

التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة

المدينة الكبيرة في البلدية*

جبار عبد المجيد

أستاذ محاضر - معهد الحقوق - جامعة وهران

مقدمة

أولى المشرع منذ صدور قانون البلدية سنة 1967 اهتماما كبيرا بمدينة الجزائر العاصمة حيث أفرد لها نظاما خاصا (1) تم تعديله مرات عديدة آخرها من خلال تعيين وزير فوق العادة (2) ووضع قانون خاص لمحافظة الجزائر الكبرى (3). وهذا يعني على الأقل أن التفكير فيما يمس تسيير المدن الكبرى كان موجودا منذ البداية. ولم تحظ مدنا أخرى هذا الخيار إلا بعد صدور قانون البلدية الجديد سنة 1990 (4) الذي نص في مادته 182 على ضرورة تنظيم البلديات التي يتجاوز

* كانت هذه الدراسة محل مداخلة أقيمت في ملتقى «تسيير المدن الكبرى» الذي انعقد في وهران يومي 10 و 11 مارس 1997.

عدد سكانها 150.000 نسمة إلى قطاعات حضرية. ولقد تمت تكرسة هذه المادة من خلال مرسوم 25 ديسمبر 1991 المتعلق بإنشاء هذه القطاعات بمدينتي وهران وقسنطينة(5). وكل هذا يعني أن المدينة قد اتسعت وكبرت وأن عدد سكانها قد تضاعف واحتياجاتها تنامت وتزايدت. كما أن هذا يعني أيضا وخلافا للفكرة المنتشرة أن عملية التنظيم الاداري غالبا ما تحاول التجاوب مع التغيرات التي تمس المحيط. وبهذا فإنها تتصف في الظاهر على الأقل بخاصيتي المرونة والتكيف. إلا أن هذا يمنع الجزم وبصفة آلية أن مثل هذه المرونة وهذا التكيف يؤديان حتما إلى تحسن في معيشة المنتفعين أو حتى إلى أفضلية في التسيير. فقد يكون لعامل واحد لم يؤخذ بعين الاعتبار انعكاسات سلبية على باقي العوامل الأخرى، الشيء الذي قد يسفر ويفضي إلى ظهور مشاكل شتى.

لذا، تعد معاينة وضعية مدينة ما عملية شائكة وشاقة لأنها تقتضي أخذ بعين الاعتبار معطيات عديدة قد تظهر للعيان في بعض ملامحها متناقضة. فهناك المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛ وهناك المعطيات المرتبطة بالتسيير والتنظيم والتهيئة العمرانية...؛ وهناك بالضرورة المعطيات السياسية اللصيقة بتمثيل الأهالي. وكل هذا يمثل مجموعة جوانب متشعبة ومتشابكة تصعب الإحاطة بها بسهولة وبسرعة. فتجارب بعض الدول وإن كانت مفيدة ويمكن الإستفادة منها فعلا، فيعد من قبيل الخطأ نقلها واستنساخها كلية. ذلك أنها وضعت لمواجهة معطيات معينة وضمن محيط مبين.

إن التجربة الجزائرية في تنظيم وتسيير المدن الكبرى ليست بالحدیثة كما أسلفنا وحقت رغم كل المشاكل مشاريع لا يستهان بها من خلال بناء المجمعات

السكنية، شق الطرقات السريعة وإقامة الجسور... الخ. غير أن كل هذا لا ينفي ملاحظة عوز كبير وتلف مالي لا يحصى وضياح فرص ثمينة؛ وباختصار إستياء ملموس من قبل المواطن. فلماذا إذن هذا الحفقان وهذا الإستياء الكبير؟

مما لا شك فيه أن للرجال يد في ذلك. إلا أن هذا لا يفسر كل شيء من حيث أن هؤلاء عملوا ولا زالوا يعملون ضمن محيط معلوم وتبعاً لمنهجية معروفة وبأساليب معينة، وبصفة عامة طبقاً وبالاعتماد على نظام إداري مختار حددت هويته منذ 1967. لذا ومن بين الحقائق التي يمنع تناسيها أو غرض الطرف عنها هي أن تنظيم وتسيير المدينة يعود بالدرجة الأولى إلى البلدية(6)، وباعتبار أكثر دقة هي عمليات تدرج ضمن اختصاصات البلدية(7). وعليه، فالأمر هنا لا يتعلق بالمشاكل المطروحة على المدينة أكثر مما هو مرتبط بالبلدية نفسها. إلا أن مثل هذا الطرح خاطئ نسبياً لأنه يجعل حتماً من هذه الأخيرة المتهمه الوحيدة عن الوضعية المزرية التي آلت إليها المدينة. هذا وإذا كان الأمر إذن كذلك، فلا مناص من أن تكون المسألة ذات ارتباط وثيق بالنظام الذي يحكم البلدية ذاتها، بمعنى هل النظام الذي يحكم البلدية يسمح لها ويمكنها من مواجهة المشاكل المستجدة المثارة من قبل المدينة أم لا؟. هذا ولما كان الكلام عن البلدية يحيل بصورة آلية إلى طبيعة اللامركزية، يستنتج بالتالي بأن هناك علاقة مطردة بين المشاكل التي تعاني منها المدينة ونوع اللامركزية المطبقة. من جهة أخرى ولما كانت البلدية من حيث المبدأ محط المدينة، فلا يجب أيضاً إغفال حقيقة تجاوز هذه الأخيرة للقدرات الوظيفية والهيكلية والتنظيمية للأولى. فالتطور الكبير الذي مس المدن الكبرى أصبح يقتضي تصور جديد ومعاينة مستحدثة على كل المستويات. وسنكتفي هنا ببعض الملاحظات.

I - اللامركزية بين البلدية والمدينة

تمثل اللامركزية بالنسبة للمدينة ما تمثله الجواهر والملابس الحريرية بالنسبة للمرأة. لذا تعد البلدية القلادة النفيسة التي تتلحف بها المدينة. فإذا كانت هذه القلادة من نوع رديئ ضاعت المدينة وكثرت مشاكلها. من هنا نلمس الأهمية الكبيرة التي تلعبها اللامركزية بالنسبة للبلدية والمدينة على حد سواء. هذا ولما كان مفهوم اللامركزية مفهوما متأرجحا قد يحمل بين طياته المتناقضين، يكفي التذكير بأنه لا وجود لهذه الأخيرة دون التحقق أدنى الشروط الشكلية المتمثلة خاصة في ضرورة مشاركة الأهالي في تدبير أمورهم، الإعراف بوجود مصالح وقضايا ذات طابع محلي تقتضي تخلي وتجرد الدولة عن قدر معين من سلطتها التقريرية (8) مع احتفاظها بقدر معين من الرقابة (9).

إلى جانب هذا، تعد اللامركزية أيضا من وجهة نظر موضوعية نتاج تفكير معين أفرزه نظام معين في حقبة زمنية معينة. وهذا المفهوم فإنه ينطوي بالضرورة على معنى إجتماعي وسياسي؛ وهو كذلك لأنه يقتضي حتما مشاركة الأهالي في تدبير أمورهم المحلية، ولأن الدولة، بوصفها المسؤولة على تقسيم وتنظيم إقليم الوطن، مطالبة في آن واحد بالمحافظة على وحدة الأمة وترابها. غير أن الإلحاح تارة على هذا الهدف الأخير فقط قد يؤدي إلى إفراغ اللامركزية من محتواها وقلبها إلى عدم تركيز إداري (Déconcentration) حيث يلاحظ تعاظم دور الدولة من خلال موظفيها على المستوى المحلي.

فالجزائر أعلنت فعلا ومنذ البداية اعتمادها اللامركزية، لكن شتان بين الإعلان المبدئي والنص القانوني، كما أن هناك مفارقة بين الخطاب السياسي والمعاملة الإدارية. ولقد بينت التجربة حتى صدور دستور 23 فبراير 1989 أن التطبيق

لم يتعد حدود عدم التركيز الإداري (10). ولم تتبع منهجية برغماتية في التعامل مع اللامركزية إلا بعد استصدار قانون البلدية في 7 أبريل 1990 الذي جاء منطويا حقا على اعتراف للبلدية باستقلالية في تدبير أمورها (11)، ولقد وجد هذا النظام بداية تطبيق له بعد تنظيم الإنتخابات البلدية في 12 جوان 1990 . إلا أن المحيط السياسي والمؤسساتي سرعان ما تدهور (12) إلى حد تلاشي بؤادر اللامركزية الناشئة. ولقد أدت الظروف الخانقة والمأساوية فيما بعد إلى الإستغناء عن الأغلبية الساحقة من الممثلين المنتخبين. وبهذا تكون قد انقلبت البلدية بوصفها جماعة محلية إلى مندوبية إدارية تمثل السلطة المركزية عبر الولاية.

لكن رغم هذا، لا يمكن إطلاقا تفسير الإنتكاسة التي منيت بها اللامركزية بالإستناد إلى مثل هذه الأسباب العارضة. فمرجعها الأولي يظل المد الفكري الذي تعدت منه والذي اعتبرها كعملية طويلة المدى (13) وربط تكريسها في الواقع بما تبذله الجماعات المحلية من جهود قصد التأقلم مع فنيات التنظيم والتسيير وتدليلها على قدرتها في تحمل الأعباء والإضطلاع بضرورات التنمية والتطور. وهذا يتجلى أن عملية نقل الإختصاصات والمسؤوليات التي تقتضيها اللامركزية هي أكثر الشبه بالظاهرة التدريجية (14).

مما لا شك فيه أن هذه النظرة محاطة بمنطق قوي، إذ لا يعقل بالنسبة للدولة التخلي عن اختصاصات ومسؤوليات ضخمة لأشخاص لم يثبتوا بعد قدرتهم على تحملها. إلا أن هذه النظرة وعلى قوتها ظلت تدور في حلقة مفرغة. ذلك أن طبيعة النظام من حيث كونه يعتمد على إدارة أخطبوطية وقوية، ممرزة وخاضعة للسلطة السياسية، منع الإدارة المركزية نفسها التعامل مع اللامركزية ببعدها التدريجي كما رسمته هي في البداية. ولقد ظهر ذلك خاصة من خلال ميل هذه

الأخيرة ومثيلها على مستوى الأقاليم إلى الاحتفاظ تارة بالاختصاصات التي تعود إلى الجماعات المحلية أو كبجها تارة أخرى، مستندة في الغالب الأعم على المستوى المتردي والضعيف لهذه الأخيرة، وفي بعض الأحيان الأخرى إلى عدم تطابق تصورها مع تصور المجالس الشعبية التي كان ينظر إليها تارة وكأنها ترفض التغيرات التي ترمي إلى إحداثها الدولة؛ الشيء الذي أدى في الأخير إلى حد حجز هذه الاختصاصات مستعملة في ذلك وبصفة ملتوية وسيلة «الحلول» القانونية التي نص القانون على استخدامها فقط بصفة إستثنائية.

ولقد تمخضت على هذا التفكير وهذا النهج مجموعة من النتائج أضحت تعاني منها السلطة المركزية نفسها. وأولى هذه النتائج تمثلت في الحزبة الكبيرة والميل للامحدود لمثيلها على المستوى الإقليمي في الاحتفاظ بالاختصاصات التي تعود قانونا إلى الجماعات المحلية مستندة في ذلك على المستوى المتردي والضعيف والنقص في التأهيل للممثلين المحليين في تدبير وتسيير أمور الأهالي.

أمام هذا التدخل العارم، أضحي المسؤولون المحليون يرجعون في كل كبيرة وصغيرة إلى السلطات غير الممركزة، أي الولاة ورؤساء الدوائر، لحل مشاكل ذات طابع محلي محض. وبهذا أحدثوا انقلابا خطيرا في تصور الدولة نفسها للامركزية وشوهوا وحرفوا المفهوم المخول لهذه الأخيرة. وبهذه الصفة، فإن الدولة التي كانت ترمي للتخلص من بعض الأعمال وجدت نفسها مغمرة (15). ولعل أحسن مثال على ذلك مشكلة البناء الفوضوي التي تشتكي منها كل المدن الكبرى والتي بينت من جهة شغور ممارسة الوظيفة الادارية على المستوى المحلي، ومن جهة أخرى تدخل السلطة المركزية وإضافتها طابع الشرعية على أعمال غير شرعية وما ترتب على ذلك من مشاكل أخطرها عدم إذعان المواطن لسلطة الدولة ومثيلها (16).

أكثر من هذا ومن بين النتائج أيضا، نذكر أن حلول الولاية ورؤساء الدوائر مكان السلطات المحلية أدى إلى تهميش أطر وهيئات الحوار والتشاور، الشيء الذي تمخض عنه تعاظم لدور ومكانة البيروقراطية(17). ولعل هذا الذي صبت فيه التعليم رقم (10) المؤرخة في 23 ديسمبر 1996 الصادرة عن رئيس الجمهورية والمتعلقة بتحسين الخدمة العمومية للادارات والمؤسسات العمومية.

من جهة أخرى وإذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا ومنذ البداية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، فلقد بينت التجربة أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية تدابير أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع. فبالإضافة إلى إنتقاء صفات التأهيل والتدبير في فئة كبيرة من الممثلين المحليين إلى حد أن بعضهم، وحتى وقت ليس بالبعيد، اشتبهوا بجهلهم حتى للقراءة والكتابة، فإن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين واستجلاب الإطارات المؤهلة لا زالت محفوفة بكثير من الغموض خاصة إذا علمنا بأن الإطارات قميل في غالبيتها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية أو عدم المراكز على الأقل (أي الولاية والدائرة) وتنبدز الإلتحاق بالجماعات المحلية لإنسداد أبواب الترقية وغياب المحفزات التشجيعية. أكثر من هذا، فالملاحظ أن عمليات التعيين المذكورة أعلاه لا تخضع إطلاقا للضوابط التنظيمية المرسومة في القانون وإنما لإعتبارات لا تتماشى والصالح العام. وهذا ما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم ومن الخبرة الضرورية التي تحتاجها لمواجهة المستجدات المعقدة. ولعل الأرقام التي قدمها الوزير المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي (25 فبراير 1997) لأحسن دليل على ذلك، حيث أحصى أن 15٪ من الموظفين يعملون ضمن الإدارة المركزية، 7٪ على مستوى الولايات و1٪ فقط على مستوى البلديات(18). مع الإشارة أن هذه

الأرقام لا تحدد النسبة المئوية للإطارات التي تعمل ضمن البلديات. وتعتبر الأرقام مخيفة بالنظر إلى المستقبل القريب. ذلك أن الجانب الإنساني للامركزية هو نبراسها المضيء واللامع، وهو الذي يحكم تجذرها في الواقع المعاش ومسايرتها للمستحدثات. وفي الصلب، لا مجال للمزيد من الكلام عن اللامركزية عندما يعتبر المنتخبون المحليون أنفسهم أعوان السلطة المركزية. وعليه، يتجلى بأنه لا بد من انتظار استبدال هؤلاء الممثلون بآخرين في ظل الديمقراطية (19) لمعرفة إن كانت النصوص القانونية حاليا قادرة على استيعاب المشاكل المرتبطة باللامركزية وتطبيقها.

أخيرا وإذا أضفنا العادات والأساليب الإدارية الارتجالية التي أضحت مشتهرة بما ليس فقط الإدارة المحلية وإنما أيضا الإدارة المركزية من حيث الإبطاء واتباع طرق عفوية في التعامل مع المستجدات، نفهم الطريق الموصود التي وصلت إليه عملية تنظيم وتسيير المدن الكبرى والبلديات على حد سواء. وما المشاكل المعقدة التي تعاني منها هذه الأخيرة سوى نتيجة منطقية للمد الفكري الذي تتغذى منه هذه الطريقة في التنظيم والتسيير. هذا وإذا كانت المدينة الكبيرة تثير مشاكل أظهرت التجربة أنها تتجاوز قدرات البلدية سواء على المستوى الهيكلي، المالي، الإنساني بل وحتى الوظيفي، فمرجع ذلك أساسا إلى المنهجية المتبعة في معاينة احتياجات هذه المدينة. ذلك أن تحديد الهياكل البلدية يقتضي أولا وقبل كل شيء تحديد الوظائف. وما التعديلات التي تعرضت إليها هياكل مدينة الجزائر العاصمة إلا مثالا حيا عن المنهجية المتبعة لحد الآن والتي أظهرت بوضوح عجزها في تسيير وتنظيم هذه المدينة.

هذا وتجدر هذه المعاينة العامة تفسيرا وامتدادا لها أيضا على مستوى الوسائل المستخدمة لمراقبة أو عدم مراقبة الهيئات المحلية.

II - وسائل الرقابة في تنظيم وتسيير المدينة

وإن كانت الوسائل الرقابية المستخدمة من قبل سلطة الوصاية عديدة، منها البين ومنها الخفي، يمكن عرضا تقسيم هذه الوسائل إلى مجموعتين: وسائل مالية ووسائل قانونية.

1 - الوسائل المالية

لا يلبث المسؤولون المحليون إثارة انتباه السلطة المركزية على الفرق الشاسع الموجود بين الموارد المالية المخصصة لهم والإحتياجات المتزايدة التي يجب عليهم تلبيتها. وقد نعتقد لأول وهلة أن مشكلة المدن والبلديات في التنظيم والتسيير هي أولا وقبل كل شيء مشاكل ذات طبيعة مالية وفقط. وإن كانت تجد هذه الطلبات تبريرا لها بالنظر إلى ثقل الأعباء وبالنظر إلى الإحتياجات المتزايدة فيما يتعلق بالإستثمار والتجهيز خاصة (20)، فإن هذا الإلحاح يدعو في الحقيقة إلى الدهشة. ذلك عندما يدفع المسؤولون المحليون بعوزهم المالي، فإنهم يطرحون أساسا وعلى الأقل مشكلة أحقية ممارستهم لإختصاصاتهم المخولة لهم بقوج القانون. فلماذا إذن لا يربط هؤلاء مشاكلهم المالية بموضوع اختصاصاتهم؟ هل يرجع ذلك إلى خشيتهم الإصطدام بالسلطة المركزية لأن الأمر يتعلق أساسا بممارسة السلطة، أم أنهم يخافون الخفقان في مسعاهم وما يترتب على ذلك من نتائج؟ ودون محاولة الإجابة عن هذه التساؤلات المرحجة، يعد طرح المسألة بهذه الصفة من قبيل المشاكل التي تحجب النظرة حول الأزمة التي تعيشها المدن والجماعات المحلية عامة والتي تمنع، كنتيجة لذلك، وضع الحلول المناسبة.

أساسا، تشير مسألة الموارد المالية مشاكل متشعبة ومستعصية قد لا تدرك بسهولة نظرا للطابع الفني والتقني الذي يحيط بها ويشملها والذي يعد أحد العوامل الإضافية وإحدى الحجج الزائدة لإمتداد يد السلطة المركزية للمساحات الحرة التي تتمتع بها الجماعات المحلية. وفي هذا الصدد، لا يفتأ الدارسين لموضوع أموال هذه الأخيرة من إثارة الإنتباه إلى هذه الظاهرة التي تجرد اللامركزية من عصاريتها (21) وتفقد الممثلين المحليين من أدوات العمل. ولعل إحتكار السلطة المركزية لهذا الجانب هو الذي أدى وبفعل التواتر إلى جعل من الجماعات المحلية مجرد همزة وصل لتدخلات الأولى وخلق لديها شعورا غير إرادي بالإنهزام وبعدم الإعتماد على نفسها، مما ترتب عنه ضعف في روح المبادرة وتقوية لدى المسؤولين المحليين روح التشاكي إلى حد أن بعضهم، والدراسات والتقارير تثبت ذلك، أضحوا لا يستطيعون القيام بعمل إلا بعد إستشارة سلطة الوصاية. وفيها إثبات إضافي عن ضرورة إعادة النظر ليس فقط في المد الفكري الذي تتغذى منه اللامركزية في الجزائر وإنما أيضا في الأدوات اللازمة والتي تساعد على تجزرها.

2 - الوسائل القانونية

إن استقراء النصوص القانونية يبين بأن هذه الأخيرة تنطوي إلى حد ما على إرادة الدولة في منح إستقلالية للجماعات المحلية في اتخاذها لقراراتها التي تمس قضاياها المحلية. وتستخلص هذه النتيجة بالطبع من الإختصاصات المخولة لها، ولكن أيضا من خلال الكيفية التي نظمت بمقتضاها عملية ممارسة الوصاية الادارية التي تظهر في بعض ملامحها جد قوية. وهذه الوصاية بالذات هي التي تشير على المستوى العملي والواقعي مشاكل سبقت الإشارة إلى بعضها. وأولى الميزات

العامة لهذه الوصاية والذي كشف عنها الواقع باستمرار، اتصافها بالطابع الاجتياحي وتجاوزها للحدود المرسومة قانونا.

في البداية، يتوجب إعادة التذكير بأن الجماعات المحلية لا تتمتع إلا باختصاصات نوعية، أي أن مهامها مضبوطة قانونا (22). ومن ثم يتعين عليها دائما احترام الإطار القانوني المحدد مسبقا وإلا سقطت أعمالها ضمن المحظورات القانونية. غير أن هذا لا ينفي أن اختصاصاتها هاته تظل واسعة بالنظر الذي يسمح لها الإضطلاع بمهامها. كل ما في الأمر أن هذه الإختصاصات محفوفة برقابة وصائية دقيقة أشبه بالرقابة الرئاسية أظهر الواقع أنها غالبا ما تتجاوز حدود القانون.

ففيما يتعلق بالوصاية الممارسة خاصة من قبل رؤساء الدوائر والولاية، لوحظ أن هؤلاء غالبا ما لا يأخذون بعين الاعتبار الحدود القانونية لرقابتهم ويسمحون بالتالي لأنفسهم التدخل في قضايا هي من اختصاص الجماعات المحلية. وتتلخص هذه الوضعية من خلال توجه رؤساء الدوائر خاصة إلى رؤساء البلديات والأمناء العامون مباشرة إما بالتحفيز أو التحريض للقيام بعمل معين. إلى جانب هذا، أصبح نادرا العمل بنظام التصديق الضمني الذي يقره القانون. ذلك أن المسؤولين المحليين اعتادوا قبل قيامهم بأي عمل الحصول مسبقا على التصديق الصريح لسلطة الوصاية. والعمل على هذا المنوال وإن كان يتم في الظاهر عن التنسيق في العمل، فإنه يؤدي إلى الإبطاء في تصريف القضايا المحلية وينبئ بضياح اللامركزية.

أما فيما يخص الحلول، أي الإجراء المنصوص عليه قانونا والذي لا يمكن العمل به إلا استثنائيا، فإنه أضحى شبه عادي نظرا للتدخلات العديدة والمكثفة التي اعتادت سلطة الوصاية القيام بها كما أسلفنا. لكن رغم كل هذا، نستخلص بأن

الخطأ لا تتحمله سلطة الوصاية لوحدها، وإنما يرجع أيضا إلى المسؤولين المحليين الذين يجدون كل الذرائع الممكنة للتهرب من تحمل مسؤولياتهم وممارسة اختصاصاتهم القانونية. بالضرورة، لا يجب تناسي المحيط الذي يعمل فيه هؤلاء، إلا أن هذا لا يمكنه تفسير كل عوزهم.

أما بالنسبة للرقابة التقنية الممارسة من قبل المصالح الخارجية للدولة، يكفي رصد مثال واحد معروف: يشترط القابض البلدي دائما وأبدا تأشيرة سلطة الوصاية قبل صرف الأموال مهما كان موضوع الأعمال. حقا وقانونا، يكفي القابض هنا بمراقبة مشروعية الصرف. إلا أن الواقع أظهر بأن المراقبة لا تقف غالبا عند هذا الحد وإنما تتعداه إلى رقابة الملاءمة، بالإضافة إلى كونها جد دقيقة وترتبط بأتفه الأمور. وهذا يعني في الأخير أن الجماعات المحلية لا يمكنها صرف أموالها حتى في المواد التي تدخل في اختصاصاتها لوحدها ولا يد لسلطة الوصاية فيها.

هذا وإذا أضفنا الرقابة الممارسة من طرف المصالح الإدارية المتبقية مثل مصلحة التهيئة العمرانية، مصلحة النقل أو مصلحة الفلاحة ...، يتجلى بأن البلدية أو المدينة لا يمكنها حتى شق طريق صغير ما لم تستأنس هذه المصالح.

لكن وفي الجهة المقابلة، وإذا كان يظهر بأن الجماعات المحلية محاصرة من كل جانب، فالواقع كشف تارة عن وضعيات متناقضة.. فأخطاء التسيير والتنظيم التي يرتكبها بعض المسؤولين المحليين، عدم قيامهم بمهامهم أو التقاعس في مباشرة هذه المهام، كل هذه الظواهر اليومية تنم في الحقيقة عن افتقاد للرقابة. وبالفعل فإن كثرة الرقابة قد تؤدي إلى انعدام الرقابة. وفي هذا لنا أمثلة لا تحصى لا تفتأ الجرائد ذكرها نظرا للنتائج الوخيمة التي تترتب عن ذلك.

الخاتمة

لقد كشف الواقع أنه لا يكفي دائما لحل القضايا والمشاكل التي تعاني منها ليس فقط المدن الكبرى وإنما البلديات برمتها، احتضار الجواب الفني والتقني وإن كان هذا الأخير لازما وضروريا. فذلك يقتضي بالدرجة الأولى إعادة التفكير في الأسس التي تقوم عليها اللامركزية مع إعادة رسم المحيط القانوني والتنظيمي العام الذي يحتضن استقلالية الجماعات المحلية. فاللامركزية التدريجية التي رسمتها الدولة منذ البداية أظهرت خفقاتها. وكل هذا يثبت أن المشاكل الدورية التي تطرح على مستوى التسيير والتنظيم المحليين ليست بالمشاكل العارضة أو السطحية، وإنما هي مشاكل جاءت نتاج تصور معين يتوجب تنقيحه، أو بالأحرى إمحاه كلية.

إلى جانب هذا، يعتقد أن المشاكل التي تطرحها حاليا المدن الكبرى مردها إلى الدولة. ويعد هذا الطرح سليما إذا أخذنا بعين الاعتبار تدخلها المتزايد وتدخل مصالحها. إلا أن هذا يؤدي بصورة آلية إلى حجب وإخفاء كلية مسؤولية الممثلين المحليين. ومن ثم تصبح الدولة هي الضحية الأولى والظرف الرئيسي في كل ما يحدث من أخطاء: أيعقل أن تحمل الدولة المسؤولية عندما تصل حافلة متأخرة أو عندما يقطع طريق أمام المارة بسبب فرح أو قرح؟ تأسيسا على هذا، فإن الدولة مطالبة بإعادة النظر في وظيفتها على المستوى المحلي، وهي مطالبة بذلك خاصة بالنظر إلى المعطيات المستقبلية.

الهوامش

- (1) - أنظر دراسة التي نشرتها «مجلة المجموعات المحلية»، 1977 / 1، ص 17.
- (2) - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 96-264 مؤرخ في 3 غشت 1996 يتعلق بتسيير ولاية الجزائر حيث تم تعيين وزير فوق العادة ج. ر. رقم 47، ص 5 وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 417-96 المؤرخ في 20 نوفمبر 1996 والمتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر وعملها، ج. ر. رقم 72، ص 11.
- (3) - أنظر أمر رقم 97-14 مؤرخ في 31 مايو 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج. ر. رقم 38، ص 6.
- (4) - قانون 90-08 المتعلق بقانون البلدية، ج. ر. رقم 15.
- (5) - أنظر ج. ر. رقم 69. وفي هذا الصدد، يلاحظ بخصوص مدينة وهران لوحدها أن السلطات المحلية لم تتمكن من استحداث سوى ثمانية (08) قطاعات حضرية نظرا للصعوبات الجمة التي تلتقتها.
- (6) - ما عدا بالطبع بالنسبة لمدينة الجزائر العاصمة التي أضحت تمثل من وجهة نظر التنظيم الإداري «محافظة» يسهر على تسييرها «وزير محافظ». ولقد قسمت هذه المحافظة إلى دوائر حضرية مشخصة (وهذا جديد) وبلديات. فبينما تمثل الأولى مجرد مقاطعات إدارية رغم تمتعها بالشخصية الاعتبارية، تعد الثانية جماعات محلية تخضع في تنظيمها وتسييرها للقانون البلدي.
- (7) - مع الإشارة دائما أن المعاناة اليومية بينت أن البلدية أصبحت غير قادرة على مواجهة المتطلبات الحديثة للمدينة.
- (8) - تبعا لتحقيق تولته فرقة بحث من معهد الاجتماع لجامعة وهران سنة 1973، عرف شيخ هرم اللامركزية «بأنه الأسلوب الذي يسمح له بقضاء حاجاته دون الانتقال إلى العاصمة». إلا أنه أضاف «بأن الطريق الفاصل بين البلدية والعاصمة مفروش بالمسامير وهو لا يملك الحذاء الذي يقاوم هذه المسامير».
- (9) - يقول الأستاذ «أيزمان» بأنه «لا يجب أن تعهد للهيئات المركزية سلطة تقديرية في مواجهة القرارات المحلية أو بصفة عامة في مواجهة العمل المحلي».
- (10) - أنظر:

Charles EISENMANN, Cour de droit administratif, Tome I, LGDJ, Paris, 1982, p 269.

Chabane BENAKEZOUH, La déconcentration en Algérie. Du centralisme au "déconcentrisme", OPU, Alger, 1984.

(11) - أنظر:

Essaïd TAIB, Le nouveau statut de la commune, IDARA (Revue de l'ENA), no1, 1991 et, la démocratie à l'épreuve de la décentralisation. L'exemple de la commune en Algérie, IDARA (Revue de l'ENA), no2, 1991, pp. 45-69.

(12) - ويمكن رد هذا التدهور بغض النظر عن المعطيات السياسية آنذاك إلى أسباب شتى منها ما هو مرتبط بتمسك الجماعات المحلية المنتخبة (والتي كانت تنتمي خاصة إلى الحزب المنحل أو الأحزاب المعارضة بصفة عامة) بممارسة اختصاصاتها القانونية كلها ودونها، ومنها ما هو لصيق بتعنت هذه الأخيرة من الخضوع إلى القانون وإلى الدولة إلى حد إعادة النظر في التسمية القانونية للبلدية والمحددة دستوريا. ضف إلى ذلك تردي العلاقات التي تجمع بين البلدية ووصايتها المباشرة، أي الدائرة والولاية ...

(13) - أنظر:

Mahfoud GHEZALI, Préface à l'ouvrage de Saïd BENAÏSSA, L'aide de l'Etat aux collectivités locales, OPU, 1983, p 11.

(14) - محفوظ غزالي، المرجع السابق، ص 11 .

(15) - وهنا بالضبط تكمن كل المشكلة. فبعد التصور التدريجي للامركزية، أصبحت لا تعني هذه الأخيرة ويمر الوقت سوى وسيلة تسمح للسلطة المركزية التخلي عن المشاكل اليومية التي تحمل أعباء وثقلا لا فائدة منه.

(16) - أنظر حول هذا المشكل:

HALBECQ Michel, l'Etat, son autorité, son pouvoir, LGDJ, Paris, 1965.

(17) - والمفهوم المراد به بالبيروقراطية ليس ذلك المشار إليه عند «ماكس فيبر» وإنما إنحراف الإدارة عن وظيفتها بوصفها مرفق عام واستحواذها على دور ليست هي أهلا به.

(18) - أنظر جريدة «الوطن»، 26 فبراير 1997 .

(19) - طيب السيد، المرجع السابق، ص 49 .

(20) - أنظر: راجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، 1996، رقم 2، ص 358؛

Said BENAÏSSA, L'aide de l'Etat aux collectivités locales, OPU, Alger, 1983.

(21) - أنظر على سبيل المثال:

Bachir YELLES CHAOUICHE, Pour une revalorisation des ressources financières locales, IDARA (Revue de l'ENA), 1995, no1, pp 19-33.

(22) - إلا أن هذا لا يجب أن ينسبنا مفادة المادة 85 من قانون البلدية: « يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية ». وهذا يتعارض أساسا مع القول أن إختصاصات الجماعات المحلية ذات طابع نوعي. إلا أن القراءة المتمنة لنصوص قانون البلدية توجي خلاف ذلك نظرا لكثرة التدابير التي تتولى تحديد مهامها.

بعض المراجع المستعان بها

جبار عبد المجيد، طبيعة علاقة البلدية بالولاية، دفاتر مركز البحوث والاعلام الوثائقي للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد رقم 2، 1994 .

محمد آنس قاسم، أسس التنظيم الاداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978 .

شيهوب مسعود، أسس الادارة المحلية، تطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986 .

كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، 1996، رقم 358 - 344 .

Paul ALLIES et autres, L'administration dans son droit Genèse et mutation du droit administratif français, Collection "Critique du droit", Publisud, Paris, 1985.

Said BENAÏSSA, L'aide de l'Etat aux collectivités locales, OPU, Alger, 1983.

Chabane BENAÏSSA, La déconcentration en Algérie. Du ceentralisme au "déconcentralisme", OPU, Alger, 1984.

Y. BENOUCHEFOUN, Le Wali ordonnateur des dépenses imputables sur les crédits de l'Etat, Rev. fin 1975, no1.

Charles EISENMANN, Cours de droit administratif, tome I, LGDJ, Paris, 198.

Mahfoud GHOZALI, Bilan critique de la décentralisation territoriale, Alger, septembre, 1978.

Ahmed MAHIOU, Les collectivités locales en Algérie, A.A.N. 1968.

Ahmed MAHIOU et AMADIO, La réforme de la Wilaya, Rev. alg. des sc. jur. éco. et poli. 1969. no4, pp 1077-1146.

Messaoud MENTTRI, Administration locale et développement en Algérie, Thèse, Nanterre, 1978.

Thierry MICHALON, Les collectivités locales en Algérie d'hier à aujourd'hui, Thèse, Aix-Marseille, 1976.

Franck MODERNE, Variations sur le mythe de l'autonomie communale, AJDA, Octobre 1976.

E. PONTIER, L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences, LGDJ, Paris, 1978.

Essaïd TAIB, Le nouveau statut de la commune, IDARA (Rev. de l'ENA), 1991, no1.

- La démocratie à l'épreuve de la décentralisation. L'exemple de la commune en Algérie, IDARA, 1991, no2, pp 45-69.

Bachir YELLES CHAOUCHE, Pour une revalorisation des ressources financières locales, IDARA 1995, no1, pp. 19-33.