

مكانة نظام عاصمة الجمهورية في النصوص القانونية الجزائرية

بقلم: لحسن بن أمزال
يحضر رسالة الدكتوراه في القانون العام
- جامعة الجزائر -

مقدمة:

لا يختلف اثنان حول أهمية و مكانة عواصم دول العالم من الناحية السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، فهي تعتبر حقاً بمثابة الرأس من الجسد⁽¹⁾. لهذه الأسباب و غيرها تولي هذه الدول عناية خاصة للنظام القانوني لعواصمها، هذا النظام يتضمن مجموعة من القواعد القانونية المغايرة و المختلفة عن تلك القواعد المتضمنة فيما يدعى بالقانون المشترك (Droit commun) المطبق على باقي الجماعات الإقليمية (Collectivites territoriales)، مع العلم أن هذه القواعد - الشاملة لأنماط التسيير و التنظيم - ترمي إلى ضمان الإدارة الحسنة لجميع الأنشطة المتواجدة في ذلك الإقليم، كما تهدف إلى التكفل الحقيقي و الفعال لكل متطلبات و انشغالات المواطن اليومية.

1 - أوهي رأس البلد ومركزه حسب تعبير (Lord Bryce) :

-Xavier PREROR: « Le statut des villes- capitales », Revue Française d'Administration Publique, 1986, P709.
و فيما يخص تعريف المدينة (la ville)، فيمكن القول بأنه مختلف فيه لاختلاف المعايير الذي يُستند إليه من بلد لآخر. فرغم الاعتماد الغالب على معيار التعداد السكاني الذين يقطنون في منطقة معينة؛ كما حدد في فرنسا ب: 2000 ساكن فقد يتقلص إلى 200 ساكن في الدانمارك مثلاً، و بينما تستند بعض البلدان لمعيار التنظيم الإداري (تونس)؛ فقد تلجأ أخرى إلى المعيارين معاً كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية و كندا... وقد تختار دول مثل إيطاليا المعيار الاقتصادي. للتفصيل انظر:

Sylvain ALLEMAND: « La Ville en débats », in la ville et l'urbanisation, Revue repères, éd. Marinoor, N° 03, Année 1997, P07.

والجزائر لم تخرج عن هذا التصور، وهذا ما يمكن أن يلاحظ بالرجوع إلى ترسانة النصوص القانونية المتعاقبة المنظمة للجماعات الإقليمية للدولة (وهي البلدية و الولاية) ابتداءً من نص الدستور ثم التشريع وصولاً إلى التنظيم، فمن منا لم يسمع أو لم يقرأ عبارة مدينة الجزائر أو محافظة الجزائر الكبرى أو ولاية الجزائر.. عند الإشارة إلى عاصمة الجمهورية (La capitale de la république)، فهل تُعبر هذه التسميات من الناحية القانونية عن هذا المدلول؟، وما موقع مدينة الجزائر (la ville d'Alger) اليوم من نظام العاصمة؟.

ذلك ما سوف أحاول الإجابة عنه في هذه الأسطر للتعرف عن قرب لأهم مصدر من مصادر المشاكل و الاختلالات المتشابكة و المعقدة التي يشرب المواطن عصارتها يومياً. في هذا الشأن وفي مستوى أعلى، لم يفوت رئيس الجمهورية الفرصة - بحرقته المعهودة لما آلت إليه العاصمة من سوء التسيير و التنظيم مقارنة ببعض الولايات القريبة منها ناهيك عن الدول الشقيقة المجاورة، و الحق أن الجرح أعظم مما يمكن أن يتصور كما سيتضح فيما يأتي من خلال معالجة أهم المراحل التاريخية لنظام مدينة الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية تأسيس محافظة الجزائر الكبرى (I)، لأقف عند وضعية هذا النظام (statut) على ضوء النصوص القانونية الحالية المنظمة لولاية الجزائر (II).

I - "مدينة الجزائر" بعد الاستقلال إلى تأسيس نظام المحافظة : من الدسرة إلى الجهالة

من ناحية علم الاجتماع تعتبر مدينة الجزائر أكبر تجمع سكاني للبلاد؛ ومن الناحية التأسيسية فهي جماعة إقليمية، ومن الناحية السياسية فهي تمثل البلاد كعاصمة... فإذا كانت هذه العبارات توحى إلى الصور إلا أنها تحوي في مضمونها على الأقل رسالة للمكانة الخاصة التي تلعبها مدن العواصم.

هذه الخصوصية - لمدن العواصم - تترجم عموماً الطابع المخالف (Dérogatoire) لنظامها القانوني...⁽²⁾.

وما يجب الإشارة إليه ابتداءً هو أنّ خصوصية التنظيم الإداري للعاصمة (capitale la) أو المدن الكبرى (Les grandes villes)⁽³⁾ ليس حكراً على الأنظمة القانونية الغربية فقط، فقد ذُكر أنّ العاصمة ؟ في عهد الخلافة الإسلامية العثمانية مثلاً كانت مقسّمة إلى مقاطعتين (شرقية و غربية) تحت رئاسة حاكم المدينة يُدعى بشيخ البلدة⁽⁴⁾.

بعد دخول المحتل الفرنسي أرض الجزائر - من سيدي فرجّ أحد أبواب العاصمة من جهة البحر- شرع مباشرة في وضع حد لكلّ ما يرمز إلى هوية و شخصية البلد، و منها استبدال تلك الأنظمة الإدارية بأنظمة قمعية تخدم الأهداف الاستدمارية.

2 Rachid KHELLOUFI: «Les avatars de la ville d'Alger à travers ses statuts», Revue Algérienne, Numéro Spécial, 2002, P43.

3- هذا الاصطلاح يعتمد من الناحية القانونية على معيار التعداد السكاني، أما من ناحية التنظيم الإداري فإنه يقسّم إلى قطاعات حضرية - secteurs urbains - بالنسبة للبلديات التي يتعدى تعداد سكانها 150.000 نسمة كما هو الشأن حالياً بالنسبة لكل من ولايات : عنابة ، قسنطينة وهران.

في حين أنّه ظهر مؤخراً اصطلاح آخر يتمثل في المَدُن الجديدة «Nouvelles villes» يعتمد على معيار موضوعي (خصائص التهيئة والتعمير) حسب المادة الثانية و الثالثة، وكذا المعيار الشكلي (إنشاء المدينة الجديدة يكون بمرسوم تنفيذي) حسب المادة السادسة بناءً على القانون: رقم 02-08 مؤرخ في: 08/05/2002 يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، جريدة رسمية عدد 34.

ليعرف التنظيم الإداري على مستوى الوزارة سنة 2003 تحولاً آخراً بتنصيب الوزير المنتدب لدى وزير التهيئة العمرانية والبيئة مكلفاً بالمدينة، وهذا لأول مرة منذ الاستقلال بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03 - 215 المؤرخ في: 09/05/2003 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، جريدة رسمية عدد 33 مؤرخة في: 11/05/2003.

وقد تمّ إلغاء هذا المنصب - وللأسف - إثر التعديل الحكومي الأخير لسنة 2007 لتلحق من الناحية التنظيمية - مية بوزارة البيئة و تهيئة الإقليم.

4 - سعودي محمد العربي: الوضع القانوني للهيئات المحلية الجزائرية (مرحلة قبل الاستقلال)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2002، ص 17، بتصرف.

و قد عرفت مدينة الجزائر عدّة أنظمة كان آخرها يتعلّق بالمرسوم رقم 231/59 المؤرخ في 24/02/1959 ⁽⁵⁾ المعدّل بالمرسوم رقم 163/60 المؤرخ في 24/02/1960 ⁽⁶⁾، هذا النص القانوني بقي ساري المفعول بعد الاستقلال بموجب المرسوم رقم 189/63 المؤرخ في 16/05/1963 المتعلّق بالتنظيم الإقليمي للبلديات ⁽⁷⁾.

هذا النصّ نظم مدينة الجزائر ضمن إطار مركزي و سلطوي ⁽⁸⁾ بقي معالمه - على اختلاف أشكاله - إلى اليوم، كما أنّ نصّ المرسوم مزج بين عبارتي مدينة الجزائر (ville d'Alger) و بلدية الجزائر (commune d'Alger)، هذا الخلط امتدّ أثره إلى الأنظمة الحالية ⁽⁹⁾ كما سيأتي بيانه.

و قبل التطرّق إلى سلسلة النصوص الصادرة بشأن مدينة الجزائر، لابدّ من التذكير بالمكانة الدستورية التي تحضى بها؛ حيث نصّ أولّ دستور للجزائر المستقلة الصّادر سنة 1963 أنّ: "عاصمة الجمهورية مدينة الجزائر" (المادة 04) ⁽¹⁰⁾، فلم يكن للتعديلات الدستورية المتكرّرة و المتعاقبة أيّ أثر على مضمون هذه المادة.

5 - Décret N° 59-321 du 24/02/1959 portant organisation de la commune d'Alger, J.O.R.F du 25/02/1959, P2306.

6 - J.O.R.F. N° 47 du 25/02/1960.

7 - تطبيقاً للقانون المؤرخ في: 31 / 12 / 1962 الذي كان يقضي بتمديد تطبيق القانون الفرنسي ما لم يخالف مبادئ وسيادة الشعب الجزائري وهذا إلى أجل لاحق؛

Missoum SBIH: L'Administration Publique Algérienne, Hachette littérature, Paris, 1973, P231-

8 - كالتدخل الواسع للإدارة المركزية في تسيير مدينة الجزائر حيث أنّ رؤساء الدوائر أصبحوا معيّنين من طرف العامل "Le préfet"؛

-Rachid KHELLOUFI: Le Statut de la Ville d'Alger, Mémoire de Magister, Alger, Année 1978, P16.

9 - Chabane BENAKEZOUH: 'La ville d'Alger et le droit', Revue IDARA, C.D.R.A, N° 01, Année 2002, P20.

10 - ثمّ إنّ المادة 04 المذكورة تعاني - حسب وجهة نظري - من "قصور" في الترجمة بين النصّ باللغة العربية والنصّ باللغة الفرنسية؛ حيث تقابل عبارة "مدينة الجزائر" بـ "Alger"، في حين جمعت المادة 04 - من الأمر رقم 75 - 58 المؤرخ في 26/09/1975 و المتضمن القانون المدني؛ المعدل و المتمم - بين غرابة العبارة "الجزائر العاصمة" و ترجمتها إلى "Alger".

بقي المرسوم رقم 159/231 ساري المفعول بعد الاستقلال إلى غاية صدور أول قانون جزائري خاص بالبلدية بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في: 18/01/1967⁽¹¹⁾؛ تضمنت المادة 282 منه على تنظيم مدينة الجزائر بنظام خاص يصدر عن طريق مرسوم. وقد صدر فعلاً بمرسوم رقم 67-30 مؤرخ في: 27/01/1967⁽¹²⁾ نصّت المادة الأولى منه على أن: "مدينة الجزائر هي بلدية تتكوّن من عشر دوائر حضرية، تمثل كل واحدة منها دائرة انتخابية"، هذا المرسوم - المتناقض مع أحكام الأمر 67-24⁽¹³⁾ - نظم مدينة الجزائر (كمجموعة من البلديات) لمدة عشر سنوات، ووصف بأنه "نظام سلطوي ومركزي"⁽¹⁴⁾، الأمر الذي اقتضى تعديله بواسطة الأمر رقم 77/08 المؤرخ في 19/02/1977 إلا أنه لم يختلف كثيراً عن سابقه.

تتابعت التعديلات، وبقيت العاصمة تشكو سوء حالها بعد تدهور طابعها العمراني وانتشار البناءات غير الشرعية (المعبر عنها بالفوضوية) نتيجة للهجرة الجماعية لسكان الريف بسبب انتهاج السلطة لسياسة الجهوية. وقد تمّ تعديل قانون البلدية لسنة 1967 بالقانون رقم 81/09 المؤرخ في 04/07/1981⁽¹⁵⁾، هذا النص كان يمكن أن يضيف شيئاً لولا أنه اعترض بالقانون رقم 84/09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد (الساري المفعول) والذي ألغى نص المادة 282 التي نصّت على أنه: "يحدّد القانون التنظيم الإداري لبلدية الجزائر، ويمكن أن تنظم التجمعات العمرانية الكبرى على الشكل نفسه"، ليعرف التنظيم الإداري تدهوراً وتقهقراً من النص التشريعي إلى النص التنظيمي "المعهود" تحت رقم 85/04 مؤرخ في 12/01/1985⁽¹⁶⁾، ويضيف إلى قاموسنا تسمية جديدة هي "المنطقة السكنية الحضرية" وكان الإشكال يتعلّق بالتسميات.

11 - أمر رقم 67-24 يتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في: 18/01/1967.

12 - مرسوم رقم 67-30 يتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر، جريدة رسمية عدد 09.

13 - Chabane BENAKEZOUH, OP- Cit. P23.

14 - Rachid KHELLOUFI, OP- Cit., P42 et S.

15 - قانون رقم 81-09 مؤرخ في: 04/07/1981، المعدّل والمتمم للأمر 67-24 المذكور أعلاه، جريدة رسمية عدد 27.

16 - مرسوم رقم 85-04 مؤرخ في: 12/01/1985، جريدة رسمية عدد 03 مؤرخة في: 13/01/1985.

تدخل العاصمة الآن سنة 1990 بعد أن احتضنت انتفاضة أكتوبر 1988 المطالبة بضرورة التغيير، فصدر دستور 1989 الذي اعترف بوجود "الغير" أمام "السلطة" ليفتح المجال لإنشاء "جمعيات" ذات الطابع السياسي، ثم تأتي مرحلة الإصلاحات لتشمل الجماعات الإقليمية بإصدار قانون البلدية رقم 08/90⁽¹⁷⁾ (المعمول به حالياً وموضوع التعديل منذ 1997)، ففي هذا النص فقدت عبارة "مدينة الجزائر" الدستورية لتستبدل بـ "بلديات ولاية الجزائر" (المادة 177) ثم "الجزائر العاصمة" (المادة 182) كأن الأمر يتعلق بتنظيمين إداريين مختلفين، لتظهر مدينة الجزائر "مفوّقة" في أحد "مجالس التنسيق الحضرية" الخمسة؟ المقررة في المادتين السابقتين - بناءً على المرسوم التنفيذي رقم 207/90 المؤرخ في 14/07/1990⁽¹⁸⁾ الذي حاول إجراء بعض التعديلات على الأنظمة السابقة من خلال الهيكلية و توزيع المهام، و النتيجة.. هي أنّ هذا التعديل كان شكلياً أكثر منه جوهرياً، ممّا يجعلنا نتساءل حول ما إذا كان "محاصرة" العاصمة مقصوداً؟، ثم لماذا تمّ إنشاء مجلس تنسيقي واحد - المشكّل من 15 بلدية من أغني البلديات مالياً مثل بلدية الجزائر الوسطى - من مجموع الخمسة المقررة إنشاؤها قانوناً؟.. استمرت هذه الوضعية إلى غاية سنة 1997 بظهور نظام محافظة الكبرى (Gouvernorat du Grand Alger)، لكن هذه المرة عن طريق الأمر رقم

17 - قانون رقم 90 - 08 المؤرخ في: 07/04/1990 متعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في: 11/04/1990.

مع التذكير بأنّ هذه المرحلة كانت مسبقة بمرحلة انتقالية بوضع مجالس بلدية مؤقتة امتدت من 12/1989 إلى 12/05/1990 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 89 - 231 المؤرخ في 12/12/1989، جريدة رسمية عدد 53:

- ناصر لباد: "الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية"، مجلة إدارة، الجزائر، عدد 02، سنة 1999، ص 115.
18 - مرسوم تنفيذي رقم 90 - 207 يتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، جريدة رسمية عدد 29 مؤرخة في: 18/07/1990.

15/97 المؤرخ في 31/05/1997⁽¹⁹⁾ مع تسجيل عودة الأوامر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996) سبقه - وفي نفس التاريخ - الأمر رقم 14/97 يتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر⁽²⁰⁾ تضمن رفع عدد بلديات هذه الولاية من 33 إلى 57 بلدية .

تفحص تأشيرات الأمر رقم 97 - 15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى تطلعنا على الظرف السياسي الخاص الذي صدر في ظله؛ وهذا عندما أشار النص إلى المادة 179 من دستور 1996 وكذا مصادقة المجلس الوطني الانتقالي لهذا النص⁽²¹⁾ .

وما يجدر الإشارة إليه بهذا الصدد هو توافر الإرادة السياسية في تلك الفترة للتكفل بمشكل النظام القانوني للعاصمة، حيث أنه بعد انتخاب رئيس الجمهورية في شهر نوفمبر 1995، وتعيين رئيس الحكومة في جانفي 1996، كانت أولى المهام الموكلة لها تحضير مشروع محافظة الجزائر الكبرى، لذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 96 - 264 المؤرخ في: 03/08/1996 تضمن تعيين وزير في مهمة فوق العادة لتسيير ولاية الجزائر

19 - أمر رقم 97 - 15 يتضمن القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى ، جريدة رسمية عدد 38 مؤرخة في: 04/06/1997.

20 - أمر رقم 97 - 14 مؤرخ في: 31/05/1997 يتضمن التنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، جريدة رسمية عدد 38 مؤرخة في: 04/06/1997.

21 - المجلس الوطني الانتقالي تولى الوظيفة التشريعية بتزكية من المجلس الأعلى للدولة. فبالإضافة إلى أن أعضاء المجلس الانتقالي معينون، فإن تركيبته الثلاثية غريبة؛ حيث يتساوى فيها ممثلي الأحزاب مع ما سُمي بممثلي القوى الاقتصادية والاجتماعية (85 مقعد لكل واحد منهما). وقد وصفه الأستاذ بوسماح بأنه "برلمان ملجَم bride".

- Mohamed El Amine BOUSSOUHA: « La situation de la constitution de 1989 entre le 11/01/1992 et le 16/11/1995 », Revue IDARA, C.D.R.A, Année 2000, N° 02, P89.

(المادة الأولى)⁽²²⁾، وبتاريخ 04/08/1996 أصدر رئيس الحكومة موقراً يؤكد فيه على أهمية هذا المشروع، لهذا أحدث "اللجنة الدائمة لتنمية ولاية الجزائر وتهيئتها" تحت رئاسته. ولم تدم "الفرحة" طويلاً حول طبيعة وهدف المشروع، ذلك أنه بقراءة نص الأمر رقم 15/97 نلاحظ اتجاه إلى تنظيم العاصمة بأكثر مركزية من النظام السابق؛ فبدلاً من التوجه نحو اللامركزية "الموعودة" فقد تم زيادة اختناقها، ويكفي الرجوع إلى المادة 10 من نص الأمر للتأكد من ذلك، حيث أعيد النظر في مجمل المهام الموكلة للبلدية - بموجب قانون البلدية رقم 08/90 - تحت غطاء تسمية أخرى هي "البلديات الحضرية" وعددها 29 بلدية في حين أنه لا يسري هذا التعديل على باقي "البلديات" وعددها 28 بلدية، لتزداد المسألة تعقيداً عند الاطلاع على المادة 02 فقرة ثانية من نص الأمر بإطلاقها تسمية "الدوائر الحضرية" على "البلديات الحضرية" في حين أن هذه التسمية "الموهومة" لا علاقة لها بالدوائر (Les Dairas) المعروفة كهيئات إدارية غير ممرضة.

وإذا بحثنا عن معيار التمييز بين البلديات الحضرية والبلديات "العادية" فقد لا نجد له جواباً كافياً وشفافاً، ما عدا ما يميز بينهما من ناحية محاصرة وتقليص مهام وصلاحيات البلديات الحضرية (المادة 10 من الأمر) دون البلديات "العادية" والتي تبقى خاضعة للقانون رقم 90 - 08 المتعلق بالبلدية (المادة 13 من الأمر) كما سلف، وهذا ما يعتبر تعدياً

22 - مرسوم رئاسي رقم 96 - 264 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر، جريدة رسمية عدد 47 مؤرخة في: 07/08/1996. كما يلاحظ أن هذه المبادرة كانت تدور - فيما يظهر - حول شخصية الوزير فوق العادة الذي تحول إلى وزير محافظ الجزائر الكبرى على رأس ولاية ص (!)، ذلك أنه إذا نظرنا إلى تشكيلة أعضاء الحكومة التي عين في ظلها، فإنه يظهر بتسمية أخرى وهي وزير لدى رئيس الحكومة مكلف بمحافظة الجزائر الكبرى، فالأسلم إطلاق عليه تسمية "الوزير المنتدب" على الأقل بدلاً من "الوزير".

مرسوم رئاسي رقم 97 - 231 مؤرخ في: 25/06/1997 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، جريدة رسمية عدد 44 مؤرخة في: 29/06/1997.

كما قام رئيس الجمهورية الحالي بتنصيب لجنة لإصلاح مهام وهيكل الدولة - بعد توليه رئاسة الجمهورية سنة 1999 - بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000 - 372 مؤرخ في: 22/11/2000، جريدة رسمية عدد 64. وقد قدمت له تقريرها. المتضمن لقسم هام خاص بإصلاح الجماعات الإقليمية - في شهر جويلية 2001.

على مبدأ اللامركزية الممارس على إقليم العاصمة، بل وقد رأى بعضهم أنها "مخالفة لنصّ قانون البلدية"⁽²³⁾.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو أين موقع مدينة الجزائر من نص التعديل؟، الإجابة - وللأسف - تضمنتها المادة 04 السابقة بالنص على أن: "مجموع الدوائر الحضرية تشكل مدينة الجزائر" (و فقط)، فبينما عمد النصّ الجديد إلى الخلط بين عبارتي: البلدية صو المدينة؛ قام نظام محافظة الجزائر الكبرى بابتلاع مدينة الجزائر إلى أجل غير معلوم. وقبل الانتقال إلى المرحلة الأخيرة، نشير إلى أن نظام المحافظة المتناقض تضمن بعض التعديلات، منها تعويض الدوائر (Dairas) بالدوائر الإدارية (Circonscriptions Administratives) تحت إشراف ولاية منتدبين (Walis Délégues)، وحول فعالية هذا التنظيم الجديد "قصة" أخرى أتركها حينها⁽²⁴⁾.

II - "مدينة الجزائر" في ظل النظام الحالي لولاية الجزائر: استمرار الجهالة بعد مرور سنوات قليلة من تأسيس نظام المحافظة، أصدر المجلس الدستوري قراراً بتاريخ 2000/02/27⁽²⁵⁾ يقضي بعدم دستورية النظام القانوني الخاص بالمحافظة، هذا

23 Rachid KHELLOUFI: « Les avatars de la ville d'Alger à travers ses statuts ». OP-Cit., P53.

و انظر كذلك: - مقطف خيرة: تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر منذ 1967 إلى يومنا، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2002، ص 88.

24 - للاطلاع على تفاصيلها يمكن الرجوع إلى: - لحسن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2005.

25 - قرار رقم 02 / ق. 1 / م. د / 2000 مؤرخ في: 2000/02/27 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97 - 15 المؤرخ في: 1997/05/31 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 07 مؤرخة في: 2000/02/28.

هذا القرار يمكن اعتباره قراراً تاريخياً بالنسبة للجماعات الإقليمية في الجزائر.

القرار جاء على إثر إخطار رئيس الجمهورية. بناء على المادة 163 من الدستور- لفحص مدى دستورية النصّ.

للعلم أنّ هذا الإجراء كان منتظراً بعد أن انتقد بشدّة بعض أساليب تسيير العاصمة، ولمّح إليها بالقول أنّه: "لن يقبل بدولة داخل دولة" (26).

إنّ أهمّ المبررات التي استند إليها المجلس لعدم دستورية النصّ ترتكز أساساً في خرق المادة 15 من الدستور التي حصرت الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية والولاية (فقط)، كما أعطى المجلس تفسيراً جديداً عندما قضى بأنّ تنظيم وسير وعمل النظام الخاص لمدينة الجزائر العاصمة من اختصاص السلّطة التشريعية بموجب المادة 122 .

و قبل تناول مكانة مدينة الجزائر بعد إلغاء القانون الأساسي للمحافظة، لا بأس أن أشير إلى بعض التساؤلات القانونية الواردة في نص قرار المجلس الدستوري، ومنها:

أولاً - تضمن نصّ القرار اصطلاح جديد يتمثل في "مدينة الجزائر العاصمة" و لم يعطي أيّ توضيح بشأن مصدرها وتكيّفها القانونيين، فهل أراد المجلس وضع حد لتضارب و تناقض الاصطلاحات المستعملة في المادة 177 و المادة 182 من قانون البلدية رقم 08/90 ؟، و ما دما نتكلّم عن الدستورية، فهل تطابق هذه التسمية - حقيقة- مضمون المادة 04 من الدستور التي تنصّ على أنّ: "عاصمة الجمهورية مدينة الجزائر"؟.

ثانياً - كيف يمكن لعبارة "التقسيم الإقليمي للبلاد" (الواردة في المادة 122 من الدستور) وحدها أن تحوي في فحواها ومعناها قواعد التنظيم إلى جانب قواعد التسيير والعمل ؟، و هو المعنى الذي أشار إليه قرار المجلس الدستوري بدون أي تفسير واضح.

26- التصريحات يمكن الاطلاع عليها في بعض الجرائد اليومية مثل:

- جريدة الشعب بتاريخ: 02/03/2000.

- جريدة الخبر (نفس التاريخ).

بعد صدور قرار المجلس الدستوري تدخل رئيس الجمهورية مرة ثانية و أصدر الأمر رقم 01/2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها ⁽²⁷⁾، متبوعاً بنص بالمرسوم الرئاسي رقم 45/2000 المتضمن التنظيم الإداري لولاية الجزائر المؤرخ في 01/03/2000 ⁽²⁸⁾.

في الواقع ، النص الأخير أجرى تعديلاً طفيفاً على التنظيم الإداري حيث ارتفع عدد الدوائر من 12 إلى 13 دائرة إدارية فقط، و بمعنى أوضح فإن التنظيم الإداري الحالي لولاية الجزائر ما هو إلا نسخة طبق الأصل لسابقه (محافظة الجزائر الكبرى)؛ فإذا كان لهذا الأخير نظامه الخاص (حكم عليه بعدم الدستورية) إلا أن نظام ولاية الجزائر يعاني - إلى يومنا هذا- من عدم وجود إطار قانوني واضح و منسجم، مما قد يوحي بأن إجراء التعديل كان سياسياً أكثر منه قانونياً و للأسف.

و أمّا مكانة مدينة الجزائر في ظل نص الأمر رقم 01/2000 المذكور سابقاً فيمكن القول بأنها مهمشة في النص و غائبة في الواقع، هذا التهميش و الإهمال يستنتج من خلال قراءة مضمون و فحوى المادة 02 من نص الأمر التي تنص على أن: "تخضع البلديات التي تشتمل عليها ولاية الجزائر إلى الأحكام المطبقة على جميع البلديات، و لا سيما منها الأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 08/90 ... مع مراعاة الأحكام الخاصة

27.. أمر رقم 2000 - 01 المؤرخ في: 01/03/2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02 / ق.أ. م. د/ 2000 المؤرخ في: 27/ 02 / 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15-97 المؤرخ في: 31 / 05 / 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 09.

عنوان الأمر - ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها- غريب ، إذ لماذا لم يكتفي بعبارة " ولاية الجزائر فقط "، فهذه التسمية تلمح إلى أن النظام الجديد المعتمد لولاية الجزائر سوف يطابق نظام المحافظة دون العودة إلى التنظيم المتضمن في القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد (جريدة رسمية عدد 06 مؤرخة في: 07/02/1984).

28 - مرسوم رئاسي رقم 2000 - 45 مؤرخ في: 01 / 03 / 2000 المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في: 02/08/1997 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 09.

المطبقة على مدينة الجزائر العاصمة؛ هذه الأحكام كان من المفروض أن تصدر و تنظم بنص تنظيمي خاص حسب ما جاءت به المادة 03 من نص الأمر، وؤكد بأن النص لم يرى النور بعد.

فهل هذا يعني تطبيق المواد 177 إلى 181 من القانون رقم 90 - 08 المتعلق بالبلدية بخصوص "بلديات ولاية الجزائر" المنظمة في شكل مجالس تنسيق حضرية⁽²⁹⁾؟، أم يجب أن ننتظر تنظيم جديد حسب ما تشير إليه المادة 03 من الأمر⁽³⁰⁾؟.

الإجابة على هاذين السؤالين صعبة، حيث إذا وقفنا على مدلول نص الأمر، يترجح الشرط الثاني أو الفرضية الثانية (المادة 03)، إلا أن الواقع أثبت خلاف ذلك، وخاصة إذا رجعنا إلى المرسوم الرئاسي رقم 2000 - 45 المتعلق بالتنظيم الإداري لولاية الجزائر، هذا الأخير أبقى على التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى مع تغيير طفيف، حيث قسّمت ولاية الجزائر إلى 13 دائرة إدارية بدلاً من 12 فقط.

و أمّا عمّا سميّ "بمدينة الجزائر العاصمة" فالصّمت تام وهذا رغم مرور أكثر من ست سنوات على آخر تعديل، بل إن كل المؤشرات تفيد سريان مفعول نظام المحافظة لكن بدون نصوص قانونية واضحة.

فهل يمكن تكييف هذا الجمود على أنه فترة انتقالية؟، وهل نظام مدينة الجزائر في حالة أزمة (crise) أو إلى اضمحلال (déclin)؟، وهل يمكن التعرف على الدوافع والأسباب؟..

29 - عددها خمسة مجالس، لم ينشأ منها إلا واحداً (في فترة: 1990 - 1996) أي قبل أن يؤسس نظام المحافظة، ويتعلق بالمجلس البلدي المشترك لمدينة الجزائر حسب المرسوم التنفيذي رقم 98 - 135 المؤرخ في: 03/05/1998 والمتضمن تحويل الحقوق والالتزامات وكذا الأصول والخصوم من المجلس البلدي المشترك لمدينة الجزائر إلى محافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 28 مؤرخة في: 06/05/1998.

وهو ما يثبت عدم نجاعة هذا التنظيم لتحولات النظام القانوني للعاصمة.

من الواضح أنّ العامل السيّاسي وتخوّف السّلطة- القاطنة في العاصمة- تجاه المدينة في تحركاتها وطموحاتها قد يكون من أكبر الأسباب وأهمّها⁽³¹⁾.
وأما رجل القانون، فإنّه لا يدري وإلى يومنا هذا ماذا تعني مدينة الجزائر في القانون⁽³²⁾
(!)، رغم مرور أكثر من ثلاثين سنة من تاريخ إصدار أوّل نصّ قانوني... بعد الاستقلال...
ينظم مدينة الجزائر⁽³³⁾.

31 Rachid KHELLOUFI, OP- Cit, P55 et S.

32 - Chabane BENAKEZOUH: « La Ville d'Alger et le droit », OP- Cit., P29.

33 - إذا كان قانوني البلدية رقم 67 - 24 ورقم 90 - 08 قد تضمننا إشارة خاصة لنظام مدينة الجزائر مع اختلاف و تضارب في الاصطلاح، فإنّ نصّ المشروع التمهيدي لقانون البلدية - المعدّ من قبل وزارة الداخلية سنة 1999 - لم يعطي له أيّة عناية، ولم يشر إلى خصوصية "مدينة الجزائر" أو "العاصمة"، بل تضمن صيغة مختلفة حيث نصّت المادة 197 من المشروع على أنّه: "يمكن أن تستفيد المدن الكبرى من نظام قانوني خاص يخضع إلى أحكام تشريعية وتنظيمية خاصة".

- قاعدة عمل لإعداد المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالبلدية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، جوان 1999.

ثمّ إنّ قصور عبارة "المدن الكبرى" - إذا احتفظ بنصّ المادة - تجعلني أتساءل حول مصير الإطار التشريعي لنظام مدينة الجزائر؟.

خاتمة :

بناءً على ما سلف، نستنتج بأنّ النظام القانوني للعاصمة - المُعبّر عنه باصطلاحات متعدّدة و متضاربة في أكثر النصوص - لا يزال يُعاني من عدم الاعتراف و الجهالة من قبل السّلطة السّياسية رغم نظامه الدستوري (statut constitutionnel) الذي حضي به بموجب المادة 04 من الدستور السالفة الذكر.

ولم تكن للتحوّلات السّياسية، الاقتصادية و الاجتماعية التي مرّت بها البلاد أيّ أثر ملموس على بُعد نظامها السّلطوي و المركزي المجسّد منذ الاستقلال، ممّا أفقدتها صورتها "الجزائر البيضاء"، بل و قد زادت رقعة "العاصمة" اختناقاً و تضيقاً بعد أن مُنع مواطنيها من إبداء الرأي - عن طريق المظاهرات السّلمية - المُكرّس دستورياً تحت مظلة "نصّ حالة الطوارئ"⁽³⁴⁾ والذي هو دلالة واضحة على "الجدار" السّياسي الذي لا يزال يحاصر عاصمة الجمهورية.

فهل من الصّحيح القول اليوم بأنّ عاصمة الجمهورية هي ولاية الجزائر؟، و هل سيكون لتعديل نصّ الدستور - بوضعه الحدود و ضبطه لقواعد جديدة تحدّد من تجاوزات السّلطة التنفيذية - ضماناً على استقرار نظام عاصمة الجمهورية؟، و هل ستكون للمراجعة "الموعودة" لقانوني البلدية و الولاية ما يُفرّج عن عاصمتنا هذه الكُرْبَة؟.

34 - غير دستوري بموجب المادة 92 التي تنصّ على أنّه: "يحدّد تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي".