آليات تسيير المدن الجديدة في الجزائر

د. جبري محمد
أستاذ محاضر أ
جامعة البليدة 2

الملخص:

تجربة المدن الجديدة في الجزائر تجربة حديثة بدأت بصدور قانون 02-08 المؤرخ في 08 ماى 2002 يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة في إطار قانون 01-20 المؤرخ في 12ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة في محاولة لوضع سياسة متكاملة لإنشاء المدن الجديدة.

وقد جاء قانون 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ليحدد مبادئ سياسة المدينة وهدف من إنشاء المدن كما حدد أدوات والهيئات المكلفة بإنشاء وتسير المدن الجديدة.

كل هذا من اجل وضع إطار قانوني مناسب لإنشاء مدن جديدة وتسيرها بشكل أمثل.

الكلمات المفتاحية: آليات، المدن الجديدة، تسيير.

Abstract

The experience of the new cities in Algeria is a new experience started with the promulgation of the far 02-08 on the conditions for the establishment of new cities in the framework of the far 01-20 of 12 December 2001 concerning spatial planning and sustainable development in an attempt to meter up a definite policy.

A Law 06-06 of February 20, 2006 on the law of orientation of the objective of the new cities in particular the instruments and the organisms charge of the establishment and the management of the cities.

Keywords : Mechanisms, new cities, management.

مقدمة:

يعد موضوع المدن الجديدة من المواضيع الهامة التي طغت على سطح الدراسات العلمية والقانونية بشكل خاص في الجزائر مع بداية القرن الجديد وهذا راجع إلى التطورات التي تعرفها الجزائر على المستويات السياسية، الاقتصادية، الإجتماعية وحتى الأمنية وبالتالي فهو تحدي كبير لمواجهة تحولات هائلة في البلاد.

وعليه كان لابد على الدولة أن تضع سياسة محكمة لمواجهة هذه التحديات وكان ذلك مع صدور أول قانون للمدن الجديدة رقم 02- 08 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل من خلال عنوان هذا القانون على وجود توجه سياسي وإرادة قوية نحو إنشاء مدن جديدة لإستيعاب واحتواء التحديات التي أسلفنا الإشارة إليها، وضرورة وضع قانون إنشاء المدن الجديدة ضمن منظومة قانونية سليمة تتناسب مع الأطر القانونية الموجودة سلفا يضمن القانون شروط إنشاء المدن الجديدة حيث تسهر على إنشاء هذه المدن هيئة تدعى هيئة المدينة الجديدة. ثم تبع هذا القانون أي قانون 02- 08 بقانون جديد ألا وهو قانون 06- 06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة في إطار سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة التي حددت بمقتضى قانون 01- 20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001.

ولقد جاء قانون 06- 06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة بالعناصر الرامية إلى تحديد سياسة المدينة من خلال تحديد مبادئ سياسة المدينة التي يجب إحترامها في إنشاء المدن وتسييرها حيث قام بتحديد تعريف لها مع إعتماد تصنيف نمطي لهذه المدن، و تحديد الأهداف المتوخاة من إنشاء المدن وأثارها على مختلف المجالات.

هذا وقد حدد هذا القانون مختلف الفاعلين والمتدخلين في مجال إنشاء المدن ضمن أطر قانونية معينة و محددة في إطار أدوات و هيئات إنشاء المدن و تسييرها حيث أنشأ المرصد الوطني للمدينة، وعليه فإن إنشاء هذه الهيئات في ظل هذه القوانين التي لها خصوصية المجال و الهدف جعلنا نتساءل عن: الطبيعة القانونية لهذه الهيئات؟ و مدى إستقلالية هذه الهيئات للاضطلاع بمهامها وتحقيق نجاعة في تسييرها؟

ولمعالجة هذه الإشكالية قسمنا بحثنا هذا إلى محورين أساسيين:

1/ طبيعة قانونية متنوعة لهيئات تسيير المدن الجديدة.

2/ محاصرة إستقلالية هيئات تسيير المدن الجديدة.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لهيئات تسير المدن في القانون الجزائري

الدارس للقانون الإداري يرى أن أساليب التسيير ثلاث والتي هي نفسها التي تطبق على تسيير المدن الجديدة وهذه الأساليب هي الأسلوب المركزي والذي يقصد به تركيز سلطة إتخاذ القرار في ميادين محددة بمقتضى القانون وأسلوب ثالث وهو مزج بين الأسلوبين السابقين وهو أسلوب مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ وهو أسلوب قائم على توزيع الأدوار بين الجهات المركزية والجهات الإقليمية أوالمحلية حيث تقوم الجهات المركزية بعمليات التخطيط للمدن وتوفير الأموال اللازمة لإنشائها وترك عمليات التنفيذ للجهات المحلية.

ونجد هذه الأساليب الثلاثة في تسيير المدن معمول بها في دول مختلفة، فكل دولة تأخذ بالنظام الذي يتناسب مع بنائها ونظامها السياسي والإداري وحتى الإقتصادي والإجتماعي، والجزائر على غرار فرنسا أخذت بالأسلوب المركزي حيث تقع مسؤولية إنشاء المدن وتسميتها على عاتق جهاز مركزي أو هيئة معينة تقوم بالإشراف والرقابة وذلك في إطار مخطط وطني من أجل إحكام الرقابة على الإستثمارات الضخمة اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج وعند إكتمال هذه المدن تنقا مسؤولية إدارتها إلى الجهات الإقليمية التي جاء بها القانون.

فما هي هذه الهيئات؟ وما طبيعتها القانونية؟

المطلب الأول: إحداث هيئات متنوعة لتسيير المددن في القانون الجزائري

ما يلاحظ على النصوص القانونية المتعلقة بإنشاء المدن الجديدة أن كل نص قانوني ينشأ هيئة معينة لتسير المدن ففي قانون 02- 08 المؤرخ في 08 ماي 2002 يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها[1] في نص المادة 07 منه تنص على أن: "تؤسس لكل مدينة جديدة هيئة تسمى هيئة المدينة الجديدة." وعليه فإن لكل مدينة جديدة هيئة خاصة بها.

أما في قانون 06- 06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة في مادته 26 ينص على أن: "ينشأ مرصد وطني للمدينة يدعى في صلب النص المرصد الوطني" وبالتالي فإن كل قانون متعلق بالمدينة أحدث هيئة متعلقة بالمدينة.

إذا علمنا أن الهيئات لا تحدث إلا من أجل تحقيق أهداف معينة محددة مسبقا في إطار نظام متكامل معروف الحلقات تأثر كل حلقة على الأخرى تأثير متبادل، ومن ثم فغن وجود فإن وجود هيئات مختلفة في مجال واحد يعني أهداف متداخلة أو غير

[1]- قانون 02- 08 المؤرخ في 08 ماي 2002 يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، جريدة رسمية رقم 34.

واضحة لعدم وضوح الرأيا وهذا ما هو واضح من خلال أهداف كل من هيئة المدينة والمرصد الوطني للمدينة، حيث أن أهداف هيئة هي حسب ما ورد في المادة 07 من قانون 02- 08 الذي يحدد شروط إنشاء المدن الجديدة وتسميتها

- إعداد وإدارة أعمال الدراسة والإنجاز
- إنجاز عمليات المنشآت الأساسية لحساب الدولة بصفتها صاحبة المشروع
- القيام بالأعمال العقارية وجميع عمليات التنسيق والتسيير والترفيه التجارية الضرورية لإنجاز المدينة الجديدة.

وقد تم تفصيل هذه الإختصاصات في المراسيم التنفيذية المتعلقة بإنشاء كل مدينة.[2]

في حين نجد المادة 26 المنشأة للمرصد الوطني تحدد إختصاصات معينة للمرصد الوطني للمدينة وهي:

- متابعة تطبيق سياسة المدينة
- إعداد دراسات حول تطور المدن في إطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم
- إعداد مدونة المدن وضبطها
- إقتراح كل التدابير التي من شأنها ترقية السياسة الوطنية للمدينة على الحكومة
- المساهمة في ترقية التعاون الدولي في ميدان المدينة
- إقتراح إطار نشاط يسمح بترقية مشاركة وإستشارة المواطن في الحكومة
- متابعة كل إجراء تقرره الحكومة في إطار ترقية سياسة وطنية للمدينة."

فهذه الإختصاصات متباينة عن إختصاصات المدينة وهي على مستوى آخر، وبالتالي إختلاف ظاهر وبالتالي وجود هيئتين مختلفتين على مستويين بإختصاصات متباينة في نفس المجال وهو المدينة وهو مجال محدد دقيق يحتاج إلى رؤيا واضحة أهداف محددة أي ضرورة تبسيط المشهد لا تعقيده وتفخيمه، بعبارة أخرى لا نرى تناعم وترابط بين هاتين الهيئتين ضمن نظام قانوني مترابط محدد الأهداف والأبعاد واضح المعالم والغايات كما هو الحال مثلا في النظام الفرنسي حيث إعتبرت إنشاء المدن الجديدة عملية ذات مصلحة وطنية حيث أن الدولة تسيطر على مجال تهيئة الإقليم بإنشاء جهاز إداري لتسيير عملية إنجاز المدن على المستوى المركزي يدعى GROUPE CENTRAL DES VILLES NOUVELLES (GCUM) لها أمانة عامة (SGCVI) لتنفيذ ومتابعة ما يصدر عنها من قرارات وتوصيات وتضمن الإتصالات مع المستويات المختلفة[3] ووضعت على مستوى كل مدينة جديدة هيئة عمومية للتهيئة Etablissement Publique D'aménagement du Villes Nouvelles (EPAVM) مكلفة بتسيير البناءات والتعمير على الإقليم المعني مطبقة إرادات الدولة.[4]

واضح أن هناك تدرج هرمي وفق مستويين مختلفين مركزي وإقليمي وفق ترابط وظيفي محدد لكل جهة، وهذا ما لا نجده في القانونين الجزائريين المحددة للهيئات المتعلقة بالمدينة، وعدم وجود نسقية واحدة موحدة ضمن نظام محدد أدى إلى تضخم في إحداث الهيئات ومن ثم إختلال في الإختصاصات وإختلاف في الطبيعة القانونية لهذه الهيئات.

[2]- المرسوم التنفيذي 06- 330 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006 المحدد لمهام هيئة المدينة الجديدة لبوعينان وتنظيمها وكيفيات سيرها، جريدة رسمية رقم56.

[3] - Loïc Vadelorge. Gouverner les villes Nouvelles. Le rôle de l'état et les collectivités locales (1960- 2005) édition le manuscrite 2005. Paris, p 19.

[4]- مرسوم تنفيذي 06- 321 المؤرخ في 18 سبتمبر 2006 يتضمن إنشاء المدينة الجديدة حاسي مسعود، جريدة رسمية رقم 58.

المطلب الثاني: تنوع التكييف القانوني لهيئات تسيير المدن في القانون الجزائري

من الواضح جدا أن المشرع الجزائري لم يستقر على طبيعة قانونية واحدة للهيئات المتعلقة بتسيير المدن وهذا راجع لعدم وضوح الرؤية لديه لا من حيث النظام القانوني الذي يحكم هذه الهيئات ولا حتى من حيث موقع هذه الهيئات داخل النظام القانوني نفسه، ومن ثم التردد في الدور الذي يناط بهذه الهيئات حيث نجد في القانون 02- 08 المتعلق بشروط المدن الجديدة وتهيئتها في نص المادة 07 منه على أن: "تؤسس لكل مدينة جديدة هيئة جديدة بموجب مرسوم تنفيذي تتولى هذه الهيئة على الخصوص ما يلي..."

فالملاحظ هنا أن المشرع أحدث هذه الهيئة ولم يحدد الطبيعة القانونية لها مع أنه في نفس المادة حدد لها إختصاصاتها وهذا شكل لم يعتده المشرع الجزائري، ثم لما أحالنا إلى المرسوم التنفيذي رقم 06- 303 الذي يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لبوعينان وتنظيمها وكيفيات تسييرها إعتبرها في نص المادة الثانية منه: "هيئة المدينة الجديدة لبوعينان مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري؟، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتدعى في صلب النص "المؤسسة."

وتوضع المؤسسة تحت وصاية الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية حسب نص المادة الثالثة منه، وهو نفس الأمر بالنسبة للمدن الأخرى عدا هيئة المدينة الجديدة لحاسي مسعود التي إعتبرتها المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 06- 321 المؤرخ في 18 سبتمبر2006 يتضمن إنشاء المدينة الجديدة لحاسي مسعود[5] الذي إعتبرها مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتدعى في صلب النص "المؤسسة"، تسير المؤسسة حسب القواعد الإدارية في علاقتها مع الدولة وتخضع للقواعد التجارية في علاقتها مع الغير.

وهذا حسب نص المادة الثالثة من نفس المرسوم فإن هذه المؤسسة توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالطاقة، وعليه نستنتج أن المشرع لم يتعامل مع هيئات المدينة بنفس المعاملة أي هناك هيئات إعتبرها مؤسسات ذات طابع صناعي و تجاري توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية.

وهناك هيئة واحدة والمذكورة سلفا وإعتبرها مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالطاقة.

هذا من حيث الوصاية الإدارية، من جهة أخرى فإن هذه الهيئة تتمتع بإزدواجية القواعد المطبقة عليها حيث تسير المؤسسة حسب القواعد الإدارية في علاقتها مع الدولة أي يطبق عليها قواعد القانون العام أي قواعد القانون الإداري وتخضع للقواعد التجارية في علاقتها مع الغير.

وهذا صريح بنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06 -321 الذي يتضمن إنشاء المدينة الجدية لحاسي مسعود.

في حين أنَّ هيئات المدن الأخرى تخضع لقواعد القانون التجاري وحده أي قواعد القانون الخاص فهي تاجر وهذا واضح من خلال المادة 22 و25 من المرسوم التنفيذي 06- 303 الذي يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة بوعينان وتنظيمها وكيفيات سيرها.

حيث نصت المادة 22 منه "تمسك محاسبة المؤسسة حسب الشكل التجاري.."

أما المادة 25 منه "يتولى مراقبة حسابات المؤسسة محافظ حسابات أو أكثر" وعليه فإن هيئة المدينة الجدية تاجر، وهو نفس الأمر بالنسبة لهيئات المدن الأخرى عدا هيئة مدينة حاسي مسعود.

[5]- المرسوم التنفيذي رقم 07- 05 المؤرخ في 08 يناير 2007، المتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية 03.

من جهة أخرى نجد المشرع الجزائري يعطي تكييف آخر للمرصد الوطني حيث إعتبر المرصد حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 07- 05 المتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره[6]، المرصد الوطني مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، أضافت المادة 03 منه "يوضع المرصد الوطني تحت وصاية الوزير المكلف بالمدينة."

وعليه فإن المرصد عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أي يطبق عليه قواعد القانون العام (القانون الإداري)، يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالمدينة، وعليه إجمالا لدينا هيئات تسير المدن في القانون الجزائري بتكييفات قانونية مختلفة ومتنوعة:

- مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري خاصة للقانون التجاري
- مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري خاصة لإزواجية القاعدة القانونية أي القانون الإداري والقانون التجاري.
- مؤسسات ذات طابع إداري خاصة للقانون الإداري

وصاية إدارية مختلفة على هذه المؤسسات:

- وصاية الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية
- وصاية الوزير المكلف بالطاقة
- وصاية الوزير المكلف بالمدينة

هذا كله إن دل على شيء فإنما يدل على التردد وعدم وضوح الرؤيا لإستراتيجية واضحة المعالم لمدينة جديدة في الجزائر.

المبحث الثاني: إستقلالية هيئات تسيير المدن الجديدة في القانون الجزائري

من المسائل القانونية التي باتت تأرق معظم الهيئات والمؤسسات في مختلف المستويات والمجالات في ممارسة مهامها مسألة الإستقلالية فهي مسألة جوهرية نظرا لما لها من تأثير على الجوانب العملية لأي هيئة أو تنظيم محدث، لهذا نجد أن كل مؤسسة أو تنظيم يبحث على تحقيق أكبر قدر ممكن من الإستقلالية عن السلطة التي تملك الإحتكار في المجال الذي أحدثت فيه هذا التنظيم.

فالإستقلالية عكسها التبعية والهيمنة، أي تبعية جهة إلى جهة أخرى أعلى أو أقوى منها وبالتالي تكون خاضعة لها تمارس عليها السلطة الرئاسية أو الوصائية وهذا الأمر يعد في شكل من أشكاله نوع من المحاصرة والعرقلة وربما يكون عائقا كبيرا لممارسة الصلاحيات بشكل كامل، وفي النهاية عدم إمكانية الوصول إلى تحقيق الأهداف والمبتغيات بشكل كامل.

فالإستقلالية مطلب أساسي خاصة في ظل تقدم الأنظمة الإدارية الجديدة بإعتمادها مبادئ جديدة مثل الحرية الإدارية، الديمقراطية الإدارية، الديمقراطية التشاركية، الشفافية الإدارية وغيرها من المبادئ القانونية التي باتت مطلبا أساسيا لا يمكن تجاهله أو نكرانه.

ولعل في ذلك كثير من الصواب إذا ما أخذت القاعدة على أصولها بالعمل بقاعدة الأهداف.

لكن مع دلك تبقى مسألة الإستقلالية نسبية فلا يمكن الإطلاق فيها لإعتبار بسيط أن مصدر السلطة واحد في دولة واحدة موحدة، وبالتالي إحترام مبدأ التدرج واجب لضمان سير المرافق والجهاز الإداري بصفة عامة، لكن في المقابل فإن إعطاء قدر كاف من الإستقلالية لضمان تحقيق الأهداف بشكل مناسب وفعال أمر لازم لإعتبار بسيط هو تحقيق مبدأ تقسيم العمل

[6]- مرسوم تنفيذي رقم 06- 305 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006 يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لسيدي عبد الله وتنظيمها وكيفيات سيرها، جريدة رسمية رقم 56.

من جهة وإحترام مبدأ التخصيص من جهة أخرى دون تدخل هيئة أو جهة في أعمال جهة أخرى أو إغتصاب سلطة جهة أو هيئة من طرف هيئة أخرى ولكن ذلك لابد أن يكون في إطار مبدأ المشروعية وإحترام القاعدة القانونية.

لهذا فإن مسألة الإستقلالية تمس جانبين أساسيين لأي هيئة ألا وهما الجانب العضوي والجانب المادي.

وعلى هذا الأساس سوف نناقش إستقلالية هيئات تسير المدن الجديدة من الجانب المادي في المطلب الأول ثم الإستقلالية العضوية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الإستقلالية المادية لهيئات تسير المدن الجديدة في القانون الجزائري

المتصفح للنصوص القانونية المنشأة لأي هيئة من هيئات المدن الجديدة يجد أن المشرع إعترف لها بالشخصية المعنوية التي تجعلها تتمتع بالإستقلالية عن أي شخص قانوني آخر وبهذا فإنها تصبح محل حق وعليها إلتزامات أي تمتعها بالشخصية القانونية والتي ترتب لها آثارا قانونية محددة لذمة مالية، وحق التقاضي وحق قبول الهبات وغيرها من الآثار القانونية الأخرى.

هذا ما نجده مكرسا في النصوص القانونية المنظمة لأي هيئة من هيئات المدن الجديدة، ونأخذ على سبيل المثال المادة 02 من المرسوم التنفيذي 06- 305 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006 يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لسيدي عبد الله وتنظيمها وكيفيات سيرها[7] حيث تنص المادة 02 منه "هيئة المدينة الجديدة لسيدي عبد الله مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتدعى في صلب النص" المؤسسة" وهو نفس الأمر بالنسبة لهيئة مدينة بوعينان وبوغزول.

فالتمتع بالشخصية المعنوية يعني الإعتراف بوجود كيان قانوني جديد إلى جانب كيانات قانونية أخرى.

لكن هذا الكيان القانوني له صفة المؤسسة العمومية وهذا يعني في الإصطلاح القانوني شخص إعتباري إداري من النموذج التأسيسي الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق الدولة أو الولاية أو البلدية أو لشخص عام آخر من النموذج التجمعي، وينتج عنها نتائج على الصعيدين القانوني والمالي:

- تتمتع المؤسسة العامة بإستقلال قانوني نسبي يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي بوجود أجهزة إدارية خاصة
- تمتع المؤسسة العامة بالاستقلال المالي
- تخضع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص
- إرتباط المؤسسة العامة دائما بمجموعة إقليمية تمارس رقابة على أجهزتها وأعمالها[8]

وهذا ما يجد بشكل كبير من إستقلالية هذه الهيئات وهو ظاهر في النصوص القانونية المحدثة لهيئات تسير المدن حيث نصت المراسيم التنفيذية المتضمنة إنشاء هيئات المدن الجديدة: "توضع المؤسسة تحت وصاية الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية." وهذا بالنسبة لهيئة مدينة سيدي عبد الله، بوعينان، بوغزول[9] في حين توضع هيئة مدينة حاسي مسعود تحت وصاية وزير الطاقة[10]

---

[7]- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، ط (2)(1979م)، ص 444.

[8]- المرسوم التنفيذي رقم 06- 303 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006 يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لبوعينان وتنظيمها وكيفية سيرها،جريدة رسمية رقم 56.

[9]- المرسوم التنفيذي 06- 304 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006 يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لبوغزول وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية رقم 56.

[10]- المرسوم التنفيذي 06- 305 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006 يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لسيدي عبد الله وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية رقم 56.

إن تحليل النصوص القانونية لهيئات المدن الجديدة يسمح لنا القول أن الوزارة الوصية لها دور كبير في توجيه أنشطة المؤسسة عن طريق تحديد أهدافها وتوفير الوسائل المادية والبشرية، كما تحدد مسار التنمية القصير والطويل الأجل ضمن المخطط العام الذي تشرف عليه.

وفي مجال الرقابة فإن الوزارة الوصية لها دور رقابي هام على هيئة المدينة وذلك بالموافقة المسبقة على مشروعات المؤسسة وهذا ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي 06- 305 لهيئة المدينة الجديدة لسيدي عبد الله على سبيل المثال.

كما تقوم السلطة الوصية بمراقبة سير نشاطات ووتيرة إنجاز مشاريع هيئة المدينة ولها أن تطلع على جداول الحسابات وذلك طبقا لنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 06- 305 "يعد في نهاية كل سنة مالية تقريرا سنويا على النشاطات مرفقا بالحصائل وجداول حسابات النتائج ويرسل ذلك إلى السلطة الوصية بعد مداولة المجلس فيها"

يتضح من هذا كله أن الجانب المادي أو الموضوعي لهذه الهيئات خاضع لرقابة محكمة للوزارة الوصية والتي في النهاية تحد من إستقلالية هذه الهيئات بشكل يكاد أن يكون كبيرا جدا.

المطلب الثاني:الاستقلالية العضوية لهيئات تسيير المدن الجديدة في القانون الجزائري

لاشك أن للجانب العضوي تأثير كبير على إستقلالية أي هيئة مهما كان نوعها وهذا ما يؤثر بشكل كبير على ممارسة المهام بشكل متردد ربما يعرقله تماما طالما أنه في تبعية تامة لجهة أخرى، فهو بالتالي لا يستطيع أن يأخذ بزمام المبادرة والعمل بشكل مباشر نحو تحقيق الأهداف المتوخاة وإنما لابد من المرور بشكل أو بآخر على الجهة الوصية لتزكية أي عمل مهما كان صغيرا، وهذا نظرا لقوة تأثير السلطة الوصية على الهيئة المعنية فهل هذا المعنى مكرس فيها يخص هيئات المدن الجديدة؟

إنطلاقا من نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 06- 303 الذي يحدد مهام هيئة المدن الجديدة لبوعينان وتنظيمها وكيفيات تسييرها[11] حيث تنص هذه المادة أن المؤسسة يسيرها مدير عام ويديرها مجلس إدارة.

وإذا أخذنا هيئة المرصد الوطني للمدينة نجد المادة 07 من المرسوم التنفيذي 07- 05 الذي يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره والتي تنص:"يسير المرصد الوطني مجلس توجيه ويديره مدير عام ويزود بمجلس علمي." إذن مؤسسة هيئة المدينة الجديدة تسير بجهازين مدير عام ومجلس إدارة وهي تشكيلة تقليدية لتسيير أي مؤسسة.

وتسير مؤسسة المرصد الوطني للمدينة بثلاث (03) أجهزة مجلس توجيه، مدير عام ومجلس علمي.

فهل تتمتع هذه الأجهزة بإستقلالية تجعلها تمارس مهامها بشكل لائق؟

إنطلاقا من نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 06- 303 الذي يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لبوعينان وتنظيمها وكيفيات سيرها والتي تنص على:"تزود المؤسسة بمجلس إدارة يدعى في صلب النص المجلس، ويرأسه الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية أو ممثله."

الظاهر من النص القانوني أن المجلس يترأسه الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية أو ممثله، وهذا بشكل صريح يعني إذا علمنا أن المجلس هو عبارة عن هيئة تقريرة في شكل تداولي في أهم المسائل التي تتعلق بصلب وجوهر وجود هيئة المدينة الجديدة.[12]

وإذا نظرنا إلى تشكيلة المجلس نجد أنها تشكيلة إدارية بحتة متكونة من ممثلي مجموعة من الوزراء والوالي ورئيس المجلس الولائي ورؤساء المجالس البلدية المعنية.

[11]– المرسوم التنفيذي 06- 322 المؤرخ في 18 سبتمبر 2006 يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لحاسي مسعود وتنظيمها وكيفية سيرها،جريدة رسمية رقم 58.

[12]– أنظر مختلف المراسيم التنفيذية المتعلقة بمهام هيئات المدن الجديدة المختلفة والتي كنا قد تطرقنا إليه عبر هذا العرض.

في الوقت الذي نتحدث فيه عن مجال متخصص دقيق وعن مؤسسة يفترض أن تحكمها قاعدة التخصص الذي يعني تمتعها بصلاحيات وإختصاصات للقيام بمهمة محددة في القانون الذي أنشأها فهو تخصص في الهدف وتخصص في النشاط وتخصص في الذمة المالية ومن ثم تخصص القائمين على هذه العناصر المكونة لمؤسسة المدينة الجديدة.

وهو نفس الأمر يقال على مجلس التوجيه فيما يخص المرصد الوطني للمدينة.[13]

الملاحظ من المراسيم المنظمة لهيئة المدينة الجديدة لمختلف المدن الجديدة فيما يتعلق بعضوية مجلس الإدارة إعتمد فيها التنظيم تقنية العهدة القصيرة الأمد أو الأجل المربوطة بقرار الوزير الوصي بعد إقتراح السلطة التي ينتمون إليها وهذا ما هو عليه في نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي 06- 303 سالف الذكر، وهذا فيه دلالة قوة إرتباط أعضاء مجلس إدارة مؤسسة هيئة المدينة الجديدة بالسلطة الوصية من حيث التعيين ومن حيث تحديد العهدة ومن حيث حتى الإقتراح ومن حيث مدة العهدة وكيفية إنهاء العهدة نفسها.

يبدوا جليا وبشكل واضح أن الوصاية الإدارية على مجلس إدارة هيئة المدينة أو على مجلس التوجيه للمرصد قوية جدا وهذا يشكل فيما نعتقد حاجزا منيعا لقيام هذه الأجهزة بمهامها بشكل ملائم بحيث تصبح أجهزة مترجمة لإرادة الجهة الوصية عليها، لا أجهزة تمارس نشاطها في حدود ما أقره لها القانون والتنظيم.

وقد يبدو هذا أكثر جلاءً بالنسبة لجهاز المدير العام بالنسبة لهيئة المدينة الجديدة والمرصد للمدينة على حد سواء، حيث نجد مثلا المادة 17 من المرسوم التنفيذي 06- 303 ينص على أن: "يعين المدير العام بمرسوم بناءا على إقتراح من الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية." ، وتنهى مهامه حسب الأشكال نفسها.

فإذا علمنا أن مجلس الإدارة لهيئة المدينة الجديدة يرأسه الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية وهو كما أسلفنا هيئة تقريرية تداولية حيث أن المدير العام يشارك في إجتماعات المجلس ويتولى أمانته حسب نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 06- 303 سالف الذكر.

فما هي إذن القوة التقريرية للمدير العام بإعتباره الجهاز التنفيذي خاصة إذا علمنا أن المدير العام يمتلك إختصاصات هامة جدا في مجال تسيير مؤسسة هيئة المدينة الجديدة وبالتالي ممارسة هذه الإختصاصات مرهونة بإرادة السلطة الوصية المجسدة في رئاسة مجلس إدارة المؤسسة بشكل مباشر وفي جهاز المدير العام بشكل غير مباشر.

وهكذا فإن تجسيد مبدأ الوصاية الإدارية في هذا المقام كان بشكل قوي جدا حيث أن هذه المراسيم لم تنتهج تقنية العهدة بالنسبة للمدير العام وإنما إستعملت تقنية التعيين والتي كما هو معلوم مرهونة برضى وقناعة السلطة المعنية.

ولعل المادة 16 من المرسوم التنفيذي 07- 05 الذي يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره أقوى دليل على هذا الإتجاه حيث تنص "يتصرف المدير العام للمرصد الوطني في إطار النشاطات العامة للسلطة الوصية."

أي أن هذه المادة تحدد مسار ومجال تصرف المدير العام للمرصد في ما تحدده السلطة الوصية.

هذا وإن المجلس العلمي للمرصد الوطني للمدينة وهو جهاز إستشاري لدى المرصد يعين أعضائه بقرار من الوزير المكلف بالمدينة وتنهي مهامهم بالأشكال نفسها.[14]

---

[13]– أنظر فيما يتعلق بمجالات تداول المجلس المادة 11 من المرسوم التنفيذي 06- 303 السالف الذكر.

[14]– المرسوم التنفيذي 07- 05 المؤرخ في 08 يناير 2007 المؤرخ في 08 يناير 2007، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية رقم 03.

مما سبق نرى أن الطابع الإداري لعنصر تركيبة الجانب العضوي لمؤسسة هيئة المدينة أو المرصد الوطني للمدينة غالب عليه، مع أن أهم خصائص المؤسسات العمومية لتهيئة المدن الجديدة ذات الطابع الصناعي والتجاري تجمع بين إختصاص الدراسة والتخطيط من جهة ووظيفة الإنجاز والتسيير فهل يمكن أن يقوم بهذه الوظائف العلمية والتقنية والإدارية والفنية تركيبة بشرية ذات طابع إداري محض؟ مع العلم أن مجال إنشاء المدن الجديدة يعرف متدخلون وشركاء من مجالات مختلفة ومتنوعة.

وبهذا فإن مراجعة الجوانب المادية والعضوية أضحت أكثر من ضرورة لسلامة الإطار القانوني لتسيير المدن الجديدة.

لاشك أن مستقبل المجتمعات الحديثة معلق بإنشاء المدن الجديدة وحسن تسييرها،ولن يتأتى ذلك إلا في إطار نظام قانوني متجانس محدد الأهداف والغايات مقسم للأدوار بشكل واضح ودقيق على الفاعلين والشركاء في مجال إنشاء المدن الجديدة وتسييرها.

وعليه فإن هذا النظام القانوني لابد أن تراعي فيه البساطة في الطرح والدقة في الغاية بحيث نعمل على تجنب كثرة النصوص القانونية حتى لا نقع في التناقضات وفي التضخم في النص، كما نعمل على وحدانية التخطيط أي من الضروري فيما نرى وجود مخطط موحد جامع مانع يترجم إستراتيجية واضحة المعالم لسياسة المدن الجديدة في الجزائر هذا المخطط يحدد بشكل دقيق الجهات المكلفة بإنشاء وتسيير المدن الجديدة وفق نمطية محددة تأخذ بعين الإعتبار مختلف المبادئ القانونية الناجعة في مجال تسيير المدن الجديدة على ضوء التجارب الناجحة لدول أخرى مع الأخذ بالحسبان طبيعة التركيبة القانونية والسياسية والإجتماعية للجزائر.

قائمة المراجع:

النصوص القانونية:

1- قانون 02- 08 المؤرخ في 08 ماي 2002، يتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، جريدة رسمية رقم 34.

2- المرسوم التنفيذي رقم 06- 303 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006، يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لبوعينان وتنظيمها وكيفية سيرها،جريدة رسمية رقم 56.

3- المرسوم التنفيذي 06- 304 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006، يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لبوغزول وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية رقم 56.

4- المرسوم التنفيذي 06- 305 المؤرخ في 10 سبتمبر 2006، يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لسيدي عبد الله وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية رقم 56.

5- مرسوم تنفيذي 06- 321 المؤرخ في 18 سبتمبر 2006، يتضمن إنشاء المدينة الجديدة حاسي مسعود، جريدة رسمية رقم 58.

6- المرسوم التنفيذي 06- 322 المؤرخ في 18 سبتمبر 2006، يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة لحاسي مسعود وتنظيمها وكيفية سيرها،جريدة رسمية رقم 58.

7- المرسوم التنفيذي 06- 330 المؤرخ في 10 سبتمبر2006، المحدد لمهام هيئة المدينة الجديدة لبوعينان وتنظيمها وكيفيات سيرها، جريدة رسمية رقم56.

8- المرسوم التنفيذي رقم 07- 05 المؤرخ في 08 يناير 2007، المتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية 03.

الكتب:

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، ط. 2 (1979م).

2- Loïc Vadelorge. Gouverner les villes Nouvelles. Le rôle de l'état et les collectivités locales (1960- 2005) édition le manuscrite 2005. Paris.