة البلدية، في أداء مهامها وحصر التدابير والنصوص القانونية المقترحة والتي ترمي إلى إصلاح الإدارة المحلية وتحسين أدائها في إطار الإصلاح الشامل لهياكل الدولة التي تسعى السلطات العليا لتجسيده لمسايرة التطورات الجديدة السياسية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية.

إن نظام تسيير المجموعات المحلية يعتمد على اللامركزية التي كرسها الدستور ومواثيق وقوانين الولاية والبلدية التي خولت لهم صلاحيات جد واسعة في مختلف المجالات.

وقد تمكنت الولايات والبلديات من تحقيق إنجازات جد إيجابية في المجال الاقتصادي والاجتماعي في إطار المخططات المحلية إنشاء 1500 مؤسسة متوسطة سمحت بتوظيف أكثر من 200.000 عامل دون أعوان الإدارة منذ انطلاق المخطط الرباعي سنة 74 وتكفلت بالإنجاز مباشرة لكل المشاريع المحلية في مختلف القطاعات لكن الأهمية البالغة التي أولتها السلطات الوصية إلى الجانب الاقتصادي والاجتماعي جعل المنتخبين المحليين يبتعدون بصفة خطيرة عن التكفل بالمرافق العمومية المخصصة لتوفير الخدمات الضرورية للمواطن (النظافة - الماء - العمران - صيانة الهياكل القاعدية إلخ...).

وبدأت تظهر العديد من الاختلالات على المستوى المحلي أثرت سلبا على حسن تسيير البلديات خاصة بحكم عوامل مختلفة نذكر أهمها:

1/ تقليص الموارد المالية منذ الثمانينات بسبب تضخم الأعباء على عاتق البلدية وفقدان الأملاك المنتجة (بنايات وعقارات وغيرها) بعد عملية التنازل عن أملاك الدولة.

2/ تأثيرات التقسيم الإداري لسنة 84 حيث ارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 والبلديات من 741 إلى 1541، غير أن أكثر من 500 بلدية التي تم إنشاؤها لا تتوفر على أي موارد مالية محلية (خاصة البلديات الريفية) ومنذ ذلك الحين أصبحت تعتمد كليا على الإعانات المالية في تسييرها من طرف صندوق التضامن ما بين المجموعات المحلية (FCCL) وبالتالي تقلصت الإعانات المالية المخصصة لها.

3/ تسجيل عجز في تحصيل الجباية المحلية، وانخفاض مردودها.

4/ غياب مشاركة المواطن، كما ينص عليه قانون البلدية، في تسيير شؤون البلدية التي تهمه بالدرجة الأولى والمتعلقة بالمرافق العمومية وغيرها.

5/ غياب أو نقص المبادرات المحلية بحكم التدخلات العديدة للوصاية الإدارية والتقنية المفروضة على البلديات من طرف الولاية التي جعلت من رئيس البلدية هيئة تنفيذ للأوامر والتعليمات. ومرد ذلك أساسا إلى نقص أو انعدام الكفاءات من إطارات ومنتخبين ذوي الخبرة على مستوى البلدية، ورغبة الولاية في تحقيق الانسجام بين المجموعات المحلية وحرصا منها على احترام تطبيق القوانين والتوجيهات العامة التي تصدرها الحكومة.

6/ ثقل الأعباء المالية (التي ترتفع باستمرار) على البلديات بحيث أن كل إنجاز جديد تقوم به البلدية يتطلب تكاليف إضافية لصيانتها (المدارس الطرقات - النظافة...) غير أن الموارد المالية لا تتبع بنفس الوتيرة.

ضف إلى ذلك الأعباء الجديدة التي تكفلت بها البلدية في مجال توفير الأمن للمواطنين نتيجة الإرهاب (حرس بلدي، إنارة الأحياء البعيدة أو المعزولة وخاصة تصليح ما تم تخريبه على وجه الخصوص إلخ...).

7 / إقحام البلدية في مختلف عمليات التوزيع الاجتماعي (السكنات - العتاد الفلاحي - إعانات اجتماعية مخصصة من طرف الدولة إلخ..) مع العلم أن تلك العمليات تسبب مشاكل عويصة في إقناع المواطنين وإرضائهم، ضف إلى ذلك الأخطاء التي تنجم عن الانحرافات المسجلة في كثير من البلديات في سوء التوزيع والتي تجعل المواطن يفقد الثقة في المنتخبين المحليين وفي سلطة الدولة بصفة عامة.

8 / عدم استقرار الهيئة التنفيذية للمنتخبين المحليين بحكم التمثيل التعددي والتمثل في ظاهرة سحب الثقة (من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رئيس المجلس الشعبي الولائي) التي ينص عليها قانوني (البلدية والولاية) نتيجة الصراعات السياسية بين الأحزاب على المستوى المحلي والنزاعات المترتبة عن المصالح الخاصة والضيقة للمنتخبين.

إن النقائص المسجلة في مجال تسيير الإدارة المحلية في وضعية لا تسمح لها بمسايرة الحقائق الوطنية الجديدة والتكيف معها بصفة مقبولة تستجيب إلى تطلعات المواطنين (التسيير الراشد في شؤون البلدية، مشاركة المواطن فيها - تحديث وسائل التسيير - التعامل مع التعددية السياسية - متطلبات اقتصاد السوق إلخ....)

ولذا، يتعين على السلطات المعنية حسب الاقتراحات المسجلة، اتخاذ التدابير الملائمة لمعالجة وضعية المجموعات المحلية بإدخال تنظيمات جديدة وسن قوانين إضافية أو تعديل القوانين السارية، لسد الفراغ القانوني وتدارك العجز المسجل ومن بينها:

- قانون البلدية وقانون الولاية اللذان يتطلبان إدخال أحكام جديدة لحل المشاكل المطروحة التي أفرزتها التعددية الحزبية (كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ضبط شروط نزع الثقة من المنتخبين، وضع آليات جديدة لتحديث أساليب التسيير المعمول بها في المجموعات المحلية لدى الدول المتقدمة وخاصة ما يتعلق بتسيير مرافق عمومية عن طريق التفويض على أساس دفتر الشروط لمراقبة نوعية الخدمات واحترام القانون (عن طريق الإمتياز "La concession" أو الكراء - التعاون ما بين البلديات في إنجاز أو تسيير مصالح مشتركة...)
- التكفل بالخدمات الجوارية (على مستوى الأحياء) وتوزيع المهام بصفة دقيقة ما بين المنتخبين المحليين .
- وضع آليات للمشاركة الفعلية للمواطن في تسيير الشؤون المحلية.
- ضرورة إصدار النصوص القانونية التطبيقية التي يجب تحضيرها ونشرها مباشرة بعد صدور نص القانون.
- تعديل قانون الانتخابات حسب المعطيات الجديدة (التعددية السياسية ...)
- تعديل القانون الخاص بالمنتخبين المحليين الذي يحدد الحقوق والواجبات
- سن قانون أعوان الإدارة المحلية
- تحسين الموارد المالية برفع نسبة الحصص الضريبية الممنوحة للجماعات المحلية في انتظار إصلاح الجباية المحلية بصفة جذرية.
- إنشاء مراكز تكوين دائمة خاصة بالمنتخبين وأعوان الإدارة.
- توفير الإمكانيات التي تسمح للإدارة المحلية بتحسين تسيير مصالحها (الإعلام الآلي...).
- بعث مركز الجماعات المحلية للتوثيق والإعلام (CIDEL) من جديد .
- تنظيم وتوضيح علاقة العمل للمصالح التقنية المحلية مع المنتخبين المعنيين في البلدية.