

## مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر

الأستاذ الدكتور عمر فرحاتي  
أستاذ التعليم العالي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
مدير مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع  
جامعة محمد خيضر بسكرة

---

الملتقى الدولي الخامس حول: "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 03/04/2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل.

**مقدمة:**

تعتبر المجالس الشعبية البلدية الخلايا القاعدية لأي نظام سياسي، وهي اللبنة الأولى في الهيكل الهرمي للمؤسسات الإدارية، وهي حلقة أساسية تتفاعل مع مدخلات ومخرجات النسق السياسي.

إن هذه الأهمية النظرية للمجالس الشعبية البلدية تتفاوت عند إسقاطها في الممارسة الميدانية من نظام إلى آخر ومن دولة إلى أخرى، ويتم استنتاجها من التشريعات والقوانين المنظمة لها من جميع الجوانب.

إن إسقاط هذه المعطيات على تجربة الجزائر تجعلنا نؤكد مجموعة من الملاحظات الأولية والمبدئية، أهمها أن المجالس الشعبية البلدية حظيت منذ المرحلة الأولى من الاستقلال باهتمام خاص، واعتبرت الأساس القاعدي للنظام السياسي، وخصت بتشريعات كثيرة ولكن التساؤل يظل مطروحا وهو:

- هل هذا الاهتمام وهذه التشريعات أعطت مكانة متميزة للمجالس الشعبية البلدية خلال فترتي الأحادية والتعددية؟

هذا التساؤل المركزي سيكون مرتكز رئيسي لهذه الورقة التي نتناولها في ثلاثة عناصر

أساسية:

- مكانة المجالس المحلية في الأحادية.

- مكانتها في التعددية.

- وأخيرا الملاحظات العامة والتقويم الإجمالي.

**1- موقع ومكانة المجالس البلدية في ظل الأحادية:**

لقد تبنت الجزائر وفقا لنصوص ميثاق طرابلس الأحادية الحزبية من خلال المصادقة الجماعية على تحويل جبهة التحرير الوطني إلى حزب سياسي طلائعي ووحيد، وهذا يعني نظريا اضطلاع الحزب بمهام كثيرة منها المهمة السياسية والمهمة الرقابية في مرحلة لاحقة، وبالتحديد في مرحلة تجسيد البعد الاشتراكي ومنطلقاته المتعددة.

هذا التوجه فرض نمطا أحاديا وتوجها عموديا انعكس على مسارات كثيرة منها المسارات الإدارية رغم اعتماد كثير من التشريعات الفرنسية التي صعبت من تأقلم حقيقي للنظام السياسي مع توجهاته المركزية ومع خصوصية المجتمع الجزائري المليء بالتناقضات وقلة الكفاءات والقدرات المؤهلة في بداية الاستقلال.

ظهر الاهتمام التشريعي بالمجالس الشعبية البلدية في فترة الأحادية من خلال دستور 10 سبتمبر 1963، وذلك من خلال نص المادة والتي تضمنت الإشارة إلى البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية، واللجنة الأساسية للنظام السياسي، وهذا كان يفهم منه توجهها لإعطاء صلاحيات كبيرة ومكانة متميزة لها، إلا أن الصراعات التي ظهرت في تلك الفترة والمرتبطة بتجميد العمل بالدستور بعد أيام معدودة من دخوله حيز التنفيذ استنادا إلى المادة 59 منه التي تنص على إمكانية إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية في حالة الخطر... الذي قدره الرئيس الأسبق "أحمد بن بلة"، في ظل هذه الظروف لم تعد المجالس المحلية أية أهمية، وكان التركيز منصبا على المسائل الأكثر أهمية والمرتبطة بتوازنات السلطة، وتركيزها أكبر في يد رئيس الجمهورية.

ولم يظهر الاهتمام من جديد بالمجالس المحلية إلا سنة 1967 أي سنتين بعد انقلاب 19 جوان 1965، وهو تاريخ إجراء أول انتخابات محلية في تاريخ الجزائر المستقلة، وهذا يظهر ظاهريا اهتماما بهذه المؤسسة الإدارية لاعتبارها القاعدة الأولى، وهذا سر بدء المسار الانتخابي بها. ويتعاضد هذا الاهتمام الظاهري من خلال تقنين الندوة الوطنية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية التي تحولت إلى هيئة استشارية تعقد اجتماعات سنوية منتظمة.

فهل هذا التوجه يؤكد مكانة لهذه المجالس فعليا وميدانيا؟

**الإجابة:** تؤدي بنا إلى التركيز على هذه الندوة التي ظهرت يوم 27 فيفري 1967، وذلك بمناسبة ملتقى أمر بتنظيمه رئيس مجلس الثورة في تلك الفترة العقيد "هواري بومدين" للاتصال برؤساء كل البلديات الذين انتخبوا في الخامس من الشهر نفسه. و بحكم قلة تجربة هؤلاء وعدم توليهم لمنصبهم منذ فترة طويلة، فقد اقتصر نشاط الندوة على تبادل الآراء حول قضايا متفككة ومتعددة، وانتهت الندوة بإصدار بعض التصريحات العامة دون تدقيق وتفصيل كثيرة.

الندوة الثانية انعقدت في الفترة الممتدة من 5 إلى 9 فيفري 1968، وكان الظرف السياسي القائم آنذاك يتميز بحاجة السلطة المركزية إلى تكثيف اتصالاتها بالقاعدة التبعية ولا سيما بعد أزمة ديسمبر 1967 (المحاولة الفاشلة للانقلاب العسكري)، وذلك بالهدف إلى الإطلاع على الحالة الذهنية السائدة في الأوساط الجماهيرية. وكان المنتخبون من جهتهم يشعرون بالحاجة إلى مقارنة تجارب الحكم والتسيير التي خاضوها طيلة السنة المنفرطة. ولذلك كسبت هذه الندوة أهمية سياسية تفوق سابقتها، والدليل على ذلك خطاب العقيد "هواري بومدين" الذي حث فيه المشاركين على عدم التردد في طرح مشاكلهم والإدلاء بأرائهم، وأوضح أن هذه الندوة مناسبة لطرح المشاكل التي تهم

البلديات. وانتهت هذه الندوة بالمصادقة على مجموعة من اللوائح منها اللائحة المتعلقة بالإدارة والمالية التي طالبت من الدولة مضاعفة مساعدتها للبلديات، ولائحة الشؤون الاجتماعية والثقافية التي حثت العمال على التوقف عن الإضرابات وبذل جهود متزايدة لتحسين الإنتاج، واللائحة الاقتصادية التي طالبت بتحقيق الإصلاح الزراعي وإشراك منتخبي البلديات في تطبيقه، وآخر لائحة كانت اللائحة السياسية التي أشادت بالمبدأ الديمقراطي المتمثل في مضاعفة عدد المترشحين للانتخابات.

من خلال ما سبق يظهر بأن هذه المجالس لها أهميتها الخاصة، وبأن موقعها متميزا بدليل أنها أصبحت حلقة وصل بين القاعدة والقمة من خلال الآراء التي تطرح في هذه الندوة السنوية، ومن خلال اللوائح التي يتم استصدارها.

لكن الأمر لم يستمر على هذا المنحى، إذ كانت الندوة الرابعة التي انعقدت في الفترة الممتدة بين 5 و9 فيفري 1970 أي قبل تجديد البلديات بسنة ندوة تحول انعكست نتائجها بالسلب على موقع المجالس المحلية البلدية، إذ اتسمت تدخلات رئيس مجلس الثورة العقيد "هوارى بومدين" بالقسوة، وصلت حد المطالبة بالمحاسبة واتهامات مباشرة لمنتخبي البلديات الذين نجدهم قد انشغلوا بمشاكلهم الخاصة، وتناسوا مشاغل المواطنين.

إن الاستنتاج الأساسي الذي يمكن الخروج به أن موقع المجالس المحلية في مرحلة الأحادية لم يكن موقعا متميزا برغم وجود تشريعات خاصة، وإجراءات انتخابات متعددة وذلك يعود إلى أن إستراتيجية النظام السياسي لم تكن تسعى إلى إقامة بنية سياسية تحتية قوية، عقب إنشاء مؤسسات لها صلاحيات وتتمتع بالاستقلالية التامة، فهل تغير الأمر باتجاه النظام السياسي نحو التعددية.

## 2- موقع المجالس الشعبية البلدية في فترة التعددية:

لقد تبنت الجزائر التعددية السياسية والحزبية بموجب نصوص دستور 1989، وقد كان لهذا انعكاس آلي على المجالس المنتخبة محليا وخصوصا على المجالس المحلية البلدية ولهذا الغرض فإننا نستشف موقع هذه المجالس من خلال نص المادة 36 من دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996، وبصفة أدق من خلال التطرق إلى القانون 90 - 08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 الخاص بالبلدية، وكذا القوانين الإنتخابية المتتالية وبدايتها القانون 89 - 13 المؤرخ في 07/08/1989، ولهذا سيتم التركيز على هذين العنصرين الأساسيين لتبيان ما إذا كان للمجالس البلدية موقع متميز في توجهات النظام السياسي، وفي هرم السلطة أم لا.

أ - قانون 90 - 08:

حمل هذا القانون جملة من المميزات الإيجابية من بينها:

- 1- توضيح صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه والهيكل الإداري.
  - 2- لم يعط امتيازاً لأية فئة من فئات المجتمع على حساب أخرى خلافاً للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية لفئة العمال والفلاحين.
  - 3- فتح المجال أمام المواطنين لحضور أشغال وجلسات المجلس الشعبي البلدي التي حددتها المادة 14 في 4 جلسات سنوياً في الظروف العادية.
  - 4- إعطاء صفة تمثيل الدولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال نص المادة 67، وصفة ضبطية الحالة المدنية وضبطية الشرطة القضائية وفقاً لنص المادة 68.
  - 5- حق المبادرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في كثير من المجالات.
- بالرغم من هذه الإيجابيات التي تظهر نظرياً بأن لهذه المجالس موقعا متميزاً، إلا أن المتابعة الدقيقة لنصوص هذا القانون تظهر كثير من الإختلالات التي تحتاج إلى إعادة النظر والتي يمكن شملها في النقاط التالية:

- 1- عدم الإشارة إلى طرق التمويل الضرورية للمجالس المحلية والتي تبقى أكبر عائق بالنسبة للنهوض بالبلديات، ومن ذلك عدم إخضاع الجباية الخاصة بالولاية للبلديات المعنية.
- 2- عدم التثمين العضوية الانتخابية بالشكل الذي يؤدي إلى مساهمة كبيرة للأعضاء، في هذا الصدد تشير المادة 27 بأن العضوية الانتخابية مجانية، ونفس الأمر بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يبقى الأجر الذي يتقاضاه بعيداً جداً عن حجم العمل الذي يقوم به وهذا بالمقارنة مع التمثيل الوطني.
- 3- عدم وضوح بعض المواد ومنها المادة 31 التي تنص على حق الوالي في إقالة كل عضو في المجلس البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخابات قانوناً أو تعتريه حالة من حالات التنافي، وهنا نجد أنه من الممكن أن هذه الحالات يمكن تحديدها قبل العملية الانتخابية وليس عند دخول العهدة الانتخابية.
- 4- لم يحدد القانون وفقاً لنص المادة 48 منه بوضوح طريقة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي واكتفى بالإشارة إلى الرئيس يعين من القائمة الفائزة، دون توضيح مما أدى إلى كثير من الإشكالات خاصة في حالة تساوي قائمتين حزبيتين أو أكثر، وهذا خلاف لقانون الولاية الذي حدد الأمر بدقة في المادة 25 منه الممارسات الميدانية والإشكالات التي ظهرت في الانتخابات المحلية

2002-2007 أدت بوزارة الداخلية إلى إصدار التعلية رقم 2342 والتي أكدت أنه في حالة تساوي الأصوات يتم اختيار المترشح الأكبر سنا وهذا أدى أيضا إلى مشاكل فوجدت بعض الأحزاب نفسها مسيرة من طرف رؤساء أميين وهذا تجسيدا لهذه التعلية وقد تم تأكيد هذا الأمر بأخذ في عين الاعتبار الأصوات حتى ولو كان العدد قليلا.

5- إشكالات كثيرة مرتبطة بسحب الثقة وفقا لنص المادة 55 والتي تفتح إمكانية سحب الثقة من رئيس المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

6- الصلاحيات الرقابية الكبيرة الممنوحة للوالي، مما يجعله الفاعل الأساسي وقد خص القانون "الوالي" بكثير من المواد الرقابية منها المادة 31، 32، 34، 41 وهي مادة مهمة خاصة بتأشير الوالي على كل مداولات المجلس 43، 49 ومواد أخرى كثيرة.

من خلال متابعة أكاديمية لهذا القانون يظهر بأن هذه المجالس برغم اعتبارها الخلية القاعدية إلا أنها لم تحض بالتموقع الإيجابي الذي يمكنها بأن تكون فاعلا أساسيا في النظام الهرمي للسلطة، فهل ينطبق هذا الأمر على قانونه الانتخابات.

#### ب - قوانين الانتخابات:

لقد عرفت فترة ما بعد دستور 89 عدة قوانين انتخابية منها قانون 89-13 المؤرخ في 1989/08/07 والقانون الانتخابي لسنة 1997.

فمختلف هذه القوانين ألغت احتكار وضع القائمة الانتخابية من قبل الحزب الواحد وفتحت المجال أمام ظهور مجالس شعبية بلدية تعددية، كما منعت إمكانية وجود مترشحين من عائلة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة في نفس القائمة.

هذه القوانين نصت على أنماط متعددة في الاقتراع منها الاقتراع بالقائمة مع تغليب نظام الأغلبية المطلقة أحيانا والأغلبية البسيطة في أحيانا أخرى، ثم غيرت هذا النمط بالاعتماد على التمثيل النسبي منذ انتخابات 1997.

هذه الانتخابات برغم إيجابياتها التي تظهر تبني التعددية وسعيها لإضفاء حركية على المجالس المنتخبة إلا أنها أحدثت كثير من الاختلالات في الممارسة الميدانية منها:

1 - كثرة التمثيل الحزبي داخل المجالس الذي عوضا أن يكون عامل محفز لأداء أحسن، كان عامل تردي لأداء المجالس الشعبية البلدية.

2 - نقص كبير في الانسجام بين هذه الأحزاب مما أدى إلى تراجع أداء هذه المجالس

المنتخبة.

- 3 - الاستخدام المفرط لسحب الثقة مما أحدث حالة خلل في كثير من هذه المجالس المحلية.
- 4 - عدم الفصل في أحقية القائمة الفائزة في التسيير الكلي للمجالس الشعبية البلدية مما أدى في كثير من الأحيان إلى مشاكل كبيرة في التسيير.