جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس

كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962

الاستقلاليـة المحليـة والماليـة للجماعـات الإقليميـة في التشريـع الجزائـري

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم

تخصص: حقوق / فرع: قانون الإدارة العامة

تقدم وتناقش علنا من طرف الطالب:

حريـــر أحمـــد

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:

شايـــب صوريـــة

أمام لجنة المناقشة

الأستاذ	الرتبة	جامعة الانتماء	الصفة
مكلكـــل بوزيـــان	أستاذ التعليم العالي	سيدي بلعبـــاس	رئيســـــــا
شايـــب صوريـــة	أستاذة التعليم العالي	سيدي بلعبـــاس	مشرفا ومقررا
سعيـــدي الشيـــخ	أستاذ محاضر –أ–	سعيـــــــدة	عضـــــــوا
بن عودة حسكر مراد	أستاذ محاضر –أ–	تلمســـــــان	عضـــــــوا

السنة الجامعية: 2020–2021م / 1441–1442هـ

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴾

(المجادلة - الآية 11)

﴿ وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ ﴾

(الأنعام- الآية 165)

إهداء

❖ إلى صاحب السيرة العطرة والفكر المستنير، إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم، إلى والدي الحبيب حفظه الله أطال في عمره.

❖ إلى من وضع المولى سبحانه وتعالى الجنة تحت قدميها ووقرها في كتابه العزيز، إلى التي جعلتني أرى الدنيا بألوان الخير والفرح، ومنحتني الثقة والإرادة، إلى أمي الحبيبة، حفظها الله وأطال في عمرها.

❖ إلى إخوتي، أمين، عبدالرحمن وبشرى، من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات والصعاب.

❖ إلى جميع أساتذتي، وكل من علمني حرفا ...

❖ إلى روح شهداء ثورة نوفمبر المجيدة ...

❖ إلى كل من سقط عن قلمي سهوا ...

أهدي لكم ثمرة هذا الجهد

شكر وعرفان

الحمدلله رب العالمين، العلي القدير الذي أنعم علي بنعمة العقل والدين، والذي وفقني ومنحني الصبر والصحة والعزيمة لإتمام هذا العمل، وما كنت لأنجزه لولا توفيقه، فالحمدلله كثيرا.

والصلاة والسلام على رسوله الكريم، وعلى آله وصحبه أجمعين.

وكما يقول المثل "بالشكر تدوم النعم"، فأتوجه بالشكر الجزيل، أولا وقبل كل شيء، إلى عائلتي التي كانت سندا لي طيلة مشواري، فإن قلت لكم شكرا فإن الشكر لن يوفي حقكم، فبأي لغة شكر أشكركم وبأي ثناء أتقدم لكم به فيوفي حقكم.

ووفاءً وتقديرا واعترافا مني بالجميل، أتقدم بالشكر الجزيل لأولئك المخلصين الذين كانوا سببا في نجاحنا وفتحوا أمامنا طريق العلم ووقفوا إلى جانبنا، الذين لم يدّخروا جهدا في مساعدتنا، وأخص بالذكر الأستاذة الدكتورة شايب صورية، حفظها الله، صاحبة الفضل الكبير، جزاها الله كل الخير، والأستاذ الدكتور كراجي مصطفى عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية، وفقه الله، وكذا الأستاذ الدكتور مكلكل بوزيان، عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية سابقا، حفظه الله وأطال في عمره، فهي كلمة شكر سطرتها لكم أساتذتي فاستقبلوها مني بموجات من الحب والاحترام والتقدير، فلولا جهودكم لما كان للنجاح أي وصول.

كما لا أنسى أن أتقدم بالشكر إلى الأستاذ الدكتور سعيدي الشيخ، عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سعيدة سابقا، الذي كان له الفضل هو الآخر في اتمام هذا البحث، من خلال ارشاداته وتوجيهاته ومساعداته القيمة، فلك مني أسمى عبارات التقدير والعرفان على هذا الجميل.

والشكر موصول كذلك إلى كل من ساندنا طيلة هذا المشوار، زملائي في كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سيدي بلعباس كلٌّ باسمه، زملائي في مدرسة الدكتوراه، أصدقائي...

قائمة المختصرات

1-المختصرات بالعربية:

- ج ر ج ج د ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- ق.ع.ن.إ: القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
- ق.م : القانون المدني.
- ق.و : قانون الولاية.
- ق.ب: قانون البلدية.
- ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ق.ض.م.ر.م: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- ق.ض.غ.م: قانون الضرائب غير المباشرة.
- ق.ر.ع.ر.أ: قانون الرسم على رقم الأعمال.
- الم.ش.و : المجلس الشعبي الولائي.
- الم.ش.ب : المجلس الشعبي البلدي.
- ص: الصفحة.
- ط: الطبعة.

2-المختصرات بالفرنسية:

- JORF : Journal Officiel de la République Française.
- C.C.R.F : Conseil Constitutionnel de la République Française.
- C.E.R.F : Conseil d'Etat de la République Française.
- AJDA : Actualité Juridique de Droit Administratif.
- R.F.D.C : Revue Française de Droit Constitutionnel
- R.F.A.P : Revue Française d'Administration Publique.
- Op cit : Opera Citato.
- Ibid : Ibidem.
- N° : Numero.
- éd : édition.
- p : Page.

مقدمة

كتب الفقيه Maurice HAURIOU مايلي: "إن تنظيم السلطة الموجود في المؤسسة الإدارية تسيطر عليه قوتان أو اتجاهان ... هذان الاتجاهان هما: المركزية التي هي القوة المناسبة لحكومة الدولة، واللامركزية التي هي القوة التي تتفاعل بها الأمة مع حكومة الدولة"[1]. فحسب فكرة HAURIOU، نستنتج أن هناك نظام إداري يقوم على مستويين رئيسيين، مستوى يوجد في المركز أو في العاصمة وآخر لامركزي موجود على المستوى المحلي في شكل أقاليم. هذه الأخيرة تتقاسم بعض الصلاحيات والمهام مع السلطات المركزية، حيث تُعتبر هذه الأقاليم غير سيادية ولها طابع محلي في شكل هيئات وسلطات محلية، تتكفل هذه الأخيرة بتسيير شؤون المواطنين المحلية عكس تلك التي تتميز بالطابع الوطني التي تستأثر بها السلطة المتواجدة على المستوى المركزي.

مفاد هذا النظام القائم على مستويين للتنظيم الإداري، هو توزيع المهام الوظيفية ذات الصبغة العمومية بين السلطات المركزية والمحلية بهدف تخفيف الضغط عن الإدارة المركزية والتراكم في مهامها وصلاحياتها. حيث أن المركزية كانت هي السائدة من قبل لدى غالبية الدول خاصة النامية منها، أين تم حصر جميع الوظائف والصلاحيات الإدارية في يد الحكومة في العاصمة وعدم الاعتراف بوجود وحدات محلية تشارك وتقاسم السلطة المركزية في ممارسة الصلاحيات العمومية. لكن مع التطور الذي شهدته الدول وكذا التطور في مستوى تقديم الخدمات من طرف الدولة لمواطنيها، خاصة بعد النصف الثاني من القرن العشرين، حيث بات من المستحيل على الدول التي كانت تطبق نظام المركزية الإدارية في تسيير شؤونها المحلية، الاستمرار في تطبيق هذا النظام المركزي. ففي نهاية القرن العشرين، شُوهد تغيُّرات سريعة في الأنظمة السياسية والاقتصادية، التي أصبحت تتلاءم أكثر ومفهوم العولمة والديمقراطية وكذا الرأسمالية، والتي تدعو إلى ضرورة تنازل الحكومات عن جزء هام من صلاحياتها لصالح بعض الكيانات كالقطاع الخاص أو المجتمع المدني ...الخ، وهذا ما جعلها تتخلى عن هذا النظام الأحادي والتوجه نحو النظام المزدوج، مما جعل العديد من الدول تأخذ بهذا النظام الثنائي القائم على تواجد سلطة مركزية وسلطات محلية، ومن بينها الجزائر.

تعتبر الدولة الجزائرية دولة موحدة، تعتمد في تنظيمها الإداري على مستويين، الأول أعلى يسمى بالمركزية ويتمثل في الحكومة، والثاني محلي يسمى باللامركزية والذي يتمثل في الجماعات الإقليمية، ويتجلى ذلك بشكل واضح في نصوصها الدستورية، حيث يظهر ذلك في الفقرة الأخيرة من

[1] Maurice HAURIOU, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, Dalloz, Paris, France, 2002, p40.

المادة 16 التي تنص على ما يلي: *"تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني"*، وكذا الفقرة الأولى من المادة 17 التي تنص على أنه: *"الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية"*، والمادة 19 التي تنص على أنه *"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"*. حيث من مبادئ هذا التنظيم هو توزيع الوظائف الإدارية بين المستويين بهدف تحقيق مجموعة من الأغراض، أهمها التخفيف عن الضغط في ممارسة الصلاحيات عن الإدارة المركزية، وكذا تقريب الإدارة من المواطن ومنحه سلطة الفصل في شؤونه المحلية.

إن هذا النظام الإداري المعتمد في الجزائر، يولي أهمية كبيرة للسلطات المحلية المتمثلة في الجماعات الإقليمية، والمتشكلة من الولاية والبلدية. وعليه فإن الدولة الجزائرية تعتمد على نظام اللامركزية الإدارية كنظام لتسيير المسائل والأمور المحلية من طرف منتخبين محليين ينتخبهم الأفراد المقيمين في هذه الأقاليم المحلية، يمارسون هذه الصلاحيات نيابة عنهم. وممارسة هذه الصلاحيات لا يكون إلا بتفاعل–كما وصفها HAURIOU– هذه الجماعات الإقليمية، التي تمثل الهيئات اللامركزية، مع السلطة المركزية أو الدولة. والتفاعل المقصود هنا، هو سعي الجماعات الإقليمية في وضع مبادئ وأسس اتجاه الحكومة، تجعل هذه الأخيرة تعترف لها ببعض الخصائص والميزات التي تمتاز بها، وبالتالي الاعتراف لها بقدر من الحرية في ممارسة الاختصاصات المتعلقة بهذه الخصائص والمميزات المحلية، هذه الحرية هي أساس العلاقة التي تربط بين اللامركزية والمركزية، حيث يمكن لهذه الأخيرة أن تجعلها إما منعدمة، نسبية أو واسعة.

من خلال هذه الفكرة يتوضح لنا أن العلاقة التي أشرنا إليها تتأسس في وجود علاقة تبعية، هذه التبعية تكون من المحلي للمركزي، وذلك باعتبار أن الجماعات الإقليمية هي امتداد للدولة، ولا يمكن لها سوى أن تتبعها وتمارس اختصاصاتها في ظل قوانينها، بالإضافة إلى تسيير الشؤون المحلية التي تدخل ضمن إطار الشؤون العمومية. غير أن الإشكال يتمثل في مدى تواجد قدر من الحرية التي أشرنا إليها سابقا، أو بمصطلح أكثر دقة كما سماها فقه القانون الإداري في هذا الإطار بالاستقلالية، أي مدى تمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية اتجاه السلطة المركزية في إطار رابطة هذه التبعية.

فلقد دعت معظم الدراسات الحديثة فيما يخص أشكال الأنظمة الإدارية في الدول، إلى ضرورة الاهتمام بالعلاقة بين السلطة المتواجدة في المركز والهيئات التابعة لها والمتواجدة في الأقاليم. هذه

العلاقة قد توجد في العديد من المجالات، لكن أهمها والتي اِعتبرها الفقه محور العلاقة بين الطرفين، هي مدى ونسبة خضوع الطرف الأدنى إلى الطرف الأعلى، وهنا يثور إشكال متمثل في مدى تأثير هذا الخضوع على استقلالية الطرف الخاضع. خاصة فيما يخص عملية إشباع الحاجات العامة للأفراد المحليين، فبالرجوع إلى القوانين نجدها تنص على أن الجماعات الإقليمية حرة ومستقلة في ذلك، إلا أن القوانين شيء والواقع شيء آخر.

إن عبارة "استقلالية الجماعات الإقليمية" في الجزائر تعتبر نوعا ما فكرة تتطلب الكثير من التوضيح، فرغم أن الدستور الجزائري نص على اعتماد نظام اللامركزية الإدارية لتنظيم الجماعات المحلية، كما هو موضح في المادة 17 والمادة 19، إلا أنه لم يتضمن عبارة تدل على استقلاليتها، رغم أن القوانين أكدت على أهمية هذه الاستقلالية، مما يدفعنا ذلك إلى التساؤل حول معنى ومحتوى هذه الفكرة.

فموضوع الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية، يعتبر على قدر من الأهمية التي تجعله من المواضيع الأكثر اثارة للجدل في مجال دراسة محور التنظيم الإداري المحلي، حيث تكمن أهميته في مدى تحقيق استقلالية محلية ومالية لهاته الكيانات المحلية، تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بكل حرية. هاته الاستقلالية التي تنظمها النصوص القانونية، قد تتعرض إلى عدة اشكالات، أهمها ضيقها بسبب التدخلات المتعددة للسلطة المركزية. وبالتالي فإن أهمية هذا الموضوع تكمن في مدى تمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية حقيقية، تجعلها تمارس صلاحياتها بكل حرية لتحقيق أهدافها التي أُنشئت من أجلها.

إن الدراسات المتعلقة بالجماعات الإقليمية أو الإدارة المحلية عموما تعتبر غنية ومُتطرق إليها بكثرة، غير أن تلك المتعلقة باستقلالية هذه الكيانات المحلية –رغم أهميتها–، فإنه لم يتم التطرق إليها ومعالجتها بشكل كاف، وهذا ما حفزنا أكثر على اختيار هذا الموضوع ودراسته، حتى يكون كمرجع يضاف إلى بنك المكتبات الوطنية لأطروحات الدكتوراه. بالإضافة إلى ذلك فإن هذا المجال المتمثل في استقلالية الجماعات الإقليمية، يعتبر من بين أهم المجالات التي تعالج فكرة قيام هذه الأخيرة، حيث أن الجماعات الإقليمية تعتبر من بين الكيانات السياسية التي تساهم في تشكيل السياسة العامة في الدولة، وباعتبار أنها كذلك أساس تحقيق التنمية في الدولة، فإنه لكي تُحقق هذا الغرض، يجب عليها أن تتمتع باستقلالية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بكل حرية، مراعية في ذلك خصوصياتها

المحلية. وبإعطاء الدول مؤخرا أهمية كبيرة للجماعات الإقليمية ومنها الجزائر، من خلال ضرورة إعادة النظر في نظامها القانوني، والذي تحتل فيه فكرة الاستقلالية مجالا مهما، فإن هذا الموضوع منحنا شغف وحافز كبير لدراسته، خاصة باعتباره من مواضيع الساعة، والذي يندرج ضمن البرامج الإصلاحية للدولة، وبالتالي دراسته بطريقة معمقة والوقوف على مواطن الخلل ومحاولة تقديم الحلول اللازمة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الجماعات الإقليمية تعتبر كيان مهم في الدولة، يسعى إلى تحقيق الديمقراطية وتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم المحلية دون تدخل من السلطة المركزية، وهذه العملية تساهم في تحقيق وعي ديمقراطي وسياسي كبير لدى المواطنين، وتجعلهم يشاركون في صناعة القرار السياسي في الدولة، وبالتالي فإنه يجب الوقوف على أهم هاته المميزات ودراستها وتبيان مواطن النقص فيها ومعالجتها. وعليه فإنه من الوهلة الأولى يطرح هذا الموضوع العديد من الاشكالات، أهمها مدى تمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية في شتى الجوانب لتحقيق الأغراض التي سبق وتم ذكرها، وهذا ما سنسعى إلى دراسته.

إن الهدف من اللامركزية الادارية هو تمكين المواطن المحلي من تسيير شؤونه المحلية بنفسه، حيث أن ذلك يتطلب الاعتراف للوحدات المحلية بالاستقلالية في ممارسة مهامها. ومضمون هذه الاستقلالية ينطلق من العلاقة بين هذه الوحدات المحلية مع الإدارة المركزية. وعليه فيتوضح الهدف الأساسي من هذه الدراسة، في تبيان أهم الركائز الأساسية التي تكرس هذه الاستقلالية، ودراسة أهم الجوانب التي تعالج علاقة الجماعات الإقليمية بالدولة، ومدى تأثير هذه الأخيرة على استقلاليتها، لنخلص في الأخير إلى استنتاج مدى النسبة والقدر الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية من استقلالية اتجاه السلطة المركزية، وكيف يجب معالجة بعض الاشكالات المتعلقة بهذا المجال.

وعليه، فإن عدم وضوح فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية في القوانين الجزائرية، وباعتبار هذه الأخيرة كيان مهم لتحقيق مختلف الأهداف الأساسية المعترف لها بها من طرف المشرع، وأهمها تحقيق التنمية وإشباع الحاجات العمومية على المستوى المحلي، غير أنه لا يمكن لهذه الكيانات المحلية تحقيق هذه الأهداف إلا اذا كانت تتمتع باستقلالية محلية ومالية حقيقية، وهذا ما يطرح مشكل حقيقي بشأن ذلك في الجزائر، وبالتالي فإن اشكالية هذا البحث تظهر كما يلي:

إلى أي مدى يمكن أن نعتبر أن الجماعات الإقليمية في الجزائر تتمتع باستقلالية محلية ومالية حقيقية، في ظل القوانين والتنظيمات المعمول بها، وفي إطار مختلف تدخلات السلطة المركزية؟

إن موضوع الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، لا يمكن معالجته من خلال اعتماد منهج واحد فقط، وذلك راجع إلى أنه موضوع متشعِّب ويتضمن العديد من الجزئيات التي تقتضي منا دراستها والتفصيل فيها وتحليل اشكالياتها، وهذا ما تطلب منا المزج بين منهجين متكاملين هما المنهج الوصفي–التحليلي. فالأول يهدف إلى تبيين الأطر النظرية والقانونية للجماعات الاقليمية واستقلاليتها، ودراسة أهم المرتكزات التي تقوم عليها هذه الاشكالية ومختلف النظريات التي تناولت هذه الفكرة، وعرض مختلف النصوص القانونية وأهم الأحكام القضائية الوطنية والأجنبية ذات الصلة بموضوع البحث. أما الثاني فيهدف إلى تحليل تلك القوانين والتنظيمات المتعلقة بواقع هذه الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بالاستناد إلى آراء الفقهاء وأحكام القضاء التي جاءت في هذا الصدد، مع ضرورة الكشف عن مزاياها بالاعتماد على البرهان والحجة، وفي نفس الوقت تبيان أهم عيوبها بالاعتماد على نفس الأسلوب، وفي الأخير اقتراح أهم الحلول التي تعالج ذلك، وأهم الإضافات التي يمكن أن تدعم بعض الأحكام الذي جاء بها المشرع. كما أن ذلك لم يمنع من الاستناد إلى المنهج المقارن وكذا المنهج التاريخي في بعض مواضع الدراسة.

وموضوع استقلالية الجماعات الإقليمية، يعتبر من المواضيع التي لم يتم دراستها بشكل كبير من طرف الباحثين، خاصة في الفترة الحالية التي شهدت صدور العديد من القوانين والتنظيمات التي لها علاقة بهذا المجال. حيث هناك دراسات قليلة في هذا الشأن، منها ما كانت شاملة تعالج كافة جوانب الاستقلالية للجماعات الإقليمية، كالاستقلالية الإدارية والمالية، ومنها ما جاءت جزئية، تعالج جانب واحد فقط من الاستقلالية والتي انحصرت جلها في الاستقلالية المالية فقط، وفي كل الأحوال تعتبر دراسات مهمة، ارتكزنا عليها كثيرا أثناء معالجتنا لموضوعنا. غير أن دراستنا أتت ببعض الجديد، من خلال التطرق إلى بعض الأنظمة التي لها علاقة وطيدة باستقلالية الجماعات الإقليمية، وعلى رأسها ماهو معتمد في فرنسا. كما أن هذه الدراسة عالجت محورين أساسيين لاستقلالية الجماعات الإقليمية، وهما الاستقلالية المحلية الإدارية وكذا الاستقلالية المالية، سعينا من خلالها إلى التطرق إلى كل جزئية لها علاقة بهذا الموضوع، غير متجاوزين الإطار القانوني وخاصة ما هو

معمول في الجانب الإداري. كما أن هناك اختلافات عديدة بين دراستنا والدراسات السابقة، خاصة فيما يتعلق بالمظاهر الحديثة المرتبطة بالاستقلالية المحلية، أو بعض الأنظمة المعتمدة في بعض الدول الأخرى، خاصة في فرنسا، والتي تعتبر مهمة خاصة وأن فرنسا تعتبر مصدر أغلبية القوانين الجزائرية، إضافة إلى أن التنظيم الإداري لكلا البلدين متشابهان، سواء من ناحية الأنظمة القانونية أو من ناحية النظام الإداري المعتمد.

كما أن الدراسات السابقة تناولت مختلف مراحل نشأة الإدارة المحلية بصفة عامة في الجزائر، مما جعلها تغوص أكثر في المنهج التاريخي ودراسة مختلف التطورات التي مرت عليها الإدارة المحلية. أما دراستنا ركزت أكثر على الإدارة المحلية الحديثة، وعلى أهم الجوانب التي تعالج علاقتها مع الإدارة المركزية وأثر ذلك على استقلاليتها، وعليه لم نهتم أكثر بالجانب التاريخي نظرا لأن معظم الدراسات السابقة قد تطرقت إليه، وذلك لتفادي التكرار وعدم دراستها من جديد، والتركيز أكثر على ماهو معمول به حاليا، خاصة بعد سنة 1990 تاريخ صدور أول قانونين للبلدية والولاية بعد التحول السياسي والاقتصادي الذي شهدته الجزائر في ذلك الوقت.

من خلال دراستنا لهذا الموضوع، فقد صادفنا بعض الصعوبات التي ليست بالكثيرة، ولا بتلك الكبيرة التي جعلت من عملية إكمال هذا الموضوع أمر مستعصي، ومن بين هذه الصعوبات نذكر مايلي:

– كثرة المراجع والمعلومات المتعلقة بموضوع الإدارة المحلية بصفة عامة، فيما يقابله نقص في الدراسات المتعلقة بموضوع الاستقلالية، الأمر الذي صعب علينا تحديد محاور هذه الدراسة ومعالمها الأساسية، وبالتالي عملنا على تفادي المعلومات والأفكار المتعلقة بمواضيع الإدارة العامة والجماعات المحلية بصفة عامة التي ليست لها علاقة كبيرة بموضوعنا، الأمر الذي ألزمنا إلى التطرق إلى الجوانب المهمة فقط، والتخلي عن كل ما يعتبر مجرد اضافات لا يمكن أن نقدم من خلالها معلومات مهمة في هذا الموضوع. بالإضافة إلى ذلك لاحظنا كثرة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذا المجال، الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم انسجام وتناسق هذه النصوص، حيث نجد في بعض الأحيان أن نص تنظيمي يتعارض مع نص تشريعي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن كثرة هذه النصوص القانونية قابلها نقص في الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري والدستوري في

الجزائر، الأمر الذي أدى بنا إلى البحث عن الاجتهادات القضائية في الدول التي تعتبر مصدرا للنظام القانوني الجزائري.

– موضوع دراستنا هو موضوع قانوني فقط باعتبار أن العنوان مضبوط في إطار دراسة وفق التشريع الجزائري، غير أنه من خلال معالجتنا لهذا الموضوع، ألزمنا الأمر في بعض الحالات بعدم إهمال الجوانب السياسية، غير أننا لم نشأ أن نفصل كثيرا في هذا الجانب، بهدف تجنب الانحراف عن المسار المضبوط للدراسة وهي الإطار التشريعي. بالتالي سعينا إلى معالجة أهم ما جاءت به النصوص القانونية، مع التطرق في بعض الجوانب إلى المعالجة السياسية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن موضوع الدراسة محصور في التشريع الجزائري، وفي هذا الإطار كان لازما أن نتطرق إلى كل المحاور المتعلقة بالتشريع، من تشريع أساسي وتشريع عادي وتشريع فرعي، غير أن ذلك لم يمنعنا من التطرق إلى بعض محاور القانون الأخرى، وأهمها الأحكام القضائية خاصة الصادرة من هيئات القضاء الإداري وهيئات القضاء الدستوري، سواء الوطنية أو الأجنبية، وذلك نظرا لأهميتها في توضيح بعض النقاط المهمة.

– معالجة فقهاء القانون الإداري لهذه الظاهرة المتمثلة في استقلالية الجماعات الإقليمية وفق أبعاد مختلفة، الأمر الذي جعلنا نتيه نوعا ما في تحديد المعالم الأساسية التي تُشكل هذا الموضوع، وبالتالي فقد سعينا إلى محاولة الإلمام بالقدر الكافي فيما يخص معالجة العناصر الأساسية التي تقوم عليها استقلالية الجماعات الإقليمية.

وبعد تجاوز هذه الصعوبات، فقد توصلنا إلى وضع خطة مكونة من بابين كالآتي:

الباب الأول: الجوانب النظرية والقانونية لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

الباب الثاني: العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية وأثرها على الاستقلالية المحلية والمالية.

الباب الأول:

الجوانب النظرية والقانونية لاستقلالية الجماعات الاقليمية

في الجزائر

بعد سنة 1789 التي شهدت قيام الثورة الفرنسية، وما نتج عنها من متغيرات خاصة في المجال السياسي والإداري والقانوني، أثّر ذلك بشكل كبير على نظام الحكم في الدولة الفرنسية، مما أثر بدوره على أشكال التنظيم الإداري فيها. حيث تم إصدار العديد من القوانين والتنظيمات بشكل متتالي مع مرور السنين بهدف تنظيم الإدارة المحلية في فرنسا وإدخال الديمقراطية بالتدرج، وتمكين المجتمع المحلي الفرنسي من تسيير شؤونه المحلية بنفسه، التي كان في السابق الملك هو المسيطر عليها فضلا عن الشؤون ذات الطابع الوطني. ومن بين هذه القوانين والتنظيمات نذكر القانون الصادر في 18 جويلية 1837 الذي يُعرف بالمسؤولية المدنية للبلدية، وكذا القانون الصادر في 24 جويلية 1867 الذي يُمَكِّن البلديات من الحكم بشكل نهائي في المسائل البلدية في إطار رقابة تمارسها الدولة، وأهمها القانون الصادر في 05 أفريل 1884 المتعلق بالبلديات.

هذه القوانين مهدت إلى تأسيس نظام إداري محلي فرنسي أُعتُبِر الرائد في مجال الأنظمة الإدارية اللاتينية، وهو النظام الذي اتبعته العديد من الدول خاصة تلك التي كانت تحت الاستعمار الفرنسي ومن بينها الجزائر، التي تبنت هذا النظام بعد الاستقلال لتنظيم جهازها الإداري المحلي، حيث أصدرت العديد من القوانين من أجل تنظيم الإدارة المحلية وعلاقتها بالإدارة المركزية أو السلطة المركزية أو الحكومة، بدءا من سنة 1967 أين تم اصدار أول إطار قانوني ينظم البلدية[1] وكذلك بالنسبة للولاية[2]، ثم بعدها في سنة 1990 بعد أن تم اجراء اصلاحات عميقة في الجزائر مست كل المجالات بما فيها الجماعات المحلية، مما استدعي اعادة النظر في القوانين المنظمة لها، وكانت

[1] الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن ميثاق وقانون البلدية الملغى، ج ر ج ج د ش عدد 06 المؤرخة في 18 يناير 1967، ص90.

[2] الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن ميثاق وقانون الولاية الملغى، ج ر ج ج د ش عدد 44 المؤرخة في 23 ماي 1969، ص510.

النتيجة إصدار قانونين جديدين للبلدية[1] والولاية[2] والمتمثلان في القانون 90-08 و90-09 على التوالي، وآخرهما القانون 11-10 المتعلق بالبلدية[3] و12-07 المتعلق بالولاية[4].

هذه النصوص أسست لنظام محلي يقوم على توزيع الصلاحيات والسلطات بين الحكومة والجماعات الإقليمية، وقد تضمنت العديد من الأحكام التي تنظم هذه العلاقة في المجالات الإدارية، السياسية والمالية. لكن على الرغم من هذه القفزة الهامة التي حققتها الدولة الجزائرية إلى غاية اليوم، إلا أن مصطلح استقلالية الجماعات الإقليمية لا نجد له أثر دستوريا، مما يطرح تساؤل حول علاقة السلطة المركزية بالجماعات الإقليمية في إطار مسألة استقلالية هذه الأخيرة.

إن اشكالية استقلالية الجماعات الإقليمية، لا تطرح في الدولة الجزائرية فقط، وإنما حتى في فرنسا، حيث استغرق ذلك مدة طويلة من الزمن للاعتراف رسميا بها (النصف الثاني من القرن العشرين وبالتحديد بعد صدور دستور 1958). فاستقلالية الجماعات الإقليمية تعتبر أساس تشكيل هذه الأخيرة، حيث بدونها وبدون جوانبها الأساسية المشكلة لها، لا يمكن لنا أن نكلف المجتمع المحلي بتسيير شؤونه بنفسه في ظل غياب حرية معترف له بها، وإلا فمالهدف من منحه مسؤولية تسيير الشؤون المحلية.

وعليه ينبغي التعرف أولا على بعض المفاهيم والآراء حول الأنظمة المحلية (الفصل الأول)، ثم نتطرق إلى المظاهر التي تكرس استقلالية الجماعات الإقليمية (الفصل الثاني).

---

[1] القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية الملغى، ج ر ج ج د ش عدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990، ص488.

[2] القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية الملغى، ج ر ج ج د ش عدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990، ص504.

[3] القانون رقم 11-10 المؤرخ في 21 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج د ش عدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011، ص04.

[4] القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية، ج ر ج ج د ش عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012، ص 05.

الفصل الأول: مفاهيم وآراء حول المحليات

من المعلوم أن كل دولة في العالم تتبنى تنظيم اداري خاص بها. ومع مطلع النصف الثاني من القرن الثامن عشر، فقد شُوهد تطورا ملحوظا في هذا المجال، حيث ظهر شكل جديد من التنظيم الإداري يقوم على مستويين رئيسيين، مستوى إداري مركزي ومستوى إداري محلي أو إقليمي. أما في الدول النامية وبعد الحركة التحررية التي ظهرت خاصة في النصف الثاني من القرن العشرين، فلم تتبنى غالبيتها هذا النظام الذي يقوم على الازدواجية، واعتمدت على نظام أحادي يقوم على تركيز اتخاذ القرارات والقوانين وكذا إدارة المرافق العامة من طرف أعوان الدولة المتواجدين على المستوى المركزي، والذين يشكلون ما يعرف بالسلطة المركزية[1]، أو بعبارة أخرى حصر كل الصلاحيات والوظائف الإدارية بين يدي السلطة المركزية في العاصمة، وترك البعض منها للجماعات المحلية التي لم تستطع الدولة القيام بها[2].

إلا أنه ومع مرور الوقت وجدت الدولة نفسها مجبرة على التخلي عن هذا النظام الممركز نظرا لتراكم الصلاحيات والمهام الذي انجرَّ عنه نوع من التعقيد الذي يحول دون ممارسة الوظائف الإدارية وإدارة الشؤون العامة بشكل جيد وفعّال، وذلك ما جعلها تتجه إلى النظام الأول القائم على الازدواجية في ممارسة الوظائف الإدارية، ولكن معظمها رغم تبنيها لهذا النظام، إلا أنها ظلّت تغلِّب دائما أسلوب المركزية.

وفي إطار تبني الجزائر لنظام ازدواجية التنظيم الإداري، ومع أن موضوع الدراسة يرتكز بشكل أكبر على التنظيم الإداري المحلي ومدى استقلالية الوحدات المشكلة له عن الإدارة المركزية، فإنه لابأس أن نعرج كمرحلة أولى على معرفة أهم أشكال التنظيم الإداري المحلي والدور الذي لعبته في تحقيق استقلالية الوحدات المحلية عن السلطة المركزية، وأي هاته الأشكال تبنتها الجزائر.

[1] Joël THALINEAU, essai sur la centralisation et la décentralisation, réflexions a partir de la théorie de Ch.Eisenmann, thèse de doctorat, faculté de droit, d'économie et des sciences sociales. Université François Rabelais - Tours, France, 21 février 1994, p228.

[2] حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأسكندرية – مصر، 2019، ص 18.

بناءا على ذلك، سنسعى من خلال هذا الفصل إلى معرفة أهم الأنظمة المشكلة للتنظيم الإداري المحلي، من خلال التطرق في المبحث الأول إلى أبرز المفاهيم المقدمة لها، حتى تضبط ملامحها وتتوضح دقتها (المبحث الأول). ثما بعدها ندرس في المبحث الثاني الشكل المعتمد في الجزائر (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الأنظمة المحلية

إنه لمن الضروري التطرق إلى أهم المفاهيم التي كانت ولازالت تثير اشكالات بين الباحثين والفقهاء في القانون الإداري والمهتمين بمواضيع الجماعات المحلية. وعليه سوف يكون الهدف من خلال هذا المبحث هو استعراض بعض المفاهيم التي لها علاقة مباشرة بهذه الدراسة والتي تتداخل فيما بينها من حيث المعنى، وذلك من خلال التطرق إلى ما جاء به الفقهاء في هذا الصدد. حيث أن المفاهيم التي سنقوم بعرضها، فإنه من الصعوبة بما كان وضع تعاريف موحدة لكل فكرة أو مصطلح، وهذا راجع إلى تباين آراء الباحثين والفقهاء الذين لم يتفقوا على تعريف موحد لكل مصطلح، فكلٌ يُعرِّفه حسب وجهة نظره وذلك راجع لاختلاف الزاوية التي ينظر إليها، وحسب النظام الذي ينتمي إليه (لاتيني–أنجلوساكسوني). وبالتالي فإن هذه المفاهيم تتعدد بتعدد الدارسين لها لسبب راجع إلى أن وضع تعريف جامع مانع يعتبر من الأمور الشائكة[1]. وبناءا على ذلك سيتم التطرق إلى أقرب المصطلحات المتعلقة بموضوع الدراسة، ومن بينها الإدارة المحلية وكذا اللامركزية الإدارية (المطلب الأول)، وبعض الأنظمة المقاربة لهذين المفهومين (المطلب الثاني).

[1] يرى الأستاذ ابراهيم درويش في هذا الصدد في كتابه الوسيط في الإدارة العامة، مايلي: " مشكلة التصدي للتعريف بأي موضوع من موضوعات حقل العلوم الاجتماعية ليست بالأمر اليسير لاختلاف وجهات نظر الباحثين، ومن قبل اختلاف البيئات الثقافية التي ينتسبون إليها، بجانب أن تحديد مضمون الموضوع بحيث يأتي التصريف كي يصدق تماما عليه ويؤدي الفرض المطلوب منه، فإن ذلك أمر نسبي ويصعب التوصل إليه في مجال حقل العلوم الاجتماعية وبالذات في النظام الدراسي للإدارة العامة الذي يتسم بالتطور السريع والنمو المطرد".

– ابراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة –النظرية والتطبيق–، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر 1995، ص573.

المطلب الأول: الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية

مصطلحي الإدارة المحلية وكذا اللامركزية الإدارية تدخل في نطاق موضوع واحد ألا وهو التنظيم الإداري المحلي، وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على أن هذا النظام تتعدد مفاهيمه حسب كل دولة، ويختلف حسب اختلاف خصائص وسمات كل دولة. والذي من أهم أهدافه أداء الخدمات للجمهور ضمن نطاق إقليمي محدد، وتنمية المجتمع ورفع مستواه الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والتنموي، مما يجعل له طبيعة إدارية وتنموية واضحة. كما يعتبر كذلك نظاما سياسيا يمنح الأجهزة المنتخبة القدرة على توزيع الموارد السلطوية وكيفية اتخاذ القرار في نطاق إقليمي محدد[1].

إن نظام الإدارة المحلية، يحتل مركزا مهما لدى الدول التي تتبنى نظام الازدواجية في ممارسة المهام والوظائف الإدارية من طرف أجهزة وهياكل الدولة، والذي يقوم على تقسيم وتوزيع المهام بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية. وهذه الأخيرة تلعب دورا مهما في ممارسة الوظائف الإدارية المحلية التي لا يمكن للإدارة المركزية القيام بها نظرا لخصوصية الطابع المحلي لكل منطقة، وأيضا لجهل الإدارة المركزية للخصائص والسمات التي يقوم عليها كل إقليم. وعلى هذا الأساس كان لابد من ترك هذا الحيز من المهام لصالح موظفين أو منتخبين محليين لهم دراية واسعة باحتياجات هذه الأقاليم المحلية التي يتواجدون فيها. وذلك بهدف تلبية حاجات ومتطلبات كل إقليم، وكذا من أجل التخلي عن نظام المركزية الذي يَحصُر الوظيفة الإدارية في المركز، وما يسببه هذا النظام من مشاكل لصالح المواطنين المحليين من مشقة التنقل وبعد المسافة وطول الإجراءات نظرا لتراكم المهام، هذا من جهة، ومن جهة أخرى من أجل تحقيق هدف آخر متمثل في تقريب الإدارة من المواطن.

وعليه سنعالج في هذا المطلب أهم المفاهيم التي لها صلة مباشرة بموضوع استقلالية الجماعات الاقليمية، حيث أن مصطلحي الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية، يعتبران لدى البعض وجهان لعملة واحدة، ويندرجان ضمن سياق واحد ألا وهو التنظيم الإداري المحلي. إلا أن المُطالِع لبعض المفاهيم المقدمة، يرى أنها قد تباينت من فقيه لآخر وأبانت عن بعض الاختلافات، وما الاختلاف في التسمية إلا راجع لهذا التباين، حيث هناك من يرى أن النظام الإداري المحلي يتمثل في الإدارة المحلية، وهناك

[1] سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2006-2007، ص51.

من يرى أنه يتمثل في اللامركزية الإدارية. ولذلك ارتأينا أن نتطرق إلى توضيح كل من المفهومين المتمثلين في الإدارة المحلية (الفرع الأول) واللامركزية الإدارية (الفرع الثاني) على حدا.

الفرع الأول: الإدارة المحلية (L'Administration Locale)

تكمن أهمية الإدارة المحلية في الأساس في إدارة مرفق عام محلي ذو نفع عام تزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطنين[1]. وهي تعتبر أداة تواصل بين سكان المنطقة والسلطات المركزية، وفي هذا الإطار فهي من جهة تنقل التصورات والبرامج والخطط المركزية الهادفة للتنمية وتطبيقها على الجهة التي تمثلها بهدف تحقيق تنمية محلية، ومن جهة أخرى تعتبر وسيلة لنقل المشاكل الخصوصية للمنطقة وتطلعات أهاليها إلى السلطات المركزية، على أمل أن تُؤخذ في الاعتبار أثناء بلورة الخطط التنموية المستقبلية[2]. ولكن السؤال المطروح، ماذا نقصد بالإدارة المحلية بالمفهوم القانوني؟

الإدارة المحلية ليس لها مفهوم موحد، وإنما اختلفت المفاهيم المقدمة حسب اختلاف زوايا الرؤى لكل فقيه وباحث. فتعرف على أنها أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية الذي يتم من خلاله توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية[3]، وهذا المفهوم لم يفرق بين مصطلح الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية وإنما اعتبرهما مفهوم واحد رغم الاختلاف في التسمية. كما تعرف على أنها وحدة إدارية ذات شخصية معنوية تمارس اختصاصات إدارية أصيلة على مستوى إقليم محدد، حيث يُسيِّر هذه الوحدة مجلس منتخب من قبل المواطنين المحليين على أن يظلّ للدولة سلطة الإشراف على هذه الوحدة[4]. كما عرف بعض الأساتذة الإدارة المحلية على أنها تعد أسلوب من

---

[1] بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا الصادرة عن جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، العدد 04 من المجلد 03، جوان 2006، ص258.

[2] رجاء ناجي، التأطير القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، الأوراق العلمية الخاصة بندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المقامة ببيروت، لبنان بين 23 و25 سبتمبر 2002، منشورات المعهد العربي لإنماء المدن، سنة 2006، ص52.

[3] محمد محمود الطعامنة – سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، 2005، ص 20.

[4] كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها –الجزائر، بريطانيا، فرنسا– ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص39.

أساليب التنظيم الإداري الذي يتضمن توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تمارس ما يعهد به إليها من اختصاصات تحت اشراف الحكومة المركزية[1]، وهذا التعريف ربط الإدارة المحلية بمبدأ مهم ألا وهو الإنتخاب، حيث اعتبر الإدارة المحلية هيئة محلية منتخبة، تتشكل من ممثلين للشعب على المستوى المحلي، يفوضهم بإدارة وتسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي، وهذا المفهوم يدخل في نطاق المفهوم الضيق للإدارة المحلية، والتي تعني اللامركزية الإدارية والذي سنتطرق إليه لاحقا.

وجاءت بعض التعريفات الأخرى للإدارة المحلية على أنها "جزء من النظام العام للدولة وفيه تعهد الحكومة المركزية بجزء من وظيفة الدولة الإدارية إلى هيئات محلية مستقلة لإدارة مرافقهم المحلية ولها شخصية معنوية مستقلة وذمة مالية مستقلة تحت اشراف السلطة المركزية"[2]. وأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمثل السكان المحليين تمثيلا صادقا ويكون لها سلطة البت والتصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية"[3]، وكذا أنها نمط من أنماط التنظيم الإداري المنتهج في العديد من الدول، يكفل توزيع صلاحيات اتخاذ القرارات الهامة بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أخرى منتخبة[4].

وهناك عدة تعاريف ومفاهيم قدمت لمصطلح الإدارة المحلية لا يمكن عرضها كلها، وبالتالي كما أشرنا سابقا، نجد أن هذه التعاريف غير موحدة وتختلف حسب زاوية النظر لكل باحث، لكنها في العموم تتفق في المعنى، وتتفق حول نقاط جوهرية أساسية، نذكر من بينها:

- توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

---

[1] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص26.

[2] حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، 2016، ص33.

[3] بلقليل نور الدين، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية –دراسة ميدانية بولايتي المسيلة وباتنة–، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2018، ص62.

[4] زروالية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2014–2015، ص50–51.

- ممارسة الإدارة المحلية لاختصاصاتها على مستوى اقليم محدد.
- تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلالية.
- ممارسة الإدارة المحلية لاختصاصاتها تحت اشراف الإدارة المركزية.
- الإدارة المحلية هيئة محلية منتخبة، تتشكل من ممثلين للشعب على المستوى المحلي.

لكن المُطّلِع على المفاهيم المقدمة للإدارة المحلية ممكن يقع في خلط، أو يرى أن مفهوم الإدارة المحلية يتداخل مع بعض المفاهيم المشابهة لهذا المصطلح، كاللامركزية الإدارية وكذا الحكم المحلي. فأما التداخل الموجود بين الإدارة المحلية وهذا الأخير، سنتطرق إليه في الجزء المخصص لمفهوم الحكم المحلي، وأما التداخل الموجود بين الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية، فهنا قد يعتبر البعض أن الإدارة المحلية هي نفسها اللامركزية الإدارية، كما قد يرى البعض الآخر أن الإدارة المحلية تختلف في مفهومها عن اللامركزية الإدارية، ورأينا يميل إلى الاتجاه الثاني وذلك لأن مفهوم الإدارة المحلية يمكن أن يشمل عدة هيئات محلية، قد تكون منتخبة كالمجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية، كما قد تكون ممثلة في موظفين معينين على المستوى المحلي كالوالي ورئيس الدائرة، وهنا تتوضح الفكرة أكثر من خلال اعتبار أن الإدارة المحلية قد يدخل في نطاقها كل من الإدارة اللامركزية وإدارة عدم التركيز، وهذا ما كرسه المشرع الفرنسي في إطار القانون رقم 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية، حيث جاءت مادته الأولى كما يلي:

« L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat »[1].

وعليه حسب المادة السابقة الذكر، فإن الإدارة الإقليمية كما سماها المشرع الفرنسي وهي نفسها التسمية المعروفة بالإدارة المحلية، تتشكل من الجماعات الإقليمية التي تتشكل بدورها من مجالس محلية ينتخبها المواطنون القاطنون داخل الإقليم، وكذا مصالح عدم التركيز والتي تتشكل بدورها من موظفين وأعوان تعينهم الإدارة المركزية، وهذا ما ذهب إليه بعض الأساتذة والباحثين في تعريفهم للإدارة المحلية، فمنهم من عرفها على أنها تعتبر "هيئة محلية اقليمية كانت أو مصلحية تقوم بممارسة أعمال ذات صفة محلية تحت رقابة الإدارة المركزية بهدف مشاركة المواطنين سياسيا أو اقتصاديا أو

[1] L'article 01 de la Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992, page 2064.

اجتماعيا ...إلخ، في إدارة ما هو أقدر على إدارته"[1]. حيث أن هذا التعريف شمل كل من الإدارة الإقليمية أو الجماعات الإقليمية وكذا الإدارة المصلحية أو المرفقية التي تمارس نشاطها على مستوى إقليم محدد. وأيضا هناك من عرفها كذلك على أنها "هيئات معينة أو منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية، تمارس اختصاصاتها بصفة مستقلة تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية بغرض المحافظة على وحدة الدولة"[2]. لكن هذا التعريف الأخير قد اعتبر الإدارة التي مسؤولوها معينون تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أنه من المعروف أن الموظف المعين يخضع إلى السلطة الرئاسية من طرف الإدارة التي قامت بتعيينه، وبالتالي فهو لا يتمتع بأية استقلالية. أما التعريف الأصح فهو الذي يعتبر الإدارة المحلية أسلوبا من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منهما، وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه[3].

بالتالي من خلال ما سبق، فإن هذا الإشكال لا يمنع من وضع مفهومين للإدارة المحلية، مفهوم واسع ومفهوم ضيق. فأما المفهوم الواسع فيتمثل في أن الإدارة المحلية تعتبر جزء من التنظيم الإداري أو قسم من أقسام الإدارة العامة، وهي هيئة محلية تمارس نشاطها ووظائفها الإدارية على المستوى المحلي، وقد تتمثل في هيئة محلية منتخبة من طرف الشعب لتسيير الشأن المحلي في إطار رقابة السلطة المركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، كالمجالس المحلية المنتخبة، كما قد تتمثل في إدارة يسيرها موظفون تعينهم السلطة المركزية يمارسون بعض اختصاصاتها وتحت اشرافها ورقابتها، ولا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ولا الشخصية المعنوية، كالدائرة والمديريات التنفيذية.

---

[1] محمد الديدامونى محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 2008، ص33.

[2] زواقري الطاهر – ساري مريم، هيئات الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في ارساء حكم راشد، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عباس لغرور – خنشلة، العدد 07، جانفي 2017، ص15.

[3] محمد الطعامنة، إشكالية المركزية واللامركزية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث، الأوراق العلمية الخاصة بندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المقامة ببيروت، لبنان بين 23 و25 سبتمبر 2002، منشورات المعهد العربي لإنماء المدن، سنة 2006، ص122.

أما المفهوم الضيق والمتمثل في اللامركزية الإدارية، فسنتطرق إليه بشكل منفصل في الجزئية الثانية من هذا المطلب.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية (La Décentralisation Administrative)

إن تبني نظام اللامركزية الإدارية في مختلف دول العالم ومنها الجزائر يرجع إلى سببين رئيسيين، ففضلا عن أن الإدارة المركزية أصبحت عاجزة عن توفير الخدمات والحاجات التي يطلبها الأفراد في كامل ربوع الوطن وبشكل مستمر وبجودة مقبولة، خاصة وأن الأقاليم المحلية كل منها يتميز بخصوصية معينة، وكذا تراكم المهام والصلاحيات مما يؤدي إلى تعقدها وصعوبة الفصل فيها جميعا، وذلك نتيجة لتطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. فإن سبب ذلك أيضا يرجع من جهة أخرى إلى أسباب ديمقراطية، تتمثل في اشراك الشعب في الحكم وتسيير شؤونه المحلية التي له دراية عنها أكبر من الموظفين الذين يعملون في الإدارة المركزية، وذلك من خلال اختيار ممثلين للشعب على المستوى المحلي. فاللامركزية كما يرى البعض تعتبر على أنها طريقة تنظيم للدولة الحديثة مهما كان شكلها، موحدة أم لا، حيث أنها تحاول التوفيق بين الوحدة السياسية والمصالح الوطنية للشعب من جهة، وخصوصية المصالح الخاصة بالمجتمع المحلي وهويته من جهة أخرى[1]. كما أن اللامركزية تنطلق من فكر رئيسية تكمن في أهمية مشاركة المواطنين المحليين في المسائل الإدارية المختلفة[2].

باعتبار أن هذه المسألة مهمة في دراستنا، فسنعالجها بنوع من التفصيل من خلال تطرقنا إلى كل من مفهوم اللامركزية الإدارية وكذا صور اللامركزية ثم أهم أهداف اللامركزية الإدارية.

أولا: مفهوم اللامركزية الإدارية

قبل التطرق إلى مفهوم اللامركزية الإدارية، فإن هذا المصطلح يبدو من الوهلة الأولى على أن له مصطلح آخر قد يعتبره البعض معاكس له، والمتمثل في الإدارة المركزية. لكن هذا المصطلح الأخير لا يعتبر كذلك بقدر ما يعتبر الوجه الآخر من نفس التنظيم الإداري الذي يقوم على تقسيم

[1] Fathi ZERARI, L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, thése de doctorat, Université de Bordeaux, France, 2017, p31.

[2] محمد الطعامنة، المرجع السابق، ص167.

المهام بين مستويين أحدهما أعلى والآخر أدنى. وفي النظام الإداري اللاتيني الذي تأخذ به بعض الدول ومنها فرنسا والجزائر، فإننا نجده يتكون كما سبق وأشرنا إليه من مستويين: الأول أعلى يسمى بالمركزية والثاني أدنى يسمى باللامركزية، وهذان المستويان لا يمكن أن ينفصل أحدهما عن الآخر ولا يمكن أن نقول عنهما أنهما متعاكسان أو متضادّان، وإنما مكملان لبعضهما البعض، مما يفهم منه أنه لا يتصور قيام اللامركزية إلا في كنف المركزية، لسبب بسيط وهو أن تنظيم الجهاز الإداري في الدولة يحتاج إلى الصورتين معا[1]. لكن هذا لا يمنع من وجود بعض الاختلافات بينهما، فيمكن مثلا التحدث عن امكانية قيام اللامركزية الإدارية والسياسية لكن لا ينطبق ذلك على المركزية، باعتبار أن أصل اللامركزية الإدارية والسياسية هو المركزية في كلا هاتين الصورتين الأخيرتين، كذلك يمكن التحدث عن اللامركزية المرفقية أو الاقتصادية أو الصناعية لكن نادرا ما نسمع عن المركزية الصناعية في الوقت الحالي خاصة[2]، كما أن نظام اللامركزية قائم على الاستقلالية اتجاه المركزية لكن العكس غير صحيح. وبما أن موضوع المركزية ليس موضوعنا فإننا نحبذ عدم إطالة التفصيل فيه.

إن أول النصوص القانونية التي استعملت مصطلح اللامركزية كانت سنة 1852 بموجب المرسوم الصادر في 25 مارس 1852 بشأن اللامركزية الإدارية[3]، لكن الهدف من هذا النص لم يكن بتطبيق اللامركزية مثلما هو عليه الحال اليوم، ولكن ما يعرف عادة بالتفويض[4].

فكرة اللامركزية هي الأخرى وضعت لها العديد من التعاريف من طرف مختلف فقهاء القانون سواء الأجنبيين (أوربيين من النظامين الأنجلوساكسوني واللاتيني) أو العرب. فاللامركزية الإدارية حسب الأستاذان G.VEDEL و P. DELVOLVÉ ترتكز على إعطاء سلطة تقرير لأجهزة غير موظفي السلطة المركزية ولا تخضع لواجب الطاعة التسلسلية، وغالبا ما تنتخب من المواطنين أصحاب العلاقة[5]. وهي تعتبر طريقة لتقسيم السلطة في الدولة الموحدة، حيث تعتبر مهمة لأنها تمنح

[1] سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص57.

[2] Joël THALINEAU. op cit. p14.

[3] Décret N°3855 sur la Décentralisation administrative du 25 Mars 1852, non publié.

[4] Michel VERPEAUX, 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ?, AJDA, dans son n° 14/2012, a publié en dossier intitulé « Trente ans de décentralisation », Paris, France, p.743.

[5] جورج فوديل، بيار ديلفولفييه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي،ج02 ، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2008، ص301.

المواطن سلطة اتخاذ القرار[1]. وقد عرفها البعض الآخر على أنها شكل من أشكال التنظيم الإداري الذي يهدف إلى منح جماعة بشرية أو إلى مرفق عام القدرة على الإدارة بنفسه، وتمنح السلطة المركزية لمؤسسات قانونية متميزة عن الإدارة المركزية سلطة التسيير التي من خلالها تتمتع بحرية معينة[2]، أو هي نظام يتميز بانعدام رابطة التسلسل الإداري بين السلطة المركزية والمحلية، وهذا ما يعني أن هذه الأخيرة تكتسب الشخصية المعنوية، وحيث أن التمتع بهذه الأخيرة مرتبط بوجود جهاز صنع القرار منتخب[3]. وفيما جاء في قاموس القانون الإداري، فإن مصطلح اللامركزية مرتبط بمفهوم الجماعات الإقليمية، وأعطى مفهومين للامركزية على أساس صورتين، اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، حيث يعتبر اللامركزية الإقليمية قائمة على فكرة أساسها أن هناك مجموعة من الأفراد مرتبطين بمصالح مشتركة محلية، وأن هذه المصالح المحلية تُسَيَّر بشكل جيد اذا تم ذلك في إطار محلي من طرف المنتمين إلى هذا الإقليم وخاصة من طرف ممثليهم المنتخبين، أما اللامركزية المرفقية فهي مرتبطة بمؤسسات عمومية وليس أقاليم، وأنشئت من أجل تسيير مرفق أو عدة مرافق في مجلات محددة، وهي مرتبطة أساسا بمؤسسات عمومية بهدف إقامة نظام تسيير أحسن وأفضل في مجال محدد[4].

وهناك من ربط مفهوم اللامركزية الإدارية نوعا ما باستقلالية الهيئات اللامركزية، حيث أن اللامركزية تعتبر طريقة تنظيم الأقاليم التي تعهد من خلالها الدولة إلى أعوان مستقلين لإدارة خدمات عامة، وعليه فإنه من البداية تعتبر اللامركزية أساس الاستقلالية العضوية بغض النظر عن شكلها (اللامركزية) اقليمية كانت أم مرفقية[5]. ودعم هذه الفكرة كل من الفقيه J.WALINE و J.RIVERO ، حيث يرون أن اللامركزية لا تنشأ إلا في الوقت الذي توجد أجهزة مسؤولة عن الشؤون المحلية للإقليم وليس للدولة، ويكون لها نوع من الاستقلالية[6]. وذهب الفقيه E.FONTAINE إلى أكثر من ذلك ولم يكتف بتعريف اللامركزية على أساس الاستقلالية فقط، وإنما ربط اللامركزية بالتنمية المحلية بناءا

[1] Nadine DANTONEL-COR, Droit des collectivités territoriales, 5eme éd, Bréal édition, Paris - France, 2014, p15.
[2] Virginie DONIER, Droit des collectivités territoriales, 3eme éd, Dalloz éditions, Paris, France, 2020, p01.
[3] Martine LOMBARD - Gilles DUMONT, Droit Administratif, 9eme éd, Dalloz, Paris, France, 2011, p 106.
[4] Agathe VAN LANG - Geneviève GONDOUIN, Véronique Inserguet BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, 5eme éd, Dalloz, Paris, France, 2008, p119.
[5] Landry NGONO TSIMI, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées: l'exemple du Cameroun, Thése de Doctorat, Université Paris-Est, France, 2010, p100.
[6] Jean RIVERO - Jean WALINE, Droit Administratif, 21eme éd, collection précis, Dalloz, Paris, France, 2006.

على توفر عامل الاستقلالية أو الحرية، حيث وضح أنها تعني "منح السلطات المحلية الحريات اللازمة لتنميتها الطبيعية"[1].

أما من بين المفاهيم التي أتى بها بعض فقهاء القانون الإداري العرب، كذلك الذي يعتبر اللامركزية أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منهما مع احتفاظ الحكومة بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه[2]. لكن حسب وجهة نظرنا فإن هذا التعريف قد أخلط بين نظامين هما اللامركزية وكذا عدم التركيز الذي سنتطرق إليه لاحقا، حيث أن الخاصية الأساسية التي تميز اللامركزية الإدارية عن باقي الأنظمة المشابهة لها هي أنها تقوم على مبدأ الاستقلالية عن السلطة أو الإدارة المركزية مثلما سنفصل في ذلك لاحقا.

أما البعض من الأساتذة فيعتبر اللامركزية الإدارية نظام للإدارة يتمثل في السماح لجماعة انسانية (اللامركزية الإقليمية) أو لمرفق عام (اللامركزية التقنية) إدارة أنفسهم بأنفسهم تحت رقابة الدولة، مع منحهم الشخصية القانونية وسلطات وموارد خاصة بهم[3]. أما البعض الآخر فيرى أن اللامركزية تعني ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين يدي الهيئات الإدارية أو الإقليمية والتمتع بالشخصية المعنوية لتباشرها الوصاية الإدارية للسلطات المركزية[4]. كما تعني الإعتراف بوجود مصالح محلية أو اقليمية متميزة عن مصالح الدولة، حيث من خلالها تُمنح لكيانات معينة أو اقليمية أو مهنية الحق في إدارة شؤونها الخاصة تحت اشراف الدولة، حيث يتم منحها لهذا الغرض الشخصية القانونية التي تسمح لها باستخدام الوسائل الضرورية خاصة المالية وتلك المتعلقة بالموظفين التي تعتبر لازمة في عملية التسيير[5]. وهناك أيضا العديد من المفاهيم التي قدمت لمصطلح اللامركزية، من بينها أن اللامركزية تعتبر طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، تتضمن توزيع السلطة الإدارية

[1] Cité par : Cossoba NANAKO, la libre administration des collectivités territoriales au Benin et au Niger, Thése de Doctorat, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, 2016, p57.

[2] محمد محمود الطعامنة – سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 15.

[3] سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص59.

[4] شاهر علي سليمان الرواشده، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية –حاضرها ومستقبلها–، ط01، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 1987، ص22.

[5] Rachid ZOUAIMIA - Marie CHRISTINE ROUAULT, Droit Administratif, Berti édition, Alger, 2009, p96.

بين الاجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية[1]. وكذا أن اللامركزية تعتبر أسلوب في التنظيم الإداري يقوم على استقلال وحدات ادارية بممارسة اختصاصات ادارية أصيلة لها، مع احتفاظ الدولة بحق الرقابة والإشراف على هذه الوحدات[2]. وأيضا أن اللامركزية الإدارية يقصد بها توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات إدارية (إقليمية أو مصلحية) بحيث تمارس هذه الهيئات وظائفها الإدارية تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية من غير أن تكون خاضعة لها خضوعا رئيسيا[3].

ويعرفها بعض الباحثين على أنها "النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معينة من رقابة تلك الإدارة"[4]. كما تعتبر كذلك على أنها "نظام يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والإدارية ولضمان نجاح عملية التنسيق بين عنصري رسم السياسة العامة للمخططات الوطنية وبين عملية تنفيذها وتجسيدها"[5].

كثرت وتعددت المفاهيم المقدمة لمصطلح اللامركزية الإدارية، ولا يمكن عرضها جميعا في هذا المقام. غير أن المتفق عليه أن هذه المفاهيم تشترك في نقاط أساسية بالرغم من اختلاف زاوية النظر لكل فقيه وباحث، وهذه النقاط المشتركة لا تكاد تخرج عن الإطار المتمثل في أن اللامركزية الإدارية تقوم على فكرة توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، وذلك من أجل تخفيف العبء على الإدارة المركزية من جهة وتحقيق إلى السرعة في تنفيذ الأعمال المتعلقة بمختلف

[1] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، لباد، سطيف، الجزائر، 2008، ص92.

[2] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 24.

[3] هدى محمد عبدالرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، ط01، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، 2018، ص 15.

[4] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص 59.

[5] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص69.

الوظائف الإدارية من جهة أخرى، وهو ما ينعكس ايجابا على المواطن المحلي[1]. كما أنها تتميز بخضوعها لنظام الرقابة الوصائية وليس نظام السلطة الرئاسية. وكذلك أن اللامركزية الإدارية تمارس من طرف هيئة منتخبة من طرف المجتمع المحلي في كل إقليم معين من أقاليم الدولة لممارسة نوع من الاستقلالية الوظيفية، أي لها بعد ديمقراطي.

ثانيا: صور اللامركزية الإدارية

أثبتت الدراسات في مجال الإدارة العامة وجود صورتين من اللامركزية الإدارية، وهما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

أ- اللامركزية الاقليمية (La Décentralisation Territoriale) :

تعتبر النوع الأول من اللامركزية الإدارية والأكثر انتشارا، وهي تقوم على مبدأ أن الوظيفة الإدارية يتم توزيعها بين الإدارة المركزية وهيئات محلية لامركزية، تتمتع هذه الأخيرة بنوع من الاستقلالية قائمة على تسيير الأفراد شؤونهم المحلية بأنفسهم عن طريق اختيار ممثلين لهم، وهذا ما يضمن ممارسة الديمقراطية المحلية من طرف المجتمع المحلي ومشاركته في اختيار ممثليه اتجاه السلطة المركزية[2]، وهذا ما أدى بالمشرع إلى الاعتراف بهذه الكيانات الاقليمية من خلال منحها الشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، وإلا فنجد أنفسنا أمام نظام آخر يسمى بعدم التركيز. وعلى هذا الأساس فإن أهم مبدأ أو معيار تقوم عليه اللامركزية الإقليمية والذي يميزها عن سواها هو الانتخاب، أي اختيار ممثلين عن الأفراد المحليين في شكل مجالس لتسيير الشأن المحلي الذي يمتاز ببعض الخصوصيات التي لا يعلمها إلا هؤلاء[3].

وتعتبر اللامركزية الإقليمية على أنها النظام القائم على الاعتراف لجزء من إقليم الدولة بالشخصية المعنوية وتكوين المجالس المحلية والإقليمية، وقيام هيئات منتخبة من سكانها إدارة بعض الشؤون المحلية التي تهم الجماعات تحت وصاية السلطة المركزية[4]. كما تُعْرَّف اللامركزية الإقليمية

[1] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص59.

[2] المرجع نفسه، ص60.

[3] Lahcène SERIAK, Décentralisation et animation des collectivités locales, ENAG édition, Alger, Algérie, 1998, p15.

[4] شاهر علي سليمان الرواشده، المرجع السابق، ص23.

على أنها نمط تمثيلي يختلف تماما عن التنظيم الإداري المركزي، تتمثل في تحويل بعض القضايا إلى هيئات محلية منتخبة من قبل المواطنين متميزة ومستقلة عن الدولة وتعمل في نطاق إقليمي[1]. وتُعَرَّف كذلك على أنها تتمثل في منح الشخصية المعنوية العامة لجماعات ما دون الدولة (infra-étatique) تتشكل من جهاز منتخب من طرف المواطنين المقيمين في إقليم الجماعة، وهذا النوع من اللامركزية يتميز بوجود المصالح المحلية، وأيضا بوجود سلطة محلية منتخبة[2]. وتعرف كذلك على أنها تتمثل في "توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمثل السكان المحليين تمثيلا صادقا، ويكون لها سلطة البث والتصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية"[3]. أو هي " أسلوب للتنظيم الإداري على المستوى المحلي، وتعني قيام هيئات إدارية مستقلة بموجب نصوص قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية، ذات طابع واختصاص اقليمي جغرافي تمارس نشاطها تحت الوصاية الإدارية للإدارة المركزية، وتمثل أداة لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام، ويتولى تسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية مجالس منتخبة"[4]. كما تُعرّف كذلك على أنها تتمثل في آلية تقوم على دعامتين، أولهما وجود مجالس محلية منتخبة من طرف السكان المحليين تطبيقا للديمقراطية الإدارية، لتسيير الشؤون المحلية من طرف المنتخبين دونما إغفال للفواعل الأخرى داخل المجتمع المحلي من مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والتي تعتبر ثاني الدعامتين، قصد تحقيق أهداف اللامركزية الإدارية الإقليمية[5]. لكن هذا المفهوم الأخير يميل إلى ارتباطه بالحوكمة المحلية أكثر منه باللامركزية الإقليمية.

تجد اللامركزية الإقليمية مظهرها في التنظيم الإداري الجزائري في هيئتين رئيسيتين، تتمثلان في كل من البلدية والولاية، تتشكل من مجالس تنتخب من طرف الأفراد في كل إقليم من أقاليم الدولة،

---

[1] سعيدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي: مفهومه- عناصر قيامه ومبررات تبنيه، المجلة الالكترونية للدراسة والأبحاث القانونية، ص08.

[2] Virginie DONIER, op cit, p01.

[3] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص62.

[4] داود ابراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2012/2011، ص50.

[5] فهيمة طوبال، حوكمة لامركزية المجالس المحلية في الجزائر من خلال القانون 11-10 والقانون 12-07، مجلة المعيار الصادرة عن جامعة العلوم الإسلامية الأمير عبد القادر قسنطينة، العدد 49 من المجلد 24، سنة 2020، ص674.

هاتان الهيئتان هما المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية. وقد نظم التشريع الجزائري هاتين الهيئتين في أطر قانونية، تطبيقا لما نص عليه الدستور[1] في نص المادة 19:

"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

ففيما يخص المجالس الشعبية البلدية فقد نظمها المشرع الجزائري في إطار القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011. وتنص المادة 02 من هذا القانون على أن هذه الأخيرة تعتبر القاعدة الإقليمية للامركزية، وبالتالي فإن هذه المادة قد كرست لامركزية البلدية، وباعتبار أن اللامركزية كما سبق ووضحنا أنها تقوم على معيار الانتخاب، فإن المجلس الشعبي البلدي يعتبر جهاز منتخب ودليل ذلك نجده منصوص عليه في نفس المادة السابقة التي جاءت على النحو التالي: *" البلدية هي القاعدة الاقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"*، وكذا المادة 11 :" *تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري*". فهاتين المادتين توضحان على أن البلدية تعتبر هيئة لامركزية منتخبة من طرف المواطنين المحليين بهدف تسيير الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي من خلال كما رأينا اختيار ممثلين لهؤلاء المواطنين عن طريق الانتخاب.

أما فيما يخص المجالس الشعبية الولائية، نظمها المشرع الجزائري في إطار القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، وبالعودة إلى هذا القانون والإطلاع على مواده، نجده في المادة 02 منه ينص على أن الولاية تتشكل من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، أما المادة 03 قطعت الشك باليقين على أن الولاية تعتبر هيئة لامركزية من خلال نصها كالآتي: " تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية، ..."، لكن المُطّلِع على هاتين المادتين ربما يتساءل عن أي

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب الجريدة الرسمية عدد 76 لسنة 1996 المؤرخة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب:

1-القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ج د ش عدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002،

2-القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج د ش عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008،

3-القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ج ج د ش عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016،

4-المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر ج ج د ش عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، ص02.

هيئة تقصد المادة الثالثة، خاصة وأن الولاية تتكون من هيئتين هما الم.ش.و والوالي كما هو منصوص عليه في المادة الثانية، وهنا يجب التوضيح أن الهيئة المقصودة في المادة الثالثة من قانون الولاية، هي المجلس الشعبي الولائي، حيث أشرنا سابقا أنه من بين مبادئ اللامركزية أنها تقوم على معيار الانتخاب، وهذا الذي يميزها عن باقي الأنظمة الأخرى المشابهة لها. بالعودة إلى ق.و في المادة 12 منه نجدها تنص على أن: " *للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي*"، وبالتالي فإن الهيئة اللامركزية على مستوى الولاية تتمثل في الم.ش.و وليس الوالي الذي يعتبر هيئة عدم التركيز أو هيئة غير ممركزة باعتبار أنه معين من طرف الإدارة المركزية لتسيير الشؤون المحلية.

ومما تجدر الاشارة إليه أن البلدية تتشكل من ثلاث هيئات، تتمثل في هيئة مداولة وهيئة تنفيذية بالإضافة إلى الإدارة التي ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس الم.ش.ب، فهيئة المداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية مجسدة في رئيس الم.ش.ب. أما على مستوى الولاية فهيئة المداولة تتمثل في المجلس الشعبي الولائي والهيئة التنفيذية مجسدة في الوالي.

لكن ما يجب توضيحه في هذا الشأن هو أن هيئة المداولة على مستوى البلدية (رئيس م.ش.ب) طريقة مباشرتها لمهامها ليست هي نفس طريقة تلك المتواجدة على مستوى الولاية (الوالي)، حيث أن رئيس م.ش.ب منتخب من طرف المواطنين على المستوى المحلي ويباشر مهامه وصلاحياته على مستوى إقليم البلدية بعد عملية انتخابه، وهذا ما هو منصوص عليه في المادة 62 في فقرتها الأولى من ق.ب[1]، أما الوالي فلا ينتخب وإنما هو معين من طرف الإدارة المركزية أو كمصطلح أدق هو مفوض من الحكومة المركزية، ويعتبر ممثلا للدولة وللحكومة على المستوى المحلي، ويباشر مهامه على مستوى إقليم الولاية مباشرة بعد تعيينه، وهذا ما نصت عليه المادة 110 من ق.و[2]. وبالتالي فإن الم.ش.ب يعتبر كيان منتخب بجميع هيئاته المتمثلة في هيئة المداولة والهيئة التنفيذية، أما الولاية ففيها هيئة مداولة منتخبة وهي م.ش.و وهيئة تنفيذية معينة وهي الوالي.

[1] تنص المادة 62 ف 01 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على مايلي: " ينتخب رئيس الم.ش.ب للعهدة الانتخابية طبقا لأحكام هذا القانون".

[2] تنص المادة 110 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على مايلي: " الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية . وهو مفوض الحكومة".

ب- اللامركزية المرفقية (La Décentralisation par Service):

أو كما يسمها بعض الفقه باللامركزية التقنية (technique) أو المصلحية أو الوظيفية (fonctionnelle)، وتسمى هكذا نظرا لاستجابتها لمتطلبات تقنية أو مالية أو مصلحية. وقد شهدت هذه الأخيرة تطورا مهما في السنوات الأخيرة، ويرجع سبب ذلك إلى تطور بعض المهام والصلاحيات ذات الطبيعة الخصوصية للدولة[1]، حيث يقول في هذا الإطار الأستاذ J.RIVERO مايلي: "... وهناك خدمات معينة حسب موضوعها أو هيكلها، توضع خارج التسلسل الهرمي، وتكون لها شخصية قانونية وأصول وهيئات مسئولة عن توجيه عملها، وتتمتع هذه الهيئات باستقلال ذاتي معين، ولا تمارس السلطة العليا سوى رقابة عليها مماثلة لتلك التي تحتفظ بها على الجماعات المحلية. وهي تحصل عادة على مركز المؤسسات العامة. ويشار عموما إلى هذه الطريقة بأنها اللامركزية المرفقية"[2].

مما يمكن استنتاجه من فكرة الفقيه J.RIVERO، هو أن اللامركزية المرفقية موضوعها هو منح شخصية قانونية واستقلالية في التسيير لمرافق إدارية ليس هدفها هو تسيير الشؤون المحلية لمجموعة من الأفراد مثلما رأيناها في اللامركزية الإقليمية، وإنما من أجل ممارسة نشاط متخصص في مجال محدد بهدف تسهيل عملها، وهذا ما يراه البعض كذلك[3]، حيث أن المعيار الذي يميزها هو المعيار الوظيفي وليس الإقليمي كاللامركزية الإقليمية[4]، أي أنها تقوم على مبدأ التخصص وذلك بهدف تقديم الخدمات للمواطنين بتكلفة أقل وبفعالية أكبر[5]. واتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيدا عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية واجراءاتها الطويلة، كل ذلك بهدف تقديم الخدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفعالية أكبر[6].

وعلى أساس ذلك، فهي تعتبر حسب رأي البعض، على أنها عملية تقوم على إعطاء إدارة مرفق من المرافق العامة كالنقل أو المواصلات أو بعض الصلاحيات التي تستطيع إدارة المرفق ممارستها دون الرجوع إلى الوزارة المختصة، حيث يطلق على هذه المرافق اصطلاح المؤسسات أو الهيئات أو

[1] Lahcène SERIAK, décentralisation et animation des collectivités locales, op cit, p16.
[2] Cité par : Joël THALINEAU, op cit, p131.
[3] Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine ROUAULT, op cit , p97.
[4] - ابراهيم داود، المرجع السابق، ص60.
- Joël THALINEAU, op cit, p133.
[5] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 27.
[6] محمود الطعامنة، المرجع السابق، ص126.

المشروعات العامة[1]. وهذا ما أيده البعض حيث اعتبروا أن اللامركزية المرفقية تعني منح شخص معنوي عام متميز عن الدولة، يتمثل عموما في مؤسسة عمومية، صلاحية تسيير مرفق عام استنادا إلى معيار الكفاءة[2]. كما تعني كذلك على أنها تمثل شكل من أشكال الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لأحد المرافق العامة حتى يتمكن من إدارة شؤونه بِحُرية، بإتباع الأساليب التي تتفق وطبيعة نشاطه حتى ترتفع كفاءته الإدارية[3]. وأيضا أنها تعتبر فكرة تقوم على الإعتراف لبعض المصالح الحكومية والإدارات العامة بالشخصية المعنوية وشبه الاستقلال والحق في الاستقلال المالي والإداري في إدارة بعض المرافق العامة مثل شركات الكهرباء[4].

إن هيئات اللامركزية المرفقية تخضع إلى رقابة من طرف السلطة المركزية مثلها مثل هيئات اللامركزية الإقليمية. وفي إطار التنظيم الإداري الجزائري تتعدد وتتنوع هذه المرافق، وأحسن مثال نذكره في هذا الصدد هو المؤسسة، التي تنقسم إلى نوعين: مؤسسات إدارية كالجامعات التي تسمى في إطار التشريع الجزائري بالمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني[5]، وكذا المستشفيات التي تسمى بالمؤسسات الاستشفائية وغيرها، وكذا إلى مؤسسات اقتصادية كتلك المتعلقة بالنقل ومثالها

---

[1] سعيدي الشيخ، المرجع السابق، ص08.

[2] Virginie DONIER, op cit, p01.

[3] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص60.

[4] شاهر علي سليمان الرواشده، المرجع السابق، ص23.

[5] المادة 02 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج ر ج ج د ش عدد 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006)، التي جاءت فقرتها الثانية كما يلي: " يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري **والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني** والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي."

هذه المادة جمعت بين الإدارات العمومية وكذا المؤسسات العمومية، ولم يحدد المشرع الجزائري ما يعتبر إدارة عمومية وما يعتبر مؤسسة عمومية، وبالتالي فإن القارئ لهذه المادة قد يقع في خلط في تحديد الإدارة عامة من المؤسسة العمومية. وعليه وفي إطار نفس المادة فإن الإدارة العمومية تتمثل في كل من الإدارات المركزية والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية. أما المؤسسات العمومية فتتمثل في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي... الخ، وممكن أن نتعرف عليها من الاسم أو من كلمة "المؤسسة".

المؤسسة الوطنية للنقل البحري والمؤسسة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية والمؤسسة الوطنية للنقل الحضري ... وغيرها.

وبالتالي نستنتج مما سبق أن اللامركزية المرفقية تقوم على ثلاث مبادئ رئيسية وهي:

- الاستقلالية الإدارية والمالية.
- الرقابة الممارسة عليها من طرف السلطات المركزية التي تعتبر مشابهة لتلك الرقابة الممارسة على هيئات اللامركزية الاقليمية.
- وأخيرا مبدأ التخصص وهذا ما يميزها عن اللامركزية الإقليمية، أي أنها تمارس مهامها في مجال محدد، بخلاف اللامركزية الاقليمية التي تمارس هيئاتها مهامها على إقليم محدد.

• إلا أن الملاحظة التي نسجلها في هذا الصدد، أن اللامركزية المرفقية تختلف قليلا مع المفهوم العام للامركزية التي تعتبر كما قال الأستاذ G.VEDEL والأستاذ P.DELVOLVÉ، أنها ترتكز على إعطاء سلطة تقرير لأجهزة أو موظفين غير موظفي السلطة المركزية ولا تخضع لواجب الطاعة التسلسلية[1]. وبالتالي وفي إطار هذا المفهوم، نجد أن اللامركزية المرفقية ربما لا تخضع إلى هذا المبدأ في بعض الأحيان، خاصة في المؤسسات التي يتم تعيين مسؤولوها من طرف السلطة أو الإدارة المركزية ومثال ذلك المؤسسات الخاصة بالنقل في شتى مجالاتها سواء النقل البري، البحري، الجوي، الحضري أو بالسكك الحديدية، ولا يكفي في ذلك التعيين فقط وإنما خضوع موظفوها المعينين للرقابة التسلسلية المطبقة في إطار نظام المركزية وعدم التركيز الإداري، وعليه يمكن أن نقول أن اللامركزية المرفقية ليست سوى أسلوب للتخفيف عن السلطة المركزية. وهذا ما ذهب إليه البعض من الفقه الفرنسي، حيث اعتبروا أن اللامركزية المرفقية لا ينتج عنها أي تحويل في الصلاحيات من هيئة إلى هيئة أخرى، لأنها مازالت ولازالت باقية للدولة (السلطة المركزية)[2]. أما في جانب الاستقلالية أمام السلطة المركزية، فهي لا تتمتع بها من الناحية العملية بنسبة معينة مقارنة بتلك التي تتمتع بها هيئات اللامركزية الاقليمية، وبالتالي وكما يرى بعض الباحثين والفقهاء فإن اللامركزية المرفقية تعتبر قريبة في جانبها العملي إلى نظام عدم التركيز الإداري أكثر منه إلى اللامركزية الإدارية، وقد أكد هذه الفكرة الأستاذ A.de LAUBADÈRE بنفيه صفة اللامركزية عن المؤسسات العامة التي تمثل اللامركزية

[1] جورج فوديل – بيار ديلفولفييه، المرجع السابق، ص34.

[2] Joël THALINEAU, op cit, p230.

المرفقية، واعتبرها هيئات لعدم التركيز الإداري لتخلُّف ركن قانوني من أركان اللامركزية والمتعلق بالانتخاب[1]، وهذا ما أكده الأستاذ أحمد محيو كذلك، حيث كتب: "إن المؤسسات العامة تدخل إذن ضمن نطاق مفهوم عدم التركيز الإداري، رغم أن تعريفه التقليدي المطلق كان يستبعدها بسبب رفضه الاعتراف لها بالشخصية المعنوية"[2]، كما وصفها بعض الاساتذة على أنها تعتبر نظام عدم تركيز مموه وخفي[3].

وأساس التفرقة بين شكلي اللامركزية الادارية في حد ذاتها هو معيار الانتخاب، حيث أن اللامركزية الإقليمية تستوجب تطبيق نظام قائم على أساس ديمقراطي ألا وهو الانتخاب، كما أن استقلالية المنتخبين المحليين عن السلطة المركزية لا يمكن تحقيقها إلا بالانتخاب. أما في النظام الثاني والمتمثل في اللامركزية المرفقية، فإن التعيين هو السائد وهو أساس تولي المسؤولية فيها[4]. وكذلك فيما يخص نطاق الأشخاص العامة، فإنه يعتبر أوسع بالنسبة للامركزية الإقليمية باعتبار أن الجماعات الإقليمية تتمتع بسلطات وصلاحيات تتجاوز حدود إطار المرفق العام[5]. كما تختلف صورتا اللامركزية في أن المفهوم الذي تُبنى عليه الجماعات الإقليمية التي تُمثل اللامركزية الإقليمية، يقوم بشكل أساسي على الإقليم، حيث أنه وكما كتب الفقيه Léon MICHOUD، فإن "الجماعات الإقليمية تمارس مهام عامة على أراضي معينة، وتمثل جميع المصالح الجماعية للسكان المقيمين في الإقليم. أما المؤسسات العامة، فهي ليست مرتبطة بالضرورة بإقليم، وإنما هي مسؤولة فقط عن وظيفة من وظائف القانون العام الخاصة. كما أنه لا يمكن للمؤسسة أن تتصرف في الحياة القانونية إلا لإرضاء المصالح التي أُنشئت من أجلها، أي مصالح المجموعة البشرية التي تمثلها، أما الجماعات الإقليمية فمن المفترض أن تمثل، في إقليم معين، جميع المصالح الجماعية للسكان المقيمين في هذا الإقليم"[6].

غير أن القول بأن مؤسسات اللامركزية المرفقية لا تتمتع باستقلالية بسبب غياب عامل الانتخاب فيها، وأنها تعتبر إحدى صور عدم التركيز الإداري، وقيام هذا الأخير على مبدأ التعيين مثله

[1] André de LAUBADÈRE, Traité de Droit Administratif, Tome 1 : Droit Administratif Général, 15éme éd, par par J-C Venezia, Yves Gaudemet, L.G.D.J, Paris, France, 1999, p90.

[2] نقلا عن: حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 56.

[3] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 28.

[4] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص56.

[5] Virginie DONIER, op cit, p01.

[6] Cité par : Laetitia JANICOT, le territoire des collectivités territoriales dans la réforme territoriales. Bréves observations sur les évolutions affectant les liens entre collectivités territoriales et territoire, Civitas Europa N° 35, Université de Lorraine, 2015, p 135.

مثل اللامركزية المرفقية، إلا أن نظام عدم التركيز الإداري زيادة على التعيين فإنه يقوم على عامل تفويض الصلاحيات، عكس اللامركزية المرفقية التي لا تقوم على هذا المبدأ، كما أن القانون حسب المادة 49 من القانون المدني الجزائري لا يعترف لوحدات عدم التركيز الإداري بالشخصية المعنوية، عكس اللامركزية المرفقية التي تعترف لها نفس المادة بذلك والتي هي مجسدة في شكل المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. إضافة إلى أن المؤسسات التي تمثل اللامركزية المرفقية لا تقوم على مبدأ التفويض رغم أنها تقوم في غالب الأحيان على التعيين. كما أن الفرق الجوهري بين اللامركزية المرفقية وعدم التركيز الإداري هو تمتع الأولى بالاستقلالية نتيجة لاكتسابها الشخصية المعنوية التي تمنحها الاستقلال المالي والإداري، أما وحدات عدم التركيز الإداري لا تتمتع بهذا النوع من الاستقلالية بسبب عدم تمتعها بالشخصية القانونية المعنوية.

وعليه يمكن أن نستنتج على أن اللامركزية الإدارية تتمتع كلا صورتيها بالاستقلالية، وتختلف درجة هذه الاستقلالية باختلاف الوسيلة أو العامل الذي تقوم عليه كل صورة، فممكن أن تتحقق هذه الاستقلالية بناءا على عامل الانتخاب وكذا الشخصية المعنوية في آن واحد كما هو الشأن بالنسبة للامركزية الإقليمية، أو تكتفي بعامل واحد وهو توفر الشخصية المعنوية كما هو الحال بالنسبة للامركزية المرفقية. وبالتالي فإن هيئات اللامركزية الإقليمية كالجماعات الإقليمية تتمتع بنظام لامركزي كامل من خلال تمتعها باستقلالية تكتسبها من الانتخاب وكذا الشخصية المعنوية المعترف لها بها قانونا، أما هيئات اللامركزية المرفقية كالمؤسسات العمومية فتتمتع بلامركزية ناقصة غير كاملة نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية المعترف لها بها هي الأخرى قانونا، أما الاستقلالية يمكن اعتبارها أنها معيبة نظرا لتطبيق مبادئ المركزية من خلال اعتماد نظام الرقابة التسلسلية الناتج عن التعيين.

ثالثا: أهداف اللامركزية الإدارية

تسعى الدول من خلال تطبيق اللامركزية الإدارية كنظام إداري محلي، إلى تحقيق مجموعة من الأهداف نذكر من بينها:

– يهدف النظام اللامركزي إلى تقريب المواطنين من أماكن صنع القرار وتعزيز السلطات المحلية مقارنة بالسلطة المركزية، ونقل بعض السلطات الجديدة التي لا تتكلف بها السلطة المركزية

إلى السلطات المحلية المنتخبة من أجل تسهيل التنمية المحلية مع ضمان إدارة أكثر كفاءة للشؤون المحلية بهدف تلبية الاحتياجات بشكل أفضل[1]، حيث من خلال هذا النظام فإنه يتم تصغير حجم الأجهزة الحكومية لتكون أسهل في إدارتها وأكثر قدرة على الاستجابة لاحتياجات الأفراد[2].

– توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وهذا يحقق الكفاءة الإدارية في إدارة الشؤون العامة، من خلال تهييئ السبل للإدارة المركزية بإدارة الاستراتيجيات بكفاءة عالية، وعدم إضاعة وقتهم الثمين في تفاصيل المحليات التي هم بعيدين عنها ولا يملكون الإلمام بتفاصيلها وخباياها، وتترك الإمكانية بصورة واسعة للهيئات المحلية لإدارة شؤونهم واتخاذ القرارات المناسبة لكل ظرف، مع مراعاة الظروف الخاصة بكل منطقة[3].

– إن توزيع الصلاحيات والمهام بين الإدارة المركزية ووحدات اللامركزية الإدارية، ينتج عنه تحقيق مبدأ مهم ألا وهو تقريب الإدارة من المواطن المحلي، حيث يصبح هذا الأخير في غنى عن التنقل إلى الإدارة المركزية في العاصمة من أجل حل مشاكل أو قضاء مصلحة معينة مرتبطة به، وإنما يكفيه القيام بذلك على مستوى وحدات الإدارة اللامركزية على المستوى المحلي.

– اللامركزية تهدف إلى تحقيق الديمقراطية من خلال جعل المواطن يشارك في اتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤونه المحلية، وهذا ما يحقق نشر الوعي السياسي وتقوية روابط الثقة بين الدولة والمواطن[4].

– إنجاح خطط التنمية، بحيث لا يمكن تحقيق ذلك إلا على يد ممثلي المجتمع المحلي الذين لهم دراية أكثر من موظفي الإدارة المركزية على هذه العملية، وبحكم أن صلاحيات وسلطات الإدارة

[1] Sophie LAMOUROUX, la réforme des collectivités territoriales et le conseil constitutionnel : ombres et lumière (à propos des décisions nos 2010-618 du 09 décembre 2010, loi de réforme des collectivités territoriales, JO de 17 décembre, P. 22181, 2011-632 D), R.F.D.C N° 89, Presses Universitaires de France, janvier 2012, p96.

[2] سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية والبلديات العربية، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس بعنوان: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنعقد في الشارقة – الإمارات العربية المتحدة بتايخ مارس 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سنة 2007، ص07.

[3] محمد عبد الرحمان الطويل، التوجهات الاستراتيجية الجديدة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في عصر العولمة، الأوراق العلمية الخاصة بندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية المقامة ببيروت –لبنان– بين 23 و25 سبتمبر 2002، منشورات المعهد العربي لإنماء المدن، سنة 2006، ص279.

[4] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص60.

المركزية متشعبة ومتعددة، فإنه لا يمكن لها السهر على تحقيق جميع الأهداف في الدولة بما فيها انجاح التنمية على المستوى المحلي. كما أن اللامركزية تعمل على تعبئة وتنظيم المجتمعات المحلية لكي تشارك في تخطيط وتنفيذ الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي تهدف إلى تقوية ودعم قدرات المجتمعات المحلية للمشاركة في التنمية وجني ثمارها[1].

– كما أنها من جهة أخرى تساهم في تنمية القدرات والمهارات بالنسبة للمواطنين ومساعدتهم على التدرب على تحمل المسؤوليات وتسيير الشؤون المحلية، حيث أن اللامركزية تعتبر مدرسة الديمقراطية والسياسة، مما يؤدي ذلك إلى الارتقاء بالمهام القيادية، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة[2]. حيث أن تشجيع المشاركة السياسية للأفراد يؤدي إلى تجذر القيم الديمقراطية والذي بدوره يؤدي إلى تحقيق الاستقرار السياسي، فمشاركة الأفراد في مناقشة الموضوعات التي تهمهم تؤدي إلى تشجيع الثقافة السياسية، حيث يؤدي ذلك إلى تكوين قيادات سياسية محلية والتي سوف تكون في المستقبل قيادات وطنية[3].

وفي هذا الإطار دائما، بين البروفيسور Allan ROSENBAUM في تقريره النهائي للمنتدى الدولي الذي عُقد في جوثنبورغ Gothenburg بالسويد خلال الفترة مابين 23 و27 سبتمبر 1996 بعنوان **السايسات الإبداعية وممارسات الحكم المحلي[4]**، بأن الباحثين طرحوا مجموعة من الفرص والمزايا التي تُوَفِّرها اللامركزية، وهي كالآتي[5]:

– تسهيل وتعزيز المشاركة الشعبية بما يحقق أكبر فائدة ممكنة للمواطنين.
– زيادة الكفاءة عند تقديم الخدمة.
– زيادة مرونة الحكومة في ظل الظروف المستجدة.

[1] سمير محمد عبدالوهاب، التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات–، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، سنة 2011، ص06.

[2] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص60.

[3] سمير محمد عبد الوهاب، التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات–، المرجع السابق، ص07.

[4] United Nations, DDSMS & UNDP, Local governance, report of the United Nations global forum on innovative policies and practices in local governance, Gothenburg - Sweden, 23-27 september 1996.

[5] نقلا عن: محمود الطعامنة، المرجع السابق، ص168.

- القدرة على تصميم الحلول للمشاكل المحلية طبقا لظروف المجتمعات المحلية.
- توفير فرصة أفضل للإبداع والتجريب للسياسات والبرامج، والذي يعتبر أمرا مهما ولازما للسياسات الرشيدة ذات القيمة والمردود الإيجابي.
- زيادة الوعي والحس بالمسؤولية والمساءلة من قبل المواطنين.
- تعظيم وبناء قدرات وإمكانات المجتمعات المحلية.

المطلب الثاني: الأنظمة المشابهة للإدارة المحلية واللامركزية الإدارية

بعد التطرق إلى مفهوم كل من الإدارة المحلية وكذا اللامركزية الإدارية، فإنه من الضروري التطرق كذلك إلى بعض المصطلحات المشابهة أو المفاهيم التي تقترب من حيث النظام إلى المفهومين السابقين في هذا المبحث، حيث ارتأينا أن ندرس كل من مفهوم الحكم المحلي (الفرع الأول) واللامركزية السياسية (الفرع الثاني) وأخيرا نظام عدم التركيز الإداري (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الحكم المحلي (La gouvernance locale)

في هذا الفرع سنحاول إعطاء لمحة عن مفهوم نظام الحكم المحلي، ثم نعالج اشكالية تتعلق بمدى الاختلاف بين النظامين المتمثلين في الإدارة المحلية الذي تتبناه دول النظام اللاتيني والحكم المحلي الذي تتبناه دول النظام الأنجلوساكسوني.

أولا: مفهوم الحكم المحلي

يعرف البعض من الفقه الحكم المحلي على أنه جزء من النظام العام للدولة منحته الحكومة المركزية شخصية معنوية، وقد أوجد من أجل تلبية احتياجات مجتمعه المحلي ويتمثل في هيئة منتخبة تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية[1]. أو هو نظام من أنظمة الإدارة العامة يهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة بمنح المحليات بمقتضاه الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار مع ارتباط هذا القرار بتحقيق سياسات وأهداف الدولة[2]. كما يرى البعض

[1] محمد محمود الطعامنة – سمير محمد عبدالوهاب، المرجع السابق، ص 23.

[2] أحمد حسن الهاشمي، الحكم المحلي في الجزائر –دراسة تحليلية–، ط01، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد – العراق، سنة 2019، ص42.

الآخر على أن الحكم المحلي يعتبر "مناطق محددة تتمتع بالشخصية المعنوية وفيها هيئات محلية منتخبة من سكانها المحليين تؤدي نشاطها وتدير شؤونهم في ظل رقابة وإشراف الحكومة المركزية"[1]. وأيضا يعتبر نظام لامركزي إقليمي يتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلالية، حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس بالانتخاب الكامل دون مشاركة أعضاء معينين من السلطة المركزية ويكون لهذه الهيئات المحلية استقلال اداري كبير[2]. كما يعتبر الحكم المحلي النظام الذي تتنازل فيه الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة واختصاصات كبيرة للمجالس المحلية المنتخبة، التي تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها مقارنة بالإدارة المحلية في ظل سيادة الدولة[3]. وهذا المفهوم الأخير يميل أكثر إلى تحديد درجة ونسبة الاستقلالية بين نظام الحكم المحلي والنظام الآخر المشابه له وهو الإدارة المحلية.

ثانيا: بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، تشابه في النظام واختلاف في نسبة الاستقلالية

هناك من يعتبر أن الحكم المحلي والإدارة المحلية مصطلحان مترادفان لهما نفس المعنى، حيث يختلفان في التسمية فقط حسب النظام المحلي المعتمد في كل دولة مع عدم وجود أي فرق بينهما[4]، وهناك من يرى أن هناك اختلاف بين النظامين، وتفسير ذلك هو وجود مصطلح الإدارة في نظام الإدارة المحلية ووجود مصطلح الحكم في نظام الحكم المحلي، وبين المصطلحين هناك فرق جوهري[5].

---

[1] مثنى فائق مرعي العبيد، الحكم المحلي (المفاهيم والأسس والتجارب)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سنة 2018، القاهرة – مصر، ص23.

[2] شويح بن عثمان، حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017-2018، ص70.

[3] ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مجلة دفاتر السياسة والقانون الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 01، جانفي 2009، ص 141.

[4] بن حدة باديس، دور الديمقراطية التشاركية في تطوير تسيير الجماعات المحلية: دراسة في المفهوم والآليات، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية الصادرة عن جامعة العربي التبسي تبسة، العدد 13 من المجلد 08، جوان 2017، ص147.

[5] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص62.

كما أن نظام الحكم المحلي لا يوجد إلا في بعض الدول التي تعترف باستقلالية كبيرة للوحدات المحلية، وقد تكون إما دولة موحدة أو متحدة اتحادا مركزيا كالفديرالية، أما الإدارة المحلية فهي ظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء كانت موحدة أو متحدة اتحادا مركزيا[1].

ومن جهة أخرى يرى البعض أن الحكم المحلي يُوَلِّد قدرة السلطات المحلية على تطوير وإدارة السياسات العامة في الدولة وجعلها متسقة[2]، أما نظام الإدارة المحلية فيرى الأستاذ سليمان الطماوي أنه ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية[3]، أي يتعلق بتقسيم المهام التنفيذية فقط أو الإدارية كمصطلح أدق. ومع ذلك، يربط آخرون الفرق بين النظامين في الاختلاف في الطبيعة أو النطاق. حيث أن عبارة "الحكم المحلي" لن يتم اختصارها في "الإدارة المحلية" أو حتى في "السلطة المحلية"، لأن الحكم المحلي ينطوي على درجة من الاستقلال الذاتي للنظام السياسي والإداري، ويُعطي القدرة للكيانات الإقليمية الفرعية لتطوير السياسات العامة وتنفيذها وجعلها متماسكة[4]. وهذا ما أيده البعض الذي يعتبر أن مصطلح الحكم المحلي هو غالبا ما يستخدم للدلالة على الإدارة المحلية، ذلك أن كلمة حكم تتضمن بعدا سياسيا قد لا تتضمنه بالضرورة الإدارة المحلية، وهو لذلك يعتبر أعلى من الإدارة المحلية مما يتم النص عليه في الدستور[5] وبالتالي يمكن اعتباره من مواضيع القانون الدستوري، عكس الإدارة المحلية التي يمكن اعتبارها من مواضيع القانون الإداري.

في الأخير وكما يرى البعض، فإنه كلما كان النظام المحلي قائم على نقل السلطات من الحكومة المركزية إلى الجماعات المحلية مع منحها درجة كبيرة من الاستقلال، كلما كان النظام المحلي أقرب إلى كونه حكما محليا. أما إذا تم ذلك بدرجة استقلال أقل، فيكون أقرب إلى كونه إدارة محلية، لذلك يُعتبر الحكم المحلي أوسع نطاق من الإدارة المحلية[6].

[1] شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص69.

[2] Fathi ZERARI, L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, op cit, p24.

[3] سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، 1980، ص 04.

[4] Fathi ZERARI, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, Les Annales de droit, 12/2018, mis en ligne le 05 février 2019, p214.

[5] شاهر علي سليمان الرواشده، المرجع السابق، ص28.

[6] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص49.

لكن رغم ما سبق تبيينه، إلا أن البعض الآخر من الفقه يرى أنه رغم كل الاختلافات المتواجدة بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي، فإن الاختلاف الحاصل بينهما يكمن فقط في التفاوت في نسبة ودرجة الاستقلالية العضوية والوظيفية للوحدات المحلية، وهذا لا يعني عدم وجود أي علاقة بينهما وإنما النظامان متشابهان ومرتبطان ببعضهما البعض ومتداخلان، حيث لا وجود لحكم محلي دون وجود إدارة محلية، أي أن الحكم المحلي هو مرحلة متطورة من الإدارة المحلية، ولا يمكن الوصول إلى الحكم المحلي دون المرور على الإدارة المحلية[1]، كما تعتبر الإدارة المحلية خطوة أولى نحو الحكم المحلي وبالتالي هي تشكل جزء من الحكم المحلي وهي تعتبر مرحلة أولى من مخطط طويل المدى لتحقيق الحكم المحلي[2].

- رغم كل تلك الاختلافات والتقاربات المذكورة، إلا أنه وحسب رأينا يكمن الفرق الأساسي والجوهري الذي يفرق بين النظامين (الإدارة المحلية والحكم المحلي) في نسبة الاستقلالية التي يتميز بها كل نظام. فالإدارة المحلية تتمتع باستقلالية محلية نسبية من حيث المجال الإداري والمجال السياسي وهي تخضع لرقابة شديدة من طرف الحكومة أو الإدارة المركزية خاصة في الدول النامية، أما الحكم المحلي فتتمتع وحداته باستقلالية واسعة في نفس المجالات، غير أن الجانب السياسي ليس له أي دور في تكوين نظام الحكم المحلي، وذلك باعتبار أن هذا الأخير نجده فقط في الدول الموحدة وليس في الدولة المركبة أو المتحدة التي تأخذ بنظام آخر يمتاز بالاسقلالية السياسية فضلا عن الاستقلالية الإدارية والمالية وهو نظام اللامركزية السياسية أو الفيديرالية. وعليه كما يرى البعض فإن الحكم المحلي رغم التسمية التي يمتلكها، فإنه لا يمكن اعتباره سوى صورة من صور التنظيم الإداري ويعبر عن لامركزية إدارية إقليمية تتمتع بنسبة كبيرة من الاستقلالية، وبالتالي فإن الفرق بين النظامين –الحكم المحلي والإدارة المحلية– هو اختلاف في درجة الاستقلالية وليس في الجوهر[3]، وأكبر دليل على ذلك نجده في مملكة بريطانيا التي تعتبر الدولة الرائدة في نظام الحكم المحلي، حيث أن مجالسها

[1] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 27.

[2] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص63. تيشوش فاطمة الزهراء – بقشيش خديجة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية الإدارية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة عمار ثليجي الأغواط، العدد 03 جانفي 2016، ص384.

[3] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 44.

المحلية المنتخبة لا تمارس إلا الوظائف الإدارية ذات الصبغة المحلية[1]. وبالتالي فإن كل من الإدارة المحلية والحكم المحلي لا يتحدد نظامهما في إطار شكل الدولة باعتبار أنهما ينتميان إلى شكل واحد وهو الدولة الموحدة، عكس اللامركزية السياسية التي يرتبط كيانها أساسا بشكل الدولة، والتي لا تكون إلا في الدولة المركبة أو المتحدة، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل في الجزئية الموالية.

وبناء على ما سبق، فإن التفريق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي أمر منطقي، بهدف الاضفاء على ذلك جانب كبير من الدقة والوضوح والابتعاد عن الغموض والتداخل، فالإدارة المحلية تتمثل في توزيع الصلاحيات التنفيذية (الإدارية) فقط، أما الحكم المحلي فتمارس وحداته هذه الصلاحيات باستقلالية أكبر من نظام اللامركزية الإدارية أو الإدارة المحلية.

ورغم ما يوجد من تداخل في المصطلحين من حيث المجال العلمي والعملي لدى بعض الدول في العالم كمصر والعراق[2]، حيث أن المصطلح قد يتغير في الدولة ذاتها دون أن يعني ذلك تغيرا قد حصل في جوهر النظام المحلي، غير أن نظام الحكم المحلي يجد جوهره العملي والتنظيمي في مملكة بريطانيا وإسبانيا وإيطاليا[3]، حيث تطبّق هذه الدول بشكل واضح نظام الحكم المحلي من خلال توزيع

[1] أحمد حسن الهاشمي، المرجع السابق، ص54.

[2] في مصر طُبق نظام الحكم المحلي ما بين سنتي 1975 و1988 وبعدها تغيرت التسمية إلى الإدارة المحلية دون أن يكون قد حدث تقليص أو توسيع لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية، أي لم يحدث أي تغيير في الاختصاصات. ونفس الشيء بالنسبة للعراق حيث طبق نظام الإدارة المحلية أولا إلى غاية سنة 1976 وبعدها تغير الاسم إلى الحكم المحلي دون أن يتأثر النظام المحلي أو يتغير.

– مثنى فائق مرعي العبيدي، المرجع السابق، ص26.

- Fathi ZERARI, L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, op cit, p24.

[3] تُعرَف كل من اسبانيا وإيطاليا بالدولة الإقليمية، وهو نظام آخر يُمكن أن يعتبر نوع ثالث من أشكال الدول فضلا عن الدولة الموحدة والدولة الاتحادية أو الفيدرالية. حيث أنه في اسبانيا يتشكل تنظيمها الإداري من: البلدية، المقاطعة والأقاليم المستقلة، وكل مستوى يتمتع بدرجة معينة من الاستقلالية اللازمة لتسيير المصالح المحلية، حيث تنص المادة 149 ف 01 من الدستور الاسباني على أن الدولة تتمتع بـ32 اختصاص، وغير ذلك فهي تدخل في مجال اختصاص الأقاليم شريطة أن تطالب بها هذه الأخيرة، على أنه يمكن للدولة أن تتدخل عندما تتطلب المصلحة العامة ذلك، بهدف جعل التشريعات الإقليمية منسجمة مع الدستور والمصلحة العامة.

السلطات الثلاث على المستوى المحلي، دون أن تكون للحكومة المحلية سيادة أو استقلالية تصل إلى حد الانفصال كما وضحنا سابقا.

الفرع الثاني: اللامركزية السياسية (الفيديرالية – Le Fédéralisme)

ذكرنا سابقا أن العديد من الدول في العالم شهدت بعد النصف الثاني من القرن الماضي تطورا وتحولا هاما في مجال التنظيم الإداري والمؤسساتي الذي تأثر بالتحولات الاقتصادية التي ارتكزت على مبدأ أساسي ألا وهو الحرية الاقتصادية، حيث بناءا على ذلك أصبح من الضروري التحول أيضا من النظام الإداري المركزي المغلق إلى نظام يتميز بنوع من الحرية والاستقلالية، فظهر ما يعرف باللامركزية لدى الدول التابعة للنظام اللاتيني الفرنسي.

لكن طائفة أخرى من الدول ذهبت إلى أبعد من ذلك، حيث ظهر في شكل حركة تنادي بزيادة استقلال الوحدات المحلية من الجوانب الإدارية والسياسية، وعملت على تحقيق ليس فقط استقلالية إدارية للوحدات المحلية وإنما استقلالية أعمق وأوسع تقوم على مبدأ سياسي، وتسمى هذه الظاهرة باللامركزية السياسية، وهي تقوم على أسس سياسية أكثر منها إدارية، وقد تبنته الدول التي تتبع النظام الفيديرالي وهي الو.م.أ، ألمانيا، البرازيل وسويسرا وغيرها.

سنتطرق في هذه الجزئية إلى كل من مفهوم اللامركزية السياسية وكذا إلى الاختلاف القائم بينها وبين اللامركزية الإدارية.

أما في إيطاليا فإن مفهوم السيادة الوطنية مرتبط بوجود جماعات إقليمية مستقلة، حيث تتشكل دولة إيطاليا من أقاليم مستقلة، تتمتع هذه الأخيرة اضافة إلى الاختصاصات المشتركة، بسلطة تشريعية إقليمية، بينما تخضع الاختصاصات الحصرية للدولة لقائمة محددة.

- Fathi ZERARI, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, op cit, p217.

كما أنه يمثل إنشاء المدن الكبرى في دولة إيطاليا، المخطط له منذ عام 1990، طريقة بديلة لتولي المهام والسياسات التي تلبي احتياجات السكان وتضمن مشاركتهم في صنع القرارات واتخاذها بشكل فعال.

- Gérard MARCOU, les enjeux de la réforme territoriales, R.F.A.P N° 156, Ecole nationale d'administration, France, 2015, p886.

أولا: مفهوم اللامركزية السياسية

يقصد باللامركزية السياسية حسب الفقيه André HAURIOU على أنها "مجموعة دول في دولة لا يمكن تقسيمها إلى أجزاء داخلية تستحق اسم دولة"[1]. كما تعرف على أنها حكومة مصغرة تخدم مساحة جغرافية محددة المعالم عن طريق ممارستها لسلطات مُفوَّض لها بها[2]. أو هي تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة اتحادية أعلى منها، ويكون لهذا التنظيم وجهين، أحدهما خارجي يُظهر الاتحاد كدولة واحدة في مجال السياسة الخارجية، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية[3]. ويرى البعض الآخر أن الحكم المحلي يعتبر أحد أشكال اللامركزية السياسية، وهو يُخوِّل بموجب الدستور للمجالس المحلية المنتخبة سلطات تشريعية في حدود اختصاصاتها، من قبيل فرض الضرائب المحلية التي تمكنها من تنفيذ سياستها المحلية[4]. كما تعرف كذلك على أنها: "وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة –التشريعية والتنفيذية والقضائية– بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الكانتونات أو غيرها من الوحدات السياسية"[5]. كما تعرف على أنها الدولة التي تجمع بين دول أعضاء فيها، وتتخلى عن جزء من سيادتها لصالح الدولة الفيديرالية، حيث تشارك الكيانات الإقليمية المكونة لها –دول، ولايات، أقاليم، مناطق، كنتونات، جزر وغيرها– في إعداد القوانين وتعديل الدستور "قانون المشاركة" مع تمتعها في الوقت نفسه باستقلال ذاتي واسع لأجل تسوية مسائلها الخاصة[6].

---

[1] Cité par : Joël THALINEAU, op cit, p224.

[2] عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية (دروس مستفادة من التجربة المصرية)، ط01، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، سنة 2014، ص14.

[3] مثنى فائق مرعي العبيدي، المرجع السابق، ص62.

[4] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص 54.

[5] محمد محمود الطعامنة – سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص15.

[6] أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، سنة 2004، ص 249.

ثانيا: الفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية

في إطار التنظيم الإداري، وظيفة الدولة يمكن أن تقسم بين درجات مختلفة من التنظيم والمتمثلة في المركز الذي هو أعلى درجة، ومستويات أخرى دنيا من المستوى الأول المتواجدة في الأقاليم التابعة للدولة، هذه الأخيرة التي تكون في أشكال مختلفة، موحدة (بسيطة) أو اتحادية (مركبة) ...الخ[1]. إن نظامي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية يجدان كيانهما في إطار هذه الأشكال المختلفة للدولة، ويختلف هذان النظامان الإداريان حسب شكل الدولة المعتمد.

إن أول اختلاف يظهر في أهداف كلا النظامين، حيث أن الفيديرالية تهدف إلى تخفيف التوترات بين جماعات معينة في مجتمع متنوع، غالبا ما تكون هذه الجماعات موجودة في مناطق جغرافية متمايزة ضمن البلد، وربما تطالب بدرجة من الاستقلال المناطقي، وأن تجتمع هذه الأمة تحت علم واحد حتى وإن كانت هناك اختلافات كبيرة في الهوية والثقافة واللغة والخيارات السياسية بين مختلف المناطق داخل هذا البلد. أما اللامركزية الإدارية عادة ما تكون في بلد موحد، أقل اهتماما بتلبية النداءات الداعية إلى استقلال الأقاليم وأكثر اهتماما بزيادة فعالية تقديم الخدمات على المستوى المحلي[2].

كما هناك بعض الاختلافات الأخرى يمكن ذكرها في هذا الصدد، حيث أن نظام الفيديرالية يحتوي على مستويين من الحكم، الأول الحكومة الإتحادية والثاني حكومات الولايات أو الأقاليم. حيث تتولى الحكومة المركزية في هذا النظام المظهر الخارجي للسيادة، يكون للدولة فيها شخصية واحدة على المستوى الدولي وجنسية واحدة لرعاياها، ولا تمتلك الولايات بالتالي حق التمثيل الديبلوماسي أو منح جنسية خاصة بها لمواطنيها، غير أنه تحوز الولايات على بعض مظاهر السيادة الداخلية فيكون لكل منها دستورا وسلطات تنفيذية وقضائية وأخرى تشريعية تسن قوانين خاصة بالولاية حسب

[1] Fathi ZERARI, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, op cit, p217.

[2] تقرير اللامركزية في الدول الموحدة :أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المنظمة العربية للقانون الدستوري، سنة 2014، ص13.

– تقرير مُحمّل من موقع المنظمة العربية للقانون الدستوري، الرابط:

https://dustour.org/اللامركزية-في-الدول-الموحدة

خصوصياتها المحلية، كما تشارك الولايات في هذا النظام في تسيير الدولة عن طريق ممثليها في الغرفة الثانية في البرلمان[1]. أما في نظام اللامركزية الإدارية فإن الولايات أو المحافظات لا تتمتع بخاصية الحكم، وإنما تعتبر مجرد تقسيمات إدارية إقليمية من أجل توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، وإن كان لها بعد ديمقراطي، إلا أنها لا تخرج عن الصلاحيات الموكلة لها، كما أنها لا تمتلك دستور خاص بها وإنما تمارس مهامها في إطار القوانين والأنظمة السارية وفي إطار دستور الدولة.

ما يفهم من خلال ما سبق هو أن الفيدرالية تعتبر أسلوب تنظيم دستوري، أما الإدارة المحلية لا تعتبر سوا أسلوب تنظيم إداري[2]. وهذا ما يبرر ارتكاز نظام الفيدرالية على أسس سياسية من خلال توزيع السلطات السياسية كالقضاء والدفاع والأمن، وعليه يكون أساسه الدستور الإتحادي، ولا يمكن للحكومة المركزية أن تعدل أو أن تنقص من هذه السلطات إلا من خلال تعديل الدستور، ويكون ذلك بموافقة جميع الولايات الأعضاء في الاتحاد، أما نظام اللامركزية الإدارية يرتكز على أسس وظيفية متعلقة بتوزيع المهام والوظائف الإدارية لصالح وحدات محلية لا أكثر[3]، ويكون أساسه القانون، بحيث يمكن للحكومة المركزية أن تنقص أو تزيد من صلاحيات واختصاصات الوحدات المحلية[4]. فمن خلال ذلك ذهب البعض إلى اعتبار أنه في الدولة المتحدة اتحادا مركزيا، فإن الدولة العضو في الإتحاد ترتبط مع السلطة المُوَحِّدة للإتحاد ارتباطا يصل إلى درجة أنه يمكنها حتى من المشاركة في صياغة قوانين الدولة الإتحادية، لكن لا يمكن أن نجد هذا المستوى من الارتباط في الدولة البسيطة التي تأخذ بنظام اللامركزية أو الإدارة المحلية، أين لا يمكن للجماعات الإقليمية مثلا أن تشارك في صياغة أو تشريع القوانين، وإنما تكتفي بإدارة المصالح المحلية الخاصة بالمواطن المحلي[5]، فمادام أن النظام الأول له بعد سياسي، فإن الوحدات المحلية التي تمثل هذا النظام تكون متمتعة باستقلالية حقيقية وكبيرة عن الحكومة المركزية، قد تصل إلى غاية امكانية هذه الوحدات المحلية أن تشرع قوانينها الخاصة ذات الخصوصية المحلية بنفسها عن طريق مجلسها المنتخب الذي يمثل السلطة التشريعية

[1] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص45.

[2] المرجع نفسه، ص 46.

[3] Mohcine KERZAZI, La coopération décentralisée franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence, thèse de Doctorat, Université de Cergy Pontoise, France, 2013, p77.

[4] مثنى فائق مرعي العبيدي، المرجع السابق، ص73.

[5] Joël THALINEAU, op cit, p18.

في هذه الولاية[1]، باستثناء بعض المسائل التي هي من اختصاص حكومة الاتحاد، ويخضع القضاء لهذه القوانين ويطبقها فضلا عن القوانين ذات البعد الوطني أو الخاصية الوطنية التي تطبق في كامل أنحاء حدود الدولة، كما يتم انتخاب حاكم لهذه الولاية شبيه برئيس الدولة، لكنه يبقى دائما خاضع لسلطة رئيس الدولة الإتحادية، لأن هذه الأخيرة تكتسب الشخصية الدولية، أما الدويلات المتحدة لا تكتسب الشخصية الدولية[2].

غير أنه في اللامركزية الإدارية، فإن موظفوها يمارسون مهام الإدارة لا مهام التشريع والقضاء مثلما هو عليه الحال في اللامركزية السياسية، وبالتالي فإن الوحدات المحلية في هذا النظام تخضع لرقابة الحكومة المركزية في أعمالها وفي هيئاتها وتتمتع باستقلالية نسبية، حيث أنه مهما بلغت درجة استقلالية وحدات اللامركزية الإدارية، فإن نشاطها لا يمكن أن يشمل التشريع والقضاء[3]. وهذا ما أيده بعض الأساتذة من خلال اعتبار أن العامل الجوهري في التفريق بين النظامين يكمُن في كيفية تقسيم سلطة اتخاذ القرار بين السلطتين المركزية والمحلية على المستوى التشريعي والتنظيمي، فإذا قُسِّمت سلطة اتخاذ القرار على المستوى التشريعي، فيكون ذلك في إطار نظام الفيدرالية، أما اذا قسمت على المستوى التنظيمي، فيكون ذلك في إطار نظام اللامركزية الإدارية أو الإدارة المحلية[4].

وبشكل أدق فيما يخص الجانب المتعلق بالتشريع، فإن الدول التي تعتمد على نظام اللامركزية الإدارية، لا تتمتع وحداتها المحلية بأي اختصاص تشريعي، كونها لا تشكل حكومات ولايات أو دويلات داخل الدولة الأم، وعلى سبيل المثال عدم امكانيتها تشريع قوانين تسمح لها بفرض بعض الضرائب والرسوم من أجل دعم الجباية المحلية[5]، وبالتالي فإن الاستقلالية المالية التي تتمتع بها هذه

---

[1] غير أن المبدأ السائد في الدول الاتحادية هو أن القانون الاتحادي أسمى وأعلى من قانون الدول المنظمة للإتحاد، وعبر عنها البعض بفكرة مفادها أن "القانون الإتحادي يخرق قانون الأراضي". ونجد ذلك على سبيل المثال في القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية في المادة 31 منه، ودستور الو.م.أ في المادة السادسة منه، ودستور أستراليا في المادة 109 منه.

- نقلا عن: Joël THALINEAU, op cit, p45

[2] سعيدي الشيخ، المرجع السابق، ص09.

[3] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص111.

[4] Joël THALINEAU, op cit, p266.

[5] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص59.

الوحدات المحلية تعتبر ضيقة، على عكس ما هو معمول به في الدول التي تعتمد نظام اللامركزية السياسية أو الفيدرالية الذي يعتبر الاستقلال المالي لوحداتها المحلية واسع، حيث يمكن لها سن قوانينها المحلية التي تسمح لها حتى بفرض ضرائب محلية لتدعيم جبايتها المحلية. ونجد ذلك غالبا في الدول الفيدرالية التي تعترف للهيئات المحلية بالسلطة التشريعية، لكن في الدول البسيطة فإن ممارسة السلطات التشريعية من طرف الجماعات الإقليمية يعتبر أمر غير وارد واختصاص مُقصى، لأن هذه السلطة معترف بها فقط لجهاز واحد وهو البرلمان[1].

وبالتالي نستنتج أن نظام اللامركزية السياسية أو الفيدرالية تتمتع السلطات المحلية فيه بدرجة كبيرة من الاستقلالية، تصل إلى درجة ممارسة كل إقليم محلي للسلطات الثلاث (التشريعية – التنفيذية – القضائية) التي تعتبر في الأصل من اختصاص الحكومة المركزية، وعلى أساس ذلك فهي تعتبر شبيهة بالدولة (Etat) لكنها تمارس مهامها محليا، غير أن هذه الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الولايات الفيدرالية مهما زادت نسبتها وعلت درجتها، فإنها لا تصل إلى حد الانفصال التام عن اقليم الدولة المتحدة، أي أن الوحدات المحلية في هذا النظام لا تتمتع بالسيادة مثل التي تتمتع بها الدولة حسب المفهوم القانوني والسياسي لهذا المصطلح[2]، بالرغم من أننا نجدها في بعض الأحيان لها الحق حتى في تكوين قوة عسكرية محلية لحفظ الأمن الداخلي[3]، على عكس الجماعات المحلية في الدول البسيطة

[1] Fathi ZERARI, L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, op cit, p38.

[2] يقصد بالسيادة، الصفة أو الخاصية القانونية الملازمة واللصيقة بالدولة التي تزول بزوال هاته الخاصية عنها، وهي تعتبر الصفة التي تعطي للسلطة السياسية الحق في ممارسة صلاحياتها داخليا (في إقليم الدولة) وخارجيا (صلاحياتها في المجتمع الدولي) باستقلالية مطلقة، دون الخضوع لأي سلطة أخرى تعلوها وتأمرها أو توجهها من الخارج أو تمثلها أو توازيها أو تنافسها في الداخل، من خلال ممارستها(الصلاحيات) داخليا وخارجيا.

– نقلا عن: الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005، الجزائر، ص 76–77.

يقول الفقيه G.BURDEAU في هذا الإطار مايلي: "السيادة فريدة لأنها تقيم في المجتمع ككل، دون مراعاة تنوع التطلعات المحلية أو تنوع ميول المجموعات الثانوية المتعددة التي تشمل المجتمع السياسي".

- Cité par : Laurent DAUPHIN, collectivités territoriales et expérimentation, thèse de doctorat, faculté de droit et des sciences économiques, université de Limoge, France, 2008, p93.

[3] سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص61.

أين نجد أن هذا الأمر غير ممكن بل مستحيل وغير وارد على الإطلاق، لسبب مهم وهو امكانية مساس ذلك بوحدة الدولة.

الفرع الثالث:عدم التركيز الإداري (La Déconcentration)

إن نظام عدم التركيز الإداري يعتبر نظام حديث النشأة ظهر بسبب عدم مقدرة السلطة المركزية في الاستمرار بتطبيق نظام التركيز الإداري الذي أصبحت ممارسة الوظائف الإدارية من خلاله شبه مستحيلة أو معقدة جدا، مما ألزم السلطة المركزية على ضرورة البحث عن حلول تمكنها من ممارسة مهامها في أحسن شكل، وعليه تم اعتماد نظام عدم التركيز الإداري لتحقيق هذا الغرض.

سنعالج مفهوم نظام عدم التركيز الإداري، وعلاقته باللامركزية الإدارية وذلك باعتبارهما نظامان يندرجان في إطار نظام واحد ألا وهو نظام الإدارة المحلية.

أولا: مفهوم نظام عدم التركيز الإداري

يعرف عدم التركيز الإداري على أنه نظام يتم من خلاله توزيع سلطة البت النهائي في بعض الأمور الإدارية بين أجهزة الوزارة في العاصمة وبين فروع الوزارة دون الرجوع إلى العاصمة[1]، أو كما يرى الأستاذ A.de LAUBADÈRE أن نظام عدم التركيز الإداري يتأسس في الواقع، على تزايد السلطات أو الاختصاصات للممثلين المحليين للسلطة المركزية بُغية التخفيف من ازدحام السلطة المركزية، فهو يتعلق إذن بهيئات مركزية[2]. أو هو نظام للتنظيم الإداري يتم انشاؤه لربط محيط السلطة المركزية، الأمر الذي يعني أن الدولة هي التي تدير دائما، لكن لكي تكون هذه الإدارة أكثر فعالية فإن الدولة تُقرِّب بعض من سلطاتها للمواطنين، أي بعبارات أكثر قانونية تقوم الأجهزة المركزية لإدارة الدولة بوضع أعوان في المصالح غير الممركزة من أجل العمل في إطار مناطق جغرافية محددة التي تسمى بالدوائر الإدارية[3]. كما أنه يعتبر نظام للإدارة، حيث أن داخل الأشخاص المعنوية الحكومية، هناك بعض الصلاحيات يتم تفويضها لهيئات محلية تسمى بهيئات عدم التركيز، حيث تبقى هذه الأخيرة خاضعة لنظام السلم الإداري للسلطات الإدارية المركزية[4]. كما يُعتبر كذلك على أنه توزيع

[1] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 24.

2 André de LAUBADÈRE, op cit, p 96.
3 Mohcine KERZAZI, op cit, p74.
4 Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, op cit, p106.

الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات والفروع الإدارية التابعة لها سواء في العاصمة داخل الجهاز المركزي نفسه أوفي الأقاليم، مع احتفاظ سلطة المركز بحق الرقابة الرئاسية عليها، وذلك نتيجة لازدياد نشاط الدولة من خلال اتساع إقليمها الذي يفضي ضرورة منح الفروع الإدارية في الأقاليم سلطة البت في الأمور الإدارية دون الرجوع لسلطة المركز[1].

أو كما يرى بعض الفقه أن: "عدم التركيز الإداري لا يستأثر أعضاء السلطة المركزية في العاصمة بممارسة كافة مظاهر الوظيفة الإدارية والانفراد بسلطة اتخاذ القرار في جميع المسائل الإدارية، وإنما تُمنح بعض الاختصاصات الإدارية لممثلي السلطة المركزية في الأقاليم، ويكون لهم سلطة البت فيها دون ثمة حاجة للرجوع إلى الوزير المختص، غير أن سلطة البت التي يتمتع بها بعض موظفي الأقاليم في تصريف بعض المسائل ذات الأهمية النسبية لا تعني بأي حال استقلالهم عن السلطة المركزية الموجودة في العاصمة، وإنما يمارس هؤلاء الموظفون اختصاصهم تحت اشراف الحكومة المركزية وفي إطار الخضوع الكامل لها"[2]. أو يقصد بإدارة عدم التركيز الإداري على أنها جهة إدارية تابعة للإدارة المركزية، تتولى بعض الصلاحيات محليا هي في الأساس من صلاحيات الإدارة المركزية، تسند للموظفين القائمين عليها سلطات البت النهائي والتنفيذ لبعض المهام ذات الطابع المحلي في دائرة الاختصاص الإقليمي[3].

من جهة أخرى يعتبر نظام عدم التركيز الإداري على أنه يقوم على توزيع بعض الاختصاصات التنفيذية المحددة على فروع الوزارات والمصالح في الأقاليم بحيث تمنح سلطة البث فيها في حدود ما يُخول لها من سلطات[4]، وهو ما وضحته المادة 03 من المرسوم رقم 60-604 المؤرخ في 01 جويلية 1992 المتضمن ميثاق عدم التركيز الفرنسي[5]، وحسب هذه المادة فإن هيئات عدم التركيز تتكلف بـ:

- تنفيذ السياسات الوطنية من حيث التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخطيط الإقليمي،

[1] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص18.

[2] هدى محمد عبدالرحمن السيد، المرجع السابق، ص 15.

[3] داود ابراهيم، المرجع السابق، ص22.

[4] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص57.

[5] L'article 03 du Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JORF n°0154 du 4 juillet 1992, p 8898.

– تنسيق سياسات الدولة المتعلقة بالثقافة والبيئة والمدينة والريف،

– تنسيق كل الأعمال في كافة المجالات التي تهم عدة محافظات بالمنطقة.

• نستنتج في الأخير، أن هذا النظام هو صورة من صور المركزية الإدارية التي تتم من خلالها تجميع سلطة اتخاذ القرار وتسيير الشأن الإداري في العاصمة، لكن مع تطور الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها أصبح نظام المركزية الإدارية غير ملائم في تسيير الدولة الحديثة بسبب كثرة المهام وتعقدها، حيث أصبحت المركزية الإدارية حسب رأي الأستاذ محمد الصغير بعلي، عائقا وسببا في تأخر وبطء انجاز العمل الإداري وإرباكه[1]، مما جعلها (الحكومة المركزية) تتنازل عن جزء من صلاحياتها لصالح موظفين محليين تقوم بتعيينهم، وتمنح لهم وتحت رقابتها وإشرافها تفويض في بعض الصلاحيات بهدف التكفل بهذه المهام واتخاذ قرارات بشأن المسائل المحلية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة، وهذا ما كرسه المشرع الفرنسي في المرسوم رقم 92–604 المتضمن ميثاق عدم التركيز السابق الذكر في مادته الأولى، من خلال اعتبار أن عدم التركيز يعتبر القاعدة العامة في توزيع السلطات بين مختلف مستويات الإدارة في الدولة.

وتكمن أهمية التفويض الممنوح للموظفين المعينين من طرف الإدارة المركزية على مستوى وحدات عدم التركيز الإداري فيما يلي[2]:

– يؤدي إلى تحمل المرؤوسين لمسؤولياتهم وإعطائهم الثقة في أنفسهم في مجال عملهم وانجاز الأعمال بسرعة والتخفيف من أعباء السلطة المركزية.

– تحقيق أكبر قدر من المشاركة في اتخاذ القرار وحسن الأداء الوظيفي وإعطاء المجال للموظف الأقرب للتعامل مع المواطنين لحل مشاكلهم.

– التكييف الصحيح للقضايا المحلية، وتخفيف العبء على الإدارة المركزية لتتفرغ للمسائل الهامة، خاصة ذات الطابع الوطني، والاقتصاد في الوقت والجهد في انجاز الخدمات، والقيام بها دون الرجوع للإدارة المركزية في كل القضايا[1].

[1] محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة – الجزائر، سنة 2004، ص44.

[2] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص57.

ثانيا: الفرق بين نظامي عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية

كما أشرنا سابقا أن المفهوم الموسع للإدارة المحلية يشمل كل من الإدارة اللامركزية وكذا إدارة عدم التركيز، ونظام الإدارة المحلية في الجزائر يعتمد على هذا التقسيم بدليل أن كلاهما يعتبر أسلوبا من أساليب الوظيفة الإدارية[2]، حيث هناك إدارة لامركزية منتخبة من طرف المواطنين كالم.ش.ب والم.ش.و، وإلى جانب ذلك هناك موظفين مُعيّنين من قبل الإدارة المركزية يُعتبرون كممثلين لها على المستوى المحلي ويمارسون مهامهم باسمها ولحسابها، كرئيس الدائرة والمدراء التنفيذيين والوالي. وكما يرى الأستاذ عمار بوضياف أن هؤلاء الموظفين يتمتعون بصلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض من الإدارة المركزية[3]، فهاذان النظامان يهدفان إلى تحقيق تقسيم العمل الإداري عكس المركزية التي تعني حصر جميع السلطات والقرارات في يد السلطة المركزية. كما أن كل من النظامين يعمل على الحد من الوظيفة الإدارية للسلطة المركزية، وذلك بإحالة جزء منها على السلطات المحلية سواء عن طريق التنظيم اللامركزي، أو في صورة عدم التركيز الإداري[4].

وبالرغم من هذا التشابه بين النظامين، إلا أن بين اللامركزية وعدم التركيز توجد عدة اختلافات جوهرية. حيث أن نظام عدم التركيز ليس إلا أسلوبا فنيا للحكم، وليس له أي قيمة ديمقراطية لأنه يُبقي سلطات هامة بيد الإدارة المركزية عن طريق أعوان يعينون على المستوى المحلي من خلال تفويضهم ببعض السلطات في إطار خضوعهم لنظام السلطة الرئاسية، أما اللامركزية عكس عدم التركيز لها قيمة ديمقراطية لأنها تهدف إلى جعل الحد الأقصى من الشؤون المحلية يُدار بواسطة المَعنِيّين أنفسهم من خلال ممثليهم المنتخبين، عن طريق وضع سلطات أخذ القرار بيد هيئات منتخبة من طرف المواطنين يكونون خاضعين للرقابة الوصائية[5]. ويضيف في هذا الصدد أحد الباحثين على أنه "إذا كان عدم التركيز مبني على مبدأ الامتثال المخفف بضرورة منح الثقة لمن هم أدنى، الذين يعهد لهم بممارسة بعض الصلاحيات، فإن اللامركزية تنبني على مبدأ الحرية، أي حرية السلطة القيادية في

---

[1] داود ابراهيم، المرجع السابق، ص23.

[2] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 29.

[3] المرجع نفسه، ص30.

[4] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص99.

[5] – ناصر لباد، المرجع السابق، ص 92.

- Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine ROUAULT, op cit, p 95.

جماعة محلية مستقلة عن سلطة الدولة، بأن تُسوِّي حسب ما تراه قضايا محلية محددة من قبل القانون بوسائلها الخاصة، دون أن تكون خاضعة للسلطة الرئاسية لجهاز إداري للدولة، التي لا يمكنها أن تتخلى كلية عما تقوم به السلطات اللامركزية"[1]. وهذا ما أبداه كذلك بعض فقهاء القانون الإداري في فرنسا، حيث يرون أن عدم التركيز يمكن اعتباره كنظام للمركزية، وأن القرارات المتخذة من طرف إدارة عدم التركيز تكون وفق توجيهات محددة من طرف السلطة المركزية، نظرا لخضوع إدارة عدم التركيز لنظام السلطة السلمية للإدارة المركزية، في حين أنه في نظام اللامركزية، فإن الشخص العام المحلي يتمتع بسلطة اتخاذ القرار تتميز باستقلالية أكثر، ذلك لأنها تعمل لصالحها وباسمها، ويكون ذلك في شكل مستقل عما يجب احترامه من توجيهات وقواعد القانون المعمول بها في نظام السلطة السلمية[2].

وبالعودة إلى مفهوم اللامركزية الإدارية، نجدها تتمثل في نقل السلطات والمسؤوليات والوظائف من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية التابعة لها، بحيث أن السلطات اللامركزية تستطيع إدارة كل المسائل التي تمس شؤونها المحلية، أما نظام عدم التركيز الإداري فيقوم على تفويض الصلاحيات وليس النقل، وفي إطار هذا التفويض وحده يكون التحرك الإداري المحلي لأولئك الموظفين[3]. والفرق بين النقل والتفويض يكمن في أن هذا الأخير لا يعطي سلطة أصلية، كما أن المُفوِّض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت يشاء، بل يستطيع أن يمارس السلطات التي فوضها في نفس الوقت الذي فَوَّض فيه[4]، كما يضيف البعض في هذا الشأن أن السلطة المركزية من السهل عليها أن تتراجع عن تلك الخطوة في أي وقت، ويقصد بالخطوة هنا بالتفويض، على العكس من ذلك فإنها (السلطة المركزية) يجب أن ألا تضع في اعتبارها استعمال نفس الصلاحية وبنفس السهولة إذا ما حاولت استرداد ما تنازلت عنه من اختصاصات للسلطات المحلية، والتي يقصد بها هنا السلطات اللامركزية الإقليمية[5].

كذلك أن عدم التركيز الإداري يختلف عن اللامركزية الإدارية في أن هذه الأخيرة تقوم على وجود شخصية معنوية يكون من نتائجها التمتع باستقلال في تسيير شؤونها، في حين لا تتمتع هيئات

[1] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص69.

[2] Virginie DONIER, op cit, p02.

[3] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص101.

[4] سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية والبلديات العربية، المرجع السابق، ص05.

[5] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص102.

عدم التركيز الإداري بالشخصية المعنوية، فهي إذن مجرد مصالح خارجية تابعة للإدارة المركزية تمارس مهامها في إطار ما يعرف بالرقابة الرئاسية، حيث تمارس السلطة المركزية أعمال الرقابة والتبعية على الوحدات غير الممركزة أو عدم التركيز. وهذا ما دفع البعض إلى اعتبار أن تمتع وحدات اللامركزية الإدارية بالشخصية المعنوية الأساس القانوني الذي يميزها عن المركزية الإدارية، حيث ينتج عن ذلك أنه اذا ما أغفل المشرع اضفاء مشروع صفة الشخصية المعنوية على جماعة محلية، فإنه يكون قد ربطها بالسلطة المركزية واعتبرها فرعا من الإدارة المركزية[1].

كما أن مصالح عدم التركيز تتمتع بقدر من الاستقلالية لكن هذا الاستقلال كما يرى بعض الفقه هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة يمكن أن تحدث في كامل اقليم الدولة، عكس استقلال الوحدات اللامركزية الذي يعتبر استقلال أصيل لا يمكن للسلطة المركزية أن تنقص منه بحجة السلطة الرئاسية[2] التي تمارسها مع وحدات عدم التركيز[3]. كما يختلفان أيضا في العلاقة بينهما وبين السلطة المركزية، حيث أن علاقة الوحدات اللامركزية بهذه الأخيرة تتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة وأشخاص إقليمية مستقلة، أما فيما يخص العلاقة بين وحدات عدم التركيز الإداري (تسمى كذلك باللاوزارية[4]) مع الدولة، تتمثل في علاقة تبعية رئاسية لا تستقل فيها الفروع الإدارية في الأقاليم عن الوزارات المركزية في العاصمة[5].

---

[1] شاهر علي سليمان الرواشده، المرجع السابق، ص 43.

[2] تعتبر السلطة الرئاسية أحد أركان نظام المركزية الإدارية، وهي تعني مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة المرؤوسين، بحيث تمنحه هذه السلطة الرقابة على أعمالهم وعلى مدى مطابقتها للقانون ولتوجيهات السلطة الإدارية الأعلى إضافة إلى مدى اتفاقها مع المصلحة العامة، كما يمكن للرئيس الإداري أيضا بموجب هذه السلطة توجيه التعليمات والأوامر لهم، وتعتبر السلطة الرئاسية بهذه الصورة نتيجة منطقية للتدرج الهرمي الذي يميز نظام المركزية.

– كمال جعلاب، المرجع السابق، ص15.

[3] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص30.

[4] سمي كذلك نظرا إلى أن موظفي إدارة عدم التركيز الإداري يأخذون جزءا من صلاحية الوزراء على المستوى المحلي، كمدير التجارة الذي يتولى بعض سلطات وزير التجارة على المستوى المحلي أي على مستوى إقليم الولاية.

[5] حبشي لزرق، المرجع السابق, ص 25.

وذهب بعض الفقه في إطار ما سبق ذكره أعلاه إلى أعمق من ذلك، حيث يرى أن الخلاف الجوهري القائم بين النظامين يكمن في مدى تمتع كل منهما بالاستقلالية، حيث أن نظام اللامركزية خاصة في صورته الإقليمية، يقوم على النزعة الديمقراطية، وهو ما يبرر في الواقع الطابع الاستقلالي لها، الذي يتمثل في الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، وأن تكون الأداة المنطقية في تشكيل هذه السلطات المحلية هي الانتخاب، ثم إن مباشرة تلك الاختصاصات يكون على قدر من الاستقلال عن السلطة المركزية التي تعتبر النتيجة الحتمية لكل تنظيم لامركزي، إلا أن ذلك الاستقلال في التصرف لا يعني انفصالا كليا بل تحتفظ السلطة المركزية بحق مراقبة تصرفات الأجهزة الإدارية المحلية في حدود ما يقرره القانون، فإن اجتمعت هذه العوامل، فيتأكد قطعيا الطابع المستقل للوحدات اللامركزية. أما صورة عدم التركيز الإداري فهي تعمل أساسا على مجرد مشاركة الموظفين المركزيين في بعض اختصاصات السلطة المركزية ذات الطابع المحلي، ومن هنا فإنه لا مجال للحديث عن ذلك الاستقلال الذي تتمتع به السلطات المحلية اللامركزية، حيث بالرغم من وجود نشاط إداري في المستوى المحلي، إلا أن الأجهزة التي تمارس هذا النشاط تكون معينة من قبل السلطة المركزية وتحت سلطتها الرئاسية[1].

والاختلاف الأخير الذي يمكن ذكره في هذا الصدد، وهو المتعلق بحق التقاضي، حيث أن إدارة عدم التركيز لا تمتلك الشخصية المعنوية التي تسمح لها بالتمتع بحق التقاضي كما أشرنا سابقا، لأن المادة 49 من ق.م لم تنص على ذلك صراحة، كما أن القوانين المنشئة والمُنظِّمة لمختلف إدارات عدم التركيز أو المصالح غير الممركزة لم تنص على ذلك صراحة، وما يدعم هذه الحجة أكثر هي المادة 800 من ق.إ.م.إ التي اعترفت صراحة لبعض الأشخاص المعنوية العامة بحق التقاضي دون البعض الآخر، حيث نصت:

"المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو احدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

ومن خلال هذه المادة نجد أنه لم يتم ذكر أي مصلحة أو إدارة من إدارات عدم التركيز. وقد أكد مجلس الدولة ذلك في عدة قرارات أصدرها، أهمها القرار رقم 149303 المتعلق بمقاضاة مديرية البريد

[1] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص104.

والمواصلات لولاية المسيلة، والذي تم فيه عدم قبول الدعوى شكلا لأنها موجهة ضد هيئة ليس لها أهلية التقاضي[1]، وكذا القرار رقم 182149 المتعلق بمقاضاة مديرية الأشغال العمومية لولاية بجاية، والذي تم فيه عدم قبول الاستئناف شكلا لنفس السبب السابق الذكر في القرار السابق[2].

وعليه فإن الولاية باعتبارها شخص معنوي عام، تتمتع بحق التقاضي حسب ما جاء في نص المادة 106 من ق.و، وأيضا بالنسبة للبلدية التي يمثلها أمام القضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 82 من ق.ب، على عكس بعض إدارت عدم التركيز كالدائرة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي لا يمكن لرئيس الدائرة باعتباره ممثلا لدائرة إدارية من تمثيلها أمام القضاء نظرا لأنه لا يمتلك الصفة[3]. وكذلك الأمر بالنسبة للمديريات التنفيذية، بحيث لا تتمتع بحق التقاضي، وبالتالي فإن الدعاوى القضائية التي ترفع ضدها أو التي ترفعها هي لا تقبل، لأنها لا تمتلك

[1] جاء في حيثيات هذا القرار مايلي: " حيث أن الأشخاص المعنوية وحدها يمكن مقاضاتها أمام الجهات القضائية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية، أما الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية لا يمكن لها رفع دعوى أمام الجهات القضائية ولا يمكن مقاضاتها أمام نفس الجهات، حيث أنه بمقاضاة مديرية البريد والمواصلات بالمسيلة في الدعوى الأصلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية فإن المستأنف عليها بإتباعها ذلك تكون قد أساءت توجيه دعواها". قرار مجلس الدولة رقم 149303 الصادر بتاريخ 01-02-1999، قضية (ب.ع) ضد مديرية البريد والمواصلات.

– أشار إليه: رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج04، منشورات كليك، المحمدية (الجزائر العاصمة)، الجزائر، سنة 2018، ص1344.

[2] جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي: "حيث أن مديرية الأشغال العمومية هي تقسيم إداري متخصص داخل الولاية ليس له أي استقلالية وهو تابع للولاية، وحيث أنه نتيجة لذلك فإن مديرية الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح لها بأن تقاضي وحدها". قرار مجلس الدولة رقم 182149 الصادر بتاريخ 14-02-2000، قضية (ب.س) ضد مديرية الأشغال العمومية ووالي ولاية بجاية.

– أشار إليه: رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج04، المرجع السابق، ص1355.

[3] أكدت على هذا الطرح الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا، في قرارها رقم 71449 المؤرخ في 1990/11/18 في قضية (ع.م) ضد (ع.و ومن معه)، حيث قضت أن رئيس الم.ش.ب هو وحده المختص قانونا في تمثيل البلدية في كل مجالات الحياة المدنية والإدارية وفي التقاضي باسم البلدية على حسب ماجاء في المادتين 225 و226 من القانون 90-09 المتعلق بالبلدية السابق. وأن رئيس الدائرة باعتباره ممثلا لدائرة إدارية حسب المادة 166 من القانون 90-08 المتعلق بالولاية السابق، ليست له أهلية التقاضي باعتبار أن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالذمة المالية المستقلة.

– أشار إليه: رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج03، المرجع السابق، ص1006.

الشخصية المعنوية وبالتالي ليست لها صفة التقاضي، وذلك لأنها تعتبر تابعة للوزارة، وهذه الأخيرة هي الأخرى لا تعتبر شخص معنوي ولا يمكن كذلك رفع دعاوى قضائية ضدها. وهنا يطرح التساؤل التالي: كيف يمكن مقاضاة المديريات التنفيذية ؟

إن المديرية التنفيذية تعتبر هيئة تابعة للوزارة، وهذه الأخيرة تابعة للدولة، والدولة تعتبر شخص معنوي عام يتمتع بحق التقاضي، فإذن الدعوى ترفع ضد الدولة. لكن ليست الدولة هي التي تُمثَّل أمام القضاء بصفتها مدعى عليها، وإنما تكون ممثلة من طرف الوزير الذي يمكن له تمثيل الدولة في حالة ما إذا كان النزاع يدخل في مجال قطاعه سواء محليا أو وطنيا. ورغم أن الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي ليس لها صفة التقاضي، إلا أن المشرع اعترف لها بالتمثيل فقط أمام الهيئات القضائية وليس بصفة التقاضي، أي يمكن للوزير تمثيل الدولة قضائيا فقط دون أن يمتلك صفة التقاضي نظرا لعدم اعتبار الوزارة أحد الأشخاص المعنوية في مفهوم القانون الجزائري، وجاء ذلك بموجب المادة 828 من ق.إ.م.إ التي نصت على مايلي: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليها، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية". غير أن الوزير يمكن له تفويض التمثيل أمام القضاء لصالح مسئولي وحدات عدم التركيز التابعين لقطاعه والمتواجدين على المستوى المحلي والمتمثلين في المدراء التنفيذيين، ويشترط أن يكون ذلك بموجب قرار إداري، ونذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 91-454 الذي يفوض موظفي إدارة الأملاك الوطنية بتمثيل وزير المالية في الدعاوى القضائية[1]، وأيضا المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 المتضمن تأهيل الموظفين تمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة[2]، وكذا القرار المؤرخ في 03 أوت 1999

[1] المرسوم التنفيذي رقم 91-454 الممضي في 23 نوفمبر 1991، الذي يحدد شروط إدارة الأملاك الخاص والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك، ج ر ج ج د ش عدد 60 المؤرخة في 24 نوفمبر 1991، ص2312.

- نصت الفقرة الثالثة من المادة 184 من هذا المرسوم على مايلي: " ويمكن للوزير المكلف بالمالية أن يكلف موظفي إدارة الأملاك الوطنية، الذين يخولهم قانونا بتمثيله في الدعاوى القضائية".

[2] المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 المتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، ج ر ج ج د ش عدد 29 المؤرخة في 10 ماي 1998، ص12.

الذي يؤهل مدراء التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء[1]. ولقد ثبت لدى القضاء الإداري تأكيد تمثيل المدراء التنفيذيين للوزير التابعين لقطاعه، ونذكر من أهم القضايا في هذا الشأن، قضية وزير الإقتصاد ضد السيد (ب.م)، التي فصلت فيها الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا بموجب القرار رقم 104152، بحيث استأنف وزير الاقتصاد وباسمه مدير الضرائب لولاية وهران القرار الصادر من الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء وهران بتاريخ 1992/01/11 الذي صرح ببطلان نتائج التحقيق الضريبي المتعلقة بسنة 1988 للضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية والضريبة التكميلية على الدخل[2]، وعليه يتوضح لنا من خلال هذه القضية تمثيل مدير الضرائب لولاية وهران لوزير الاقتصاد –أنذاك– لدى الجهات القضائية المختصة، ويكون ذلك في إطار تفويض من الوزير لصالح المدير لتمثيله قضائيا باسمه. وكذلك قضية وزير الاقتصاد ضد (ق.أ ومن معه)، التي فصلت فيها الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بموجب قرار تحت رقم 110663، بحيث استأنف وزير الاقتصاد سابقا ممثلا في مدير عملات أملاك الدولة العقارية، أمام المحكمة العليا، القرار الصادر في 1992/05/17 تحت رقم 788/91 عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، الذي حكم على المدعي مديرية أملاك الدولة لولاية الجزائر بمنح عقود التنازل لصالح المستأنف عليهم تحت طائلة الغرامة[3]. وكذا قرار مجلس الدولة رقم 12676 الصادر بتاريخ 03 ديسمبر 2002، الذي قضى فيه أن انعدام صفة التقاضي لدى مدير البريد والمواصلات على مستوى الولاية، يصطدم بالمرسوم التنفيذي رقم 98–143 –السابق الذكر– والمقرر المتخذ تطبيقا له المؤرخ

[1] القرار الممضي في 03 أوت 1999، الذي يؤهل مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج ر ج ج د ش عدد 58 المؤرخة في 25 أوت 1999، ص12.

- نصت المادة الأولى من هذا القرار على مايلي: "يؤهل مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديرو التربية في الولاية لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة".

[2] قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا رقم 104152 المؤرخ بتاريخ 1994/05/05، أشار إليه: رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج03، المرجع السابق، ص1076.

[3] قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا رقم 110663 المؤرخ في 1993/07/25، أشار إليه: رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج03، المرجع السابق، ص1164.

في 02 جوان 1998 المتضمن منح مدير البريد والمواصلات الأهلية لتمثيل الإدارة أمام الجهات القضائية[1].

على عكس البلدية والولاية اللتان تمتلكان صفة التقاضي نتيجةً لامتلاكهما الشخصية المعنوية. أي يمكن مقاضاة البلدية أو الولاية مباشرة، حيث أن البلدية يمثلها رئيس م.ش.ب والولاية التي يمثلها الوالي[2]، كما سبق ووضحنا.

في الأخير، ما أجمع عليه فقهاء القانون الإداري هو أن الفرق الجوهري بين اللامركزية وعدم التركيز، ينحصر أساسا في كون هذا الأخير لا يعدو أن يعتبر إلا تحويل لبعض من المصالح والوظائف من الإدارة المركزية إلى موظفين محليين بدون أي شكل من أشكال الاستقلالية في الجانب الإداري أو في الجانب المالي، على عكس اللامركزية التي تهدف أساسا إلى نقل سلطات ومسؤوليات إلى جماعات إقليمية تتشكل في مجالس منتخبة، مع استقلالية في الجانبين الإداري والمالي.

هذا الاختلاف السائد بين المفهومين (اللامركزية الادارية وعدم التركيز الإداري) لا يضع الوحدات الممثلة له في اي اشكال أو تداخل في المهام، كما لا يضعهما في أي تنافس في مختلف مجالات الوظائف الإدارية على المستوى المحلي بأي شكل من الأشكال، وإنما ضرورات تسيير الدولة الحديثة التي تساير مختلف التطورات في الجانب السياسي والاقتصادي والاجتماعي، تقتضي أن يتم المزج بين النظامين ليكمل كل نظام الآخر، وذلك من أجل تسهيل القيام بالأعمال على المستوى المحلي والتفريق بين الأعمال التي تتميز بالطابع المحلي التي يفصل فيها على مستوى الهيئات اللامركزية المحلية، والأعمال التي تتميز بالطابع المركزي التي من اللازم أن يتم الفصل فيها على المستوى المركزي، إما من خلال ممثلي الإدارة المركزية على المستوى المحلي المتمثلة في إدارة عدم التركيز الإداري، أو من طرف الإدارة المركزية نفسها المتواجدة على مستوى العاصمة.

---

[1] قرار مجلس الدولة رقم 12676 المؤرخ في 03 ديسمبر 2002، أشار: الأستاذ رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج04، المرجع السابق، ص1568.

[2] في هذا الإطار، الولاية لا يمثلها أمام الجهات القضائية رئيس المجلس الشعبي الولائي، لأن هذه الهيئة (المجلس الشعبي الولائي) لا تتمتع بالشخصية المعنوية، والقانون 12-07 المتضمن قانون الولاية لم يأتي في إحدى مواده أي اعتراف من طرف المشرع بالشخصية المعنوية للم.ش.و، وعليه الجهة التي تمثل الولاية أمام القضاء هي الوالي، وباعتبار أن الوالي يعتبر هيئة عدم تركيز إلا أن المشرع خول له صفة التقاضي، ونجد ذلك صراحة بموجب المادة 106 من نفس القانون السابق الذكر، والتي تنص على مايلي: " يمثل الوالي الولاية أمام القضاء."

المبحث الثاني: الجماعات الاقليمية

(Les Collectivités Territoriales)

إن موضوع الجماعات الإقليمية يتطلب منا الغوص في عدة جوانب مهمة، حيث وباعتبارها العنصر الأساسي الذي تبنى عليه هذه الدراسة، فإنه لا بد أن نُقدم مدخلا لموضوع استقلالية الجماعات الاقليمية في الجزائر متمثل في أهم المقومات التي تقوم عليها هذه الجماعات، حيث أن هذه المقومات تعتبر كأركان وجود الجماعات الإقليمية وأحد العناصر المهمة التي تعتبر كالأساس الذي تبنى عليه نظرية استقلاليتها. لكن قبل ذلك لابد من التطرق إلى مفهوم هذا الكيان القانوني، وعليه سنعالج هذا المبحث في مطلبين، المطلب الأول نتناول فيه مفهوم الجماعات الإقليمية والمطلب الثاني المقومات الأساسية للجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية

نظرا لاعتبار أن الجماعات الإقليمية كيان إداري مهم يحتل مكانة هامة في هرم التنظيم الإداري، فإن مسألة استقلاليته مطلب لا مفر منه بُغية أداء مهامه بشكل يضمن تحقيق متطلبات المجتمع المحلي وحاجاته الأساسية القائمة على مميزات محلية تختلف باختلاف كل إقليم. إلا أنه لا يمكن دراسة مسألة الاستقلالية إلا بعد معرفة أهم المفاهيم المقدمة لهذا الكيان. وهذا ما سنعالجه في إطار هذا المطلب، متطرقين إلى كل من المفهوم اللغوي (الفرع الأول) وكذا المفهوم الاصطلاحي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المفهوم اللغوي للجماعات الإقليمية

إن مصطلح الجماعات الإقليمية يتشكل من كلمتين، "الجماعات" و "الإقليمية".

- وحسب معجم المعاني الجامع الإلكتروني فإن كلمة الجماعات هي اسم، جمع لكلمة **جماعة** وهي مرادفة لكلمة **مجموعة** والتي يقصد بها العدد الكثير.

كما يقصد بها طائفة من الناس يجمعها غرض واحد، أو يقصد بها فِرقةٌ أو مجموعةٌ أو زمرةٌ أو طائفةٌ[1].

كلمة جماعة يقابلها في اللغة الفرنسية عدة مصطلحات، منها:

Communauté, Groupe, collectivité, société.

وبالتالي حسب المعاجم والقواميس الفرنسية، إن مصطلح collectivité وفقا لمعجم Le Robert له عدة معاني، منها أنه يقصد به مجموعة من الأفراد المجتمعين طبيعيا أو من أجل بلوغ هدف مشترك (الجماعة الوطنية، الاجتماعية، الجماعة المهنية)[2].

وفي الغة الانجليزية يقابلها:

Community, Group, collective, association.

وعليه حسب معجم أكسفورد (Oxford dictionary) فإن مصطلح الجماعة يقصد به عدد من الأشخاص الذين يكونون مجموعة، أو شيء معين يشارك فيه جميع أعضاء المجموعة[3].

- أما مصطلح إقليمية فهو مشتق من الاسم **إقليمي**، المشتق هو الآخر من الاسم **إقليم**، وحسب الشرح الجغرافي للكلمة، فالإقليم يقصد به منطقة أو جهة لها خصائصها الجغرافية ومميزاتها الانتاجية[4].

كما يعرف الإقليم بصفة عامة وفق المصطلح القانوني أو السياسي، على أنه مكان السلطة السياسية، فهو يعتبر نقطة ارتكاز للدولة ذات السيادة، وكذلك يعتبر الركن الأساسي لوجود الجماعات الدنيا عن الدولة (infra-étatiques)، والتي تعرف بالجماعات الإقليمية[5].

ويقابل هذا المصطلح كذلك في اللغة الفرنسية عدة مصطلحات منها:

Régional, région, territorial, provincial.

أما في اللغة الانجليزية يقابلها أيضا عدة مصطلحات نذكر منها:

[1] https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A9/
[2] Alain REY, Josette REY-DEBOVE, Le nouveau Petit Robert de la langue française : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, LR, 2008 éd, Paris, France, 2007, p147.
[3] https://www.lexico.com/en/definition/collective.
[4] https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%A5%D9%82%D9%84%D9%8A%D9%85/
[5] Laetitia JANICOT, op cit, p 125.

Régional, territorial, provincial.

ويقصد بالمصطلح إقليمية في المعجم الانجليزي أكسفورد، ما يتعلق بملكية مساحة أرض أو بحر، أو ما يتعلق بإقليم معين أو مقاطعة أو محلية[1].

وعملية الربط بين المصطلحين "الجماعة" و"الإقليمية" تُوضح العديد من النقاط المهمة، أولها تكمن في أنه لا يمكن أن تكون هناك جماعة إقليمية إذا لم تكن هناك منطقة أو إقليم تمارس عليها صلاحياتها، وهذا الإقليم بطبيعته يكون أصغر من إقليم الدولة. ثانيها أن يتم استخدام الأقاليم من حيث المبدأ لتحديد مجالات اختصاص السلطات المحلية. وثالثها يُعد الإقليم عنصرًا في تحديد مفهوم الجماعات الإقليمية، والتي يتم تحديدها على أنها أشخاص عامة إقليمية، متميزة عن الدولة، التي يتوافق مجال اختصاصها مع المهمة الموكلة إليها في إطار حدود إقليمها[2].

من وجهة نظرنا، فإن الهدف من هذه الجزئية هو معرفة ما المقصود بكلمة "جماعة إقليمية"، وهنا قد يثور مشكل المصطلحات المقاربة للجماعات الإقليمية، كالحكم المحلي أو الفدرالية مثلا. فقد نجد أن المصطلحات في اللغتين تتعدد حسب المفهوم الأدبي لكل كلمة، وحسب موقع الكلمة في كل جملة مما تتضمنه من دلالة على ظواهر مختلفة، حيث يختلف المصطلح من ظاهرة إلى أخرى حسب المعنى الذي يضعه صاحبه. إلا أن المصطلح الأقرب للمفهوم القانوني أو مختلف الاستعمالات القانونية لهذا المصطلح هو "الجماعات الإقليمية"، وهو ما يستعمله الفقه القانوني الإداري في إطار دراسته لهذه الظاهرة في إطار التنظيم الإداري المحلي أو اللامركزية الإدارية. وعلى هذا الأساس يجب ترجمته حسب الترجمة القانونية التي تقابلها في اللغة الأجنبية سواء الفرنسية أو الانجليزية، فمصطلح الجماعات الإقليمية يقابلها في اللغة القانونية الفرنسية مصطلح collectivités territoriales[3] أو هناك من يسميها بالجماعات المحلية collectivités locales، والفرق بين المصطلحين هو أن الأول (جماعات إقليمية) يُعتبر التسمية القانونية الصحيحة، باعتبار أن القانون المنظم للجماعات الإقليمية في الجزائر، حسب ماهو معمول به في موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (JORADP)، يسمى بقانون الجماعات الإقليمية، أما المصطلح الثاني (جماعات محلية) فهو يعتبر التسمية الدستورية الصحيحة، حيث بالرجوع دستور الجزائر وفق آخر التعديلات، نجد في المواد 16،

[1] https://www.lexico.com/en/definition/territorial
[2] Laetitia JANICOT, op cit, p128.
[3] M.T.YAGOUBI, Lexique des termes juridique (Français - Arabe), 3eme éd, Hibr édition, 2014, Alger, Algerie, p105.

17 و18 أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "الجماعات المحلية"، كما أن هذي التسمية الأخيرة تعتبر تسمية سياسية وفقهية أكثر منها قانونية[1].

[1] يطرح لنا هذان المصطلحان عدة اشكالات، سواء من الناحية النظرية التي تتمثل في الاختلافات في المفاهيم المقدمة من طرف الفقه القانوني، وكذا من الناحية العملية وخاصة في المعاملات الإدارية بين السلطات المحلية وجهات الوصاية، حيث غالبا ما نجد مصطلح الجماعات المحلية هو المتداول بكثرة، وحتى فيما يخص الوزارة الوصية فإن تسمية هذه الوزارة تجاهلت المصطلح القانوني المستعمل المتمثل في الجماعات الاقليمية، حيث نجد تسميتها كالآتي "**وزارة الداخلية والجماعات المحلية**"، مما يطرح اشكالا يتعلق في مدى تبني واستعمال المصطلحات القانونية المطروحة في الجانب النظري والقانوني مع الواقع العملي.

- من وجهة نظرنا نرى أنه لا فرق في التسمية بين الجماعات المحلية أو الجماعات الإقليمية، وإنما هناك اختلاف فقهي في ذلك فقط. والدليل على ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري استعمل المصطلحين معا في الدستور الجزائري المعدل سنة 2016، حيث أن جميع الدساتير الجزائرية في السابق استعملت مصطلح "الجماعات المحلية"، باستثناء تعديل 2016 الذي استعمل المصطلحين معا، حيث يظهر ذلك في إطار المادة 15 ف 03 وكذا المادة 16 ف 01. أما التعديل الأخير الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 السابق الاشارة إليه، فقد تراجع المؤسس الدستوري عن مصطلح الجماعات الإقليمية ليعود إلى التسمية السابقة وهي الجماعات المحلية، ويظهر ذلك في المواد 16 ف03، 17 ف01 و18.

لكن قبل ذلك، فقد أكد على هذه النقطة المجلس الدستوري الفرنسي، وذلك بموجب قراره رقم 82-138 الصادر في 25 فيفري 1982 حول القانون المتضمن النظام الخاص بمنطقة كورسيكا، من خلال اعتباره أن استعمال مصطلح جماعات إقليمية أو جماعات محلية لا يشكل أي اختلاف.

- C.C.R.F, Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse, JORF du 27 février 1982, p 697.

وهناك العديد من الآراء التي توافق على هذا الطرح:

- Gérard MARCOU, Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies, R.F.A.P N° 141, Ecole nationale d'administration, France, janvier 2012, p184.

– شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص33.

- لكن رغم ذلك، إلا أن هناك بعض من الفقهاء الفرنسيين من يرون أن هناك اختلاف في المصطلحين، حيث أنه وحسب التنظيم الإداري المحلي في فرنسا، فإن مصطلح الجماعات المحلية يتوافق تماما مع البلدية ونوعا ما مع المحافظة Département، لكن لا يتوافق إطلاقا مع الأقاليم les régions التي يتوافق معها بشكل واسع مصطلح الجماعات الإقليمية.

- Jean-Marie PONTIER, Quelles compétences pour quelles communes ?, R.F.A.P N° 156, Ecole nationale d'administration, France, 2015, p 990.

أما في اللغة الانجليزية فهنا يقع الإشكال، حيث أنه لا يوجد ما يسمى بالجماعات الاقليمية في اللغة الانجليزية، نظرا لأن الدول التي تتحدث باللغة الانجليزية أغلبيتها تخضع في إطار الأنظمة الإدارية والقانونية للنظام الأنجلوساكسوني، والتي تعتمد فيما يخص التنظيم الإداري المحلي على نظام الحكم المحلي أكثر من نظام الجماعات الإقليمية، وعلى هذا الأساس استوجب ترجمة مصطلح الجماعات الإقليمية حسب المفهوم أو المصطلح المتداول في هذا النظام (الأنجلوساكسوني)، وبالتالي مادام أن نظام الجماعات الاقليمية المتواجد في الدول التي تخضع للنظام اللاتيني يقابلها نظام الحكم المحلي المتواجد في الدول التي تخضع للنظام الأنجلوساكسوني، فإن المصطلح الأصح في هذا النظام الأخير من خلال الترجمة إلى اللغة الانجليزية هو local governance.

من جهة أخرى، قد يثور إشكال في المصطلحات من جانب آخر، حيث على سبيل المثال فإن الجماعات الإقليمية في الدولة الموحدة أو البسيطة ليست هي الجماعة الإقليمية في الدولة الفيدرالية، لأن هذه الأخيرة لا تتشكل من جماعات إقليمية وإنما من دول متحدة مشكلة لدولة اتحادية، تسمى بالدولة الفدرالية، وعليه فإن الولاية مثلا في دولة الو.م.أ التي تعتبر دولة فيدرالية، ليست هي نفسها الولاية في الجزائر التي تعتبر دولة موحدة. أبعد من ذلك فإن هذا الكيان لا يسمى أصلا في الدولة الفيدرالية بالولاية أو المحافظة أو بالمصطلحات المشابهة لهذه التسمية، وإنما لها تسمية أخرى التي من الممكن باللغة العربية لا يظهر الفرق لكن باللغة الفرنسية يظهر، حيث الولاية تسمى في الجزائر بـ Wilaya أما ما يقابلها في فرنسا فتسمى بالمحافظة Département، أما في دولة متحدة كالو.م.أ فتسمى بـ Etat، ومجموع هذه الولايات المتحدة -les Etats Unis- يُكون مايسمى بالدولة الإتحادية أو الدولة الفديرالية Etat federal.

من ناحية أخرى، فإنه في نظام الجماعات الإقليمية، يمكن أن تتواجد هذه الأخيرة على مستوى واحد أو أكثر من مستويات التنظيم الإقليمي، تختلف حسب التنظيم الإداري المحلي المعتمد في كل دولة، لكنه معظمها تتفق على أن المستوى الأول يتمثل في البلدية (commune) ، وهذا ما نجده في الجزائر وفرنسا[1].

[1] Gérard MARCOU, Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies, op cit, p 184.

الفرع الثاني: المفهوم الاصطلاحي للجماعات الإقليمية

هناك بعض المفاهيم التشريعية والفقهية سنقدمها في إطار هذه الجزئية لتوضيح المعنى الاصطلاحي القانوني للجماعات الإقليمية.

أولا: المفاهيم التشريعية

تم التطرق إلى الجماعات الاقليمية من طرف كل من المؤسس الدستوري الجزائري وكذا من المشرع الجزائري في بعض القوانين، ففي إطار الدستور تطرق إلى ذلك في نص المادة 17 ف01 منه التي نصت على: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية"، كما جاءت الفقرة الثانية من نفس المادة لتوضح أن البلدية هي الجماعة القاعدية، أي آخر كيان إقليمي إداري في الدولة ولا يوجد ما يتفرع عنها من كيانات إدارية إقليمية أخرى. لكن المؤسس الدستوري وضح فقط الأشخاص الذين يمثلون الجماعات الإقليمية في الدولة الجزائرية ولم يعطي تعريفا لها، وهذا أمر منطقي لأن الدستور لا يتطرق إلى المفاهيم والتفاصيل وإنما يترك ذلك إلى القوانين الفرعية.

وبالعودة إلى هاته القوانين الفرعية، نجد قانونين أساسيين لهما علاقة محورية بهذا الموضوع، وهما قانون البلدية وقانون الولاية، وعليه سنتطرق إلى مفهوم الجماعات الإقليمية حسب ما جاء به كل قانون.

فقانون البلدية المتمثل في القانون 11-10 لم يعرف مصطلح الجماعات الإقليمية، وإنما عرف البلدية في المادة الأولى منه على أنها: "الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة"، أما القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى لم يتطرق هو الآخر لمفهوم الجماعات الإقليمية، كما لم يختلف تعريفه للبلدية أكثر عما جاء في القانون الحالي، حيث عرفها بموجب المادة الأولى منه على أنها: "الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون". وبالتالي فإن البلدية تعتبر قاعدة هرم التنظيم الإداري المحلي في الجزائر وأساسه، ولا توجد جماعة إقليمية أخرى في النظام القانوني الجزائري تعلو على الولاية أو تدنو من البلدية، وهذا ما يتمثل في نظام الازدواجية الذي تبناه المشرع الجزائري. عكس النظام القانوني الفرنسي الذي يعتبر المصدر الأساسي للقانون الجزائري الذي لم يتبنَ نظام الازدواجية وإنما تبنى نظام خاص سنأتي لتوضيحه فيما بعد.

أما القانون 12-07 المتعلق بالولاية كذلك لم يتطرق إلى تعريف مصطلح الجماعة الاقليمية، وإنما أعطانا مفهوما للولاية من خلال نص المادة الأولى منه التي جاءت كما يلي: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة كما تعتبر أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة". أما القانون 90-09 المتعلق بالولاية الملغى لم يتطرق إلى تعريف الجماعات الإقليمية، وعرف الولاية بموجب المادة الأولى منه على أنها: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، والظاهر أن القانون الحالي جاء بإضافة جديدة لمفهوم الولاية وهو أنها تعتبر دائرة غير ممركزة للدولة، وهذا ما سبق ووضحناه في إطار الجزئية المتعلقة بصور اللامركزية الإدارية في المطلب الثاني من المبحث الأول. وعليه فإن ثاني جماعة إقليمية في الدولة تتمثل في الولاية، وكل ولاية تحتوي على عدد من البلديات.

ثانيا: المفاهيم الفقهية

عرف الفقه الفرنسي الجماعات الإقليمية على أنها سلطات إدارية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وصلاحيات خاصة تتميز عن صلاحيات الدولة، بهدف تسيير شؤونها الخاصة، ولها مجالس منتخبة وسلطة اتخاذ القرارات التي تكون دائما تحت رقابة الدولة[1]. وتم تعريفها كذلك على أنها شخص معنوي ينتمي إلى طائفة أشخاص القانون العام منبثق عما يعرف باللامركزية الإقليمية، حيث لها من الإمكانيات ما يمكنها من تسيير الشؤون المحلية من خلال هيئة منتخبة[2]. كما عُرفت الجماعات الإقليمية أيضا على أنها أشخاص معنوية عامة، يكون لديها في إطار هذا الوضع حقوق والتزامات، ولا يمكن لها ممارسة مهامها إلا في إطار تحقيق المصلحة العامة[3].

أما لدى فقهاء العرب، عرفها بعض الأساتذة على أنها جماعات تُدار من خلال مجالس منتخبة، تتمتع بسلطة تنظيمية من أجل ممارسة صلاحياتها، وتخضع لرقابة إدارية من طرف الدولة[4]. أو هي تعتبر أحد كيانات الدولة وأحد أشخاصها القانونية، فهي بالتالي ليست فقط مجرد تقسيم إقليمي بسيط أو شبه إقليم، بل هي شخص معنوي عام يتمتع بحياة قانونية[5].

[1] Virginie DONIER, op cit, p03.
[2] Agathe VAN LANG - Geneviève GONDOUIN, Véronique Inserguet BRISSET, op cit, p 72.
[3] Nadine DANTONEL-COR, op cit, p10.
[4] Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine ROUAULT, op cit, p128.
[5] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص 327.

كما أنها تعتبر تنظيما إداريا يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة، والتي تمارس اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها[1]. أو هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، بين السلطة المركزية وسلطات محلية منتخبة ومستقلة، تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة[2].

وفي الأخير ولكي نفهم المقصود بالجماعات الإقليمية، فإن الفقيه Bertrand FAURE يقترح أربعة (04) عناصر أساسية وهي: الشخصية المعنوية العامة، مصالح خاصة ومتميزة، سلطة اتخاذ القرار ورقابة من الدولة[3]. ومن خلال هذه العناصر الأربعة يمكن لنا أن نفهم المقصود من الجماعات الإقليمية، حيث وحسب وجهة نظرنا فهي تعتبر على أنها شخص من أشخاص القانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية وتقوم بناءً على توفر مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، تمارس اختصاصاتها بشكل مستقل من خلال مجالس محلية منتخبة، تحت رقابة تمارسها الدولة عليها. كما أنها تتمتع بحقوق كالحق في اللجوء للقضاء والحق في أن تكون لها ذمة مالية مستقلة، كما تلتزم بواجبات أهمها الالتزام بتمثيل الدولة على المستوى المحلي من خلال تنفيذ مختلف القرارات والقوانين، والالتزام بإشباع الحاجات العامة للأفراد على المستوى المحلي. وهذا المفهوم أو هذه العناصر الأربعة الرئيسية التي ذكرها الفقيه Bertrand FAURE إضافة إلى العنصر المتعلق بالمجالس المحلية المنتخبة، تجسد فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية التي سنعالجها بالتفصيل لاحقا في إطار الفصل الثاني من هذا الباب.

[1] جعفري نعيمة، التقسيمات الإدارية وأثرها على الجماعات الإقليمية (البلديات) في الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية الصادرة عن جامعة طاهر مولاي سعيدة، العدد 02 من المجلد 03، ديسمبر 2016، ص80.

[2] فريجات اسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الوادي، العدد 12 جانفي 2016، ص196.

[3] Cité par : Fathi ZERARI, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, op cit, p218.

المطلب الثاني: المقومات الأساسية للجماعات الإقليمية

إن المقومات الأساسية للجماعات الإقليمية تعتبر تلك العناصر الأساسية التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، وهي متمثلة أساسا في التقسيم الإقليمي للدولة إلى وحدات إدارية إقليمة (الفرع الأول)، وكذا وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية تمتاز بها هذه الأقاليم أو الجماعات المحلية (الفرع الثاني)، وأيضا استقلالية هذه الأقاليم عن السلطة أو الحكومة المركزية (الفرع الثالث)، وأخيرا الرقابة الممارسة عليها من طرف السلطة المركزية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: التقسيم الإقليمي للدولة إلى وحدات إدارية محلية

إن تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية محلية أو اقليمية يتم على أساس عدة اعتبارات قد تكون سياسية أو تاريخية أو جغرافية أو اقتصادية أو اجتماعية. وفي كل الأحوال فإن التقسيم يجب أن يكون تقسيما يضمن التكافؤ المفترض بين الوحدات المحلية ويراعي في ذات الوقت مدى قدرة الوحدة المحلية على أداء المهام الموكلة لها تجاه سكانها، ومدى استفادة المواطنين المحليين من خدمات إدارية تتفق والحاجيات التي لها خصوصية تختلف عن باقي حاجات المواطنين في وحدة اقليمية أخرى[1]. كما أن حجم الوحدات المحلية يلعب دورا مهما حيث أنه كلما صغُر حجم الوحدة المحلية وقلّ عدد سكانها كلما ارتفع سقف المشاركة الشعبية، وكلما منح المواطن المحلي اهتماما أكبر للشأن المحلي[2].

ويعرف التقسيم الإقليمي على أنه العملية التي بموجبها يتسنى إحداث الوحدات الإقليمية على المستوى المحلي، قصد مباشرة جملة من العمليات الإدارية تتباين حسب درجة وظيفة هذه الوحدات، وذلك من خلال اتباع اجراءات معينة تتمثل أولها في تحديد المسافة المتوسطة للوحدة المراد إنشاؤها، ثم رسم الحدود الجغرافية لهذه الوحدة، وأخيرا اختيار التسمية التي تفرقها عن غيرها من الوحدات الإقليمية[3].

[1] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص52.

[2] المرجع نفسه، ص52-53.

[3] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص 229-230.

ونظرا لأهمية عملية التقسيم الإقليمي في تشكيل وحدات إقليمية محلية تتمثل في الجماعات الإقليمية، فسنتطرق من خلال هذه الجزئية إلى كل من مستويات التقسيم الإقليمي للدولة الجزائرية مقارنة بفرنسا باعتبار أن النظامين متشابهان وباعتبار أن النظام الثاني هو مصدر للأول (أولا)، وأخيرا أهداف التقسيم الإقليمي (ثانيا).

أولا: مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر مقارنة بفرنسا

إن اعتمادنا في هذه الجزئية على أسلوب المقارنة بين الجزائر وفرنسا، راجع إلى أن هذه الأخيرة تعتبر المصدر الأساسي للتنظيم الإداري المعتمد في الجزائر، حيث تتشابه الأنظمة الإدارية المحلية بين البلدين بشكل كبير، كما أن كلاهما يعتمد على نظام اللامركزية الإدارية فيما يخص توزيع المهام بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وهذا ما سنسعى إلى اكتشافه. وعليه سيتم تقسيم هذه الجزئية بدورها إلى قسمين، وذلك من خلال معرفة مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر ثم في فرنسا.

أ- التقسيم الإقليمي في الجزائر:

غالبا ما يتم تقسيم إقليم الدولة إلى عدة مناطق وعلى عدة مستويات، فالدولة الجزائرية مقسمة إلى عدة أقاليم في شكل مستويين رئيسيين وهما البلدية التي تمثل المستوى الأول والقاعدي والولاية التي تمثل المستوى الثاني والأعلى، وهذا ما وضحه المؤسس الدستوري في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أبقى على نفس التقسيم الثنائي فيما يخص النظام المعتمد للجماعات الاقليمية في الجزائر، بحيث تنص المادة 17 على أن "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية".

وكما أشرنا سابقا فإن الدولة الجزائرية تتشكل من 1541 بلدية و58 ولاية، ولا وجود لأي جماعات إقليمية أخرى يعترف بها المؤسس الدستوري والمشرع غير البلدية والولاية، حيث أن الدائرة والمقاطعة الإدارية تعتبران وحدات عدم التركيز الإداري لا تتمتعان بنفس المقومات التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية، والمتمثلة في الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري إضافة إلى اختلافهما في نمط الرقابة. كما سبق وأن تم انشاء جماعتين إقليميتين أخريين بالإضافة إلى كل من

البلدية والولاية، وهما محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية، وذلك بموجب الأمر رقم 97-15[1]. لكن نشأة كل منهما جاءت مخالفة لأحكام الدستور، وهذا ما صرح به المجلس الدستوري في قراره لسنة 2000[2]، بحيث أن الجماعات الإقليمية في الجزائر والمحددة بموجب المادة 15 من دستور 1996 هما البلدية والولاية، ولا وجود لجماعة إقليمية أخرى، وعليه تم الحكم بعدم دستورية الأمر 97-15 السابق الذكر نظرا لمخالفته لأحكام المادة 15 من الدستور السابق.

وبالعودة إلى التقسيم الإقليمي، فمنذ فبراير 1984 إلى غاية ديسمبر 2019 كانت الدولة الجزائرية منظمة في 48 ولاية، وذلك حسب التنظيم الإداري المعتمد في إطار القانون رقم 84-09 المتلعق بالتنظيم الإقليمي للبلاد[3]، إلى غاية صدور القانون 19-12 المعدل للقانون 84-09 الذي تم بموجبه ترقية 10 مقاطعات إدارية إلى ولايات وهي: تيميمون – برج باجي مختار – أولاد جلال – بني عباس – إن صالح – إن قزام – توقرت – جانت – المغير – المنيعة، حيث أصبحت الجزائر تتشكل حاليا من 1541 بلدية و 58 ولاية.

ومما تُجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع وحده من يمتلك سلطة إنشاء الجماعات المحلية، ولا تمتلك أي سلطة هذه الصلاحية غير السلطة التشريعية، وهذا ما نصت عليه المادة 140 من الدستور[4]، وهذا ما حدث في الجزائر مؤخرا بعد إضافة عشر 10 ولايات جديدة على الـ 48 ولاية

---

[1] الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج د ش عدد 38 المؤرخة في 04 جوان 1997، ص06.

[2] قرار رقم 02/ق.أ/م د/2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج د ش عدد 07 المؤرخة في 28 فيفري 2000، ص03.

[3] القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج د ش عدد 06 المؤرخة في 07 فبراير 1984، ص139.

[4] تنص المادة 139 من الدستور على مايلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحرّيات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،

2- ...

التي كانت موجودة منذ سنة 1984، حينما تم تعديل القانون 84-09 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد بموجب القانون رقم 19-12[1]، حيث تم ترقية 10 مقاطعات إدارية إلى ولايات، والمبرر الذي يمنح المشرع هذه الصلاحية وحده دون سواه راجع إلى اعتبار السلطة التشريعية على أنها سلطة محايدة، حيث أنه باعتبار السلطة التنفيذية هي جهة الوصاية على الجماعات الإقليمية إلا أنها لا تمتلك صلاحية إنشائها، لأنها لو امتلكت ذلك فإن هذا الأمر سيؤثر على استقلالية الجماعات الإقليمية، وتصبح هذه الجماعة الإقليمية المنشأة من طرف السلطة التنفيذية كأداة لخدمة أغراضها وأهدافها السياسية[2]، كما أنه يمكن أن تصبح كفروع للإدارة المركزية، وبالتالي لا يصبح هناك أي فرق بين الجماعات الإقليمية التي تمثل التجسيد الحي اللامركزية الإدارية في صورتها الإقليمية مع وحدات عدم التركيز الإداري.

وفي نفس السياق، وضح المؤسس الدستوري أن مشاريع القوانين المتعلقة بالتقسيم الإقليمي تودع بمكتب مجلس الأمة وليس بمكتب المجلس الشعبي الوطني، وهذا يُعتبر أهم صلاحية منحها المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة، حيث أنه منذ نشأة نظام الغرفتين في البرلمان الجزائري لم يتم الاعتراف لأعضاء مجلس الأمة بحق اقتراح القوانين[3]، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 أين تم الاعتراف لهم بذلك من خلال مشاريع القوانين المتعلقة كما سبق وذكرنا بالتنظيم الإقليمي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وماعدا ذلك فكل مشاريع القوانين الأخرى تودع بمكتب المجلس الشعبي الوطني. وقد جاء ذلك واضحا في نص المادة 144 من الدستور التي نصت على مايلي: " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.

10- **التقسيم الإقليمي للبلاد،**

11- ... "

[1] القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج د ش عدد 78 الصادرة في 18 ديسمبر 2019، ص13.

[2] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 11-10-2017، ص20.

[3] عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016 -جمع ومقارنة وتعليق-، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة -1-، سنة 2016، الجزائر، ص100.

وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني."

ب- التقسيم الإقليمي في فرنسا:

إن تأكيد مبدأ الدولة اللامركزية في نص أول مادة من دستور جمهورية فرنسا[1]، يتوضح بشكل أساسي استبعاد نظام الفيدرالية عن التنظيم الإقليمي لفرنسا، التي حسب رأي البعض ستكون انتحارية للدولة القومية الفرنسية[2]. مما نستنتج أن التنظيم الإداري لفرنسا قائم على توزيع الاختصاصات والسلطات ذات الطابع الإداري فقط دون السياسي، بناءً على النظام اللامركزي الذي تقوم عليه، على خلاف بعض الدول المجاورة كإيطاليا وإسبانيا اللتان تقومان على تنظيم محلي نوعا ما سياسي، مجسد في شكل أقاليم تتمتع باختصاصات تشريعية كما سبق ورأينا ذلك، رغم أن فرنسا يشمل تقسيمها المحلي الأقاليم، لكن لا يُعترف لهذه الأخيرة بالاختصاصات ذات الطابع السياسي.

إن المؤسس الدستوري الفرنسي لم يتبنَ النظام المزدوج للجماعات الإقليمية مثلما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري، بل تبنى نظام آخر. حيث بالعودة إلى دستور فرنسا، وبالضبط المادة 72 منه نجدها تنص على أن الجماعات الإقليمية للدولة الفرنسية هي البلديات، المحافظات، الأقاليم، الجماعات ذات النظام الخاص وجماعات ما وراء البحار[3].

والقانون الأساسي المنظم للجماعات الإقليمية في الدولة الفرنسية هو المدونة العامة للجماعات الاقليمية[4]، حيث بالعودة إلى هذا القانون نجد أن المادة الأولى منه تنص على أن البلديات

[1] Article 1er : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. **Son organisation est décentralisée** » .Constitution de la république française, JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, page 9151 à 9173.

[2] Olivier GOHIN, La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2003, p522.

[3] Article 72 de la constitution de la république française : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. »

[4] Code général des collectivités territoriales :

- Partie législative: loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales, JORF n°47 du 24 février 1996 page 2992.

- Partie réglementaire: décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales, JORF n°0085 du 9 avril 2000 page 5469.

والمحافظات والأقاليم تدار بشكل حر من طرف مجالس منتخبة، أي مجالس محلية منتخبة من طرف القاطنين بهذه البلديات والمحافظات والأقاليم عبر كامل التراب الفرنسي.

في 01 مارس 2019 كان لدى فرنسا 967 34 بلدية في 101 محافظة عبر كامل تراب الدولة الفرنسية، بما في ذلك 34838 في إقليم فرنسا القارية (La France Métropolitaine) داخل 96 مقاطعة حضرية وليون الكبرى، و 129 بلدية في الولايات الموجودة خارج قارة أوروبا (les départements d'outre-mer) المتمثلة في بلديتان في إقليم سانت بيير وميكلون (Saint-Pierre-et-Miquelon) و48 بلدية في بولينيزيا الفرنسية (Polynésie française) و 33 بلدية في كاليدونيا الجديدة (Nouvelle-Calédonie)، وهذا العدد الكبير من البلديات جعل فرنسا البلد الأوروبي الذي يحتوي على أكبر عدد من البلديات[1].

ويجب الإشارة أن حوالي 30 ألف بلدية نسبة عدد السكان فيها لا تكاد تتجاوز 2000 نسمة، وأكثر من 22 ألف بلدية من الـ30 ألف بلدية سابقة الذكر تحتوي على أقل من 500 ساكن، ولمعالجة هذا الإشكال المتمثل في نقص السكان في أغلب البلديات الفرنسية فقد تم خلق العديد من الصيغ التعاونية ما بين البلديات في العشريات الأخيرة[2]. كما تحتوي فرنسا على 101 محافظة (Départements)، وجماعتين إقليميتين ذات نظام خاص وهما كورسيكا (La Corse) وباريس، و 27 إقليم (Régions) منها 22 في إقليم فرنسا الأوروبي و 5 خارج أوروبا[3]، وأخيرا 12 أقاليم ما وراء البحار المسماة بـ[4](L'outre-mer).

الأقاليم تم اعتمادها في قانون 2 مارس 1982 بشأن حقوق وحريات السلطات المحلية، وتعتبر متخصصة في العمل الاقتصادي، ويتم تحديدها بناءا على خصوصيات معينة لبعض الأقاليم

[1] - https://fr.wikipedia.org/wiki/Nombre_de_communes_en_France
- Jean-Marie PONTIER, Quelles compétences pour quelles communes ?, op cit, p 990.

[2] Martine LOMBARD - Gilles DUMONT, op cit, page170.

[3] **a- régions de la France métropolitaine :** Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Haute Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Rhône-Alpes.

b- Régions d'outre-mer : Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte.

[4] la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, La Nouvelle-Calédonie, La Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres Australes et Antarctiques Françaises et les îles de Wallis-et-Futuna soit près.

- Réf : https://outre-mer.gouv.fr/les-territoires#:~:text=Les%20outre%2Dmer%20ce%20sont,pr%C3%A8s%20de%202.6%20millions%20d'.

كالاعتماد على هويات جماعية معينة مرتبطة بهذا الإقليم التي تعتبر مُبررة لجعلها منطقة واحدة[1]. والمنطقة لها اختصاص عام بموجب المواد L 1511-1 إلى 5-1511 و R 1511-1 إلى R 1511-29 من القانون العام للجماعات الإقليمية. لكن يرى بعض الفقه الفرنسي على أنه على الرغم من التكريس الدستوري لذلك في المادة 72، فإنه في الواقع لا تمارس المنطقة دورًا قياديًا حقيقيًا في الجانب الاقتصادي، حيث أنه رتبتها الحقيقية تنزل إلى مرتبة منسق للتنمية الاقتصادية فيما بين المحافظات التي تنتمي إليها[2]. كما أنه تم حضر أي وصاية تمارسها المنطقة على الجماعات التي تعتبر أدنى منها والمتمثلة في البلدية والمحافظة، وكذا إبعاد أي إمكانية للتميز بين المنطقة وبين هذه المستويات، مما يُستنتج منه أن للمنطقة بعدا اقتصاديا وماديا وليس سياسيا[3].

ما يجب توضيحه فيما يتعلق بالنظام الخاص بالجماعات الإقليمية الفرنسية، فهناك فرق بين البلديات، المحافظات، الأقاليم، الجماعات ذات النظام الخاص مع جماعات ما وراء البحار؛ فبالنسبة للجماعات الأولى، فإن المشرع الفرنسي لم يمنحها سلطات متعلقة بالتشريع وإصدار القوانين، أي منحها استقلالية لكن ليس في الجانب السياسي وإنما الإداري فقط، حتى أن استقلالية الجماعات الإقليمية بشكل عام في فرنسا لم يتم الاعتراف بها دستوريا إلا في بموجب التعديل الدستوري لسنة 2003[4]، عكس جماعات ما وراء البحار، والتي يشير المؤسس الدستوري الفرنسي في هذا الصدد بموجب المادتين 74 و76 من الدستور إلى خصوصية أقاليم ما وراء البحار. حيث أنه لا يمكن

---

[1] Gérard MARCOU, l'Etat, la decentralisation et les régions, R.F.A.P N° 156, Ecole nationale d'administration, France, 2015, p896 ; 898.

[2] Loïck BENOIT, Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2005, p 1878.

[3] Gérard MARCOU, l'Etat, la décentralisation et les régions, op cit, p898.

[4] Landry NGONO TSIMI, op cit, p24.

- استوحت دولة فرنسا فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية من الميثاق الأوربي للاستقلالية المحلية، الذي يتضمن مجموعة من المبادئ المنظمة لهذا المبدأ الاساسي (الاستقلالية المحلية)، والذي تم الاتفاق عليه يوم 15 أكتوبر 1985 بمدينة ستراسبورغ الفرنسية، من قبل مجلس أوروبا. الذي يفرض في المادة الثانية منه (الميثاق) أن يتم الاعتراف بمبدأ الاستقلالية المحلية في التشريع الداخلي لكل دولة عضو في الاتحاد أو دسترته بقدر الإمكان.

لكن دولة فرنسا كغيرها من الدول الأوروبية الأخرى العضوة في المجلس الأوروبي، لم تطبق هذا المبدأ في آجال مبكرة رغم أن هذا الميثاق تم الاتفاق عليه في الأراضي الفرنسية، ولم يكن ذلك إلا في سنة 2003، والتي يمكن اعتبارها مدة طويلة نوعا ما، أين تم مراجعة الدستور الفرنسي ومن خلاله تم إدراج مبدأ الاستقلالية المحلية في الدستور في إطار المادة 72 وما يليها.

الاعتراف إلا للأقاليم ما وراء البحار بحكم تنظيمها الخاص، بتمتعها بسلطة التشريع وإصدار قوانين، وكذا امكانية اصلاح نظامها وحل مشاكلها بطريقة مختلفة عن تلك الطريقة المعمول بها في فرنسا القارية، وإنشاء قوانين وفق الأنظمة وطبيعة الحياة المعمول بها في تلك الأراضي[1]، وذلك راجع إلى بُعدها عن إقليم فرنسا القارية (la France Métropolitaine)، مما قد يمنحها ذلك بعض الخصائص والميزات التي تختلف بشكل واضح عن تلك الخصائص والميزات الأوروبية. وعلى هذا الأساس منح المؤسس الدستوري الفرنسي سلطة التشريع لهذه الأقاليم في إطار ما يتناسب مع ميزاتها السياسية والاجتماعية وكذا في إطار الدستور الفرنسي واحترام سيادة الدولة الفرنسية. لكن ليست كل أقاليم ما وراء البحار تتمتع بذلك، وإنما تم الإعتراف بهذه الاختصاصات التشريعية فقط لإقليم كليدونيا الجديدة وبولينيزيا الفرنسية. وعلى أساس ذلك يمكن فهم أن في فرنسا ما وراء البحار يمكن التحدث فيما يخص تنظيمها الإقليمي، ليس عن فرضية الفيدرالية وإنما عن الدولة الإقليمية[2]، مما يضعنا أمام اشكال فيما يخص هذا الجانب، حيث تعتبر فرنسا دولة لامركزية تتمتع وحداتها المحلية باختصاصات إدارية فقط، لكن هذا على المستوى فرنسا القارية، أما خارجها فيمكن اعتبار فرنسا دولة إقليمية وليس مركزية، من خلال منحها لبعض أقاليم ما وراء البحار اختصاصات تدخل ضمن النطاق التشريعي.

وفيما يخص إقليم كورسيكا، فإنه إذا كان بإمكان المؤسس الدستوري الفرنسي أن يمنح هذا الإقليم مركزًا خاصًا، باعتباره من الجماعات الإقليمية ذات النظام الخاص، وهي الجزيرة الخارجة عن الإقليم الرئيسي لدولة فرنسا بالرغم من أنها واقعة في قارة أوروبا، فإنه يتحفظ بشكل صريح على أنه لا يجوز منح الجمعية الكورسيكية أو المجلس التنفيذي سلطات تندرج في نطاق القانون، أي لا يمكن أن تتمتع بسلطة تشريعية[3].

ثانيا: أهداف التقسيم الإقليمي

من بين أهداف التقسيم الإقليمي للبلاد إلى وحدات المحلية سواء بلدية أو ولائية، نذكر مايلي:

1. تقريب الإدارة إلى المواطن وتأمين الخدمات بشكل أيسر لفائدة السكان المحليين.
2. تقريب المراكز الإدارية للمواطنين والقضاء على العزلة.

[1] Gérard MARCOU, l'Etat, la décentralisation et les régions, op cit, p897.
[2] Olivier GOHIN, op cit, p522.
[3] Laurent DAUPHIN, op cit, p93.

3. تكثيف إقامة المصالح العمومية في المناطق النائية وصعبة الوصول.

4. كما أن التقسيم الإقليمي يُمكن من تحقيق تنظيم إداري أحسن والاستغلال الأمثل للموارد والطاقات المحلية وتحقيق تكامل اقتصادي أكبر.

5. أهم هدف في التقسيم الإداري أو التقسيم الإقليمي هو تحقيق توازن جهوي وتوزيع عادل للدخل بين أقاليم البلاد[1].

- من خلال ما سبق، فإن المشرع الجزائري بتقسيمه لإقليم الجزائر إلى ولايات وبلديات، فإنه حسب وجهة نظرنا لم يعتمد في ذلك على معيار مهم متمثل في الكثافة السكانية، حيث أن توزيع عدد السكان غير متساوٍ تماما عبر كامل إقليم البلد، حيث نجد أن نسبة كبيرة تتموقع في المناطق الشمالية ذات المناخ المعتدل التي تمثل مساحة صغيرة من مساحة البلد، أما عدد السكان المتبقي فيتركز في المناطق الجنوبية ذات المناخ الصحراوي التي تمثل نسبة كبيرة جدا من مساحة البلد، وعلى هذا الأساس نجد أن هناك ولايات ذات مساحة شاسعة تُعتبر بعضها أكبر من مساحة بعض الدول، لكن كثافتها السكانية قليلة جدا، وغالبا ما نجد ذلك في ولايات الجنوب، على عكس ولايات الشمال.

أما من حيث عدد البلديات التابعة لبعض الولايات، فنجد أن هناك ولايات ذات مساحة صغيرة بها كثافة سكانية كبيرة وتحتوي على عدد من البلديات قليل مقارنة ببعض الولايات الأخرى التي تتقارب معها في المساحة وعدد السكان، لكن نجدها تحتوي على عدد كبير من البلديات، وعلى سبيل المثال ولاية وهران التي يُفوق عدد سكانها مليون نسمة لكنها تحتوي على 26 بلدية فقط[2]، أما في ولاية سطيف مثلا التي تعتبر قريبة لولاية وهران من حيث المساحة وعدد السكان، فتحتوي على 60 بلدية التي تعتبر أكثر بكثير من عدد بلديات ولاية وهران[3]، والأمثلة من هذا النوع كثيرة كولاية بجاية مثلا بـ52 بلدية وولاية عنابة بـ12 بلدية رغم التقارب في المساحة وعدد السكان، وغيرها من الأمثلة. وعلى هذا الأساس كان على المشرع الأخذ بعين الاعتبار في التقسيم الإقليمي للبلاد بمعيار الكثافة

[1] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص296-297، 302.

[2] موقع المعرفة: الرابط:

https://www.marefa.org/%D9%88%D9%84%D8%A7%D9%8A%D8%A9_%D9%88%D9%87%D8%B1%D8%A7%D9%86

تاريخ الإطلاع: 2019/06/27

[3] موقع المعرفة، الرابط:

https://www.marefa.org/%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%81

تاريخ الإطلاع: 2019/06/27

السكانية في كل منطقة وكذا عدد البلديات في نفس المنطقة، لكي يُحدِث نوع من التوازن الإقليمي بين الولايات خاصة من حيث عدد السكان وكذا عدد البلديات.

كما أنه ومن جهة أخرى يجب إنشاء مستوى ثالث أعلى من الولاية، مثل ما هو معمول به في مختلف الدول والمسمى بالإقليم، وذلك من أجل إقامة أقاليم تضم بعض الولاية المتقاربة من حيث الخصوصيات والميزات الاجتماعية والاقتصادية، بهدف التقليل من حِدَّة التفاوت بين مختلف مناطق البلاد وتحقيق تنمية إدارية واقتصادية متكافئة بين كافة مناطق الوطن[1].

الفرع الثاني: وجود مصالح محلية متميزة

إن الجماعات الاقليمية تقوم في وجودها على خاصية أساسية متمثلة في وجود مصالح محلية متميزة ذاتية للأفراد المتواجدين داخل كل إقليم.

والمصالح المحلية المتميزة ترتبط بمجموعة من الإعتبارات السياسية والإيديولوجية والتاريخية والاقتصادية، تلزم المشرع الإعتراف بها ثم إيجاد الصيغة المناسبة لتلبيتها[2]. ويقصد بها حسب بعض الفقهاء أنها "تلك الجماعة التي يتكون نظامها من معايير صالحة فقط لجزء من إقليم الدولة"[3]. كما أن هذا المقوم يعتبر أساس وجود نظام اللامركزية الإدارية، وبدونه تعتبر هذه الأخيرة وكأنها مجرد هيئة إدارية تابعة للإدارة المركزية، حيث يرى بعض الفقهاء أنه لا توجد لامركزية إقليمية بدون شؤون محلية وفي الوقت نفسه لا توجد شؤون محلية بدون لامركزية إقليمية[4].

إن هذا المقوم المتمثل في المصالح المحلية المتميزة يعتبر أساس وجود بعض العناصر الأخرى التي تعتبر أساسية في تكريس فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية وأهمها الشخصية المعنوية. حيث يرى بعض الفقهاء أنه لاوجود لشخصية معنوية لجماعة إقليمية ما دون أن تتمتع هذه الأخيرة بمميزات محلية تميزها عن الهيئات المركزية، وعلى رأس هؤلاء الفقهاء نذكر الفقيه George VEDEL الذي أيد

[1] كمال جعلاب، المرجع السابق، 120.

[2] كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الإداري، معهد الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 1992-1993، ص27.

[3] Joël THALINEAU, op cit, p35.

[4] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص143.

هذا الطرح بقوله "الشخصية المعنوية هي نتيجة طبيعية للامركزية مادامت تهدف إلى وجود مصالح يحميها القانون"[1]، كما أيد هذه الفكرة كذلك الفقيه Jean RIVERO الذي حسب رأيه يشكل الاعتراف بمجموعة شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية المعطى الأول للاّمركزية[2].

إن كل إقليم في الدولة يتميز عن الآخر بخصوصياته الاجتماعية والثقافية والجغرافية وحتى الاقتصادية، وهي خصائص لا تهم جميع مواطني الدولة بقدر ما تهم القاطنين في هذا الإقليم بذاته[3]. وهذا حتى يتم الاعتراف بها قانونا وتنظيمها في إطار قوانين تسمح بمنح صفة الإقليمية لبعض المناطق، وعلى هذا الأساس عرّف بعض الفقه الفرنسي "الإقليمية" بناءً على معيار المصالح المحلية المتميزة، على أنها تلك التي "تأخذ في الاعتبار الأرض في نطاق ومحتوى قواعد القانون، وهذا القانون يأخذ في الاعتبار خصائص الإقليم التي تميزه عن أي إقليم آخر، والمتمثلة في السكان، الثروة، التوسع الحضري، التصنيع، ...، من أجل توفير إطار قانوني أفضل تكيفاً مع خصائص الإقليم وأوجه التفاوت بين الأقاليم"[4].

وتعرف المصالح المحلية على أنها وجود لدى الجماعات الإقليمية مصالح تُشكل رابطة خاصة بين السكان، وكذا حاجات محلية تختلف عن الحاجات العامة المشتركة بين جميع المواطنين على التراب الوطني[5]. وتعتبر كذلك على أنها "مجموع القضايا المحلية التي يقر المشرع بوجودها لجماعة من الأفراد، ويعهد إليهم بالإشراف عليها وتدبير مواردها المالية والبشرية"[6]. كما يعرفها بعض الأساتذة على أنها "مجموعة الاحتياجات والخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة أقدر تعبيرا عن احتياجاتهم"[7].

---

[1] نقلا عن: شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص122.

[2] نقلا عن: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص55.

[3] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص50.

[4] Laetitia JANICOT, op cit, p126.

[5] Anne-Sophie GORGE, le principe d'égalité entre les collectivités territoriales, édition Dalloz, Paris, France, 2010, p423.

[6] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص94.

[7] كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر، العدد02 من الجزء 34، سنة 1996، ص355.

وعلى أساس ما سبق فإن هذه الخصوصيات تفرض على الدولة الاعتراف بها، حيث أن هذا الإعتراف بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية يعتبر، بمعنى آخر، المسند الأول لكل لامركزية[1]. وهذا الاعتراف يتجسد من خلال تسييرها وإدارتها وفق نظام إداري محلي ديمقراطي، يتمثل في مجالس محلية يَنتخِب من خلالها الأفراد التابعين لهذا الإقليم ممثلين لهم، حيث أن هذه العملية تجعل من إدارة هذه الخصوصيات تتم بشكل أحسن وأفضل، من خلال اعتبار هؤلاء المنتخبين المحليين يمتلكون دراية أكبر عن هذه الخصوصيات المحلية مقارنة بموظفي الإدارة المركزية، حيث لا يمكن إدارتها وفق الأسلوب المركزي، وهذا ما ينتج عنه الإعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الجماعات التي تمتاز بهذه الخصوصيات، حيث أن وجود المصالح المحلية المتميزة، يعتبر أساس وجود بعض العوامل الأخرى التي تساهم في تأسيس فكرة الجماعات الإقليمية، ومن أهم هذه العوامل نذكر الشخصية المعنوية، حيث أن المشرع لا يمكن له الإعتراف بالشخصية المعنوية لجماعات محلية معينة، إلا إذا كانت هذه الأخيرة تتمتع بمصالح محلية تميزها عن خصوصيات جماعات محلية أخرى أو الخصوصيات الوطنية بشكل عام، وهذا ما يراه بعض الفقه الذي يعتبر أن الإعتراف بالشخصية المعنوية يقتضي وجود مصالح مشتركة بين سكان جزء محدد من إقليم الدولة مميز عن المصالح القومية العامة[2]. ومن بين الحجج التي اعتبرها البعض أنها تكرس لفكرة الاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة، كفكرة التنمية مثلا، حيث أنه من الخطأ الاعتقاد بأن التنمية تقضي تطبيق نفس الوصفة الوطنية بحرفية مطلقة على كافة الجهات أيا كانت خصوصيتها، بل إن هذه الخصوصيات المحلية تشكل أرضية جيدة للإنطلاق، حيث تحتاج فقط للتطوير واعتماد تقنيات حديثة تُمكِّن من ادخال تحسينات عليها[3]. وهذه الطريقة تُمكِّن من تسيير الشؤون المحلية وتقديم خدمات وحاجات معينة للقاطنين بالإقليم كالصحة والتعليم وتوزيع المياه والغاز والكهرباء ...الخ بكفاءة وفعالية أكبر[4]، بالمقابل تتفرغ الحكومة المركزية في إدارة الأمور التي تهم مواطني الدولة ككل كالدفاع والقضاء والشؤون الخارجية وغيرها.

[1] Anne-Sophie GORGE, op cit, p423.

[2] شاهر علي سليمان الرواشده، المرجع السابق، ص 44.

[3] رجاء ناجي، المرجع السابق، ص63.

[4] مثنى فائق مرعى العبيدي، المرجع السابق، ص81.

الفرع الثالث: الاستقلالية

رغم أن هذه الجزئية هي أساس هذه الدراسة ككل، إلا أن ذلك لا يمنع من التطرق ولو باختصار إلى هذه الفكرة، حيث أن الاستقلالية هنا تتمثل في تمتع الجماعة الإقليمية بكل السلطات والصلاحيات الضرورية في المجال الإداري والمالي.

وسنتطرق إلى كل من مفهوم الاستقلالية وكذا مضمونها.

أولا: مفهوم الاستقلالية

مصطلح الاستقلالية "autonomie" هو مصطلح أصله يوناني "autonomos".

وفي اللغة العربية فإن الاستقلالية تُعتبر مشتقة من الفعل استقل، ويُقال استقل بالشيء أي انفرد به ولم يشرك فيه أحد سواه[1]، وتعرف لغويا على أنها "من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة"[2]. وتعرف كذلك على أنها "الحق في امتلاك قواعدك الخاصة"[3].

أما من الناحية الاصطلاحية فتُعرف الاستقلالية على أنها "كل من يدير أموره بنفسه عن طريق مؤسساته وأنظمته الذاتية"[4].

أما لما نسعى إلى معرفة مفهوم استقلالية الجماعات الاقليمية، فغالبا ما نعتبر هذه الاستقلالية إحدى نتائج اكتساب الشخصية المعنوية، لكن لما نبحث في مفهوم هذه الاستقلالية بحد ذاتها فقد نجد بعض الصعوبة في ذلك، حيث أن البعض يؤكد على المبادئ التي يجب أن نرتكز عليها في تحديد المفهوم قبل الذهاب إلى المفهوم بحد ذاته، فهناك من يَعتبِر أن استقلالية الجماعات المحلية ترتكز على مبدأين أساسيين وهما: التنظيم الذاتي للخدمات والتسيير المستقل[5]. كما أنها تمتاز ببعض الخصائص المعينة كتمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة عن الأشخاص المكونة لها،

[1] نقلا عن: زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص79.

[2] مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر 2002، ص119.

[3] Cossoba NANAKO, op cit, 2016, p57.

[4] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص79.

[5] Landry NGONO TSIMI, 159.

أي عدم ارتباطها عضويا بها (السلطة المركزية)، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلاليتها[1]، أي من نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية هو التمتع بالاستقلالية التي تمنحها بعض الاختصاصات التي تمارسها محليا، والبعض يرى أنها عصب المقومات الأربعة الخاصة بالجماعات الإقليمية أو اللامركزية الإقليمية، حيث تقوم بقيامها وتنعدم بانعدامها، لكن هذا العنصر قائم على الاعتراف للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية، حيث أن توفر هذه الأخيرة يُولِّد الاستقلالية، وانعدامها يُعدم هذه الأخيرة.

رأينا يميل إلى الرأي الذي يعتبر أن وضع مفهوم للاستقلالية فيه بعض من الصعوبة. فمعرفة المصطلح الأصح للاستعمال في هذا البحث، يكون من خلال معرفة مضمون استقلالية الجماعات الإقليمية الذي يتحدد انطلاقا من علاقة هذه الأخيرة بالسلطة المركزية، حيث لا تصل استقلالية الجماعات الإقليمية إلى حد الاستقلال عن الدولة، وإنما تشمل هذه الاستقلالية مجالات محددة تتمثل في المجال الإداري والمالي فقط، مما يمكن أن نعتبر أن استقلالية الجماعات الإقليمية هي استقلالية نسبية، وكثيرا ما يعبر عنها في الإصطلاح الفرنسي بـ Autonomie للدلالة على هذه النسبية[2]، والتي تعني الاستقلالية في الترجمة القانونية[3]، فيمكن أن نقول التسيير المستقل gestion autonome أو الإقليم المستقل territoire autonome وهو موضوعنا. وحيث أن كلمة Autonomie التي تعني الاستقلالية تختلف كثيرا عن كلمة Indépendance التي تعني الاستقلال. فيمكن للقارئ من خلال الترجمة إلى اللغة العربية أن يعتقد أن الكلمتان لهما نفس المعنى، لكن هناك اختلاف جوهري بينهما، حيث أن كلمة الاستقلال المتمثلة في indépendance تتمثل في ممارسة المهام والصلاحيات بشكل مستقل دون وصاية معينة من طرف جهة عليا، فنقول الدولة المستقلة هي التي تتمتع باستقلال مكتمل ولا تخضع لوصاية أي دولة أخرى، وهنا يدخل مفهوم السيادة، حيث تعتبر هذه الأخيرة أهم صفة تتمتع بها الدولة المستقلة (l'Etat indépendant) والتي لا يتمتع بها الإقليم داخل الدولة، وإنما يتمتع هذا الأخير بالاستقلالية (l'autonomie) اتجاه السلطة المركزية للدولة، وقد عبّر عن ذلك الفقيه ليون دوجي L.DUGUIT بقوله: "السلطة لا تعترف بأي دولة أخرى لا أعلاها ولا في تنافس معها، ولا

[1] محمد محمود الطعامنة، المرجع السابق، ص 24.

[2] كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص24.

[3] M.T.YAGOUBI, op cit, p 55.

يمكن أن يوجد على أراضيها إلا سيادة واحدة فقط، والأشخاص الموجودون على أراضيها لا يمكن أن يَخضعوا إلا لسيادة واحدة فقط"[1].

أما في الدول التي لا تتمتع باستقلال مكتمل وتخضع لوصاية دولة أخرى فنقول أنها دولة تتمتع بحكم ذاتي لكنها تخضع لرقابة ووصاية دولة أخرى، وهذا ما نجده في مجال القانون الدولي، وبالتالي فإن كلمة استقلال أو ما يقابلها في اللغة الفرنسية indépendance لها مفهوم واسع عن كلمة استقلالية التي يقابلها في اللغة الفرنسية autonome، أو بمفهوم آخر هو أن نسبة الاستقلالية في المصطلح الأول أكبر وأوسع من نسبة الاستقلالية في المصطلح الثاني. فالاستقلالية أو l'autonomie نجدها غالبا في مجال القانون الإداري، حيث أن الهيئات الإدارية التي تتمتع باستقلالية والتي ينطبق عليها مصطلح الاستقلالية أي autonomie، يكون مجال تطبيقه فقط في إطار ما يعرف بالوظيفة الإدارية في إطار الدولة الواحدة[2]، أي عدم تمتع الهيئات المحلية باستقلالية مطلقة، وإنما نسبية أو استقلالية غير مكتملة تخضع لرقابة جهة إدارية أو سياسية عليا، ومبرر ذلك أنه دائما هناك هيئة معينة وصية عليها تمارس عليها رقابة، فمثلا الجماعات الإقليمية تتمتع باستقلالية (autonomie) أي استقلالية ليست مطلقة ولا تصل إلى حد الانفصال لتصل إلى درجة indépendance، هذا في حالة ما إذا كنا أمام نظام اللامركزية الإدارية الذي لا يسمح باستقلالية أخرى خارجة عن رقابة الجهات الوصائية[3]. أما اذا لم نكن في إطار نظام اللامركزية الإدارية فيمكن أن يتغير مصطلح الاستقلالية إلى الحكم الذاتي، أي الاعتراف لإقليم معين بالحكم الذاتي لكن دائما يكون ذلك تحت رقابة جهة وصية عليا أو مركزية. غير أنه يمكن أن نجد مصطلح استقلال (indépendance) في مجال القانون الإداري، ويظهر ذلك في حالة السلطات الإدارية المستقلة (autorités administratives indépendantes)، حيث أن هذه الأخيرة لا تخضع لا للرقابة الرئاسية كاللاوزارية الإدارية (عدم التركيز الإداري) ولا للرقابة الوصائية

[1] Cité par : Joël THALINEAU, op cit, p37.

[2] ياقوت قديد، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية –دراسة مقارنة–، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017-2018، ص191.

[3] يرى البعض أن اللامركزية الإدارية لا يمكن أن توجد إلا بشرط الحد الأدنى من المركزية، وذلك بهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة، وهذا ما يُرجِّح فكرتنا التي تفرق بين مصطلح الاستقلالية (autonomie) والاستقلال (Independance).

- Joël THALINEAU, op cit, p25.

كالجماعات الإقليمية، فهي تعتبر مستقلة عن السلطات المركزية ولا تخضع لأي نوع من الرقابة من طرفها، ولكنها تخضع إلى رقابة السلطة القضائية، حيث تخضع تصرفاتها إلى رقابة القاضي الإداري المتمثل في مجلس الدولة، وأخضعها المشرع لهذه الرقابة وذلك حفاظا على مبدأ المشروعية[1].

ومن التعاريف التي قُدمت لفكرة الاستقلالية، كاعتبارها "حق الوحدات المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية تفضيل وترجيح حقوقها وافتكاكها ولو ضد الدولة"[2]. كما عُرِّفت كذلك على أنها "الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وباختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها"[3]. وكذلك هي "قدرة الأشخاص القانونية اللامركزية الإقليمية على القيام باختصاصاتها، دون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية بصورتيها التركيز وعدم التركيز"[4]. أو هي "حق الوحدات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية"[5]. غير أنه من وجهة نظرنا نرى أن تقديم مفهوم لفكرة استقلالية الجماعات الإقليمية في هذا الحد من عمر هذا البحث مايزال مبكر، وعليه فمبدئيا إن موقفنا لا يختلف عن هذه التعاريف المقدمة.

ثانيا: مضمون استقلالية الجماعات الاقليمية

استقلالية الجماعات المحلية من جهة تقوم على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، تتولى إدارة شؤونها هيئات محلية منتخبة تقوم باتخاذ قراراتها بكل حرية خدمة لمصالحها المحلية[6]، ومن جهة أخرى تقاس درجتها انطلاقا من العلاقة الثنائية بين الجماعات

[1] أحسن غربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الانسانية الصادرة عن جامعة 20 أوت 1955 بسكيكدة، العدد 11، سنة 2015، ص 237.

[2] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص80.

[3] عادل بوعمران – كمال دعاس، المرجع السابق، ص26.

[4] ابراهيم داود، المرجع السابق، ص172.

[5] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص09.

[6] عمار عوابدي، القانون الإداري الجزائري، الجزء الأول –النظام الإداري–، ط03، دار المطبوعات الجامعية، سنة 2005، ص240.

الاقليمية التي تشكل اللامركزية الإدارية والسلطة المركزية في إطار وحدة الدولة، فحتى تتمكن الوحدات المحلية من إدارة شؤونها المحلية فلابد من الاعتراف لها بقدر معين من الاستقلالية، تسمح لها باتخاذ القرارات ومعالجة المصالح المحلية بعيدا عن السلطة المركزية[1]، حيث أن الهدف الأساسي من تنظيم إدارة الدولة وتقسيمها إلى إدارة مركزية وإدارة لامركزية تتمتع هيئاتها باستقلالية عن الأولى في إطار رقابة معينة، هو إقامة توازن بين تمديد أكثر لاستقلالية الهيئات اللامركزية مع المحافظة على الصلاحيات اللازمة للدولة ووحدتها الإدارية والسياسية[2]، حيث أن الجمع بين طابع الوحدة وعدم قابلية الدولة للتجزئة مع النص على استقلالية الجماعات الإقليمية، لا يعني وجود تناقض أو تضارب، وإنما توزيع وتنوع في الصلاحيات[3].

وهذه الاستقلالية تكون في جانبين إداري ومالي، ففي الجانب الإداري تكون متمثلة في حرية اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي، وذلك بهدف ممارسة مهامها دون ضغوطات أو توجيهات عليا أو تلقي أوامر أو تعليمات فوقية إلا في حالة مخالفة القانون، كما أن موظفي الجماعات الإقليمية يُعتَبرون مستقلون عن موظفي الإدارة المركزية، وبالتالي فإن خضوعهم فيما يتعلق بنظامهم الوظيفي المتمثل في التعيين، الترقية والتأديب ...الخ يكون من خلال نظام خاص بهم[4]، وإن كان ذلك لا يمنع من إمكانية خضوعهم للقانون الذي يمثل الشريعة العامة للوظيفة العمومية بشأن مسألة ما لم يرد بشأنها نص في قوانينهم الخاصة[5]. وكذلك استقلالية الجماعات الإقليمية عن الحكومة أو الإدارة المركزية في تحمل المسؤولية الناشئة عن الأفعال الضارة التي تقع منها أو من موظفيها، وتلتزم هي

---

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع الساق، ص09.

[2] Jean-Marie PONTIER, Fantasmagorie: décentralisation- recentralisation, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2016, p873.

[3] وناس يحيى – لعلى بوكميش، استقلالية وشفافية النشاط الإداري المحلي، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 02 من المجلد 04 أكتوبر 2011، ص105.

[4] الإطار القانوني الذي ينظم المجال الوظيفي لأعوان الجماعات الإقليمية في الجزائر هو المرسوم التنفيذي رقم 11-334 الممضي في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج د ش عدد 53 المؤرخة في 28 سبتمبر 2011، ص03.

– أما الإطار القانوني للمنتخب المحلي فهو القانون 11-10 المتعلق بقانون البلدية والقانون 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

[5] حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص46.

بالتعويض باعتبارها شخص معنوي عام مستقل، وليس الحكومة المركزية هي التي تلتزم بالتعويض نيابة عنها[1]. أما في الجانب المالي فتتمثل هذه الاستقلالية في مدى قدرة الجماعة الإقليمية على امتلاك موارد مالية تمكنها من مباشرة مهامها واختصاصاتها، وكذا قدرتها على التملك والتصرف بأملاكها، وعلى مدى قدرة حصولها على موارد مالية خاصة بها وصلاحية تحصيلها واستعمالها في الحدود المقررة للإنفاق، وكذا التصويت على ميزانية الجماعة والبحث عن مصادر تمويل بديلة عن التمويل المركزي. فمفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية يمكن أن يرتكز بشكل أساسي على هذه المبادئ السابقة الذكر.

نستنتج أنه بغياب هذه الاستقلالية قد تتحول هذه الأشخاص الإقليمية إلى مجرد فروع للإدارة المركزية تتبعها تبعية كاملة[2]، بحيث بغياب الاستقلالية لا نصبح أمام جماعات إقليمية ولا تنظيم إداري لامركزي، وهذه الاستقلالية لا تتجلى في آليات معينة وإنما تكمن في الجوانب العملية، أي مدى تمتع ممثلو الجماعات الإقليمية باستقلالية حقيقية عن الإدارة المركزية من عدمها، كما أن تحقيقها قائم على عامل أساسي ومهم يتمثل في اعتبارها مسألة ذاتية تنصرف بالأساس إلى نية وإرادة المشرع[3]، فإذا توفرت هذه الاستقلالية نكون أمام جماعات إقليمية حقيقية تمتاز بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، أما في الحالة العكسية فمن الممكن اعتبار أنه لا يوجد فرق بين هذه الوحدات المحلية الإقليمية والمصالح غير الممركزة للإدارة المركزية، فالهدف الرئيسي من إنشاء جماعات إقليمية لامركزية هو منح نوع من الحرية للمواطنين المحليين في الشؤون السياسية المتعلقة بمصالحهم المحلية، وهذا ما أكده الفقيه Maurice HAURIOU بقوله أن مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طبيعة إدارية وإنما ذات طبيعة دستورية–سياسية، ليضيف أنه لو تعلق الأمر بالجانب الإداري، فإن عدم التركيز يضمن للدولة إدارة أكثر كفاءة وأمانة واقتصاد من اللامركزية، غير أن الدولة الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة جيدة فقط، بل هي في حاجة إلى حرية سياسية[4].

---

[1] هدى عبدالرحمن محمد السيد، المرجع السابق، ص33.

[2] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس – الجزائر، 2014، ص 113.

[3] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص83.

[4] Maurice HAURIOU, op cit, p45.

الفرع الرابع: ممارسة الرقابة من طرف الدولة

إن الفرق الجوهري بين الإدارة اللامركزية الإقليمية وإدارة عدم التركيز الإداري كما سبق ورأينا هو أن الأولى تتمتع باستقلالية عن السلطة المركزية والثانية لا. وقد دعم هذه الفكرة الفقيه Gaston JÈZE الذي كتب: "العمال العموميون اللامركزيون، لا يكونوا منضمين في الهرم الرئاسي، اللامركزية موضوعها يتأسس بالضبط بالطرح من السلطة الرئاسية بعض العمال العموميين، وتخويلهم إزاء رؤساء المرافق، من أجل تسيير بعض المرافق العامة، بعض الاستقلال"[1]. لكن هذه الاستقلالية التي تتميز بها الوحدات المحلية في النظام الأول لا تصل إلى حد الانفصال والاستقلال التام عن السلطة المركزية كما سبق ووضحنا، أو إلى حد ممارسة الاختصاصات بكل حرية دون مراعاة للقوانين والأنظمة داخل الدولة. وبالتالي مادام أنه من غير المُمكن أن تكون هناك استقلالية تامة، فإذن هذا يعني وجود علاقة بين الوحدات اللامركزية الإقليمية والإدارة المركزية تؤثر على هذه الاستقلالية بطريقة تُنقص من درجتها. هذه العلاقة تتمثل في رقابة تمارسها هذه الإدارة المركزية على الأخرى الإقليمية، تسمى بالرقابة الإدارية أو رقابة السلطة المركزية أو الرقابة الوصائية، وهذا ما أكده نفس الفقيه بقوله: "هذا الاستقلال، لا يكون مطلقا، رؤساء المرافق العامة الوطنية الكبرى، الوزراء، يحتفظون ويجب دائما أن يحتفظوا على العمال اللامركزيين بسلطة الإشراف والرقابة"[2].

إن العبور من المركزية إلى اللامركزية يكون بواسطة استبدال الرقابة الرئاسية برقابة أخرى تخرج عن هذا النطاق تسمى بالرقابة الوصائية[3]، فمعظم الفقهاء يرون أن نظام اللامركزية لا يمكن أن يُسيَّر من دون رقابة من السلطات العليا التي تتمثل في الرقابة الوصائية، فاللامركزية لا تكون بدون وصاية، وهذه الأخيرة لا توجد بدون لامركزية، لأن الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدات اللامركزية خاصة الاقليمية لا يجب أن تكون مطلقة، بحيث أنه في حالة عدم الاعتراف بممارسة رقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية، لأن ذلك يُعرِّض وحدة الدولة ونسيجها الاجتماعي والسياسي لمخاطر جمة تمس بطابعها الدستوري[4]، حيث أن الذي لا يمكن أن يكون محل خلاف هو أن أي

[1] نقلا عن: محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص 152.

[2] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص 152.

[3] المرجع نفسه، ص 167.

[4] سعيدي الشيخ، المرجع السابق، ص19.

تنظيم لا مركزي يجب ألا يتعارض مع المصلحة العامة للدولة، والسلطة المركزية الموكول إليها أصلا الحفاظ عليه، يكون من حقها –بناء على ذلك– التدخل في شؤون الوحدات المحلية درءا لاتحمال حدوث ذلك التعارض[1].

وعليه فإن الوسيلة التي تمنع حدوث أي تعارض بين المستويين أو الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة أو مخالفة القوانين، هي رقابة السلطة المركزية. بحيث تُحوِّل هذه الاستقلالية من مطلقة حتى تصل إلى نسبية حسب درجة الرقابة التي تمارسها كل سلطة مركزية على الوحدات الاقليمية في كل دولة من دول العالم.

إلاّ أنه وفي كل الأحوال فإن هذه الرقابة غير مفترضة كالرقابة الرئاسية، وبالتالي فإن الأصل هو استقلالية الجماعات الإقليمية، والاستثناء يكون في وجود رقابة على هذه الجماعات، وهذا ما أدى ببعض الفقه الإداري إلى اعتبار هذه الرقابة على أنها رقابة "استثنائية" وليست أصلية[2]، حيث وضّح الأستاذ مكلكل بوزيان في هذا الشأن مايلي: "إنها استثنائية من الأصل وهو الاستقلالية، تتميز الوصاية الإدارية بالصفة الاستثنائية وذلك على أساس أنها لا تُفترض عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة أو مفروضة، فالأصل هو استقلالية الشخص اللامركزي والاستثناء هو ممارسة الرقابة الوصائية عليه"، كما أضاف في نفس الإطار "ويترتب على ذلك مايلي:

1–أنها لا تمارس إلا إذا وُجد نص يقررها صراحة وفي الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون، وذلك على أساس استقلال الهيئات المشمولة بالوصاية، مما يمتنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بنص صريح من المشرع، فهو وحده الذي يملك النص على بعض القيود على حالة الاستقلال المذكور.

2–يتعين تفسير النصوص المتعلقة بهذه الوصاية تفسيرا ضيقا وذلك على أساس أن النصوص القانونية المذكورة تعتبر استثناء وارد على استقلال الشخص اللامركزي"[3].

وإضافة إلى ذلك، فإن تدخل السلطات المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي في هذا المجال لا يجب أن يتجاوز حدود الرقابة الوصائية الذي ينبني عليه نظام اللامركزية الإدارية، حيث ينجم عن هذا عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات المحلية في القيام

[1] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص121.

[2] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص69. مصطفى حميد عبدالله الشافعي، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية – دراسة مقارنة –، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية – مصر، سنة 2019، ص 27.

[3] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص121.

بأعمالها باستثناء بعض الحالات المحددة قانونا، كما أنه ليس لها أن تجبرها على اتخاذ قرار معين، فهي لا تتمتع سوى بالمصادقة أو عدم المصادقة على التصرفات القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية، دون أي تعديل لأن مجرد المحاولة بالقيام بذلك قد يُعتبر كحلول[1].

كما ذهب بعض الفقه إلى أكثر من ذلك واعتبر أن هذه الرقابة غير موجودة إلا إذا نص عليها القانون صراحة، وذلك باعتبار أنها لا تمارس إلا في الحدود والأشكال التي رسمها هذا القانون[2]، وكذا تمارس تحت رقابة القاضي الإداري الذي يمكن له إلغاء إجراءات الوصاية بناءً على طعن من الجماعات الإقليمية التي تخضع للرقابة، في حالة تعسف جهة الوصاية في ممارسة الرقابة. كما أن الاستعمال الخاطئ للسلطة الوصائية يرتب مسؤولية صاحبها اتجاه الجهة صاحبة الوصاية واتجاه الغير[3].

لكن مهما كانت درجة هذه الرقابة إلا أنها تبقى دائما في إطار الوصاية ولا تحولها إلى رقابة شبيهة بالرقابة الرئاسية، حيث أن الإدارة المركزية لا يمكن لها أن تمارس هذا النوع من الرقابة (الرقابة الرئاسية) على الجماعات الإقليمية، هذه الرقابة التي تكون في شكل اصدار الأوامر والتعليمات، وهذا ما ذهب إليه العديد من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه Leon DUGUIT حيث يقول :" في البلاد الموحدة اللامركزية، لا يوجد على الإقليم إلا مجموعة واحدة من الحكام، الموظفين اللامركزيين لا يكونوا إلا عمالا للحكام" وأضاف: "العمال اللامركزيين يتبعون هؤلاء الحكام، ولكن مكانهم فقط تحت رقابتهم وليس تحت سلطتهم"[4]، وأيد هذه الفكرة كذلك الأستاذ حسن عواضة بقوله: "لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، ذلك أن ممارسة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه"[5].

[1] تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، العدد 02 من المجلد 01، ديسمبر 2010، ص23.

[2] Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, op cit, p167.

[3] Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine ROUAULT, op cit, p99.

[4] نقلا عن: محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص 168.

[5] نقلا عن: تيشوش فاطمة الزهراء – بقشيش خديجة، المرجع السابق، ص385.

فالرقابة الوصائية إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليها مبدأ اللامركزية الإدارية، ولا تخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الوحدات المحلية متمتعة باستقلاليتها[1].

هذه الرقابة التي تُمارس على الجماعات الإقليمية من طرف السلطة المركزية أو سلطة أخرى باسم السلطة المركزية كوحدات عدم التركيز الإداري[2]، يحددها ويضبطها القانون، أي تكون مرسومة في إطار التشريع الذي يضع القواعد التي تتلخص فيها الحدود المفروضة على رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية، وعليه فإن دور المراقب هنا يتأسس فقط من خلال التحقق عما إذا كانت بعض الأعمال التي تقوم بها الوحدات المحلية تكون متوافقة أو لا مع القوانين والتنظيمات، وبالتالي فإنه لا يمارس إلا اختصاصا مقيدا على الوحدات المحلية مما تجعله لا يفرض إرادته الشخصية ولا يختار قراره بحرية[3]، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة من انحرافات الموظفين أو المنتخبين المحليين من جهة، وتعسف الإدارة المركزية على أعمال هؤلاء من جهة أخرى.

إن هذا العنصر المهم المتمثل في الرقابة، يُلزمنا التطرق إلى مفهومه وكذا أهداف ممارسته على الجماعات الإقليمية.

أولا: مفهوم الرقابة

إن الرقابة في اللغة العربية يقصد بها معان عدة، أهمها الحفظ والإشراف والحراسة والرعاية، فهي بذلك تعني المحافظة على الشيء وصونه وحراسته. والرقابة جاءت من مصدر "رقِب" وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء وأن الرقيب هو الحفيظ، مصداقا لما جاء في معجم الكافي[4].

[1] محمد محمود الطعامنة – سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص28.

[2] الوزارة الوصية على أعمال الجماعات الإقليمية هي وزارة الداخلية والجماعات المحلية، غير أن الوصاية التي تمارس على المجالس الشعبية البلدية لا تتمثل في الوزارة بذاتها وإنما فيمن يمثل الوزارة على المستوى المحلي، وهي وحدات عدم التركيز الإداري، وبالأخص الوالي.

[3] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص 172.

[4] نقلا عن: أحمد حسن الهاشمي، المرجع السابق، ص 135.

أما الوصية هي ما يوصى به، وتأتي بمعنى الفرض منه قوله تعالى :" يُوصِيكُمُ اللَّهُ "[1] أي يفرض لكم. ولا تصدر الوصية إلا من الأعلى مرتبة إلى من هو أدنى[2].

أما في الاصطلاح القانوني، فإن تسمية هذه الرقابة بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، تعرض إلى نقد شديد من طرف فقهاء القانون الإداري، ذلك أن مصطلح الوصاية مأخوذ من القانون المدني، ومفاده أن الوليّ يتولى مصالح القُصّر لحمايتها نظرا لأن هذا القاصر لا يتمتع بالأهلية اللازمة لممارسة صلاحياته. وعليه فإن أَخذ هذا المفهوم من القانون المدني إلى قواعد القانون العام يُمكن أن يُفهم منه على أن هذه الجماعات المحلية أو الإقليمية تعتبر قاصرة في ممارسة صلاحياتها وحماية مصالحها ومصالح الدولة وتحتاج إلى من يتولى ذلك نيابة عنها.

غير أن البعض يرى أن هذا المفهوم يعتبر خاطئ، ذلك أن نقل هذا المصطلح من القانون الخاص إلى القانون العام يكون عبر المرور على تغييرات كثيرة في مفهومه نظرا لتغيُّر طبيعته، حيث يُقصد بها في إطار هذا المجال حماية المصلحة العامة ضد أي تجاوز من طرف الجماعات الإقليمية، وبالتالي فإن الوصاية في القانون الخاص والوصاية في القانون العام بينهما اختلاف وفرق شاسع في المعنى[3]، أهمها أن الوصاية في المجال المدني يتولى من خلالها الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج هذا الأخير آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، أي وكأننا أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف على الرغم من أننا أمام شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري فهناك شخصين قانونيين مستقلين عن بعضهما يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه في الأطر التي حددها القانون[4]، وعليه فإن السماح بممارسة سلطة الرقابة على الوحدات المحلية من طرف السلطة المركزية ليس من شأنه أن يجعل هذه الأخيرة في مركز الوصي، لأن تلك الرقابة لا تمارس إلا في أحوال خاصة استنادا إلى

---

[1] الآية 11 من سورة النساء.

بسم الله الرحمن الرحيم: " **يُوصِيكُمُ اللَّهُ** فِي أَوْلَادِكُمْ لِلذَّكَرِ مِثْلُ حَظِّ الْأُنثَيَيْنِ فَإِن كُنَّ نِسَاءً فَوْقَ اثْنَتَيْنِ فَلَهُنَّ ثُلُثَا مَا تَرَكَ وَإِن كَانَتْ وَاحِدَةً فَلَهَا النِّصْفُ وَلِأَبَوَيْهِ لِكُلِّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا السُّدُسُ مِمَّا تَرَكَ إِن كَانَ لَهُ وَلَدٌ فَإِن لَّمْ يَكُن لَّهُ وَلَدٌ وَوَرِثَهُ أَبَوَاهُ فَلِأُمِّهِ الثُّلُثُ فَإِن كَانَ لَهُ إِخْوَةٌ فَلِأُمِّهِ السُّدُسُ مِن بَعْدِ وَصِيَّةٍ يُوصِي بِهَا أَوْ دَيْنٍ آبَاؤُكُمْ وَأَبْنَاؤُكُمْ لَا تَدْرُونَ أَيُّهُمْ أَقْرَبُ لَكُمْ نَفْعًا فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا حَكِيمًا". صدق الله العظيم.

[2] مصطفى حميد عبدالله الشافعي، المرجع السابق، ص20– 22.

[3] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص67.

[4] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص38–39.

نصوص قانونية واضحة وصريحة[1]، لأنه اذا كان الوصي في القانون المدني يمارس الوصاية لحماية مصالح شخص قاصر لا يتمتع بموجب القانون بصلاحية وأهلية للقيام بالتصرفات القانونية التي تدخل في مصلحته، أي ليست له استقلالية للقيام بأعماله، فإن الوصاية في القانون الإداري تمارسها سلطة مركزية على أخرى محلية بهدف حماية المصلحة العامة وليس مصلحة هذه السلطة المحلية فقط، مع احتفاظ هذه الأخيرة باستقلاليتها عن السلطة المركزية من خلال ممارسة صلاحياتها باسمها ولحسابها وذلك نتيجة لاعتراف المشرع لها بالشخصية المعنوية.

لكن رغم ذلك فإن الفقيه A.de LAUBADÈRE عارض تماما هذه الفكرة، واعتبر مصطلح الوصاية غير سليم التطبيق في مجال القانون الإداري، وذلك من خلال اعتباره أن "اصطلاح الوصاية الإدارية اصطلاح غير مرض، لا لأن انتقال تعبيرات في القانون الخاص إلى القانون العام إجراء غير سليم فحسب، بل لأنه من ناحية أخرى قد يؤدي إلى الخطأ في فهم فكرة الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على السلطات المحلية في نطاق المصلحة العامة للدولة، ودرءا لاحتمال تجاوز السلطات المحلية لحدود اختصاصاتها"[2].

وفي كل الأحوال، وتفاديا لهذا الجدال والنقد الموجه لمصطلح الوصاية، فقد ارتأينا أن نصطلح على هذه الرقابة بمصطلح "الرقابة الإدارية للدولة على الجماعات الإقليمية"، حيث أن هذه الرقابة تمارس من طرف السلطة المركزية المتمثلة في الحكومة على الجماعات الإقليمية التي تمثل السلطة اللامركزية، على أن لا تخرج هذه الرقابة عن المجال الإداري، وهذا لا يفهم منه دخول الرقابة الرئاسية في هذا المجال كما يمكن أن يتبادر لدى البعض، لأن البقاء على مصطلح الرقابة الإدارية لوحده يمكن أن يؤدي إلى خلط وتداخل بين نوعين من الرقابة، الرقابة الوصائية كما يسميها الفقه الفرنسي التي تمارسها الدولة على الجماعات الإقليمية، والرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوسين. وبالتالي لتجنب هذا التداخل، فقد ارتأينا أن نسمي هذه الرقابة بالرقابة الإدارية للدولة على الجماعات الإقليمية، لنحصر هذه الرقابة في المجال الإداري فقط وكذا في إطار نظام اللامركزية أو في إطار العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية، وبالتالي نكون قد تجنبنا النقد الموجه لمصطلح

[1] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية –دراسة مقارنة–، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية – مصر، 2018، ص 22.

[2] André de LAUBADÈRE, op cit, p147.

الوصاية من جهة، وكذا تجنب التداخل بين هذه الأخيرة والرقابة الرئاسية في إطار مصطلح الرقابة الإدارية من جهة أخرى.

ونظرا لأهمية الرقابة الإدارية في النظام الإداري لكل دولة، فإنه من الصعوبة بما كان أن يضع الفقه القانوني وخاصة الفقه الإداري تعريفا موحدا لمصطلح الرقابة الوصائية، حيث اختلفت هذه التعاريف بشكل متباين حسب النظام الإداري المعتمد في كل دولة.

فتُعرف الرقابة بشكل عام على أنها العملية التي تمارس من قبل السلطة المختصة، سواء كانت خارجية أو داخلية، سابقة أو لاحقة على إدارة مركزية كانت أو محلية، بهدف الوصول إلى أداء متميز وفي أسرع وقت ممكن وفي الحدود المشروعة والملائمة[1]. أو هي عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تعقبها، والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن[2].

إن أصحاب هذا المفهوم العام يعتبرون الرقابة طريقة من طرق تحقيق الأهداف المرسومة من خلال الكشف عن العيوب وتصحيحها وعدم تكرارها.

أما التعاريف التي تدخل في نطاق الرقابة الإدارية للسلطة المركزية أو الرقابة الوصائية، فقد عرفها الفقيه Jacques DAMBOUR على أنها "مجموعة السلطات المحددة والمخولة بقانون أو طبقا له لسلطة عليا قصد تحقيق المشروعية وحماية المصلحة العامة في مواجهة المضار أو التجاوز أو التعدي أو إساءة استعمال الأشخاص اللامركزية لسلطتها"[3]. وتُعتبر كذلك مجموعة من السلطات المحددة التي تمارسها الدولة بهدف الرقابة على الهيئات اللامركزية سواء في ذلك اللامركزية المحلية أو اللامركزية المرفقية (المصلحية)[4]. كما تعرف أيضا على أنها سلطة الرقابة التي تمارس على الأشخاص الإدارية اللامركزية[5]، أو هي صلاحية تمارسها الحكومة المركزية مباشرة، أو عن طريق

[1] محمد الديدامونى محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 76.

[2] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص 19.

[3] نقلا عن: ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة –الواقع والآفاق–، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2014–2015، ص57، ص 182.

[4] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 119.

[5] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 68.

هيئات عدم التركيز على الهيئات اللامركزية، بموجب نص تحقيقا لمبدأ المشروعية خدمة وضمانا للمصلحة العامة من خلال تطابق أعمال الهيئات المحلية مع السياسة العامة للدولة[1]. أما الأستاذ عمار بوضياف فقد عرفها على أنها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة[2]. وبدوره الأستاذ عمار عوابدي عرفها على أنها: "رابطة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصِية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة"[3]. كما يعرفها البعض الآخر على أنها مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لمباشرتها على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة[4]. أو أنها "مجموع الصلاحيات الممنوحة للسلطة المركزية في مواجهة الإدارة المركزية، وذلك على أشخاصها وأعمالها، قصد تحقيق المصلحة العامة وضمان المشروعية"[5]. أو تعتبر على أنها "مجموعة السلطات الاستثنائية الممنوحة بمقتضى القانون لهيئات مركزية على أعضاء وأجهزة وأعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية ومراعاة المصلحة العامة"[6]. وكذا أنها ""صلاحية تمارسها الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية بموجب نص تحقيقا لمبدأ المشروعية وخدمة للمصلحة العامة"[7].

هناك العديد من التعاريف المقدمة للرقابة الوصائية لكننا اكتفينا بتقديم أهمها. وبعد هذا العرض لمفهوم هذا النوع من الرقابة، نلاحظ أن بعض الفقهاء قدموا تعريف عام وشامل لمفهوم الرقابة مُدرِجين في ذلك فضلا عن الرقابة الإدارية أو الوصائية، الرقابة السياسية المتمثلة في رقابة البرلمان أو رقابة الأحزاب السياسية وكذا الرقابة القضائية. وعلى أساس ذلك يمكن أن نفهم أن تعدد صور وأنواع الرقابة نتج عنه تعدد في التعاريف المقدمة، كما أن البعض الآخر أعطى تعاريف مقتضبة. وعليه فإنه وحسب وجهة نظرنا وبعد التطرق إلى العديد من هذه التعاريف، نرى أن هذه الرقابة تعتبر مجموعة

[1] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 69.

[2] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 37.

[3] عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984، ص266.

[4] حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص 48.

[5] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص149.

[6] ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة –الواقع والآفاق–، ص183.

[7] ابراهيم داود، المرجع السابق، ص56.

من السلطات المحددة قانونا، تمارسها الإدارة المركزية أو الحكومة أو السلطة المركزية وفقا لنص قانوني، على الجماعات الإقليمية، من حيث مراعاة مدى مشروعية أعمالها من خلال مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة السائدة في الدولة، وكذا من حيث مدى خضوع المنتخبين المحليين وامتثالهم للقوانين السارية المفعول.

وتتحدد الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات الإقليمية في عدة أوجه اختلف الفقه بشأنها، غير أنه لا تخرج عن صورتين أساسيتين، هما رقابة على أعضاء المجالس المحلية تكون في شكل التوقيف والإقصاء والحل...الخ، ورقابة على أعمال المجالس المحلية تتخذ شكل الاذن المسبق والتصديق والإلغاء والحلول...الخ، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل في الباب الثاني.

ثانيا: أهداف الرقابة

قبل التطرق إلى الأهداف، فإنه يجب التوضيح على أن رقابة الدولة على الجماعات الإقليمية لا توجد إلا إذا أقرتها النصوص القانونية، وفي الحدود التي رسمتها هذه النصوص[1]. وهذا ما سنفصل فيه أكثر في الفصل الثاني من الباب الثاني.

إن الهدف أو الغرض أو الغاية الأساسية من رقابة الدولة الممارسة على الجماعات الإقليمية، يكمن في عدة أسباب نذكر منها كالآتي:

– الحفاظ على وحدة الدولة[2] ووحدة سياستها العامة والخطط الرئيسية لنشاطها الاجتماعي والاقتصادي ووحدة المسؤولية الأمنية والداخلية للدولة، إلى جانب وحدة استغلال الموارد الرئيسية والثروات الطبيعية المتواجدة على أراضي الدولة، وكذا وحدة أعمال موظفيها في كل جهات القطر لضمان احترام القانون وعدم مخالفته أو خروجهم عن إطار المصلحة العامة أو انحرافهم من ممارسة سلطاتهم تجاه المواطنين. وكل ذلك يتطلب وجود حد أدنى من التنسيق والتعاون بين الإدارة المركزية

[1] Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, op cit, p167.

[2] عبر البعض عن العلاقة بين المركزية واللامركزية في إطار وحدة الدولة، كما يلي:

« La centralisation-décentralisation doit résoudre l'équation dans laquelle la division égale l'unité. »

أي أنه على المركزية واللامركزية حل معادلة مفادها أن "القسمة = الوحدة".

- Joël THALINEAU, op cit, p35.

والمجالس المحلية لتبادل وجهات النظر وتلقي التوجيهات العامة[1]، القائم على رباط وثيق يربط الوحدات المحلية مع الدولة والمتمثل في هذه الرقابة[2]، حيث أن الجماعات الإقليمية أو الهيئات اللامركزية الإقليمية لا يمكن لها الاستغناء كليا عن الإدارة المركزية في عملية إشباع الحاجات المحلية، وإنما تبقى دائما في حاجة إليها، وهذا ما أكده الأستاذ الطماوي بقوله: "إن الإدارة على المستوى المحلي لا يمكن أن تقوم إلا مستندة إلى نظام مركزي"[3].

– ضمان احترام مبدأ المشروعية من خلال التأكد من أن الوحدات المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها السلطة المركزية، وكذا مطابقة قرارات المجالس المحلية لهذه القوانين والأنظمة، من أجل الحفاظ على المصلحة العامة[4]. ففي حالة مخالفة الوحدات المحلية الإقليمية للقانون في إطار ممارسة مهامها من خلال اتخاذ قرارات مَعيبة أو غير مشروعة، أو مثلا تقوم ببعض الأعمال الي تمس بسيادة الدولة كقبول إعانات أجنبية بشكل مباشر من أي دولة أو هيئة أجنبية أخرى دون ترخيص من السلطة المركزية[5]، فيمكن لهذه الأخيرة من خلال الرقابة الوصائية أن تطعن في هذه القرارات إما بإلغائها تلقائيا في حالة ما إذا نص القانون صراحة على إمكانية إلغاء هذا العمل، أو في الحالة العكسية أي في حالة عدم نص القانون على ذلك، فلا يمكن لجهة الوصاية أن تلغي هذا العمل تلقائيا وإنما تتولى ذلك عن طريق دعوى الإلغاء ترفع أمام الجهات القضائية الإدارية[6]، وفي هذا السياق فإن البعض يعتبر هذه العملية السابقة الذكر على أنها "مؤشر التوازن بين الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية، حيث هناك من شبهها بالجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها، وبالتالي فإن الوصاية الإدارية تعتبر أداة فنية من أجل منع الانحراف وتقويم العمل"[7]. وعليه فإن سلطة الوصاية لا تملك سوى التصديق على أعمال الهيئات المحلية من عدمه،

[1] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص118.

[2] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص 30.

[3] نقلا عن: ابراهيم داود، المرجع السابق، ص55.

[4] محمد محمود الطعامنة – سمير محمد عبدالوهاب، المرجع السابق، ص28.

[5] وناس يحيى – لعلى بوكميش، المرجع السابق، ص 106.

[6] – كمال جعلاب، المرجع السابق، ص69.

– مصطفى حميد عبدالله الشافعي، المرجع السابق، ص 27.

- Agathe VAN LANG - Geneviève GONDOUIN - Véronique Inserguet BRISSET, op cit, p110.

[7] ابراهيم داود، المرجع السابق، ص 193.

وليس لها حق توجيه الأوامر والتعليمات السابقة على العمل ولا يمكن أن تحل محلها، كما أنه لا تمارس جهة الوصاية وصايتها إلا في الحالات التي يوجد فيها نص صريح وبالشروط المحددة ودون توسع فيها، كما لا يمكنها أن تعدل من محتوى قرارات المجموعات المحلية فلها أن ترفضها كلية أو أن تصادق عليها كلية[1]. وعلى أساس ما سبق فيمكن أن نستنتج أن درجة استقلالية الجماعات الإقليمية عن السلطة التي تمارس الرقابة لا تعتبر نسبية[2] نظرا لعدم إمكانية السلطة المركزية إلغاء أعمال الجماعات الإقليمية، إلا إذا كان هناك نص قانوني يسمح بذلك أو عن طريق القضاء في حالة غياب النص. إضافة إلى الخضوع لقاعدة التخصص القانوني وذلك من خلال الإلتزام بدائرة الغرض المحدد قانونا، مع الامتناع عن تجاوز هذه الدائرة الغرضية المرسومة، كامتناع الجماعة الإقليمية عن تجاوز اختصاصها المحلي وتقوم بممارسة اختصاصات السلطة المركزية، كتلك المتعلقة بالمسائل ذات الطابع الوطني كمهام القضاء أو الأمن[3]، أي على الجماعة الإقليمية سواء كانت بلدية أو ولاية أن تلتزم بصلاحياتها واختصاصاتها النوعية والإقليمية المحددة قانونا دون تجاوزها.

---

[1] مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص32.

[2] Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine ROUAULT, op cit, p99.

- يمكن أن نضرب مثالا في هذا الإطار فيما يخص مداولات المجلس الشعبي البلدي المتضمنة مخالفة للقانون، فهنا يمكن لجهة الوصاية المتمثلة في الوالي أن تُلغي هذه المداولات كالمداولات المخالفة لأحكام الدستور أو غير المحررة باللغة العربية، حيث نص القانون 11-10 المتعلق بالبلدية صراحة على ذلك بموجب نص المادة 59 منه التي جاءت كما يلي: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:
  - المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
  - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
  - غير المحررة باللغة العربية.

  يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار."

غير أن المداولات التي تتخذ بشكل غير مخالف لأحكام المادة المذكورة أعلاه، ورغم ذلك يتم ابطالها من طرف جهة الوصاية، فهنا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقدم تظلما إداريا أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي المتضمن الغاء المداولة، وأكدت المادة 61 من القانون 11-10 على ذلك من خلال نصها الآتي: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة".

[3] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 120.

– التنسيق الإداري بين الجماعات الإقليمية مع بعضها البعض وبين الجماعات الإقليمية مع الحكومة، قصد تحقيق التكامل الإداري داخل الدولة والترابط العضوي بين وحداتها المحلية في مختلف المجالات كخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية[1]. كما تجدر الإشارة إلى أن الجماعات الإقليمية تعتبر طرف مهم في صنع السياسة العامة في الدولة، والتي تعتبر مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة العامة في إطار الأهداف المحددة في جميع المجالات الرئيسية، والتي تتطلب التدخل المنسق للعديد من الهيئات والإدارات من بينها الجماعات الإقليمية، لكن هذا لا يعني أن هذه الأخيرة تشارك في اتخاذ القرارات السياسية الكبرى، وإنما هذه الأخيرة تبقى دائما وفي كل الأوقات من اختصاص السلطة المركزية، وهذه نقطة لا جدال فيها، إلا أن الجماعات الإقليمية تساهم في صنع سياسة الدولة فيما يخص المجالات المرتبطة بها والتي تعتبر ذات طابع محلي، خاصة التي تتعلق باختصاصاتها الأصيلة. كما أن هذه السياسات العامة للدولة لا يمكن تطويرها إلا بالتنسيق والتعاون بين الدولة والجماعات الإقليمية، حتى تكون متماسكة وفعالة قدر الإمكان[2].

– التأكد من أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفعالية[3].

– ضمان حسن سير الخدمات المحلية وتأديتها بكفاءة وفعالية[4]، والمحافظة على حقوق المواطنين ومصالحهم، حيث أن الرقابة تسمح للسلطات المركزية التدخل في أي ظرف كان في حالة اعتداء السلطات المحلية على هذه الحقوق والحريات.[5]

[1] ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص188.

[2] Jean-Marie PONTIER, Compétences locales et politiques publiques, R.F.A.P N°141, Ecole nationale d'administration, France, 2012, P140- 142; 156.

[3] حنان عبدالقادر خليفة، المرجع السابق، ص 48.

[4] – محمد محمود الطعامنة – سمير محمد عبدالوهاب، المرجع السابق، ص 29.

– مثنى فائق مرعي العبيدي، المرجع السابق، ص 83.

[5] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص35.

الفصل الثاني: مظاهر تكريس استقلالية الجماعات الاقليمية

يقول الفقيه الفرنسي A. de LAUBADÈRE: "لكي تتمكن الجماعات الإقليمية من القيام بشؤونها المحلية يجب أن يكون لها ذمة مالية وقدرا من الحرية للتصرف فيها، كما يكون من حقها المطالبة بالحقوق وأن تلتزم بالوفاء ببعض الالتزامات وأن يتم تمثيلها أمام المحاكم، أي تكتسب شخصية معنوية"[1]. يُفهم من خلال ما جاء به هذا الفقيه، أنه لا يمكن بمجرد وجود هيئات إقليمية أو محلية تباشر بعض الإختصاصات التي أُسندت إليها، أن ينشأ نظام الإدارة الإقليمية أو الجماعات الإقليمية، وإنما لقيام ذلك فلابد من أن تتمتع هذه الجماعات باستقلالية عن السلطة المركزية. حيث كما يرى بعض الأساتذة أن استقلالية هذه الجماعات يعتبر عصب هذا النظام الذي يقوم بقيامه وينعدم بانعدامه[2].

ينص الدستور الجزائري في المادة الأولى منه على أن الجزائر وحدة لا تتجزأ، كما تنص المادة 19 منه على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. فمن خلال ذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أسس لنظام لامركزي للتنظيم الإداري في الجزائر. وعليه رغم أن الدولة الجزائرية هي وحدة لا تتجزأ، فإن ذلك لا يمنع من تنظيم البلاد في وحدات أو أقاليم لامركزية، مما يفهم منه أن الجمع بين وحدة الدولة واستقلالية الجماعات الإقليمية لا يمكن إعتباره على أنه جمع بين فكرتين متناقضتين، وإنما مكملتين لبعضهما البعض، حيث أن الهدف الأساسي من ذلك هو تقسيم العمل الإداري والمهام بين المستويين المركزي والمحلي. وبالتالي فإن قوة وحدة الدولة تكمن في تنظيمها لامركزيا من أجل الاعتراف بممارسة بعض الصلاحيات المحلية للجماعات الإقليمية، وهذا ما أكده الأستاذ Jean-Marie PONTIER الذي يرى أن "بعض الدول مهددة بخطر الاختفاء بسبب اختفاء أحد مكونات الدولة وهو الإقليم"[3].

[1] André de LAUBADÈRE, op cit, p145.

[2] رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية" المنعقد في القاهرة – مصر في يونيو 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سنة 2009، ص216.

[3] Jean-Marie PONTIER, compétences locales et politiques publiques, op cit, P140.

ونظام اللامركزية خاصة في صورته الأهم المتمثلة في اللامركزية الإقليمية، يعتبر، كما سبق وأشرنا، على أنه نظام يضمن للجماعات الإقليمية استقلالية اتجاه السلطة المركزية، خاصة وأن هذا النظام يقوم أساسا على الاعتراف بالمصالح المحلية التي تُميز كل وحدة محلية عن الأخرى، مما يستدعي التنازل لها عن بعض الصلاحيات لتتولى تسييرها بنفسها عن طريق أفرادها المحليين الذين لهم دراية عن مصالحهم أكثر من السلطة المركزية، وهذا ما يحقق لها قدرا من الاستقلالية. لذلك فإن التساؤل المطروح هو: كيف يمكن تجسيد استقلالية هذه الجماعات الإقليمية ؟ أو بصياغة أخرى ماهي الآليات أو المظاهر التي تكرس وتجسد فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية؟

سبق وأن رأينا أن الجماعات اللإقليمية تمتاز بمقومات أساسية، حيث أن هذه الأخيرة تعتبر الأساس الذي تنبني عليه فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية والانطلاقة التي تبدأ منها. ومادام اعتبرناها الأساس، فهي إذن غير كافية لوحدها حتى يُكتمل بناء فكرة استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية، وإنما يجب أن تكون هناك عناصر أخرى مهمة تعتبر هي البناء الحقيقي لفكرة الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية، من خلالها تتكامل كل الشروط الأساسية من مقومات وعناصر أساسية، محققة فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية، هذه المظاهر لا يمكن أن تخرج عن المبادئ التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، والتي تتمثل عموما في بعض العناصر التي إذا توفرت، تحققت استقلالية الجماعات الإقليمية، حيث يتمثل أهمها في التمتع بالشخصية المعنوية وكذا ممارسة اختصاصات المحلية، كما يوجد كذلك بعض المظاهر الحديثة التي تكرس استقلالية الجماعات الإقليمية، نذكر من بينها الوظيفة العمومية الإقليمية وكذا مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية. وسنعالج كل هذه المظاهر في المبحث الأول تحت عنوان المظاهر الأساسية التي تكرس استقلالية الجماعات الإقليمية. وإضافة إلى العناصر السابقة، فإنه يوجد عنصر آخر مهم وأساسي لقيام نظام اللامركزية الإدارية خاصة في صورتها الإقليمية، وهو عامل يقوم على مبادئ ديمقراطية، إذا وُجد، تتحقق من خلاله استقلالية الجماعات الإقليمية، والذي لولاه لأصبحت هذه الهيئات المحلية مجرد كيانات تابعة للإدارة المركزية مثلها مثل إدارات عدم التركيز الإداري، هذا المظهر يتمثل في الانتخاب، وسوف نتطرق إليه بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الأول: المظاهر الأساسية التي تُكرس استقلالية الجماعات الإقليمية

أشرنا في المبحث الأول من الفصل الأول على أن الجماعات الإقليمية تعتبر أحد أشكال اللامركزية في صورتها الإقليمية، فهي شخص معنوي عام وأحد كيانات الدولة، تتمتع بحياة قانونية، وتمارس مهامها المحلية تحت رقابة الجهات العليا المتمثلة في السلطة المركزية.

وبناءً على ما سبق، فإنه لكي يُكتب النجاح لنظام الجماعات الإقليمية أو اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، فإنه يتعين توفر قواعد وشروط أساسية تساهم في ذلك، وتُمكِّن هذه الجماعات من ممارسة وأداء مهامها بصورة ناجعة وفعالة، بُغية تحقيق الهدف الأساسي من إنشائها ألا وهو تحقيق المصلحة العامة، من خلال إشباع حاجات المواطنين العامة في إطار احترام قوانين الدولة على المستوى المحلي.

وهذه القواعد أو بالأحرى المظاهر كما يسميها الفقه القانوني، تتمثل كما سبق وذكرنا أعلاه في تمتع هذه الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية والتمتع بممارسة بعض الاختصاصات (المطلب الأول)، وكذا بعض المظاهر الحديثة والمتمثلة في الوظيفة العمومية الإقليمية ومبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الشخصية المعنوية والتمتع بممارسة الاختصاصات المحلية

إن الجماعات الإقليمية حتى تنشأ كجماعة مستقلة، لايمكن أن يتحقق إلا بعد اكتسابها للشخصية المعنوية (الفرع الأول). حيث أنه وبعد اكتسابها هذه الشخصية المعنوية، فإنه يتم الاعتراف لها ببعض الاختصاصات المحلية، تمارسها بشكل مستقل دون تدخل من السلطة المركزية (الفرع الثاني)، وهذا ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل في هذا المطلب.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية كعامل لتكريس استقلالية الجماعات اللإقليمية

اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية أو الإعتبارية للعديد من الكيانات، وجاء ذلك على سبيل الحصر في المادة 49 من ق.م[1]. حيث من خلال العودة إلى هذه المادة يتضح لنا جليا أن الأشخاص المعنوية في الجزائر تنقسم إلى قسمين رئيسيين، هما الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة، فأما الأشخاص المعنوية العامة فهي التي تحكمها قواعد القانون العام، وتتمثل في الدولة والولاية والبلدية وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وأما الأشخاص المعنوية الخاصة فهي التي تحكمها قواعد القانون الخاص، وهي ما تبقى من أشخاص مذكورة في المادة السابقة وهي الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف وكل مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال يمنحها القانون الشخصية القانونية. فالبلدية والولاية المُكوِّنتان

---

[1] تنص هذه المادة على مايلي: " الأشخاص الإعتبارية هي:

الدولة، الولاية، البلدية،

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،

الشركات المدنية والتجارية،

الجمعيات والمؤسسات،

الوقف،

كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون الشخصية القانونية."

- المادة 49 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج د ش عدد 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975، ص990، المعدل والمتمم بموجب:
  - القانون رقم 83-01 الممضي في 09 يناير 1983، ج ر ج ج د ش عدد 5 المؤرخة في 01 فبراير 1983، ص307.
  - القانون رقم 88-14 الممضي في 03 ماي 1988، ج ر ج ج د ش عدد 18 المؤرخة في 04 ماي 1988، ص749.
  - القانون رقم 05-10 الممضي في 20 يونيو 2010، ج ر ج ج د ش عدد 44 المؤرخة في 26 يونيو 2005، ص17.
  - القانون رقم 07-05 الممضي في 13 ماي 2007، ج ر ج ج د ش عدد 31 المؤرخة في 13 ماي 2007، ص03.

للجماعات الإقليمية في الدولة الجزائرية، تعتبران أشخاص معنوية عامة. وبالتالي وبناءً على ما جاء في المادة 49 من القانون المدني، فنستنتج أن المشرع الجزائري قد اعترف للبلدية والولاية بالشخصية المعنوية، حيث يُكتمل الوجود المادي للجماعات الإقليمية بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية[1]، وهذا الاعتراف يُحقق أهم مُقوم والمتمثل في اكتساب هذه الجماعات الاقليمية للشخصية القانونية.

وما يجب توضيحه في هذه النقطة أنه رغم توفر الشروط اللازمة لقيام الجماعة الإقليمية والمتمثلة في الإقليم والأفراد والمصالح المحلية المتميزة، إلا أنه لا يمكن قيامها كجماعات اقليمية بذاتها دون أن تمتلك الشخصية القانونية المعنوية أو الإعتبارية، من خلال اعتراف المشرع بذلك لها بموجب القانون[2]. وفي هذا الإطار قد وضح البعض على أن "التمتع بالشخصية المعنوية يعد الشرط القانوني الوحيد لقيام الجماعة الإقليمية، حيث تعتبر الشكل الرسمي الذي يُعبِّر المشرع من خلاله عن إقراره بأن مجموعة من المصالح المحلية المختلفة عن المصالح القومية التي تهم مجموعة بشرية، مترابطة بروابط عدة قد بلغت درجة من التطور والتميز، مما استوجب الاعتراف بها، وهي بذلك تختلف عن القبائل التي لم تبلغ ذلك التطور وهيئات عدم التركيز التي لا تقوم على المصالح الخاصة المتميزة عن مصالح السلطة المركزية والتي لا تعتبر أشخاصا قانونية، ومن ثم لا يمكن اعتبارها من صور اللامركزية الإدارية"[3]. وعليه فإن الاعتراف بالشخصية القانونية للجماعات الإقليمية يمنع ممارسة أي سلطة رئاسية عليها، على عكس هيئات عدم التركيز التي لا تتمتع بشخصية قانونية مما يسمح بممارسة هذا النوع من السلطة عليها[4].

وبما أن الأشخاص المعنوية العامة هو موضوع دراستنا، فسنقسم هذه الأشخاص بدورها إلى قسمين، أشخاص معنوية عامة تتولى اختصاصا عاما داخل حدود إقليمها وهو ما يعرف بالدولة والولاية والبلدية، وأشخاص معنوية عامة متخصصة تتولى إدارة وتسيير مرافق عمومية وفقا لمعيار

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص22.

[2] الاعتراف هنا جاء في إطار القانون المدني بموجب المادة 49 منه السابق ذكرها، وكذا القانون 11-10 المتعلق بالبلدية في مادته الأولى، وكذا القانون 12-07 المتعلق بالولاية في مادته الأولى.

[3] ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق-، المرجع السابق، ص59.

[4] Fathi ZERARI, L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, op cit, p33.

التخصص، وهو ما يعرف بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وعلى سبيل المثال المستشفى والجامعة[1].

من خلال ما تقدم فإنه يتوضح لنا أن عنصر الشخصية المعنوية هو من بين أهم العناصر التي تُجسِّد استقلالية الجماعات الإقليمية، وعليه فإنه لابد من التطرق إلى هذا العنصر بشيء من التفصيل من خلال التطرق إلى كل من مفهومه (ثانيا) وكذا النتائج التي تترتب على الاعتراف به(ثالثا)، لكن قبل ذلك نتطرق إلى نقطة مهمة متمثلة في الجدل الفقهي الذي ثار حول اعتبار الشخصية المعنوية كمكرس حقيقي لاستقلالية الجماعات الإقليمية أم مجرد آلية شكلية (أولا).

أولا: مواقف فقهية حول مدى تكريس الشخصية المعنوية لاستقلالية الجماعات الإقليمية

إن الأشخاص القانونية قد تكون إما طبيعية أو معنوية، واكتساب الشخصية القانونية يسمح للشخص سواء الطبيعي أو المعنوي بأن يكون موضوعا للحقوق والالتزامات[2].

ومن بين الأشخاص المعنوية التي تعتبر موضوعا للقانون كما سبق وذكرنا هي الجماعات الإقليمية، حيث أن هذه الأخيرة تمارس العديد من الإختصاصات المحلية بهدف إشباع رغبات المواطنين وحاجاتهم، مما يخلق نوع من الروابط والعلاقات التي من شأنها أن تتحمل هذه الجماعات العديد من الالتزامات والحقوق. وفي إطار ممارسة هذه الهيئات الإقليمية لوظائفها المحلية بواسطة موظفين أو منتخبين أي أشخاص طبيعيين، فإن هؤلاء لا يباشرون هذه الوظائف باسمهم أو بصفتهم الشخصية ولا لحسابهم، وإنما باسم هذه الهيئة. ومن هنا تبرز فكرة اكتساب الجماعات الإقليمية للشخصية المعنوية، التي تضفي على الأشخاص العامة الإقليمية كيانا قانونيا مستقلا تتحمل بمقتضاه جميع الالتزامات الناتجة عن أعمال أو تصرفات من يمثلونها من الموظفين أو المنتخبين، كما تكتسب عن طريقها كافة الحقوق التي سنعرفها فيما بعد[3].

[1] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص44.

[2] Virginie DONIER, op cit, p02.

[3] رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص216.

لكن فكرة اعتبار الشخصية المعنوية كعنصر أساسي يحقق استقلالية الجماعات الإقليمية، قد تعرضت إلى تضارب في مواقف الفقه فيما يخص التسليم بحقيقتها من عدمها، حيث هناك من يرى أن الشخصية المعنوية تعتبر مجرد آلية شكلية ليس لها أي تأثير في تحقيق استقلالية حقيقية عن السلطة المركزية، وبقاء هذه الأخيرة المسيطر على الاختصاصات المحلية. فمِمّا لا شك فيه أن إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئات المحلية يحقق لهذه الأخيرة قدرا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به اتجاه السلطة المركزية[1]، حيث أن الاعتراف للجماعات الإقليمية بالاستقلالية ماهو إلا نتيجة لاكتسابها للشخصية المعنوية[2]، وهذا ما ذهب إليه الفقيه A.de LAUBADÈRE الذي يري أن "فكرة الاستقلالية المحلية هي أساس اللامركزية، بحيث حتى تتمكن الجماعة المحلية من أن تدير شؤونها الخاصة وعليه تتمتع بالاستقلالية، يجب أن تكون لها شخصية خاصة"[3]، وعليه يمكن اعتبار أن الشخصية القانونية للجماعة اللامركزية، تعتبر حسب بعض الآراء الترجمة القانونية لاستقلاليتها[4].

لكن هناك من له رأي مخالف ويرى أنه بالرغم من اكتساب الجماعات الإقليمية للشخصية المعنوية، إلا أن هذا الأمر لا يوقف تدخل الدولة في عمل هذه الجماعات، بدليل أنه بعد اكتساب البلدية مثلا للشخصية القانونية المعنوية فإنها تكتسب تلقائيا الاستقلال المالي والإداري، إلا أن الدولة تبقى تحتفظ دائما بعملية تنظيم ميزانية الجماعات الإقليمية، بحيث يمكن لها تعديل مقترحات المجالس المحلية فيما يخص الموارد والنفقات، وعليه فإنه لا يمكننا التحدث عن استقلالية مالية لهذه الجماعات رغم اعتبارها أشخاصا قانونية معنوية[5]، الأمر الذي يُمكن أن يُفهم منه أن عنصر الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية لا يعتبر عامل مؤثر في تحقيق استقلاليتها.

- ما يمكن قوله في هذا الصدد هو أنه لا يمكن نكران أن اكتساب الشخصية المعنوية من طرف الجماعات الإقليمية، قد حقق لهذه الأخيرة استقلالية حتى ولو كانت نسبية عن السلطة المركزية، لأنه في الأخير بعد اكتساب الشخصية المعنوية، فتتحقق بناءً على ذلك نتائج مهمة تساعد

[1] شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص123.

[2] تيشوش فاطمة الزهراء – بقشيش خديجة، المرجع السابق، ص385.

[3] André de LAUBADÈRE, op cit, p92.

[4] Landry NGONO TSIMI, op cit p102.

[5] Joël THALINEAU, p116.

على ممارسة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها بشكل حر ومستقل. لكن رغم ذلك لا يمكن أن ننكر في نفس الوقت أن السلطة المركزية تتدخل بطريقة أو بأخرى في وظائف واختصاصات الجماعات الإقليمية رغم تمتع هذه الأخيرة باستقلالية أمامها، فقد يكون هذا التدخل قانوني في إطار رقابة تمارسها عليها السلطة المركزية، بهدف الإبقاء على سلامة ومشروعية أعمال الهيئات المحلية، كما قد يكون هذا التدخل غير قانوني، حيث يكون متمثل في بعض الأعمال التي لا تدخل ضمن العلاقة المرسومة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية والمتمثلة في الرقابة، وانما قد تتجاوز السلطة المركزية ذلك لتمارس على هذه الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو المحلية بعض من السلطات التي تمارسها على فروعها المتمثلة في وحدات عدم التركيز المتواجدة على مستوى هذه الأقاليم، كالأوامر والتوجيهات التي تدخل في إطار الرقابة الرئاسية، وهذا ما يستوجب ليس نكران فكرة الاستقلالية بمجرد وجود هذه الأفعال، وإنما إعادة النظر في هذا النظام وإصلاحه وكذا تطويره حتى يتطابق أكثر مع فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية.

ثانيا: مفهوم الشخصية المعنوية

يُعرِّف بعض الأساتذة الشخصية القانونية بصفة عامة على أنها "القدرة على كسب الحقوق وتحمل الالتزامات التي تخص جميع الأشخاص الطبيعيين، وتحت ظروف مختلفة بالنسبة للأشخاص الإعتباريين"[1]، وبناءً على ذلك نستنتج أن شروط اكتساب الشخصية القانونية للأشخاص الطبيعيين تعتبر متساوية بالنسبة لجميع الأفراد، أما بالنسبة للأشخاص المعنوية أو الاعتبارية، فإن شروط اكتساب الشخصية القانونية تختلف من شخص اعتباري لآخر حسب مجال ممارسة هذا الأخير لنشاطه أو حسب طبيعة نشاطه.

تُعرّف الشخصية المعنوية على أنها اعتراف القانون بوجود كيان مستقل يصلح أن يكون موضوعا للحقوق والالتزامات التي يُرتبها القانون، وهي كما يرى الاستاذ J. WALINE ما هي إلا مركز أو تجمّع لمصالح محمية قانونا[2]، أما الفقيه AUBERT فيقول فيما يخص مفهوم الشخصية المعنوية "إننا نقصد من خلال هذه التسمية مجموعات من الأشخاص والأموال، التي نظرا لخصوصية

[1] Cossoba Nanako, op cit, p64.
[2] Jean WALINE, Droit Administratif, 25éme éd, Dalloz, France, 2014, p53.

أهدافها ومصالحها، يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يُكوِّنون هذه المجموعات. فالأمر يتعلق بالدولة، البلديات، الشركات التجارية والنقابات"[1].

كما تُعرف كذلك على أنها كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث يكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد الجماعة[2].

ويظهر لنا من خلال هذه التعاريف المُقدمة على أن الشخصية المعنوية تتضمن أربع أركان أساسية، وهي أن تكون إما مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال، وأن يتم الاعتراف بها من طرف المشرع، وهذا الاعتراف يتولد عنه ركن آخر يتمثل في اكتسابها للأهلية القانونية التي تمكنها من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ثالثا: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

إن الشخصية المعنوية تعتبر أساس المقومات الأخرى التي تشكل الجماعات الاقليمية، حيث أن الاعتراف بها يؤدي إلى الاعتراف بالمقومات الأخرى، فضلا عن أنها ترتب بعض الآثار القانونية المتمثلة في التمتع ببعض الحقوق وتحمل بعض الالتزامات، وهذه الآثار تُمثِّل النتيجة الحتمية للاعتراف بالشخصية المعنوية، مثلها مثل الشخص الطبيعي، فهي شخص مُعتبر في نظر القانون. وبدون شخصية اعتبارية فلا يمكن للهيئة أو المنظمة القيام بأي فعل من أفعال الحياة القانونية، حيث لا يمكن أن يكون لها الأهلية القانونية ولا الموارد اللازمة لإدارة أفضل[3].

[1] نقلا عن: زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص41.

[2] عمار عوابدي، القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص188.

[3] Cossoba NANAKO, op cit, p64.

ومن بين النتائج التي تترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية والتي ذُكرت بصفة عامة بموجب المادة 50[1] من القانون المدني، نذكر مايلي:

– اسم وإقليم وعدد من السكان. بحيث لكل جماعة إقليمية اسم خاص بها غالبا ما يكون مرتبط بأسباب تاريخية أو جغرافية أساسا[2]، وإقليم محدد جغرافيا، حيث أن أقاليم كل الجماعات الإقليمية تغطي إقليم الدولة، وعدد من السكان يتمثل في المقيمين على إقليم الجماعة المحدد، حيث لهذا العنصر الأخير أهمية تتمثل في أن نسبة عدد السكان مرتبطة بعدد المقاعد الممنوحة لمجلس كل جماعة إقليمية، وكلما زاد عدد المقيمين على مستوى الإقليم، زاد عدد مقاعد مجلس الجماعة المنتخب، مثلما تم توضيحه سابقا.

– ذمة مالية خاصة بالجماعة الإقليمية مستقلة عن الذمة المالية للدولة.

– الأهلية التي تُمكنها من مباشرة صلاحياتها، وكذا إصدار القرارات باسمها تُنفذ بصفة جبرية على الأفراد وعليه امتلاك امتياز السلطة العامة، وكذا تطبيق قوانين الدولة على المستوى الإقليم.

– نائب يعبر عن إرادتها، وهي الهيئة التي تمثل الجماعة الاقليمية أمام القاطنين في حدود إقليمها وكذا أمام الدولة وأمام القضاء، وهذه الهيئة يحددها القانون المُنشئ للجماعات الاقليمية، فالبلدية يمثلها رئيس م.ش.ب والولاية يمثلها الوالي[3].

---

[1] جاءت هذه المادة كما يلي: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الانسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون.

يكون لها خصوصا:

– ذمة مالية،

– أهلية في الحدود التي يعينها عقد انشائها أو التي يقررها القانون،

– موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها،

– الشركات التي يكون مركزها الرئيسي ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر،

– نائب يعبر عن ارادتها،

– حق التقاضي."

[2] Nadine DANTONEL-COR, op cit, p10.

[3] هذا التمثيل يظهر في صورتين، بالنسبة للجماعات الإقليمية (بلدية أو ولاية) وكذا بالنسبة للدولة، فأما بالنسبة للبلدية جاء ذلك في القانون 11–10 المتضمن قانون البلدية في الفرع الثاني المتعلق باختصاصات رئيس م.ش.ب المقسمة

– حق التقاضي الذي من خلاله يمكن للجماعة الإقليمية أن تكون مدعية أو مدعى عليها، والدفاع عن مصالحها أمام القضاء والتصدي للدعاوى التي ترفع ضدها. فالبلدية والولاية مادام أنهما تمتلكان الشخصية المعنوية، فهما بذلك تمتلكان حق التقاضي. أو بعبارة أخرى أنه حتى تتمكن هاتان الجماعتان الإقليميتان من مباشرة حقوقهما أمام الجهات القضائية سواء العادية أو الإدارية، فيجب عليها أن تمتلك صفة التقاضي، وهذه الأخيرة لا يتملكها سوى من يتمتع بشخصية قانونية سواء كانت معنوية أو طبيعية[1].

– كما يمكن أن تتحقق نتيجة أخرى من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الاقليمية غير تلك التقليدية المذكورة في إطار المادة 50 من القانون المدني، وهي أن تتمتع هذه الجماعة الإقليمية سواء كانت بلدية أو ولاية باستقلالية إدارية ومالية عن السلطة المركزية، وهذه الميزة تعتبر الميزة الرئيسية الناتجة عن الشخصية المعنوية لكل سلطة عمومية ما[2]. وهذه الاستقلالية ليست مطلقة وإنما تكون في حدود رقابة تمارسها الجهات الوصية المتمثلة في السلطة أو الإدارة المركزية، حيث أنّ تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية لا يدل على أنها مستقلة استقلالا كاملا عن

إلى اختصاصات بصفته ممثلا للبلدية واختصاصات بصفته ممثلا للدولة، من الفصل الثاني من الباب الأول من القسم الثاني من هذا القانون.

أما بالنسبة للولاية فجاء ذلك في القانون 12–07 المتضمن قانون الولاية في الباب الثالث المتضمن سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية وبصفته ممثلا للدولة، من هذا القانون.

[1] تنص المادة 13 من القانون رقم 08–09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، في فقرتها الأولى على مايلي: "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون."

– القانون رقم 08–09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج د ش عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008، ص8.

هذه المادة جاءت لتبين شروط قبول الدعوى القضائية أمام جميع الجهات القضائية منها الجهات القضائية الإدارية، وعليه الصفة تكون فقط لمن يتمتع بالشخصية القانونية سواء أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، فهي ميزة من ميزات اكتساب الشخصية المعنوية، وفي حالة عدم توفرها فإن القاضي يثير ذلك تلقائيا، مثلما جاء في الفقرة الثانية من هذه المادة كالآتي: "يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه".

[2] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص45.

الدولة، بل هي مقيدة بالنطاق الذي حدده لها المشرع بموجب القانون المنشئ لها وتظل خاضعة لرقابة وإشراف الدولة[1]. وسنتطرق لهذه الجزئية بالتفصيل لاحقا.

– اتخاذ قرارات إدارية تهدف إلى تسيير الشؤون والمصالح المحلية، وبهدف تلبية وإشباع حاجات المواطن المحلي، دون الرجوع إلى السلطة المركزية في ذلك.

وفي الأخير يمكن اعتبار أن عنصر الشخصية المعنوية يعتبر أساس استقلالية الجماعات الإقليمية، بحيث يعتبر العنصر الذي منه تتحقق العناصر الأخرى وأهمها الاستقلالية الإدارية والمالية، فبدون شخصية معنوية تغيب الاستقلالية. وهذا ما يميز ويفرق الجماعات الإقليمية عن الوحدات الأخرى المشابهة لها والتي لا تتمتع بالاستقلالية نظرا لعدم الاعتراف لها من طرف المشرع بالشخصية المعنوية، كإدارة عدم التركيز التي تعتبر امتداد للإدارة المركزية على المستوى المحلي في إطار نظام التسلسل الإداري.

الفرع الثاني: التمتع بالإختصاصات المحلية

إن توزيع المهام بين المستويين المركزي والمحلي، يعتمد على العديد من النظريات التي تتبعها الدول حسب انسجامها مع أنظمتها الإدارية والسياسية، حيث هناك العديد من الأنظمة التي أوجدها الفقه نتيجة لتجارب عديدة متتالية فيما يخص ممارسة المهام المحلية من طرف الجماعات الإقليمية في إطار منظم ومستقل عن السلطة المركزية، حيث بدون استقلالية فلا يمكن أن نتكلم على جماعات إقليمية تتمتع باختصاصات محلية، تهدف من خلالها إلى حل المسائل ذات الشأن المحلي بواسطة أفرادها المحليين دون تدخل من السلطة المركزية. وعليه فإن مسألة توزيع الاختصاصات تثير اشكالية كبيرة لدى مختلف الدول، من خلال تعدد الأساليب والأنظمة التي تهدف إلى تقسيم العمل بين السلطة المركزية والأخرى المحلية، والتي تتمثل في نظامين أساسيين وهما النظام الأنجلوساكسوني الذي يحصر اختصاصات الجماعات الإقليمية وكل ما يخرج عنها يعتبر من اختصاص السلطة المركزية، والنظام اللاتيني الذي يعتبر عكس النظام الأنجلوساكسوني، وهذا ما سنتناوله في الجزئية الأولى من هذا الفرع. كما نتطرق في الجزئية الثانية إلى أهم المبادئ التي تأخذ بها مختلف الدول فيما يتعلق بفكرة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية.

[1] شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص124.

أولا: الأنظمة المعتمدة في توزيع الاختصاصات

من المعروف أن عملية التمييز بين الاختصاصات المحلية والاختصاصات الوطنية تعتمد على التقاليد وعلى سياسة الدولة وعلى مدى الارتباط بالوحدة المحلية وكذا سمات الوحدة المحلية. وهي فكرة متذبذبة ومتقلبة، بحيث ما يكون اليوم شأنا وطنيا يعني كل المواطنين، يمكن أن يصبح بعد بضع سنوات شأنا محليا يتم تقديمه للأفراد المحليين حسب مميزاتهم ومصالحهم[1]، والعكس صحيح. ويُعتبر عامل التميُّز (تميُّز كل إقليم عن الآخر في شؤونه وخصائصه المحلية)، أهم معيار بموجبه يتم تحديد وتقسيم الأقاليم، وكذا في تحديد ما يعتبر مصالح محلية يتم تسييرها محليا من طرف من يهمهم الأمر وما يعتبر مصالح وطنية يتم تسييرها من طرف الحكومة المركزية، وعليه فإن هذا ما يستدعي تسيير هذا التميُّز وفق أسلوب المجالس المحلية المنتخبة أو ما يعرف باللامركزية الإقليمية، بحيث لو لم يكن هذا العامل (التميُّز) هو الأساس في ذلك، لتوَلَّت الحكومة المركزية تسيير الشؤون المحلية من خلال نظام المصالح غير الممركزة أو إدارة عدم التركيز، من طرف موظفين تقوم بتعيينهم في إطار نظام السلطة الرئاسية[2].

أما بعض الفقهاء خلافا على ما سبق، فقد قسموا الأُسس التي بموجبها يتم تحديد ما تعتبر اختصاصات محلية مع غيرها من الوطنية، إلى اعتبارين قائمين على أساس نظامين، أحدهما يحصر الإختصاصات المحلية، والآخر يفتحها بشكل عام. وسنعالج كل نظام على حدا على النحو التالي:

أ- نظام الاختصاص الحصري:

هذا النظام يُعتمد من خلاله على تحديد المصالح المحلية على سبيل الحصر، وأن الدستور هو الذي يحددها صراحة، وكل ما يخرج عن هذا التحديد أو ما لم يرد بشأنه نص قانوني يُعتبر مصلحة وطنية، وعلى الجماعات المحلية أن لا تتجاوز صلاحياتها المحددة حصرا، حتى ولو توفرت الإمكانيات اللازمة لها لممارسة هذا النشاط[3]، وفي حالة تجاوزها لذلك فإنه يكون قد شاب عملها عيب عدم الاختصاص. أي بصيغة أخرى، فإنه لا توجد اختصاصات محلية إلا بمقتضى اذن تشريعي

[1] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص 148-149.

[2] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 52.

[3] بسمة عولمي، المرجع السابق، ص261.

صريح، وعليه يتوضح أن كل جماعة إقليمية تحوز اختصاصات مسرودة تحديدا، وكل قرار يتخذ من طرفها في خارج إطار اختصاصاتها المحددة بدقة بواسطة النصوص التشريعية، ستكون باطلة قانونا نظرا لتجاوزها لسلطاتها[1].

ومن مميزات هذا النظام المعتمد في الأنظمة الأنجلوساكسونية، أن كل جماعة محلية لا تتمتع بذات الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها، وإنما توزع الاختصاصات بينها على حسب قدراتها وإمكانياتها التي يقدرها المؤسس الدستوري من خلال مراعاة مدى قدرة المجلس المحلي على تحقيق طلبات الأفراد المحليين، وهذا ما يؤدي إلى منح الجماعات الإقليمية الاختصاصات التي هي قادرة على توليها فقط، أما التي هي غير قادرة عليها تعود للحكومة المركزية[2].

ويمتاز هذا الأسلوب بوضوح الاختصاصات مما يؤدي إلى وضع حد للتنازع الذي تقع فيه الهيئات المحلية والأجهزة المركزية، كما يمتاز كذلك بخضوع الجماعات الحلية إلى رقابة مخففة تمارسها الحكومة أو السلطة المركزية. إلا أن هذا النظام لم يسلم من الانتقاد، بحيث تشوبه صعوبة في تطبيقه نظرا لصعوبة التفرقة بين الاختصاصات المحلية والوطنية، كما أن العمل بهذا النظام من شأنه أن يؤدي إلى تضييق مجال اختصاص الجماعات الإقليمية، وهو ما سيعود عليها بالسلب من خلال قتل روح المبادرة فيها وتعطيل المصالح المحلية[3].

ب-نظام الاختصاص العام:

أما بالنسبة للنظام الثاني فيُعتبر عكس النظام الأول، حيث يتم تحديد ما يعتبر مصلحة وطنية أو ما يدخل في اختصاصات السلطات المركزية على سبيل الحصر، كالدفاع والأمن والعدالة والتشريع والسياسة الخارجية وغيرها، وكل ما يخرج عن هذا التحديد يُعتبر مصلحة محلية يتركها الدستور للتشريع لينظمها، وتتولى الجماعات المحلية الاهتمام بها ويدخل في إطار صلاحياتها[4]، وذلك بناءً

[1] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص911.

[2] ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، ط01، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2016، ص79.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص36.

[4] Marie-Christine de MONTECLER, La réforme des collectivités territoriales adoptée par le Sénat, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2010, p 2132.

على المبدأ المعمول به وهو أن جميع الاختصاصات الدائرة في الإقليم هي من اختصاص الجماعات المحلية إلا ما استُثني بنص[1]، وهذا ما يعرف بمبدأ عمومية الاختصاص المعتمد في الدول التي تتبع النظام اللاتيني، من خلال نص القانون على قواعد عامة لتحديد الاختصاصات دون قيامه بحصرها أو تحديدها بدقة كما هو معمول به في النظام الأنجلوساكسوني. وعليه فإن الجماعات المحلية تتمتع باختصاص عام يشمل كل ما يتعلق بالشؤون المحلية إلا ما استُثني بنص، أما الحكومة المركزية فاختصاصها هنا يكون مقيد ولا يمكن لها التدخل في اختصاصات الجماعات المحلية إلا ما استثناه القانون بنص صريح[2]. كما أن الجماعات الإقليمية باعتبار أن اختصاصها عام كما سبق ووضحنا، إلا أن هذا الاختصاص يبقى يدور في دائرة المصالح المحلية، ولا يتعدى سقف ذلك ليصل إلى المصالح الوطنية، حيث هناك حد أقصى لاختصاصات الجماعات الإقليمية لا يمكن تجاوزه، يتمثل في عدم المساس بالاختصاصات الدستورية لأجهزة الدولة المركزية، أو ما يعتبر ذو بعد وطني في شتى المجالات[3]، وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 25 فبراير 1981[4]. كما أن المصالح المحلية تلعب دورا أساسيا في تكريس مبدأ الاختصاص العام للجماعات الإقليمية، وذلك من خلال ممارسة هذه الأخيرة لكل الاختصاصات ذات العلاقة بالمصالح المحلية، وبعبارة أخرى فإنه ليس كل ما يحدث داخل إقليم الجماعة المحلية يعتبر مصلحة محلية تمنح الجماعات الإقليمية الحق في ممارسة اختصاصها العام، وإنما المصلحة المحلية تتحدد بناء على الحاجات المحلية للمواطنين[5].

إن هذا المبدأ أو البند المتمثل في الاختصاص العام للجماعات الإقليمية (La Clause Générale de Compétences)، كان أول ظهور له في قانون 05 أفريل 1884 الفرنسي المتعلق بالبلديات[6]، الذي تنص المادة الأولى منه على أن البلدية تعالج جميع شؤونها عن طريق المداولات[7]. وبموجب هذا البند، يمكن للجماعة الاقليمية أن تتدخل في جميع مجالات المصلحة العامة المحلية، حتى إذا لم يتم

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص104.

[2] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص81.

[3] حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص130.

[4] C.C.R.F, Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982, p 759.

[5] Laetitia JANICOT, op cit, p134.

[6] Jean-Marie PONTIER, Quelles compétences pour quelles communes ?, op cit, p 992.

[7] La loi du 05 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF du 6 avril 1884, p 1557.

النص على هذا التدخل صراحة من خلال نص، بشرط أن لا يتم التعدي على الاختصاصات المحفوظة حصريا لأشخاص عامة أخرى[1]. أو بصياغة أخرى، فإن الجماعات الإقليمية تتخذ، حتى بغياب نص قانوني في هذا الخصوص، كل قرار يمثل مصلحة محلية، حيث أن كل ماهو مصلحة بلدية على سبيل المثال، يعتبر من اختصاص المجلس البلدي[2]، أي أن السلطات المحلية هي التي تتحكم في تدخلاتها بناءا على المصالح العامة ذات الطابع المحلي التي تعتبر ذات فائدة لها[3]، من خلال تعاملها مع أي مسألة تتعلق بإقليمها[4]، أي أن الشؤون المحلية تدخل ضمن صلاحيات الهيئات المحلية بصفة عامة[5]، شريطة أن لا تكون لها علاقة بأي اختصاص تشريعي أو مركزي، أو يتعدى على اختصاصات سلطة محلية أخرى[6]، كما أنه يعتبر مصدر السلطة التنظيمية[7]. ويمكن أن نفهم مما

[1] Virginie DONIER, op cit, p36.

[2] Anne-Sophie GORGE, op cit, p431.

[3] Arnaud BRENNETOT, La décentralisation en France. Ambitions et limites d'un projet inachevé, janvier 2017, p05.
Document telecharger depuis le site de researchgate, lien :
https://www.researchgate.net/publication/313251319

[4] Gérard MARCOU, Le Conseil constitutionnel et la réforme des collectivités territoriales, AJDA, Dalloz, Paris - France, 2011, p129.

[5] بن جلول محمد برجي، استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري والتونسي، مجلة دفاتر السياسة والقانون الصادرة عن جامعة الجلفة، عدد خاص، جوان 2018، ص93.

[6] - Jacques FIALAIRE, La répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales dans l'éducation, la culture, et les sports, R.F.A.P N° 156, Ecole nationale d'administration, France, 2015, p 1071.
- Sophie LAMOUROUX, op cit, p97.

- هذه الفكرة كرسها الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية، حيث جاء ذلك في إطار نص المادة 4 في فقرتها الثانية، التي جاءت كما يلي (باللغة الفرنسية):

« Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. »

أي أن الجماعات المحلية تتمتع، في إطار القانون، بسلطة تقديرية واسعة لممارسة مبادرتها بشأن أي مسألة ليست مستبعدة من اختصاصها أو تُنسب إلى سلطة أخرى.

- Charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités européens - N° 122, Strasbourg, 15X 1985.

- إن الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية يعتبر، حتى الآن، الوسيلة القانونية الدولية الأولى والوحيدة التي تضمن تطوير مبادئ اللامركزية والاستقلالية المحلية. وهو يمثل التزام جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا تقريبًا، بتعزيز التوزيع الجديد للسلطات والاختصاصات.

- Cité par : Patrice WILLIAMS-RIQUIER, La Charte européenne de l'autonomie locales : un instrument juridique international pour la décentralisation, R.F.A.P N°121-122, Ecole nationale d'administration, Paris, France, 2007, p202.

[7] Géraldine CHAVIRIER, quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ?, R.F.A.P N° 156, Ecole nationale d'administration, France, 2015, p1032.

سبق أن مبدأ الاختصاص العام للجماعات الإقليمية مرتبط أساسا بعنصر المصالح المحلية، بحيث أن هذه الأخيرة لا يمكن التكلف بها وإشباع الحاجات المحلية إلا من طرف المجالس المنتخبة المتضمنة ممثلين للمواطنين المحليين، بحيث لا يمكن معرفة حاجات ورغبات هؤلاء ولا تسوية المشاكل المحلية إلا من خلال هؤلاء المنتخبين المحليين، وبالتالي فإن هذه المصالح المحلية التي تُميز كل جماعة إقليمية عن الأخرى، لا يدري ولا يعلم بها إلا سكان المنطقة أنفسهم، ولذلك تم اسناد جميع الاختصاصات المرتبطة بهذه المصالح المحلية إلى المجالس المحلية وليس الحكومة المركزية، وهذا ما ينتج عنه تمتع الجماعات الإقليمية باختصاصات عامة تشمل كل مصلحة محلية لسكان الإقليم، وهو ما أيده الكثير من الفقهاء على رأسهم A. de LAUBADÈRE بقوله: "العنصر الجوهري للامركزية يكمن في الطابع غير التحديدي للسرد التشريعي لاختصاصات الأجهزة المحلية"[1].

وزيادة على ذلك، هناك من يرى أنه لكي نعرف مدى الاختصاصات الممنوحة للسلطات المحلية، فيجب أن ننظر في دستور الدولة، فإذا حددت الدساتير اختصاصات السلطات المحلية، فهذه الأخيرة تكون سلطاتها مقيدة ولا تتمتع باختصاصات عامة، ونجدها عموما في الدول التي تعتمد نظام الإختصاص الحصري كبريطانيا، أو الدول الإقليمية كإيطاليا وإسبانيا، أوالدول الفديرالية كالو.م.أ. أما إذا لم تُحدد الدولة اختصاصات السلطات المحلية، فتكون قد تركت لها اختصاصات واسعة في مجالها، ونجد ذلك في نظام الجماعات الإقليمية التي تعتمده عموما الدول البسيطة أو الموحدة أو الدولة اللامركزية كفرنسا[2]، إضافة إلى الجزائر. لكن مع كل ذلك، فإنه لا يمكن أن تكون هناك اختصاصات عامة للجماعات الإقليمية إن لم تكن هناك مصالح محلية معترف لها بها، فهذا المبدأ كما يرى البعض هو ليس فقط رمزا لاستقلالية الجماعات الإقليمية وخاصة البلدية، وإنما يعتبر التعهد الحقيقي الممنوح للجماعات الإقليمية للتدخل في هذه المصالح التي تهمها، بل يعتبر العلامة الحقيقية لحرية واستقلالية هذه الجماعات[3]. كما أن هذا الأسلوب يتوافق مع فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية، وذلك لِما يحققه من حرية واسعة لهذه الأخيرة، وتحقيقه لمرونة في العمل الإداري المحلي، وممارسة كل هيئة لعملها في حدود اختصاصها الإقليمي وبقدراتها المالية.

[1] André de LAUBADÈRE, op cit, p 115.
[2] Gérard MARCOU, Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies, op cit, p193.
[3] Jean-Marie PONTIER, Quelles compétences pour quelles communes ?, op cit, p 991.

بالرغم من ذلك، إلا أن هذا النظام هو الآخر لم يسلم من الانتقادات، ومن أهمها أن هذا الأسلوب يشوبه نوع من الغموض نظرا لعدم وضوح الاختصاصات، مما يؤدي غالبا بالمشرع إلى إحالة الأمر على التنظيم لتبيين هذه الاختصاصات، وهذا ما يؤدي إلى ضياع الاستقلالية المحلية خاصة وأن سلطة التنظيم مملوكة للسلطة التنفيذية بموجب الدستور[1]، والتي بإمكانها أن تُضيِّق من هذه الاختصاصات المحلية[2].

من جهة أخرى، فقد أعطى بعض الأساتذة بعض الاعتبارات الأخرى التي على أساسها يتم التفريق بين ما يعتبر مصلحة وطنية وما يعتبر مصلحة محلية، حيث أن عامل المدى الجغرافي للمصلحة يلعب دورا مهما، ومبررات ذلك تتمثل في أن كل مصلحة تفرض نفسها في كل مكان في أرجاء الوطن وتهم كل المواطنين تعتبر مصلحة وطنية، كالدفاع والأمن والعدالة، حيث أن هذه النماذج يجب أن تدار وتسير وتطبق في شكل وطريقة ووتيرة واحدة في كامل أرجاء الوطن. في المقابل هناك مصالح أخرى لا تظهر إلا على مستوى جزء محدد من إقليم الدولة ولا تهم إلا عددا محدودا من الأشخاص فهي تعتبر مصلحة محلية، كالصحة والتعليم وبعض الخدمات الضرورية التي يطلبها المواطنون يوميا وبشكل مستمر وغير متقطع كتوزيع الغاز والكهرباء والمياه وغيرها، ففي مجال الصحة العمومية مثلا، فإنه من غير الممكن أن تكون القواعد المعمول بها للمحافظة على الصحة العمومية مطبقة بشكل موحد وواحد في كامل إقليم الدولة باختلاف مناخها وظروفها، وإنما يجب أن تأخذ بعين الاعتبار مميزات كل منطقة أو إقليم محلي[3]، وفي هذا الصدد يرى البعض أن "كل المرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة، يجب أن تتولاها الحكومة المركزية، وكل المرافق التي يستلزم حسن إدارتها أن تسير في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة، يجب بالمثل أن تناط بالدولة، لأنه إذا كان في توزيع العمل قوة، فإن في توحيده وإدماجه حين يجب التوحيد والإدماج، قوة أكبر، أما السلطات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التي تتوافر فيها أحد الشروط الثلاث وهي:

[1] ينص دستور الجزائر في المادة 141 في فقرتها الأولى على أنه يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. أما الفقرة الثانية من نفس المادة فتنص على أنه يندرج تنفيذ القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص36.

[3] المرجع نفسه، ص95-96.

- كونها تهم الإقليم، لأنها تنصرف إلى شأن من شؤونها الخاصة.
- أو كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها.
- أو كونها من المرافق التي يضرها توحيد النمط ويصلحها تغييره."[1]

وقد تبنى المشرع الجزائري أسلوب الاختصاص العام، حيث يظهر ذلك جليا في الفقرة الأولى من المادة 03 من ق.ب، التي تنص على أنه "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون". والفقرة 05 من المادة الأولى من ق.و التي تنص على أنه "تتدخل (الولاية) في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون".

بناء على ما سبق، نرى أن معيار اتساع أو ضيق الاختصاصات المعترف بها للجماعات الإقليمية، يكون له من الأهمية ما يمكن أن يحدد درجة استقلالية هذه الأخيرة، غير أن هذا المعيار لا يمكن أن يعتمد عليه بشكل مطلق في تحديد نسبة أو درجة هذه الاستقلالية، حيث أن هناك عدة اعتبارات أخرى يمكن الأخذ بها لتحديد ذلك، وعلى سبيل المثال يمكن أن نذكر مدى مقابلة هذا الاتساع أو الضيق لهذه الاختصاصات بمدى اتساع أو ضيق الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية، حيث من المعروف أن هذه الأخيرة في نظام الاختصاص العام تخضع لرقابة مشددة في بعض الأحيان من طرف السلطات المركزية، على العكس في نظام الاختصاص الحصري الذي رغم ضيق وحصر اختصاصات الجماعات المحلية في عملية التكفل بالمصالح المحلية، فإن الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية تعتبر رقابة مُخففة.

ثانيا: أهم المبادئ المرتبطة بفكرة توزيع الاختصاصات

هناك عدة مبادئ، إلا أن الفقه استقر على ثلاث منها رئيسية، وتتمثل في مبدأ التمتع بسلطة القرار، ومبدأ تفريع السلطة، ومبدأ انعدام رقابة الملائمة، وسنتعالج كل منها على حدا.

أ- مبدأ التمتع بسلطة القرار:

إن هذا المبدأ يقوم أساسا على مدى امتلاك المجالس المحلية سلطة اتخاذ القرارات بخصوص المسائل ذات الطابع المحلي بشكل منفرد ومستقل. ويظهر أساسه، من جهة، على أن الجماعات

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص96.

الإقليمية تتخذ قرارات في مجالات اختصاصاتها والتي تكون في إطار القوانين، وهذا يعتبر سبب يظل من خلاله مجال السلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات الإقليمية محدودا من ناحية الاستقلالية[1]، حيث أن غالبا ما نجد في النصوص الدستورية للدول خاصة التي تأخذ بالنظام اللاتيني، وعلى سبيل المثال الدستور الفرنسي في مادته 72 السابقة الذكر، على أنها تُكرس استقلالية الجماعات الإقليمية، لكنها من جهة أخرى تُؤكد على أن القانون هو الذي يحدد اختصاصات الجماعات الإقليمية، وهنا ممكن أن يتوسع المشرع في تحديد الاختصاصات أو العكس، مما يؤثر بشكل سلبي على مدى استقلالية وحرية الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها واتخاذها لقرارات تنظم بموجبها المسائل المحلية، وهذا ما ذهب إليه بعض الفقه الذي اعتبر أن حرية الجماعات الإقليمية في إدارة شؤونها تندرج ضمن المواضيع الداخلة في مجال القانون فقط[2]، وهو الأمر الذي أيده البعض كذلك من خلال اعتبارهم أنه حتى مع وجود الجماعات الإقليمية وكذا تمتعها بسلطة اتخاذ قرارات بشكل مستقل، إلا أنه لا يمكنها أن تخرج عن الدولة ويجب عليها أن تمتثل لقوانينها، وعليه فإن اختصاصاتها لا توجد إلا في المجالات التي نظمها القانون[3].

ومن جهة أخرى، فإن كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي تُمارس عليهما رقابة من طرف السلطة المركزية، والتي تتمثل في الوالي بالنسبة للم.ش.ب والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للم.ش.و. والسؤال الذي يُطرح بهذا الخصوص، هو هل تسمح هذه الرقابة باتخاذ المجالس الشعبية المحلية لقرارات منفردة وبشكل مستقل؟ وإن كانت الإجابة بالإيجاب فإن ذلك لا يطرح أي اشكال، أما إذا كانت الإجابة سلبية فإن عدم استقلال المجالس المحلية في اتخاذ قرارات تتعلق بحل المسائل المحلية التي تدخل في اختصاصها، فإن ذلك قد يفهم منه غياب أهم ركيزة يقوم عليها نظام اللامركزية الإقليمية ألا وهي تمكين أبناء المنطقة الواحدة عن طريق ممثليهم بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم من خلال اتخاذ القرارات اللازمة لذلك، سواء المتعلقة بخطط التنمية أو توفير الخدمات وإشباع الحاجات أو إدارة مواردهم بأنفسهم[4]، خاصة وأن قرارات وأعمال المجالس المحلية تخضع لرقابة

[1] Virginie DONIER, op cit, p50.

[2] حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص95.

[3] Anne-Sophie GORGE, op cit, p438-439.

[4] فؤاد سمير الديب، نحو مجالس محلية حقيقية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، سنة 2016، ص34.

السلطة المركزية في غالبية الأحيان إن لم نقل كلها، حيث تمتلك سلطة الموافقة عليها من عدمها، وهذا ما يعتبر اشكال حقيقي للمجالس المحلية بخصوص تمتعها باستقلالية في اتخاذ القرارات وتنفيذها، حيث أن فكرة الاستقلالية تتعارض مع واجب الطاعة والخضوع للسلطة المركزية[1]. وأكثر من ذلك فإنه في بعض الأحيان تتجاوز السلطة الوصية صلاحيتها الرقابية المحددة قانونا والمتمثلة في الموافقة على الأعمال المحلية من عدمها، إلى مراقبة مدى ملائمتها لخطط التنمية وتوجهات السلطة المركزية من خلال مراقبة مدى تطابق هذه الأعمال المحلية لتعليماتها، وهذا ما يُعرف برقابة الملائمة، والتي سنتطرق إليها لاحقا.

وعليه فإنه لكي تستقل الجماعات الإقليمية في اتخاذ قرارات تهدف من خلالها إلى تسيير شؤونها المحلية المعترف لها بها، ويكون لها في إطار ذلك التمتع بحق المبادأة[2]، الذي من بين مظاهره على سبيل المثال تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة التوظيف من أجل تسيير مصالحها وكذا حريتها في التعاقد من أجل تلبية حاجاتها[3]. وعليه فإنه يشترط في ذلك شرطين أساسيين، الأول يتمثل

---

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 98.

[2] يقصد بالمبادأة القدرة على الابتكار والمبادرة والعمل المستقل.

من موقع المعاني، الرابط:

https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D9%85%D8%A8%D8%A7%D8%AF%D8%A3%D8%A9/

تاريخ الإطلاع: 2019/09/02

[3] أكدت على ذلك المادة 82 من ق.ب التي جاءت كما يلي: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للمتلكات البلدية وإدارتها.

ويجب عليه، على وجه الخصوص، القيام بما يأتي:

– التقاضي باسم البلدية ولحسابها،

– ...

– ابرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا،

– ..."

- غير أن الجماعات الإقليمية وخاصة البلدية، لا يمكنها التعاقد إلا بعد التأكد من وجود الإعتمادات المالية الكافية التي تريد تخصيصها للمشروع موضوع الصفقة. وقد أكدت على ذلك المادة 04 من القانون 11–10 المتعلق بالبلدية، وكذا قرار مجلس الدولة رقم 28548 الصادر بتاريخ 2006/01/17 في قضية رئيس الم.ش.ب لبلدية عين أفقة (ولاية

في اتخاذ قرارات بصفة انفرادية لا تتعرض إلى الإلغاء من طرف السلطة الوصية في حالة عدم مشروعيتها وإنما من طرف القضاء بطلب من السلطة الوصية، والثاني يتمثل في وجوب عدم ممارسة هذه الأخيرة لرقابة الملائمة، التي من شأنها أن تؤدي إلى اعدام أي مبادرة محلية لتسير الشؤون المحلية، وهذا ما ذهب إليه الفقيه محمد آنس قاسم جعفر الذي كتب: " يكون للجماعات المحلية الحق في اتخاذ القرارات بداءة في إطار اختصاصها دون أن تتقيد في هذا المجال من قبل سلطة عامة"، ليضيف "وفي الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة عليها من السلطة المركزية فلا يمكن لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها"[1]. وفي حالة عدم توفر هذين الشرطين، فيمكن التساؤل حول الهدف من وجود المجالس الشعبية المحلية من أجل ضمان تسيير شؤونها المحلية بشكل مستقل إذا كانت تقوم باتخاذ قرارات منفردة تخضع إلى رقابتين، رقابة وصائية ورقابة الملائمة ؟ وعليه فإن تشكيل هذه المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لا يحقق الفائدة المرجوة منه مالم يتم تزويدها بسلطة اتخاذ القرار المحلي[2].

ب-مبدأ تفريع السلطة (le principe de subsidiarité):

حيث يقوم هذا المبدأ على قاعدة أساسية تتمثل في تسبيق القاعدة على القمة، أي توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية على حسب قدرة هذه الأخيرة على ممارسة الاختصاصات المسندة إليها، بحيث تتولى الحكومة نقل الاختصاصات للهيئات المحلية كلما أبانت هذه الأخيرة على القدرة والاستعداد اللازمين لممارسة هذه الاختصاصات[3]. أو كما يرى البعض، سعي الجماعات الإقليمية إلى ممارسة اختصاصاتها إلى المستوى المناسب، أي المستوى الذي يكفل لها تلبية احتياجات السكان على أفضل وجه دون اغفال عنصر الكفاءة المالية[4].

الجلفة) ضد (س.م)، حيث قضى فيه مجلس الدولة على أن الإدارة وقبل قيامها بأي تحرير لاتفاقية أو صفقة عمومية، عليها أن تتأكد من وجود الاعتمادات المالية الكافية لمشروع ما والذي تريد القيام به.

– أشار إلى هذا القرار: رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج06، المرجع السابق، ص2219.

[1] نقلا عن: تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية ، وهم أم حقيقة؟، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة 2009، ص 30.

[2] فؤاد سمير الديب، المرجع السابق، ص34.

[3] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص102.

[4] Virginie DONIER, op cit, p43.

كما أنه من مميزات هذا المبدأ هو ضرورة عدم تدخل السلطات المركزية في صلاحيات السلطات المحلية إلاّ في حالة عجز هذه الأخيرة عن ممارسة المهام المسندة إليها، وهذا ما يحقق استقلالية الجماعات الإقليمية عن السلطة أو الإدارة المركزية في ممارسة الاختصاصات المعترف لها بها.

وقد تبنى المؤسس الدستوري الفرنسي هذا المبدأ في نص المادة 72 فقرة 02 التي جاءت كما يلي:

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.»

أي أن الجماعات الإقليمية يمكن لها أن تتخذ القرارات بشأن جميع الاختصاصات التي يمكن وضعها على أفضل وجه على مستواها.

المشرع الجزائري لم يتبنى هذه المبدأ المهم، وهذا ما يستدعي منا مطالبته بإعادة النظر في نظام الجماعات الإقليمية مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأ التفريغ أو le principe de subsidiarité نظرا لأهميته.

ج- مبدأ انعدام رقابة الملائمة:

كمبدأ عام فإن القرارات التي تتخذها المجالس المحلية تكون نافذة بقوة القانون بعد نشرها وإعلانها، إلا ما استثني منها بنص. كالقرارات التنظيمية أو الفردية التي لها صلة بالضبط الإداري أو تنفيذا لنصوص قانونية أو تلك الخاصة بالتعيين والترقية أو المتظمنة جزاءات، وهذه القرارات لا تنفذ إلا بعد اعلانها للوالي الذي يعتبر مفوض الدولة على المستوى المحلي. إلا أن هذا الأخير يمتلك في بعض الأحيان السلطة في إلغاء بعض أعمال المجالس المحلية، خاصة المجالس الشعبية البلدية، أما المجالس الشعبية الولائية فإنه لا يمتلك هذه السلطة، وانما يتوجه إلى القضاء مطالبا بإلغائها، وللقضاء السلطة التقديرية في إلغائها أو الابقاء عليها[1]. غير أن الوالي يمتلك سلطة شديدة على المجالس المحلية المنتخبة، تصل إلى درجة اخضاع هذه الأعمال المحلية المتمثلة في القرارات إلى رقابة تسمى برقابة الملائمة، حيث تتلاءم هذه القرارات مع توجهات وسياسة السلطة الوصية التي يُعتبر الوالي

[1] محمد الديدامونى محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 210.

ممثلها على المستوى المحلي. ويرى بعض الفقه أن هذه الرقابة التي يمارسها الوالي على أعمال الجماعات الإقليمية بهذا الشكل، أي رقابة تتضمن اخضاع الأعمال المحلية وفق لتوجهات السلطة المركزية، أي اخضاعها لرقابة الملائمة، فإنها تتحول تلقائيا من من رقابة وصائية إلى رقابة رئاسية[1]، وهذا ما لا يتفق ومبادئ اللامركزية الإقليمية التي تقوم هي الأخرى على مبدأ أساسي متمثل في استقلالية الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية، وهذا ما يُقلب القاعدة المعروفة من خلال جعل الرقابة هي الأصل واستقلالية الجماعات الإقليمية هي الاستثناء. وعليه وفي إطار مبادئ اللامركزية الإدارية والاستقلالية المحلية، فإن السلطة الوصائية التي تمثل جهة الرقابة لا تملك إلا نوع واحد من الرقابة وهو الرقابة الوصائية التي يكون الهدف منها مراقبة مدى مشروعية الأعمال المحلية إما بممارسة هذه السلطة بنفسها أو من طرف القضاء من خلال مطالبته بإلغاء الأعمال غير المشروعة، دون رقابة الملائمة التي لا تعتبر أحد مبادئ النظام اللامركزي، والتي يكون الهدف منها مراقبة مدى ملائمة الأعمال المحلية مع توجهات السلطة المركزية أو الحكومة.

وعليه فإنه يجب عدم الجمع بين الرقابتين في يد السلطة الوصائية اتجاه الجماعات الإقليمية، لأنه في حالة الجمع، فإن هذه السلطة الوصية تكون قد امتلكت سلطات واسعة وتمارس رقابة شديدة لا تمنح أي مجال لحرية واستقلالية الهيئات المحلية المنتخبة، التي يعتبر الهدف من انشائها ممارسة سلطاتها بشكل حر ومستقل بهدف اشباع الحاجات المحلية التي يطلبها الأفراد المحليين، والتي لا يعلم بها سوا المنتخبين المحليين الذين ينتخبهم هؤلاء الأفراد، وعليه فإذا تم اخضاع أعمال هذه المجالس المحلية للازدواجية في الرقابة، أي رقابة المشروعية ورقابة الملائمة، في آن واحد، فإنها ستؤثر حتما على تحقيق المصالح المحلية لهذه الجماعات المحلية، وتنقص من حريتها في تحقيق هذا الغرض وكذا تحقيق الاستقلالية في ممارسة المهام والاختصاصات، وبالتالي انعدام سلطتها التقديرية.

[1] محمد الديدامونى محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 211.

المطلب الثاني: الوظيفة العمومية الإقليمية ومبدأ الإدارة الحرة كنظامين حديثين لتكريس استقلالية الجماعات الإقليمية

باعتبار أن القانون الإداري قانون سريع التطور، فهو يعتبر مرن من حيث تطور أهم محاوره، ولعل من بينها نظام اللامركزية الإدارية. حيث أن هذا النظام يشهد نوعا من التطور والتغير عما كان يعرف به من مبادئ تقليدية، وبالتالي فقد بات عليه التكيف والتأقلم مع مختلف المتغيرات السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، وهذا ما حدث في بعض الدول، أين بدأ هذا النظام المتمثل في اللامركزية الإدارية وخاصة اللامركزية الإقليمية، في التطور، متبنيا مفاهيم وأنظمة جديدة، خاصة في فرنسا، حيث ظهر ما يعرف بالوظيفة العمومية الإقليمية وكذا الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، واللذان يعتبران كتكريس حقيقي لاستقلالية الجماعات الإقليمية، وتحول مهم في هذا المجال.

سنتعرف في هذا المطلب على هذين المفهومين الجديدين، من خلال التطرق إلى الوظيفة العمومية الإقليمية في الفرع الأول ومبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الوظيفة العمومية الإقليمية

(La fonction publique territoriale)

إنَّ احتفاظ الدولة بسلطة التوظيف يعتبر غير حصري في بعض الدول، حيث تتمتع الجماعات الإقليمية في فرنسا على سبيل المثال كذلك بهذه السلطة. وهذا يعتبر كمبدأ جديد كرسه المشرع الفرنسي حتى يمنح استقلالية أكبر للجماعات الإقليمية. وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى كل من أساس ظهور الوظيفة العمومية الإقليمية أولا، ثم نتطرق إلى أهم أحكامها ثانيا.

أولا: أساس ظهورها

منذ ظهور النظام الجديد للامركزية في فرنسا في مطلع ثمانينات القرن الماضي، تم بالموازاة مع ذلك انشاء نظام الوظيفة العمومية الخاصة بها والتي سميت بالوظيفة العمومية الإقليمية، تتميز بنظام قانوني خاص وموحد لصالح جميع فئات الجماعات الإقليمية سواء كانت بلدية، محافظة أو إقليم[1]،

[1] Jean WALINE, op cit, p109.

والمتمثلة في قانونين اثنين مهمين وهما القانون 83-634 المؤرخ في 13 جويلية 1983 المتعلق بحقوق والتزامات الجماعات الإقليمية السابق الذكر، والقانون رقم 84-53 المؤرخ في 26 جانفي 1984 الخاص بالأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية[1]. غير أن هذا القانون الأخير كانت له عيوب عديدة، وظهر نسخة طبق الأصل لقانون الوظيفة العمومية في فرنسا وهو القانون رقم 84-16 المؤرخ في 11 جانفي 1984 المتضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة[2]، وهذا ما أدى بالمشرع إلى تعديله في العديد من المرات، أهمها التعديل الذي أجري سنة 1987 بموجب القانون رقم 87-529 المؤرخ 13 جويلية 1987[3] والقانون رقم 94-1134 المؤرخ 27 ديسمبر 1994[4] المعدلين لبعض أحكام القانون 84-53 الخاص بالأحكام المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية السابق الذكر، حيث أعطت هذه التعديلات خصوصية محلية أكثر على الوظائف العمومية الإقليمية[5].

ثانيا: الأحكام القانونية للوظيفة العمومية الإقليمية

أصبح للجماعات الإقليمية منذ صدور القانون 83-634 المؤرخ في 13 جويلية 1983 المتعلق بحقوق والتزامات الجماعات الإقليمية السابق الذكر، دور مهم من خلال ممارسة عملية التوظيف، وذلك من أجل تنفيذ السياسة المحلية بهدف ترقية العمل المحلي.

وتقوم الوظيفة العمومية الإقليمية في فرنسا على العديد من الأحكام، متمثلة في كيفية إجراء عملية التوظيف، وحقوق وواجبات الموظف، وأجهزة التنظيم الخاصة بها. وسنوضح كل نقطة كالآتي:

[1] Loi N° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JORF du 27 janvier 1984, p 441.

[2] Loi N° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, JORF du 12 janvier 1984, p 271.

[3] Loi N°87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives a la fonction publique territoriale, JORF du 16 juillet 1987, p 7918.

[4] Loi N° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JORF n°300 du 28 décembre 1994, p 18527.

[5] Bernard PERRIN, Les aléas de la diversité dans la fonction publique territoriale, R.F.A.P N° 132, école nationale d'administration, France, 2009, p713.

أ- كيفية إجراء عملية التوظيف في الوظيفة العمومية الإقليمية:

إنَّ عملية التوظيف في الوظيفة العمومية الإقليمية تتم مبدئيا عن طريق المسابقة، التي تكون المنافسة فيها هي المبدأ الرئيسي، كما هو معمول به في جل أنظمة الوظيفة العمومية، من خلال تقديم ملفات للتوظيف والمرور عبر المسابقات التي تسمح لهم بعد ذلك بتقلد الوظيفة.

والموظفون العموميون الإقليميون في فرنسا، مثلهم مثل موظفي الدولة، ينقسمون إلى ثلاث فئات، فئة (A) وفئة (B) وفئة (C)، بحسب مستوى منصبهم، يتم توظيفهم من خلال المسابقات التي يتم تنظيمها، حسب كل فئة، حيث تُنظم على المستوى الوطني فيما يخص الفئة (A) أو الإقليمي فيما يخص الفئة (B) أو على مستوى المحافظة فيما يخص الفئة (C) [1].

غير أنه وكما سبق ووضحنا، فإن أعوان الجماعات الإقليمية ليسوا كلهم موظفين، وإنما هناك فئة يتم التعاقد معها، ومنه على سبيل المثال من يتم التعاقد معه من أجل استخلاف موظف ما غائب لمدة مؤقتة، أو من أجل إشباع حاجات موسمية، وفي هذه الحالة يتم التعاقد مع هؤلاء بعقد محدد المدة، كما يوجد هناك أيضا عقود متوسطة وطويلة المدة أقصاها يكون لثلاث سنوات قابلة للتجديد. كما أنه يمكن دعوة أعوان الجماعات الإقليمية لممارسة وظائفهم في جماعة إقليمية أخرى، لا سيما عند نقل الاختصاصات أو عند قيام الدولة بتوزيع اختصاص معين، وفي هذه الحالة الثانية، فإن هذا التوزيع يمكن أن يرافقه نقل لأعوان الدولة المكلفين بممارسة الاختصاص المذكور وكذا نقل للوسائل والإمكانيات[2]، وهنا يتم توفير عون الدولة لصالح الجماعة الإقليمية، وفي نهاية هذه المدة التي يكون أقصاها سنتان، يحق لعون الدولة أن يختار بين الاندماج في الخدمة العامة للجماعة الإقليمية، حيث يصبح بهذه الصفة موظف إقليمي، أو الاحتفاظ بصفته عون للدولة، وفي هذه الحالة، يتم وضعه على سبيل الانتداب لصالح الجماعات الإقليمية، بدون مدة زمنية محددة[3].

ب-حقوق وواجبات الموظف الإقليمي:

إنَّ مختلف الأحكام التي تخص المسار المهني أو الوظيفي للموظف العمومي الإقليمي، من ترقية وتأديب ومختلف الحقوق والالتزامات وكذا الوضعيات المهنية المختلفة، منظمة بنصوص قانونية

[1] Jean WALINE, op cit, p110.
[2] Ibid, p107.
[3] Virginie DONIER, op cit, p56.

في تشريع الوظيفة العمومية الإقليمية الفرنسي، وهي مشابهة لتلك المطبقة على موظفي الدولة، والمذكورة في تشريع الوظيفة العمومية الفرنسي[1]. حيث أن الموظف الإقليمي يخضع لالتزامات معينة كحضر الجمع بين وظيفته مع نشاط خاص أو أي وظيفة عمومية أخرى باستثناء بعض الحالات المحددة قانونا. كما يخضع لالتزامات الطاعة الهرمية التي تخضع للنظام الرئاسي، حيث يخضع المرؤوس إلى رئيسه ويطبق أوامره وتعليماته باستثناء الحالات المخالفة للقانون، وفي مقابل ذلك فإن الموظف الإقليمي يتمتع بحقه في حرية الرأي وإن كان هذا الحق مقيدا في بعض الأحيان، كما يحتفظ بحقه في الإضراب وكذا الحق في التكوين والتدريب المهني والحق في الحماية الوظيفية في حالة تعرضهم للعنف أو التهديد أو الإهانة أو التشهير أثناء أدائهم لعملهم[2].

ج- أجهزة التنظيم الخاصة بالوظيفة العمومية الإقليمية في فرنسا:

للوظيفة العمومية الإقليمية في فرنسا عدة أجهزة تنظمها، تتمثل في المجلس الوطني للوظيفة العمومية الإقليمية، مراكز تسيير الوظيفة العمومية الإقليمية، والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية الإقليمية، ونتطرق إليها كالآتي:

1- المجلس الوطني للوظيفة العمومية الإقليمية:

يُعتبر مؤسسة عمومية إدارية مسؤولة عن تدريب وتسيير الموظفين التابعين للإدارة الإقليمية. وفي إطار مهامه المتعلقة بالتكوين، يتولى المجلس التحضير للمسابقات، وبعدها تدريب الموظفين الجدد وكذا المسؤولين المنتمين للإدارة الإقليمية. ويتولى كذلك مهمة إدارة شؤون الموظفين الإقليميين العالقة التي استعصى على الإدارة المحلية حلها، كما يتولى كذلك مهمة التنسيق بين الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية المحلية[3].

[1] Jean WALINE, op cit, p110.
[2] Virginie DONIER, op cit,, p57.
[3] مكلكل بوزيان، الوظيفة الإدارية الإقليمية في الجزائر، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن الصادرة عن جامعة جيلالي ليابس بسيدي بلعباس، العدد 02 من المجلد 02، جوان 2016، ص07.

2- مراكز تسيير الوظيفة العمومية الإقليمية:

وهي مؤسسات عمومية إدارية موجودة على مستوى المحافظات، تدار من قبل مجلس مكون من منتخبين محليين. وتتمثل مهمتهم على وجه الخصوص في توزيع القوائم الخاصة بالكفاءة التي يظهر عليها المترشحون الناجحون في المسابقة، وكذا ضمان الإشهار للوظائف الشاغرة[1].

3- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الإقليمية:

وهو هيئة وطنية تتشكل من مجلس يتألف من الوزير المكلف بالوظيفة العمومية، الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، ممثلين عن الجماعات الإقليمية، وممثلين عن المنظمات النقابية للأعوان الإقليميين. حيث أن مهمته استشارية في الأساس، من خلال استشارته في جميع مشاريع القوانين والمراسيم المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية[2].

- لا تأخذ الدولة الجزائرية بمبدأ الوظيفة العمومية الإقليمية مثلما هو معمول به في فرنسا، حيث يعترف لها فقط بسلطة التوظيف. ففي فرنسا الوظيفة العمومية الإقليمية منظمة بموجب التشريع، والمتمثلة في القانون 84-53 الخاص بالأحكام المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية، أما في الجزائر فهي منظمة بموجب التنظيم والذي يظهر في المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية المشار إليه، وهذا ما يولد إشكالاً مُتمثل في تدخل السلطة المركزية في تنظيم عمل السلطات اللامركزية، والذي من المفروض أن يختص المشرع في تنظيمها وليس السلطة التنظيمية، وهذا من أجل تحقيق الإستقلالية في المجال الوظيفي، حيث بتنظيم المسار الوظيفي لموظفي الإدارة اللامركزية بموجب التنظيم، فإن هذا ممكن أن يؤدي إلى فرض بعض التوجيهات على الموظفين الإقليميين، وعليه كان من المحبذ لو تم تنظيم المسار الوظيفي لهذه الفئة من الموظفين عن طريق التشريع، حتى تكتسب السلطات المحلية اللامركزية استقلالية في المجال الإداري والوظيفي، وذلك من خلال اتباع نفس النهج المعمول به في فرنسا، من خلال اعتماد نظام الوظيفة العمومية الإقليمية.

ويسمى الموظفون المنتمون إلى هذا السلك بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، وقد تبنى المشرع الجزائري هذا النمط من الوظائف العامة من أجل تحقيق أهداف وتطلعات اللامركزية واستجابة

[1] Verginie DONIER, op cit, p57.
[2] Ibid, p58.

لمتطلبات المتغيرات الطارئة باعتماد استراتيجية لتسيير الموارد البشرية الإقليمية، وهذا لأن سياسة اللامركزية تميز ما بين موظفي الدولة وموظفي الجماعات الإقليمية. وحتى لا تبقى هذه الفئة من الموظفين تحت رحمة المنتخبين، حيث أن الانتخابات المحلية يمكن أن تفرز منتخبين تنقصهم الخبرة والتجربة، وعليه من الممكن أن يتصرفوا تصرف المسؤول غير العادي والذي يكون ضحيته الموظفون الإقليميون خاصة في البلديات، كان لابد من وضع حصانة قانونية تحميهم من ذلك، وهذا ما تفطنت إليه الدولة من خلال إصدارها للمرسوم التنفيذي 11-334 السابق الذكر[1].

غير أن موظفي الجماعات الإقليمية وإن كانت وظيفتهم متميزة عن مختلف وظائف الدولة الأخرى، إلا أنها جزء لا يتجزأ من الوظيفة العمومية باعتبارها الشريعة العامة للنظام القانوني لجميع موظفي الدولة العموميين، حيث تخضع لنفس أحكامها المتعلقة بالتوظيف والترقية، وحقوق وواجبات الموظفين، والوضعيات القانونية للموظفين الإقليميين، وإلى نفس النمط التأديبي وغيرها من الأحكام الأساسية المنصوص عليها في إطار القانون الأساسي للوظيفة العمومية. إلا أن إصدار قانون أساسي خاص بفئة معينة من الموظفين، كموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ليس الهدف منه سوى تنظيم المسار الوظيفي لهذه الفئة من الموظفين نظرا لتمتعها ببعض الخصوصيات والمميزات، ومن هنا يرى الأستاذ مكلكل بوزيان أنه ليس هناك أي تمييز بين فئة موظفي الدولة وفئة موظفي إدارة الجماعات الإقليمية، بحيث يبقى مجرد تمييز شكلي أكثر منه موضعي[2].

الفرع الثاني: مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية

(Principe de la libre administration des collectivités territoriales)

سنتطرق في هذا الفرع إلى كل من الأساس القانوني لمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، وكذا أهم المبادئ التي يقوم عليها.

[1] مكلكل بوزيان، الوظيفة الإدارية الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق، ص08.

[2] المرجع نفسه، ص09.

أولا: الأساس القانوني

إن هذا المبدأ فكرة حديثة نسبيا، ورد النص عليه لأول مرة في الوثائق الدستورية الفرنسية عقب نهاية الحرب العالمية الثانية[1]، حيث تم النص عليه في المادة 72 من دستور 1958، وتم الإشارة إليه في أحكام المجلس الدستوري الفرنسي في أواخر سبعينيات القرن الماضي وبالتحديد في حكمه الصادر بتاريخ 23 ماي 1979[2]. وفي سنة 1982 التي شهدت إصدار القانون المتعلق بحقوق وحريات الجماعات الإقليمية، الذي أسس لمرحلة جديدة لنظام اللامركزية الإدارية في فرنسا، والذي جاء استجابة للخطاب الشهير للرئيس الفرنسي أنذاك François MITTERRAND في مجلس الوزراء سنة 1981، الذي قال:

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire »[3].

وما يمكن استنباطه من هذا القول، أنه رغم كون النظام الإداري لفرنسا غير مجزأ، نظرا لشكل الدولة الفرنسية التي تُعتبر دولة موحدة، والذي يقصد به وحدة السلطة المعيارية والتي تعني وحدة السلطة السياسية للدولة[4]، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يكون نظامها لامركزياً، حيث يسمح لبعض المجتمعات المحلية من تسيير شؤونها التي تميزها عن الباقي بنفسها، وهذا ما ظهر في المراجعة الدستورية في 28 مارس 2003، التي جاء فيها أن تنظيم الجمهورية لامركزي، والذي سعى فيها

[1] حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية – مصر، سنة 2015، ص12.

[2] C.C.R.F, décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État, JORF du 25 mai 1979.
– حيث يرى المجلس الدستوري الفرنسي أن بعض الأحكام التي جاءت في القانون المعدل لأساليب انتخاب المجلس الإقليمي والمجلس الحكومي لإقليم كاليدونيا الجديدة وتحديد القواعد العامة للمساعدة التقنية والمالية التعاقدية للدولة، فإن المشرع من خلال تحديد الشروط اللازمة لتنفيذ القواعد التي وضعها في هذا القانون، لم يتجاهل بعض المبادئ التي كرسها الدستور، كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية.

3 François MITTERRAND, Conseil des Ministres du 15 juillet 1981.
Cité par : Emmanuelle BORNER-KAYDEL, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État, Les Annales de droit, 1 juin 2016, p 10.

[4] بلال فؤاد، ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي، مجلة الإجتهاد القضائي الصادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد01 من المجلد 12، مارس 2019، ص192.

المؤسس الدستوري بالعمل على تعزيز أكثر للطابع اللامركزي من خلال أساس دستوري مهم والمتمثل في مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، وعليه يمكن الفهم من ذلك أن هذا المبدأ الأخير يسمح بتطبيق اللامركزية[1]، وبالتالي يؤسس ويحمي استقلالية الجماعات الإقليمية، والذي يعتبر المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه قانون الجماعات الإقليمية في فرنسا[2].

نصت على مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، المادة 72 من الدستور الفرنسي في فقرتها الثالثة، التي جاءت كما يلي:

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

والتي تعني أن الجماعات الإقليمية تُدار بحرية من خلال مجالس منتخبة، ولديها سلطات تنظيمية بهدف ممارسة اختصاصاتها. لكن الإشارة إلى هذا المبدأ كانت قبل المادة 72، وبالتحديد في الفقرة الثالثة من المادة 34 التي جاءت كما يلي:

« La loi détermine les principes fondamentaux :

– ...

– de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

– ... »

أي أن القانون يحدد المبادئ الأساسية التي من بينها الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها.

وما يُفهم من النصين، أن مبدأ الإدارة الحرة يقوم على وجود مجالس منتخبة تمارس سلطات تنظيمية، وأن القانون هو الذي يحدد هذه المبادئ الأساسية، وهذا ما سنتعرف عليه.

وعليه فإن مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية يعتبر مبدأ أساسي معترف به للجماعات الإقليمية في فرنسا وخاصة البلدية، حيث ذهب الفقه إلى اعتبار أن مبدأ الإدارة الحرة لا يمنح إلى الأشخاص المعنوية، وإنما إلى التجمعات الطبيعية، وهذه الأخيرة لا تتجسد إلا في البلديات من خلال

[1] Nadine DANTONEL-COR, op cit, p15.
[2] Virginie DONIER, op cit, p23.

ارتباط مجموعات معينة بإقليم محدد، مُشكِّلة تجمعات صغيرة من خلال ماضيها التاريخي الطويل، لتتطور فيما بعد وتصبح بلدية، عكس الولاية والإقليم التي لا تشكل تجمعات طبيعية[1].

ثانيا: خصائص مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية

يقوم مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية على خمسة مبادئ رئيسية وهي: المجالس المنتخبة، مبدأ محدد بموجب القانون، ممارسة الجماعات الإقليمية لسلطات تنظيمية، حظر ممارسة أي وصاية لأي جماعة إقليمية على أخرى وأخيرا حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها وإيراداتها. وسنتطرق إلى هذه المبادئ كل على حدا.

أ- المجالس المنتخبة:

إن مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية يقضي بأن يتولى الأفراد المحليين مسبقا إختيار أعضاء هذه المجالس عن طريق الإقتراع العام، وهذا الذي وضحته الفقرة الثالثة من المادة 72 من الدستور الفرنسي، التي نصت على أن الجماعات الإقليمية تُدار بحرية من قبل مجالس منتخبة تتمتع بسلطات تنظيمية لممارسة اختصاصاتها. وعليه فإن المؤسس الدستوري الفرنسي أخذ بالمبدأ الديمقراطي كعنصر أساسي في تحقيق مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 85-196 الصادر في 08 أوت 1985 بشأن القانون المتعلق بتطور كاليدونيا الجديدة، الذي أقر في النقطة العاشرة أنه لكي يُدير بشكل حر، يجب أن يكون للإقليم، في ظل الشروط التي يقررها القانون، مجلسا منتخبا يتمتع بسلطات فعالة[2].

[1] Louis FAVOREU, André ROUX, La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?, cahiers du conseil constitutionnel N° 12 (dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales), Paris - France, Mai 2002, p03.

[2] C.C.R.F, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, Journal officiel du 8 août 1985, page 9125.

« **10.** Considérant qu'il résulte, d'une part, de l'article 74 susvisé que le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres, peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres territoires ; qu'il résulte, d'autre part, de l'article 72 que, **pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives** ; ».

ومع ذلك فإن هذه الشرعية المستمدة من صندوق الإقتراع لا تمنح المجالس المحلية استقلالية مطلقة ولا يأذن للجماعات الإقليمية من تحرير نفسها من أي قيود اتجاه السلطة المركزية، وذلك من خلال الرقابة التي تحتفظ بها هذه الأخيرة لتمارسها في الحدود التي قررها القانون[1].

ب-مبدأ محدد بموجب القانون:

مثلما وضحنا سابقا أن مبدأ الإدارة الحرة يعتبر الأساس الذي يحمي استقلالية الجماعات الإقليمية، وأن هذا المبدأ يتم تحديده قانونا من طرف المشرع، وعليه يفهم من خلال ذلك أن المشرع هو الذي يُحدد مجال استقلالية الجماعات الإقليمية. وفي نظر بعض الفقه، فإن سبب ذلك يعود إلى الدور الثانوي الذي تحتله الحريات المحلية بسبب الطابع الوحدوي للدولة، فبالتالي مادام أن هذا المبدأ له قيمة دستورية فيجب التوفيق بينه وبين مبدأ المساواة أمام القانون الذي له قيمة دستورية أيضا[2]، كما يرى الأستاذ Michel VERPEAU أن مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية يشكل ضمانة مثله مثل مبدأ الفصل بين السلطات، ويمكن تصورهما كشروط تعتبر ضرورية دستوريا[3].

بالإضافة إلى ذلك، فإن المشرع هو الوحيد المؤهل لفرض التزامات أو أعباء جديدة على الجماعات الإقليمية، كما هو مذكور في المادة 1611-1 قانون الجماعات الإقليمية الفرنسي، كما يترتب عن ذلك أن القانون وحده الذي يحدد إطار عمل الجماعات الإقليمية ومواردها واختصاصاتها، وعليه لا يمكن للسلطة التنظيمية أن تتدخل إلا في حدود ضيقة أو من أجل تحديد طرق وكيفيات تطبيق أو تنفيذ الأحكام التي جاء بها المشرع في هذه القوانين[4].

ج- ممارسة الجماعات الإقليمية للسلطة التنظيمية:

إنَّ الاعتراف بهذه السلطة للجماعات الإقليمية يعتبر ضرورياً من أجل تحقيق فعالية أكبر لمبدأ الإدارة الحرة. ومع ذلك فإن السلطة التنظيمية المعترف بها بموجب الفقرة 03 من المادة 72 من الدستور الفرنسي ليست سلطة مستقلة، فهي تمارس امتثالا للقوانين واللوائح الوطنية السارية. وذلك ما

[1] Virginie DONIER, op cit, p24.
[2] Ibide, p 24.
[3] Cité par : Louis FAVOREU, André ROUX, op cit, p02.
[4] Jacques-Henri STAHL, le principe de libre administration a-t-il une portée normative ?, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel N° 42, janvier 2014, p34.

أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي في رأيه الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 2012 تحت رقم 387095[1]. وعليه ومثلما أشارت إليه الفقرة 03 من المادة 34 من الدستور الفرنسي السابقة الذكر، فإن السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات الإقليمية بهدف ممارسة اختصاصاتها لا يمكن أن تكون إلا سلطة لتنفيذ القوانين، وبالتالي تبقى خاضعة للقانون واللوائح التنظيمية، وذلك من أجل الحفاظ على الطابع الوحدوي للدولة[2]. غير أن الجماعات الإقليمية غير ملزمة بالانتظار إلى ما ستصدره السلطة المركزية من تنظيمات في مجال شؤونها المحلية التي تختلف عن الشؤون الوطنية، من بينها تنظيم مرافقها العامة وتسيير مواردها البشرية[3]، وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 83-168 الصادر في 20 جانفي 1984 الخاص بالقانون المتضمن الأحكام القانونية للوظيفة العمومية الإقليمية[4]، والذي وضح فيه أنه يمكن لرؤساء المجالس المنتخبة أن تقوم بتوظيف وتسيير الموظفين، والتعيين في رتب ومناصب الوظيفة العمومية الإقليمية، تقرر في الوضعيات القانونية والترقية في الدرجات والترقية في الرتب.

د- حظر ممارسة أي وصاية لأي جماعة إقليمية على الأخرى:

هذا البند يعتبر أهم البنود التي يقوم عليها مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، حيث يُحظر على كل جماعة إقليمية أن تمارس الوصاية على جماعة أخرى تدخل ضمن إقليمها، وذلك بهدف المنع من تدخل كل سلطة محلية في اختصاصات سلطة محلية أخرى التي ينسبها القانون لها، وهذا ما يكرس المساواة والحرية في ممارسة الاختصاصات بين مختلف فئات الجماعات الإقليمية بغض النظر عن حجمها ونطاق ممارسة اختصاصاتها[5]. فعلى سبيل المثال ممارسة الإقليم رقابة على المحافظة أو المحافظة على البلدية التي تنتمي إلى إقليمها، أو في المجال المالي كأن تقدم المحافظة مساعدات مالية للبلديات الواقعة في إقليمها، على أن تنشأ عن هذه المساعدة علاقة تبعية البلدية

[1] C.E.R.F, Avis N°387095 (pouvoirs réglementaire) du 15 novembre 2012.

[2] Virgine DONIER, op cit, p26.

[3] بلال فؤاد، المرجع السابق، ص 198.

[4] C.C.R.F, décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JORF du 21 janvier 1984, page 368.

[5] بلال فؤاد، المرجع السابق، ص194.

للمحافظة مما يُمكِّن هذه الأخيرة من فرض الخيارات والإملاءات عليها مقابل هذه المساعدة، الأمر الذي يجسد تمتع جماعة إقليمية ما بمركز مهيمن على جماعة أخرى[1].

وقد كان لهذا البند قيمة تشريعية، لكن بعد المراجعة الدستورية لسنة 2003 تم إدخالها ضمن نصوص الدستور لتمتلك بذلك قيمة دستورية[2]، حيث تنص الفقرة 05 من المادة 72 من الدستور الفرنسي على أنه:

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

بالتالي نستنتج من خلال هذه المادة أن الجماعات الإقليمية في فرنسا لا يمكنها ممارسة أي وصاية على بعضها البعض، خاصة في العلاقة العمودية بينها، غير أنه حين تتطلب ممارسة الاختصاص مساعدة من عدة جماعات إقليمية، يجوز للقانون أن يأذن لأحد هذه الجماعات بتنظيم طرق عملهم المشترك، مما يفهم من خلال ذلك أن الجماعة الإقليمية التي حددتها الفقرة السابقة التي تتكلف بتنظيم هذا العمل المشترك، تعتبر كمنسق في مجال الاختصاص الذي يتطلب اشتراك عدة جماعات إقليمية على سبيل المساعدة، وبالتالي فيجب ألا يكون هذا المنسق قادر على فرض قرارات على جماعات أخرى، لأن ذلك يصبح نوع من الوصاية وبالتالي يتنافى مع ما جاءت به أحكام الفقرة 05 من المادة 72 من الدستور الفرنسي. وبالتالي فإن الهدف من وضع بند يتعلق بحظر ممارسة الرقابة من طرف أي جماعة على الأخرى، هو بمثابة تقوية قرار كل جماعة إقليمية وعدم تقييدها بقرارات جماعة إقليمية أخرى[3]، وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 24 جويلية 2008 تحت رقم 2008-567[4] المتعلق بقانون عقود الشراكة، حيث أن المجلس يرى أن المادة 18 من هذا القانون تنص على أنه يمكن لجماعة إقليمية أن تنظم عمل مشترك بين عدة مستويات محلية، ويتم من خلاله نقل بعض السلطات إلى جماعة إقليمية واحدة، كمنح لهذا الغرض سلطة اتخاذ القرار لتحديد هذا العمل المشترك من بينها سلطة التوقيع على عقد الشراكة، حيث أن هذه

[1] Frédéric LAFARQUE, La constitution et les finances locales, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 42, janvier 2014, p27.
[2] Virginie DONIER, op cit, p26.
[3] Ipid, p27.
[4] C.C.R.F, décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, JORF du 29 juillet 2008, p 12151, texte n° 2.

السلطة الممنوحة لجماعة إقليمية مقارنة بالجماعات الأخرى تتجاهل حضر أي شكل من الرقابة بين أي جماعة إقليمية على الأخرى المنصوص عليه في الفقرة 05 من المادة 72 من الدستور.

هـ- حرية الجماعات الإقليمية في تقدير إيراداتها ونفقاتها:

مقتضى هذا المبدأ هو أن تتولى الجماعات الإقليمية تسيير ماليتها بحرية، من خلال تقدير نفقاتها أثناء وضعها لميزانيتها، ويكون ذلك من خلال عدم التوسيع في فرض النفقات الإجبارية، لأن ذلك يحد من حرية الجماعات الإقليمية في تحديد نفقاتها، ويؤثر على استقلاليتها من خلال أن عملية تحديد النفقات الإجبارية تضعف الموارد المالية للجماعات الإقليمية وتؤدي إلى امتصاصها واستنفاذ لنسبة هامة من ميزانيتها. كما أن هذه النفقات الوجوبية قد تفتح المجال لتدخل السلطة الوصائية في تسيير مالية الجماعات الإقليمية، حيث أن عدم كفاية الموارد المحلية لتغطية النفقات الوجوبية، يدفع الدولة إلى التدخل من خلال منح إعانات لتغطيتها، الأمر الذي يؤدي إلى الاضرار باستقلالية مالية الجماعات الإقليمية. كما أنه من خلال هذا المبدأ، فإنه يمكن منح الجماعات الإقليمية المبادرة باقتراح أي نفقة من شأنها أن تعود عليها بالنفع، أي تكون بصفة اختيارية. أما فيما يخص حرية الجماعات الإقليمية في تحديد إيراداتها، فيمكن لها من خلال ذلك البحث عن الموارد المالية اللازمة لتغطية أعبائها من خلال عدم تحديد ايراداتها على سبيل الحصر، وذلك من أجل البحث في كل مرة عن إيرادات جديدة إضافية من أجل تمويل الميزانيات المحلية كجواز تأسيس بعض الضرائب والرسوم، وذلك ما يؤدي إلى تعزيز استقلالية مالية الجماعات الإقليمية[1].

إن مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية المعمول به في فرنسا، حسب رأي البعض، لا يعتبر شعارا سياسيا فارغ ولا كمبدأ تنظيمي بسيط[2]، وإنما يشكل حرية حقيقية[3]، كما أنه ذو مغزى كبير من حيث الدلالة، فهو يعتبر بمثابة حرية معترف بها للأشخاص الذين يمثلون الجماعات الإقليمية، فهي

[1] خير الدين خوجة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبدالرحمن ميرة -بجاية-، العدد 01 من المجلد 17، جانفي 2018، ص478.

[2] حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص18.

[3] Louis FAVOREU, André ROUX, op cit, p02.

وفق لذلك تعتبر بمثابة حرية تسيير تتجاوز مفهوم اللامركزية الإدارية التي تعتبر مجرد تنظيم إداري في الدولة[1].

غير أنه وحسب وجهة نظرنا، فإن هذا المبدأ لا يمكن اعتباره بمثابة المعجزة التي تمنح للجماعات الإقليمية الاستقلالية المطلوبة لممارسة مهامها بشكل حر عن السلطة المركزية، وذلك لعدة أسباب متمثلة أهمها في اختصاص السلطة التشريعية في وضع القواعد الأساسية لهذا المبدأ، حيث أن مصطلح حرية الإدارة يفيد من الوهلة الأولى على أن الإدارة الإقليمية تمارس وظائفها واختصاصاتها بكل حرية، غير أن ذلك لا يعني شيئاً عندما نجد أن هذا المفهوم تتحدد أُسسه بموجب التشريع، وهذا ما يمكن أن يعتبر كقيد يحد من حرية واستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها، مع امكانية القول أنه تحت رحمة المشرع ليقرر بشأنه ما يشاء، الأمر الذي يجعل هذا المبدأ لا يختلف كثيرا عن مبدأ اللامركزية الإقليمية إلا من حيث التسمية، بل هو نظام اللامركزية نفسه كما يرى الأستاذ Jean WALINE[2]، باستثناء عنصر مهم جاء به هذا المبدأ (الإدارة الحرة) والمتمثل في الغاء أي شكل من أشكال الرقابة لأي جماعة إقليمية يمكن أن تمارسها على أخرى تدخل في نطاقها الإقليمي، وهذا ما يمكن أن يجعل مبدأ الإدارة الحرة يختلف نوعا ما عن المبدأ العام المتمثل في اللامركزية الإقليمية. غير أنه وفي كل الأحوال تبقى الجماعات الإقليمية في إطار هذا المبدأ تخضع لرقابة السلطة المركزية الوصية عليها، وبالتالي لا يمكن أن نعتبر الوحدات المحلية الفرنسية تتمتع باستقلالية كبيرة في ممارسة وظائفها واختصاصاتها اتجاه السلطة المركزية التي تمتلك حق الرقابة وكذا حق التعديل في أحكام هذا المبدأ من خلال السلطة التشريعية.

[1] بلال فؤاد، المرجع السابق، ص185.

[2] Jean WALNE, op cit , p104.

المبحث الثاني: الانتخاب كضمان يكرس استقلالية الجماعات الإقليمية

تطرقنا سابقا إلى أن أهم عنصر يفرق بين اللامركزية الاقليمية وما يشابهها يتمثل في الانتخاب. والجماعات الإقليمية باعتبارها تجسيد حقيقي لمفهوم اللامركزية الإقليمية، تقوم على هذا العنصر الأساسي، من خلال تشكُّلها من مجالس منتخبة محلية تتولى تسيير الشأن المحلي نيابة عمّن قاموا بانتخابها. وبالتالي فإن الانتخاب يُعتبر المعيار الرئيسي وحجر الزاوية للاّمركزية الإقليمية.

إن مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية يستبعد كل مشاركة من طرف السلطة المركزية في تشكيل المجالس المحلية، وعليه فلا يتم تشكيل هذه المجالس إلا من خلال عملية واحدة تتم من طرف مساهم رئيسي وهو المواطن المحلي، ولا يكون ذلك إلا بالإنتخاب[1]. وبالتالي فإن هذا الأخير يعتبر الشرط الأساسي لاكتساب العضوية في المجالس الشعبية المحلية، سواء البلدية أو الولائية، وهو الأداة القانونية الأساسية التي تكرس الاستقلالية المؤسساتية للجماعات الاقليمية[2]. وعليه فإن هذا المبدأ الأخير يرتبط بعنصر الانتخاب ارتباطا وثيقا، حيث أن به تتحقق استقلالية الجماعات الإقليمية، وبدونه تكون هذه الأخيرة في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزية[3].

وتنطلق فكرة انتخاب المجالس المحلية من أن أبناء الإقليم الواحد غير قادرين على إدارة شؤونهم بأنفسهم، وعليه يتعين عليهم أن يُوكِلوا أشخاصا آخرين يقومون بذلك نيابة عنهم، ويتم ذلك عن طريق عملية الانتخاب، التي تعتبر الطريقة الأساسية التي يتم من خلالها تكوين مجالس محلية تُعبِّر عن مطالب أبناء الإقليم وتعمل على تحقيق مصالحهم من خلال إشباع حاجاتهم العامة، وهذا ما يكرس حقيقة فكرة اللامركزية الإقليمية.

فالانتخاب لغة يعني الاختيار، أما اصطلاحا يُعتبر على أنه سلطة قانونية يقررها المشرع للمواطنين للمشاركة في اِختيار السلطة العامة للدولة، أو أنه الوسيلة أو الطريقة أو الآلية التي بموجبها يختار المواطنون الأشخاص الذين يسندون إليهم مهام ممارسة السيادة أو الحكم نيابة عنهم سواء على

---

[1] بن ورزق هشام، قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفء، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 01 من المجلد 03، جانفي 2016، ص158.

[2] Louis FAVOREU, André ROUX, op cit, p04.

[3] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص54.

المستوى السياسي المحلي الإداري كالانتخابات البلدية والولائية، أو على المستوى الوطني[1]. والانتخاب هو السبيل والطريق الأساسي الذي يكرس مبدأً مهماً يتمثل في النظام التمثيلي، وهو ركن من أركانه، حيث يقصد بالنظام التمثيلي على أنه "انتخاب جمهور الناخبين لممثليهم بهدف تدبير الشأن العام الوطني والمحلي لفترة محددة"[2].

هذه الجزئية تتطلب منا التطرق إلى كيفية تنظيم الانتخابات المحلية في الجزائر من خلال التطرق إلى شروطها وإجراءاتها، لكن قبل ذلك فإن هذه الفكرة قد تعرض دارسوها إلى خلاف في مدى قبولها من عدمها كعنصر يكرس استقلالية الجماعات الإقليمية، حيث أن هناك فريق يدعم ذلك، وفي المقابل يوجد فريق آخر معارض لها (المطلب الأول)، ثم بعدها نتطرق إلى كل من شروط واجراءات العملية الإنتخابية في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مدى قبول فكرة الانتخاب لدى الفقه

كما سبق وأشرنا، فإن فكرة انتخاب مجالس محلية تعمل على إشباع الحاجات العامة للمواطن المحلي، تعرضت إلى إشكال في مدى قبولها من عدمها من طرف فقهاء القانون العام وبالأخص فقهاء القانون الإداري والدستوري. فقد انقسم الفقه إلى فريقين، فريق مؤيد وهو الغالب (الفرع الأول) وفريق معارض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإتجاه المؤيد للانتخاب

يرى أنصار هذا الرأي أن الانتخابات المحلية تُعتبر تكريساً حقيقياً لاستقلالية المجالس المحلية، كما يُعد العامل الأساسي الذي يضمن تحقيق إستقلالية هذه المجالس عن السلطة المركزية، حيث أن تطبيق الانتخاب يعني وجود تنظيم محلي لامركزي مستقل، وانعدامه يعني عكس ذلك أي انعدام

[1] مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2014-2015، ص03-04.

[2] بن السي حمو محمد المهدي، النظام التمثيلي في ظل التعددية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016، ص13.

اللامركزية وبالتالي انعدام استقلالية الجماعة المحلية[1]. وهذا ما يعني أن الانتخاب لا يُعد فقط شرط لقيام نظام الجماعات الإقليمية أو اللامركزية الإقليمية عموما، وإنما ركن من أركانها يتهاوى هذا النظام بدونه[2].

ومن بين الفقه القانوني المدافع عن هذه الفكرة نذكر الفقه الفرنسي، حيث اعتبر البعض منه أن المجالس المنتخبة تشكل ركيزة استقلالية الجماعات الإقليمية في فرنسا منذ سنة 1958[3]. ومن أبرزهم نذكر الفقيه Jean RIVERO الذي كتب: "اللبنة الأولى للامركزية يكون بالاعتراف بالشخصية القانونية للجماعات، ولكن اللامركزية تقتضي شيئا آخر أكثر من ذلك، وهذا يتمثل في أن هذه الجماعة ذات الشخصية تكون مدارة بواسطة أجهزة تنبثق منها، وهذا يعني بواسطة أجهزة منتخبة"[4]. كما اتجه الأستاذ André HAURIOU في هذا الشأن إلى أكثر من ذلك من خلال اعتباره أن اللامركزية الإقليمية ليست قائمة فقط على مبررات إدارية وإنما على مبررات دستورية وسياسية، حيث كتب: "إن مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طابع إداري، ولكنها في الحقيقة ذات طابع دستوري"، ليضيف بعدها "وإذا كان الأمر لا يتعلق بوجهة نظر إدارية، فإن المركزية (بما فيها عدم التركيز) تضمن للدولة إدارة أكثر اقتدارا وحيادا وأكثر تكاملا واقتصادا من اللامركزية، لكن الدولة الحديثة هي بحاجة لأكثر من مجرد إدارة جيدة، إنها بحاجة إلى حرية سياسية""[5]، حيث أن المواطن لم يعد يكتفي بالمشاركة السياسية في الحكم فقط من خلال انتخاب أعضاء البرلمان ورئيس الجمهورية، بل اهتمامه يتجه إلى المشاركة في تسيير شؤونه المحلية الخاصة التي تشكل أحد انشغالاته اليومية[6]، حيث يرى كذلك العميد Maurice HAURIOU في هذا الشأن أن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز مستقلة من خلال

---

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص55.

[2] فريجات اسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 14، جانفي 2016، ص189.

[3] ترجمة للفقرة التالية:

« L'administration par des conseils élus a, depuis 1958, constitué le fondement de l'autonomie des collectivités territoriales ».

- Martine LOMBARD - Gilles DUMONT, op cit, p163.

[4] نقلا عن: محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص 132-133.

[5] نقلا عن: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 60.

[6] بن جلول محمد برجي، المرجع السابق، ص92.

المرور على آلية الانتخاب، حيث أن الهدف من ذلك ليس من أجل إدارة الكيانات المحلية بأفضل الطرق، وإنما من أجل تحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي والتي تظهر في مشاركة للمواطنين من خلال اختيار ممثليهم[1].

وقد أيّد بعض الفقهاء العرب هذا الطرح كذلك، حيث ذهب الأستاذ أحمد محيو إلى توضيح مايلي: "... فلكي يمكن الحديث بحق عن اللامركزية فإنه يجب أن يتمتع الشخص الإعتباري المعني باستقلال حقيقي على المستوى العضوي والوظيفي"، حيث وضح بعدها "إن هذا الشرط لا يتوفر إلا إذا كانت الأجهزة القيادية منبثقة عن إرادة الأعضاء ومسؤولة أمامهم، وهذا ما هو حاصل بالنسبة للمجموعات المحلية والمهنية التي ينتخب قادتها بالتصويت المباشر وغير المباشر"[2]. وبدوره الأستاذ سليمان الطماوي يرى في نفس الإطار: "إن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية أن يُشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم وأن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم"[3].

هناك رأي آخر يرى أن بالانتخاب تتحقق استقلالية الجماعات الاقليمية وبدونها تنعدم وتصبح هذه الجماعة تابعة للسلطة المركزية تبعية مطلقة، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ خالد قباني بقوله: "وليس من خلاف بأن الانتخاب هو الوسيلة المُثلى لتحقيق الديمقراطية، وهو ضمانة الديمقراطية أيضا على المستوى المحلي، وأكثر من ذلك وأهم، كونه الضامن الأكبر لاستقلال الهيئات والمجالس المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية"[4]. كما أن اللامركزية الاقليمية تتطلب وحداتها من أن تُسيَّر من طرف ممثلي أصحاب المصلحة من سكان الإقليم، لأنهم الأدرى عن غيرهم بشؤون إقليمهم والحاجات المحلية المتجددة، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بانتخاب هؤلاء الممثلين وليس بالتعيين، وبالتالي فهو فرصة لانتقاء عناصر أكِفّاء لممارسة المهام المنوطة بهم بكل حرية بعيدا عن كل ضغط[5]. كما أن الانتخاب يُمكِّن من الخروج من دائرة العمل بتقنيات الوظيفة العمومية، التي يُحتِّمها الأخذ بمبدأ

[1] Maurice HAURIOU, op cit, p49.

[2] نقلا عن: حبشي لزرق، المرجع السابق، ص55.

[3] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري –دراسة مقارنة–، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، سنة 1982، ص57.

[4] نقلا عن: فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص189.

[5] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 54–55.

التعيين ومستوجباته المتمثلة في الولاء والخضوع للجهات المركزية صاحبة التعيين[1]. وهناك من يرى أن الإدارة المحلية وإن كانت تشكل صورة للتنظيم الإداري إلا أنها مرتبطة في جوهرها بالمبادئ الديمقراطية والمشاركة الشعبية، والديمقراطية في إطار ذلك لا تتحقق إلا بالانتخاب، من خلال اختيار العناصر الأقدر على تفهم المصالح المحلية والتأثر بها والاستجابة لها وعليه تحقيق مبدأ إدارة الشعب لشؤونه، مما يضمن استقلال المجالس المحلية في مواجهة ممثلي السلطة المركزية[2]، هذا الذي يحقق تحريراً نفسياً لعضو المجلس المحلي، لأنه لو كان معينا لبقي يقبع في ظل الولاء الذي يتولد عنه ضياع الاستقلالية وإهدار المصالح العامة لسكان الإقليم[3].

وفي نفس الإطار يرى البعض على أنه مادامت الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلديات والولايات تعد أهم ركائز اللامركزية الإدارية، فإن هذا المبدأ الأخير لا يكون قائما وفعالا إلا إذا سادت في تسييرها مبادئ الديمقراطية، والتي لا تجسدها في الواقع سوى ممارسة الحقوق السياسية المتمثلة بالأخص في عملية الانتخاب[4]. في المقابل فإن تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية سيتيح لهذه السلطة التدخل في شؤون هذه المجالس والتأثير على أعضائها، وذلك باعتبار أن العنصر المُعَين سيكون أكثر ارتباطا بالإدارة المركزية التي عينته وسيخضع لها ولن يتمتع بإرادة حرة في تأدية أعماله، مما يؤدي إلى فقدان المجالس المحلية لجوهر وغاية وجودها نتيجة لفقدانها لحريتها واستقلاليتها[5]. أي بتعبير آخر فإن الانتخاب يمنح للممثلين المحليين قدرا من الحرية والمبادرة والممارسة الفعلية لمهامهم والتعبير عن إرادتهم ومصالح منتخبيهم، وهو الأمر الذي يُعتبر غير متوفر في حالة التعيين حيث يجعلهم مجرد موظفين عموميين خاضعين للسلطة التي قامت بتعيينهم، مما قد تطالهم سلطة الإدارة وعلى رأسها سلطة التأديب. فالهدف من ذلك كله هو تحقيق قدر من الحرية السياسية وتمكين المواطنين من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، لأنه لو تعلق الأمر بالتسيير فقط دون مشاركة شعبية وحرية سياسية لكان أسلوب المركزية هو الأكثر نجاعة[6]،

[1] ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة –الواقع والآفاق–، المرجع السابق، ص56.

[2] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص59.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص30.

[4] مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص03.

[5] مثنى فائق مرعى العبيدي، المرجع السابق، ص81.

[6] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص56، 58.

وعلى هذا الأساس كتب بعض الأساتذة ما يلي: "... فإنه وبغض النظر عن مزايا المركزية في محافظتها وصيانتها للأموال العامة وتحقيق العدالة بين الجمهور وتجسيد العمل الإداري بكيفية ونمط واحد، فإن اللامركزية الإدارية يكفيها شرفا وفخرا أنها تساهم في تجسيد فكرة الديمقراطية بإشراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة، بل ووصل الأمر بالبعض إلى القول أنه في البلدية تكمن قوة الشعب الحر"[1].

الفرع الثاني: الإتجاه المعارض للانتخاب

على خلاف الرأي السابق، يرى أصحاب هذا الاتجاه أن عملية انتخاب مجالس محلية لا تعتبر شرطاً أساسياً لتسيير الشؤون المحلية، حيث أنه في بعض المرات وبناءً على ظروف معينة يتم تعيين موظفين من طرف السلطة المركزية للقيام بذلك أي تسيير الشؤون المحلية.

والحجج التي ارتكزوا عليها لتبرير موقفهم، تتمثل في أن الانتخاب لا يصلح في المجتمعات الأقل وعيا، حيث أن المجتمع المحلي غير مهيأ بطبيعته لتطبيق نظام اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريقة الانتخاب[2]، كما أنه يمكن أن يتم تشكيل مجالس محلية عن طريق التعيين أو الانتخاب أو كلاهما معا، بحيث أن الشرط الأساسي لتحقيق اللامركزية هو ضمان استقلالها بغض النظر عن الوسيلة التي تحقق ذلك، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ فؤاد العطار بقوله: "ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم، بشرط أن يُكفل لهم استقلاليتهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية"، فالشرط الأول لتحقيق اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية، وأي وسيلة تؤدي إلى تحقيق هذا الشرط تعد صالحة في حد ذاتها لتحقيق النظام اللامركزي، ومن ثم يستوي أن تكون هذه الوسيلة الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما"[3].

كما يرى المؤيدون لهذا الرأي كذلك على أنه يكفي لتحقيق استقلال الجماعات الإقليمية أنه يتم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية وإعفائها من الخضوع للسلطة الرئاسية، كما هو الحال في

[1] ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة –الواقع والآفاق–، ص 56.

[2] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 65–66.

[3] نقلا عن: تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص22.

المؤسسات العمومية التي تجسد اللامركزية المرفقية[1]، وعليه فإن الانتخاب ليس معيارا في تعريف اللامركزية ولا ينبغي التأسيس عليه كعنصر حاسم لضمان استقلال الوحدات المحلية[2].

ويضيف كذلك بعض أنصار هذا الاتجاه أن التعيين أضمن لحماية المشروعية من الانتخاب، لأن المنتخبين المحليين هم الأكثر اعتداءً على هذا المبدأ (المشروعية) من الموظفين المُعيَّنين، وذلك راجع إلى جهلهم (المنتخبين المحليين) بأصولها وقواعدها وأحكامها وكذا جهلهم للقانون في بعض الأحيان[3]، خاصة عندما يكون هؤلاء المنتخبين لا يتمتعون بمستوى تعليمي وخبرة يُمكنانِهم من أخذ ولو دراية عن هذه القوانين، عكس الموظفين الذين تتمتع نسبة كبيرة منهم بمستوى تعليمي وخبرة كافيين لجعلهم أكثر اطِّلاعا ودراية على القوانين. كما اعتبروا كذلك أن التعيين لا يهدر الاستقلالية خاصة إذا توج بضمانات كافية لتحقيقها، ومثال ذلك القضاة فهم معينون ورغم ذلك فهم مستقلون[4]. كما يمكن أن يؤثر الانتخاب على استقلالية الجماعات الإقليمية باعتبار أن المنتخبين المحليين يميلون عادة إلى محاباة العائلة والأصدقاء والأقرباء ومن ساهموا في فوزهم مما ينعكس سلبا على حسن أداء الخدمات[5].

الفرع الثالث: الاتجاه المختلط

هناك رأي ثالث يرى أنه من الضروري التوفيق بين الاتجاهين السابقين، من خلال اعتماد نظام الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية، مع تدعيم المنتخبين المحليين بموظفين لتسيير الأمور الإدارية في المجلس المحلي، وترك الأمور السياسية وتسوية المشاكل المحلية للمواطنين ليتكفل بها المجلس.

هذا الاتجاه تبناه المشرع الجزائري، ويظهر ذلك جليا في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون 12-07 المتعلق بالولاية، حيث أن البلدية تتكون من هيئة مداولة تتمثل في الم.ش.ب وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس الم.ش.ب وكذا إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس الم.ش.ب،

[1] ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة –الواقع والآفاق–، ص 61.

[2] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 58.

[3] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص60.

[4] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص87.

[5] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 31.

وهذا ما جاء في نص المادة 15 من ق.ب، حيث نستنتج من خلال هذه المادة أن البلدية تتشكل من هيكلين رئيسيين هما المجلس المنتخب والإدارة التي يشرف عليها الأمين العام، بالإضافة إلى مجموعة المصالح التي تتشكل منها إدارة البلدية. كذلك الأمر بالنسبة للولاية حيث تنص المادة الثانية من ق.و على أن هذه الأخيرة تتشكل من هيئتين هما الم.ش.و والوالي، فالم.ش.و يعتبر هيئة المداولة على مستوى الولاية، أما الوالي فيعتبر الرئيس الإداري على مستوى الولاية، كما أن الولاية تتكلف بصفتها الدائرة الولائية بالأعمال غير الممركزة للدولة.

إن أغلبية المؤيدين لهذا الرأي يرون أنه من اللازم إعطاء الأفضلية للمجلس المنتخب أو لهيئة المداولة، أي بإعطاء الأولوية للمنتخب قبل الإداري المعين، وهو رأي سليم ومنطقي، حيث أنه لتحقيق استقلالية أكبر للمجالس المحلية فإنه يجب أن يكون للمنتخب المحلي أولوية وسلطة على الإداري المعين، وهذا نظرا لأن المنتخب المحلي يعتبر العامل الذي يساهم بشكل أكبر في تجسيد مفهوم التكفل بالمصالح المحلية للمواطنين، حيث أشرنا سابقا على أن المنتخب المحلي له دراية أكثر من غيره عن مصالح منطقته واحتياجات المواطن المحلي، أما المُعين فيُمكمن أن يكون من منطقة أو إقليم غير الإقليم الذي يزاول فيه نشاطه، وبالتالي لن تكون له دراية أكبر باحتياجات سكان هذا الإقليم. كما أن المنتخب يستمد سلطته وشرعيته ممن انتخبوا عليه، وبالتالي فإنه يتمتع في هذه الحالة بحرية واستقلالية أكبر، عكس المعين الذي يبقى دائما خاضعا ومواليا لرئيسه الإداري الذي عينه.

- من خلال ما سبق، وبناء على ما عالجناه في إطار دراستنا لمفهوم اللامركزية الاقليمية، واعتبارنا أن الجماعات الاقليمية تمثل تجسيداً حياً لهذا المفهوم، واستنتاجنا في أنه تكون الهيئات المحلية لامركزية عندما يكون ممثلوها منتخبين، وتكون غير مُمركزة عندما يكون ممثلوها معينين. وعلى هذا أساس ذلك فإن موقفنا يتوافق مع الموقف الأول، حيث أن عملية تعيين موظفين من طرف السلطة المركزية لتسيير الشؤون العمومية تُكرس فكرة المركزية الإدارية، ويعمل ذلك على الغاء اللامركزية الإدارية، من خلال عدم قيام الأفراد المحليين من اختيار ممثليهم بأنفسهم، وعليه يتم التأسيس لجماعات إقليمية قاصرة " collectivités territoriales mineures" لا تتمتع بالاستقلالية، ويصبح لا فرق بينها وبين إدارات عدم التركيز الإداري. كما أنه وأكثر من ذلك، فإن عملية التعيين،

كما يرى الأستاذ كراجي مصطفى، تُحقق الولاء السياسي والإيديولوجي للسلطة المركزية[1]، ورأينا يتوافق مع هذا الرأي.

بالإضافة إلى ذلك، فإنَّ المنتخبين المحليين يخرجون من رحم السكان المحليين للإقليم، وبالتالي يكونون أدرى بشؤونهم المحلية وباحتياجات السكان المحليين نظرا لخصوصية كل إقليم، وهذا ما يجسد المقوم الثاني من المقومات الأساسية التي تُكرس استقلالية الجماعات الإقليمية والمتمثل في الاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة. كما أنه بغياب الإنتخاب لا يمكن أن توجد ديمقراطية على المستوى المحلي، وبالتالي فلا جدوى من تطبيق مبادئ اللامركزية الإدارية خاصة اللامركزية الاقليمية، والعودة إلى نظام المركزية والذي من غير الممكن تطبيقه في الوقت الراهن، نظرا لأن أغلبية الدول قد هجرت هذا النظام الذي لم يعد يتلاءم والتطورات والمستجدات الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، التي تتطلب الاهتمام بها من طرف من لهم دراية بها وهم السكان المحليين الذين يتعايشون يوميا معها. حيث حسب رأي البعض، فإن اللامركزية تسعى إلى تحقيق المزيد من الحرية السياسية وإلى توسيع عملية صنع قرارات السياسة العامة[2]، وهذه العمليات تتحقق لما يكون النظام المحلي قائماً على مبادئ ديمقراطية، وهذا ما يتكرس حقا في نظام اللامركزية الإدارية القائم على الانتخاب، وما لا يمكن أن يكون في نظام التعيين المتمثل في عدم التركيز الإداري.

أما الإتجاه الذي يرى أنه يمكن تحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال تعيين أشخاص لإدارة الشؤون المحلية، ويكفي من خلال ذلك الاعتراف بالشخصية المعنوية لها لتحقيق هذه الاستقلالية مثلما هو معمول به في إطار اللامركزية المرفقية، إلا أنه يجب التوضيح على أن اللامركزية المرفقية أو المصلحية قائمة على معيار التخصص، أي تتطلب تعيين أشخاص متخصصين لإدارة بعض المؤسسات لاعتبارات متعلقة بطبيعة نشاطها القائمة على معيار التخصص مثل الجامعة والمستشفى، على عكس الجماعات الإقليمية التي تقوم على مبدأ ديمقراطي سياسي، حيث لا يمكن تحقيق هذين المبدأين الأخيرين بالتعيين الذي يعتبر أداة إدارية عملية وإنما بالانتخاب الذي يعتبر أداة سياسية ديمقراطية.

---

[1] كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص38.

[2] أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، سنة 1975، ص23.

والمشرع الجزائري مال أكثر إلى هذا الاتجاه رغم تبنيه النظام المختلط، وهذا على حسب ما جاء في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون 12-07 المتعلق بالولاية، حيث يظهر ذلك جليا من خلال المواد 02، 11 و103 من ق.ب، والمواد 01، 12 و73 من ق.و.

لكن في هذا الإطار يجب ألا ننكر أن الانتخاب قد يؤدي إلى وصول أشخاص غير أكفاء لتسيير الشؤون المحلية، نظرا لغياب شروط معينة لتولي تلك المسؤولية مما قد يسبب بعض المشاكل في ذلك، كما لا ننسى أنه في فترة تسيير الجماعات المحلية من خلال مندوبيات بلدية في تسعينيات القرن الماضي عن طريق تعيين موظفين للقيام بذلك في إطار مراعاة المصالح المحلية، فإن هذه العملية شهدت نجاعة في التسيير نوعا ما، نظرا لأن هؤلاء الموظفين المعينين هم من ذوي الخبرة وكذا الكفاءة في بعض الحالات' إلا أنه ورغم ذلك لا يمكن تبرير هذه العملية بأنها تعتبر أنجع وسيلة لتسيير الشؤون المحلية، لأنه يمكن أن يؤدي ذلك مع مرور الوقت إلى ضياع الشؤون المحلية واستغلال المجالس لقضاء مآرب شخصية[1]، كما أنه وفي كل الأحوال فإن هذا الموظف المعين في الأخير لا يسعى إلا لإرضاء مسؤوله الأعلى أو رئيسه الإداري. وعليه تبقى عملية الانتخاب عملية مهمة جدا لتسيير الشؤون المحلية وذلك باعتبارها ضرورة قصوى لتحقيق حاجات ومصالح الأفراد المحليين، نظرا لعلم هؤلاء المنتخبين المحليين بشؤون اقليمهم وحاجات المواطن المحلي أكثر من أي مسؤول آخر، كما أنها (عملية الانتخاب) تعتبر حتمية لتسيير المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية، فرضتها الطبيعة السياسية والديمقراطية لنظرية الإدارة المحلية[2]. ولكي نتغلب على ظاهرة عدم اكتساب المواطينين المحليين الوعي الكافي الذي يمكنهم من اختيار المسؤول المحلي الأكثر صلاح لهذه المهمة، فإن ذلك لا يكون بتعيين شخصية محلية من بينهم تعتبر أكثر صلاح، لأن ذلك يبقينا دائما في نظام التعيين وما له من سلبيات، وإنما يكون من خلال الانتخاب بحد ذاته، وذلك من خلال تعود هؤلاء المواطنين المحليين على عملية الانتخاب بعد كل مدة زمنية يَحِين فيها موعد التغيير، وهكذا إلى غاية أن يأتي الوقت الذي يكون فيه هؤلاء المواطنين القاطنين على مستوى إقليم معين قد تدربوا بما فيه الكفاية، واكتسبوا خبرة لابأس بها في هذا المجال ووعي يسمح لهم مع مرور الوقت باختيار الرجل المناسب والأكفأ على رأس المجلس المحلي، وذلك لأن للانتخاب من الأهمية

[1] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 55.

[2] ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة –الواقع والآفاق–، ص60.

التي لا يمكن أن نجدها في طريقة التعيين، من خلال اشراك هؤلاء المواطنين في الحكم وتسيير شؤونهم الخاصة بطريقة ديمقراطية وحضارية وأن يقوموا باشباع حاجاتهم بأنفسهم، باعتبارهم الأدرى بهذه الحاجات أكثر من غيرهم.

غير أنه تبقى عملية اختيارهم للمسؤول الأكفأ راجعة بالدرجة الأولى إلى درجة ومستوى وعي هؤلاء الأفراد المحليين. أما في الحالة التي لا يكون فيها أي خيار للمواطنين في اختيار المرشح الأكفأ والأصلح، فإن ذلك لا يمكن أن يُشكل عائقاً حقيقياً أمام تسيير الشؤون المحلية، فالمشرع الجزائري أعطى حلاً لذلك من خلال امكانية لجوء المسؤول المحلي، على سبيل الاستشارة، إلى ذوي الكفاءة والخبراء والفنيين لأداء عمل معين يدخل ضمن الشؤون المحلية، وهذا ما جاء في نص المادة 13 من القانون ق.ب التي نصت على أنه:

"يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم"

أما على مستوى الولاية فقد جاءت المادة 36 من ق.و في هذا الشأن كما يلي:

"يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته".

أما فيما يخص الرأي المختلط الذي أخذ به المشرع الجزائري، فإنه بتطبيق هذه النظرية على الواقع الجزائري، نجد أن المشرع الجزائري قد كفل ذلك لصالح المجلس الشعبي البلدي، أي أنه أعطى الأولوية للمنتخب قبل الإداري، حيث بالرجوع إلى المادة 15 السابقة الذكر نجد أن المشرع أخضع الأمين العام للبلدية لسلطة رئيس الم.ش.ب واعتبر هذا الأخير هو صاحب السلطة العليا على مستوى البلدية. لكن العكس نجده على مستوى الولاية، حيث أن المشرع لم يبين موقفه صراحة على أفضلية المجلس الولائي على الوالي أو العكس، لكن من خلال الإطلاع على ما جاء به ق.و نجد أن هناك بعض المواد تبين أفضلية وسلطة الوالي على الم.ش.و ورئيسه، حيث بالإطلاع على نص المادة 105 من ق.و، نجد أن المشرع اعترف للوالي بتمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ولم يعترف بذلك لرئيس الم.ش.و. كما أن هناك عامل آخر يُظهِر سلطة وأفضلية الوالي على

الم.ش.و وعلى رئيسه والمتمثل في تمثيل الولاية أمام القضاء، حيث لا يمثلها رئيس الم.ش.و وإنما الوالي وهذا ما جاء في نص المادة 106 من نفس القانون. ونفس الأمر بالنسبة لميزانية الولاية التي يعدها الوالي حسب ما جاء في نص المادة 107 من القانون نفسه، واعترف المشرع هنا للم.ش.و فقط بالمصادقة على هذا المشروع.

هذه كلها عوامل تُظهر مدى أفضلية وسلطة الوالي الذي يعتبر موظف معين على الم.ش.و ورئيسه المنتخبون، وأكثر من ذلك سلطته كذلك على رؤساء المجالس الشعبية البلدية، مما نستنتج أن الوالي يعتبر صاحب السلطة الأعلى على مستوى إقليم الولاية، وباعتبار هذا الأخير معين من طرف السلطة المركزية، فهذا يعتبر كمؤشر ودليل على تجسيد الوالي لمشاريع السلطة المركزية على المستوى المحلي رغم اعتراف المشرع باستقلالية المجالس المحلية المنتخبة.

وفي الأخير نستنتج أن المشرع اعترف على مستوى البلدية بسلطة المنتخب على المعين، لكن العكس بالنسبة للولاية أين اعترف بسلطة المعين على المنتخب.

المطلب الثاني: سير عملية الانتخابات المحلية في الجزائر

تنص المادة 17 من الدستور الجزائري على أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، وقد أشرنا سابقا إلى أن الجماعات المحلية أو الإقليمية تُجسد صورة من صور اللامركزية الإدارية ألا وهي اللامركزية الإقليمية، وفي هذا السياق نصت المادة 19 من الدستور على مايلي:

"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وبناء على هذه المادة وما جاء في مفهوم اللامركزية الإقليمية، فإن المؤسس الدستوري قد وضع حجر الأساس لنظام الانتخاب كطريق وحيد لتسيير الشؤون العمومية المحلية من طرف ممثلين يختارهم سكان هذه الأقاليم. أما كيفية اختيار هؤلاء الممثلين فقد تركها المؤسس الدستوري للمشرع

لتنظيمها في بعض القوانين الفرعية الأخرى، منها القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون 12-07 المتعلق بالولاية وكذا القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات[1].

حيث ينص ق.ب في المادة 11 منه على أنه:

" تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري".

كما تنص المادة 12 من ق.و على أنه " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي". لكن هذين القانونين لم ينصا على طريقة وشروط وكيفيات انتخاب أعضاء هذه المجالس المحلية، سوى أن المشرع اعترف بمبدأ الانتخاب كطريق وسبيل وحيد لاختيار ممثلي سكان هذه الأقاليم، وترك ذلك لتنظيمه في قانون مستقل وهو القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات. وعليه فإن دراستنا في هذه الجزئية ستكون مرتكزة بشكل أكبر على هذا القانون لتبيين كيفية تشكيل المجالس المحلية، كما سنعتمد في بعض النقاط على القانونين السابقين لكل من البلدية والولاية. وعليه سنتطرق في هذا المحور الثاني من هذا المبحث إلى ثلاث نقاط أساسية تتمثل في الأعمال التحضيرية التي تسبق العملية الانتخابية (الفرع الأول)، والإجراءات المتبعة أثناء العملية الانتخابية (الفرع الثاني) وأخيرا مدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأعمال التحضيرية التي تسبق العملية الانتخابية

من خلال هذا الفرع، سنقوم بدراسة أهم الأعمال التي يتم تحضيرها قبل اجراء العملية الانتخابية، هذه الاعمال تبدأ مباشرة بمجرد استدعاء الهيئة الناخبة، حيث هناك ميعاد مُحدد يجب احترامه من يوم استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية يوم الاقتراع، وقد تم تحديد هذا الميعاد بموجب القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات في المادة 25 منه، والمقدر بثلاثة (03) أشهر تبدأ من اليوم الذي يتم فيه استدعاء الهيئة الناخبة وتنتهي في اليوم الذي تُجرى فيه الانتخابات. واستدعاء هذه الهيئة يكون بموجب مرسوم رئاسي، فعلى سبيل المثال وفي إطار الانتخابات المحلية

[1] القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج د ش عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016، ص09. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج ر ج ج د ش عدد 55 المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، ص12.

الأخيرة التي أجريت سنة 2017، تم استدعاء الهيئة الناخبة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 17-246 الممضي في 26 أوت 2017 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية[1]، حيث حُدد تاريخ اجراء هذه الانتخابات يوم 23 نوفمبر 2017 بموجب المادة الأولى منه، أي أن استدعاء الهيئة الناخبة سبق تاريخ إجراء الانتخابات تقريبا بثلاثة (3) أشهر. وفي ظرف هذه الأشهر الثلاثة تتم العمليات التحضيرية التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات، كل منها في أجل مُحدد له سيتم التطرق إليه في كل جزئية خاصة به. وفيما يخص هذه الأعمال التحضيرية سنتطرق فيها إلى كل من الشروط القانونية المتعلقة بالترشح للمجالس الشعبية المحلية وكذا الحملة الانتخابية. فأما الشروط فلم ترد في إطار قانونيّ البلدية والولاية، وإنما فضّل المشرع الجزائري تنظيمها في إطار ق.ع.ن.إ مُتّبِعا نفس الأمر فيما يخص القوانين السابقة في هذا الشأن، حيث لم تتضمن قوانين الجماعات المحلية السابقة والمتمثلة في القانون 90-08 والقانون 90-09 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي الملغيين، شروط الترشح لهذه المجالس، وإنما جاء ذلك في إطار الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[2] وبعده القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات[3] المُلغيين. وذلك بهدف توحيد هذه الشروط وجعلها مشتركة في كل ممن يريد الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي وكذا من يريد الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي، ويظهر ذلك بشكل واضح في المادة 79 من ق.ع.ن.إ، والتي سنتطرق إليها بالتفصيل في الجزئية الأولى من هذا الفرع، ثم بعدها نتطرق إلى كيفيات سير الحملة الانتخابية الخاصة بالانتخابات المحلية في الجزئية الثانية.

[1] المرسوم الرئاسي رقم 17-246 الممضي في 26 أوت 2017 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج د ش عدد 50، المؤرخة في 27 أوت 2017، ص10.

[2] الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج د ش عدد 12 المؤرخة في 06 مارس 1997، ص 03.

[3] القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج د ش عدد 01 المؤرخة في 14 يناير 2012، ص09.

أولا: الشروط المتعلقة بالترشح في المجالس المحلية

نتطرق في هذه الجزئية إلى أهم الشروط التي وضعها المشرع الجزائري والواجبة التوفر في كل ممن يرغب في الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية سواء البلدية أو الولائية. وكما أسلفنا سابقا فإن هذه الشروط تم النص عليها في ق.ع.ن.إ، وجاء ذلك تكريسا وتطبيقا للمادة 56 من الدستور التي تنص على أنه *"لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية الحق في أن يَنتخِب و يُنتخَب"*. وسنتطرق إلى أهم هذه الشروط كما يلي:

أ- الشروط المتعلقة بالمُترشِّح:

هذه الشروط تتعلق بالمترشح نفسه، حيث اشترط المشرع للترشح لعضوية أحد المجالس الشعبية المحلية شروطا معينة، وبالعودة إلى المادة 79 من ق.ع.ن.إ، نجد أن هذه الشروط وردت على سبيل الحصر كما يلي: "

- *أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي[1] ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية[2] التي يترشح فيها،*
- *أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع،*
- *أن يكون ذا جنسية جزائرية،*
- *أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها،*
- *ألاّ يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية."*

[1] تنص المادة 03 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات على مايلي: " يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

[2] يقصد بالدائرة الانتخابية: "الإطار الجغرافي الذي تجري في فضائه عملية المنافسة الانتخابية، التي تفضي إلى تحديد ممثل الهيئة الناخبة لهذه الدائرة في المجلس النيابي". أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري، دار الألمعية للنشر والتوزيع، سنة 2016، الجزائر، ص23.

وجاءت هذه الشروط مشابهة تقريبا لما جاء به القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات الملغى، والذي يظهر جليا في المادة 78 منه[1].

وأول شرط أساسي هو أن يكون المترشح مسجلا في القائمة الانتخابية، أي أن يكون ناخبا، بحيث بالعودة إلى تعريف المُترشح، نجد أن هذا المصطلح "يُطلق للدلالة على الشخص الذي تتوافر فيه شروط الانتخاب وذلك وفقا للنظام الانتخابي في الدولة التي يريد الترشح فيها"[2]، ولذلك فإن كل مترشح هو في الأصل ناخب[3]. ولكي يصبح ناخبا عليه أن يكون بالغا من العمر 18 سنة كاملة يوم الاقتراع ومتمتع بحقوقه المدنية والسياسية وغير فاقد للأهلية، وبعد توفر هذه الشروط فيمكن للراغب في الترشح أن يودع ملف ترشحه. ويعتبر التسجيل في القوائم الإنتخابية شرطا لممارسة الحقوق السياسية وليس شرطا لاكتسابها، ولا يعد أيضا منشئاً للحق في الانتخاب أو الترشح، وإنما مقرراً وكاشفاً لحق سبق وجوده[4].

---

[1] تنص المادة 78 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات الملغى على مايلي: " يشترط في المترشح للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،
- أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع،
- أن يكون ذا جنسية جزائرية،
- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو اعفاءه منها،
- ألاّ يكون محكوما عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون العضوي، ولم يرد اعتباره،
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به."

[2] يدر منال، النظام الإنتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة الصادرة عن جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، العدد 04، نوفمبر 2017، ص100.

[3] علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016، ص10.

[4] عمار كوسة - مخناش الشريف، الانتخابات المحلية في الجزائر -دراسة في إطار القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 02 من المجلد 11، جوان 2018، ص413.

وفيما يخص السن القانونية للناخب أو ما يسمى بسن الرشد السياسي، فإنه وحسب وجهة نظرنا كان من اللازم رفعه إلى 21 سنة، لأن الانتخاب يرتبط بمدى الوعي السياسي للفرد، و18 سنة تعتبر نوعا ما سِناً منخفِضة لممارسة حقوق مهمة كالحقوق السياسية وأهمها حق الانتخاب، وهي تتصادف مع سن المراهقة التي تتميز على أنها سن العاطفة والأهواء، ومنح حق التصويت لهذه الفئة يعتبر اهداراً لأهميته[1]، لأن حق التصويت يدخل في إطار المشاركة في الحياة السياسية في الدولة والمشاركة في اتخاذ القرارات، وهذه العملية الأخيرة تتطلب قدرا من الوعي السياسي والذي في الغالب نجده في الفئات العمرية العشرينية. وهنا ربما قد يتساءل البعض لماذا، فمن وجهة نظرنا فإن رفع السن القانونية لممارسة الحقوق السياسية كحق الانتخاب إلى 21 سنة يتصادف مع إنهاء الفرد لدراسته الجامعية، وباعتبار أن الحياة الجامعية طريق يكتسب من خلاله الطالب الجامعي بعض المعلومات والخبرات، وباعتبارها كذلك السبيل الذي يُنقل الفرد إلى مستوى أعلى من التعليم والوعي، فلا شك من أنه بعد الانتهاء من هذه المرحلة خاصة في الليسانس، فيكون قد أخذ دراية لابأس بها على سيرورة مختلف مجالات الحياة في الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وعليه امتلاك قدر من الوعي السياسي يمكن الفرد من أن يوجهه في خياراته أثناء عملية الانتخابات. أما الفئات التي لم تنهِ دراستها الجامعية، فهي تعتبر فئة قليلة مقارنة بالأخرى، كما يمكن لها بعد الخروج من مقاعد الدراسة في المرحلة التي تسبق الجامعة، من الولوج إلى الحياة المهنية أو التكوينية التي بدورها يمكن لها أن تكتسب من خلالها هذه الفئة بطريقة أو بأخرى دراية عن الحياة السياسية للدولة.

كما أن الهدف من تحديد سن الترشح بـ23 سنة هو منح الفرصة للشباب للمشاركة في الحياة السياسية وتسيير الشؤون المحلية، باعتبار أن هذه الفئة يولى لها اهتمام كبير في مختلف دول العالم في المجال السياسي، والجزائر كغيرها من هذه الدول كرست هذا المبدأ وذلك حتى يتم تكوين نخبة سياسية شبانية، تمارس الحياة السياسية في سن مبكرة، وهذا بهدف تحضيرهم وتكوينهم لخلاف من هم في دواليب الحكم في المستقبل.

أما فيما يخص الجنسية، فالمشرع لم يحدد ما إذا كان يجب أن يتوفر في الراغب في الترشح الجنسية الأصلية فقط، وعليه يمكن اعتبار أنه اضافة إلى الجنسية الاصلية فإن الجنسية المكتسبة تعتبر مقبولة كذلك بهدف الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية مثلها مثل الأصلية. واشتراط

[1] علي محمد، المرجع السابق، ص23.

المشرع للجنسية دون الإقامة ذلك مراعاة لحق الجزائريين المقيمين في الخارج لممارسة حقهم في الترشح[1].

ومثلها مثل عملية تولي الوظائف العامة، فإن الترشح للمجالس النيابية يشترط فيه إثبات الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية إما بأدائها أو بالإعفاء منها، وحسنا فعل المشرع باشتراطه لهذا الشرط، والهدف من ذلك هو المحافظة على الاستقرار في تركيبة المجالس المحلية، حيث أنه لا يمكن مثلا لمترشح نُصِّب كرئيس لم.ش.ب ما ووضعيته اتجاه الخدمة الوطنية لم تُسوَّ، لأنه من الممكن أن يقوم بعدما تم تنصيبه بالتخلي عن منصبه كرئيس للمجلس بهدف أداء الخدمة الوطنية، مما قد يسبب نوعا من عدم الإِستقرار والإِختلال في تسيير الشأن المحلي.

ب- التصريح بالترشح:

يمكن التطرق إلى شروط أخرى لا تدخل ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 79 من ق.ع.ن.إ. ولأن انتخابات المجالس الشعبية المحلية تقوم على نظام القائمة، فهناك شروطا معينة وضعها قانون الانتخابات تضبط بعض الجوانب والشروط الخاصة بقائمة المترشحين، ومن بينها الشرط المتمثل في التصريح بالترشح، حيث يمكن اعتبار هذا الشرط من قبيل الشروط الاجرائية، إذ يُعتبر إيداع قائمة المترشحين التي تتوفر على الشروط المطلوبة قانونا على مستوى الولاية، تصريحا بالترشح حسب ما جاء في نص المادة 72 من نفس القانون، حيث يقدم هذا التصريح بالترشح من طرف متصدر القائمة وفي حالة ما إذا تعذر عليه ذلك يقدمه المترشح الذي يليه مباشرة، كما يجب أن يحتوي هذا التصريح على بعض الشروط حددتها الفقرة الثالثة من نفس المادة، وتتمثل في:

- الاسم واللقب والكنية إن وجدت، والجنس، وتاريخ الميلاد ومكانه، والمهنة، والعنوان الشخصي والمستوى التعليمي، لكل مترشح ومستخلف، وترتيب كل واحد منهم في القائمة.

- تسمية الحزب أو الأحزاب بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي.

- عنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الأحرار.

- الدائرة الانتخابية المعنية.

[1] علي محمد، المرجع السابق، ص20.

كما نصت هذه الفقرة على أنه يلحق بقائمة المترشحين الأحرار البرنامج الانتخابي الذي سيتم شرحه طوال الحملة الانتخابية. وبعد إيداع التصريح بالترشح، يسلم للمصرِّح وصل يبين تاريخ وساعة الإيداع.

وقد نصت آخر فقرة من نفس المادة على أنه يتم تحديد نموذج التصريح بالترشح عن طريق التنظيم، والذي تم من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-250 مؤرخ في 11 سبتمبر 2017 يتعلق بنموذج التصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية[1]. حيث تضمن هذا المرسوم ستة مواد، من خلالها تم تحديد نموذج التصريح بالترشح، وقد جاء في مادته الثانية على أن ذلك يتم في شكل استمارة تعدها المصالح المختصة في وزارة الداخلية، كما أن المادة 03 منه وضحت على أنه لا يتم سحب الاستمارة من الوزارة المعنية وإنما من المصالح المختصة في الولاية بعد نشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبية البلدية والولائية. كما نصت المادة 04 منه على تسليم استمارة التصريح بالترشح إلى الممثل المؤهل قانونا للحزب السياسي أو للقائمة الحرة المعتزمين بالترشح، من خلال تقديمهم لرسالة تعلن فيها نية الترشح عن طريق تكوين قائمة مترشحين للانتخابات المحلية البلدية والولائية.

ولم يتضمن هذا المرسوم المميزات التقنية لاستمارة التصريح بالترشح، وإنما ترك أمر ذلك إلى الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار. وقد صدر هذا القرار في نفس السنة، والمتمثل في القرار المؤرخ في 12 سبتمبر 2017 الذي يحدد المميزات التقنية لنموذج التصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية.

ويقدم التصريح بالترشح في أجل 60 يوم قبل تاريخ الاقتراع، وذلك حسب ما جاء في نص المادة 74 من القانون العضوي السابق الذكر.

[1] المرسوم التنفيذي رقم 17-250 مؤرخ في 11 سبتمبر 2017 يتعلق بنموذج التصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج د ش عدد 53، مؤرخة في 13 سبتمبر 2017، ص04.

كما يشترط كذلك أن تتضمن قائمة المترشحين للم.ش.ب وكذا الم.ش.و عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها، إضافة إلى ما لا يقل عن 30% من عدد المقاعد المطلوب شغلها بالنسبة للمستخلفين[1].

ج- التزكية:

كما يشترط القانون كذلك شرطاً آخراً يتمثل في تزكية قائمة المترشحين، وهذا الشرط يعتبر أحد العوامل التي تُجسِّد نظام التعددية الحزبية. وتكون هذه التزكية حسب ما جاء في نص المادة 73 من القانون العضوي السابق الذكر كالآتي:

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من أربعة بالمائة (4%) من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.
- وإما من الاحزاب السياسية التي تتوفر على عشرة (10) منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.
- أما في حالة تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على أحد الشروط المذكورة سابقا، أي عدم توفر شرط 4% وكذا عشرة منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية، أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو في حالة تقديم قائمة لا تنتمي لأي حزب سياسي بعنوان قائمة حرة، فإنه يجب أن يدعمها على الأقل بخمسين (50) توقيعا من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله.

وبعد إيداع قوائم الترشيحات وفق الشروط السابقة الذكر، لا يجوز القيام بأي إضافة أو إلغاء أو تغيير في ترتيب القائمة، إلا في حالة الوفاة أو حصول مانع شرعي، وفي هذه الحالة يمنح أجل آخر من أجل ايداع ترشيح جديد، شرط أن لا يتجاوز هذا الأجل أربعين (40) يوما قبل تاريخ إجراء الاقتراع. وهذا ما نصت عليه المادة 75 من قانون الانتخابات السابق الذكر. كما أن القانون منع على أي كان أن يترشح في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة انتخابية، وهذا ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 76 من القانون السابق الذكر، وفي حالة مخالفة ذلك فإن المعني يتعرض للعقوبات

[1] المادة 73 من ق.ع.ن.إ.

المقررة في المادة 202 من نفس القانون[1]. كما أنه يمنع كذلك التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين اثنين (02) ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية[2].

د- عدم القابلية النيابية في المجالس المحلية:

وهناك نقطة أخرى يمكن ذكرها في هذا الإطار ويمكن اعتبارها من أحد شروط الترشح، وهو ليس شرطا مثل باقي الشروط التي يجب توفرها في المترشح، وإنما يعتبر شرطاً إذا توفر فإنه يمنع على الراغب في الترشح من الترشح للمجالس الشعبية المحلية، وتسمى هذه الحالة بعدم القابلية للترشح أو عدم القابلية النيابية في المجالس المحلية. وبالعودة إلى ق.ع.ن.إ، نجده ينص على أنه هناك فئة من الموظفين يُمنع عليها الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية، وسبب هذا المنع يعود إلى طبيعة الوظيفة التي تشغلها هذه الفئة، حيث أن هناك بعض الموظفين يُمنع عليهم الترشح بحكم الوظيفة التي يشغلونها أو التي كانوا يشغلونها، وقد ذُكر هؤلاء على سبيل الحصر في المواد 81 بالنسبة للراغب في الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي، و83 بالنسبة للراغب في الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الولائي، حيث تنص المادة 81 على مايلي:

" يعتبر غير قابلين للانتخاب، خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا وظائفهم فيها:

- *الوالي،*
- *الوالي المنتدب،*
- *رئيس الدائرة،*
- *الأمين العام للولاية،*

[1] تنص المادة 202 من ق.ع.ن.إ، على أنه يعاقب بالحبس من 03 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة من 4000 دج إلى 40.000 دج، كل من صوت إما بمقتضى تسجيل محصل عليه في الحالات المنصوص عليها في المادة 197 من هذا القانون العضوي، وإما بانتحال أسماء وصفات ناخب مسجل. كما تنص المادة 197 من نفس القانون على أنه يعاقب بالحبس من 03 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة من 4000 دج إلى 40.000 دج، كل من سجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة، أو قام عند التسجيل باخفاء حالة من حالات فقدان الأهلية التي ينص عليها القانون.

[2] المادة 77 من ق.ع.ن.إ.

- *المفتش العام للولاية،*
- *عضو المجلس التنفيذي للولاية،*
- *القاضي،*
- *أفرد الجيش الوطني الشعبي،*
- *موظف أسلاك الأمن،*
- *أمين خزينة البلدية،*
- *المراقب المالي للبلدية،*
- *الأمين العام للبلدية،*
- *مستخدمو البلدية."*

ونفس الأمر بالنسبة للراغبين في الترشح للمجالس الشعبية الولائية، حيث يُمنع الترشح لها نفس الموظفين المذكورين في المادة 81 السالفة الذكر، باستثناء الأربع موظفين الأواخر الذين يستبدلون بكل من أمين خزينة الولاية وكذا المراقب المالي للولاية وأخيرا الأمين العام للولاية على التوالي وذلك على حسب ما جاء في المادة 83 من نفس القانون. أما مستخدمي الولاية فلم يمنعهم القانون من الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الولائي على عكس مستخدمي البلدية الذين منعهم القانون من الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي، لكن ليس كل مستخدمي الولاية وإنما استثنى القانون فئة معينة منهم وهم كل من يشغل مسؤولية رئيس مصلحة على مستوى إدارة الولاية أو بمديرية تنفيذية.

وتعود الحكمة من منع هؤلاء الموظفين أو رجال الأمن أو القضاة من الترشح لانتخابات المجالس المحلية، في أنه من المحتمل أن يقوموا باستغلال وظيفتهم أو مناصبهم من أجل إساءة استعمال السلطة، من خلال ما تُتيحه لهم من نفوذ للتأثير على حسن سير الانتخابات تأثيرا يجعل نتائجها تميل لصالحهم[1]. كما أنه بخصوص منع القضاة من الترشح، فمفاد ذلك أنه من الممكن أن تثار منازعات متعلقة بالعملية الانتخابية، ومن الممكن أن يكون هذا القاضي المترشح هو المختص في النظر في هذه المنازعات، وبالتالي فإنه من غير المقبول أن يكون هذا القاضي خصما وحكما في الوقت نفسه[2].

[1] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص129.

[2] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص25.

هـ- الشروط المتعلقة بالمستوى التعليمي والكفاءة والخبرة المهنية وتأثيرها على سير المجالس المحلية وتحقيق التنمية المحلية:

يمكن التطرق في هذه الجزئية إلى بعض الشروط التي أغفلها المشرع الجزائري والتي تعتبر شروطا مهمة، والتي تتمثل في شرط المستوى التعليمي وكذا شرط الكفاءة والخبرة المهنية، وهو شرط موضوعي يمكن أن يندرج مستقبلا ضمن الشروط الواجبة التوفر في المترشح. حيث أن المشرع لم يشترط أي مستوى تعليمي وكذا أي خبرة معينة بهدف الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، وترك ذلك مفتوحا، والذي من الممكن أن نجد في بعض المجالس مترشحين من مستوى عال كالدكاترة بمختلف تخصصاتهم وكذا أساتذة جامعيين بجانب مترشحين لهم مستوى تعليمي محدود.

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري في هذه الحالة قد تجاهل هذا الأمر إما بهدف ترك الفرصة للجميع بهدف المشاركة في تسيير وإدارة الشأن المحلي، أو لاعتبارات أخرى. حيث يرى البعض أن فرض مثل هذا الشرط يجعل من الانتخاب عملية فئوية تقتصر على شريحة معينة من المجتمع دون غيرها، وهو الأمر الذي يجعل مفهوم المواطنة مفهوما منقوصا وذلك باعتبار أن ممارسة حق الانتخاب يعتبر من أبرز صورها، وعليه فإنه من الأجدر إتاحة الفرصة للجميع للمساهمة في إدارة الشأن المحلي[1].

لكن مسألة إدارة الشأن المحلي التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالتنمية المحلية تتطلب نوعا من الخبرة والكفاءة وكذا مستوى تعليمي معين، لأن هذه العملية لا تعتبر سهلة بدليل أن الجماعات الإقليمية وخاصة البلدية تعتبر أساس الإقلاع الإقتصادي في كل دولة وأساس تحقيق التنمية فيها، وخصوصا مع تعقد المشاكل المحلية وتعقد الاختصاصات التي يمارسها المنتخب المحلي، حيث تُترك مشاكل الشأن المحلي أو ذات البعد الإقليمي لممثلي الشعب على المستوى المحلي، وتتكفل السلطات المركزية بالتركيز على المسائل والمشاكل ذات البعد الوطني، وبالتالي فإن حل المشاكل التي تعاني منها الجماعات الإقليمية دون مساعدة السلطات المركزية يعتبر أمر مستعصياً على المترشحين الذين لا يتمتعون بأي خبرة وكفاءة وبأي بمستوى تعليمي يُمكِّنهم من تجاوزها. وعليه فمن الأجدر على المشرع إعادة النظر في هذه النقطة من خلال تعديل القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات،

[1] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص31.

واشتراط حد أدنى من المستوى التعليمي لكل راغب في الترشح لانتخابات الم.ش.ب أو الم.ش.و، على شاكلة ما قام به مؤخرا فيما يتعلق بشروط الترشح للانتخابات الرئاسية أين قام باشتراط شهادة جامعية لكل من يرغب في الترشح لهذا المنصب[1].

أما في حالة اعتبار أن ذلك قد يُرسخ فكرة مفادها تقسيم المجتمع إلى فئتين، فئة متعلمة يسمح لها القانون بتسيير الشؤون العامة وفئة غير متعلمة لا يسمح لها القانون بذلك، فهنا يمكن أن يضع المشرع شرطا آخر يتمثل في منح الأولوية لأصحاب المستوى التعليمي العالي وكذا لذوي الكفاءة والخبرة المهنية على حساب من لا يتمتعون بذلك، عوض اشتراط توفر مستوى تعليمي معين الذي من الممكن أن يسقط بعض المترشحين ممن يتمتعون بالنزاهة والسمعة الجيدة والقبول الشعبي. لأن الهدف الأساسي من ذلك هو أنه في حالة فتح الترشح لكل فئات المجتمع المحلي قد يؤدي إلى فتح المجال إلى وصول منتخبين محدودي المستوى على رأس المجالس المحلية، الأمر الذي قد يؤثر سلبا على تثمين وتحسين استغلال موارد الجماعات المحلية من جهة، وعدم اتخاذ قرارات رشيدة من جهة أخرى. وبالتالي نستنتج أنه رغم كون الانتخاب يعتبر ذو أهمية كبيرة في تدعيم استقلالية الجماعات الإقليمية من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية العملية يرتب بعض النتائج السلبية، أبرزها المتعلقة بضعف أغلبية المنتخبين من حيث المستوى العلمي والكفاءة، وعدم قدرتهم على ممارسة الاختصاصات الموكلة إليهم، الأمر الذي يفتح المجال إلى تدخل السلطة المركزية وبالتالي الحد من استقلالية الجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها المحلية[2].

---

[1] تنص الفقرة الثالثة من المادة 139 من القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المعدل والمتمم للقانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، على مايلي: " يرفق التصريح بالترشح بملف يحتوي على الوثائق التالية:

1- نسخة كاملة من شهادة ميلاد المعني.

2- ...

12- شهادة جامعية أو شهادة معادلة لها."

[2] برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، العدد 01 من المجلد 02، جويلية 2019، ص214- 215.

و- الشروط المتعلقة بترشح المرأة في المجالس المحلية:

اهتمت الدولة الجزائرية بالعمل على ضمان توسيع حظوظ مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة بصفة عامة، وذلك التزاما لما تعهدت به في المواثيق الدولية التي تكفل ذلك وأهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[1]، وكذلك اعترافا للمرأة الجزائرية لما قدمته من تضحيات عبر مختلف مراحل تاريخ الدولة الجزائرية وأهمها مرحلة ثورة نوفمبر المجيدة أين قدمت المرأة الجزائرية خدمات جليلة في سبيل تحرير الوطن.

وقد نظم المشرع الجزائري ذلك في إطار قانوني خاص يعالج فيه كيفيات تمثيل المرأة في انتخابات المجالس المحلية، ويتمثل ذلك في القانون العضوي رقم 12-03 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة[2]. وقد جاء هذا القانون كتطبيق للمادة 31 مكرر من دستور الجزائر لسنة 1996، حيث نصت المادة الأولى من هذا القانون العضوي على مايلي:

" تطبيقا لأحكام المادة 31 مكرر من الدستور، يحدد هذا القانون العضوي كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة".

[1] تجلى ذلك في نص المادة الثانية منه، التي جاءت كما يلي: "لكل انسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا وغير السياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر، وفضلا عن ذلك لا يجوز التمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص، سواء أكان مستقلا أو موضوعا تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أم خاضعا لأي قيد آخر على سيادته".

- المرجع: موقع منظمة الأمم المتحدة.

الرابط: https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html

تاريخ الإطلاع: 2019/11/21

[2] القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 يناير 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر ج ج د ش عدد 01، المؤرخة في 14 يناير 2012، ص46.

ولم يكن يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 الممضي في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور[1]، عند إصداره، هذه المادة، حيث تم إضافتها في إطار التعديل الدستوري لسنة 2008، وكان ذلك بموجب القانون 08-19 الممضي في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري[2]، حيث تنص هذه المادة على مايلي:

"تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة.

يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة[3]*".*

وبعد صدور التعديل الدستوري لسنتي 2016 و2020، حافظ المؤسس الدستوري على نفس الصياغة لهذه المادة، لكن تغير موقعها من المادة 31 مكرر إلى المادة 35 بالنسبة لتعديل 2016، ومن المادة 35 إلى المادة 59 بالنسبة لتعديل 2020.

وجاءت المادة الثانية من القانون العضوي رقم 12-03 السابق الذكر لتبيين النسب المحددة لحظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة التي تتمثل في المجلس الشعبي الوطني، المجالس الشعبية الولائية وكذا المجالس الشعبية البلدية. وقد حددت هذه المادة نسبة 30% كحد أدنى لنسبة عدد النساء في كل قائمة ترشيحات في كافة المجالس المنتخبة، سواء كانت قائمة حرة أو قائمة مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية[4]، وكل قائمة تخالف أحكام المادة الثانية المذكورة سابقا فإنها تُرفض، وفي هذه

---

[1] المرسوم الرئاسي رقم 96-438 الممضي في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر ج ج د ش عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، ص 06.

[2] القانون رقم 08-19 الممضي في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج د ش عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، ص08.

[3] يتمثل هذا القانون العضوي المشار إليه في القانون العضوي رقم 12-03 السابق الذكر.

[4] تنص المادة الثانية من القانون العضوي 12-03 المذكور أعلاه على مايلي: "يجب ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات، حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب المحددة أدناه، بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها:

انتخابات المجلس الشعبي الوطني:

- ...

الحالة يتم إعادة إيداع القوائم المرفوضة من جديد مع شرط مطابقتها لأحكام المادة الثانية المذكورة سابقا وذلك في أجل شهر قبل تاريخ الإقتراع، وهذا ما نصت عليه المادة 05 من نفس القانون العضوي.

وهذه العملية المتعلقة بتوسيع حظوظ مشاركة المرأة في المجالس المحلية، تتم في إطار نظام خاص يعرف بنظام الحصص أو نظام الكوتا، وهو نظام يُعرَّف على أنه "نظام خاص يتم فيه شكل من أشكال التدخل الإيجابي لزيادة حصص المرأة لمساعدتها على تجاوز الصعوبات التي تُعوِّق مشاركتها السياسية مقارنة بأقرانها الرجال"[1].

ومشاركة المرأة في الحياة السياسية لحد الآن يشهد إقبالاً ضعيفاً، وذلك ربما راجع إلى النقص في النصوص القانونية باعتبارها تجربة حديثة لابد من تطوير الآليات التي تضمن نجاحها، كما قد يكون راجعاً إلى المرأة نفسها نظرا لعدم تحفُّزها ورغبتها في المشاركة في الحياة السياسية، كما قد يكون راجعاً كذلك إلى خصوصية المجتمع الجزائري الذي يمتاز بالطابع التحفظي وعدم تحفُّزه لهذه التجربة التي تعتبر جديدة عليه نوعا ما، وعليه فيمكن اعتبار أن هذه التجربة مازالت حديثة وبالتالي لا يمكن نقدها أو تقييمها بعد، إضافة إلى أنه يجب العمل على تطويرها أكثر فأكثر حتى تجد المرأة الجزائرية مكانتها اللازمة في الحياة السياسية وتحقيقها لتمثيل نيابي على أكمل وجه.

- في الأخير يمكن القول أن هذه الشروط الواجبة التوفر في الراغب في الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية، تعتبر شروطا معقولة ومقبولة وسهلة وليست عسيرة أو معقدة، تكفل حق الترشح الذي نصت عليه المادة 56 من الدستور السابقة الذكر. كما أنه لا يمكن فتح باب الترشح هكذا دون فرض شروط معينة تساهم هذه الأخيرة في الحد من تقديم ترشيحات بطريقة مبالغ فيها أو

انتخابات المجالس الشعبية الولائية:

- 30% عندما يكون عدد المقاعد 35 و39 و43 و47 مقعدا.
- 35% عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا.

انتخابات المجالس الشعبية البلدية:

- 30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر وبالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20.000) نسمة.

[1] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص37.

بطريقة عشوائية أو فوضوية، حيث أن الحكمة من ذلك تتمثل في منح المصداقية للانتخابات، والمساهمة في تقدُّم أشخاص للترشح تتوفر فيهم شروط القدرة على تحمل هاته المسؤولية، كما أن الحكمة من ذلك أيضا تتمثل في تجنب ارهاق الهيئة المنظمة للانتخابات وكذا خزينة الدولة العمومية، مما يؤدي إلى فقدان الانتخابات لمصداقيتها[1].

ثانيا: الحملة الانتخابية كعمل تحضيري يسبق الانتخابات

إن العضوية في المجالس المحلية المنتخبة مثلها مثل الانتخابات التشريعية وكذا الرئاسية، تمر عبر اجراء بديهي معمول به في شتى دول العالم، يتمثل في قيام هؤلاء المترشحين بحملة انتخابية تمكنهم من الولوج إلى هذه المجالس. وهذه الحملة الانتخابية تُعتبر عملية اتصال بين المترشح والناخبين أو السكان المحليين بُغية جذب انتباههم لمشاريعه والتصويت لصالحه، كما أنها تُمكن الناخب من التعرف على الراغبين في تمثيله على مستوى هذه المجالس، ومعرفة مشاريعهم وخططهم المستقبلية في حال تم انتخابهم، من أجل حسم قراره في اختيار المرشح الذي يراه الأنسب.

وتُعرَّف الحملة الانتخابية على أنها "آخر فرصة تُعطى للمترشح من أجل استخدام الأساليب والتقنيات المتاحة قصد التأثير على سلوك الناخبين والحصول على أصواتهم"[2]. أو هي "تلك الأنشطة التي يتم من خلالها تعريف هيئة الناخبين بمرشحيهم وبرامجهم السياسية بغرض استمالتهم لكسب تأييدهم للوصول إلى المجالس الشعبية المحلية أو المجالس النيابية الوطنية"[3]. كما عرفها الأستاذ داود الباز على أنها "مجموعة من الأعمال التي يقوم بها الحزب أو المرشح بهدف إعطاء صورة حسنة لهيئة المشاركة من خلال البرامج الانتخابية لكل منهما"[4].

وللحملة الانتخابية أهمية كبيرة في عملية الانتخابات المحلية، حيث تُعتبر أهم مرحلة حاسمة في العملية الانتخابية ككل والتي من الممكن أن تعكس نتائجها، حيث من خلالها يكتمل اقتناع الناخبين حول المترشحين، ويتم التعرف من خلالها على الصادق منهم الراغب في خدمة أبناء منطقته من

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 95.

[2] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص39.

[3] بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص140.

[4] علي محمد، المرجع السابق، ص134.

عدمه، وفي الأخير تتوج باختيار الأكفأ والأجدر والأنزه لتولي هذه المسؤولية وتمثيل المواطنين تمثيلا حقيقيا، من خلال التكفل بمشاكلهم وتلبية حاجاتهم حسب القوانين والأنظمة السارية[1].

وبناءً على ما سبق وما للحملة الانتخابية من أهمية في عملية الانتخابات ككل سواء المحلية أو التشريعية أو الرئاسية، فإن المشرع قد قام بضبط بعض الأمور المتعلقة بها والتي تتم أثناءها، سواء تلك الخاصة بسير الحملة الانتخابية أو المتعلقة بالجوانب المالية لها، والهدف من ذلك هو ضمان المساواة بين جميع المترشحين من خلال التنافس النزيه فيما بينهم وبالتالي تحقيق ديمقراطية الانتخابات، ومنع بعض الممارسات غير القانونية وغير المشروعة التي لن يتحقق بموجبها هذا الغرض والمتمثل في المساواة. وقد نظم المشرع الجزائري ذلك في إطار ق.ع.ن.إ، وسوف نقسم هذه الجزئية على أساس اعتبارين، اعتبار خاص بالضوابط المتعلقة بسير الحملة الانتخابية، واعتبار خاص بالجوانب المالية الخاصة بالحملة الانتخابية.

أ- الضوابط المتعلقة بسير الحملة الانتخابية:

نتطرق في هذا الإطار إلى أهم المسائل التي ضبطها المشرع بموجب ق.ع.ن.إ، وذلك بهدف عدم التأثير سلبا على الانتخابات ومجريات الحملة، وإجراء هذه الأخيرة في أحسن الظروف، ونذكر أهمها كما يلي:

1. أول ما يمكن التطرق له هو مدة الحملة الانتخابية، حيث تفتتح الحملة الانتخابية حسب المادة 173 من ق.ع.ن.إ قبل خمسة وعشرين (25) يوما من تاريخ إجراء الانتخابات أو من تاريخ الاقتراع، وتنتهي قبل هذا التاريخ (تاريخ الاقتراع) بثلاثة (03) أيام، والهدف من ذلك هو عدم التأثير على تصويت الناخبين أثناء أو قبل مدة وجيزة من إجراء الانتخابات، وعليه يمكن أن نعتبر أن مدة الحملة الانتخابية تقدر باثنين وعشرين (22) يوما، وقد منعت المادة 174 من نفس القانون من إجراء الحملة الانتخابية خارج هذه الفترة، حيث نصت على أنه "لا يمكن أي كان مهما كانت الوسيلة وبأي شكل كان، أن يقوم بالحملة خارج الفترة المنصوص عليها في المادة 173 من هذا القانون".

2. تجرى الحملة الانتخابية باللغة العربية التي تعتبر اللغة الوطنية الرسمية، ويمنع على أي مترشح أن يستعمل لغة أجنبية في حملته الانتخابية[1]، وفي حالة مخالفة ذلك فإنه يتعرض للعقوبة

[1] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.

المقررة في المادة 214 من هذا القانون والمتمثلة في دفع غرامة من 400.000 دج إلى 800.000 دج وبالحرمان من حق التصويت وحق الترشح لمدة خمس (05) سنوات على الأكثر. كما أن هذا المترشح ليس عليه أن يتكلم بلغة عربية فصيحة، وإنما لغة عربية يفهمها العامة من الناس، وتعتبر الدارجة الجزائرية إحداها وذلك باعتبار أن ألفاظها وكلماتها مستنبطة كليا من اللغة العربية.

3. يتمتع كل مترشح للانتخابات بصفة عامة ومنها الانتخابات المحلية، بحصة في وسائل الإعلام الوطنية السمعية والبصرية المرخص لها بُغية تقديم برنامجه الانتخابي، وتكون الحصص مقسمة بشكل عادل بين جميع المترشحين، وهذا ما جاء في إطار المادة 172 من ق.ع.ن.إ. كما تنص المادة الموالية لها على أنه يتعين على كل وسائل الإعلام الوطنية السمعية والبصرية المرخص لها بتغطية الحملة الانتخابية، أن تضمن التوزيع العادل للحيز الزمني لاستعمال وسائل الإعلام من طرف المترشحين.

4. وضّحت المادة 179 من نفس القانون السابق الذكر على أن التجمعات التي تتم في إطار الحملة الانتخابية، تضبط وفق الأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والتظاهرات العمومية[2]. وقبل أن نذكر أهم هذه الضوابط، لابد من التطرق إلى التعريف الذي أعطته المادة الأولى من هذا القانون لمصطلح التظاهرة أو الاجتماع العمومي، حيث عرفته كما يلي:" الاجتماع العمومي تجمهر مؤقت لأشخاص متفق عليه ومنظم في كل مكان مفتوح لعموم الناس قصد تبادل الأفكار والدفاع عن المصالح المشتركة". والمشرع الجزائري بإعطائه لهذا التعريف يكون قد وُفق إلى أبعد الحدود في ذلك، حيث تطرق إلى أهم الجوانب والخصائص المتعلقة بمصطلح التظاهرة أو الاجتماع العمومي. فقد وصفه على أنه تجمع أو تجمهر لمجموعة من الأشخاص، هؤلاء الأشخاص قد تربطهم صلات معينة، فمثلا قد يكونوا ينتمون لتيار أو مذهب ما سواء كان فكرياً أو دينياً أو سياسياً كانتمائهم لحزب سياسي معين. ويتم عقد هذا التجمع أو التجمهر في مكان مفتوح، وقد يتمثل هذا المكان في قاعة محاضرات مثلا أو قاعة تُخصص لمثل هذه المناسبات كالقاعات المتعددة الرياضات، أو حتى في الأماكن المفتوحة غير المنغلقة كالساحات العمومية أو الأماكن التي غالبا ما تُخصص لمثل هذه التجمعات خاصة السياسية منها أثناء إجراء

---

[1] تنص المادة 175 من ق.ع.ن.إ على مايلي: "يمنع استعمال اللغات الأجنبية في الحملة الانتخابية".

[2] القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر ج ج د ش عدد 04 المؤرخة في 24 يناير 1990، ص163.

الحملات الانتخابية، وذلك بهدف تبادل الأفكار كالتجمعات التي تجرى في إطار تظاهرة فكرية، أو بهدف الدفاع عن مصالح مشتركة كالحملات الانتخابية التي يقوم بها المترشحين بهدف الدفاع عن مشاريعهم أو مشاريع أحزابهم.

ومن بين الأحكام التي جاء بها هذا القانون لضبط سير عملية التجمهر أو التظاهرات العمومية، نذكر على سبيل المثال:

– التصريح المسبق الذي يبين الهدف والغرض من هذا الاجتماع أو التظاهرة، وكذا مكان وزمان انعقاده ومدته وعدد الأشخاص المتوقع حضورهم والهيئة المعنية به عند الاقتضاء.

– منع إقامة هذه الاجتماعات في أمكان العبادة كالمساجد مثلا، أو في مكان عمومي غير مرخص لذلك الغرض، أو في الطرقات العمومية[1].

– منع المساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام والآداب العامة.

– إمكانية توقيف الاجتماع إذا رأى المكتب المعين المشرف على تنظيمه أن استمراره يشكل خطرا على الأمن العمومي.

– عدم إمكانية إجراء المظاهرات ذات الصبغة السياسية إلا نهارا.

- هذه أهم النقاط[2] التي يُمكن ذكرها فيما يخص ضبط سير التجمعات والتظاهرات العمومية، ومنها التجمعات الخاصة بالمترشحين في إطار الحملات الانتخابية تحضيرا للانتخابات المحلية.

5. كنقطة أخرى في إطار الضوابط التي أقرها المشرع الجزائري لضمان السير الحسن للحملة الانتخابية، فقد نص ق.ع.ن.إ على أنه يُمنع مايلي[3]:

– استعمال أي طريقة إشهارية تجارية لغرض الدعاية الانتخابية طول الحملة الانتخابية.

– استعمال الممتلكات أو الوسائل التابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي أو مؤسسة أو هيئة عمومية، إلا اذا نص القانون على خلاف ذلك. وكل من يخالف ذلك فإنه يتعرض للعقوبة المنصوص عليها في المادة 215 من هذا القانون والمتمثلة في الحبس من سنتين (02) إلى خمس (05) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج.

---

[1] يُقصد بالطريق العمومي حسب الفقرة الثانية من المادة 16 من القانون 89-28 السابق الذكر، "كل شارع أو طريق أو جادة أو نهج أو ساحة أو سبيل من سبل المواصلات المخصصة للاستعمال العمومي".

[2] جاءت كل هذه الأحكام في إطار القانون 98-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، السابق الذكر.

[3] هذه الأحكام نصت عليها المواد من 180 إلى 186 من القانون 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.

– نشر وبث سبر الآراء واستطلاع نوايا الناخبين بهدف قياس شعبية المترشحين قبل تاريخ الاقتراع بـ 72 ساعة على المستوى الوطني و خمسة (05) أيام للجالية المقيمة بالخارج.

– استعمال أي ملصقات للمترشحين خارج الأماكن المخصصة لها.

– استعمال أماكن العبادة والمؤسسات والإدارات العمومية ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين مهما كان نوعها أو انتماؤها، لأغراض الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال، وكل من يخالف ذلك يتعرض للعقوبة المنصوص عليها في المادة 215 السابقة الذكر. والهدف من هذا المنع هو عدم جعل المنافسة أثناء الحملة الانتخابية تتم في شكل غير منظم وفي أماكن غير مناسبة لهذا الغرض، وهذا ما شاهدته الجزائر في أول انتخابات محلية تعددية سنة 1990 أين تم استعمال المساجد والساحات العمومية والملاعب الرياضية لغرض الدعاية لأحد الأحزاب المنافسة وكذا إقامة المسيرات وغيرها، مما أدى إلى عدم التحكم في ذلك.

– كل حركة أو موقف أو عمل أو سلوك غير مشروع أو مهين أو شائن أو غير قانوني أو لا أخلاقي من طرف المترشح. ومن يخالف ذلك يتعرض للعقوبة المقررة في المادة 216 من نفس القانون والمتمثلة في الحبس من خمسة (05) أيام إلى ستة (06) أشهر وبغرامة من 6000 دج إلى 60.000 دج أو بإحدى العقوبتين.

– الاستعمال السيئ لرموز الدولة. وفي حالة مخالفة ذلك يعاقب الفاعل بالحبس من خمس (05) سنوات إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 100.000 دج إلى 500.000 دج، مثلما نصت عليه المادة 217 من هذا القانون العضوي.

ب– الضوابط المتعلقة بالجوانب المالية الخاصة بالحملة الانتخابية:

موضوع الضوابط المتعلقة بالجوانب المالية الخاصة بالحملة الانتخابية والتي أقرها المشرع الجزائري في إطار ق.ع.ن.إ، ينحصر في دائرة الإعفاءات الضريبية وكيفية تمويل الحملة وبعض المسائل التي يُمنع فيها الاستخدام السيئ للمال في بعض الجوانب المتعلقة بالحملة الانتخابية، ونتطرق إلى أهم ما جاء في هذا القانون فيما يخص هذا الجانب في النقاط التالية:

1. أعفى المشرع كل ما يتعلق بالعملية الانتخابية من إجراءات وقرارات وسجلات متعلقة بالحملة من رسوم متمثلة في رسوم الدمغة والتسجيل وكذا المصاريف القضائية. كما أعفى بعض الوثائق كبطاقة الناخب وأوراق التصويت وكذا المناشير المتعلقة بالانتخابات من عملية التخليص[1].

2. وضح المشرع الجزائري في إطار المادة 189 من نفس القانون على أنه تتكفل الدولة بالنفقات الخاصة بمراجعة القوائم الانتخابية وبطاقات الناخبين والنفقات الناجمة عن تنظيم الانتخابات. وأخرج من هذه العملية الحملة الانتخابية.

3. وضح المشرع الجزائري كيفية تمويل الحملات الانتخابية من خلال ما نص عليه بموجب المادة 190، حيث أن الحملات الانتخابية يتم تمويلها بواسطة موارد مالية قد تكون صادرة عن طريق مساهمة من الأحزاب السياسية[2]، أو بمساعدة من الدولة[3]، أو من مداخيل المترشح نفسه[1]. كما أنه

[1] حسب القاموس الالكتروني "المعاني"، فإن مصطلح "تخليص" يُقصد به: " دفع ما على الشيء من رسوم لإخراجه من الجُمرُك، ويقال خلّص بضائعه أي دفع ما عليها من رسوم، ويقال كذلك تمكن من تخليص البضائع أي تمكن من دفع الرسوم المستحقة عليها لإخراجها من الجُمرُك".

المرجع:

https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%AA%D8%AE%D9%84%D9%8A%D8%B5/

وعليه فإن بطاقات الناخبين وأوراق التصويت وكذا المناشير المتعلقة بالانتخابات تُعفى من التخليص، أي أنها تُعفى كلها من الرسوم المترتبة عليها.

[2] نصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 17-118 المؤرخ في 22 مارس 2017 الذي يحدد كيفيات تمويل الحملات الانتخابية (الجريدة الرسمية عدد 19 المؤرخة في 26 مارس 2017، ص03)، على أن مساهمات الأحزاب السياسية تتشكل من:

- اشتراكات أعضاء الحزب السياسي التي تدفع في الحساب الخاص بالحزب السياسي،
- الهبات والوصايا والتبرعات من مصدر وطني التي تدفع في الحساب الخاص بالحزب السياسي،
- الإعانة المالية المقدمة من الدولة إلى الحزب السياسي حسب عدد المقاعد المحصل عليها في البرلمان وحسب عدد منتخبيه في المجالس،
- المداخيل المرتبطة بنشاط الحزب السياسي وممتلكاته.

[3] تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 17-118 السابق الذكر، على أن المساعدة المحتملة للدولة تشمل إعانة مالية تقدم على أساس الانصاف، ويكون ذلك كالآتي:

- بالنسبة لانتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني وانتخابات أعضاء المجالس الشعبية الولائية والبلدية: تقدم إلى قوائم المترشحين الاحرار المقبولة، وإلى الأحزاب السياسية حسب عدد قوائم المترشحين المقبولة.
- بالنسبة للانتخابات الرئاسية تقدم إلى كل مترشح.

وفي نفس الإطار فإنه يُمنع على كل مترشح في الانتخابات المحلية أن يتلقى بصفة مباشرة أو غير مباشرة هبات نقدية أو عينية أو أي مساهمة مالية أخرى مهما كان شكلها من أي شخص طبيعي أو معنوي من جنسية أجنبية، وكل من يخالف ذلك يعاقب بالحبس من سنة واحدة (01) إلى خمس (05) سنوات وبغرامة من 40.000 دج إلى 200.000 دج مثلما نصت عليه المادة 218 من هذا القانون العضوي.

الفرع الثاني: الاجراءات المتبعة أثناء العملية الانتخابية

أشرنا سابقا أن تاريخ الانتخابات أو يوم الاقتراع أو التصويت مُحدد بموجب القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات في المادة 25 منه، حيث يكون ذلك بعد نهاية مدة ثلاثة (03) أشهر من يوم صدور المرسوم الرئاسي المتعلق باستدعاء الهيئة الناخبة. وفي إطار هذه الجزئية سنعالج أهم الاجراءات التي تتم أثناء عملية الاقتراع أو التصويت، حيث سنتطرق إلى كل من كيفية إتمام عملية التصويت وكذا عملية الفرز وإعلان النتائج.

أولا: عملية الاقتراع

تبدأ العملية من الساعة الثامنة (08) صباحا وتستمر إلى غاية الساعة السابعة (07) مساءا من نفس اليوم[2]. ومن المعمول به أن الاقتراع يتم في يوم واحد ولا يمكن أن يتجاوز يومين كما وضحته المادة 33 من ق.ع.ن.إ، غير أنه وحسب الفقرة الثانية من المادة 33 المعدلة بموجب القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، فإنه يمكن عند الاقتضاء أن يطلب المندوب

[1] وضحت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 17-118 السابق الذكر على أن مداخيل المترشح تشمل أمواله النقدية وكذا الأموال المتأتية من أملاكه العقارية والمنقولة.

[2] تم تعديل المادة 32 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات بموجب القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019. حيث كانت قبل التعديل تتضمن أحكام تقضي بتقديم افتتاح عملية الاقتراع أو تمديدها بعد انتهائها بساعة واحدة بترخيص من وزير الداخلية وبطلب من الوالي، لكن بعد التعديل تم الغاء عملية التقديم والتمديد.

الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من رئيس هذه الأخيرة[1] بتقديم تاريخ افتتاح عملية التصويت باثنين وسبعين (72) ساعة على الأكثر، وغالبا ما يكون ذلك في البلديات التي لا يكفي فيها يوم واحد لإجراء عمليات التصويت، بسبب بُعد مكاتب التصويت أو بسبب تشتت السكان أو أي سبب استثنائي آخر. وتنشر القرارات التي تتخذها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من أجل تقديم تاريخ افتتاح الاقتراع وتعلق في مقر المندوبية البلدية والولائية ومقرات البلدية المعنية بالأمر قبل الاقتراع بخمسة (05) أيام. كما يمكن كذلك حسب الفقرة الخامسة من نفس المادة أن يتم تقديم تاريخ افتتاح الاقتراع بمائة وعشرين (120) ساعة لصالح الجالية الجزائرية في الخارج، وذلك بقرار من رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالتنسيق مع الممثليات الدبلوماسية والقنصلية والمندوبيات المعنية.

وتتميز انتخابات المجالس الشعبية المحلية على مختلف مستوييها ببعض الخصائص تتمثل فيما يلي:

أ- **انتخابات تتم بالاقتراع السري:** يقصد بالسرية على أن التصويت يتم في معزل[2]. وقد وضح ق.ع.ن.إ كيف تتم الانتخابات بشكل سري، حيث نصت المادة 34 على أن التصويت يكون شخصياً

[1] لم تعد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات موجودة حاليا، حيث تم استبدالها بهيئة أو سلطة جديدة تسمى بـ "**السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات**"، المنظمة بموجب القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات (ج ر ج ج د ش عدد 55 المؤرخة بتاريخ 15 سبتمبر 2019، ص05).

حيث تنص المادة 53 من هذا القانون العضوي على ما يلي: "تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون العضوي"، وهذه الأحكام تتمثل في القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

كما أنه تم بموجب القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، نقل جميع صلاحيات السلطات الإدارية العمومية المتعلقة بالانتخابات من تحضير وتنظيم إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من نفس القانون العضوي. وعليه وفي إطار الانتخابات المحلية، فإنه تم ابعاد إدارة كل من الولاية والبلدية من تنظيم كافة عمليات الانتخابات بمختلف مستويات مجالسها، وتم اسناد هذه المهمة إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، يتكلف بها مندوبون على مستوى الولايات والبلديات بمساعدة أعوان يتم اختيارهم بمناسبة كل انتخاب.

[2] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص43.

وسرياً. وعليه وبما أن سرية التصويت تُعد الضامن الأساسي لنزاهة العملية الانتخابية، فوجب توفير كافة الوسائل لتحقيق هذا الهدف، ويتجلى ذلك مثلما عالجه المشرع في قانون الانتخابات عن طريق أظرفة غير شفافة وغير مُدمغة تقدمها السلطة المستقلة للانتخابات، بالإضافة إلى توفر كل مكتب تصويت على معزل واحد أو عدة معازل تضمن هذه الأخيرة سرية التصويت، التي تبدأ من حمل الناخب لظرف واحد بالإضافة إلى أوراق التصويت إلى المعزل أين يقوم باختيار القائمة التي يريد، وتنتهي إلى وضعه لورقة التصويت التي اختارها في صندوق الانتخابات الذي يجب أن يكون شفافا[1]. وذلك كله يعتبر ضمانة لحرية الناخب في الاختيار وعدم التأثير على رأيه[2].

ب- انتخابات تتم بالاقتراع العام:

تتمثل خاصية عمومية الاقتراع أو التصويت في توسيع الهيئة الانتخابية باشتمالها على كل من لهم مصلحة في الانتخاب[3]. ولما نقول الاقتراع العام، فإن كل المواطنين معنيين به، ولما نقول كل المواطنين، فإن الجنسية تعتبر كما يرى البعض نقطة العبور الضرورية لممارسة حق الانتخاب، وطنية كانت أو محلية، والقول بغير ذلك يقتضي حتما إعادة النظر في النصوص الدستورية التي تحكم ذلك[4]. لكن هذا لا يمنع من اشتراط بعض الشروط لهذه العملية، والتي حسب رأي البعض تعتبر شروطاً غير مقيدة للعملية الانتخابية[5]. وعليه وبمفهوم أدق، فإن الإقتراع يشمل كل من لهم مصلحة في الانتخاب، أي كل شخص تتوفر فيه شروط الناخب يكون له الحق في التصويت، أو بصياغة أخرى، الانتخاب في القانون الجزائري يعتبر حقاً من الحقوق السياسية ولا يعتبر وظيفة عامة أو خدمة

[1] هذه الأحكام منصوص عليها في المواد من 34 إلى 44 من ق.ع.ن.إ.

[2] مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص49.

[3] محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة – الجزائر، سنة 2004، ص60.

[4] حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص52.

[5] مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص49.

- ويقصد بالاقتراع المقيد أنه أسلوب يقوم على ضرورة توافر شروط معينة في الناخب تتمثل أساسا في شرطي الثروة و/أو الكفاءة العلمية، حيث يتم النص على هذه الشروط ضمن نصوص الدستور أو قانون الانتخاب.

– بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017-2018، ص14.

عامة يمكن تقييدها ببعض الشروط الخاصة التي تتوافق مع هذه الوظيفة، وهذا ماهو معروف بالإقتراع المقيد[1]، وإنما الشروط المتعلقة بالانتخابات هي شروط عامة تتوفر في أغلبية المواطنين، وهي محددة بموجب المادة 03 من ق.ع.ن.إ، والمتمثلة في البلوغ من العمر ثماني عشر (18) سنة كاملة يوم الاقتراع، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأن لا يوجد الشخص في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع، وأخيرا أن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية بالبلدية التي يقيم فيها[2].

إلا أن القانون قد منع بعض الفئات من التسجيل في القائمة الانتخابية، وقد حددت المادة 05 هذه الفئات وهي:

- من سلك سلوكا أثناء ثورة التحرير الوطني مضادا لمصالح الوطن،
- من حُكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره،
- من حُكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقا للمادتين 9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات.
- من أُشهر افلاسه ولم يرد اعتباره،
- من تم الحجز القضائي أو الحجز عليه.

وهذه الفئات يمكن لها استعادة حقها في الانتخاب والتسجيل في القوائم الانتخابية في حالة ما اذا تم استعادتهم لأهليتهم الانتخابية، والتي تكون إما برد الاعتبار لصالح كل من حُكم عليه بجناية أو جنحة عقوبتها الحبس وكذا من أُشهر افلاسه، أو برفع الحجر عن كل من زالت عنه العلة التي أفقدته

[1] صالحي عبد الناصر، النظام الإنتخابي في الجزائر وأثره على تشكيل المجالس الشعبية البلدية، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية الصادرة عن المركز الجامعي تيندوف، العدد 01، جوان 2016، ص15.

[2] القائمة الانتخابية هي عبارة عن: "قائمة يسجل فيها جميع الناخبين بالبلدية مشكّلة بذلك ما يسمى بالوعاء أو الهيئة أو الجسم الانتخابي". محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص57-58.

– والتسجيل في القائمة الانتخابية يكون بطلب من كل جزائري وجزائرية تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من ق.ع.ن.إ، وهذا ما نصت عليه المادة 07 من نفس القانون. كما أن التسجيل في القوائم الانتخابية يعتبر اجباري على كل مواطن تتوفر فيه الشروط، وذلك استنادا إلى ما جاء في المادة 06 من نفس القانون والتي تنص على مايلي: "التسجيل في القوائم الانتخابية **واجب** على كل مواطن ومواطنة تتوفر فيهما الشروط المطلوبة قانونا".

أهليته، أو برفع الحجز عن من تم احتجازه إداريا أو قضائيا، أو بإصدار عفو لكل من سلك سلوكا ضد ثورة نوفمبر المجيدة، وهذا ما جاءت به المادة 11 من ق.ع.ن.إ.

ج- انتخابات تتم بالاقتراع المباشر:

إن الاقتراع المباشر يشكل الأسلوب الاكثر جدية لضمان أن يكون للجماعة الإقليمية تمثيلا قادرا على الوفاء بالمهام المنوطة بها. ويُقصد به أن يتم اختيار المنتخبين المحليين مباشرة وبمعرفة من المواطنين القاطنين في ولاية أو بلدية معينة، الذين لهم حق التصويت قانونا دون تفويض منهم لصالح فئات أخرى[1]، أو أنه الأسلوب الذي يقوم فيه الناخبون مباشرة ودون وساطة باختيار ممثليهم من بين المترشحين فيكون انتخابا على درجة واحدة[2]. وهذا ما يميز الاقتراع المباشر عن الاقتراع غير المباشر، حيث أن الثاني يكون عن طريق اختيار ممثلين للشعب لكن ليس من طرف الشعب مباشرة وإنما من طرف مفوضين له، ومثاله انتخابات أعضاء مجلس الأمة الذي يقوم على درجتين، حيث أن ثلثي أعضائه يُنتخبون من طرف الشعب لكن بطريقة غير مباشرة، حيث تتم من طرف مفوضين من الشعب الذي يخول لهم ذلك، ألا وهم أعضاء المجالس المحلية البلدية والولائية.

ويمكن أن نتكلم في هذا الإطار عما يُعرف بشخصية الانتخاب، حيث يقصد بها أن يدلي الناخب بصوته بنفسه دون تدخل من شخص آخر ودون أية وساطة. إلاّ أنه ترد بعض الاستثناءات عن هذه القاعدة، وتتمثل في إمكانية أن ينوب شخص آخر عن الناخب في الإدلاء بصوته، وذلك في حالة الضرورة التي لا تسمح للناخب بالقيام بذلك، وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:

- **حالة العجز:** وتتمثل في إصابة الناخب بعجز يمنعه من إدخال ورقته في الظرف ووضعها في الصندوق، بحيث يسمح له القانون هنا بالاستعانة بشخص آخر يختاره هو لمساعدته في هذه العملية، وهذا ما نصت عليه المادة 45 من القانون العضوي السابق الذكر.

- **التصويت بالوكالة:** حيث رخص قانون الانتخابات للناخب الذي لا يمكنه الحضور إلى مركز التصويت في يوم الاقتراع والإدلاء بصوته، بتوكيل شخص آخر يقوم بهذه العملية في مكانه. وقد نظم ق.ع.ن.إ هذه الحالة، حيث تنص المادة 53 منه على أنه:

[1] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص740-741.

[2] بن علي عبد الحميد، المرجع السابق، ص17.

"يمكن للناخب الذي ينتمي إلى إحدى الفئات المبينة أدناه، أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه:

1- المرضى الموجودون في المستشفيات و/أو الذين يعالجون في منازلهم،

2- ذوو العطب الكبيرة والعجزة،

3- العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية اقامتهم أو الذين هم في تنقل والذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع،

4- الطلبة الجامعيون والطلبة في طور التكوين الذين يدرسون خارج ولاية اقامتهم،

5- المواطنون الموجودون مؤقتا في الخارج،

6- أعضاء الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية وموظفو الجمارك الوطنية ومصالح السجون الذين يلازمون أماكان عملهم يوم الاقتراع".

ومن شروط الوكالة أنها لا تمنح إلا لوكيل واحد وأن يكون هذا الأخير متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، كما أنه لا يمكن للوكيل أن يحوز سوى على وكالة واحدة فقط. ويشترط كذلك في الوكالة أن تُحرر بعقد أمام رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية إذا كان طرفاها موجودين داخل التراب الوطني، أو أمام المصالح القنصلية إذا كان طرفاها موجودين خارج التراب الوطني. أما بخصوص الأشخاص المرضى فتُحرر الوكالات أمام مدير المستشفى، وبالنسبة للأشخاص المذكورين في البند الثالث والرابع من نفس المادة أي العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية اقامتهم والذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع، وكذا الطلبة الجامعيين الذين يدرسون خارج ولاية اقامتهم، فتُحرر الوكالة أمام رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية في أية بلدية من التراب الوطني. أما بالنسبة للأفراد المذكورين في البند الأخير من المادة 53 السابقة الذكر، فتُحرر الوكالة أمام قائد الوحدة أو مدير المؤسسة.

ويتم إعداد الوكالات خلال الخمسة عشر (15) يوما الموالية لاستدعاء الهيئة الناخبة وتنتهي بثلاثة (03) أيام قبل التاريخ المحدد ليوم الاقتراع. وتُلغى الوكالة في حالة قيام الموكل بإلغائها في أي وقت قبل عملية التصويت، كما يجوز له أن يتقدم إلى مكتب التصويت ويصوت بنفسه قبل قيام

الوكيل بذلك، إلا أنه تُلغى الوكالة بقوة القانون في حالة وفاة الموكل أو حرمانه من حقوقه المدنية والسياسية[1].

ثانيا: عملية الفرز والإعلان عن النتائج

عكس عملية التصويت، فإن عملية الفرز والإعلان عن النتائج لا تكون سرية وإنما علنية، وتبدأ فور اختتام الاقتراع الذي ينتهي كما سبق وأشرنا على الساعة السابعة (07) مساءً.

وسنوضح في هذه الجزئية كيفية إجراء الفرز وبعدها نأتي إلى توضيح كيفية حساب النتائج وتقسيم الأصوات.

أ- عملية الفرز:

يتم البدء بعملية الفرز بمجرد انتهاء المدة المحددة لعملية الاقتراع. وعملية الفرز تعتبر عملية حساب الأصوات المعبر عنها[2]، وعليه فإنه لا تعتبر أصواتا معبراً عنها تلك الأوراق الملغاة. وتعتبر أوراقا ملغاة، الظرف الذي لا يحتوي على ورقة التصويت أو العكس أي الورقة التي يتم إدخالها في الصندوق بدون ظرف، أو عدة أوراق يتم وضعها داخل ظرف واحد، أو الأوراق الممزقة أو التي تحمل علامات معينة، أو تلك الأوراق المشطوبة إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع ذلك، وأخيرا الأوراق أو الأظرفة غير النظامية، وهذا ما جاء في أحكام المادة 52 من ق.ع.ن.إ.

وباعتبار أنها عملية مهمة، فإن المشرع قام بضبط عملية الفرز هي الأخرى بمجموعة من الضوابط تتمثل فيما يلي[3]:

- أن تبدأ عملية الفرز فور اختتام عملية التصويت أو الاقتراع، وأن تتواصل دون انقطاع إلى غاية انتهائها تماما.

- أن تكون منظمة، وأن لا تكون سرية وإنما علنية وأن تتم بمكتب التصويت الزاما، إلا في حالة مكاتب التصويت المتنقلة فإنها تجرى في مكتب التصويت الملحق به. وأن يقوم بعملية الفرز فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت، وأن تجرى عملية الفرز بحضور كل من يريد مشاهدة ومراقبة

[1] جاءت هذه الأحكام في المواد من 55 إلى 61 من ق.ع.ن.إ.

[2] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص46.

[3] ذُكرت هذه الضوابط في المادتين 48 و49 من ق.ع.ن.إ.

هذه العملية وذلك بهدف منع التزوير، وهذا ما يستدعي التحكم فيها جيدا حتى لا تكون هناك أي خروقات للسير الحسن لهذه العملية.

– أن يتم ترتيب الطاولات التي يجرى فوقها الفرز بشكل يسمح للناخبين بالطواف حولها، وذلك بهدف مشاهدة كيفية إجراء العملية وحساب الأصوات ومن أجل مراقبة العملية كذلك، خاصة إذا كان أحد الناخبين بصفته مترشحا أو مراقبا.

هذه أهم الضوابط التي على المكلفين بعملية الفرز احترامها.

ب- الإعلان عن النتائج وتوزيع المقاعد:

نتطرق كمرحلة أولى إلى عملية الإعلان عن النتائج، ثم بعدها نبين كيفية توزيع المقاعد.

1- عملية الإعلان عن النتائج:

عند الانتهاء من عملية الفرز والقيام بعد النقاط، يقوم الفارزون بتسليم أوراق عد النقاط موقعة من طرفهم وكذا الأوراق المشكوك في صحتها إلى رئيس مكتب التصويت، ويتم بعد ذلك حفظ أوراق التصويت المعبر عنها لكل مكتب تصويت في أكياس مشمعة إلى غاية انتهاء فترة الطعون أو الإعلان عن النتائج النهائية. كما يتم تحرير محضر لنتائج الفرز بحضور الناخبين في كل مكتب تصويت، محرر بحبر لا يمحى، يتضمن كل تحفظ أو ملاحظة تم تسجيلها من طرف الناخبين أو المترشحين أو ممثليهم المؤهلين قانونا أثناء عمليتي الاقتراع والفرز، على أن يُحرر هذا المحضر في ثلاث (03) نسخ موقعة من طرف أعضاء مكتب التصويت تسلم إلى كل من رئيس مكتب التصويت لتعليقها داخل مكتب التصويت، وإلى الممثلين المؤهلين قانونا للمترشحين، وإلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية مع الملاحق مقابل وصل استلام، وكذا نسخة إلى ممثل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات[1]. ويتم الإعلان عن النتائج بمجرد الانتهاء من عملية الفرز. ويقوم رئيس كل مكتب تصويت بالتصريح علنا بالنتائج مع تعليق محضر الفرز بمكتب التصويت بمجرد تحريره.

[1] نصت على ذلك المادتين 50 و 51 من ق.ع.ن.إ.

وبعد ذلك تقوم اللجنة الانتخابية البلدية[1] مجتمعة بمقر البلدية، بإحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية بحضور الممثلين المؤهلين قانونا للمترشحين أو قوائم الترشيح، وتسجيلها في محضر رسمي يُسمى بمحضر الإحصاء البلدي للأصوات، ويتم إعداد ثلاث نسخ منه، تعلق واحدة في مقر البلدية من طرف رئيس اللجنة الانتخابية البلدية التي جرت فيها عملية الإحصاء، ونسختان ترسلان فورا إلى كل من رئيس اللجنة الانتخابية الولائية[2] والمندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات[3]. كما تتولى بعد ذلك اللجنة الانتخابية الولائية بجمع ومعاينة النتائج النهائية التي سجلتها وأرسلتها اللجان الانتخابية البلدية، لتعلن عن النتائج النهائية للاقتراع خلال الثماني وأربعين (48) ساعة تبدأ من ساعة اختتام الاقتراع[4].

2- عملية توزيع المقاعد:

تنتخب المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية، أي أن القائمة التي تحوز الأغلبية هي التي تترأس المجلس سواء بلدي كان أم ولائي. وقد نظم المشرع الجزائري عملية توزيع المقاعد على حسب النتائج المحققة في إطار ق.ع.ن.إ، وجاء ذلك في المواد من 66 إلى 70 من هذا القانون، وسنتطرق إلى ذلك كما يلي:

- توزع المقاعد المطلوب شغلها بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، ولا تدخل في هذا الحساب القوائم التي لم تتحصل على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

---

[1] حسب المادة 152 من ق.ع.ن.إ، فإن اللجنة الانتخابية البلدية تتشكل من قاض رئيسا يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، ونائب الرئيس ومساعدين اثنين يعينهم المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من بين ناخبي البلدية، باستثناء المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة.

[2] حسب المادة 154 من ق.ع.ن.إ، فإن اللجنة الانتخابية الولائية التي تعمل تحت اشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، تتشكل من قاض برتبة مستشار، رئيسا، يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، والمندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات أو ممثله، نائبا للرئيس، وضابط عمومي يسخره رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، عضوا، يقوم بمهام أمانة اللجنة.

[3] يعين مندوب السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على مستوى الولاية، من طرف رئيس هذه السلطة، وهذا ما جاء في نص المادة 40 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات السابق الذكر.

[4] المادة 58 من ق.ع.ن.إ.

– يحسب المعامل الانتخابي الذي به يتم حساب عدد الأصوات وتوزيع المقاعد، من خلال حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها.

– بعد حساب المعامل الانتخابي، تتحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على المعامل الانتخابي، مع استبعاد كل قائمة لم تتحصل على نسبة 7% من الأصوات المعبر عنها.

– وفي حالة التساوي في الأصوات بين قائمتين أو أكثر، يمنح المقعد المطلوب شغله للقائمة التي يكون معدل سن مترشحيها هو الأصغر[1].

– وفي حالة عدم حصول أية قائمة على نسبة 7% على الأقل من نسبة الأصوات المعبر عنها بهدف الدخول في حساب توزيع المقاعد، تقبل جميع القوائم مهما كانت نسبة الأصوات التي تحصلت عليها. والمعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان هنا هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها، وتتحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على المعامل الانتخابي مع الأخذ بعين الاعتبار قاعدة الباقي الأقوى[2].

الفرع الثالث: مدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية

حدد ق.ع.ن.إ مدة العضوية أو العهدة النيابية في المجالس الشعبية المحلية سواء البلدية أو الولائية بـ 5 سنوات، وهذا ما جاء في نص المادة 65 منه، كما تنص الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه تجرى هاته الانتخابات في ظرف ثلاثة أشهر التي تسبق انقضاء العهدة الجارية. ويمكن تمديد العهدة الجارية بعد انقضائها وفق حالات حددتها الفقرة الثالثة من نفس المادة، وتتمثل هذه الحالات في تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 96، 98 و101 من الدستور والمتمثلة في:

[1] الفقرة 5 من المادة 68 من ق.ع.ن.إ.

[2] المادة 70 من ق.ع.ن.إ.

1-حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية أو تقديمه لاستقالته أو في حالة وفاته حسب المادة 96 من الدستور[1]، وبالتالي تمدد العهدة النيابية للمجالس المحلية إلى غاية انتخاب رئيس جمهورية جديد وشروعه في ممارسة مهامه.

2-تقرير الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية في حالة ما إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يهدد مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها حسب المادة 98 من الدستور[2]، ففي هذه الحالة تمدد أيضا العهدة النيابية للمجالس المحلية إلى غاية رفع الحالة الاستثنائية وعودة الأوضاع كما كانت عليه قبل إعلان الحالة الاستثنائية.

3-حالة الحرب أين يتم توقيف العمل بالدستور طول مدة الحرب حيث يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات حسب المادة 101 من الدستور[3]، وهنا كذلك تمدد العهدة النيابية للمجالس المحلية إلى غاية انتهاء حالة الحرب وعودة السلم.

والتمديد في هذه الحالات هو أمر منطقي وإجراء سليم نص عليه المؤسس الدستوري، لأنه لا يمكن اجراء انتخابات محلية في مثل هكذا ظروف صعبة تمر بها البلاد، حيث أنه لا يكفي الوقت لتنظيمها ولا الظروف تسمح بإجرائها نظرا لاهتمام السلطات بشكل أكبر على تجاوز هذا الظرف الصعب الذي تمر به البلاد، خاصة في الحالة الاستثنائية التي يمكن أن تهدد أمن الدولة وسلامة ترابها، وكذا حالة الحرب، حيث يمكن التساؤل في إطار هذه الحالة على أنه كيف لا يمكن تمديد العهدة النيابية للمجالس المحلية مادام أن عهدة رئيس الجمهورية تمدد في هذه الحالة وجوبا ؟

---

[1] تنص الفقرة الأولى من المادة 96 من الدستور على مايلي: "لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبّان حصول المانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو استقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه".

[2] تنص المادة 98 من الدستور على مايلي: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوم.

لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء... حسب الأشكال والاجراءات السالفة الذكر التي أوجبت اعلانها".

[3] تنص المادة 101 من الدستور على مايلي: " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.

وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب. ... حسب الشروط المبينة أعلاه".

خلاصة الباب الأول:

نتوصل في نهاية هذا الباب إلى رابطة تجمع بين فكرتي الجماعات الإقليمية وكذا الاستقلالية. حيث أن الجماعات الإقليمية في الدولة الجزائرية كما في معظم الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، تعتبر كيانات قانونية متميزة عن الدولة، وهي إحدى أشخاص القانون العام يتم إنشاؤها من طرف المشرع، وتمتلك في إطار ذلك موارد مالية مستقلة عن موارد الدولة، وكذا القدرة على تنفيذ الأعمال القانونية وإمكانية اللجوء إلى العدالة.

واستخلاصا لما سبق، فإن فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية لم تُعرَّف بصفة دقيقة من طرف المشرع ولا القضاء وفي بعض الأحيان حتى الفقه، نظرا إلى غموض هذه الفكرة أو عدم تحديد مبادئها من طرف المشرع بشكل أوضح. كما أن هذه الفكرة تشهد اختلافا من دولة إلى أخرى، ومن نظام إلى آخر، وكذلك حسب رغبة المشرع في توسيع هذه الاستقلالية أو تضييقها. غير أن استقلالية الجماعات الإقليمية ترتبط ارتباطا وثيقا بالنظام الإداري والسياسي السائد في الدولة، فمثلا في الدول التي تأخذ بالفيديرالية كنظام محلي، نجد الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدات المحلية العضوة في الإتحاد واسعة جدا، أما بالنسبة للدول التي تأخذ بالحكم المحلي كنظام محلي، فنجد استقلالية السلطات المحلية واسعة إلى حد ما، أما فيما يخص الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، فإن الوحدات المحلية تتمتع باستقلالية حسبما تقرره القوانين والتنظيمات، والتي غالبا ما تكون نسبية، وفي بعض الأحيان منعدمة في الدول التي تميل أكثر إلى تغليب النظام المركزي على نظام اللامركزية. وبالتالي فإن هذا الأمر يترك مجالا واسعا للباحثين للتعمق أكثر في هذه الفكرة وضبط معالمها.

إن الجماعات الإقليمية تعتبر من أهم السلطات في الدولة بعد السلطات الثلاث التقليدية والمتمثلة في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، والحجة في ذلك أن هذه الجماعات ترتكز في وجودها على مقومات أساسية متمثلة في الحدود الإقليمية وكذا المصالح المحلية التي تميزها عن بعضها البعض وعن السلطة المركزية وكذا الاستقلالية. هذه المقومات تعتبر أساس وجود الجماعات الإقليمية، وكدعائم مهمة لتحقيق وتكريس استقلاليتها التي لا تظهر إلا في بعض العوامل الرئيسية، والمتمثلة في الشخصية المعنوية التي تكسبها الاستقلالية في ممارسة مهامها وفي إطار رقابة تمارسها السلطة المركزية. لكن كل ذلك لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان تشكيل أهم جهاز للجماعات الإقليمية عن طريق الإنتخاب، والمتمثل في المجالس الشعبية المحلية، البلدية والولائية،

التي تتشكل من ممثلين للأفراد يتم انتخابهم بنمط الإقتراع العام والسري، حيث أن هؤلاء لا يمكن أن يكونوا معينين، لأن في ذلك تنعدم الاستقلالية باعتبار الموظف المعين يبقى دائما يحتفظ بولائه للسلطة التي عينته، وبالتالي فإن الانتخاب يلعب دوراً كبيراً في تحقيق الاستقلالية، بناءً على مبدأ مهم مفاده أن الدراية بشؤون ومشاكل الإقليم المحلية لا يكون إلا للأفراد المقيمين فيه أكثر من غيرهم.

وعليه، فإن استقلالية الجماعات الإقليمية، مثلما رأينا في إطار هذا الباب، يُقصد بها عموما حق هذه الأخيرة في الوجود بشكل مستقل داخل الدولة، حيث تمنح لها الاستقلالية الحرية في ممارسة اختصاصات معترف لها بها بموجب القانون، واتخاذ قرارات بشأن المسائل المحلية دون تدخل من السلطة المركزية. وعليه فإن هذه الفكرة تتأسس في إطار علاقة قائمة بين هذه الجماعات الإقليمية مع الدولة، حيث لا تعدو أن تخرج هذه الاستقلالية في إطار هذه العلاقة عن جانبها الإداري من خلال القيام باختصاصات في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت رقابة السلطة المركزية، وكذا عن جانبها المالي من خلال الحرية في امتلاك موارد مالية كافية تسمح لها بممارسة اختصاصاتها بشكل مستقل. وفي الجزائر لا يمكن الحديث عن مدى تمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية إدارية ومالية، رغم أن النظام المحلي المعتمد فيها يتمثل في نظام اللامركزية الإدارية، إلا بعد التطرق إلى هذه العلاقة التي تجمع بين السلطة المركزية وكذا الجماعات الإقليمية.

الباب الثاني:

العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية ومدى تأثيرها على الاستقلالية المحلية والمالية

ان استقلالية الجماعات الإقليمية لا يمكن أن تقاس فقط ببعض النقاط النظرية أو القانونية، وإنما كذلك من خلال طبيعة العلاقة التي تربطها مع الدولة، هذه العلاقة تكون مجسدة في العديد من المجالات.

مما لا شك فيه أن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على مبدأ مهم وهو توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والجماعات الإقليمية، تمارسها هذه الأخيرة على مستوى إقليمها المحدد. وعليه فإن نظام اللامركزية الإدارية سيكون في هذه الحالة، مفرغاً من معناه إذا لم تتمتع المجالس المحلية باختصاصات تُخوَّل لها بموجب القانون. حيث يتجسد هذا المبدأ من خلال تنازل السلطة المركزية عن بعض الاختصاصات لصالح الجماعات الإقليمية، تطبيقا للمبدأ المتمثل في أن الدراية بالشؤون المحلية لا يمكن أن يعلم بها إلا السكان المحليين.

بهدف ممارسة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها المحلية، فإنه لا يكفي الاعتراف لها بذلك قانونا فقط، وإنما هناك مجموعة من العوامل الأخرى المرتبطة بها، حيث أنه لا يمكن لها أن تمارس تلك الاختصاصات إلا بتوفر موارد مالية تكفل لها تحقيق هذا الهدف، والتي تظهر في عملية تمويل ميزانيتها المحلية ومدى اعتبار هذه العملية كعامل يحقق الاستقلالية المالية لهاته الكيانات المحلية، أو عكس ذلك من خلال تجسيد مبدأ تبعيتها للسلطة المركزية ماليا. أما العامل الثاني، فإنه يكمن في مدى احترام الجماعات الإقليمية في إطار ممارستها لاختصاصاتها المحلية لمبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة، حيث أن هذه الوحدات المحلية لا تعتبر مستقلة بدرجة مطلقة في ممارستها لاختصاصاتها، وإنما هناك حدود مرسومة قانونا لا يجب عليها أن تتجاوزها حتى يتم ضمان إصدار أعمالها في إطار مشروع وفي خدمة المصلحة العامة، هذه الحدود تتمثل في خضوع أعمال الجماعات المحلية لرقابة السلطة المركزية.

إن هذه الأبعاد الثلاثة المتمثلة في الاختصاصات المحلية وكذا التمويل المحلي والرقابة، تعتبر الأسس التي تنبني عليها العلاقة التي تربط بين السلطة المركزية أو الدولة بالجماعات الإقليمية، غير أن الإشكال الذي يُطرح هو مدى تأثير هذه العلاقة على استقلالية الجماعات الإقليمية. وستكون الإجابة عن ذلك بالتطرق إلى مجالات العلاقة التي تربط بين الدولة والجماعات الإقليمية، والتي سنعالجها من خلال علاقة الدولة بالجماعات الإقليمية في المجالين الإداري والمالي (الفصل الأول)،

وكذا عنصر الرقابة في جانبها الإداري نظرا لأهميته في تحديد درجة استقلالية الجماعات الإقليمية (الفصل الثاني).

الفصل الأول: العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية في المجالين الإداري والمالي

كما يوضح الأستاذ Gérard MARCO ، فقد أصبحت الاختصاصات المحلية الآن جزءًا من آلية تنفيذ السياسات العامة الوطنية، التي من خلالها أصبحت السلطات المحلية فاعلة في هذه السياسات، حيث أن تنفيذ السياسات العامة الوطنية هو بالضرورة إقليمي أو محلي، من طرف السلطات المحلية التي يتم تحديد دورها وتأطيرها بموجب القانون. ونتيجة لذلك، لم تعد المصلحة المحلية هي التي تسيطر على الاختصاصات التي تمارسها السلطات المحلية، ولكن مشاركتها في وظائف المصلحة الوطنية التي يمنحها القانون صلاحيات محددة تبررها المصلحة المحلية[1].

في الجزائر، أدت سياسات اللامركزية المتبعة منذ صدور قوانين الجماعات الإقليمية لسنة 1990، إلى تقليص اختصاصات الدولة ذات الطابع المحلي لصالح سلطات محلية. وقد اعترف المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية بالعديد من الاختصاصات التي تمارسها على المستوى المحلي في جميع المجالات، متبنيا مبدأ الاختصاص العام للجماعات الإقليمية، الذي كما سبق ووضحنا أن هذه الأخيرة تتمتع بموجب هذا المبدأ بالعديد من المهام والصلاحيات، حيث يتم تقييد اختصاصات السلطة المركزية ببعض الصلاحيات التي تتميز ببعدها الوطني والتي تهم جميع المواطنين، وكذا الصلاحيات ذات العلاقات الخارجية بالإضافة إلى الدفاع والأمن والعدالة، أما باقي الاختصاصات فتتولاها الجماعات المحلية والتي تكون في مجالات متعددة كالصحة والتعليم والتنمية ومختلف الخدمات، بهدف اشباع حاجات المواطنين العامة.

غير أنه كلما ازدادت اختصاصات الجماعات الإقليمية كلما شكل ذلك تحديا جديدا لها وفي نفس الوقت عبئا إضافيا عليها، وذلك بسبب لزوم توفر إلى جانب تلك الاختصاصات، الموارد المالية الكافية، حيث أنه وبهدف ممارستها لاختصاصاتها على أكمل وجه، فإنه يجب أن تتمتع الجماعات

[1] Gérard MARCOU, changements et permanences dans le système français d'administration territoriales, R.F.A.P N° 141, Ecole nationale d'administration, France, 2012, p13.

الإقليمية بموارد مالية كافية. وهذا ما أكد عليه المشرع الجزائري، وهو أنه قبل ممارسة أي اختصاص من طرف السلطات المحلية، فإنه لابد عليها أن تتأكد من مدى توفر الموارد المالية التي تسمح لها بالتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها، وهو ما يظهر في نص المادة 04 من ق.ب[1]. وعليه إلى أي مدى يمكن للجماعات الإقليمية ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه في ظل توفر موارد مالية كافية تحقيقا لاستقلاليتها إداريا وماليا.

إن الإجابة على هذا السؤال بشكل مباشر دون التطرق إلى تحليل مختلف الاشكالات المتعلقة به، يعتبر نوعا ما حكماً غير مبنياً على وقائع قانونية متينة، وهذا ما يعرضه إلى عدم الأخذ به كرأي مبني على أسس علمية ونقدية. وعليه سنعالج في هذا الفصل مختلف الاختصاصات التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائر (المبحث الأول)، ثم بعدها نتطرق إلى عملية تمويل الجماعات الإقليمية (المبحث الثاني). وفي ختام ذلك نوضح مدى تناسب وكفاية الموارد المالية المخصصة للجماعات الإقليمية مع الاختصاصات المعترف لها بها قانونا.

[1] تنص المادة 04 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، على ما يلي: "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان.
يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تُحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة."

المبحث الأول: اختصاصات الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

من المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية هي توزيع الصلاحيات والمهام بين السلطة المركزية وكذا الجماعات المحلية، إذ أن تمتُّع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية والمصالح المحلية يعتبر غير كافي حتى تتمتع بالاستقلالية، وعليه فحتى تتحقق هذه العملية فإنه يجب أن يُمنح لها كذلك استقلالية في ممارسة الاختصاصات، وهذا ما ذهب إليه كل من الفقيهين Maspitiol و Laroque حيث يرون أن "استقلالية الجماعات الإقليمية هي الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وباختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها"[1].

إن الجماعات الإقليمية في الجزائر تتشكل من هيئتين رئيسيتين حسب ما نصت عليه المادة 17 من الدستور، التي جاءت بصريح العبارة على أن الجماعات المحلية في الجزائر تتمثل في الولاية والبلدية، وهذه الأخيرة تعتبر الجماعة القاعدية. وحسب نص المادة السابقة فإنه لا توجد هيئة محلية تعلو على الولاية ولا أخرى تدنو من البلدية، فالولاية والبلدية منظمتان بموجب القانونين 12-07 و11-10 على التوالي، حيث أن هذين القانونين صدرا في مرحلة شهدت حركة تشريعية كثيفة جاءت نتيجة لبعض الإصلاحات الدستورية التي أعلنت عنها السلطة أنذاك[2]، والتي كانت نتيجة بعض الأحداث التي شهدتها الجزائر في ذلك الوقت من احتجاجات ومظاهرات[3].

---

[1] نقلا عن: شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص85.

[2] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص112.

[3] عُرفت هذه الأحداث باحتجاجات الزيت والسكر، بدأت شرارتها بسبب الارتفاع المفاجيء لأسعار مادتي الزيت والسكر، وكانت بدايتها يوم الخامس جانفي 2011 لتستمر لأيام، وقد اتخذت شكل أعمال شغب وتخريب ومواجهات بين المحتجين وقوات الأمن. الأمر الذي جعل السلطات الجزائرية تتخوف من حصول أحداث مماثلة لما حدث في دول أخرى شقيقة، مما دفعها ذلك إلى ضرورة معالجة بعض المشاكل القائمة في تلك الفترة بجملة من الاصلاحات السياسية والدستورية، التي جاءت على لسان رئيس الجمهورية أنذاك بخطاب متلفز. ومن بين هذه الاصلاحات إصدار قانونين جديدين للجماعات المحلية يكرسان ديمقراطية أكثر على العمل السياسي المحلي.

– منقول بتصرف من موقع بوابة الشروق.

الرابط:

https://www.echoroukonline.com/%D8%AB%D9%88%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B2%D9%8A%D8%AA-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%83%D8%B1-

يختص المشرع دون سواه بتحديد مجالات نشاط واختصاصات كل من الدولة والجماعات الإقليمية[1]. وتبعا لذلك، فإن الدولة تتكفل بالمهام ذات البعد الوطني والتي لا يمكن للجماعات الإقليمية ممارستها، وفي نفس الوقت تتنازل عن بعض الصلاحيات والمهام للهيئات المحلية ذات البعد المحلي، وهذا حتى يتم التخفيف عن الاختصاصات الوظيفية للسلطة المركزية وعدم تضييع الوقت في النظر إلى مسائل يمكن لها أن تسندها إلى سلطات محلية، التي تعتبر أعلم منها فيما يتعلق بالحاجات المحلية للمواطنين، وهذا ما يترجم فكرة تأسيس اللامركزية الإقليمية على هذا المبدأ المهم، الذي يقوم على أسس ديمقراطية من خلال انتخاب ممثلين للأفراد المحليين الذين لهم علم ودراية أكثر من المسؤولين المركزيين بشأن بعض المسائل المحلية.

ومثلما لاحظنا سابقا، فإن المشرع الجزائري أعطى للجماعات الإقليمية اختصاصا عاما في العديد من المجالات جاءت في إطار القوانين التي تنظمها، متبعا في ذلك نفس نهج المشرع الفرنسي. هذه الاختصاصات تختلف من جماعة إقليمية لأخرى، حيث في بعض الأحيان تتشارك في بعض الاختصاصات وفي بعض الأحيان الأخرى تختلف حسب مستوى كل جماعة، بلدية أو ولاية، وهذا بطبيعة الحال راجع إلى حجم المسؤولية التي تتكلف بها كل وحدة محلية.

سنعالج في هذا المبحث أهم الاختصاصات التي تتكلف بها كل من البلدية والولاية، من خلال الاستناد إلى ما نظمه المشرع الجزائري من قوانين وتنظيمات. لكن قبل التطرق إلى اختصاص كل مجلس محلي منتخب، فإنه من اللازم التطرق إلى كيفية تشكيل هذه المجالس في كل من البلدية (المطلب الأول) وكذا الولاية (المطلب الثاني).

%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%8A-%D8%A3%D8%B7%D9%81%D8%A3%D8%AA/

– تاريخ الإطلاع: 2020/02/21.

[1] أكد على ذلك المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه بتاريخ 29 –05– 1990 بشأن القانون المتعلق بإعمال الحق في السكن، حيث وضح المجلس الدستوري على أنه يقع على عاتق المشرع تحديد الاختصاصات ذات الصلة للدولة والجماعات الإقليمية فيما يتعلق بالإجراءات التي يتعين القيام بها لتعزيز إسكان المحرومين الذين يستوفون الشروط.

- C.C.R.F, Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement, JORF du 1er juin 1990, p 6518.

المطلب الأول: البلدية

سنعالج في هذا المطلب كيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ثم بعدها نتطرق إلى اختصاصات المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيل المجلس الشعبي البلدي

يختلف عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر حسب اختلاف عدد السكان لكل بلدية، حيث بينت المادة 80 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات عدد أعضاء كل مجلس حسب عدد السكان المتواجدون في كل بلدية، ووضحت على أن الحد الأدنى لتمثيل المواطن المحلي في المجالس الشعبية البلدية هو 13 عضو. وتأتي النسب كاملة كما يلي:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة،
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة،
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة،
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة،
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة،
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.001 نسمة.

وينص تنظيم البلدية على أنه يُعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وذلك بعد استدعاء الوالي للمنتخبين لتنصيب المجلس بعد 15 يوم التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، أما في حالة تساوي الأصوات فإنه يعلن رئيسا المرشح المتصدر للقائمة الأصغر سنا. ويتم تنصيب الرئيس بمقر البلدية بحضور جميع منتخبي المجلس في جلسة علنية يرأسها الوالي في الـ15 يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات. وبعد استكمال هذه الإجراءات وتنصيب

المجلس ورئيسه، فإنه يتم الإعلان عن ذلك للمواطنين القاطنين في البلدية من خلال ملصقات تكون في مقر البلدية وملحقاتها الإدارية والمندوبيات البلدية، أو في الأماكن المخصصة للإعلانات[1].

ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه نواب يكون عددهم حسب ما نصت عليه المادة 69 من ق.ب كما يلي:

- نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد.
- ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من أحد عشر (11) مقعدا.
- أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من خمسة عشر (15) مقعدا.
- خمسة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا.
- ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا.

غير أن الملاحظ أن هذه المادة من قانون البلدية صدرت في ظل قانون الانتخابات لسنة 1997 بموجب الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997[2]، وبالتحديد ما تضمنته المادة 97. إلا أن عدد النواب لم يتم تغييره حسب ماهو في قانون البلدية بعد صدور القانون الجديد المتعلق بالانتخابات لسنة 2016، لذا يبقى عدد النواب حسب الترتيب القديم كما هو، أي:

- نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من ثلاثة عشر (13) مقعدا.
- نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من خمسة عشر (15) مقعدا.
- ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من تسعة عشر (19) مقعدا.
- أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا.
- خمسة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا.
- ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي تتكون من ثلاثة وأربعين (43) عضوا.

وحسب المادة 70 من ق.ب، يعلن رئيس م.ش.ب قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه، للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة من طرف أعضاء المجلس.

[1] المادة 64 وما يليها من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[2] الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج د ش عدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997، ص03.

الفرع الثاني: اختصاصات البلدية

إن المجالس الشعبية البلدية تتكون من هيئتين رئيسيتين، هيئة تنفيذية ممثلة في رئيس الم.ش.ب وهيئة مداولة متمثلة في المجلس، وكل هيئة تتمتع باختصاصات معينة. وسنسعى في هذه الجزئية إلى معالجة اختصاصات كل هيئة.

أولا: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي

باعتبار البلدية شخص معنوي عام، فإن ذلك يلزم وجود شخص يعبر عن ارادتها، وترسيخا لمبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، فإن المشرع الجزائري منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي هذه الصفة، أي اعتباره الشخص الذي يعبر عن ارادة البلدية. وفي إطار ذلك فإن رئيس الم.ش.ب يتمتع باختصاصات وصلاحيات متعددة جاءت في ق.ب. وهذه الاختصاصات قد يمارسها بصفته ممثلا للبلدية أو بصفته ممثلا للدولة.

أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

إن رئيس الم.ش.ب يعتبر الممثل الوحيد للبلدية، حيث يتولى تمثيلها في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، كما يتولي تمثيلها في أعمال الحياة المدنية والإدارية[1].

وفي إطار أعمال المجلس الشعبي البلدي، وبصفته رئيسا للهيئة التنفيذية على مستوى المجلس، فإن رئيس الم.ش.ب يقوم بتعيين نواب مساعدين له، يمارسون المهام التي أوكلها إليهم بموجب تفويض الامضاء، كما يتولى نائب الرئيس من استخلافه في حالة حصول مانع مؤقت لهذا الأخير يحرمه من أداء وظائفه. وإذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له، فإن المجلس يقوم بتعيين أحد نواب الرئيس، وهذا ما جاء في نص المادة 72 من ق.ب.

ومن مهام رئيس الم.ش.ب كهيئة تنفيذية[1]، استدعاء المجلس والعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، كما يقوم بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، بالإضافة إلى السهر على تنفيذ مداولات المجلس والقيام بإطلاعه على ذلك[2].

[1] المادة 77 والمادة 78 من ق.ب.

ومن جهة أخرى، يتولى رئيس الم.ش.ب السهر على حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية البلدية مثلما نصت عليه المادة 83 من ق.ب. كما أنه يعتبر الآمر بالصرف، وبهذه الصفة يتولى تنفيذ ميزانية البلدية، كما يتولى باسم البلدية وتحت رقابة المجلس المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، ويتولى في إطار ذلك العديد من المهام، نذكر من بينها[3]:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها،
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية،
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا،
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها،
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط،
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة،
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية،
- السهر على المحافظة على الأرشيف،
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية.

غير أنه وفي إطار بعض المهام المذكورة أعلاه التي يتولاها رئيس المجلس، فإنه إذا تعارضت مصالحه مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجته أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلا، يتولى المجلس المجتمِع تحت رئاسة منتخب آخر تعيين أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند ابرام العقود. وهذا ما وضحته المادة 84 من ق.ب.

---

[1] يقصد بالهيئات التنفيذية المحلية، الجهات التي أسند لها القانون مهمة تنفيذ ما تقرر عن مداولات المجالس المحلية المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي)، فعلى مستوى البلدية تتمثل في رئيس الم.ش.ب وعلى مستوى الولاية تتمثل في الوالي. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص128.

[2] المواد 79 و80 من ق.ب.

[3] المادة 82 من ق.ب.

ب-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

إن تمتع البلدية بالاستقلالية لا يعني ضرورة عدم رجوع مسؤولها الأول الذي هو رئيس الم.ش.ب إلى أي جهة إدارية أخرى أثناء ممارسته لمهامه وصلاحياته[1]، وإنما الأمر عكس ذلك، حيث باعتبار رئيس الم.ش.ب ممثل للدولة على المستوى المحلي، فإنه بهذه الصفة يعتبر كجهة عدم تركيز للدولة على مستوى البلدية[2]. وبعبارة أخرى فإن رئيس الم.ش.ب عندما يتصرف باعتباره ممثلا للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي، وفي هذه الحالة فإن مسؤولية الدولة تكون قائمة أثناء ممارسته لمهامه في إطار هذه الصفة[3].

وفي هذا الإطار يتولى رئيس م.ش.ب السهر على احترام وتطبيق القوانين والأنظمة المعمول بهما، كما يتولى في هذا الصدد وتحت سلطة الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية والحفاظ على النظام العام والسكينة والنظافة العموميتين، بالإضافة إلى أنه يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية، حيث يمكن له بموجبها القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع المعمول به وتحت رقابة النائب العام المختص إقليميا[4]، وفي هذا الإطار يمكن له تفويض امضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي، وذلك بهدف[5]:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات،
- تدوين العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية،
- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه،
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية،
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

[1] عمار بريق، العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة -الجزائر 01-، العدد 02 من المجلد 52، جوان 2015، ص49.

[2] نايل نبيل محمد، الدور المحوري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير الإدارة المحلية -البلدية-، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور -الجلفة-، العدد 03 من المجلد 08، سبتمبر 2015، ص389.

[3] Jean WALINE, op cit, p94.

[4] المادة 86 من ق.ب.

[5] المادة 87 من ق.ب.

وفي هذا الإطار، يتم ارسال القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي والنائب العام المختص إقليميا.

أما فيما يخص مجال الضبط الإداري، والذي يقصد به مجموع التدخلات الإدارية المخولة قانونا للأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام العام، والتي تكون بموجب مجموعة من الإجراءات الصادرة عن تلك السلطات عن طريق التنظيم أو ابلاغ المواطنين[1]، فإن رئيس الم.ش.ب يعتبر ضابط الشرطة الإدارية، حيث يتولى في هذا الإطار السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف، كما يتخذ كل الاحتياطات الضرورية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها كارثة أو حادث ما. بالإضافة إلى ذلك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، والأمر بهدم البنايات الآيلة للسقوط، وفي حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الاسعافات وتسخير الأشخاص والممتلكات وذلك طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما[2]. ومن جهة أخرى، يختص رئيس الم.ش.ب بتسليم رخص البناء لأي بناء يُراد إنجازه على مستوى تراب البلدية، بالإضافة إلى رخص الهدم والتجزئة[3].

زيادة على ذلك، فإن رئيس الم.ش.ب يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية، بحيث يمكن له عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا، وهذا ما تضمنته كل من المادة 92 و93 من القانون ق.ب. غير أن اسناد المشرع الجزائري هذه السلطات لرئيس الم.ش.ب تعرضت إلى نقد شديد من طرف البعض[4]، حيث أن رئيس الم.ش.ب يتمتع بمهام سياسية وإدارية بالدرجة الأولى تتمثل أساسا في تلبية حاجات المواطنين المحلية وكذا تسيير الشأن المحلي، بالإضافة إلى تطبيق القوانين والأنظمة على مستوى إقليم البلدية، إلا أن التمتع كذلك بصلاحيات ضباط الشرطة القضائية، فإن ذلك يخرج عن الاختصاصات الأصلية لرئيس الم.ش.ب وتكليفه بمهام قد تزيده عبئا

[1] ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص132.

[2] جاء ذلك في إطار المواد 85 و 88 إلى 91 من ق.ب.

[3] تنص المادة 95 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على ما يلي: "يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما".

[4] ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص135.

إضافيا فضلا عن الأعباء الأخرى المقررة قانونا، كما أنه باعتراف المشرع لرئيس الم.ش.ب بصفة ضابط الشرطة القضائية فإنه بذلك يكون قد خرق مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك راجع إلى أن مهام الضبطية القضائية تعتبر من المهام المخولة للسلطة القضائية بالدرجة الأولى. والأمر الذي يؤكد ما سبق قوله، هو أنه نادرا ما نجد رؤساء البلديات يمارسون مهام ضابط الشرطة القضائية، حيث في غالبية الأحيان إن لم نقل كلها، فإن السلطة القضائية ممثلة أساسا في وكيل الجمهورية الذي يعتبر مدير الضبطية القضائية وكذا ضباط وأعوان الدرك والشرطة وغيرهم من ضباط الشرطة القضائية المذكورين في نص المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية[1]، هم من يتولون أساسا ممارسة هذه المهام.

وعموما فإن اختصاصات رئيس الم.ش.ب تضمنتها المادة 94 من ق.ب حيث يتولى على وجه الخصوص:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،

[1] تنص المادة 15 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم (ج ر ج ج د ش عدد 48 المؤرخة في 10 يونيو 1966، ص622)، على مايلي:

"يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية:

1. رؤساء المجالس الشعبية البلدية.
2. ضباط الدرك الوطني.
3. محافظو الشرطة.
4. ضباط الشرطة.
5. ذوو الرتب في الدرك، ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك بين وزير العدل ووزير الدفاع الوطني، بعد موافقة لجنة خاصة.
6. مفتشوا الأمن الوطني الذين قضوا في خدمتهم بهذه الصفة ثلاث سنوات على الأقل وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية، بعد موافقة لجنة خاصة.
7. ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل.

يحدد تكوين اللجنة المنصوص عليها في هذه المادة وتسييرها بموجب مرسوم".

– التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الاخلال بها،

– تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة،

– السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني،

– السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري،

– السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية،

– السهر على حماية التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأملاك العمومية والمحافظة عليها،

– اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها،

– منع تشرد الحيوانات المعدية أو الضارة،

– السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة،

– ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

ويرى البعض أن مهام رئيس الم.ش.ب باعتباره ممثلا للدولة، تشكل أعباء تثقل كاهل البلدية، كما تؤدي إلى انشغاله بها أكثر من اهتمامه بمصالح البلدية[1]. غير أن البعض الآخر يرى أن اختصاصات رئيس الم.ش.ب باعتباره ممثلا للدولة تعتبر أقل أهمية وتنوعا مقارنة باختصاصاته باعتباره ممثلا للبلدية، بحيث تهدف إلى ضمان حد أدنى من تمثيل الدولة على مستوى البلدية، وليس إلى جعل رئيس الم.ش.ب كسلطة حقيقية من سلطات عدم التركيز التي تزيد البلدية عبئا إضافيا من حيث الصلاحيات ومن حيث الموارد المالية، وذلك على عكس الولاية، حيث أن الوالي باعتباره ممثلا

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص119.

للدولة تعتبر مهامه أكثر تعددا وتنوعا من اعتباره ممثلا للولاية[1]، وهذا ما سنراه لاحقا في الجزئية المتعلقة باختصاصات الولاية.

ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 03 من ق.ب على أنه:

"تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون".

وهذه الاختصاصات المذكورة الفقرة الأولى، أشارت إليها الفقرة الثانية من نفس المادة:

"وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

وقد فصلت فيها أكثر المواد من 107 إلى 124 التي جاءت في الباب الثاني من القانون السابق الذكر، المُعنون بـ"صلاحيات البلدية".

لقد ارتأينا في إطار هذا الفرع، أن نقسمه إلى ثلاث أقسام، نعالج من خلالها جميع اختصاصات البلدية المذكورة في القانون 11-10، وكذا بعض التنظيمات الصادرة عنه. وهذه الاختصاصات لا تخرج عن كونها إما اختصاصات متعلقة بالتنمية، أو اختصاصات تمارسها البلدية في المجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية، أو اختصاصات متعلقة بمجال الضبط.

أ- الاختصاصات المتعلقة بالتنمية

عالج المشرع هذه الاختصاصات في إطار المواد من 107 إلى 121، حيث تنحصر أساسا في مجال التنمية المحلية والتهيئة والتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز كما جاء في قانون البلدية.

فبموجب الصلاحيات المخولة للم.ش.ب، وفي إطار الاختصاصات المتعلقة بالتنمية، فإن المجلس يقوم بإعداد برامج سنوية طول مدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها. وهذا الاختصاص المتعلق بالتنمية والتهيئة يكون في إطار مخططات لتحقيق هذا الغرض كالمخطط البلدي

[1] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص154.

للتنمية PCD والبرامج القطاعية للتنمية PSD، مثلما نصت عليه المادة 107 من ق.ب. وفي هذا الإطار فإن البلدية والولاية تساهمان في إعداد المخطط الوطني للتنمية، وتقومان لا سيما بما يلي[1]:

- تحديد احتياجات السكان الرئيسية.
- إحصاء الطاقات البشرية والمادية التي يمكن توفرها على المستوى المحلي.
- تمييز المشاريع الواجب انجازها والأعمال الواجب القيام بها في أي قطاع عمل.
- تقييم المشاريع وتقديم الاقتراحات الخاصة بموارد تمويلها.

ويشمل المخطط البلدي والمخطط الولائي للتنمية على جميع الأعمال التي تعتزم الجماعات الإقليمية المعنية القيام بها في كل ميادين التنمية، كما يمكنها أن تنشئ في هذا الإطار جميع الهيئات والمؤسسات التي تقوم بالدراسات والانجاز[2].

ومن بين اختصاصات الم.ش.ب في إطار تحقيق التنمية المحلية وتهيئة الإقليم، إنجاز مشاريع استثمارية أو تجهيزية أو أي مشروع يندرج ضمن إطار البرامج القطاعية للتنمية على مستوى إقليم البلدية.

ويخضع أي مشروع استثماري إلى الرأي المسبق للمجلس خاصة بالنسبة للمشاريع التي تمس بالأراضي الفلاحية وكذا البيئة، مما يستوجب حمايتهما، مثلما جاء في نص المادتين 109 و110 من نفس القانون. وحسنا ما فعل المشرع في هذا الإطار، حيث بهذا الإجراء يكون قد دعم أكثر استقلالية البلدية في هذا المجال من خلال اسناد إقامة هذا النوع من المشاريع إلى الرأي المسبق للمجلس، ولم يسند ذلك إلى سلطة وصائية أو جهة عليا، بحيث أن هذا المشروع سيقام على مستوى إقليم البلدية، فليس من المنطقي أن يتم اسناد هذا الرأي المسبق إلى جهة أخرى غير الم.ش.ب الذي يعتبر هو المعني الأول في هذا الصدد. غير أن الإشكال يظهر في مصطلح الرأي المسبق، حيث كان من

[1] نصت على هذه الاختصاصات، المادة الأولى من المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981، ص1882.

[2] المادة 05 والمادة 08 من المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، السابق الذكر.

الأحسن أن يستعمل المشرع مصطلح الموافقة المسبقة بدل الرأي المسبق، لأن الرأي غير إلزامي، لكن الموافقة من عدمها تعتبر إلزامية، بحيث إذا لم يوافق المجلس على إقامة المشروع، فإن هذا الأخير سوف لن يتم إنجازه، خاصة إذا قرر المجلس عدم الموافقة على إقامة مشروع استثماري ما بحجة أن هذا المشروع يتم انجازه على أراضي فلاحية أو أنه مضر للبيئة، مما يؤدي إلى تقليص حجم الأراضي الفلاحية على مستوى إقليم هذه البلدية. أما الرأي حتى ولو كان سلبي فمن الممكن ألا يؤثر على عملية اتخاذ القرار المتعلق بانجاز المشروع من عدمه، لأن القرار النهائي في هذا الشأن قد يرجع إلى سلطة أخرى عليا على البلدية. وعليه من وجهة نظرنا فإنه على المُشرع إعادة النظر في هذه النقطة واستبدال مصطلح "رأي مسبق" بمصطلح "الموافقة المسبقة"، وذلك حتى تتلاءم المادة 109 التي جاء فيها إجراء الرأي المسبق للمجلس، مع أحكام المادة 110 التي جاء فيها أن المجلس "يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية"، بحيث أن هذه الحماية المذكورة في هذه المادة لا تتحقق بمجرد رأي مسبق للمجلس، لأنه كما سبق ووضحنا أن الرأي يعتبر غير ملزم، وإنما تكون بالموافقة المسبقة، باعتبار أن مصطلح الموافقة يتضمن صفة الإلزام. كما أن المادة 109 بتضمنها لمصطلح "الرأي المسبق" فإنها تكون غير منسجمة مع نص المادة 114 التي جاءت كما يلي:

"يقتضي انشاء مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة".

وعليه المادة 109 بتضمنها لمصطلح "الرأي المسبق" تكون غير منسجمة كذلك مع نص المادة 04 من المرسوم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، والتي تنص:

"كل مشروع استثمار تعتزم الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات أو الهيئات العمومية انجازه، يجب أن يحصل على الموافقة القبلية من المجالس الشعبية البلدية والولائية المعنية".

فنلاحظ اذن عدم انسجام المادة 109 مع هاته المواد الثلاث رغم أنها تنص على نفس الأحكام تقريبا وهي حماية الأراضي وحماية البيئة، فالأولى استعمل من خلالها المشرع مصطلح الرأي المسبق، والثانية استعمل مصطلح الموافقة المسبقة، وبين المصطلحين هناك اختلاف سبق ووضحناه.

كما قد يبادر المجلس بكل عملية ويشجع كل اجراء من شأنه تحفيز وبعث نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، كما جاء في نص الفقرة الأولى من المادة 111 من ق.ب. ولهذا الغرض فإنه يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، والتي من بينها نذكر مثلا التسهيل بمنح الأراضي المخصصة لهذا الغرض، حيث يعني نجاح البلدية في تحقيق التنمية الاقتصادية، كسب رهان التنمية المحلية، لذا فإن التقليص من الصلاحيات الاقتصادية يجعل البلدية مجرد مؤسسة تهتم بتقديم الخدمات العمومية لا أكثر[1].

دائما وفي إطار الحماية، فإن المجلس يسهر كذلك على حماية الأملاك العقارية الثقافية والمحافظة على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، والوعاء العقاري للبلدية ومنح الأولوية في تجهيزها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، والحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة. كما يسهر كذلك على التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والمراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، بالإضافة إلى احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة وغير القانونية[2]، حيث تكمن أهمية المهام الممنوحة للم.ش.ب في هذا المجال، في رسم النسيج العمراني والحفاظ على التراث التقليدي للبنايات[3].

كما تعمل البلدية كذلك على تحسين المنشآت الأساسية القاعدية، وتتكلف في هذا الإطار بما يلي[4]:

---

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص115.

[2] هذه الأحكام جاءت في المواد 115، 116 و117 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[3] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص117.

[4] جاءت هذه الأحكام في إطار المرسوم رقم 81-385 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981، ص1896.

– القيام بأي عمل من شأنه أن يساهم في تطوير شبكة الطرق ومختلف وسائل المواصلات على كامل إقليمها.

– القيام بأي اجراء الهدف منه هو رفع الحضر عن مختلف أجزاء تراب البلدية وتطوير طرق المواصلات ذات الأهمية الاقتصادية والثقافية أو السياحية، ويكون ذلك من خلال شق الطرق البلدية وجعلها عصرية وانجاز الأشغال الكبرى عبر طرق البلدية، وكذا إنشاء أي مصلحة تقنية تُخصص للقيام بالصيانة الاعتيادية لشبكات الطرق والمياه في البلدية. كما يمكن للبلدية أن تنشئ لوحدها أو بالاشتراك مع بلديات أخرى أية مؤسسة عمومية لانجاز الأشغال الجديدة أو الاصلاحات الكبرى للطرق الحضرية أو طرق البلدية.

– بالإضافة إلى ما أشارت إليه المطة الثالثة من المادة 94 من ق.ب، التي نصت على أن رئيس الم.ش.ب يتكلف بـ" تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة".

ب– الاختصاصات المتعلقة بالمجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية

فصَّل ق.ب بموجب المادة 122 منه وكذا بعض التنظيمات، في كافة الاختصاصات المتعلقة بالمجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية التي تقوم بها البلدية على سبيل الحصر، حتى توفر الخدمات الأساسية للمواطنين وإشباع حاجاتهم العامة في هذا الشأن. فعلى سبيل المثال تتولى البلدية في الجانب الاجتماعي مايلي:

– إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها.

– إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك[1].

– اتخاذ، عند الاقتضاء، وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم الحضري والتعليم الثقافي والفني.

[1] نصت على هذه الأحكام كذلك المادة 02 من المرسوم رقم 81–377 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع التربية، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1982، ص1872.

– حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسة العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.

– إحصاء المسنين الذين ليس لهم سند عائلي ولا تكوين، وتكوين ملفات قبولهم بالمركز الخاصة بهم[1].

كما تختص البلدية في الجانب الثقافي والترفيهي، مثلما نصت عليه المادة 122 من ق.ب، بما يلي:

– المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.

– تقديم مساعدتها للهيكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية.

– المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.

– اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

– تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب شغل.

– المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

– تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

كما تتولى البلدية فضلا عن ذلك، القيام بإنجاز مؤسسات ثقافية بلدية وتسييرها وصيانتها كالمعاهد الموسيقية البلدية، قاعات السينما، النوادي الثقافية، المتاحف البلدية، قاعات العروض والأفراح وكذا المكتبات البلدية. بالإضافة إلى العمل على تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية وتطويرها وإيداع الأعمال الفنية والأدبية، وكذا تنشيط العمل الثقافي من خلال تنظيم المعارض والأسابيع

[1] نصت على ذلك المادة 07 من المرسوم رقم 81-381 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1982، ص1884.

الثقافية، والعمل على الحفاظ على الفنون الشعبية والآثار التاريخية والأماكن الثقافية والطبيعية المصنفة[1]. كما يمكن القيام بكل عمل يهدف إلى انجاز المراكز الترفيهية الموجهة للشباب كالدور البلدية للشباب، ساحات الألعاب، الملاعب الرياضية وأحواض السباحة، والتشجيع على إقامة الأنشطة الرياضية[2].

أما في المجال السياحي، فإن البلدية تتمتع بالعديد من الاختصاصات، حيث تساهم في إنجاز الفنادق، محطات الطرق، المراكز العائلية، حظائر التسلية، تهيئة الشواطئ، حماية الأماكن السياحية ومنابع المياه المعدنية، كما تشجع وتسهل أية مبادرة تساعد على ترقية السياحة والأعمال المرتبطة بها[3].

وعليه نستنتج أن البلدية تتمتع باختصاصات واسعة في المجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية، وهذا اعتراف صريح للمشرع لقدراتها في هذا المجال، حيث أن هذه الاختصاصات تتعلق أساسا بحاجات الأفراد المحليين التي لا يعلم بها سوى المنتخبون المحليون الذين يمثلونهم. وعلى هذا الأساس أسند المشرع مثل هذه الاختصاصات لصالح المجلس لا إلى هيئة عليا عليه، باعتبار أن الم.ش.ب هو الهيئة التي تعلم باحتياجات سكان البلدية أكثر من أي هيئة أخرى. وقد رأينا في الباب الأول أنه من بين عوامل تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية، هو تكلفها بإشباع حاجات ورغبات الأفراد المحليين، وهو ما يدخل في إطار المصالح المحلية المتميزة التي يتمتع بها الإقليم البلدي والتي لا يعلم بها إلا الم.ش.ب، حيث من بين مبادئ اللامركزية الإقليمية هو تكلف الجماعات الإقليمية باختصاصات محلية تستند في أساسها إلى وجود مصالح محلية يحميها القانون والتي من خلالها تتميز كل بلدية عن الأخرى. وعليه فإن المشرع حدد بصفة عامة كل الاختصاصات التي لها علاقة

[1] جاءت هذه الأحكام في إطار المرسوم رقم 81-382 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الثقافة، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981، ص1889.

[2] أشار إلى هذه الأحكام المرسوم رقم 81-371 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1982، ص1854.

[3] جاء ذلك بناء على الأحكام الواردة في المواد 03، 04 و 05 من المرسوم رقم 81-372 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في القطاع السياحي، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1982، ص1857.

بهذا الشأن، وهذا ما يعتبر كحماية لهذه المصالح المحلية، وفي المقابل ترك الحرية للبلديات لتتكلف بخدمة الأفراد المحليين من خلال إشباع حاجاتهم المتعلقة بهذه المجالات المحددة والتي تتعلق عموما بالمجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية. ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار أن الم.ش.ب يتمتع باستقلالية واسعة في هذه المجالات الثلاث السابقة الذكر.

ج- الاختصاصات المتعلقة بالضبط

المعروف أن فكرة النظام العام هي فكرة واسعة في مفهومها، تتكلف من خلالها السلطة الإدارية المختصة بالعمل على المحافظة على أربع مجالات رئيسية وهي: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة والآداب والأخلاق العامة. وقد اعترف المشرع لرئيس الم.ش.ب باختصاصات ضبطية تتعلق أساسا بعملية المحافظة على النظام العام، عن طريق اتخاذ مجموعة من الاجراءات والأعمال تهدف أساسا إلى تحقيق هذا الغرض، والتي أشارت إليها صراحة المادة 94 من ق.ب في مطتها الأولى التي تنص على أن رئيس المجلس يسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

وعلى هذا الأساس، فإن رئيس الم.ش.ب يتمتع بالعديد من الاختصاصات في هذا الشأن، حيث يسهر على اتخاذ كل الإجراءات التي تساهم في الحفاظ على النظافة وحفظ الصحة العمومية، كالسهر على نظافة المساكن والعمارات والساحات والطرق والبنايات والمؤسسات العمومية، وكذا اتخاذ كل إجراء يرمي إلى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية وحاملات الأمراض المتنقلة، وكذا القيام بالعمليات المتعلقة بالتطهير وجمع القمامة بصفة منتظمة وإحراقها ومعالجتها وضمان تصريف المياه القذرة، بالإضافة إلى القيام بالإجراءات التي من شأنها أن تمنع تشرد الحيوانات الضارة والخطرة وإقامة محاشر للحيوانات[1].

[1] نص على هذه الأحكام كل من:

- المادة 94 من ق.ب، حيث يتكلف رئيس الم.ش.ب بذلك، والتي تعتبر من صلاحياته الأساسية باعتباره ممثلا للدولة.
- المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر ج ج د ش عدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1981، ص 1422.

وبالعودة إلى القانون 11-10، فإن المشرع قد حدد اختصاصات البلدية في مجال الصحة والنظافة العمومية، حيث تنص المادة 23 على أنه بمساهمة المصالح التقنية للدولة، فإن البلدية تسهر على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بالحفاظ على الصحة والنظافة العمومية، لاسيما في المجالات المتعلقة بتوزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور، صيانة طرقات البلدية وكذا إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

ويمكن للبلدية في هذا الإطار أن تقوم بأي عمل من شأنه أن يضمن استصلاح الموارد المائية لتوفير احتياجات السكان والفلاحة والصناعة من الماء[1]. وبناءً على ذلك، فيمكن لها أن تستعين بالمصالح التقنية للدولة للقيام ببعض المهام المتعلقة بهذه المجالات المحددة في المادة المذكورة أعلاه، كالقيام بالدراسات الضرورية لتنفيذ الأشغال وإنجاز المنشآت الكبرى لجر المياه وتخزينها وتوزيعها وتوصيلها إلى المستهلكين وتزويد المناطق السكنية المبعثرة بالماء[2]. وفي حالة ما إذا كانت إمكانيات البلدية لا تسمح لها بالتكفل بتوزيع المياه الصالحة للشرب، فيمكن لها أن تستعين بالمؤسسات العمومية المتخصصة في هذا الشأن كالجزائرية للمياه، في إطار أسلوب الإمتياز. أما في الحالة العكسية، أي إذا كانت البلدية تتمتع بإمكانيات جيدة، فيمكن لها تنشئ مؤسسات تابعة لها تتكلف بالعمل على حسن توزيع المياه الصالحة للشرب، أو حتى القيام بالاستغلال المباشر لهذا المجال في إطار تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير، وهذا ما يعود على ميزانيتها بموارد مالية إضافية تسمح لها بالتمتع باستقلالية في الجانب المالي، مثلما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 101 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه[3]:

[1] المادة الأولى من المرسوم رقم 81-379 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع المياه، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981، ص1879.

[2] المادة 04 من المرسوم رقم 81-379 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع المياه، السابق الذكر.

[3] القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، الصادر بموجب ج ر ج ج د ش عدد 60 المؤرخة في 04 سبتمبر 2005، ص03.

"ويمكن للبلدية، حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية أو عن طريق منح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام".

– ومن جهة أخرى تتكفل البلدية في حدود إمكانياتها، بتحسين الإطار المعيشي للمواطن من خلال تهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وصيانة الفضاءات الترفيهية والشواطئ[1]. ومن صلاحيات البلدية كذلك في هذا المجال القيام بكل عمل يرمي إلى حماية الغابات وتطوير الثروة الغابية والمجموعات النباتية الطبيعية وحماية الأراضي واستصلاحها، وكذا خدمة الطبيعة وجعلها في خدمة الرفاهية الجماعية[2]، بحيث تتولى في هذا الخصوص تقرير أي إجراء يستهدف تسهيل تنفيذ أعمال الوقاية ومكافحة الحرائق والأمراض وأسباب الإتلاف، إنجاز وتطوير المساحات الخضراء داخل المراكز الحضرية، العمل على تهيئة غابات الترفيه قصد تحسين البيئة التي يعيش فيها الموطنون، العمل على حماية الحيوانات والنباتات، وتنشيط جمعيات الصيد البري ومراقبتها، دعم أي عمل يرمي إلى برنامج لاستصلاح الأراضي في إطار مكافحة الانجراف والتصحر وتوسيع الثروة الغابية[3].

المطلب الثاني: الولاية

هذا المطلب بدوره سنعالج فيه كيفية تشكيل المجلس الشعبي الولائي (الفرع الأول)، واختصاصات أجهزة الولاية (القرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فيختلف عدد أعضاء المجالس الولائية كذلك حسب اختلاف عدد السكان في كل ولاية، وبالعودة إلى القانون العضوي 16–10 المتعلق بنظام الانتخابات، فنجد المادة 82 منه تبين هي الأخرى على أنه يزداد عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية كلما ازداد عدد

[1] المادة 124 من القانون 11–10 المتعلق بالبلدية.

[2] المرسوم رقم 81–387 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، ج ر ج ج د ش عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981، ص1900.

[3] المواد 02، 03 و04 من المرسوم رقم 81–387 السابق الذكر.

سكان الولاية، كما وضحت هذه المادة على أن الحد الأدنى لتمثيل المواطن المحلي على مستوى المجالس الشعبية الولائية هو 35 عضواً. وجاءت النسب كاملة طبقا للمادة السابقة كما يلي:

- 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة،
- 39 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكنها من 250.001 إلى 650.000 نسمة،
- 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكنها من 650.001 إلى 950.000 نسمة،
- 47 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكنها من 950.001 إلى 1.150.000 نسمة،
- 51 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكنها من 1.150.001 إلى 1.250.000 نسمة،
- 55 عضواً في الولايات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 1.250.001 نسمة.

ينص تنظيم الولاية هو الآخر بخصوص رئيس الم.ش.و على أنه يتم انتخاب رئيس المجلس، على خلاف الم.ش.ب الذي يتولى رئاسته متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات. وينتخب رئيس الم.ش.و بعد اجتماع هذا الأخير برئاسة المنتخب الأكبر سنا خلال ثمانية (08) أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويتم ذلك عن طريق وضع مكتب مؤقت يتشكل من المنتخب الأكبر سنا يساعده المنتخبان الأصغر سنا من غير المترشحين لرئاسة المجلس، وذلك بهدف الإشراف على عملية انتخاب الرئيس من خلال استقبال الترشيحات وإعداد قائمة المترشحين، وبعد اعلان النتائج وانتخاب الرئيس يُحل هذا المكتب بقوة القانون[1].

ويتم انتخاب رئيس الم.ش.و بطريقة سرية، وتُقدِّم القائمة التي حازت على الأغلبية المطلقة للمقاعد مرشح عنها، أما في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة فيمكن للقائمتين الحائزتين على 35 بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح عنها، أما في حالة عدم حصول أي قائمة على النسبة المذكورة فيمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها، وفي هذه الحالة يعلن رئيسا للم.ش.و المترشح الذي يتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول ذلك يُجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، وهنا يعلن فائزا المترشح الذي

[1] نصت على هذه الأحكام المادة 58 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

يتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا. ويتم تنصيب رئيس الم.ش.و المنتخب بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية للولاية وذلك في جلسة علنية[1].

يساعد رئيس الم.ش.و هو الآخر في مهامه نواب يكون عددهم حسب ما نصت عليه المادة 62 من ق.و، كما يلي:

- نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي تتكون من 35 إلى 39 منتخبا.
- ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي تتكون من 43 إلى 47 منتخبا.
- ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي تتكون من 51 إلى 55 نائبا.

الفرع الثاني: اختصاصات الولاية

مثلما سبق وتم معالجته في إطار الفرع الأول بخصوص البلدية، فإن الولاية على غرار البلدية تتكون من هيئتين رئيسيتين، هيئة مداولة متمثلة في الوالي وهيئة تنفيذية متمثلة في المجلس الشعبي الولائي. وسنعالج في هذا الإطار سلطات الوالي أولا، ثم بعدها نتطرق إلى اختصاصات المجلس الشعبي الولائي ثانيا.

لكن قبل ذلك نشير إلى نقطة مهمة متمثلة في المصطلحات المستعملة في ق.و والخاصة باختصاصات هيئات الولاية، حيث تعتبر في غاية الأهمية، وذلك راجع إلى استعمال المشرع الجزائري لمصطلح صلاحيات بالنسبة للم.ش.و وسلطات بالنسبة للوالي. وحسب رأي البعض فإن مصطلح "سلطات" يعتبر في غاية من القوة والدلالة، وهذا ما يدل على شساعة وفعالية دور الوالي على مستوى الولاية، كون مصطلح "الصلاحيات" أقل قوة وشأنا من مصطلح "سلطات"، مما يجعل الوالي يحتل مكانة أرمق وأسمى من الهيئة التداولية المتمثلة في الم.ش.و برئيسه[2]. فحيازة السلطة تعني صلاحيات كاملة وأصيلة، حيث أن لحائز السلطة التصرف والمبادرة بأي عمل ونشاط يراه مناسبا، أو أملته

[1] جاءت هذه الأحكام في إطار المواد 59، 60 و61 من ق.و.

[2] زروالية محمد الصالح، المرجع السابق، ص164.

أوضاع قانونية ومادية دون الحاجة إلى الرجوع إلى الجهة العليا في الإدارة المركزية، وإنما يقوم باتخاذ القرارات اللازمة من تلقاء نفسه[1].

أولا: سلطات الوالي

إنَّ الوالي هو المسؤول الأول في الولاية، وفي إطار ذلك فإنه يتمتع بعدة تسميات، حيث يعتبر مفوض الحكومة والهيئة التنفيذية للم.ش.و والرئيس الإداري الأعلى في الولاية[2]. وهو على أساس ذلك يتمتع باختصاصات متعددة تم تنظيمها بموجب ق.و، حيث هو الآخر يتمتع بصفة الازدواج الوظيفي، من خلال ممارسته لسلطات بصفته ممثلا للولاية وكذا سلطات بصفته ممثلا للدولة.

أ- سلطات الوالي بصفته ممثلا لولاية:

باعتبار الوالي ممثلا للولاية، فهو يتولى تمثيلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب ماهو منصوص عليه في القوانين والتنظيمات المعمول بها، حيث يتولى باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. كما أنه يقوم بتمثيلها أمام القضاء في النزاعات التي تكون فيها الولاية أو أحد مصالحها طرف[3].

وباعتباره هيئة تنفيذية للم.ش.و، يسهر الوالي على نشر مداولات الم.ش.و وتنفيذها، كما يقوم بتقديم عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، مع اطلاع المجلس سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، وكذا اطلاع رئيس المجلس بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن الم.ش.و[4]. بالإضافة إلى تقديم بيانٍ سنويٍ أمام الم.ش.و حول نشاطات الولاية من أجل مناقشته، الذي تنتج عنه توصيات يتم ارسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المهنية، وهذا ماجاء في نص المادة 109 من ق.و.

[1] داود ابراهيم، المرجع السابق، ص104.

[2] المرجع نفسه، ص99.

[3] المواد 105 و 106 من ق.و.

[4] المواد من 102 إلى 104 من ق.و.

بالإضافة إلى أن الوالي يُعتبر الآمر بالصرف على مستوى الولاية، فهو يقوم في هذا الإطار بإعداد مشروع ميزانية الولاية وتنفيذها بعد مصادقة الم.ش.و عليها[1]. كما يتولى السهر على حسن سير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية وتنشيطها ومراقبة نشاطاتها، وهذا ما جاء في المادة 108 من ق.و.

ب- سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

يعتبر الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة، ويتولى في هذا الخصوص بتنفيذ القوانين والتنظيمات واحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، والسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم[2]. كما يتولى تنشيط عمل المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية والتنسيق بينها ومراقبة عملها، باستثناء المصالح غير الممركز المذكورة بموجب المادة 111 ق.و والخاصة بقطاعات التربية والتكوين التعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، وكل المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

أما في مجال الضبط، فإن الوالي يعتبر مسؤولاً على المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة كالأمن والصحة والسكينة العمومية، حيث تلتزم مصالح الأمن على مستوى الولاية بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العام على مستوى الولاية، وفي إطار ذلك فإن مصالح الأمن تُوضَع تحت تصرف الوالي، ويمكن له عند الضرورة أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير. كما يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتنفيذها مع إمكانية تسخير الأشخاص والممتلكات[3].

[1] المادة 107 من ق.و.

[2] المادة 110، 112 و113 من ق.و.

[3] المواد من 114 إلى 119 من ق.و.

وفي هذا الإطار صدر المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على الأمن والمحافظة على النظام العام[1]. حيث على حسب ما جاء في المادة الثانية منه، فإن الوالي ملزم باتخاذ جميع الاجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر وتضمن حماية الأشخاص والأملاك، تحقق سير المصالح العمومية سيرا عاديا ومنتظما، المحافظة على إطار حياة المواطن، حسن سير الأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اتقاء أي شكل من الأشكال المخلة بالنظام العام، ضمان احترام قواعد النظافة والأمن، حراسة المباني العمومية والتجهيزات وحمايتها باستثناء ما تعلق منها بوزارة الدفاع الوطني.

كما يقوم الوالي بالمصادقة على مخططات تنظيم النجدات في الولاية وفي البلدية في إطار مهمته الخاصة بالأمن، كما يسهر على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية، ويمكن له في هذا الخصوص أن يحل محل رئيس الم.ش.ب المقصر في مهامه ويتخذ أي إجراء ذي طابع تنظيمي أو فردي ناتج عن تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها تستدعيه الوضعية المطلوب علاجها. كما يمكن للوالي في هذا الإطار، حسب المادة 13 من المرسوم السابق الذكر، أن يقترح في إطار مهامه الخاصة بحفظ النظام العام والأمن، أي إجراء من شأنه أن يدعم النظام والأمن العموميين عن طريق الزيادة في فعاليات تدخل مصالح الأمن وإنشاء مواقع جديدة لها.

وللوالي في هذا الإطار بعض الاختصاصات السياسية، حصرها البعض في تنفيذ السياسة العامة والمساهمة في تصورها، وإعلام الحكومة بالحياة السياسية، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الولاية، من خلال الحصول على المعلومات اللازمة لذلك من طرف الاستخبارات العامة لمصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه، أو القيام بمختلف إجراءات التفتيش من أجل القيام بهذه المهمة[2].

[1] المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر ج ج د ش عدد 22 المؤرخة في 31 ماي 1983، ص1535.

[2] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص189.

وحسب رأي البعض، فإن الوالي بصفته ممثلا للدولة لا يحوز على كامل السلطة، بل هو في حاجة إلى إذن من الجهة الأصلية صاحبة الاختصاص التي يمثلها والمتمثلة في الإدارة المركزية[1]، حيث لا يمكن له التصرف إلا بعد استشارة السلطة المركزية الوصية. ورأينا يتوافق مع هذا الرأي.

ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

مثله مثل الم.ش.ب، فإن الم.ش.و يتمتع باختصاصات متعددة أشارت إليها المادة 03 من ق.و التي جاءت كمايلي:

"تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية، على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولا سيما تلك المتعلقة بما يلي:

- *التنمية المحلية ومساعدة البلديات،*
- *تغطية أعباء تسييرها،*
- *المحافظة على أملاكها وترقيتها."*

وعليه نستنتج من خلال هذه المادة أن الولاية تتمتع بالعديد من الاختصاصات، فصلت فيها المواد من 73 إلى 101، التي تدخل في إطار الفصل الرابع من ق.و، وجاءت هذه الاختصاصات بصفة عامة، حيث منها ما يعتبر اختصاصات عامة، ومنها ما يعتبر اختصاصات تتعلق بالتنمية، ومنها ما يعتبر اختصاصات تتعلق بالمجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية.

أ- **الاختصاصات العامة للمجلس الشعبي الولائي:**

جاءت هذه الاختصاصات في إطار المواد من 73 إلى 79 من ق.و، حيث يمكن للم.ش.و التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بهدف تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسة العمومية الاقتصادية والاجتماعية المحددة من خلال مجموعة من القوانين والتنظيمات. كما يختص الم.ش.و بالاقتراح سنويا مجموعة من المشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية.

[1] داود ابراهيم، المرجع السابق، ص104.

فمن خلال ما سبق نستنتج أن للم.ش.و مجموعة من الاختصاصات الواسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ويظهر ذلك من خلال إمكانية اقتراح بعض المشاريع التي يرى أنها ضرورية بهدف تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الولاية، وكذا من خلال المبادرة بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالتعاون مع البلديات، وكذا تشجيع المبادرات المتعلقة بالاستثمار والتي تهدف إلى تحقيق التوازن الإقليمي للولاية.

وفي إطار القيام بذلك، فإن الم.ش.و يعالج كل المسائل المتعلقة بالمجالات السابقة الذكر والتي تدخل ضمن اختصاصاته وصلاحياته عن طريق التداول، ولاسيما في المجالات المحددة على سبيل الحصر في المادة 77، والمتمثلة في:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،
- السياحة،
- الإعلام والاتصال،
- التربية والتعليم العالي والتكوين،
- الشباب والرياضة والتشغيل،
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية،
- الفلاحة والري والغابات،
- التجارة والأسعار والنقل،
- الهياكل القاعدية والاقتصادية،
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها،
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي،
- حماية البيئة،
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

كما يساهم المجلس كذلك في إعداد مخطط تهيئة الإقليم، والمصادقة عليه من خلال التداول، فضلا عن اختصاصه بإبداء الملاحظات حول القوانين والتنظيمات، وتقديم الآراء والاقتراحات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص.

ب- الاختصاصات المتعلقة بالتنمية

بالعودة إلى نص المادة 75 من ق.و نجدها تنص على أنه يمكن للم.ش.و أن يبادر حسب قدرات وخصوصيات كل ولاية، بكل الأعمال التي يمكن أن تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعليه فمثله مثل الم.ش.ب، فإن الم.ش.و منح له المشرع صلاحيات واسعة في مجال التنمية. وقد حددت بعض المواد[1] مجالات التنمية التي يمكن للولاية أن تعمل على تحقيقها وتنميتها، ومنها المجال الاقتصادي. بحيث يمكن للم.ش.و أن يقوم بإعداد مخطط للتنمية يُعتمد كإطار للعمل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، وفي إطار هذا المخطط يقوم الم.ش.و بصفة أساسية بما يلي:

- تحديد المناطق الصناعية التي سيتم انشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل، مع إبداء رأيه في ذلك.
- تسهيل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.
- تسهيل وتشجيع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- المساهمة في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.
- تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الإقتصادية، وترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.
- بالإضافة إلى تطوير الهياكل القاعدية الاقتصادية كتهيئة الطرق وصيانتها والحفاظ عليها وكذا تصنيفها، وترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، وتشجيع التنمية الريفية بهدف فك العزلة عنها[2]. وفي هذا الإطار تتكفل الولاية على وجه الخصوص بالقيام بأي إجراء هدفه ربط شبكة طرق الولاية بالشبكة الوطنية وتطوير المواصلات البرية بين البلديات والولايات المجاورة، وكذا تحديث طرقات الولاية وإنجاز الأشغال الكبرى عبر الطرق الولائية، والقيام بالصيانة الاعتيادية والإصلاحات

[1] المواد من 80 إلى 83، من ق.و.

[2] نصت على هذه الأحكام المواد من 88 إلى 91 من ق.و.

الكبرى والمحافظة على طرق الولاية وترميمها. كما تتولى وضع الاشارات المناسبة على الطرق البلدية والولائية[1].

وفي مجال الفلاحة، فإن الم.ش.و يعمل على ترقية الفلاحة على مستوى الولاية، من خلال المبادرة بأعمال تهدف إلى حماية وترقية وتوسيع الأراضي الفلاحية وتهيئة الريف، وكذا حماية الأملاك الغابية والوقاية من الأوبئة بهدف الحفاظ على الصحة الحيوانية والنباتية، ومساعدة البلديات في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير[2]. وفي نفس الإطار، تتكلف الولاية على وجه الخصوص بمايلي[3]:

- تنشيط وتنسيق عمل اللجنة المكلفة بحماية الغابات واللجنة العملية وتتخذ أي إجراء يستهدف تسهيل تنفيذ أعمال الوقاية ومكافحة الحرائق والأمراض وأسباب الاتلاف.
- دعم الأعمال المتعلقة بتهيئة الحظائر الطبيعية والحظائر الحيوانية.
- تنشيط ومراقبة اتحادية الصيد البري، بالإضافة إلى تنشيط وتنسيق أعمال جمعيات حماية الطبيعة.
- إنجاز برامج استصلاح الأراضي في إطار مكافحة الانجراف والتصحر وتوسيع الثروة الغابية.
- العمل على تسخير والمحافظة على الموارد المائية، من خلال تسليم الرخص المرتبطة بتخصيص الموارد المائية وجلبها واستغلالها بعد دراستها. كما تختص بإنشاء محطات معالجة المياه وتعقيمها ومحطات التنقية وبناء شبكات توزيع المياه وأحواض التخزين وأنابيب التطهير[4].

[1] نصت على هذه الأحكام، المواد من 05 إلى 11 من المرسوم رقم 81-385 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، السابق الذكر.

[2] نصت على هذه الأحكام المواد 84، 85، 86 و87 من ق.و.

[3] المواد 05، 06 و07 من المرسوم رقم 81-387 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، السابق الذكر.

[4] نصت على هذه الأحكام المواد 09، 10 و11 من المرسوم رقم 81-379 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع المياه، السابق الذكر.

ج- الاختصاصات المتعلقة بالمجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية

تتكلف الولاية في إطار المجال الاجتماعي بعدة اختصاصات جاءت في إطار المواد من 93 إلى 101 من ق.و، ونذكر منها المساهمة في ترقية التشغيل وإنجاز المراكز الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلديات وتطبيق تدابير الوقاية الصحية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها، والمساهمة في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان مايلي:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي،
- حماية الأم والطفل،
- مساعدة الطفولة،
- مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،
- مساعدة الأشخاص الذين هم في وضع صعب والمحتاجين،
- التكفل بالمشردين والمختلين عقليا.

ومن جهة أخرى تسعى الولاية إلى حماية المسنين وترقيتهم اجتماعيا من خلال تقديم المساعدات لهم وكذا إنجاز مراكز استقبال المسنين والسهر على حسن عملها. كما تختص كذلك في نفس الاطار بحماية ذوي الاحتياجات الخاصة من خلال إنجاز المراكز الطبية والتربوية ومراكز التعليم المتخصص الخاصة بالأطفال المعوقين حركيا وحسيا، الذين يتجاوز سنهم 15 سنة والذين ليس لديهم سند عائلي ولا موارد ومعترف بأنهم غير قادرين على العمل وليست لهم قابلية اعادة التربية المهنية[1].

كما يختص الم.ش.و بإنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي وصيانتها والمحافظة عليها وتجديد تجهيزاتها في إطار الإمكانيات المالية للولاية، وكذا إنجاز برامج السكن والمحافظة على الطابع المعماري وتجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية، والعمل على القضاء على السكن الهش وغير الصحي.

[1] جاءت هذه الأحكام في إطار المواد 08، 09 و11 من المرسوم رقم 81-381 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، السابق الذكر.

أما في الجانب المتعلق بالثقافة والترفيه، فإن الم.ش.و يساهم في إنشاء الهياكل الثقافية والرياضية والترفيهية وحماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والمحافظة عليه، وترقية هذه النشاطات من خلال التشاور مع البلديات والجمعيات، وتقديم المساعدة لهذه البرامج والنشاطات الموجهة للشباب خاصة. كما تتكفل الولاية أساسا بإنجاز مؤسسات ثقافية ولائية وتسييرها وصيانتها، كدُور الثقافة، المسارح، الأندية السينمائية، مكتبات الولاية ومتاحف الولاية. بالإضافة إلى اقتراح تصنيف الآثار التاريخية والأماكن الثقافية والطبيعية وتسجيلها، تنظيم الأعمال الثقافية على صعيد الولاية أو فيما بين عدة ولايات، حماية الفنون الشعبية والآثار التاريخية، والأماكن الثقافية والطبيعية المصنفة، تنشيط الجمعيات الثقافية ومساعدتها ومراقبة أعمالها. بالإضافة إلى بعض الأعمال التي تهدف إلى المحافظة على التراث التاريخي الذي له صلة بكفاح التحرير الوطني، كإقامة نصبا وآثارا تذكارية في البلدية بالاتفاق مع السلطات المعنية، المحافظة على صون مقابر الشهداء في البلدية والآثار التي لها صلة بكفاح التحرير الوطني، المساهمة في تسمية المباني والأماكن العمومية والمؤسسات الثقافية والتعليمية والمعاهد والمستشفيات باسم الشهداء تخليدا لذكراهم[1]. كما تتكفل الولاية بانجاز المراكز الترفيهية كالملاعب والقاعات متعددة الرياضات والمسابح وتنظيم التظاهرات الرياضية على مستوى الولاية[2].

- بناء على ما سبق، هناك عدة ملاحظات نسجلها بخصوص تشكيل المجالس المحلية وكذا اختصاصاتها.

ففيما يتعلق بتكوين المجالس المحلية، يرى بعض الأساتذة على أن المشرع الجزائري لم يتوخ الدقة في تطبيق معيار الكثافة السكانية لتحديد تشكيلة المجالس الشعبية المحلية، والدليل في ذلك هو عندما يكون عدد الأعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 100.001 و200.000 نسمة، هو 33 عضواً، فالبلديات التي يكون عدد سكانها يساوي 200.001 نسمة أو يفوقه، يكون عدد أعضاء مجلسها المنتخب هو 43 عضواً، أي أنه ممكن بزيادة عدد السكان بفرد واحد فقط يقابله

[1] جاءت هذه الأحكام في إطار المرسوم رقم 81-382 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الثقافة، السابق الذكر.

[2] أشارت إلى ذلك المادة 08 من المرسوم رقم 81-371 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، السابق الذكر.

زيادة بعشر مقاعد في المجلس[1]. ورأينا يتوافق مع هذا الرأي، لأن المشكل الأساسي نجده في المجالس الشعبية البلدية وليس الولائية، لأن هناك فرق كبير في نسبة السكان بين البلديات الجزائرية، فمثلا إذا كانت بلدية ما عدد سكانها هو 199.990 نسمة، فحسب قانون الانتخابات يكون عدد أعضائها 33 عضواً، وبلدية أخرى عدد سكانها هو 200.010 نسمة فحسب القانون كذلك فإن عدد أعضائها هو 43 عضواً، ولما نلاحظ الفرق في عدد السكان بين البلديتين نجده يتمثل في 20 فردا، وهو عدد قليل جدا، لكن الفرق في عدد المقاعد كبير نوعا ما، أي زيادة بـ 10 مقاعد من أجل 20 فردا فقط، وهذا غير منطقي وبالتالي على المشرع الجزائري إعادة النظر في هذه النقطة، واعتماد معايير أكثر دقة وواقعية في هذا الشأن.

ومن جهة أخرى، بإعادة الإطلاع على المادة 80 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، نجد أن المطة الأخيرة منها تنص على أن عدد المقاعد يكون 43 مقعداً في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.001 نسمة، أي أنه مهما زاد عدد السكان في بعض البلديات الجزائرية على هذا العدد، فإن عدد أعضائها يبقى لا يتعدى 43 عضواً، وهذا أمر غير منطقي كذلك كون هناك بعض البلديات التي يمكن أن يصل عدد سكانها إلى 200.001 نسمة وتتحصل على 43 مقعد في مجلسها البلدي، بينما نجد بلديات كبرى يفوق عدد سكانها بكثير الـ200.001 نسمة لكن يبقى عدد أعضاء مجلسها البلدي لا يتعدى نفس العدد المقرر لتمثيل الـ200.001 نسمة، كما هو الحال مع بلدية وهران التي يصل عدد سكانها حسب إحصائيات سنة 2010 إلى 852.000 نسمة[2]، لكن عدد مقاعدها مساوٍ لبلدية ما عدد سكانها يبلغ 200.001 نسمة، وهو 43 مقعداً رغم أن الفرق في عدد السكان هو أكثر من 600.000 نسمة. وعليه يجب إعادة النظر في هذه النقطة، من خلال جعل عدد المقاعد على مستوى المجالس الشعبية البلدية يزداد كلما بلغ عدد سكان البلدية عددا معين، أي بعد كل زيادة بعدد معين لعدد سكان البلدية تزداد عدد المقاعد كذلك بعدد محدد، وأن لا يتم تحديد

[1] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص54-55.

[2] تم الاستناد إلى موقع المعرفة لمعرفة مجموع سكان بلدية وهران حسب عملية الاحصاء التي أُجريت سنة 2010، الرابط:

https://www.marefa.org/%D9%88%D9%87%D8%B1%D8%A7%D9%86#.D9.85.D8.AC.D9.85.D9.88.D8.B9_.D8.A7.D9.84.D8.B3.D9.83.D8.A7.D9.86

- تاريخ الإطلاع: 2020/04/30.

حد أقصى لعدد المقاعد وجعلها في عملية تصاعدية موازية لعملية تصاعد النمو الديمغرافي لعدد السكان في كل بلدية.

أما فيما يخص اختصاصات الجماعات الإقليمية، فرغم أن هذه الأخيرة تتمتع باختصاصات وصلاحيات واسعة في مختلف المجالات، إلا أن هذه الاختصاصات بدأت تتقلص منذ صدور دستور 1989 الذي غير النظام الاقتصادي والسياسي للجزائر، حيث مع مرور السنين بدأت اختصاصات الجماعات الإقليمية تتقلص شيئا فشيئا لصالح أطراف أخرى كالقطاع الخاص وكذا منظمات المجتمع المدني وغيرها. كما أن المشرع أدرج مفهوم خوصصة النشاط الاقتصادي، الذي بموجبه تم نزع العديد من الصلاحيات من البلدية والولاية لصالح القطاع الخاص.

لكن ورغم ذلك، فإنه لا يمكن الإنكار أن الجماعات الإقليمية تتمتع باختصاصات واسعة رغم التوجه الجديد للجزائر في الجانبين الاقتصادي والسياسي. غير أنه بربط ذلك بموضوع دراستنا المتمثل في استقلالية هذه الجماعات، فكما رأينا سابقا، كلما كانت الجماعات الإقليمية تتمتع باختصاصات واسعة كلما كانت استقلاليتها كبيرة، والعكس صحيح، لكن حسب وجهة نظرنا، فإن توسع الاختصاصات قد يزيد من غموض ممارستها، خاصة في ظل سكوت القوانين عن توضيحها بشكل يُمكِّن الجماعات الإقليمية من ممارسة اختصاصاتها بطريقة سليمة، غير أن سكوت القوانين قد يمنح الفرصة لصدور تنظيمات لتوضيح هذه الاختصاصات، وعليه فإن ذلك قد يؤدي إلى تدخل الإدارة المركزية في صلاحيات الجماعات الإقليمية وتقييدها وتوجيهها بالطريقة التي ترغب فيها هي، وهذا ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها.

غير أن قياس درجة استقلالية الجماعات الإقليمية بمعيار الاختصاصات وحدها يعتبر غير كاف حتى نجزم على مدى اتساع أو ضيق استقلاليتها، حيث هناك عدة عوامل مرتبطة بهذه الاختصاصات، كلما كانت متوفرة كلما أمكن لنا الحكم على درجة هذه الاستقلالية.

وبالتالي نفهم من خلال ما سبق أن معيار تحديد نسبة استقلالية الجماعات الإقليمية لا يقاس من خلال مدى اتساع أو ضيق هذه الاختصاصات فقط، وإنما من خلال مدى مقابلة هذا الاتساع أو الضيق لهذه الاختصاصات بتوفر بعض العوامل الأخرى التي تعتبر أساسية كذلك، من بينها تلك المتمثلة في مدى توفر الإرادة السياسية للمشرع في توسيع استقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة

اختصاصاتها، حيث كما سبق ووضحنا أن معظم دساتير الدول التي تأخذ بالنظام اللاتيني، توضح نصوصها أن الجماعات الإقليمية مستقلة وحرة في ممارسة اختصاصاتها، لكنها تترك تنظيم ذلك لصالح المشرع، الذي لديه السلطة في توسيع أو تضييق هذه الاختصاصات. وعليه فإنه من اللازم وضع ضمانات دستورية وقانونية تمنح الوحدات المحلية استقلالية أكبر مهما كان النظام المتبع، وعلى سبيل المثال، فإن اختصاصات كل من رئيس الم.ش.ب ورئيس الم.ش.و تعتبر مقيدة ومحدودة، وذلك نظرا لخضوع سلطات رئيس الم.ش.ب للوالي، باعتبار أن رئيس الم.ش.ب لا يعتبر أكثر من موظف يخضع للسلطة الرئاسية للوالي ويطبق تعليماته، كما أن اختصاصات رئيس الم.ش.و تعتبر محدودة على مستوى الولاية بسبب هيمنة الوالي على معظم الاختصاصات، ذلك باعتبار أن المشرع اعترف بالتمثيل المحلي للولاية لصالح الوالي وليس لرئيس الم.ش.و، وهذا ما يطرح سؤال حول أي أولوية يمنح المشرع على المستوى الولاية، هل للمنتخب أم للمعين؟ وإذا كانت لهذا الأخير، فما فائدة تكريس الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال انتخاب مجالس محلية تُعبر عن إرادة المواطن المحلي؟ هل فقط من أجل تقريب الإدارة من المواطن؟ فإذا كان كذلك، فإن تطبيق الديمقراطية على مستوى الجماعات الإقليمية ليس الهدف منه تقريب الإدارة من المواطن فقط، أي أن الهدف لا يتمثل في قضاء الحاجات الإدارية المحلية أو لإشباع الحاجات العامة فقط، لأنه لو كان كذلك فإن هذه الحاجات يمكن تلبيتها من طرف السلطة المركزية وبطريقة أكثر فعالة من المسؤول المحلي، غير أن الهدف أوسع من ذلك، حيث أن تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي، المُبتغى منه هو تحقيق حرية سياسية أكبر للجماعات الإقليمية، حتى تتمكن من تسيير شؤونها وحاجاتها وخصوصياتها المحلية بشكل أحسن وأفضل وباستقلالية أكبر، باعتبار أن المسؤول المحلي أدرى من المسؤول المركزي بخصوصيات إقليمه.

ومن جهة أخرى فإن استقلالية الجماعات الإقليمية تقاس كذلك بمدى اتساع أو ضيق الموارد المالية التي تتمتع بها والتي تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بكل استقلالية وحرية، وكذا بمدى اتساع أو ضيق الرقابة الممارسة عليها أي الجماعات الإقليمية. حيث أن هذه الأخيرة ترتبط استقلاليتها الإدارية ارتباطا أساسيا باستقلاليتها المالية، فبانعدام هذه الأخيرة يمكن القول أنها لا تتمتع باستقلالية في ممارسة المهام والاختصاصات، الأمر الذي دفع البعض إلى التساؤل عن مدى جدوى هذا التوسع

في الاختصاصات إذا كانت لا تتناسب مع القدرات المالية والبشرية للجماعات الإقليمية[1]، وهذا ما نتفق معه. كما أنه من المعروف أن هذه الجماعات في النظام اللاتيني تخضع لرقابة مفرطة من طرف السلطة المركزية، على العكس في النظام الأنجلوساكسوني الذي رغم ضيق وحصر اختصاصات الجماعات المحلية في عملية التكفل بالمصالح المحلية للمواطن المحلي، فإن الرقابة الممارسة عليها (الجماعات المحلية) تعتبر رقابة مُخففة، وهذا ما يستلزم تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية بشكل دقيق وواضح، حتى لا يكون هناك غموض في تحديد الاختصاصات المحلية من الوطنية، وما لاحظناه مما سبق هو عدم وضوح اختصاصات كل من البلدية والولاية في بعض الأحيان بشكل دقيق رغم اتساع هذه الاختصاصات، الأمر الذي يفتح المجال للسلطة المركزية بممارسة الرقابة بشكل واسع على عملية ممارسة هذه الاختصاصات.

وبالتالي فإنه لا يمكن لنا الحكم على مدى تمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية واسعة أو ضيقة، بالرغم من اتساع الاختصاصات الممنوحة لها من طرف المشرع بهدف التكفل بمختلف المسائل المحلية، إلا بعد التطرق إلى عنصري التمويل والرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية. وهذا ما سنعالجه في المبحث الموالي.

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص115.

المبحث الثاني: عنصر التمويل وأثره على استقلالية الجماعات الإقليمية

إن عنصر التمويل يحتل مركزا أساسيا في عملية تحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية، بحيث يعتبر الضمانة التي تحقق استقلاليتها المالية إضافة إلى الاستقلالية في ممارسة الاختصاصات وفي اتخاذ القرارات ...الخ. فكما سبق وأشرنا أنه لكي تتحقق هذه الاستقلالية، فإنه يجب أن تكون هناك موارد مالية كافية ونظام مالي يمكن الجماعات الإقليمية من القيام بمهامها واختصاصاتها، حيث أن المنطق الصحيح يتمثل في أن "الاعتراف للجماعات الإقليمية باختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية، يجب أن تصاحبه موارد مالية كافية تمكنها من تأدية هذه الاختصاصات على أكمل وجه"[1]، ويكون ذلك من خلال العمل على ايجاد أنجع الطرق التي تمكن من زيادة موارد الجماعات الإقليمية وتطويرها بشكل يحقق أكثر استقلاليتها[2]، وهذا ما أكده الفقيه الفرنسي A.de LAUBADÈRE بقوله: "لكي تتمكن الجماعات الإقليمية من القيام بشؤونها المحلية يجب أن يكون لها ذمة مالية وقدرا من الحرية للتصرف فيها"[3]. حيث أن عملية تمتّع الجماعات الإقليمية باختصاصات محلية لن يكون لها أدنى قيمة، طالما ظلت هذه الاختصاصات المحلية المعترف لها بها بدون مصادر مالية كافية تواكبها، حتى تستطيع هذه الجماعات أن تضطلع بمسؤولياتها اتجاه المواطنين المحليين[4]. وهذا ما بينه وأكده كذلك المشرع الجزائري في إطار تشريع الجماعات الإقليمية، والذي يظهر ذلك في المادة 04 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية[5] والمادة 05 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية[6].

---

[1] ياقوت قديد، المرجع السابق، ص199.

[2] حنان عبدالقادر خليفة، المرجع السابق، ص56.

[3] André de LAUBADÈRE, op cit, p145.

[4] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص999.

[5] تنص المادة 04 من ق.ب على مايلي: "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان.

يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة."

[6] تنص المادة 05 من ق.و على ما يلي: "تخصص الدولة للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون.

وفي إطار القانون:

وقد لا يكفي الاعتراف للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية ولا بممارسة اختصاصاتها بشكل مستقل، دون أن يتم الاعتراف لها كذلك باستقلالية في الجانب المالي، هذه الاستقلالية المالية التي تمكنها من ممارسة مهامها واختصاصاتها بشكل مستقل كذلك، وهذا ما أكده الأستاذ Pierre Lalumière بقوله: "لفعالية أكثر، على المركزية الاعتراف باستقلالية عالية وواسعة للجماعات الإقليمية، كما أن منح الشخصية المعنوية والصلاحيات للجماعات الإقليمية يصبح غير مجدي إذا لم يصاحبه استعمالاً حراً للموارد المالية"[1]. وبالتالي فإن المعادلة شبه بسيطة لتحقيق هذا الهدف المتمثل في الاستقلالية، حيث بدون استقلالية مالية قد لا تتمتع هذه الجماعات باستقلالية في ممارسة الاختصاصات. وبالتالي يمكن القول أن الاستقلالية المالية تعتبر أكثر أهمية في موضوع دراستنا، وكما يقول المثل أن "المال عصب الحياة"، فبدون موارد مالية للجماعات الإقليمية فإنه لا يمكنها ممارسة اختصاصاتها بشكل فعال مما يجعلها في حالة تبعية للسلطة المركزية، وعليه يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أهم معيار يحدد مدى درجة استقلاليتها عن السلطة المركزية.

ولما نقول الاستقلالية المالية، فإننا نقصد حرية الجماعات الإقليمية في التصرف في أموالها، وكذا الحرية في الانفاق والحصول على موارد مالية ذاتية كافية، وبالتالي فإن هذه الحرية المالية ينتج عنها حرية واستقلالية في ممارسة المهام وكذا في عملية صناعة القرار المحلي، حيث يرى البعض أنه مادام أن السلطة المركزية تتولى تنظيم ميزانية الجماعات الإقليمية، فإنه يمكنها تعديل مقترحات المجالس المحلية فيما يخص الدخل والإنفاق، وعليه فإنه لا يمكننا الحديث هنا عن استقلالية مالية لهذه الجماعات[2]، وهذا ما أكده كذلك الفقيه F.Loic، الذي يقول في هذا الإطار: "لكي تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية يجب ألا تكون قادرة فقط على إنشاء ميزانيتها بنفسها، وإنما أن تكون لديها موارد كافية وخيارات حقيقية في تقرير نفقاتها"[3]. وعليه يمكن القول كذلك أن التبعية المالية للجماعات الإقليمية للسلطة المركزية، ينتج عنها تبعية شبه تامة في الاختصاصات المحلية، وهنا

- يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة،
- يجب أن يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن اجراء تتخذه الدولة ويتضمن اعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو الغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل."

[1] نقلا عن: ياقوت قديد، المرجع السابق، ص199.

[2] Joël THALINEAU, op cit, p116.

[3] Cité par : Ali ZIANE, les finances publiques locales : analyse et perspective dans une économie en transition : cas de l'Algérie, Thèse de Doctorat, université d'Alger, 2001, P2.

تتوضح المعادلة. وبعبارة أخرى، فكلما زادت الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية، قل اعتمادها على الحكومة المركزية وبالتالي تمتعت بدرجة كبيرة من الاستقلال، والعكس صحيح. وعليه وكما يرى بعض الفقهاء، فإن الذاتية الإدارية ستكون وهما وسرابا إذا لم تكن مصحوبة بذاتية مالية حقيقية تسمح للجماعات المحلية المعنية بالحياة والعمل[1].

إنَّ هذه الاستقلالية المالية تظهر من خلال المصادر المالية التي تُمول خزينة الجماعات الإقليمية، وبالتالي لا يمكن أن نحكم على مدى تمتع هذه الأخيرة بالاستقلالية المالية إلا بعد معرفة أشكال الموارد أو المصادر المالية التي تمول خزينتها، هذه الموارد التي تظهر في أشكال متعددة قد تكون داخلية أو خارجية. ومن أجل توضيح ذلك أكثر، فإن هذا المبحث يتطلب منا الغوص في أشكال هذه المصادر (المطلب الأول)، ثم بعدها نعالج نقائص التمويل المحلي وأثره على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأشكال المختلفة لتمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر

إن الموارد المالية الجماعات الإقليمية، يمكن أن نعتبرها خليط يجمع بين مختلف الموارد المحلية، حيث تتكون الموارد المالية للبلدية حسبما جاء في نص المادة 170 من ق.ب من حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها ومداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات. أما الموارد المالية للولاية فتتكون حسبما جاء في نص المادة 151 من ق.و، من التخصيصات، ناتج الجباية والرسوم، الإعانات وناتج الهبات والوصايا، مداخيل الممتلكات ومداخيل أملاك الولاية، القروض، ناتج مقابل الخدمات التي تؤديها الولاية، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

والملاحظ أن هذه الأشكال أو المصادر المختلفة التي تمول خزينة الجماعات الإقليمية، اختلف المشرع في عملية ترتيبها بين كل من الولاية والبلدية، حيث اعتبر حصيلة الجباية ومداخيل الممتلكات هي أساس تمويل ميزانية البلدية ثم تأتي بعدها الإعانات والمخصصات، غير أنه فقد اعتبر التخصيصات هي مصدر التمويل الرئيسي بالنسبة للولاية.

[1] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص999.

ومن خلال ما سبق نستنتج أن الموارد التي تمول مالية البلدية والولاية، تكون في صورتين أساسيتين، داخلية (الفرع الأول)، وكذا خارجية (الفرع الثاني)، وسنتطرق إلى ذلك بالتفصيل كما يلي:

الفرع الأول: الموارد الداخلية

يقصد بالموارد الداخلية أو مصادر التمويل الداخلية أو الذاتية تلك التي تأتي من داخل الوحدة المحلية نفسها، أو التي يتوقف اتخاذ القرار بشأنها على المجالس المحلية[1]. وتتمثل عموما في الضرائب والرسوم المعروفة بالجباية المحلية (أولا)، ومداخيل ممتلكات الجماعات الإقليمية (ثانيا) وكذا المقابل أو عائد الخدمات التي تؤديها هذه الأخيرة (ثالثا)، وهذا ما وضحه المشرع الجزائري في المادتين 170 من ق.ب و151 من ق.و.

أولا: ناتج الجباية المحلية

تتشكل الجباية المحلية على وجه الخصوص من الضرائب والرسوم، حيث أن الموارد المالية للبلدية والولاية يمكن أن تتدعم من مختلف الرسوم والضرائب التي يسنها القانون. وتعرف الجباية المحلية على أنها "مجموع الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية بشكل منفصل كليا أو جزئيا عن النظام الجبائي للدولة"[2]. ورغم أن الجباية المحلية لا تمول خزينة البلدية والولاية بالقدر الذي يجعلها تحقق استقلالية مالية أكبر، إلا أنه يمكن الاستفادة منها لتغطية بعض الخدمات التي تعتبر ضرورية.

والمصادر الجبائية لتمويل ميزانية الجماعات الإقليمية تتمثل في مجموع الضرائب والرسوم التي تفرض على المواطنين والشركات التي تنشط ضمن حدود اقليم الجماعة الإقليمية[3]. فتُعرّف الضريبة على أنها فريضة نقدية يدفعها الشخص جبرا، تقتطعها الدولة أو من ينوب عنها وبصفة نهائية دون أن

[1] هدى محمد عبدالرحمن السيد، المرجع السابق، ص78.

[2] دلالجة سارة، أهمية إصلاح الجباية المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية، مجلة اقتصاد المال والأعمال الصادرة عن جامعة الوادي، العدد 01 من المجلد 02، جوان 2017، ص23.

[3] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص87.

يقابلها نفع خاص، تُفرض وفقا للقدرة التكليفية للمكلف بها، وتستخدمها في تغطية النفقات العامة[1]. كما تُعرّف على أنها "اقتطاع نقدي إلزامي ونهائي، يتحمله الفرد ويقوم بدفعه بلا مقابل وفقا لمقدرته مساهمة منه في النفقات العامة للدولة"[2]. ووفقا لهذه التعاريف نستنتج أن الضريبة تعتبر اقتطاعاً نقدياً، وتدفع بشكل الزامي أو جبري، أي أن الفرد غير مختار في دفعها من عدمها، وإنما هو مجبر بدفعها حتى ولو لم تكن له الرغبة في ذلك، أي أنها تكليف أو عبء يساهم به كل فرد حسب استطاعته، مع استعمال بعض الإجراءات الجبرية في حالة امتناع المكلف بالضريبة عن دفعها[3]، كما أنها تُدفع بدون مقابل. أما الرسم فيعرف بصفة عامة على أنه "مبلغ نقدي يُدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص من جانب إحدى الإدارات أو المرافق العامة"[4]، أما الرسم المحلي فيعرف على أنه "مبلغ نقدي تتقاضاه الوحدات المحلية من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص"[5]. ونستنتج من هذا التعريف أن الرسم يختلف عن الضريبة في حيث أنه لا يعتبر اقتطاع نقدي ولا يدفع بشكل إلزامي، وإنما حسب رغبة الفرد في الانتفاع من الخدمات التي تقدمها الهيئات العمومية، كما أنه يُدفع بمقابل.

وللضريبة أهداف مالية واقتصادية واجتماعية وسياسية، حيث أنها تغطي مقدار النفقات العامة، كما أنها توجه الفائض من القدرة الشرائية ومحاربة التضخم، كما تهدف كذلك إلى إعادة توزيع الدخل الوطني من أجل دعم الفئات الفقيرة محدودة الدخل وكذا إنعاش بعض السلع ذات الاستهلاك الواسع،...الخ[6].

[1] بن غماري ميلود، الرقابة الجبائية كوسيلة لحماية أموال الخزينة العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017-2018، ص19.

[2] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص86.

[3] في الجزائر نذكر على سبيل المثال من بين هذه الإجراءات، عدم مقدرة مالك العقار على بيعه إلا بعد استيفاء الديون الضريبية المترتبة في ذمته.

[4] هدى عبدالرحمن محمد السيد، المرجع السابق، ص80.

[5] حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص58.

[6] بن غماري ميلود، المرجع السابق، ص43.

والجباية المحلية المتمثلة أساسا في الضرائب والرسوم المحلية، قد أفرد لها المشرع جزءاً خاصاً في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة[1] وكذا قانون الضرائب غير المباشرة[2]، بالإضافة إلى قانون الرسوم على رقم الأعمال[3]، حيث تتوفر الجماعات الإقليمية حسب نص المادة 197 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على:

- الضرائب المحصلة لفائدة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية،
- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها.

لكن قبل ذلك هناك نوع آخر من الضرائب تتحصل عليه الجماعات الإقليمية، وهي الضرائب التي تستفيد منها بصفة مشتركة مع الدولة، وهذا ما سنعرفه أولا، قبل التطرق إلى الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات الإقليمية وكذا الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها. ويكون ذلك كالآتي:

أ- الضرائب التي تعود فائدتها بصفة مشتركة بين الجماعات الإقليمية والدولة:

وتتمثل أساسا فيما يلي:

1- الضريبة على الدخل الإجمالي: هذه الضريبة تُفرض على الدخل الصافي السنوي الإجمالي للأفراد المكلفين بالضريبة، حيث تنص المادة الأولى من ق.ض.م.ر.م على ما يلي:

---

[1] الأمر رقم 76-101 الممضي في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج ر ج ج د ش عدد 102 المؤرخة في 22 ديسمبر 1976، ص1432.

- تم تحميل القانون وفق آخر التعديلات من موقع وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، نشرة 2021.

[2] الأمر رقم 76-104 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، ج ر ج ج د ش عدد 70 المؤرخة في 02 أكتوبر 1976، ص980.

- تم تحميل القانون وفق آخر التعديلات من موقع وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب غير المباشرة، نشرة 2021.

[3] الأمر رقم 76-102 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، ج ر ج ج د ش عدد 103 المؤرخة قي 26 ديسمبر 1976، ص1520.

- تم تحميل القانون وفق آخر التعديلات من موقع وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الرسم على رقم الأعمال، نشرة 2021.

"تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى (الضريبة على الدخل الإجمالي) وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة، المحدد وفقا لأحكام المواد من 85 إلى 89 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة."

وحسب المادة الثانية من نفس القانون، فإن الدخل الصافي الإجمالي للأفراد يتكون من مجموع المداخيل الصافية للأرباح المهنية، عائدات المستثمرات الفلاحية، الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية، عائدات رؤوس الأموال المنقولة، المرتبات والأجور والمعاشات والريوع العمرية وفوائض القيمة الناتجة عن التنازل بمقابل عن العقارات المبنية أو غير المبنية والحقوق العقارية الحقيقية. غير أن الجماعات الإقليمية تستفيد فقط من الضريبة على المداخيل العقارية الناتجة عن إيجار الأملاك المبنية وغير المبنية أو المعروفة بالريوع العقارية، والتي تتمثل في إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها وكذا الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية، وإيجار المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعتادها، غير أن البلدية فقط من تستفيد من هذه الضريبة دون الولاية، حيث تستفيد منها مناصفة مع الدولة، أي بنسبة 50% لكل منهما[1].

2- الضريبة على الثروة: يخضع لهذه الضريبة كل من الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر أو خارجها، وكذا الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي في الجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر، وكذا الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر ولا يحوزون أملاكا بحسب عناصر مستوى معيشتهم[2].

وحسب المادة 275 من ق.ض.م.ر.م، فإن وعاء الضريبة على الثروة يتشكل من القيمة الصافية في أول يناير من كل سنة، لمجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة التي تمتلكها الفئة الأولى والثانية من الأشخاص المذكورون أعلاه في المادة 274 من نفس القانون. وتخضع لهذه الضريبة الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية، والأموال المنقولة مثل السيارات التي تساوي سعة أسطوانتها 2000 سم^3 (بنزين) و2200 سم^3 (غاز أويل) والدراجات النارية التي تفوق سعتها 250

[1] المادة 42 مكرر من ق.ض.م.ر.م.

[2] المادة 274 من ق.ض.م.ر.م.

سم^3، واليخوت وسفن وطائرات النزهة، وخيول السباق والتحف واللوحات الفنية التي تزيد قيمتها عن 500 ألف دج[1].

وقد حدد القانون نسبة الاقتطاع الضريبية على هذه الأملاك، بحيث تكون كالآتي[2]:

- قيمة الأملاك التي تقل عن 100 مليون دج، تكون النسبة بـ0%.
- قيمة الأملاك التي تفوق 100 مليون دج وتقل عن 150 مليون دج، تكون النسبة بـ 0,15%.
- قيمة الأملاك التي تفوق 150 مليون دج وتقل عن 250 مليون دج، تكون النسبة بـ 0,25%.
- قيمة الأملاك التي تفوق 250 مليون دج وتقل عن 350 مليون دج، تكون النسبة بـ 0,35%.
- قيمة الأملاك التي تفوق 350 مليون دج وتقل عن 450 مليون دج، تكون النسبة بـ 0,5%.
- قيمة الأملاك التي تفوق 450 مليون دج، تكون النسبة بـ 01%.

وتتحصل ميزانيات البلديات على نسبة 30% من النسبة الإجمالية للضريبة على الثروة، على أن يكون لميزانية الدولة نسبة 70%، وذلك على حسب ما جاء في نص المادة 282 من ق.ض.م.ر.م.

3- الضريبة الجزافية الوحيدة: ينص ق.ض.م.ر.م في مادته 282 مكرر على أنه تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تغطي الضريبة على الدخل الإجمالي، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني. ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون والشركات المدنية ذات الطابع المهني التي تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو حرفيا وكذا التعاونيات الحرفية والصناعات التقليدية التي لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي أو إيراداتها المهنية السنوية 15 مليون دج، ماعدا تلك التي اختارت نظام الضريبة حسب الربح الحقيقي، على أن يستثني من ذلك فئة الأنشطة المحددة في نص المادة 282 مكرر 01 من ق.ض.م.ر.م.

[1] المادة 276 من ق.ض.م.ر.م.

[2] المادة 281 مكرر 08 من ق.ض.م.ر.م.

ويحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة بـ 05% بالنسبة لأنشطة الانتاج وبيع السلع، و12% بالنسبة للأنشطة الأخرى، وتتحصل ميزانية الدولة على نسبة 49% من الضريبة، أما ميزانية البلديات فتتحصل على نسبة 40,25% وميزانية الولايات على نسبة 05% والصندوق المشترك للجماعات المحلية على 05% هو الآخر، وذلك على حسب ما جاء في المادة 282 مكرر 05 من ق.ض.م.ر.م.

4- الضريبة على القيمة المضافة: يعتبر هذا الرسم المورد المالي الأكثر أهمية في جميع بلدان العالم، حيث يتم تخصيصها بالكامل لميزانية الدولة[1]. وفي الجزائر تم تخصيص نسبة من هذا الرسم لفائدة الجماعات الإقليمية، رغم استفادة خزينة الدولة من نسبة كبيرة منها. كما أن الرسم على القيمة المضافة يتصف بالبساطة وتوفير موارد منتظمة والمساهمة في جلب الاستثمارات الإقليمية[2].

ويخضع لهذا الرسم حسب المادة الأولى من قانون الرسوم على رقم الأعمال، عمليات البيع والأعمال العقارية والخدمات من غير تلك الخاضعة للرسوم الخاصة، التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا والتي يتم إنجازها في الجزائر بصفة اعتيادية أو عرضية، وعمليات الاستيراد. وهناك بعض العمليات الخاضعة للضريبة بصفة وجوبية واختيارية حسبما نصت عليه المادة 02 والمادة 03 من ق.ر.ع.ر.أ، فعلى سبيل المثال فيما يخص العمليات الخاضعة للضريبة وجوبيا، نذكر المبيعات والتسليمات التي يقوم بها المنتجون، الأشغال العقارية، المبيعات والتسليمات على الحال الأصلي من المنتوجات أو البضائع الخاضعة للضريبة والمستوردة والمنجزة وفقا لشروط البيع بالجملة من قبل التجار المستوردين، المبيعات التي يقوم بها تجار الجملة، عمليات الإيجار وأداء الخدمات وأشغال الخدمات والبحث وجميع العمليات من غير المبيعات والأشغال العقارية، البيوع العقارية أو المحلات التجارية التي يمارسها الأشخاص الذين يشترون هذه الأملاك باسمهم قصد إعادة بيعها، العمليات المحققة في إطار ممارسة المهنة الحرة التي يقوم بها الأشخاص الطبيعيون والشركات باستثناء العمليات ذات الطابع الطبي وشبه الطبي والبيطري،...الخ. أما العمليات الخاضعة للضريبة بصفة اختيارية، نذكر على سبيل المثال السلع والخدمات المتعلقة بعمليات التصدير وعمليات الشركات

[1] Graba HACHMI, les ressources fiscales des collectivités locales, Enag édition, Alger, Algerie, 2000, p23.

[2] بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلدية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة وهران 02، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015، ص92.

البترولية، وفي هذه الحالة فإنه يجوز للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يقع نشاطهم خارج مجال تطبيق الرسم، أن يختاروا بناء على تصريح منهم لاكتساب صفة المكلفين بالرسم على القيمة المضافة، في أي وقت في السنة، وأن يتم اعلام مفتشية الرسم على رقم الأعمال التي يتبع لها مكان فرض الضريبة[1].

ويتأسس الرسم على القيمة المضافة على ثمن البضائع أو الأشغال أو الخدمات بما في ذلك كل المصاريف والحقوق والرسوم، فبالنسبة لعمليات البيع يتكون الرسم من المبلغ الإجمالي للمبيعات، وبالنسبة لعمليات تبادل البضائع أو المواد الخاضعة للرسم، من قيمة المواد أو البضائع المسلمة مقابل تلك المستلمة بزيادة معدل الفرق عند الاقتضاء، أما بالنسبة للأموال المنقولة من ثمن البيع بالجملة للمنتوجات المماثلة أو من ثمن التكلفة، أما الأموال العقارية من ثمن تكلفة الإنجاز[2].

وحسب المادة 21 من ق.ر.ع.ر.أ، فإن قيمة الرسم على القيمة المضافة تقدر بـ 19%. وتوزع القيمة الإجمالية لهذا الرسم على أساس عمليتين، الأولى متمثلة في العمليات المحققة في الداخل، حيث يوزع ناتج الرسم على القيمة المضافة كما يلي: 75% لفائدة ميزانية الدولة، و10% لفائدة البلديات، و15% لفائدة صندوق التضامن والضمان لفائدة الجماعات المحلية. أما بالنسبة للثانية فمتمثلة في العمليات المحققة عند الاستيراد، حيث أن ناتج الرسم يوزع كما يلي: 85% لفائدة ميزانية الدولة، و15% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[3].

ويتم دفع هذه الضريبة إلى الخزينة العمومية للدولة، ليس من قبل المستهلك النهائي ولكن من قبل الشركة المسؤولة قانونا والتي تضمن إنتاج وتوزيع السلع والخدمات[4].

5- الرسم الصحي على اللحوم: وهو رسم يفرض على ذبح بعض الحيوانات المحددة في المادة 446 من قانون الضرائب غير المباشرة كالأبقار والعجل والغنم والماعز والحصان والجمل وغيرها، ويكون هذا الرسم واجب الأداء على مالك اللحم أثناء الذبح الذي يمارس نشاط تجاري أو مالك اللحم الذي لا يعتبر تاجراً لكنه يقوم بالذبح بوساطة تاجر، حيث يكون هذا الأخير مسؤولا تضامنيا مع

[1] المدة 03 من ق.ر.ع.ر.أ.

[2] المادة 15 من ق.ر.ع.ر.أ.

[3] المادة 161 من ق.ر.ع.ر.أ.

[4] Graba HACHMI, op cit, p24.

مالك اللحم في دفع الرسم، وهذا ما جاء في نص المادة 447 من قانون الضرائب غير المباشرة. وقد فُرض هذا الرسم بهدف المحافظة على البيئة، حيث أنه إذا كانت التنمية الاقتصادية وتنوع النشاطات ضرورة للمساهمة في توزيع الوعاء الضريبي، فإن المحافظة على البيئة ضرورة لدوام هذا النشاط، وعليه فإنه من الواجب سن ضرائب ورسوم بهدف المحافظة على البيئة[1].

يفرض هذا الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة[2]، ويكون بشكل إلزامي بالنسبة لكل البلديات[3]. وتحدد تعريفة الرسم حسب المادة 452 من ق.ض.غ.م، بـ10دج لكل كيلوغرام واحد من اللحوم التي مصدرها الخيول، الإبل، الماعز، الأغنام والبقر، ويخصص مبلغ 1.50 دج من الرسم لصالح صندوق حماية الصحة الحيوانية. كما أنه لا يتم دفع هذا الرسم لصالح البلدية مباشرة، وإنما لصالح قباضة الضرائب لمحل إقامة المالكين الذين يذبحون أو يقومون بالذبح بصفة عرضية، ويكون ذلك بعد تقديم تصريح بالذبح خلال 24 ساعة إلى نفس المصلحة[4]، ثم تقوم البلدية بعد ذلك بتحصيل هذا الرسم عن طريق مندوبين بلديين بواسطة وصولات أو تذاكر تحت مراقبة أعوان الضرائب المؤهلون للقيام بجميع التحقيقات اللازمة سواء في المذابح أو لدى المصالح البلدية، وذلك حسبما جاء في نص المادة 462 من ق.ض.غ.م.

ب- الضرائب المحصلة لفائدة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية:

وتتمثل أساسا في الرسم على النشاط المهني، وهو رسم بصدد رقم الأعمال يُستحق من المكلفون بالضريبة في الجزائر الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح المهنية أو الضريبة على أرباح الشركات، غير أنه يستثنى من هذا الرسم مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم المذكور أعلاه[5].

[1] بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص96.

[2] المادة 448 من ق.ض.غ.م.

[3] المادة 453 من ق.ض.غ.م.

[4] المادة 455 من ق.ض.غ.م.

[5] المادة 217 من ق.ض.م.ر.م.

ومعدل الرسم على النشاط المهني محدد بـ2%، ويُخفض إلى 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لأنشطة الانتاج، غير أنه يرفع المعدل إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب[1]. ويتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني حسبما جاء في نص المادة 222 من ق.ض.م.ر.م، كالآتي:

- حصة البلدية 66%.
- حصة الولاية 29%.
- حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية 05%.

ج- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها:

أي أن الضرائب والرسوم الخاصة بهذا النوع من الجباية تستفيد منه البلدية فقط، دون الولاية أو صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية. وتتمثل أساسا في:

1- **الرسم العقاري:** وهو ضريبة عينية تصريحية، ويعتبر الجباية المثالية للبلديات لما يتسم به من استقرار وثبات في الإيرادات[2]. ويمس هذا الرسم الملكيات المبنية وغير المبنية الموجودة.

فأما ما يخص الملكيات المبنية، تنص المادة 248 من ق.ض.م.ر.م على أنه يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية، مهما كانت وضعيتها القانونية الموجودة فوق التراب الوطني، باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة، كما جاء في نص المادة الموالية لها (م 249) على أنه تخضع للرسم العقاري كذلك الأملاك المبنية المتمثلة في المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتوجات، والمنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات الصيانة، وكذا أرضيات البنايات بجميع أنواعها والقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الاستغناء عنها، وأخيرا الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها آخرون مجانا أو بمقابل.

[1] المادة 222 من ق.ض.م.ر.م.

[2] مليايني صليحة، المرجع السابق، ص89.

كما تعفى من هذا الرسم الملكيات المبنية التي تكون مخصصة لمرفق عام أو ذي منفعة عامة وأن لا تدر دخلاً، ومنها العقارات التابعة للدولة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تمارس نشاطا في ميدان التعليم والبحث العلمي والحماية الصحية والاجتماعية وفي ميدان الثقافة والرياضة[1]، كما تعفى كذلك من هذا الرسم البنايات المخصصة للقيام بالشعائر الدينية والأملاك العمومية التابعة للوقف والمتكونة من ملكيات مبنية، والعقارات التابعة للدول الأجنبية والمخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة لدى الحكومة الجزائرية، وكذلك العقارات التابعة للممثليات الدولية المعتمدة بالجزائر، وتجهيزات المستثمرات الفلاحية لاسيما مثل الحظائر والمرابط والمطامر[2].

وهذه الرسوم محددة بنسبة 03% بالنسبة للملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة، أما بالنسبة للأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية فهي محددة بـ 5% بالنسبة للأراضي التي تساوي مساحتها أو تقل عن 500م^2، وبـ7% بالنسبة للأراضي التي تفوق مساحتها 500م^2 وتقل عن 1000م^2، وبـ 10% بالنسبة للأراضي التي تفوق مساحتها 1000م^2 مثلما نصت عليها المادة 261-ب.

فيما يخص الملكيات غير المبنية، فتنص المادة 261-د على أنه يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة، وتتمثل في الأراضي الكامنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية، المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق، مناجم الملح والسبخات والأراضي الفلاحية. كما أنه تعفى من هذا الرسم، الملكيات غير المبنية التابعة للدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية أو العلمية أو التعليمية أو الإسعافية عندما تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة وغير مدرة لأرباح، الأراضي التي تشغلها السكك الحديدية، الأملاك التابعة للأوقاف العمومية والمتكونة من ملكيات غير مبنية والأراضي والقطع الأرضية الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات المبنية.

[1] المادة 250 من ق.ض.م.ر.م.

[2] المادة 251 من ق.ض.م.ر.م.

ويحدد الرسم على الملكيات غير المبنية بنسبة 5% بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية، و5% عندما تكون مساحة الأراضي أقل أو تساوي 500م^2، و7% بالنسبة للأراضي التي تفوق مساحتها 500م^2 وتساوي أو تقل عن 1000م^2، و10% عندما تفوق مساحة الأراضي 1000م^2، و3% بالنسبة للأراضي الفلاحية[1].

إن مداخيل هذه الضريبة المتمثلة في الرسم العقاري، تعتبر قليلة بسبب صعوبة إحصاء الأملاك نظرا لغياب عقود الملكية لبعض الأراضي وكذا عدم استرجاع الأراضي التابعة للمؤسسات الاقتصادية الوطنية والمحلية بعد خوصصتها[2].

2- **رسم التطهير**: وهو رسم يُؤسس نتيجة لرفع القمامة المنزلية على كل الملكيات المبنية لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية[3]. ويحدد مبلغ الرسم ما بين 1500 و 2000 دج بالنسبة لكل محل ذي الاستعمال السكني، وما بين 4000 و14.000 دج بالنسبة لكل محل ذي استعمال مهني أو التجاري أو حرفي أو ما شابهه، ومابين 10.000 و25.000 دج بالنسبة لكل أرض مهيأة للتخييم والمقطورات، ومابين 22.000 و132.000 دج بالنسبة لكل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه الذي ينتج كميات من النفايات تفوق الأصناف المذكورة سابقا. وتحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس الم.ش.ب، بناء على مداولة الم.ش.ب وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية[4].

وتجدر الإشارة إلى أن الجماعات الإقليمية في الجزائر لا تمتلك الصلاحية في فرض ضرائب إضافية أو توسيع جبايتها المحلية إلا في إطار ما يقرره القانون، وذلك بناء على المبدأ المعمول به والمتمثل في أنه لا ضريبة إلا بنص، وكذا المبدأ المتمثل في أن الجماعات الإقليمية هي جزء من الدولة الواحدة في إطار نظام اللامركزية الإدارية الذي تتبناه الدول الموحدة، وهذا الذي لا يعطيها أي اختصاص دستوري في المجال الضريبي، مما يفهم منه أن النظام الجبائي الجزائري يعتبر مركزياً، أي أن السلطة المركزية وحدها من لها الحق في إحداث الضرائب، وهذا ما لا يخدم الاستقلالية المالية

[1] المادة 261-ز من ق.ض.م.ر.م.

[2] بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص75.

[3] المادة 263 من ق.ض.م.ر.م.

[4] المادة 263 مكرر 02 من ق.ض.م.ر.م.

للجماعات الإقليمية حسب رأي البعض[1]. عكس ماهو معمول به في بعض الدول الأخرى التي يتشابه نظامها الإداري مع الجزائر، ونذكر على سبيل المثال دولة مصر، أين أجاز المشرع المصري في إطار قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 للوحدات المحلية المصرية، بفرض ضرائب ورسوم على الأفراد المحليين شريطة أن تكون هذه الضرائب والرسوم ذات طابع محلي[2]. وبالتالي فإنها لا تمتلك الحرية في هذا الجانب، وهذا ما نصت عليه المادة 196 من قانون البلدية، التي جاء فيها أنه لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما، على عكس الرسوم التي يمكن لها توسيع وزيادة تعريفة المرافق العامة من أجل ملائمة ذلك مع ما تقدمه من أعمال، وهذا ما يظهر في الفقرة الثانية من المادة السابقة الذكر التي جاءت كما يلي:

"يصوت المجلس الشعبي البلدي، في حدود النطاقات المنصوص عليها قانونا على الرسوم والأتاوى التي يرخص للبلدية بتحصيلها لتمويل خزينتها".

نخلص في الأخير أن الرسوم يمكن أن تكون في شكلين، الأول يتمثل في رسوم تُفرض بقوانين وقرارات مركزية تصدر من طرف الحكومة، والثاني يتمثل في رسوم تُفرض بقرارات محلية من طرف الجماعات الإقليمية شريطة أن توافق عليها السلطة الوصية، والتي يمكن أن تختلف من وحدة محلية لأخرى[3]. وعليه فإن مصطلح "الجباية المحلية" غير مطابق لوضعية الجماعات المحلية في الجزائر، لأن هذه الأخيرة لا تملك أي سلطة جبائية بأتم معنى الكلمة لأن السلطة في هذا المجال بيد الدولة، حتى فيما يخص الجباية العائدة كليا إلى الجماعات الإقليمية، وذلك باعتبار أن البرلمان فقط من يتمتع بسلطة التشريع في مختلف المجالات بما فيها المجال الجبائي[4]، وهذا الذي جاء في نص المادة 82

[1] خير الدين خوجة، المرجع السابق، ص484.

[2] جاء ذلك في نص المادة 35 فيما يخص الموارد المالية للمحافظة، والمادة 51 فيما يخص الموارد المالية للمدينة.

– قرار رئيس جمهورية مصر العربية، المتضمن القانون رقم 43 لسنة 1979 بإصدار قانون الحكم المحلي، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، عدد 25، المؤرخة في 21 يونيو 1979.

[3] هدى عبدالرحمن محمد السيد، المرجع السابق، ص494.

[4] العقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية الصادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة العربي بن مهيدي –أم البواقي–، العدد 02 من المجلد 04، ديسمبر 2017، ص532.

فقرة 01 من الدستور "لا تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون"، وكذا المادة 139 من الدستور، إذ من صلاحيات التشريع الخاصة بالبرلمان "إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها".

إن النسبة الأكبر للموارد الجبائية للجماعات الإقليمية تعود إلى الرسم على النشاط المهني TAP، حيث يمول 58% من الموارد الجبائية لميزانية الجماعات الإقليمية، وكذا الرسم على القيمة المضافة TVA الذي يمول نسبة 35% من الموارد الجبائية، لتأتي مختلف الضرائب الأخرى لتمول ما تبقى من هذه النسبة والمتمثلة في 7% كالرسم على الدخل الإجمالي والضريبة على الثروة والضريبة الجزافية الوحيدة وغيرها[1].

ثانيا: مداخيل الممتلكات والأملاك

يوجد تحت تصرف الجماعات الإقليمية، أملاكاً تُدر عليها إيرادات خاصة لها مثل قيمة إيجار العقارات التابعة لها وفوائد أموالها في المصارف وإيرادات الأسهم والسندات في سوق الأوراق المالية وأرباح المشاريع التي أقامتها[2]. وتسمى عند البعض بإيرادات الاستثمار، وهي ما تحصل عليه الجماعات الإقليمية في صورة إيجار أو ريع لأصولها العقارية[3]، أو هي الإيرادات الناتجة عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها العمومية والخاصة بنفسها باعتبارها شخص اعتباري، أو ما تتحصل عليه نتيجة استغلال أملاكها من قبل الغير[4].

وينص ق.ب في المادة 157 منه على أن للبلدية أملاك عمومية وخاصة، حيث تتشكل الأملاك العمومية للبلدية من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية وهي غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز[5]. أما الأملاك الخاصة للبلدية فتشتمل على جميع البنايات

[1] أنظر الملحق رقم 01.

[2] أحمد حسن الهاشمي، المرجع السابق، ص132.

[3] حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص58.

[4] بن الحاج جلول ياسين، أهمية تفعيل الإيرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية – حالة الجزائر–، مجلة البديل الاقتصادي الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 02 من المجلد 04، ديسمبر 2017، ص153.

[5] المادة 158 من ق.ب.

والأراضي التي تمتلكها البلدية غير المصنفة ضمن أملاكها والمخصصة للمصالح والهيئات الإدارية، والمحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة للبلدية أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة، الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تمتلكها البلدية، الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة، العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية، المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانونا والتي نقلت ملكيتها إلى البلدية، الأملاك التي ألغي تصنيفها من الأملاك العمومية والعائدة إليها، الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون، الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية التي تم التنازل عنها للبلدية أو انتقلت ملكيتها التامة إليها، الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة، الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها والتي تمثل مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي[1].

والأملاك الخاصة هي أكثر الأملاك التي تُدر مداخيلاً مقارنة بالأملاك الوطنية العامة، نظرا للطبيعة القانونية لهذه الأملاك التي تسمح باقتنائها وتأجيرها وفق شروط السوق، مما يؤدي إلى توفير مداخيل معتبرة للجماعات الإقليمية إذا ما تم تثمينها وتسييرها بصفة عقلانية وفق تطورات السوق[2]. وتنص المادة 163 على أنه يتعين على الم.ش.ب القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية، والمداخيل هنا تتمثل في تلك الإيرادات التي تعود إلى البلدية أو الولاية مقابل استغلال ممتلكاتها وأملاكها. غير أن هذا النوع من الإيرادات لا يمثل سوى 10% من قيمة الإيرادات الداخلية خارج الجباية، كما أن تحصيل هذه الإيرادات يشهد مشاكل كبيرة، كالتنازل عن الأملاك الذي أدى إلى خسارتها لنسبة معتبرة من الإيرادات، بالإضافة إلى عدم الأخذ بعين الاعتبار أسعار شغل الملكية التي من المفروض أن تتنوع تبعا للهدف من شغلها عن طريق الأخذ بعين الاعتبار فيما إذا كانت الملكية مخصصة لنشاط تجاري أم لا، بحيث يجب القيام بعملية تحيين لأسعار الإيجار المتعلقة بالملكيات ذات الاستعمال التجاري كالمحلات التجارية، وجعلها متناسبة تقريبا للأسعار المُطبَّقة في السوق. كما أن الجماعات الإقليمية عموما ما تهمل نظام المرائب،

[1] المادة 159 من ق.ب.

[2] بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص153.

من خلال تخصيص أماكن تابعة لملكيتها لركن السيارات بمقابل مالي. كل ذلك تم إهماله من طرف المسؤول المحلي، مما جعله يخسر مواردا ماليةً معتبرةً، الأمر الذي زاد في تعميق الأزمة المالية للجماعات الإقليمية وخاصة البلديات[1].

ثالثا: الناتج المُحصّل مقابل مختلف الخدمات وناتج حق الامتياز

قد تستفيد الخزينة المحلية من مختلف الرسوم التي تفرض على المواطنين بهدف الانتفاع من خدمات مختلف المرافق العمومية المحلية، كالرسوم أو عوائد الاستفادة من بعض الخدمات، أي المقابل المالي الذي يدفعه الفرد مقابل الاستفادة من بعض الخدمات، والتي تسمى بإيرادات الاستغلال[2]، هذه الأخيرة التي تختلف بين مختلف مستويات وحجم الجماعات الإقليمية، حيث أن ذلك راجع وفقا لغنى هذه الأخيرة ومستوى ما تحوزه من تجهيزات وإمكانيات[3].

هذه الإيرادات قد تكون ممثلة في صورة المشاريع الاقتصادية التي تنشؤها الجماعات الإقليمية كالمؤسسات أو المشروعات العامة المتعلقة بالخدمات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية وتتقاضى عن ذلك ثمن استفادة الأفراد منها[4]، ونذكر على سبيل المثال خدمات التزود بالمياه أو خدمات جمع النفايات أو خدمات بعض المرافق الترفيهية كالمسابح العمومية والملاعب الرياضية والمتاحف والحدائق العمومية والمسارح والمعارض وقاعات الحفلات التي تنشؤها البلدية أو الولاية. وتتولى الجماعات الإقليمية ذلك عن طريق إنشاء مصالح عمومية تابعة لها، حيث تنص المادة 149 من ق.ب على أنه تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، والمتمثلة على وجه الخصوص في التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقيف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء،

[1] علو وداد، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبدالرحمن ميرة بجاية، تاريخ المناقشة 2016/05/12، ص51.

[2] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص98.

[3] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1001.

[4] حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص58.

الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها والمساحات الخضراء. وهناك بعض الخدمات التي يمكن أن تستغلها البلدية لتدعيم خزينتها من خلال فرض رسوم من أجل الانتفاع بها، ونذكر على سبيل المثال كل من التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، حيث كما أشرنا في المبحث الأول من هذا الفصل، فإنه يمكن للبلدية أن تقوم بأي عمل من شأنه أن يضمن استصلاح الموارد المائية لتوفير احتياجات السكان والفلاحة والصناعة من الماء. وبناء على ذلك، فيمكن لها أن تستعين بالمؤسسات العمومية المتخصصة في هذا الشأن كالجزائرية للمياه، أو يمكن لها أن تنشئ مؤسسات أو مصالح تابعة لها تتكلف بالعمل على حسن توزيع المياه الصالحة للشرب وذلك وفقا لما جاء في نص المادة 153 من ق.ب[1]، أو القيام بالاستغلال المباشر لهذا المجال في إطار تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير، أو عن طريق أسلوب الامتياز وفق دفتر شروط[2]، وهذا ما يعود على ميزانيتها بموارد مالية إضافية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 101 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه السابق الإشارة إليه، التي جاءت كما يلي:

"ويمكن للبلدية، حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية أو عن طريق منح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام".

وتكملة لما سبق ذكره حول إمكانية البلدية من استغلال بعض الخدمات لتدعيم خزينتها بموارد مالية إضافية، نذكر كذلك أنه يمكن لها أن تستغل الخدمات المتعلقة بالنفايات المنزلية، وهو ما سبق ذكره فيما يخص الجباية المتعلقة بالتطهير، وكذا الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية من

[1] تنص المادة 153 من ق.ب على مايلي:" يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها." كما تنص المادة الموالية لها (م 154) على أن تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري، وعليه فإنه يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسة ذات طابع تجاري تقوم باستغلال قطاع المياه على مستوى البلدية، وتوزيع المياه الصالحة للشرب للمواطنين.

[2] تنص المادة 155 من ق.ب في هذا الشأن على مايلي: "يمكن المصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه، أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول. يخضع الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم."

خلال اعتماد آلية الكراء، وكذا الحظائر ومساحات التوقف والنقل الجماعي من خلال دفع رسم التوقف، بالإضافة إلى المذابح البلدية من خلال فرض رسم الذبح، أضِف إلى ذلك الفضاءات الثقافية والرياضية والترفيهية وأماكن التسلية والمساحات الخضراء من خلال فرض رسوم من أجل الإنتفاع بها، كدفع رسوم مقابل الإنتفاع من الملاعب العمومية البلدية وكذا بعض الفضاءات الترفيهية كحدائق الألعاب والتسلية التابعة للبلدية، ورسوم فضاءات الاشهار. وتنص في هذا الإطار المادة 175 من ق.ب على أنه:

"تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها.

تشجع البلدية وتدعم كل نشاط أو مساهمة أو مبادرة فردية أو جماعية تهدف إلى انجاز مشاريع ذات منفعة عامة."

وما تم معالجته بالنسبة للبلدية، يمكن اعتباره نفس الشيء بالنسبة للولاية فيما يخص انشاء مصالح عمومية قصد تلبية الحاجات الجماعية للمواطنين على المستوى المحلي، وطرق وكيفيات تسييرها، وذلك بناءً على ما جاء في المواد من 141 إلى 149 من ق.و. كما تنص في هذا الإطار المادة 153 من نفس القانون على:

"يمكن للولاية في إطار تسيير أملاكها وسير المصالح العمومية المحلية أن تحدد بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها".

الفرع الثاني: الموارد الخارجية

تتمثل الموارد الخارجية، في تلك الموارد المالية التي تدخل الجماعات الإقليمية من خارج وعائها المالي الداخلي. أو بلغة بسيطة، هي تلك الموارد التي يتم الحصول عليها من جهات خارج الوحدة المحلية[1]. وتكون الموارد الخارجية متمثلة عموما حسب ما جاء في نص المادتين 170 من ق.ب و151 من ق.و السابقتي الذكر، في الموارد المالية الممنوحة لها من طرف الدولة والمتمثلة في الإعانات والمخصصات (أولا)، وكذا القروض والهبات والوصايا (ثانيا).

[1] هدى عبد الرحمن محمد السيد، المرجع السابق، ص81.

أولا: الإعانات والمخصصات

مهما بلغت نسبة الجباية المحلية ومداخيل الممتلكات الخاصة بالجماعات الإقليمية، فإن ذلك لا يكفي لكي تفي هذه الأخيرة بواجباتها اتجاه المواطن المحلي والقيام بالاختصاصات المسندة إليها وانجاز مختلف المشاريع التنموية، وعلى أساس ذلك فإنها تتجه مضطرة إلى طلب إعانات و مخصصات في شكل مساعدات مالية من طرف الدولة[1].

ويوجد نوعان من الإعانات والمخصصات، فهناك إعانات ومخصصات تُمنح من طرف الدولة، وهناك إعانات ومخصصات تُمنح في شكل تضامن مالي بين الجماعات الإقليمية عبر صندوق تم انشاؤه خصيصا لهذا الغرض يسمى بصندوق التضمان والضمان للجماعات الإقليمية. وسوف نعالج كل صورة على حدا.

أ- الإعانات والمخصصات المقدمة من طرف الدولة:

أو كما تسمى بالتمويل المركزي، وتعرف على أنها "دفع بدون مقابل من هيئة عمومية إلى هيئة عمومية أو هيئة خاصة أو لأفراد، وعلى المستفيدين استعمال هذه الأموال بحرية محدودة نسبيا"[2]. كما تعرف على أنها تلك المبالغ المالية أو مجمل المساعدات المالية التي تساهم بها خزانة الدولة في الانفاق على التنمية المحلية وفي نفقات المجالس المحلية لمساعدتها في القيام ببعض اختصاصاتها القانونية[3]. أو هي عبارة عن اسهام مالي لا يُرد، تقدمه الدولة سنويا ويمثل موردا أساسيا وحيويا بالنسبة للجماعات المحلية[4]. ومن خلال هذه التعاريف نستنتج أن الإعانات والمخصصات المركزية تحتل مكانة هامة في الموارد المالية التي تمول خزينة الجماعات الإقليمية، من خلال التكفل بالأعباء المحلية عن طريق تلبية حاجياتها وحاجيات مواطنيها، وكذا لغرض تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ورفاهية المواطنين[5]، حيث تمثل أهم الموارد الخارجية التي تستفيد منها الجماعات

[1] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1023.

[2] بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص200.

[3] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص93.

[4] هدى محمد عبدالرحمن السيد، المرجع السابق، ص 82.

[5] أحمد حسن الهاشمي، المرجع السابق، ص133.

الإقليمية، بل تشكل لدى الأغلبية منها المورد الرئيسي[1] في ظل ضعف الجباية المحلية. وهي تهدف عموما إلى مساعدة الجماعات المحلية لتحقيق حد أدنى من مستويات الخدمات في كل أقاليم الدولة، وكذا الحد من التفاوت في مستوى الخدمات من وحدة لأخرى، وتحقيق العدالة في توزيع الإعانات والمخصصات، حيث أن الإعانات الحكومية تعتبر وسيلة من وسائل استقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية، سواء في الظروف العادية أو غير العادية. كما تعتبر وسيلة من وسائل تحقيق المساواة في تحمل الضريبة والمساواة في الحصول على الخدمات وتحسينها[2]، وكذا سد العجز المالي وإعادة التوازن لميزانيات الجماعات الإقليمية[3].

والإعانات هناك من يعتبرها مجرد مساعدة أو مساهمة من طرف الدولة للجماعات الإقليمية، وبالتالي يمكن للسلطة المختصة في منحها تحديد شروطها والتعديل فيها أو الغائها دون أن تقوم السلطات المحلية بالاحتجاج في هذا الشأن، لكن هناك من يعتبرها حقا للجماعات الإقليمية باعتبارها جزء من الإيرادات العامة التي يتعين تقسيمها على الدولة والجماعات الإقليمية، وبالتالي لا يمكن أن يتم التعديل فيها أو الغائها[4]. غير أن موقف القضاء الدستوري الفرنسي انحاز أكثر إلى أصحاب الرأي الثاني، معتبرا الإعانات حقا تستفيد منه الجماعات الإقليمية بشكل دوري، ولا يمكن التعديل فيها ولا الغائها[5].

---

[1] علو وداد، المرجع السابق، ص59.

[2] هدى عبدالرحمن محمد السيد، المرجع السابق، ص496.

[3] علو وداد، المرجع السابق، ص59.

[4] حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص118.

[5] حيث قام بعض النواب في البرلمان الفرنسي سنة 1991، بالطعن في قانون صدر بعد ذلك يتضمن تخفيض حصص الجماعات الإقليمية من الإعانات المقدمة لها، وهو القانون المتضمن إنشاء وقف للتضامن الحضري وصندوق التضامن لبلديات إقليم Ile de France، مما شكل في نظر الطاعنين مساسا لمفهوم الإدارة الحرة. غير أن القاضي الدستوري استند إلى معيار كمي، ورفض الطعن باعتبار أن التخفيض كان زهيد، حيث كان من الممكن له الحكم بعدم دستورية النص المطعون فيه لو كان التخفيض في نسبة الإعانات كبيرا، كأن تتجاوز مثلا حد الـ05%. وهذا ما يفهم منه أن المساهمة المقدمة من طرف الدولة لصالح الجماعات الإقليمية تعتبر حقا لهذه الأخيرة، بهدف تمكينها من ممارسة اختصاصاتها وتمويل مشاريعها، خاصة وأن التمويل الذاتي المتشكل من الجباية المحلية غير كاف لذلك.

- C.C.R.F, décision n° 91-192 DC du 06 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de

وغالبا ما تكون الإعانات مجسدة في نموذجين، الأول يتمثل في إعانات شاملة تترك للمستفيد حرية التصرف فيما يتلقاه من أموال، أما الثاني فيتمثل في إعانات نوعية التي تكون اجبارية مرصودة ومخصصة إما لعملية فردية محددة، وإما لجزء من العمليات من ذات الطبيعة، وفي كلا الحالتين يكون المستفيد مقيدا باستخدام هذه الأموال حيث يقوم بإنفاقها فيما تم تخصيصها. وما يمكن ملاحظته في هذين النموذجين هو أن الدولة تظل دائما حرة في منح أو رفض الإعانة، والتي تستقل في وحدها في تحديد معدلها وفق ما تضعه من قواعد ومعايير وأسس، وفي بلوغ ما ترسمه من أهداف تحددها بمطلق إرادتها حسبما تقتضيه مصلحتها، الأمر الذي يمكن أن يترك مكانا واسعا لتدخلات السلطة المركزية من خلال تحديد البرامج المحلية حسب رؤيتها، وهذا ما يجعل الذاتية المحلية وهمًا. لكن رغم ذلك فإن هذه الإعانات تبقى دائما محلا للبحث عنها من طرف الجماعات الإقليمية، وذلك بسبب أنها تَمنح لهذه الأخيرة الإمكانية في القيام بمهامها واختصاصاتها. وهذا ما يوضح لماذا تعتبر الإعانات، رغم ما يكتنفها من عراقيل تساهم في التقليل من استقلالية هذه السلطات المحلية، أحد أهم المصادر المالية بالنسبة للجماعات الإقليمية[1].

بالرجوع إلى التشريع الجزائري، فقد وضّحت قوانين الجماعات الإقليمية الإعتبارات التي بموجبها يتم منح إعانات ومخصصات لصالح البلديات والولايات، ويظهر ذلك في كل من المادة 172 من ق.ب التي نصت على:

"تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص لما يأتي:

- *عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون،*
- *عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الاجبارية،*
- *التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون،*
- *أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا،*

fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, JORF du 11 mai 1991, p 6236.

[1] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1023-1024.

- نقص القيمة للإيرادات الجبائية البلدية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية،

توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله."

والمادة 154 من ق.و. التي نصت على:

"تتلقى الولاية من الدولة إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على الخصوص لما يأتي:

- *عدم مساواة مداخيل الولايات،*
- *عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو محدد في هذا القانون،*
- *عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية،*
- *التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في القانون،*
- *الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا،*
- *نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية ولاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.*

وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله."

ومن خلال هاتين المادتين، نرى أن المشرع تنبه لمشكلة عدم كفاية تمويل خزينة الجماعات الإقليمية من الجباية المحلية مقارنة باختصاصاتها وصلاحياتها المحددة قانونا، وتحقيق مختلف أهدافها المتعلقة بالتنمية والاستثمار...الخ، خاصة في ظل التهرب الضريبي وعدم دفع المكلف بالضريبة لحصته، وكذا هيمنة الحكومة على الجزء الأكبر من الجباية، الأمر الذي يسبب لها عجزا حقيقيا في ميزانيتها ونقصا في التمويل. وعليه فإن هذا المشكل لا يتم حله إلا باستفادة الجماعات الإقليمية من مساعدات مالية من طرف الدولة تكون في شكل إعانات ومخصصات تمول النسبة الأكبر من ميزانيتها، وفي حالة ما إذا تم توقيفها، فإن هذه الجماعات سوف تمسها أزمة مالية وتتعرض ميزانيتها إلى قصور وعجز مالي. وبالتالي يمكن القول أن الإعانات أو المخصصات التي تسمى كذلك بالتمويل المركزي، تعتبر أساسية لا يمكن الاستغناء عنها في تمويل خزينة الجماعات

الإقليمية. ويتم توزيع معدلات الإعانات على الجماعات الإقليمية بمراعاة عدة معايير، من بينها القدرات المالية والضريبية للجماعات الإقليمية، وعدد السكان والمساحة الإجمالية للإقليم المحلي، وكذا عدد ونوعية المرافق والخدمات المقدمة للمواطن المحلي[1].

إلا أنه وبقدر ما يعتبر التمويل المركزي نعمة على هذه الأخيرة بهدف تمكينها من موارد مالية تساعدها على تحقيق أهدافها وممارسة اختصاصاتها، فإنه في نفس الوقت يعتبر كعائق أمامها في تحقيق استقلاليتها المالية. حيث يتم من خلال هذا النمط التمويل إضعاف استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال احداث هيئات جهوية أو مستويات فوقية بدافع التنسيق والعقلانية في التسيير، غير أنها تُرتب بناء على ذلك إجراءات أكثر تعقيدا[2]. كما أنه يمكن للسلطة المركزية من خلال تمويلها للجماعات الإقليمية عن طريق الإعانات والمخصصات، بأن تؤثر في قرارها المحلي، وهذا ما يؤدي كذلك إلى الإنقاص من استقلاليتها الإدارية، وهذا ما سنتطرق إليه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

ب- الإعانات والمخصصات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

إن صندوق التضمان والضمان للجماعات المحلية أنشئ ليحل محل الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية الذي أنشئ سنة 1986 بموجب المرسوم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله[3]، وذلك نتيجة لعجز هذا الأخير في النهوض بالتنمية المحلية على المستوى المحلي، مما دفع بالدولة إلى إعادة النظر في النظام القانوني الخاص به الذي جاء بالتزامن مع إعادة النظر في قوانين الجماعات الإقليمية[4].

[1] بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص203.

[2] المرجع نفسه، ص199.

[3] المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر ج ج د ش عدد 45 المؤرخة في 05 نوفمبر 1986، ص1838.

[4] يامة ابراهيم، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مجلة القانون والمجتمع الصادرة عن جامعة أحمد دراية أدرار، العدد 01 من المجلد 04، جوان 2016، ص160.

وحسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[1]، فإن هذا الأخير يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يوضع تحت وصاية وزير الداخلية ويحدد مقره بمدينة الجزائر[2]. ويكلف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بما يلي[3]:

- تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية.
- إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها.
- ضمان الموارد الجبائية التي سجلت نقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها، من خلال العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، وتوزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات الإقليمية، وتوزيع تخصيص اجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا، وكذا تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي تعرضت لكوارث أو طوارئ أو التي تواجه وضعيات مالية صعبة بالإضافة إلى تقديم مساهمات مالية للجماعات المحلية لانجاز مشاريع استثمارية، أو القيام بالوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية، وكذا منح اعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي، بالإضافة إلى المساهمة في تكوين أعمال الموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم... الخ من المهام التي يتكلف بها والمذكورة في نص المادة 05 من المرسوم 14-116 السابق الذكر.
- كما يكلف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، حسب المادة 05 من المرسوم التنفيذي 14-116 السابق الذكر، بدفع مخصصات لفائدة الجماعات الإقليمية من صندوق التضامن للجماعات الإقليمية، والمقدرة بـ60% كتخصيص إجمالي للتسيير، و40% كتخصيص اجمالي للتجهيز والاستثمار.

[1] المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر ج ج د ش عدد 19 المؤرخة في 02 أفريل 2014، ص04.

[2] المادة 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المذكور أعلاه.

[3] المواد 04 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 السابق الذكر.

وتلعب هذه الإعانات والمخصصات دورا مهما في إحداث التوازن المالي ما بين البلديات، خاصة أنها تعمل على تعويض حصص الضرائب الملغاة أو المُخفّضة بالنسبة للجماعات المحلية والتي كانت تستفيد منها، بالإضافة إلى دعم الجماعات المحلية التي مواردها قليلة أو شبه منعدمة[1].

وقد كان لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، دور كبير في إحداث التوازن المالي للبلديات الجزائرية التي كانت تعاني عجزاً كبيراً، حيث بلغ عدد البلديات العاجزة في سنة 2000 حوالي 1184 بلدية، أي ما يفوق ثلثي عدد البلديات الإجمالي في الجزائر الذي هو 1541 بلدية، وبقيَ هذا العدد في تذبذب من سنة إلى أخرى، ووصل في سنة 2006 إلى 1138 بلدية عاجزة، غير أنه ابتداءً من سنة 2007 بدأ هذا العدد في الهبوط إلى أن تضائل ووصل سنة 2010 إلى 14 بلدية عاجزة، ليصل في السنة الموالية (2011) إلى 0 بلدية عاجزة[2]. وهذا العجز لا يعتبر إلا نتيجة لعدة عوامل، نذكر منها سوء تسيير الانفاق على مستوى البلديات، التوزيع غير المتكافئ لإيرادات الضرائب بين البلديات ونقص الموارد البشرية الكُفؤة[3].

ويتم تمويل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال عدة طرق تتمثل كالآتي:

1. مساهمات اجبارية سنوية من طرف الجماعات المحلية، محددة نسبتها بـ02% بالنسبة للبلدية[4] و05% بالنسبة للولاية[5].

2. ضرائب ورسوم متمثلة في الضريبة الجزافية الوحيدة والمقدرة بنسبة 05%، وكذا الرسم على النشاط المهني والمقدرة بنسبة 05% كذلك.

---

[1] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص174.

[2] أنظر الملحق رقم 02.

[3] Kissi FADIA, la réforme de la gestion des dépenses publiques au niveau des collectivités locales en Algerie, revue jurisprudence de la faculté de droit et sciences politiques université Mohamed Khider -Biskra-, n°15, septembre 2017, p22.

[4] جاء ذلك في المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ في 16 أفريل 2020، الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية لسنة 2020، (ج ر ج ج د ش عدد 27 المؤرخة في 06 ماي 2020، ص25).

[5] جاء ذلك في المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ في 16 أفريل 2020، الذي يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية لسنة 2020. (ج ر ج ج د ش عدد 27 المؤرخة في 06 ماي 2020، ص25).

ثانيا: القروض والهبات والوصايا

هذه الجزئية تتطلب منا التمييز بين نوعين من الموارد المالية لاختلافهما في الطريقة تحصيلها، وهي القروض من جهة والهبات والوصايا من جهة أخرى، ونتناول كل جزئية على حدا.

أ- القروض:

تعرف القروض على أنها المبلغ المالي الذي تحصل عليه الدولة أو البلدية من طرف البنوك والمؤسسات المالية، مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض في إطار الشروط المتفق عليها[1].

إن أغلب الجماعات الإقليمية التي تعجز عن تسيير شؤونها وإشباع حاجات سكانها، غالبا ما تعجز عن انجاز المشاريع التنموية بواسطة أموالها المتحصل عليها من مجموع الجباية المحلية والإعانات والمخصصات المركزية، الأمر الذي يُحتِّم عليها زيادة على ذلك البحث عن مصادر مالية أخرى لتغطية انجاز هذه المشاريع، والتي تتمثل غالبا في اللجوء إلى القروض، رغم أن الجماعات الإقليمية تُرخص لها القوانين التي تُنظمها بأن تقوم بعملية اقتطاع جزء من إيرادات التسيير لتغطية بعض نفقات التجهيز وكذا الاستثمار، وهذا ما هو منصوص عليه في المادة 179 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية في فقرتها الثانية، والمادة 158 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية في فقرتها الثالثة[2]، حيث تكون بنسبة لا تقل عن 10% [3] . إلا أن ذلك في بعض الاحيان يعتبر غير كاف، وعلى هذا الأساس تقوم البلدية أو الولاية باللجوء إلى القروض بهدف انجاز هذه المشاريع، رغم أن

[1] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص95.

[2] تنص الفقرة الثانية من المادة 179 من ق.ب على ما يلي: "يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار".

كما تنص الفقرة الثالثة من المادة 158 من ق.و على ما يلي: "يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار وفقا للشروط التي يحددها التنظيم".

[3] جاء ذلك بموجب القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 10 أفريل 2016، الذي يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 24 المؤرخة في 24 أفريل 2016، ص16. وكذا قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية المؤرخ في 10 أفريل 2016، الذي يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات الولايات، الصادر في نفس الجريدة الرسمية.

عملية الاقتطاع من إيرادات التسيير تمنح استقلالية للجماعات الإقليمية من خلال حريتها في التصرف في هذه الأموال، والتي تسمح لها ببرمجة مشاريع تنموية حسب النسبة التي يتم اقتطاعها، وهذا ما يجعلها في غنى عن التمويل المركزي لهذه المشاريع[1].

إن عملية الاقتراض لا يتم اللجوء إليها إلا استثناءً وفي حالات نادرة باعتبارها من الموارد غير العادية، حيث غالبا ما تكون موجهة، كما سبق وذكرنا، إلى العمليات الاستثمارية وانجاز المشاريع[2]، خاصة بغرض تمويل المشاريع الاستثمارية عالية التكاليف والتي تستغرق مدة لانجازها[3] والتي تعجز موارد الموازنة المحلية عن تغطيتها[4]، أو بسبب عدم توافر السيولة النقدية، مما يحتم اللجوء إلى القروض لتغطية النفقات الجارية، أو مواجهة الظروف الطارئة كالزلازل والفيضانات والأزمات المالية غير المتوقعة. غير أن المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية، خاصة في نص المادة 174 من القانون 11-10 بالنسبة للبلدية، والمادة 156 من القانون 12-07 بالنسبة للولاية، تطرق إلى حالة واحدة فقط يمكن من خلالها للجماعات الإقليمية من اللجوء إلى الإقتراض، وهي حالة انجاز مشاريع استثمارية منتجة للمداخيل، مما نفهم من خلال ذلك أن الحالات الأخرى يمكن معالجتها عن طريق الإعانات المالية كما سبق ورأينا. وعليه فإن الهدف من ذلك حسب رأينا هو المحافظة على مصالح الجماعات الإقليمية ومصالح مواطنيها وعلى الرشادة في التسيير المالي لخزينتها. كما أنه وحسب رأي البعض، فإن هذه القروض غالبا ما لا يجوز للجماعات الإقليمية طلبها من أجل مشروع ما غير وارد في الخطة أو الموازنة المعتمدة من طرف الحكومة المركزية[5].

ورغم أن القروض تعتبر أحد الأشكال التي يمكن أن تؤثر على استقلالية الجماعات الإقليمية، وكذا تضمنها بعض القواعد القاسية في شروط قبولها كما سبق ووضحنا، إلا أنها تبقى وسيلة مهمة

[1] بلقليل نورالدين، المرجع السابق، ص161.

[2] تنص المادة 174 من ق.ب على مايلي: "يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل."
كما تنص المادة 156 من ق.و على مايلي: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل."

[3] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 98.

[4] أحمد حسن الهاشمي، المرجع السابق، ص133.

[5] عادل محمود زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية "دروس مستفادة من التجربة المصرية"، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، سنة 2014، ص119.

لسد العجز في ميزانيات الجماعات الإقليمية وكذا تمويل استثماراتها، وهذا هو الجانب الإيجابي لها خاصة وأن هذه الاستثمارات تكون دائمة وتسمح للجماعات الإقليمية بأن تقدم خدمات مستمرة لمختلف الأجيال في الحاضر والمستقبل وليس في الحاضر فقط[1]، وهذا ما يعود عليها بالنفع فيما يخص تمويل ميزانيتها بشكل مستمر، خاصة في حالة الاقتراض من أجل انجاز مشاريع منتجة تشكل مصدر دخل إضافي لها، وهذا ما يجعل هذه الوسيلة المتمثلة في القروض عامل قوة للوحدة الإدارية المحلية كما يرى البعض[2].

غير أن القروض يمكن أن تشكل خطرا على الوضعية المالية للجماعات الإقليمية في حالة ما إذا أسرفت هذه الأخيرة في اللجوء إليها، حيث يمكن لها أن تعجز فيما بعد عن تسديد أقساط القروض وفوائدها إذا لم يحسن تسييرها، خاصة في حالة عدم امتلاك الجماعات الإقليمية الإطارات والأعوان العموميين الذين يحسنون التحكم في تقنيات تسيير القروض[3]، خاصة إذا كانت قروض قصيرة الأجل، وعلى أساس ذلك فإن الدولة تقوم بمراقبة القروض التي تطلبها الجماعات الإقليمية بشكل دقيق[4]، وتفرض شروط صارمة للاستفادة منها كاستشارة السلطة الوصية قبل الاقتراض، لتقوم هذه الأخيرة بالقبول عن طريق التصديق أو بالرفض، وكذا امتلاك القدرة على تسديد أقساط القروض خلال مدة زمنية محددة. وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار أن هذه الرقابة الممارسة وهذه الشروط المفروضة كقيود منطقية تضعها الدولة من أجل كبح الجماعات الإقليمية من الإفراط والتمادي في عملية الاقتراض، وكذا دراسة مدى امكانية الجماعات الإقليمية من استخدام هذه القروض بشكل ناجع، يجنبها الوقوع في عجز مالي يجعلها غير قادرة على تسديد أقساط القرض، مما يعود ذلك بالسلب على القيام باختصاصاتها ومهامها بالشكل اللازم ومنها تحقيق التنمية[5].

[1] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1046.

[2] سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، المرجع السابق، ص196.

[3] بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص263.

[4] هدى عبدالرحمن محمد السيد، المرجع السابق، ص83.

[5] علو وداد، المرجع السابق، ص77.

ب- الهبات والوصايا:

وتتمثل في حصيلة ما يتبرع به المواطنين أو المؤسسات أو الهيئات أو الجمعيات إما بصفة مباشرة أو غير مباشرة وإما من داخل الوطن أو من خارجه، بهدف تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية ومختلف المشاريع المقامة على أراضيها[1]. ويعتبر هذان الموردان من الموارد العرضية غير المنتظمة ولا المستقرة، حيث لا يؤخذان في الحسبان أثناء اعداد ميزانية الجماعات الإقليمية، غير أن لهما دورا ايجابيا بحيث يساهمان في تغطية بعض الأعباء أثناء قيام الجماعات الإقليمية بنشاطها، كتلك الأعباء الطارئة على سبيل المثال[2].

وتنص المادة 159 من قانون البلدية في مطتها الثامنة على أن الهبات والوصايا تعتبر من الأملاك الخاصة للبلدية، وتقبلها هذه الأخيرة حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون. هذا فيما يخص الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية من داخل الوطن، أما تلك التي تقدم لها من خارج الوطن، فقد نص في هذا الشأن المشرع في إطار المادة 171 من نفس القانون، على أنه "*يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية*". وكذلك الأمر بالنسبة للولاية بناءً على ما جاء في نص المادتين 133 و134 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

- من خلال ما سبق، نجد أن من بين الأسباب التي تدفع الجماعات الإقليمية لطلب مساعدات مالية في شكل إعانات مركزية، عدم تمكنها من فرض ضرائب على مستوى إقليمها، حيث كما سبق وأشرنا تعتبر هذه العملية من اختصاص الدولة من خلال سلطتها التشريعية. وبالتالي في ظل عدم كفاية الجباية المحلية وعدم قدرة الجماعات الإقليمية من فرض ضرائب ورسوم، فإن الحل الوحيد لكي تتمكن من مباشرة اختصاصاتها على الوجه المطلوب هو طلب إعانات من الدولة.

وعدم تمتع الجماعات الإقليمية باختصاصات في فرض ضرائب، مفاده، حسب رأي البعض، جعل الوحدات المحلية مماثلة لفكرة الحكومة المحلية الحرة، التي هي من سمات الدولة التي تأخذ

[1] مليايني صليحة، المرجع السابق، ص97.

[2] سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، المرجع السابق، ص200.

بنظام اللامركزية السياسية أو الفيدرالية أو بنظام الحكم المحلي، وهو ما يتعارض مع مبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة في الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، الذي يحظر على الوحدات المحلية ممارسة أي من الاختصاصات الدستورية لمؤسسات الدولة، لأن عملية فرض الضرائب تعتبر واحدة من الامتيازات الدستورية المرتبطة بفكرة الدولة دون غيرها من أشخاص القانون العام الأخرى بما فيها الوحدات المحلية[1]، وبالتالي يبقى اختصاص الجماعات الإقليمية مقصور على تحصيل الضرائب التي أقرتها الدولة في مختلف تشريعاتها، وطلب إعانات ومساعدات مالية منها في حالة عدم كفاية هذه الضرائب والرسوم من تغطية حاجاتها. وعليه نستنتج أن لنظام التمويل المحلي المعتمد في الجزائر، عدة نقائص وسلبيات، الأمر الذي يؤثر على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني: نقائص التمويل المحلي وتأثيره على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية

بعد تبني الدولة الجزائرية النظام الرأسمالي كنظام اقتصادي في مطلع تسعينيات القرن الماضي، والذي من بين المبادئ التي يقوم عليها اعتماد الجماعات الإقليمية على الموارد المالية التي تتحصل عليها ذاتيا دون تمويل مركزي، مستغلة في ذلك الجباية المحلية وإيرادات أملاكها وممتلكاتها وكذا الإيرادات التي تتحصل عليها نتيجة المشاريع الاقتصادية التي تنجزها والتي تدر عليها موارد مالية مهمة. غير أنه ونظرا للأزمات المالية التي طالت الدولة الجزائرية في تسعينيات القرن الماضي، إضافة إلى الفساد الذي نخر نظامها المالي طيلة ثلاثين سنة من انتهاج النظام الرأسمالي، جعل هذا التحول قاب قوسين فاشل وغير ناجح، حيث لم تتمكن أغلب بلديات وولايات الوطن إلى غاية اليوم من الاعتماد على نفسها في تحقيق استقلالية مالية عن الحكومة المركزية، الأمر الذي أدى بها إلى الوقوع في عجز مالي يحتمها في كل مرة اللجوء إلى مساعدات الدولة المتمثلة في الإعانات، وذلك من أجل تجاوز العجز في ميزانيتها وتحقيق قدرا من التنمية المحلية.

إلا أن إعانات الدولة المتمثلة في التمويل المركزي، بقدر ما لها من إيجابيات، فإنها تمس باستقلالية الجماعات الإقليمية مساسا خطيرا، حيث تجعلها في كثير من الأحيان، خاصة الجماعات الإقليمية التي ليس لها مصادر مالية كافية تمكنها من ممارسة صلاحياتها غير إعانات الدولة، تابعة

[1] حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص112.

لهذه الأخيرة، وهذا ما أكده الفقيه A. de LAUBADÈRE من خلال إعتباره أن إعانات الدولة المخصصة للجماعات المحلية تحتل مكانة هامة في ميزانيتها، حيث وبطبيعة الحال ستجعلها في تبعية اتجاه الدولة التي مولتها[1]. وهذا ما قد يؤدي إلى فقدانها لاستقلاليتها ويرهن اختصاصاتها ومهامها التي تصبح فيما بعد مجرد تطبيق لتوجيهات وأوامر السلطة المركزية. وهذا راجع أولا وبشكل كبير إلى النقائص الكبيرة المرتبطة بمصادر التمويل الداخلي من جباية وناتج الأملاك وغيرها (الفرع الأول)، الأمر الذي يؤدي بالجماعات الإقليمية كما سبق وذكرنا، إلى طلب مساعدات وإعانات من طرف الدولة والتي تسمى بالتمويل المركزي، هذا الأخير الذي يمكن أن يؤثر تأثيرا سلبيا على استقلالية هذه الجماعات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النقائص المرتبطة بمصادر التمويل الداخلية

تتمثل هذه النقائص في أغلب الأحيان في التعقيدات الكبيرة التي تمتاز بها الجباية المحلية (أولا)، وعدم نجاعة أسلوب التمويل الذاتي (ثانيا)، بالإضافة إلى احتكار الدولة لمعظم مداخيل الجماعات الإقليمية من الجباية (ثالثا)، وكذا عدم كفاية الموارد الجبائية في مقابل زيادة نفقات الجماعات الإقليمية (رابعا).

أولا: تعقيدات الجباية المحلية

من بين أهم العراقيل التي تقف في وجه الجماعات الإقليمية في تحقيق موارد مالية كافية من الجباية المحلية، نذكر التعقيدات التي يشهدها النظام الجبائي في الجزائر، الذي يتصف غالبا بعدم الاستقرار بسبب التعديلات الكثيرة التي تطرأ عليه خاصة في قوانين المالية المتعاقبة في كل سنة[2]. الأمر الذي يجعل النظام الضريبي صعب التطبيق والتحكم فيه بسبب تنوع الضرائب وتعدد معدلاتها واختلاف مواعيد تحصيلها، وكذا صعوبة الاستيعاب، رغم أن تعدد الضرائب المحلية في الجزائر لا

[1] André de LAUBADÈRE, op cit, p 137.

[2] من بين قوانين المالية التي شهدت كثافة في التعديلات الضريبية، نذكر قانون المالية لسنة 2004 الذي تضمن 52 اجراءا ضريبيا ما بين تعديل والغاء واتمام. قانون المالية لسنة 2005 الذي تضمن هو الآخر 52 اجراءا ضريبيا ما بين تعديل وإلغاء. وكذا قانون المالية لسنة 2008 الذي تضمن 72 اجراءا ضريبيا. علو وداد، المرجع السابق، ص152.

يعكس مردودية مرتفعة لها وتوفير حجم كبير من الأموال[1]. كما أن عدم الاستقرار وكثرة التعديلات قد تؤدي إلى صعوبة في تفسير النصوص وفهمها، وعليه عدم تطبيقها تطبيقا سليما[2]. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التشريعات الجبائية قد تحمل في طياتها ثغرات ونقائص يستغلها المكلف بالضريبة ويستخدمها كوسيلة للتملص منها، وهي بذلك تُولد لديه شعور بعدم نجاعة القوانين الضريبية التي تفرضها الدولة، والذي تكون نتيجته عدم الثقة في النظام الجبائي مما يؤدي إلى التهرب من الضريبة وهذا الذي يؤثر على مردوديتها[3].

ولعل أن تعقيدات الجباية المحلية تولد مشاكل أخرى غير متعلقة بغموض التشريع أو التهرب، وإنما مشاكل قد تمنح الفرصة لظهور الاقتصاد الموازي الذي يترتب عنه عدم القدرة على التحصيل الضريبي، حيث أن نمو هذه الظاهرة يؤدي إلى فقدان نسب كبيرة من الإيرادات الضريبية بسبب عدم خضوع الأنشطة التجارية الموازية إلى الضريبة، والذي تكون نتيجته سلبية على معدلات النمو الاقتصادي وكذا عدم قدرة الدولة على تنفيذ بعض المشروعات ذات النفع العام[4].

كما أن اعتماد الجماعات المحلية على بعض الضرائب المتأتية من خزينة الدولة، لا يكرس في بعض الأحيان استقلالها المالي، بسبب خضوع الضريبة إلى تقلبات كثيرة، مما يجعل وضعية المالية العامة للدولة غير مستقرة، حيث هناك عوامل كثيرة تؤثر عليها، كتقلبات أسعار البترول والمديونية الخارجية وتقلبات الصرف والأزمات في شتى أشكالها، فعلى سبيل المثال أثّرت الأزمة الأمنية في الجزائر في سنوات التسعينات من القرن الماضي على مالية الجماعات الإقليمية بشكل كبير، وتجلى ذلك من خلال الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية (FCCL)، الذي يتولى تمويل خزينة الجماعات الإقليمية بشكل منتظم، ومع اندلاع الأزمة الأمنية تم انشاء هيئة أمنية جديدة تتمثل في الحرس البلدي، غير أن تمويل أجور رجال الحرس سبب اشكال لصالح الدولة الجزائرية، التي كانت تعاني

[1] بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص71.

[2] علو وداد، المرجع السابق، ص152.

[3] ياقوت قديد، المرجع السابق، ص310.

[4] حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر، ورقة بحثية مقدمة في إطار الملتقى العربي الخامس حول: التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات– بإسطنبول –تركيا–، سنة 2010، ص13.

أنذاك أزمة مالية واقتصادية بسبب تدني أسعار برميل النفط اضافة إلى الأزمة الأمنية، وعليه قامت الدولة بتوقيف تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية من طرف الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، ووجهت هذه النسب التي تدخل إلى هذا الصندوق، والتي تتشكل من مختلف المساهمات الإجبارية للجماعات الإقليمية وكذا إعانات الدولة وغيرها، إلى تمويل أجور رجال الحرس البلدي، إلى غاية بداية العقد الثاني من الألفية الجديدة أين تم إلغاء هذه الهيئة الأمنية، وتم إعادة برمجت تمويل خزينة الجماعات الإقليمية من طرف الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية من جديد.

إن تنفيذ بعض البرامج المحلية يبقى رهين هذه التقلبات، وهذا ما يؤثر على الوضعية المالية للجماعات الإقليمية كذلك، مما ينتج عنه تبعيتها للدولة في الجانب المالي، وهو ما يؤدي إلى نتيجة حتمية مفادها إذا كانت الوضعية المالية للدولة جيدة فإن الجماعات الإقليمية ستستفيد من سخائها، وإذا كانت تعيش أزمة فإنها ستتأثر بذلك[1]. الأمر الذي يفهم منه أن الجماعات الإقليمية لا تمتاز بالاستقلالية في الجانب المالي.

ثانيا: عدم نجاعة أسلوب التمويل الذاتي

مهما تحصلت البلدية والولاية على موارد مالية ذاتية، فإنها تبقى غير كافية، خاصة وأن النسب المتحصل عليها من الجباية المحلية بأشكالها الثلاثة تعتبر ضئيلة في غالبيتها ولا تكاد تكفي حتى الحد الأدنى من احتياجاتها[2]، حيث أن الحكومة المركزية تستحوذ على أغلبيتها، ولا يوجد أي مؤشر يوضح مدى نية هذه الأخيرة في التخلي عن هذه الهيمنة على الجباية المحلية في ظل الصعوبات المالية والاقتصادية التي تواجهها في كل مرة، خاصة في الدول الضعيفة اقتصاديا[3]، كما أن الموارد

[1] عصام القرني – طارق لباخ، الارتباط المالي بين الدولة والجماعات الترابية: تخصيص جزء من ضرائب الدولة لفائدة الجماعات الترابية نموذجا، مجلة القضاء الإداري، العدد 09 من المجلد 10، المغرب، جوان 2016، ص73.

– مقال مُحمل من موقع دار المنظومة، الرابط: http://search.mandumah.com/Record/868860

[2] هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، التمويل ودستورية حرية الإدارة العامة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عمار ثليجي الأغواط، العدد 03 من المجلد 02، ص499.

[3] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1010.

الذاتية للجماعات الإقليمية تبقى غير ثابتة، وهذا ما يؤدي إلى عدم الاعتماد عليها بشكل أساسي[1]. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية تبقى حبيسة مدى تمتع المواطنين المحليين بالوعي والمسؤولية المالية من خلال دفع الضرائب المحلية، حيث أن ميزانية الجماعات الإقليمية تضل رهينة للتمويل المركزي في حالة عدم قيام المواطن المحلي بالمشاركة في تحقيق استقلاليتها المالية، من خلال دفع الضرائب والرسوم التي تشكل موارد مالية ذاتية للوحدات المحلية، والتي يمكن أن تغنيها عن التمويل المركزي في بعض الأحيان. غير أنه وفي ظل الواقع المر الذي تعيشه الدول الضعيفة اقتصاديا والتي يسود فيها نقص الوعي السياسي لدى مواطنيها، فإن إعانات الدولة والمخصصات التي تعرف بالتمويل المركزي تبقى تحتل الجزء الأكبر في تمويل خزينة كل من البلدية والولاية في كل سنة، وعلى هذا الأساس فإن استقلاليتهما تتأثر بشكل كبير، وينتج عن ذلك تبعية مالية لهذه السلطات المحلية لصالح الدولة، مما يؤثر ذلك بدوره على استقلاليتها الإدارية، حيث كما يرى البعض، أن هذه النسب الضعيفة التي تتحصل عليها الجماعات الإقليمية من الجباية المحلية، يمكن أن تُعتبر مقصودة من طرف الحكومة المركزية حتى تبقى هذه الوحدات المحلية في حاجة مستمرة إلى المركز من خلال البحث عن الإعانات الحكومية، والتي تكون في غالب الأحيان مشروطة لتحقيق أهداف تبتغيها السلطات المركزية[2]، وهذا ما يجرنا إلى القول بأن الجماعات الإقليمية لا تتمتع بأي استقلالية مالية أو تتمتع بها بنسبة ضئيلة، لكون النسبة الأكبر من الموارد التي تمول خزينتها آتية من الإعانات والمخصصات الحكومية، وذلك لكون أن الاستقلال الحقيقي يعني ممارسة الوحدات المحلية لنشاطها المالي في استقلال تام عن الدولة وبعيدا عن دعمها، وهو ما يقتضي توفرها على الوسائل اللازمة لضمان تمويلها الذاتي، لكن ضعف هذه الوسائل وتواضعها بالنسبة لأغلب الجماعات المحلية، يجعل هذه الأخيرة في حاجة ماسة إلى تدخل الدولة بكيفية مستمرة[3].

بالإضافة إلى ذلك، هناك اشكال آخر يتمثل في عدم تكريس مبدأ العدالة في توزيع الجباية المحلية، وهذا ما ينتج عنه استمرار الفرق واتساع الهوة بين الجماعات الإقليمية الفقيرة والغنية، والنظام الجبائي المحلي في الجزائر يعتبر في صالح الجماعات الإقليمية التي تتمركز فيها معظم النشاطات

[1] عادل محمود زايد، المرجع السابق، ص71.

[2] أحمد حسن الهاشمي، المرجع السابق، ص134.

[3] عصام القرني – طارق لباخ، المرجع السابق، ص60.

الاقتصادية، أي الجماعات الغنية، وليس في صالح الجماعات الفقيرة، حيث هناك بعض أصناف الجباية التي تستفيد منها البلديات الغنية التي تتمركز فيها مختلف النشاطات الاقتصادية والتجارية، مما يجعلها غنية تتمتع بموارد مالية كبيرة إضافة إلى الإعانات وغيرها، على العكس في بعض البلديات الأخرى التي لا توجد فيها نشاطات اقتصادية، لتبقى رهينة التمويل المركزي، مما يجعلها في قصور دائم فيما يخص التمويل وكذا العجز المالي على مستوى ميزانيتها. وعليه يمكن استنتاج أن البلديات الغنية تزداد غنى، والبلديات الفقيرة تزداد فقرا، خاصة مع ارتفاع عدد السكان وزيادة مهام البلديات وارتفاع نفقاتها الذي يقابله نقص في الموارد المالية، وهذا ما لا يعتبر عدلا في عملية توزيع الجباية المحلية[1]. حيث أن ما يقارب 76% من بلديات الجزائر تعاني من مشكل العجز في ميزانيتها بسبب شح الموارد مما يجعلها تعتمد كليا على ميزانية الدولة، وهذا ما يفقدها استقلاليتها المالية، وأن ما يقارب 21% من البلديات لها القدرة على تحقيق التوازن على مستوى ميزانيتها، وهي غالبية البلديات مقر الولايات، التي تتمركز فيها مختلف الأنشطة الاقتصادية، أما باقي البلديات التي تُشكل نسبة 3% فقط هي بلديات غنية تتوفر على ثروات طبيعية وهياكل اقتصادية[2]. وعليه نلاحظ من خلال ذلك عدم وجود توازن في الموارد المالية للبلديات، فهناك عدد قليل من البلديات التي تستفيد من الجباية المحلية بسبب وجود مختلف الأنشطة الصناعية والتجارية وغيرها، أما الأخرى فتعاني عجز كبير في تحقيق ذلك. وهذا المشكل ظهر بعد التقسيم الإداري لسنة 1984، حيث كان الهدف من ذلك هو تقريب الإدارة من المواطن، غير أنه لم يتم مراعاة هذا التقسيم للجوانب الاقتصادية والمالية، بحيث توجد بلديات قليلة تتمركز فيها مختلف النشاطات الاقتصادية توفر لها موارد مالية كافية نتيجة الإيرادات الجبائية، أما البلديات الأخرى التي تشكل الأغلبية، فلا توجد فيها نشاطات كثيرة أو تكاد تنعدم فيها، وبالتالي عدم توفر موارد مالية كافية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه، مما يجعلها ذلك دائما في حالة عجز. وبحسب الإحصائيات التي قدمتها وزارة الداخلية سنة 1998، السنة التي بدأت فيها أسعار النفط بالتعافي تدريجيا، كان عدد البلديات التي تعاني عجزا هو 1100 بلدية من أصل 1541 بلدية[3].

[1] علو وداد، المرجع السابق، ص42.

[2] بن صوشة محمد، إشكالية العجز المالي للبلديات الجزائرية، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، العدد 11، ص57.

[3] Graba HACHMI, op cit, p53.

ثالثا: احتكار الدولة لمعظم المداخيل الجبائية

بعد تطرقنا إلى مختلف أشكال تمويل خزينة الجماعات الإقليمية، وبالتحديد فيما يتعلق بالجباية المحلية، لاحظنا أن أهم موارد الجماعات الإقليمية تتمثل في تلك التي تتقاسمها الدولة مع هذه الأخيرة، أما الموارد المخصصة لفائدة الجماعات الإقليمية لوحدها والضرائب المخصصة للبلدية دون سواها، فلا تعتبر بتلك الأهمية الكبيرة مثل تلك الضرائب التي تتقاسمها الجماعات الإقليمية مع الدولة، لسبب بسيط وهو ضعف نسبة استفادة الجماعات الإقليمية منها باعتبارها رسوم رمزية، والتي قد لا تدفع في غالب الأحيان نظرا لصعوبة تحصيلها، أو التي تعتبر مساهمتها ضئيلة ولا تدر دخلا مهما لميزانية البلديات، ليس لنسبها الضعيفة وإنما لعدم اهتمام السلطات المحلية بتحصيلها رغم أهميتها في ذلك، وعلى سبيل المثال نذكر الرسم العقاري، حيث ونظرا لعدم وضوح الملكية العقارية التي تحتوي عليها الجزائر بسبب عدم قيام السلطات المعنية بجردها، فإن البلديات تواجه صعوبات كبيرة في عد الملكيات العقارية التي تخضع لهذه الضريبة، وهذا ما يجعلها تُضيع موارد مالية مهمة. ونظرا لهذا الضعف في تحصيل هذه الضرائب، فإن ذلك يؤثر على ميزانيتها ويجعل مواردها في تناقص، مما يجعل دورها في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ضئيل، وهذا ما يدفعها دائما إلى البحث عن التمويل المركزي لسد العجز في ميزانيتها المحلية، الأمر الذي يؤثر على استقلاليتها.

وبالتالي فإن الضرائب التي تشترك في الاستفادة منها كل من خزينة الدولة وخزينة الجماعات الإقليمية، تعتبر أكثر أهمية في تمويل ميزانية هذه الأخيرة. غير أن النسب الأكبر من هذه الجباية المشتركة بين الدولة والسلطات المحلية، تستحوذ عليها الخزينة العمومية للدولة وليس خزينة الجماعات الإقليمية، حيث أن الدولة لها سلطة تقديرية واسعة في تحديد الوعاء الضريبي أو في تحديد نسب الضرائب المدفوعة[1]، وعلى هذا الأساس فيمكن القول أن الدولة تحتكر جزء كبير من المداخيل الجبائية التي يمكن أن تُدر موارد مالية معتبرة للجماعات الإقليمية باعتبارها ضرائب أكثر أهمية من الأخرى التي تنفرد بها الجماعات الإقليمية لوحدها. وعليه فإن هذا العامل يؤثر بشكل كبير على ميزانية هذه الأخيرة إلى الحد الذي يُضعف استقلاليتها المالية مسببا عدة مشاكل لها كالقصور في مواردها المالية، الأمر الذي يجعلها تتجه دائما إلى الحكومة المركزية لطلب مساعدات مالية متمثلة في شكل إعانات.

[1] علو وداد، المرجع السابق، ص42.

وبالعودة إلى الجباية التي تشترك فيها كل من الدولة والجماعات الإقليمية، نجد أنه فيما يخص الضريبة على الدخل الإجمالي التي تظهر في عدة أشكال والتي سبق وأن ذكرناها، نجد أن الجماعات الإقليمية تستفيد فقط من الضريبة على المداخيل العقارية أو المعروفة بالريوع العقارية، والتي تتمثل في إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها وكذا الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية، وإيجار المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعتادها، كما نجد أن البلدية فقط من تستفيد من هذه الضريبة دون الولاية، غير أنها تستفيد من هذه الضريبة مناصفة مع الدولة، حيث يتحصل كل منهما على نسبة 50%.

وبخصوص الضريبة على الثروة التي يدفعها الأشخاص المذكورين في نص المادة 274 من ق.ض.م.ر.م، والتي تخضع لهذه الضريبة الأملاك المنصوص عليها في نص المادة 276 من نفس القانون، فنجد أن ميزانيات البلديات تتحصل على نسبة 30% من النسبة الإجمالية للضريبة على الثروة، أما ميزانية الدولة فتتحصل على نسبة 70%، كما جاء في نص المادة 282 من ق.ض.م.ر.م. وهنا نلاحظ مدى هيمنة الدولة على نسبة كبيرة من هذه الضريبة.

أما فيما يتعلق بالضريبة الجزافية الوحيدة، نجد أن ميزانية الدولة تتحصل على نسبة 49% من الضريبة، أما ميزانية البلديات فتتحصل على نسبة 40,25% وميزانية الولايات على نسبة 05% والصندوق المشترك للجماعات المحلية على 05% هو الآخر، مثلما ما جاء في المادة 282 مكرر 05 من ق.ض.م.ر.م. وهنا نلاحظ أن هذه الضريبة تغطي نسبة مهمة من ميزانية البلدية، على العكس تماما بالنسبة للولاية التي تستفيد من نسبة بسيطة لا تتجاوز 5%، وهذا راجع إلى استفادة الولاية من المخصصات بالدرجة الأولى، وعدم تمتعها بموارد مالية ذاتية بشكل كبير مثل الذي تتمتع به البلدية.

وأخيرا فيما يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، فإن الدولة تستحوذ على 80% من قيمة الضريبة أما الجماعات المحلية فتتحصل على 20% موزعة بينها وبين صندوق التضامن والضمان للجماعات المحية بـ10% لكل منهما.

وبعملية بسيطة نجد أن الخزينة العمومية للدولة تستحوذ، من قيمة الضرائب التي تتحصل عليها بالاشتراك مع الجماعات الإقليمية، على نسبة إجمالية تقدر تقريبا بـ 70%، أما الجماعات الإقليمية

فتتحصل على نسبة اجمالية مقدرة بـ30% موزعة بنسب متفاوتة بين كل من البلديات والولايات وصندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية. وهنا يتوضح لنا مدى هيمنة وسيطرة الدولة على معظم المداخيل الجبائية، مما نتج عنه اللاعدالة في عملية توزيع محصول الجباية، الأمر الذي يدفع الجماعات الإقليمية دائما إلى التبعية المالية لصالح الدولة، والذي يمس باستقلاليتها المالية بشكل كبير نظرا للنسب الضعيفة التي تتحصل عليها من الجباية[1].

من خلال هذا الجدول نلاحظ الهيمنة الكبيرة للدولة على معظم الضرائب، في المقابل تستفيد البلدية والولاية بالتشارك مع صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية، على نسبة قليلة. وعليه يجب إعادة النظر في هذا الأمر من جديد من خلال رفع نسبة استفادة الجماعات الإقليمية من قيمة الجباية، خاصة البلديات التي تعتبر الأساس الاقتصادي في الدولة، وذلك باعتبار أن الدولة تحتوي على العديد من المداخيل على رأسها المداخيل البترولية ومداخيل الفلاحة والصناعة والاستثمار...الخ، إضافة إلى مداخيل الجباية، عكس الجماعات التي لا تتمتع بمداخيل كبيرة والتي تنحصر أهمها في الجباية والإعانات.

رابعا: عدم كفاية الموارد الجبائية الذي يقابله زيادة نفقات الجماعات الإقليمية

في ظل تطور مهام واختصاصات الجماعات الإقليمية، جعل ذلك أعباءها المالية في تزايد كبير، نظرا إلى ثقل المهام الموكلة إليها من خلال القيام بمهام وصلاحيات تقريبا في جميع المجالات على المستوى المحلي، كتسيير إدارة البلدية، التنمية والتعمير، انشاء المشاريع، الصحة والنظافة، تسيير المدارس الابتدائية،... وغيرها من المهام المتعددة، وذلك عملا بقاعدة الاختصاص العام للجماعات الإقليمية. غير أن هذه المهام والاختصاصات المتعددة لهذه الأخيرة خاصة البلديات يقابلها ضعف في تمويلها جبائيا، حيث أدى بها ذلك إلى الاختناق ماليا، مما ينتج عنه عدم قيامها باختصاصاتها وصلاحياتها بالشكل اللازم، بالإضافة إلى أجور المستخدمين التي زادت من نفقاتها، وهذا ما يجعلها غير قادرة على اشباع الحاجات المحلية للأفرد، الأمر الذي يدفعها دائما إلى طلب مساعدات مالية من الدولة وما لهذا الأسلوب من سلبيات خطيرة على استقلاليتها، وفي بعض الاحيان نجد العديد من البلديات تعتمد فقط على مورد مالي وحيد وهو إعانات الدولة، مما يجعلها مقيدة وغير

[1] تفاصيل أكثر أنظر الملحق رقم 03.

حرة في ممارسة مهامها وغياب تام للمبادرات المحلية، وهذا الذي يؤثر على ممارسة اختصاصتها الذي يكون في حدود قيمة الإعانات المقدمة لها وفي إطار توجيهات السلطة المركزية التي تعمل بمبدأ "من يمول يحكم"، وهذا ما أدى بالفقيه G.VEDEL إلى تشبيه هذا الوضع التي تكون عليه الجماعات الإقليمية بـ" وضع شخص راشد وقادر ولكنه لا يعيش إلا بما يمنحه له والده"[1].

إن هذا الوضع الذي وصلت إليه الجماعات الإقليمية، راجع أساسا إلى نقص التمويل من جبايتها المحلية، حيث أن استقلاليتها المالية لا تعتمد فقط على وجود نظام ضريبي محلي، وإنما أيضا على العائد من الضرائب المحصلة، وبعبارة أخرى فإن استقلال النظام الضريبي لا يقود دائما إلى استقلال مالي، وإنما إضافة إلى ذلك مدى كفاية هذه الموارد الضريبية[2]، رغم أن المبدأ العام يقرر بضرورة ارفاق كل مهمة جديدة للجماعات الإقليمية بالموارد المالية اللازمة حتى تتكفل بذلك على الوجه السليم[3]، وهذا ما نصت عليه قوانين الجماعات الإقليمية في الجزائر، وبالأخص الفقرة الثانية من المادة 04 من ق.ب، وكذا الفقرة الثانية من المادة 05 من ق.و.

هذا الأمر راجع إلى العديد من الأسباب منها زيادة عدد السكان وزيادة حاجاتهم العامة خاصة بعد الانفتاح الاقتصادي للجزائر سنة 1989. وكذا زيادة عدد الموظفين، وسوء التسيير الذي يؤدي إلى زيادة الإنفاق كسوء تقدير المشاريع، نقص كفاءة وخبرة العمال والموظفين المحليين الذي يترتب عنه عدم النجاعة في التسيير خاصة في الجانب المالي، الأمر الذي يؤدي إلى الزيادة في الإنفاق، غياب الترشيد في النفقات المحلية، وتفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي للمسؤول المحلي.

وعليه فإن الحل يكمن في توسيع مداخيل وموارد الجماعات الإقليمية ومنحها حرية واستقلالية أكبر في هذا المجال، من خلال توسيع الجباية المحلية وزيادة نسبة استفادتها من الجباية المشتركة بينها وبين الدولة، وكذا اعطائها استقلالية أكبر في انشاء مشاريع اقتصادية تُدر عليها دخلا اضافيا. كما أن الحل الآخر يتمثل في انشاء جماعات إقليمية ذات نظام خاص، بحيث لا يمكن أن نمنح نفس

[1] نقلا عن: كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات الإقليمية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص42.

[2] Alain GUENGANT, La constitution peut-elle garantir l'autonomie financier des collectivités territoriale ?, Revue d'Économie Régionale & Urbaine, n°05 decembre 2004, Paris - France, p657.

[3] Michel VERPEAUX, Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, AJDA, Dalloz, Paris - France, 2011, p.218.

الصلاحيات والاختصاصات لكافة الجماعات الإقليمية، وإنما هناك جماعات إقليمية تتمتع بإمكانيات كبيرة وتتمركز فيها مختلف الأنشطة الاقتصادية، مما يعود عليها بالنفع من خلال حصولها على موارد مالية كبيرة، وهنا يجب منحها اختصاصات كبيرة واستقلالية واسعة، غير أنه هناك بلديات فقيرة لا تتمتع بموارد مالية كبيرة لعدة أسباب قد تتمثل في موقعها الجغرافي أو لعدم تمركز نشاطات اقتصادية فيها، وهذا ما ينبغي التقليل من اختصاصاتها لتجنيبها أعباء زائدة هي في غنى عنها والتي لا يمكن لها القيام بها نظرا لعجزها ماليا وبشريا. وعليه فإنه من الضروري اعتماد أهذا النظام الجديد للجماعات الإقليمية، كما يجب أن تساهم هذه الأخيرة بنسب كبيرة في الجباية، وذلك حتى يتحقق التوازن نوعا ما في تمويل الجماعات الإقليمية خاصة الفقيرة، حيث توجه الاقتطاعات المالية الاجبارية للجماعات ذات النظام الخاص إلى ميزانيات الجماعات الإقليمية الفقيرة عبر صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني: التمويل المركزي وأثره على استقلالية الجماعات الإقليمية

إن التمويل المركزي يهدف أساسا إلى معالجة القصور في ميزانيات الجماعات الإقليمية، والقضاء على العجز فيها، من خلال توجيه مساعدات مالية من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي. غير أن هذا التمويل يُؤثر على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية بشكل يجعلها تابعة للدولة ماليا، حيث تظهر هذه التبعية في التحكم في قرارات الجماعات الإقليمية وتوجيهها (أولا)، وكذا تخصيص هذه الإعانات لمجالات محددة من السلطة المركزية دون أن يكون للسلطات المحلية خيارات أخرى (ثانيا).

أولا: توجيه القرار المحلي

باعتبار أن الإدارة العامة في جوهرها هدفها الأساسي هو اشباع الحاجات العامة، ومنها إنفاق الأموال على مشروعات تهم الأفراد المنتفعين بها[1]، فإن ذلك يجعلها تقوم باتخاذ العديد من القرارات

[1] Lahcène SERIAK, L'organisation et le fonctionnement de la commune, enag edition, Alger - Algerie, 1998, p65.

المحلية في هذا الشأن، حيث يقصد بالقرار المحلي كل قرار صادر عن الجماعات المحلية الذي يعبر عن إرادتها في القيام باختصاصاتها المسندة إليها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما[1].

إن الحكومة لما تتولى عملية تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، فإنها تعمل على ضمان أن تتولى هذه الأخيرة صرف تلك الأموال في الشكل الصحيح، مما يتطلب من الحكومة المركزية أن تقوم بالتدخل لتوجيه قرارات الجماعات الإقليمية فيما يخص الجوانب الاقتصادية والإنفاق المالي، ميزانيتها المحلية، وكذا التخطيط لمشاريع التنمية المحلية، والذي يعتبر في الأساس من اختصاص السلطة المحلية وصادر بقرار منها لأنها الأعلم بإمكانياتها ومشاكلها وانشغالاتها وتحديد أولوياتها، وهذا ما يترجم مدى سعي السلطة المركزية في تجسيد رغبتها في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون سياسة التنمية المحلية مشتركة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية[2]، وهذا ما يجعل الجماعات الإقليمية تحت وصايتها من حيث الاختيارات الاقتصادية، وبالتالي تصبح التنمية المحلية صادرة بقرارات مركزية[3].

هذا الأمر المتمثل في تأثير التمويل المركزي على عملية اتخاذ القرار المحلي وتوجيهه، يؤدي إلى رسم معالم جديدة للوصاية، حيث أن الإعانات والمساعدات المالية التي تقدمها الدولة إلى الجماعات الإقليمية، يكون لها دور في التخفيف من ضعف مواردها وكذا إعادة التوازن للميزانية، غير أن ذلك لا يكون مجانيا وإنما على حساب استقلاليتها، حيث أن ممارسة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها يكون مشروطا بتمتعها بحرية في التسيير، وهذا ما لا يكون في إطار التمويل المركزي، الذي يعتبر ترجمة لرغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، ووسيلة للتدخل في عمل الجماعات الإقليمية واختصاصاتها[4]. وبالتالي تصبح الجماعات الإقليمية من خلال ما سبق، مجرد هيئة تابعة للسلطة الوصائية مثلها مثل إدارات عدم التركيز، وعليه انعدام شبه تام لاستقلاليتها

[1] كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات الإقليمية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص126.

[2] طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون الصادرة عن جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة، العدد 02، أكتوبر 2014، ص305.

[3] كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص358.

[4] علو وداد، المرجع السابق، ص 81.

المعترف لها بها في إطار نظام اللامركزية الإدارية، حيث يكون ذلك من خلال الاشراف وتوجيه القرار المحلي والتأثير فيه بشكل كبير، الأمر الذي يدفعنا إلى القول أن مسألة الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية تبقى مرهونة بمدى تمتع هذه الأخيرة بسلطة اتخاذ القرار، فإذا كانت تتمتع بذلك بكل حرية، فإن ذلك يترجم مدى تمتعها بموارد مالية ذاتية كافية تغنيها عن التمويل المركزي، وبالتالي يمكن القول أنها تتمتع باستقلالية مالية، والعكس صحيح.

ثانيا: تخصيص الإعانات

باعتماد الجماعات الإقليمية على إعانات الدولة من أجل اشباع حاجات المواطنين على المستوى المحلي، فإن ذلك لا يعطيها الحرية التامة في اختيار المشاريع أو البرامج التي ترغب في إقامتها، على العكس تماما إذا قامت بذلك في إطار مواردها المالية الذاتية أين يكون لها استقلالية وحرية في اختيار المشاريع التي تريدها. غير أن القيام بذلك في إطار التمويل المركزي يكون في قطاعات معينة لا يكون للجماعات الإقليمية حرية التصرف فيها أو تحديد المشاريع التي تريدها[1]، وهذا ما أكدته كل من المادة 173 من القانون ق.ب والمادة 155 من ق.و فيما يخص الإعتمادات المالية الخاصة بالتجهيز، واللتان جاءتا بنفس الصيغة كمايلي:

"تقيد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص".

وعليه يظهر جليا من خلال هذه المادة مدى التقييد من حرية الوحدات المحلية من التصرف في الإعانات الموجهة لها مهما كان موضوعها. لكن قبل ذلك، فقد تم النص على ذلك بموجب المادة 172 من ق.ب في فقرتها الثانية، والمادة 154 من ق.و في فقرتها الثانية كذلك، حيث تنص الأولى على مايلي: *"توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة* ***للغرض الذي منحت من أجله"***، أما الثانية فجاءت كما يلي: *"وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية* ***للغرض الذي منحت من أجله"***. وعليه فإن مصطلح "للغرض الذي مُنحت من أجله" لا يترك أي مجال للشك لدى الباحث في اعتباره عملا يترجم مدى تأثير السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية في عملية الاستفادة من هذه الإعانات واستعمالها على حسب خياراتها (الجماعات الإقليمية) التي تريدها، وإنما استعمالها فقط للغرض الذي

[1] علو وداد، المرجع السابق، ص 81.

حددته السلطة المركزية، وذلك من خلال تدخلها المستمر عن طريق التوجيهات في اختيار المشاريع، من منطلق مفاده أن من يمول له الحق في التوجيه والتحكم، وهذا ما يُحول هذه الإعانات من "وسيلة لمساعدة الجماعات الإقليمية إلى وسيلة للتدخل"[1]، رغم السبب الخفي في ذلك والمتمثل في ممارسة الرقابة على الجماعات الإقليمية بهدف تحقيق أدنى من مستوى الخدمات والتنسيق بين السياسة الإقتصادية الوطنية مع السياسة المحلية[2].

وتكون هذه الإعانات غالبا في إطار تخصيصات لمشاريع وقطاعات معينة لا تملك الهيئات المحلية حرية التصرف فيها أو تحديد المشاريع التي تتولى تمويلها بها[3]، وهذا ما يؤدي إلى قتل روح المبادرة للجماعات الإقليمية مما يؤثر على استقلاليتها المحلية وجعلها في تبعية للإدارة المركزية[4]، لتصبح فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية بالتالي مجرد فكرة شكلية لا معنى لها[5].

- من خلال ما سبق، نخرج بنتيجة حتمية مفادها أن نسبة ودرجة الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، تكون متوقفة على مدى التناسب بين التمويل الذاتي مع اختصاصات هذه الجماعات، حيث إذا كانت هذه الموارد كافية، فإن السلطات المحلية يمكن لها القيام بمهامها واختصاصاتها بكل حرية واستقلالية دون أي تبعية. أما إذا كان التمويل الذاتي القائم أساسا على الجباية المحلية غير كاف، فإن الجماعات الإقليمية ستكون غير حرة وغير مستقلة في ممارسة اختصاصاتها التي سبق وتطرقنا إليها، بسبب طلبها بشكل مستمر إعانات ومساعدات من الحكومة المركزية، وهذا ما يؤدي إلى تدخل هذه الأخيرة بصفة مستمرة في صلاحياتها وفرض توجيهات وتعليمات ورقابة عليها بهدف اتباع سياستها المركزية، مما يؤدي إلى فقدان السلطات المحلية لاستقلاليتها.

[1] العقون سعاد، المرجع السابق، ص541.

[2] محمد حاجي، استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل "حالة البلدية الجزائرية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية الصادرة عن جامعة الحاج لخضر –باتنة 01–، العدد 16، جوان 2017، ص85.

[3] تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص114.

[4] بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص226.

[5] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص97.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية للدولة على الجماعات الإقليمية

سبق وأن لاحظنا أن عملية اشباع الحاجات المحلية تكون من خلال منتخبين محليين يتم اختيارهم من طرف الناخبين المقيمين في كل بلدية وولاية، وعليه يمارس هؤلاء صلاحياتهم من أجل هذا الهدف باعتبارهم الأدرى بشؤونهم ومشاكلهم المحلية أكثر من الموظفين المركزيين. لكن ممارسة هذه الصلاحيات لا تكون بشكل مطلق، وإنما يجب مراقبة أعمال الجماعات الإقليمية حتى لا يكون هناك أي تجاوز للقانون في ممارسة المهام المسندة إليها أو الانحراف في تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي يجب على السلطة المركزية أن تمارس نوع من الرقابة على الجماعات الإقليمية حتى تتجنب هذه الأخيرة الوقوع في هذه الأخطاء.

وقد تطرقنا إلى مفهوم الرقابة بشكل عام، واعتبرناها عملية تُمارس من قبل السلطة المختصة، سواء كانت خارجية أو داخلية، سابقة أو لاحقة، بهدف التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن المعوقات والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن، وبهدف الوصول أيضا إلى أداء متميز وفي أسرع وقت ممكن وفي الحدود المشروعة والملائمة. وعليه فإنه لا مجال للاعتقاد على أن رقابة الدولة للجماعات الإقليمية تتعارض مع فكرة استقلالية هذه الأخيرة، لأن استقلالية الجماعات الإقليمية هي فكرة نسبية، إلا أن الشيء المؤكد هو أن ممارسة عملية اشباع الحاجات المحلية تكون في الأصل بشكل مستقل من طرف الجماعات الإقليمية، وأن عملية الرقابة على هذه الصلاحيات التي يكون الهدف منها تسيير الشؤون المحلية واشباع حاجات المواطنين المحلية، يعتبر هو الاستثناء، وتتجسد من خلال تقريرها بموجب نصوص قانونية، أي أن المشرع وحده من يقررها، وهو وحده من يحدد نسبة استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال تشديد أو تخفيف هذه الرقابة. وبالتالي نستنتج أن هذه الرقابة لا تمارس إلا وفقا للشروط وبالوسائل التي حددها المشرع، وفي إطار الأهداف المرسومة المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة للدولة والحفاظ على وحدتها وكيانها.

وعليه فإن نظام اللامركزية الإقليمية بالتحديد يمنح لممثلي الدولة المعينين على المستوى المحلي سلطة ممارسة الرقابة على الجماعات الإقليمية، اختلف الفقه في تسميتها (الرقابة)، مما دفعنا في بحثنا هذا إلى ضرورة البحث عن التسمية التي تتناسب وموضوع هذه الدراسة، وقد ارتأينا في الأخير أن نصطلح عليها بـ"الرقابة الإدارية للدولة على الجماعات الإقليمية"، وذلك للأسباب التي سبق

وشرحناها في الباب الأول. والسلطة المركزية تسعى إلى ممارسة هذه الرقابة بهدف مراقبة مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها هذه الوحدات المحلية ومدى تحقيقها للهدف الأساسي من ذلك وهو تحقيق المصلحة العامة، وكذا الحفاظ على وحدة الدولة، بالإضافة إلى الرقابة التي تمارس على الأعضاء، وهو المجرى العادي للأمور، وهذا ما دفع بعض الفقه إلى تشبيهها بالجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب[1]، وكذا أنها صمام الأمان الذي بواسطته يُحفظ مبدأ المشروعية وضمان سلامة أعمال المجالس المحلية[2].

وبخلاف الرقابة الرئاسية، فإن الرقابة الوصائية لا توجد إلا إذا نصت عليها النصوص القانونية وتمارس في الحدود المقررة في هذه النصوص، غير أنه في بعض الأحيان قد تمتد هذه الرقابة إلى خارج هذه النصوص، وتصبح تعتبر على أنها الأصل واستقلالية الجماعات الإقليمية هي الاستثناء، وبما أن عملية تقسيم الاختصاصات في النظام اللاتيني الذي يتم فيه تحديد اختصاصات السلطة المركزية وكل ما يخرج عنها يعتبر من اختصاصات الجماعات الإقليمية، فإن الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات الإقليمية تشمل كافة هذه الاختصاصات، مما يمكن اعتبارها عملية خطيرة تؤثر بشكل كبير على استقلالية الجماعات الإقليمية، وذلك من خلال امكانية امتداد هذه الرقابة إلى كل الأنشطة والأعمال التي تقوم بها السلطات المحلية، الأمر الذي قد يثير بعض الاشكالات في مدى حقيقة هذه الاستقلالية التي تتمتع بها، مما يجعلها في بعض الأحيان مجرد استقلالية شكلية في ظل الرقابة المشددة الممارسة على هذه الكيانات المحلية، التي قد تؤدي إلى الإخلال بالتوازن بين تحقيق الأهداف المرتبطة بالنظام اللامركزي، ومنها استقلالية الجماعات الإقليمية، مع مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. وهذا ما يطرح اشكال متمثل في مدى تأثير الرقابة الإدارية للدولة على استقلالية الجماعات الإقليمية.

وعلى اعتبار أن تنظيم الرقابة في كل دولة هو الذي يحدد مدى حرص المشرع على تحقيق التوازن السابق الذكر[3]، فلا يمكن معرفة تأثير الرقابة على استقلالية الجماعات الإقليمية إلا بعد الإطلاع على نظامها وأحكامها وكيفية ممارستها في إطار النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر،

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص93.

[2] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص284.

[3] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص101.

مما سيكون لزاما علينا التطرق إلى مختلف أشكال الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية، والتي تتجسد في شكلين أساسيين وهما الرقابة على أعضاء المجالس المحلية (المبحث الأول) وكذا الرقابة على أعمال المجالس المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية

سبق وعرّفنا الرقابة الإدارية للسلطات المركزية على الجماعات الإقليمية على أنها مجموعة من السلطات المحددة قانونا، تمارسها الإدارة المركزية أو الحكومة على الجماعات الإقليمية بموجب نص قانوني، لمراقبة عملها وأعضاء مجلسها المنتخب، من حيث مدى القيام بهذا العمل وفق السياسات التي ترسمها الدولة، ومدى تطابقه مع القوانين والأنظمة السائدة فيها.

ما يهمنا الآن هو معرفة كيفية ممارسة هذه الرقابة، فمادام أن البعض وصفها بالرقابة المركزية، أي أن السلطة المركزية، والتي تظهر غالبا في الوزارة المكلفة بالداخلية والجماعات المحلية، تقوم ببسط رقابتها على عمل الجماعات الإقليمية، فإنه من المحتمل أن تفتح هذه الرقابة مجالا لممارسات بعض التدخلات. وباعتبار أن المجالس المحلية تتشكل من جهازين، الأول تنفيذي والثاني تداولي، فإن الرقابة الممارسة على هذين الجهازين مختلفة. وعلى هذا الأساس سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، متطرقين إلى الرقابة على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية (المطلب الأول)، والرقابة على الأجهزة التداولية للمجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية

تختلف الرقابة الممارسة على المنتخبين منها على المُعيّنين. فالرقابة الثانية لا تثير أي اشكال على المستوى العملي، وذلك بسبب أن الموظف المُعيّن أيا كانت رتبته أو درجة مسؤوليته، فهو يخضع لرابطة التبعية والمعروفة بالسلطة الرئاسية[1]. أما الرقابة على المنتخبين، لا يكاد يختلف الفقه على أنها تكون في إطار الرقابة التي تخرج عن الرقابة الرئاسية، وهي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المنتخبين المحليين، وهي لا تخضع لنظام علاقة الرئيس بالمرؤوس.

[1] – ملياني صليحة، المرجع السابق، ص266.

– عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص283.

وفي إطار التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، نجد على مستوى المجالس المحلية المنتخبة جهازين رئيسيين، الأول يسمى بالجهاز التنفيذي، وهذا الأخير على صعيد المجلس الشعبي البلدي لا يتضمن أي غموض أو تداخل فيما يخص الهيئة التنفيذية للم.ش.ب والمتمثلة في رئيس الم.ش.ب ونوابه، أما على صعيد المجلس الشعبي الولائي فهنا يثور الإشكال، حيث لا يعتبر رئيس الم.ش.و هو السلطة التنفيذية، وإنما الوالي وذلك لاعتبارات سنذكرها لاحقا. أما الثاني فيسمى بالجهاز التداولي.

وعليه فإن هذا المطلب بدوره سنقسمه إلى فرعين، نعالج الرقابة الممارسة على الجهاز التنفيذي للم.ش.ب في الفرع الأول، والرقابة الممارسة على الجهاز التنفيذي للم.ش.و في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي البلدي

مما سبق تناوله بخصوص اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، لاحظنا مدى تأثير سلطة الوالي المُعين من قبل السلطة المركزية، والذي لا يتمتع بأي استقلالية اتجاهها، على رئيس الم.ش.ب المنتخب من طرف الشعب الذي يستمد استقلاليته من عملية الانتخاب،. وفي هذه الحالة نجد نوع من التناقض من خلال تغليب المشرع سلطة الوالي المُعين على رئيس الم.ش.ب المنتخب، وبالتالي تغليب الرقابة على الاستقلالية مما يجعل الرقابة هي الأصل والاستقلالية هي الاستثناء، وذلك خلافا للمبدأ السابق الذكر والمتمثل في أن الاستقلالية هي الأصل والرقابة هي الاستثناء، فعلى سبيل المثال وفي هذا الإطار بالنسبة للموظفين الإداريين على مستوى الم.ش.ب، فإنه من المفروض أن رئيس الم.ش.ب هو الذي يمتلك السلطة عليهم بناءا على ما جاء في نص المادة 125 من ق.ب، التي تنص على ما يلي:

"البلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية".

إلا أن الواقع العملي أفرز تداخل في الصلاحيات بين الوالي ورئيس الم.ش.ب خاصة فيما يتعلق بالسلطة الرئاسية التي يمارسها الوالي على جميع الموظفين المحليين والتي تمتد حتى على موظفي البلدية، وذلك باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الولاية، مما يجعل الموظف البلدي يخضع إلى سلطة مزدوجة، الأولى إلى سلطة رئيس الم.ش.ب والثانية إلى سلطة الوالي، وهذه الأخيرة تؤدي

حتما إلى تهميش سلطة رئيس الم.ش.ب على الموظفيين البلديين مما يؤدي إلى تقييد سلطته في هذا المجال[1]، رغم أنه (رئيس الم.ش.ب) من المفروض كما ذكرنا سابقا يتمتع باستقلالية عن الوالي باعتباره منتخب وهذا الأخير مُعين، وعليه نستنتج أن الواقع العملي أعطى للوالي مركزا واسعا على رؤساء البلديات وهذا ما ينقص من استقلاليتهم نتيجة بعض الأعمال التي يمارسها الوالي والتي سبق وذكرناها.

غير أن البعض يرى أنه لا ينبغي أن نعتبر طبيعة العلاقة بين الوالي ورئيس الم.ش.ب على أنها علاقة تسلسلية بين الرئيس والمرؤوس، بحيث أن هذه العلاقة لا تمنح للوالي تلك السلطات الواسعة اتجاه رئيس الم.ش.ب، حيث تعتبر هذه الرقابة رقابة خاصة تظهر في سلطة الإشراف، ويقع مجالها بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية[2].

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي الولائي

سبق الاشارة إلى أن المشرع الجزائري يجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين فيما يخص الولاية، فرئيس الم.ش.و يعتبر منتخب أما الوالي الذي له الأفضلية من حيث السلطات باعتباره مفوض الحكومة على المستوى المحلي، فيعتبر معين.

وفي إطار سلطات الوالي باعتباره ممثلا للدولة والولاية، فإنه يخضع للرقابة باعتباره موظفا معينا من طرف السلطة المركزية، والإدارة الوصية التي تمارس الرقابة الوصائية عليه تتمثل أساسا في الوزارة المكلفة بالداخلية والجماعات المحلية، حيث من صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية مراقبة عمل الولاة في المجالات المتعلقة بالأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية والمالية، والأعمال المتعلقة بالتنمية المحلية والتنظيم الإقليمي والتعاون بين الجماعات المحلية[3]. وهنا الوالي قد

[1] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص270.

[2] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص156.

[3] هذه الصلاحيات مكفولة لوزير الداخلية على الولاة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-247 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، والمؤرخ في 10 أوت 1994، الصادر بموجب الجريدة الرسمية عدد 53 لسنة 1994، بتاريخ 21 أوت 1994.

يكون ملزم ببعض الأعمال كالقيام بتقديم تقارير سنوية للحكومة خاصة لوزير الداخلية، عن الوضع العام في الولاية.

ونظرا لأن الوالي لا يتمتع بأي استقلالية أمام الجهات الوصية للإدارة المركزية، فإن الرقابة الممارسة عليه تدخل ضمن ما يعرف بالرقابة الرئاسية، التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، إلا أن الرئيس الإداري للوالي لا يتمثل في وزير الداخلية والجماعات المحلية، وإنما يتمثل في رئيس الجمهورية رغم أن الوالي لا تربطه بهذا الاخير علاقة وظيفية مباشرة على عكس وزير الداخلية، إلا أن الولاة يخضعون لسلطة رئيس الجمهورية باعتباره السلطة التي تملك صلاحية التعيين[1] حسب ما هو مقرر ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور[2]، وذلك بموجب مرسوم رئاسي[3].

وبما أن الولاة معينون من طرف رئيس الجمهورية الذي يمثل رئيس السلطة التنفيذية في هذا الإطار، ويخضعون للسلطة المباشرة لوزير الداخلية والجماعات المحلية ولرقابته ويمارسون مهامهم تحت اشرافه، فنستنتج أن الوالي يخضع للنظام التسلسلي الإداري والمعروف بالرقابة الرئاسية ولا يتمتع في هذه الحالة بأي استقلالية اتجاه السلطة المركزية، وإنما مُطبِّق فقط لأوامر وتوجيهات رئيسه الإداري، وهنا يثور اشكال معين، حيث باعتبار الوالي رئيس الجهاز التنفيذي على مستوى الم.ش.و

[1] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص268.

[2] تنص المادة 92 من الدستور على ما يلي: " 1- يعين رئيس الجمهورية لاسيما في الوظائف والمهام التالية:

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،

- ...

- الولاة."

[3] تنص المادة الأولى المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (ج ر ج ج د ش عدد 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999)، على أنه "يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية:

- رئيس المجلس الدستوري،

- ...

- الولاة،

- ...".

وفي نفس الوقت لا يتمتع بأي استقلالية اتجاه الإدارة المركزية باعتباره موظف معين من طرفها، فهل لذلك تأثير على استقلالية المجلس الشعبي الولائي الذي يستمد أعضاءه استقلاليتهم من الانتخاب؟

نحاول الإجابة على هذا التساؤل بعد معالجتنا للعنصر المتعلق بالرقابة على الجهاز التداولي للم.ش.و.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الأجهزة التداولية للمجالس الشعبية المحلية

في الأصل أن الرقابة على أعضاء الم.ش.ب تمارس من طرف سلطة الرقابة المحددة قانونا، وهي وزارة الداخلية والجماعات المحلية، لكن هذه الرقابة تمارس من طرف الوالي باعتباره ممثلا للدولة ومفوض الحكومة على المستوى المحلي[1]. وباعتبار الوالي معينا من طرف السلطة المركزية، فإن ذلك يؤثر على عمل المجالس المحلية في صنع القرارات ويجعل سلطة أعضائها هامشية[2]. أما الرقابة الممارسة على أعضاء الم.ش.و فتكون من قبل وزير الداخلية[3].

هذه الرقابة سواء بالنسبة لأعضاء الم.ش.ب أو أعضاء الم.ش.و، تكون في عدة صور، تتمثل في الاستقالة، الإقصاء، التوقيف وكذا سلطة حل المجلس. وسوف نعالج هذه الأحكام أولا فيما يتعلق بأعضاء الجهاز التداولي للم.ش.ب (الفرع الأول)، ثم بعدها بالنسبة لأعضاء الجهاز التداولي للم.ش.و (الفرع الثاني).

[1] المادة 41 من ق.ب التي تضمنت أحكام وفاة عضو في الم.ش.ب أو استقالته أو اقصائه، والذي يجب أن يكون ذلك مثبت بموجب قرار صادر من الوالي.

[2] مصطفى حميد عبد الله الشافعي، المرجع السابق، ص59.

[3] المواد 40، 45 و 46 من ق.و التي تضمنت أحكام انتهاء صفة عضو بالم.ش.و وكذا التوقيف والإقصاء على التوالي، حيث يجب أن يكون ذلك مثبت بموجب قرار صادر من وزير الداخلية. وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على أن وزير الداخلية يعتبر الهيئة التي تمارس الرقابة على أعضاء الم.ش.و.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجهاز التداولي للم.ش.ب

فيما يخص أعضاء الم.ش.ب جاءت أحكام الرقابة في الفرع الثالث من الفصل الأول من الباب الأول من القسم الثاني من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، ويظهر ذلك في المواد 40، 41، 43، 44، 45. وسنعالج ذلك وفقا للحالات الأربعة المذكورة سابقا.

أولا: حالة التوقيف (l'Arrestation)

يُعرَّف التوقيف على أنه تجميد للعضوية بصفة مؤقتة لسبب من الأسباب التي يحددها القانون[1]. وهذه الحالة تقوم عندما يتعرض المنتخب لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام كجريمة الرشوة أو اختلاس أموال عمومية مثلا أو لأسباب مخلة بالشرف، أو في حالة ما اذا كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، مثلما نصت عليه المادة 43 من القانون نفسه. وفي هذه الحالة، فإنه يتم توقيفه من طرف الوالي بموجب قرار عن ممارسة مهامه لمدة معينة. وعليه اذا كانت المتابعة الجزائية لا تعيق المنتخب البلدي من ممارسة مهامه، فلا يمكن أن يتم توقيفه، لأن المعيار المتبع في توقيف المنتخب البلدي وتعليق ممارسة مهامه، هي أن تكون المتابعة الجزائية بشأن الجرائم المنصوص عليها في المادة السابقة، لا تسمح له بمواصلة مهامه، كأن تكون هناك متابعة جزائية يأمر فيها القاضي بوضع هذا المنتخب المحلي المتابع رهن الحبس المؤقت، فهنا لا يمكن له مواصلة مهامه وهو في الحبس المؤقت.

ولكي تقوم حالة التوقيف يجب توفر مجموعة من الشروط وهي[2]:

- أن يكون السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.
- أن يكون الوالي هو السلطة الوحيدة المختصة في توقيف العضو بالم.ش.ب، باعتباره جهة وصية.

[1] صالحي عبدالناصر، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة الصادرة عن المركز الجامعي البيض، العدد 02 من المجلد 01، ديسمبر 2014، ص173.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص96.

– عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا لفترة تمتد ابتداء من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

– أن يكون هذا القرار معللا ومسببا، من خلال ذكر سبب التوقيف المتمثل في المتابعة الجزائية[1].

وما يمكن ملاحظته أن أمر التوقيف محصور في يد الوالي بقرار صادر منه دون أخذ رأي الم.ش.ب، وقد يُفهم من ذلك بأن الوالي يمتلك السلطة في ذلك لوحده في حالة توفر الأسباب المذكورة سابقا، وهذا ما قد يؤدي إلى اعتبار ذلك من بين سلبيات الرقابة التي يمارسها الوالي على البلدية والتي تؤثر على استقلاليتها، من خلال غياب الضمانات المتعلقة بهذه الحالة، وعليه يجب اعادة النظر في ذلك وجعل قرار التوقيف يكون صادر من الوالي بعد أخذ رأي المجلس[2].

أما في حالة ما إذا تم تبرئة المنتخب من التهم، فإنه يستأنف مهامه الانتخابية تلقائيا وفوريا، والتلقائية والفورية هنا يقصد بها المشرع أن تعود العضوية تلقائيا لهذا المنتخب الذي تم ابراؤه من التهم، وأن يستأنف ممارسة مهامه بصفة مباشرة دون توقف ذلك على قبول السلطة الوصية أو قيام هذه الأخيرة بإجراء معين كصدور قرار من طرف الوالي باستئناف المهام[3].

[1] إن تعليل قرار توقيف المنتخب البلدي من طرف الوالي، تم ادارجه في القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى، ويظهر ذلك جليا في الفقرة الثانية من المادة 32 منه التي جاءت كما يلي: "يصدر قرار التوقيف **المعلل** من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية."
أما القانون الحالي، فلم يشترط من خلاله المشرع تعليل قرار توقيف المنتخب البلدي الصادر من الوالي، ويظهر ذلك في نص المادة 43. لكن في كل الأحوال يرى بعض الفقه أنه من الضروري تعليل قرار التوقيف وذلك حفاظا على حقوق البعض. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص98.

[2] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص276.

[3] المرجع نفسه، ص272.

ثانيا: الإقصاء (l'Exclusion)

الإقصاء هو اسقاط كلي ونهائي للعضوية على العضو الذي تعرض لإدانة جزائية نهائية[1]. ويعتبر الإقصاء اجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية[2]، وهو يعتبر المرحلة الثانية التي تلي قرار التوقيف، أي أن الإقصاء وجب أن يسبقه التوقيف[3].

إن كل عضو تمت إدانته جزائيا ونهائيا للأسباب المذكورة في المادة 43 من قانون البلدية السابقة الذكر، يتم اقصاؤه بقوة القانون من المجلس ويُثبت ذلك بموجب قرار من الوالي[4]. وعليه فالإقصاء لا يتوقف على قرار الوالي وإنما بمجرد ثبوت الإدانة[5] الجزائية النهائية للمنتخب البلدي، فإن هذا الأخير يقصى تلقائيا بقوة القانون، وبالتالي فإن قرار الوالي ليس سوى كاشف لحكم مُقرر قانونا[6]. والهدف من ذلك هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي[7]، بحيث لا يمكن أن يواصل منتخب بلدي مُدان جزائيا في تمثيل الشعب، لأن ذلك يُعتبر أمر فيه مساس بكرامة المواطن من جهة، ومساس بسمعة المجلس من جهة أخرى.

والسبب الحقيقي للإقصاء يكون في حالة فقدان المنتخب البلدي للأهلية (inéligibilité) بعد ادانته جزائيا، ومن يفقد الأهلية فإنه يفقد صفة الناخب، وهذا ما جاء في المادتين 03 و04 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات[8]. وعليه فإنه بمجرد فقدان صفقة الناخب،

---

[1] صالحي عبدالناصر، المرجع السابق، ص173.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص100.

[3] علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص38.

[4] المادة 44 من ق.ب.

[5] يرى الأستاذ مكلكل بوزيان أن كلمة "إدانة" تعتبر كلمة مرنة وتخفيفية، فحبذا لو أشار المشرع صراحة إلى حالة التجريم والحكم الجنائي صراحة، دون أي إدغام أو ابهام وإيهام.

- مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص125.

[6] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص158.

[7] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص101.

[8] تنص المادة 03 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات على مايلي: "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، **ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به**".

فإنه يتم فقد صفة المنتخب المحلي كذلك، لأنه من شروط الترشح حسب المادة 79 من نفس القانون السابق الذكر هو أن يكون المترشح مسجلا في القوائم الانتخابية، أي أن يكون ناخبا، وألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يُردّ اعتباره.

ويرى البعض أنه باعتبار الإقصاء يتم فيه الإسقاط الكلي والنهائي للعضو، فكان من الأجدر بالمشرع أن يُدرج بند يتعلق بإعلام أعضاء المجلس بأسباب الإقصاء ويتداولون بشأنها ثم يرفعون مداولتهم إلى الوالي، ليعلن هذا الأخير عن ذلك، أي أنه يثبت الإقصاء، بحيث تكون المداولة المرفوعة إليه إلزامية وليس مجرد توصية بسيطة[1]. وهذا ماكان معمول به في إطار القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى، حيث يظهر ذلك في نص المادة 33 التي تنص على أنه يقصى نهائيا من الم.ش.ب المنتخب الذي تعرض لإدانة جزائية، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء، ويصدر الوالي قرار اثبات هذا الاقصاء. أما في إطار القانون الحالي، فإن المشرع قد حصر سلطة تقرير الإقصاء في يد الوالي فقط وتجاهل سلطة الم.ش.ب في ذلك، وهذا ما يؤكد على أن المشرع في إطار هذا القانون قد وسع من صلاحيات الوالي على حساب المجالس الشعبية المحلية، وعليه التضييق على استقلالية الجماعات الإقليمية في إطار هذه الصلاحيات الموسعة للوالي. وعليه يجب إعادة النظر في هذه النقطة من خلال منح استقلالية أكبر للم.ش.ب في هذا الشأن من خلال ارجاع الإجراء المتعلق بالمداولة بخصوص الإقصاء، وهذا ليس من أجل إعادة النظر في عملية الإقصاء من عدمها ذلك أنه لا يمكن لعضو مدان جزائيا أن يمارس مهامه كمنتخب محلي، لأن هذا يعتبر عمل غير مشروع، وإنما من أجل الاعتراف فقط باستقلالية المجلس البلدي في التقرير في أموره المحلية بنفسه، باعتبار أن هذا العضو المقصى يعتبر عضوا في هذا المجلس، وعليه لا يمكن أن يتقرر مصيره بيد سلطة خارجة عن المجلس رغم أنها سلطة عليا ووصية عليه.

وتنص المادة 05 من نفس القانون على ما يلي: " لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من:

- سلك سلوكا أثناء ثورة التحرير الوطني مضادا لمصالح الوطن،
- **حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره،**
- **حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقا للمادتين 9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات،**
- ..."

[1] مليايي صليحة، المرجع السابق، ص273.

ثالثا: الاستقالة التلقائية (La Démission Automatique)

بحسب المادة 45 من ق.ب، فإنه يُعتبر مستقيلا كل من تغيب لأكثر من ثلاث(03) دورات عادية خلال نفس السنة، ويتم اخطار الوالي بذلك بعد سماع المنتخب المعني. وعليه فإنه تزول صفة المنتخب عن العضو بالم.ش.ب، ويتم إقرار ذلك بموجب مداولة ويتم اخطار الوالي بذلك وجوبا، ويتخذ هذا الأخير في أجل لا يتجاوز شهر واحد قرار باستخلاف هذا العضو المستقيل أو المقصى بالمترشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

أما بخصوص رئيس الم.ش.ب فإن استقالته تتم بإجراءات مخالفة عن تلك المتعلقة بالعضو العادي، بحيث تنص المادة 73 من ق.ب على أنه يتعين على رئيس الم.ش.ب المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، كما تثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح هذه الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي. وهنا نلاحظ أن المشرع لم يشترط قبول الاستقالة من طرف الوالي وإنما فقط اعلامه بها، وهذا ما يكرس استقلالية البلدية عن سلطة الوالي، لأنه لو جعل المشرع استقالة رئيس الم.ش.ب مقيدة بناء على قبول الوالي من عدمه، فإن ذلك قد يعتبر أحد المعوقات التي تؤثر على استقلالية البلدية اتجاه الوالي، ويدخلنا في إطار الرقابة الرئاسية.

وفي حالة ما إذا لم يجمع رئيس الم.ش.ب المجلس لتقديم استقالته أمامه، فيعتبر حسب المادة 74 من نفس القانون متخليا عن منصبه كرئيس للمجلس، ويتم اثبات هذا التخلي عن المنصب في أجل 10 أيام التي تلي الشهر من غيابه، وذلك خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثلا عنه، ويستخلفه المترشح الذي يليه في القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس المرشح أو المرشحة الأصغر سنا. كما يعتبر كذلك متخليا عن المنصب، رئيس الم.ش.ب الذي يغيب بدون مبرر لأكثر من شهر، وفي هذه الحالة يجب أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية وفي حالة عدم قيامه بذلك لمدة 40 يوما من غياب رئيس الم.ش.ب، فيقوم الوالي هنا بجمعه لإثبات هذا الغياب، وفي هذا الحالة يستخلفه نائبه الذي عينه، وإذا لم يعين الرئيس نائبا له فيقوم المجلس بتعيين أحد نوابه، أما إذا تعذر ذلك فيستخلفه أحد أعضاء المجلس، مثلما نصت عليه المادة 75 من القانون السابق الذكر.

رابعا: حالة الحل (La Dissolution)

ويقصد بها انهاء حياة المجلس الشعبي البلدي انهاءً قانونيا[1]، أي أنه اعدام للمجلس بموجب القانون[2]. وهذا الإنهاء لا يقصد به انهاء الشخصية المعنوية للبلدية، وإنما هذه الأخيرة تبقى قائمة رغم حل المجلس البلدي، باعتبار أن الشخصية المعنوية للبلدية مستقلة عن الجهاز التداولي ألا وهو الم.ش.ب[3].

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص294.

[2] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص73.

[3] يُطرح اشكال حقيقي فيما يخص التفريق بين الشخصية المعنوية للبلدية والجهاز التداولي للم.ش.ب، حيث أن البلدية التي تعتبر شخص معنوي عام مثلما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني السابقة الذكر، تعتبر شخصيتها مستقلة عن المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الجهاز التداولي للبلدية، حيث أن أعمال هذا الأخير تنسب إليه ولا تنسب إلى البلدية كشخص معنوي عام.

وقد وضحت ذلك الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقا، في القرار رقم 37404 الصادر بتاريخ 1984/12/29 في قضية (ف.ع) ضد والي ولاية تيزي وزو، ويتعلق الأمر بموضوع نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، حيث تتلخص وقائع القضية في قيام السيد (ف.ع) بالطعن في القرار الصادر من طرف والي ولاية تيزي وزو بتاريخ 04 ماي 1983، الذي صرح بأنه من المنفعة انجاز مشروع بناء متوسطة مزودة بمطعم، الذي قضى بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المنصب على عقار لصالح **الم.ش.ب** بذراع بن خدة. حيث قضى المجلس الأعلى بإبطال القرار الصادر من طرف والي ولاية تيزي وزو في 1983/05/04، باعتبار أن هذا القرار نص على أن المستفيد من اجراء نزع الملكية هو الم.ش.ب، حيث في هذه الحالة يكون قد نص على استفادة مقررة لصالح هيئة مداولة تابعة لشخص معنوي عام متمثل في البلدية، كما أن المادة الأولى من الأمر 76-48 المؤرخ في 25 ماي 1976 المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، تنص على أن حق نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية يعود للأشخاص العامة المعنوية ومختلف الهيئات في إطار انجاز عملية معينة طبقا لما هو محدد في مهامها. وعليه فإن هذه الطريقة في اكتساب العقارات أو الحقوق العينية العقارية لا تستخدم إلا لفائدة الكيانات القانونية الآنفة الذكر (منها البلدية كشخص معنوي عام)، **وليس لصالح هيئات المداولة بها**.

- أشار إليه: رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري -ج02-، المرجع السابق، ص522.

* وعليه نستنتج من خلال هذا القرار، أن الشخصية المعنوية للبلدية مستقلة عن هيئة المداولة بها المتمثلة في الم.ش.ب، وأن أعمال هذا الأخير لا تنسب إلى البلدية كشخص معنوي عام. وبالتالي وبالعودة إلى لبّ الموضوع المطروح، فإن عملية حل الم.ش.ب الذي يعتبر هيئة مداولة لا يؤثر على شخصية البلدية باعتبارها شخص معنوي

وهذه السلطة لا تمارس على الأعضاء بشكل فردي وإنما بشكل جماعي أي تمارس على هيئة المجلس. وهي تعتبر من أكثر الوسائل شدة وخطورة ومساسا باستقلالية الجماعات الإقليمية، لذلك لا يجوز استخدامها إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون صراحة[1]، وتتمثل غالبا في حالات استثنائية التي بسببها يُشَلُّ عمل الجماعات الإقليمية، مما يجعل من الصعب إن لم يكن من المستحيل إدارة مصالح الجماعة[2]. ويعود السبب المتمثل في عدم جواز استخدام حالة الحل إلا بموجب النصوص القانونية التي حددتها، من أجل المحافظة على استقلالية الجماعات المحلية، وعلى هذا الأساس لم يتم اسنادها من طرف المشرع إلى هيئات إدارية عادية سواء محلية كانت كالوالي أو مركزية كالوزير بموجب قرارات إدارية، بل اشترط لإعمال هذه الآلية صدور مرسوم رئاسي[3]، على خلاف القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى، أين جاء في نص المادة 35 منه على أنه يتم حل المجالس الشعبية البلدية بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، ولم يحدد المشرع طبيعة هذا المرسوم فيما إذا كان رئاسي أم تنفيذي[4]. ويعود سبب ذلك حسب رأي

عام، مما يفهم منه أن زوال هيئة المداولة المتمثلة في الم.ش.ب لا تؤدي إلى زوال البلدية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية.

[1] عبدالرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص123.

[2] Virginie DONIER, op cit, p55.

[3] علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص54.

[4] إلا أن الواقع العملي قد بيَّن طبيعة ونوع المرسوم الذي بموجبه تم حل بعض المجالس المحلية البلدية وكذا الولائية، ونذكر من بينها على سبيل المثال:

- المرسوم التنفيذي رقم 92-436 ممضي في 30 نوفمبر 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر ج ج د ش عدد 85 مؤرخة في 02 ديسمبر 1992، ص 2165، والذي تم بموجبه حل 318 مجلس شعبي بلدي.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-106 ممضي في 05 ماي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر ج ج د ش عدد 30 مؤرخة في 09 ماي 1993، ص 05، والذي تم بموجبه حل 52 مجلس شعبي بلدي.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-435 ممضي في 30 نوفمبر 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر ج ج د ش عدد 85 مؤرخة في 02 ديسمبر 1992، ص 2165، والذي تم بموجبه حل 12 مجلس شعبي ولائي.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-105 ممضي في 05 ماي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر ج ج د ش عدد 30 مؤرخة في 09 ماي 1993، ص 05، والذي تم بموجبه حل الم.ش.و لولاية البيض.

بعض الفقه إلى النقل الحرفي لهاته المادة لمثيلتها في أول قانون للبلدية الصادر سنة 1967 الملغى[1] دون مراعاة للتطورات الدستورية الحاصلة بعد صدور دستور 1989، حيث لم يكن قبل ذلك سوى نوع واحد من المراسيم وهي تلك التي تصدر عن رئيس الجمهورية[2]. أما بعد صدور دستور 1989، تم التخلي عن منصب الوزير الأول واستبداله برئيس الحكومة، الذي تم منحه بعض الصلاحيات الجديدة من بينها اصدار مراسيم تنفيذية.

ولا يمكن أن يتقرر الحل قانونا إلا لسبب المصلحة العامة، ويكون لأسباب تجعل في نهاية المطاف ممارسة المجلس لمهامه عملية مستحيلة[3]، أو صعبة أو مشلولة[4]، رغم أن العديد من الفقهاء والباحثين اعتبروا أن حل المجالس المحلية يعتبر اعتداء على مبدأ المشاركة ومساسا بالممارسة السياسية على المستوى المحلي المعترف بها لأبناء الوحدة المحلية، لمبررات وأسباب معينة تتمثل في أنهم سيجدون أنفسهم أمام هيئة مؤقتة معينة لم يختارْها المواطن المحلي، الأمر الذي قد يؤدي إلى تقليص دائرة اهتمامها بشؤونه المحلية، مما قد يؤدي ذلك إلى امتناعه من الإقبال على العملية الانتخابية لما قد يراه فيها من غياب للجدية[5].

وحالات الحل هذه مذكورة بموجب المادة 46 من ق.ب، وهي:

- حالة خرق أحكام الدستور،
- في حالة الغاء انتخاب جميع الأعضاء،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الابقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة،

[1] المادة 12 من الأمر رقم 67-24 المتضمن ميثاق وقانون البلدية الملغى، التي جاءت كما يلي: "لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم".

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص108.

[3] Rachid ZOUAIMIA, Marie Christine Rouault, op cir, p101.

[4] Virginie DONIER, op cit, p65.

[5] سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، المرجع السابق، ص277.

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،
- في حالة ادماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- وأخيرا في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وحسب رأي بعض الفقه، فإن المشرع قد أحسن عملا لما عدد حالات الحل على سبيل الحصر، وذلك حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص[1].

غير أن البعض الآخر يرى أنه كان على المشرع أن يصيغ بدقة المصطلحات لتجنب أي تفسيرات أخرى. فعلى سبيل المثال فيما يخص النقطة الأولى المتعلقة بخرق أحكام الدستور، فهل يقصد المشرع خرق أحكام الدستور من طرف المجلس من خلال مداولاته؟ فإن كانت الإجابة بنعم، فهنا المشرع قد وقع في تداخل مع ما جاء في نص المادة 59 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، التي تنص على أنه تبطل بقوة القانون مداولات الم.ش.ب المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات. فالإشكال المطروح هنا هو هل عملية خرق الأحكام الدستورية من طرف الم.ش.ب تُعتبر سبب لبطلان المدوالة كما تم النص عليه في المادة 59 أم سبب لحل المجلس مثلما جاء في نص المادة 46 في مطتها الأولى؟

وأيضا فيما يخص النقطة الثانية المتعلقة بحالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجالس المحلية، فأول ما يلاحظ عليها أنها جاءت عامة دون تحديد الأوضاع التي يتم فيها الغاء الانتخاب، الأمر الذي يُعطي للسلطة المركزية سلطة واسعة لتقرير حالة الحل[2]. وكذلك فيما يخص النقطة الرابعة والمتعلقة بالحالة التي يكون فيها الابقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، حيث أن الصياغة الواردة في هذه النقطة تعتبر غامضة ولم تبين بوضوح كيفية اثبات هذه الاختلالات الخطيرة ولا درجتها[3]، مما يمكن

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص298. ملياني صليحة – عزري الزين، الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة المسيلة، العدد 02 من المجلد 04، جانفي 2020، ص154.

[2] ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والراقبة –الواقع والآفاق–، المرجع السابق، ص215.

[3] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص164.

أن تُفسرها السلطة المركزية تفسيرا واسعا وتستعمل سلطتها في هذا الشأن بشكل يتجاوز السبب الحقيقي للحل، ومن بين هذه السلطات، حل المجالس المحلية لأسباب سياسية أكثر منها قانونية، من خلال قيام السلطة السياسية بحل المجالس الشعبية المحلية التي تحوز على أغلبية مقاعدها أحزاب سياسية لا تنتمي إلى أحزاب السلطة، والتي تعارض توجهاتها السياسية[1].

وفي إطار هذه الحالات نصت المادة 47 من نفس القانون على أنه يتم حل المجلس وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير من وزير الداخلية، وفي غير هذه الحالات المذكورة في هذه المادة لا يمكن حل المجلس البلدي. ويترتب على حل المجالس الشعبية البلدية أثر مهم يتمثل في سحب صفة العضوية بالمجلس المحلي عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، حيث أنه يتم الغاء مراكزهم القانونية كأعضاء، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية[2].

وما يمكن استنتاجه من خلال ما سبق ذكره، أنه ليس للوالي أي سلطة في حل الم.ش.ب، حيث أن له دور فقط وفي حالة واحدة فقط والمتمثلة في الاعذار الذي يوجهه لأعضاء المجلس عندما تكون هناك خلافات خطيرة بين أعضائه والتي تعيق السير العادي لمصالح البلدية، كما له دور يتمثل في تعيين متصرف ومساعدين اثنين(02)[3] خلال العشرة أيام (10) التي تلي الحل، توكل لهم مهمة تسيير

[1] أشار إلى هذه الحالة الأستاذ سعيدي الشيخ، حيث وضّح الحالات التي بموجبها تم حل بعض المجالس المحلية من خلال استعمال آلية الحل السياسي، وتتمثل في حل 14 مجلسا شعبيا بلديا يوجد في ولايات الأغواط، بسكرة، البويرة، بومرداس، خنشلة. وكذا مجلسين شعبيين ولائيين لولايتي تيزي وزو وبجاية، والتي تمت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05-307 المؤرخ في 2005/08/25 المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية وولائية (ج ر ج ج د ش عدد 58 المؤرخة في 28 أوت 2005، ص06).

– سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، المرجع السابق، ص280.

[2] ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة –الواقع والآفاق–، المرجع السابق، ص219.

[3] حسب المادة 48 من ق.ب، فإن المشرع نص على أنه بعد حل المجلس الشعبي البلدي يتم تعيين متصرف ومساعدين، لكن المشرع لم يوضح بخصوص المساعدين اذا كان يقصد مساعدين اثنين (02) بصيغة المثنى أم مساعدين بصيغة الجمع، وهذا ما تساءل عنه أيضا بعض الأساتذة (ملياني صليحة – عزري الزين، المرجع السابق، ص155)، غير أن المشرع تدارك ذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-104 الممضي في 21 مارس 2016 الذي يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المُحلَّة (ج ر ج ج د ش عدد 18 المؤرخة في 23 مارس

شؤون البلدية، والذين تنتهي مهمتهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، كما هو منصوص عليه في المادتين 48 و51 من نفس القانون، حيث لا يمكن لهذا المتصرف القيام إلا بالأمور الإدارية والعاجلة فقط، وهذا ما جاء بصريح العبارة في المادة 48 من نفس القانون والمتمثلة في "تسيير شؤون البلدية"، حيث أن التسيير لا يرقى إلى درجة ممارسة صلاحيات رئيس الم.ش.ب، ولا يسمح له بالقيام بعمليات مالية كإعداد ميزانية البلدية أو تلك الخدمات الهامة التي تتعلق بشؤون المواطنين المحليين[1]، مما يمكن اعتبار أن مهامه محدودة ومؤقتة وتكمن في تصريف أعمال ووظائف البلدية الإدارية.

وبعد ذلك، تُجرى انتخابات تجديد المجلس البلدي المُحل في أجل أقصاه ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، كما لا يمكن بأي حال من الأحوال اجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، مثلما نصت عليه المادة 49 من نفس القانون. والمشرع لم يذكر سبب حضر تجديد المجلس البلدي المُحل في السنة الأخيرة من العهدة النيابية، لكن الأسباب واضحة وهي أنه لا يتصور تجديد مجلس بلدي لكي يعمر لمدة قصيرة تكون أقل من سنة ليتم تجديد جميع المجالس البلدية من جديد عندما يحِلُّ موعد الانتخابات المحلية، كما أنه قد يؤدي إلى إهدار للمال العام[2].

وفي الدول التي تتبع نظام الإدارة المحلية الذي تكون رقابة السلطة التنفيذية هي المهيمنة على المجالس المحلية والمتمثلة في الرقابة الوصائية، فإن سلطة الحل تمتلكها هذه السلطة (السلطة التنفيذية أو الإدارة المركزية)، مقارنة بباقي أنظمة الرقابة الأخرى كالتشريعية والقضائية، عكس الدول التي تتبنى نظام الحكم المحلي حيث تكون سلطة الحل بيد السلطة التشريعية أساسا، ولا يكون للسلطة التنفيذية هنا سوا حق اللجوء إلى القضاء لمخاصمة المجلس المحلي الذي يقوم في حقه سبب من أسباب المخاصمة، وهذا ما يمكن أن يوضح لماذا أعضاء المجالس المحلية في منأى عن العزل أو التوقيف من طرف السلطة المركزية عن ممارسة مهام النيابة في نظام الحكم المحلي. لكن بالرغم من ذلك فإن هذا الوضع لا يجعل من المجالس المحلية توابع للسلطة التشريعية، وإنما الهيئات المحلية تتمتع باستقلالية بنفس القدر الذي تتمتع به في مواجهة السلطة التنفيذية، كل ما في الأمر بالنسبة

2016، ص08)، حيث يظهر ذلك في المادة 09 منه التي حددت عدد المساعدين للمتصرف المعين لتسيير شؤون البلدية، وهو مساعدين اثنين (02) بصيغة المثنى وليس الجمع، لينهي بذلك كل جدال ثار بخصوص ذلك.

[1] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1116.

[2] أميرة بطوري، المرجع السابق، ص81.

للسلطة التشريعية أنها تستطيع أن تتدخل في شؤون الهيئات المحلية عن طريق القوانين، فالبرلمان هو صاحب السيادة في هذا الشأن وبغير هذه الوسيلة أي التدخل عن طريق القوانين والتشريعات، فليس لها (السلطة التشريعية) أي وسيلة أخرى تمكنها من اتخاذ أي اجراء، ولهذا السبب فإن ممثلي أجهزة السلطة التنفيذية لا يُسألون سياسيا أمام البرلمان عن تصرفات الجماعات المحلية[1].

لكن من جهة أخرى، بالنسبة للجزائر، وهي إحدى الدول التي تتبنى نظام الإدارة المحلية، فإن انشاء جماعات إقليمية لا يكون إلا من طرف السلطة التشريعية التي تمتلك لوحدها الصلاحية في ذلك[2]. وعليه فبالنسبة لعملية ضم جزء من إقليم الجماعة أو أكثر[3]، أي كل تعديل يمس الحدود الإقليمية للجماعة الإقليمية، فإن ذلك يتم من خلال مرسوم رئاسي بالنسبة للبلدية[4]، لكن العكس بالنسبة للولاية أين يتم ذلك بموجب القانون[5]. وعليه يثور اشكال فيما يخص الوسيلة القانونية التي بموجبها يتم التعديل في الحدود الإقليمية للبلدية والتي من الممكن أن تلغي الشخصية المعنوية للبلدية كليا إذا ما تم ضمها إلى بلدية أخرى، حيث لا تتوافق وسيلة انهائها مع وسيلة انشائها وحتى بالنسبة للسلطة المكلفة بذلك، حيث تُنشأ بموجب القانون من طريف السلطة التشريعية وتلغى بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية التابع للسلطة التنفيذية، وهذا ما يعتبر كخرق لقاعدة توازي الأشكال. وعليه وحسب رأي البعض، فإنه من الأجدر توحيد الوسيلة القانونية التي تعدل الحدود الإقليمية لكل من البلديات والولايات، وجعلها صلاحية محجوزة للسلطة التشريعية، ليتولى بعدها

[1] هدى عبد الرحمن محمد السيد، المرجع السابق، ص122.

[2] أكدت على ذلك الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من ق.ب، وكذا الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من ق.و.

[3] نص المشرع الجزائري في إطار المادة 09 من ق.ب، على أنه يتم ضم جزء أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي. إلا أن الاشكال هنا يتمثل في مصطلح "أكثر"، حيث يعتبر غامض والمغزى منه غير مفهوم ما إذا كان المشرع يقصد أكثر من جزء واحد من إقليم البلدية، أو أنه يقصد من خلاله كل إقليم البلدية. إلا أن البعض من الأساتذة اعتبر أن المغزى من ذلك هو كل إقليم البلدية (حبشي لزرق، المرجع السابق، ص178)، ورأينا يتوافق مع هذا الرأي.

[4] تنص المادة 09 من ق.ب على: "يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أو أكثر من نفس الولاية بموجب **مرسوم رئاسي** يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية".

[5] تنص المادة 10 من ق.و على: "يخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية للولاية إلى **القانون**".

التنظيم بتفصيل وبيان كيفية تطبيق النص التشريعي[1]، وذلك بهدف اخراج هذه الصلاحية المتمثلة في تعديل الحدود الإقليمية للجماعة الإقليمية، والتي من الممكن أن تعدم شخصيتها المعنوية، من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية، حفاظا على قاعدة توازي الأشكال ومنعا لكل تعدي في الصلاحيات من سلطة على أخرى، بحيث من خلال الاعتراف للسلطة التنفيذية بالقيام بذلك، فتكون قد اعتدت على صلاحيات هي في الأصل للسلطة التشريعية، مما يؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تحقيقا لمبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، حيث بالاعتراف بالسلطة التنفيذية بالصلاحية المذكورة سابقا، فإن ذلك يؤدي إلى الانقاص من استقلالية الجماعات الإقليمية والزيادة في تشديد الرقابة عليها أكثر فأكثر.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعضاء الجهاز التداولي للم.ش.و

إن الرقابة على أعضاء الم.ش.و لا تمارس من طرف ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي والمتمثلة في هيئات عدم التركيز وبالأخص الوالي، وإنما من طرف السلطة المركزية ذاتها المجسدة في وزارة الداخلية التي تعتبر الإدارة الوصية، ولعل السبب يرجع في ذلك حسب رأي البعض إلى أن الولاية تعد تعبيرا عن كل من المركزية واللامركزية الإقليمية في نفس الوقت، فلا يتصور طبقا لذلك أن تكون نفس هيئات عدم التركيز الإداري هي التي تمارس الرقابة على هيئات منتخبة توازيها إقليميا[2].

وقد جاءت أحكام الرقابة الإدارية على أعضاء الم.ش.و في الفقرة الأولى من الفرع الثالث من الفصل الأول من الباب الثاني من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، ويظهر ذلك في المواد من 40 إلى 46. مع الإشارة أن الأحكام المتعلقة بالاستقالة والإقصاء والتوقيف والحل بخصوص أعضاء الم.ش.ب، هي نفسها تلك التي تخص أعضاء الم.ش.ب، مع وجود بعض الاختلافات.

[1] حبشي لزرق، المرجع السابق، ص178.

[2] المرجع نفسه، ص159.

أولا: حالة التوقيف

أول ما يمكن التطرق إليه في هذا الصدد، فإن هذه الحالة تُثبت بموجب قرار صادر من وزير الداخلية بعد اقرارها من خلال مداولة من طرف المجلس وكذا بعد إخطار الوالي. وفي هذه الحالة يتم استخلاف العضو المستقيل أو المقصى بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة في أجل لا يتجاوز الشهر. وعليه فإن فقدان صفة المنتخب تتم من طرف وزير الداخلية وليس الوالي كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء الم.ش.ب.

وفيما يخص الإيقاف، فإن هناك اختلاف بين جوازية ايقاف المنتخب العضو في م.ش.ب والمنتخب العضو في م.ش.و، فبالعودة إلى نص المادة 43 من ق.ب، فإن المشرع نص بشكل صريح بإيقاف كل منتخب عضو في م.ش.ب في حالة تعرضه إلى متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة. وبالتالي نستنتج أن إيقاف عضو م.ش.ب لا يكون جوازيا وإنما أمرا واجبا، لأن المشرع لم يستعمل المصطلحات التي تدل على الجواز. أما بالنسبة للعضو في الم.ش.ب وبالعودة لنص المادة 45 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، فنجدها جاءت بصيغة الجواز، حيث نصت المادة في مطلعها على أنه "**يُمكن أن يُوقف ...**" يعني يمكن أن يتم توقيف المنتخب المحلي العضو في م.ش.و من عدمه في حالة تعرضه لنفس الاسباب التي تجعله عرضة للتوقيف التي سبق وذكرناها فيما يخص المنتخب العضو في م.ش.ب باستثناء التدابير القضائية. وعليه فإن المنتخب البلدي بتعرضه للأسباب التي تهدد استمرار عضويته في المجلس يتم إيقافه عن ممارسة مهامه المرتبطة بعضويته، عكس المنتخب الولائي الذي يُمكن إما أن يوقف أو لا يوقف. وحسب رأي البعض فإن أمر إيقاف هذا الأخير متروك للسلطة التقديرية للم.ش.و الذي يقدر الموضوع ومدى خطورته، غير أنه لا يمكن ترك الأمر في هذه الحالة جوازيا طالما أن المنتخب متابع جزائيا بسبب عدم امكانه حضور جلسات المجلس كما أنه من الممكن أن يتعرض لضغوط وابتزاز[1].

وبخصوص قرار التوقيف المتعلق بالعضو في الم.ش.و، فيكون صادر من طرف وزير الداخلية، عكس العضو في الم.ش.ب الذي يكون صادر من الوالي. غير أن هناك اختلاف آخر في

[1] مليايني صليحة، المرجع السابق، ص272.

هذا الشأن، وهو المتعلق بتعليل أو تسبب هذا القرار، فبالإطلاع مرة أخرى على نص المادة 45 من ق.و، نجد أن المشرع ذكر مصطلح "**قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية**"، أما بالرجوع إلى نص المادة 43 من ق.ب، نجد أن المشرع لم يذكر مصطلح معلل أو مسبب في هاته المادة، وهنا يكون المشرع قد أغفل أهم ضمانة وهي التسبيب، وذلك بهدف معرفة المنتخب المُوَقّف للأسباب التي من أجلها تم توقيفه، حتى يتسنى له ممارسة حقه في الطعن[1]. ونفس الأمر بالنسبة للمنتخب البلدي، ولهذا وجب إعادة النظر في هذه النقطة وإرجاع الضمانة التي كانت ممنوحة للمنتخب المحلي سابقا والمتمثلة في تسبيب أو تعليل قرار التوقيف.

ثانيا: الإقصاء

أما فيما يخص الإقصاء، فنصت المادة 46 من ق.و على أن عضو الم.ش.و يمكن أن يقصى بسبب إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. وحسب ما جاء في نص هذه المادة، فإن الإقصاء ليس من أجل الأسباب المنصوص عليها في نص المادة 45 من نفس القانون، وهي أن يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، وإنما المادة 46 لم تحدد الأسباب التي من أجلها يقصى المنتخب في الم.ش.و، بل وضحت على أنه يكون بسبب إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، مما يجعلنا نتساءل عن نوع الجرائم التي تُسبِب حالة اقصاء هذا المنتخب، وعليه فإن الجرائم التي يقصدها المشرع في نص المادة 46 والتي يتعرض بسببها العضو في الم.ش.و المدان جزائيا للإقصاء، ليست نفسها تلك الجرائم التي نص عليها في المادة 45 والتي يتعرض فيها للإيقاف.

كما يمكن أن يتعرض المنتخب في الم.ش.و لحالة اقصاء أخرى عن تلك التي يتعرض لها المنتخب في الم.ش.ب، ففضلا عن حالة الاقصاء المتمثلة في الإدانة الجزائية، فإنه يمكن أن يُقصى المنتخب في الم.ش.و في حالة ثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي (l'Incompatibilité) منصوص عليها في القانون، وإذا ثُبتت هذه الحالات، يقر المجلس ذلك بموجب مداولة. وهذا النوع من الإقصاء يعتبره بعض الفقه على أنه "إقالة"، بحيث إذا ثبت وجود العضو في الم.ش.و في حالة تنافي، فإنه سيتم إعلان استقالته رسميا والتي تكون عن طريق إقالته[2]. وبعد ذلك

[1] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 273. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص285.

[2] Virginie DONIER, op cit, p64.

يصدر وزير الداخلية القرار المتضمن الاقصاء، وهذا الاختلاف الثاني، حيث بخصوص العضو في الم.ش.ب فإنه يقصى بقرار من الوالي دون أن يسبق ذلك مداولة للمجلس، أما بخصوص العضو في الم.ش.و فإن اقصاءه يتم بعد مداولة من المجلس، وبالتالي فإن اثبات الإقصاء يكون بقرار من وزير الداخلية وليس الوالي[1]، وذلك بناء على ما أشرنا سابقا بأن العضو في الم.ش.و يخضع لرقابة من طرف وزير الداخلية وليس الوالي، مما يمكن اعتبار أن الم.ش.و يتمتع باستقلالية أكبر في هذا المجال من الم.ش.ب.

أما فيما يخص الإضافة التي جاء بها القانون 12-07 فيما يخص حالة الإقصاء، هو امكانية الطعن في قرار وزير الداخلية المتعلق بإقصاء عضو بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، وهذا ما يعتبر ضمانة لصالح العضو في الم.ش.و والتي لم تكن موجودة في قانون 90-09 المتعلق بالولاية الملغى[2].

ثالثا: حالة الحل

أما فيما يتعلق بحل المجلس، فسلطة الحل تُمارس بنفس الأداة ومن طرف نفس الهيئة التي تُمارسها على الم.ش.ب، والمتمثلة في رئيس الجمهورية عن طريق إصداره لمرسوم رئاسي يتضمن حل الم.ش.و بناءً على تقرير من وزير الداخلية. إلا أن الاختلاف في أحكام الحل بين المجلسين يكمن في الهيئة التي تقوم بتسيير شؤون المجلس بعد حله، ففيما يخص الم.ش.ب يتم تعيين متصرف مع مساعدين اثنين من طرف الوالي، يقومون بتسيير شؤون المجلس إلى غاية انتخاب مجلس جديد، أما بالنسبة للم.ش.و فيتم تعيين مندوبية ولائية من طرف وزير الداخلية بناءً على اقتراح من الوالي، خلال العشرة أيام (10) التي تلي الحل، تمارس مهامها في إطار الصلاحيات والقوانين المخولة لها إلى غاية

[1] المادة 44 من ق.و.

[2] تنص المادة 42 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية الملغى، على ما يلي: "تطبق أحكام المادة 38 أعلاه على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب".

وتنص المادة 38 من نفس القانون على مايلي: "في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو اقصائه يستخلف بالمترشح الذي الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

يثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة، ويطلع الوالي على ذلك."

- نلاحظ هنا غياب الضمانة المقررة في المادة 44 من ق.و الحالي والمتمثلة في الطعن في القرار المتعلق بالإقصاء.

انتخاب مجلس جديد. رغم أن المشرع لم يوضح بموجب المادة 49 من ق.و صلاحيات هذه المندوبية، حيث خول لها مهام في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وهنا يُطرح تساؤل حول ماهية هذه المهام والمقصود منها، هل هي نفس مهام رئيس الم.ش.و ومساعديه؟، كما أنه لم يحدد عدد أعضاء هذه المندوبية وصفاتهم بحيث ترك المشرع ذلك إلى التنظيم للتفصيل فيه أكثر، والذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي 16-104 السابق الإشارة إليه، حيث جاء في هذا التنظيم على أن المندوبية مكونة من رئيس و05 أعضاء دون تحديد صفتهم، وفيما يخص مهامها، فقد وضح المشرع على أن المندوبية الولائية المعينة وبهدف تسيير شؤون الم.ش.و، فإنها تمارس الصلاحيات المخولة للم.ش.و، وعليه فإنها تمارس نفس صلاحيات الم.ش.و المحددة في قانون الولاية.

غير أن الاشكال الذي يثيره البعض فيما يخص صلاحيات المندوبية الولائية المعينة التي تمارس مهام الم.ش.و المنتخب، هو أن الأساس الذي تقوم عليه المجالس الشعبية المحلية ومنها الولائية هو مبدأ الانتخاب، مما يجعل المجالس الشعبية الولائية مجالس منتخبة من الشعب ومعبرة عن ارادته، وبالتالي فهو يتميز بصلاحيات أصيلة تنبع من فكرة الاستقلالية، باعتبار أن الانتخاب أهم مظهر يكرس استقلالية الجماعات الإقليمية، لكن المندوبية الولائية تعتبر معينة وغير منتخبة، بحيث تكون علاقتها بالسلطة التي عينتها علاقة تبعية رئاسية[1]، وهذا ما يمس باستقلالية المجالس الشعبية الولائية بشكل كبير. لكن في كل الأحوال فإن ذلك يعتبر مؤقت، حيث أن المشرع جعل مدة تجديد الم.ش.و ثلاثة (03) أشهر وليس ستة (06) أشهر المتعلقة بمدة تجديد الم.ش.ب، وذلك حسب وجهة نظرنا ربما راجع إلى تمتع المندوبية الولائية بصلاحيات الم.ش.و، حيث لم يشأ المشرع أن تمارس هذه الصلاحيات في إطار مدة طويلة متمثلة في ستة (06) أشهر، أما المتصرف المكلف بتسيير شؤون البلدية، فإنه رغم طول المدة المتمثلة في ستة (06) أشهر إلا أن مهامه تنحصر في مهام تسيير شؤون البلدية الإدارية فقط، حيث أن المشرع كان صريحا بخصوص ذلك ولم يخول له صلاحيات الم.ش.ب المذكورة في إطار القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، إلا اذا كانت هناك ظروف استثنائية تعيق اجراء انتخابات بلدية، حيث في هذه الحالة الأخيرة يقوم الوالي بتعيين متصرف، يمارس هذا الأخير تحت سلطة الوالي السلطات المخولة للم.ش.ب ورئيسه بموجب التشريع والتنظيم، ولم يحدد المشرع هنا المدة التي يمارس فيها هذا المتصرف مهامه، وإنما ربطها بإجراء انتخابات تجديد

[1] مليايني صليحة – عرزي الزين، المرجع السابق، ص155.

المجلس، وعليه فإن هذا المتصرف يمارس صلاحياته إلى غاية تجديد المجلس، أين تنتهي مهامه بقوة القانون بمجرد تنصيب هذا الأخير[1]. وما تم قوله بخصوص المندوبية الولائية بشأن صلاحياتها التي تعتبر نفسها الصلاحيات المخولة للم.ش.و واستقلاليتها، يمكن قوله كذلك بخصوص المتصرف البلدي المكلف بتسيير شؤون البلدية في الحالات الاستثنائية التي تعيق اجراء انتخابات بلدية.

وبعد تنصيب المجلس الجديد تنتهي مهام المندوبية الولائية بقوة القانون[2]. كما يظهر الاختلاف الآخر في هذا الإطار، والذي سبق وأشرنا إليه، في تجديد الم.ش.و الذي يكون في مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، على أن لا يتم تجديده بأي حال من الأحوال في السنة الأخيرة للعهدة، مثلما جاء في أحكام المادة 50 من ق.و.

وفي نفس الإطار، وحسب رأي البعض فإن الضمان الذي منحه المشرع للمجالس الشعبية المحلية سواء بلدية أو ولائية، هو عدم امكانية حلها من طرف وزير الداخلية أو الوالي، وإبقاء هذه السلطة في يد رئيس الجمهورية فقط، وهذا راجع لخطورة هذا الإجراء المتمثل في الحل[3]، بحيث لو تم منح هذه السلطة لوزير الداخلية أو الوالي، فإن ذلك يجعل عملية الرقابة على المجالس المحلية أشد، كما قد تؤدي في بعض الأحيان إلى التأثير على عمل هاته المجالس والضغط عليها في مجالات معينة[4].

وهناك بعض الإجراءات التي يراها بعض الفقه من الضمانات التي يجب أن تُقرر للمجالس المحلية، منها أن يتم نشر قرار الحل في الجريدة الرسمية وأن يكون هذا القرار معللا[5]، وإبلاغ المجلس الشعبي المحلي بقرار الحل بهدف مراقبة مشروعية القرار والتعرُّف على الأسباب التي دعت إلى اتخاذ هذا الاجراء، بالإضافة إلى ضمن آخر متمثل في عدم جواز حل المجلس مرتين لنفس السبب[6].

---

[1] المادة 51 من ق.ب.

[2] نصت على هذه الأحكام المادتين 49 و 50 من ق.و.

[3] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص298.

[4] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص279 ;282.

[5] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1115.

[6] مصطفى حميد عبد الله الشافعي، المرجع السابق، ص70.

• وبناء على ما سبق، وبخصوص التساؤل المطروح سابقا المتمثل في اعتبار الوالي رئيسا للجهاز التنفيذي على مستوى الم.ش.و، وفي نفس الوقت لا يتمتع بأي استقلالية اتجاه الإدارة المركزية باعتباره موظف معين من طرفها، فهل لذلك تأثير على استقلالية المجلس الشعبي الولائي؟ وإجابة على هذا التساؤل، فإن الوالي يمثل الجهاز التنفيذي للم.ش.و، وهو يعتبر مستقلا استقلالا عضويا عن المجلس المنتخب، أي أن هذا الأخير والمتمثل في الم.ش.و لا يلعب أي دور في تعيين الجهاز التنفيذي للولاية والمتمثل في الوالي، وإنما هذا الأخير يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، مما سيثير اشكال حول درجة استقلالية الوالي عن السلطة التي عينته، وأثر ذلك على استقلالية الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية، حيث وباعتبار أن الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية، إلا أن المشرع قد أفرغ هذه الأخيرة من فحواها عندما جعل الوالي، الذي يعتبر صاحب السلطة العليا فيها وعليه أهم هيئة على مستوى الولاية، مُعين من طرف السلطة المركزية والمتمثلة في رئيس الجمهورية، الأمر الذي سيؤدي إلى إضعاف دور المجالس المحلية المنتخبة، وبالتالي التقليل بشكل كبير من استقلالية الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها، وهذا ما سنوضحه لاحقا.

كما أن هذا المبدأ المتمثل في اعتبار الوالي ممثل الحكومة على مستوى الولاية، يتعارض حقيقة مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي يكون فيها للمنتخب الهيمنة على المعين، ويكون بذلك المشرع الجزائري قد اتبع نفس نهج المشرع الفرنسي فيما يخص عملية تعيين المحافظ الذي هو في مستوى الوالي في الجزائر، على خلاف العديد من الدول التي لا يُعين المحافظ أو الوالي من طرف السلطة المركزية، وإنما يعين إما من طرف المنتخبين في مجلس المحافظة أو مجلس الولاية، سواء من بين أعضائه أو من خارج المجلس، خاصة في الدول التي تتبع نظام الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية. والمهم في ذلك هو إعطاء حق اختيار الحاكم أو المحافظ أو الوالي للمنتخبين المحليين أو سكان الولاية أو المقاطعة دون أن تتولى ذلك الحكومة المركزية، لأن بمجرد القيام بذلك فمن شأنه أن يؤثر سلبا على جدوى المجالس المحلية في صنع القرارات ويجعل سلطة أعضائها هامشية فيما يخص المصالح المحلية إذا ما قورنت بالسلطة المركزية التي يمارسها المحافظ[1]. كما أن الوالي كجهاز تنفيذي للولاية لا يعتبر مستقلا عضويا فقط عن الم.ش.و، وإنما مستقل وظيفيا كذلك، حيث أنه لا

[1] مصطفى حميد عبد الله الشافعي، المرجع السابق، ص59.

يعتبر مسؤولا أمامه وإنما أمام السلطة التي عينته، والمتمثلة في رئيس الجمهورية وفي بعض الحالات أمام السلطة الوصية عليه والمتمثلة في الوزارة المكلفة بالداخلية، وبالتالي نستنتج أن الوالي مستقل عن الجهاز التداولي للولاية، لكنه على العكس تماما فيما يخص استقلاليته عن السلطة المركزية. وعليه فإن تأثير الوالي لا يكون فقط على المجالس الشعبية الولائية وإنما حتى على المجالس الشعبية البلدية، وذلك باعتباره صاحب السلطة العليا على مستوى الولاية. ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي في هذا الشأن أنه "مازلنا نرى أن الحل الثوري يكمن في تخويل المجالس الشعبية المحلية اختيار أجهزة التنفيذ من بين أعضائها. فيكون رئيس كل مجلس هو في نفس الوقت الرئيس التنفيذي الأعلى للمرافق المحلية التابعة للمجلس، وبالتالي تزول الازدواجية بين سلطة القرار وسلطة تنفيذه، ويصبح المحافظ وأجهزة التنفيذ الأخرى أجهزة محلية بمعنى الكلمة"[1]. فمن خلال ما أشار إليه الأستاذ الطماوي، فإنه وبالنسبة للجزائر ليس هناك اشكال بخصوص المجلس الشعبي البلدي، ذلك باعتبار أن رئيس المجلس هو نفسه رئيس الجهاز التداولي، ويكون متمثلا في متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات، وبالتالي هو في الأصل منتخب، لكن الاشكال يظهر فيما يخص المجلس الشعبي الولائي، حيث أن رئيس المجلس بالرغم من أنه منتخب، إلا أنه لا يمثل الجهاز التنفيذي للم.ش.و وإنما الوالي، وأكثر من ذلك فإن هذا الأخير هو صاحب السلطة العليا على مستوى الولاية، ويتفوق على رئيس الم.ش.و من حيث السلطات. وعليه وتكريسا لمبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، فإنه من الأحسن أن يستند المشرع الجزائري في هذا الشأن إلى فكرة الأستاذ محمد الطماوي، وذلك من خلال منح الم.ش.و سلطة تعيين الجهاز التنفيذي ورئيسه من بين أعضائه.

[1] نقلا عن: محمد الديدامونى محمد عبد العال، المرجع السابق، ص174.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية

تعتبر الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية من أهم أنواع الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على هذه الأخيرة. فعلى الرغم مما تتمتع به الجماعات الإقليمية من استقلالية محلية، فإنه في بعض الأحيان تشوب أعمالها بعض العيوب، الأمر الذي يمنح السلطة المركزية المبرر للتدخل لتصحيح هذه العيوب، وهذا ما يؤدي إلى التأثير على استقلالية هذه الجماعات عن طريق الحد منها، وذلك بهدف ضمان مطابقة هذه الأعمال لمبدأ المشروعية من جهة، والحفاظ على تحقيق المصلحة العامة من جهة أخرى.

إن أعمال الجماعات الإقليمية تنحصر أساسا في المداولات وبعض الأعمال الإدارية الأخرى كالقرارات التنظيمية، حيث تنص المادة 52 من ق.ب على أنه يعالج الم.ش.ب الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات، وكذلك المادة 51 من ق.و التي تنص على أنه يتداول الم.ش.و في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه، فضلا عن القرارات التي يتخذها كل من رئيس الم.ش.ب وكذا الوالي.

هذه الرقابة يعتبرها البعض رقابة علاجية، بحيث أنها تأتي بعد عملية التنفيذ الفعلي لعمل الجماعات الإقليمية، حتى تتدارك السلطة المركزية ما شاب هذه الأعمال من عيوب وتصحيحها[1]، وهذا ما يسمى بالرقابة اللاحقة على أعمال المجالس المحلية. لكن في بعض الأحيان قد تكون هذه الرقابة وقائية تمارس قبل عملية تنفيذ أعمال المجالس المحلية، حيث أنه للجماعات الإقليمية في الأصل القيام بأعمالها بداءة وأن قراراتها تكون نافذة في حدود اختصاصاتها[2]، غير أنه ولتجنب الوقوع في الأخطاء التي قد تؤدي في بعض الأحيان إلى إلغاء هذه الأعمال أو الطعن فيها، فإنه يجب عليها الحصول على اذن مسبق أو ارشاد وتوجيه من طرف السلطة الوصية، وهذا ما يسمى بالرقابة السابقة.

ومن هنا يتبين لنا أن هناك نوعين من الرقابة تمارس على أعمال الجماعات الإقليمية، الأولى سابقة تقع قبل القيام بالعمل، والثانية لاحقة تقع بعد القيام بالعمل. ويكمن الهدف الأساسي من الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية، في تطابق هذه الأعمال مع النصوص القانونية والتنظيمية السائدة

[1] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص178.

[2] صالحي عبدالناصر، المرجع السابق، ص176.

في الدولة، وهذا ما يسمى بمبدأ المشروعية. حيث الشائع أن العديد من الجماعات الإقليمية وخاصة البلديات، يمكن أن يترأسها مجلس تكون الأغلبية المشَكِّلة له من منتخبين لا يتمتعون بالمستوى العلمي أو المهني الذي يتطلبه تسيير البلدية، خاصة البلديات الكبرى، وهذا ممكن أن يؤدي إلى اصدار مداولات أو قرارات قد تكون مخالفة للقوانين أو الأنظمة، ليس عمدا وإنما جهلا بها أو جهلا بالإجراءات. فعلى هذا الأساس يتطلب الأمر ممارسة رقابة المشروعية، والمتمثلة في رقابة السلطة المركزية على أعمال الجماعات الإقليمية، مداولات كانت أو قرارات، حتى تتخذ في الشكل الصحيح وغير مخالفة للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

للتفصيل أكثر في الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نعالج من خلال المطلب الأول الرقابة السابقة على أعمال الجماعات الإقليمية، أما المطلب الثاني فنتطرق فيه إلى الرقابة اللاحقة على أعمال الجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية السابقة على أعمال الجماعات الإقليمية

تعتبر الرقابة السابقة على العمل الصادر من الجماعات الإقليمية والتي غالبا ما تقع على القرارات الإدارية التي تتخذها هذه الأخيرة، أنها رقابة تمارس على موضوع القرار قبل أن تُستكمل مقومات اصداره، أي أنها مرحلة يمر بها القرار المحلي قبل أن يصبح نافذا أو قابلا للتنفيذ[1]. وتتمثل هذه الرقابة أساسا في التصريح أو كما يسميه البعض بالإذن المسبق (الفرع الأول)، من خلال الحصول على هذا الإذن قبل اصدار القرار. إلا أن هناك بعض حالات الرقابة الأخرى التي تمارس قبل القيام بالعمل رغم أن المشرع الجزائري لم ينظمها، والتي تتمثل أساسا في التوجيه والإرشاد (الفرع الثاني). وسنتطرق إلى كل صورة على حدا.

الفرع الأول: التصريح أو الإذن المسبق

كما أشرنا سابقا، فالأصل أن الجماعات الإقليمية في إطار استقلاليتها، تمارس مهامها وتتخذ قراراتها بكل حرية لتسيير شؤونها المحلية التي لا يعلم بها غيرها أكثر منها. إلا أنه في بعض الأحيان هناك حالات استثنائية تقتضي منها ألا تتخذ هذه الأعمال والقرارات إلا بعد إذن مسبق أو تصريح من

[1] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص160.

طرف جهات عليا، وهذا الاستثناء لا يكون إلا بنص قانوني. وفي هذا الإطار سنتطرق إلى كل من مفهوم التصريح أولا، ومظاهره في تشريع الجماعات الإقليمية الجزائري ثانيا.

أولا: مفهوم التصريح (La Permission)

وهناك من يسميه كذلك بالإذن المسبق (l'avis préalable). وعلى حسب بعض الفقه، يقصد بالتصريح على أنه "إفصاح عن إرادة تهدف إلى حماية مصلحة معينة يحددها القانون، وهي بذلك شرط تتوقف عليه الفاعلية القانونية لإرادة أخرى وهي رغبة الشخص الإداري اللامركزي"[1]. كما يقصد به أيضا الإجراء الذي بمقتضاه تمنح السلطة المركزية موافقتها المسبقة على اتخاذ اجراء معين، من خلال الإعلان بالإذن أو الترخيص للسلطة المحلية بأن قرارها المعروض عليها كمشروع قرار إنما هو مطابق للقانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة[2]. ويعرف كذلك على أنه الإجراء الذي من خلاله يجوز لجهة الوصاية أن تُقرر مقدما بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا، بأن مشروع القرار الذي تود الجهة اللامركزية اتخاذه، لا يخالف أية قاعدة قانونية ولا يضر بالمصلحة العامة، مما يستوجب عدم صدور القرار المعني قبل حصوله على تصريح أو اذن مسبق من طرف جهة الوصاية[3]. كما يعرف كذلك على أنه افصاح عن إرادة تهدف إلى حماية مصلحة معينة يحددها القانون، فهو شرط تتوقف عليه الفاعلية القانونية لإرادة أخرى، وهي رغبة الشخص الإداري اللامركزي، والأثر القانوني للرغبة في التصرف هو القيام بالتصرف، وهذا الأثر يتوقف على صدور الإذن من السلطة المركزية[4].

وعليه فإن التصريح أو الإذن المسبق، يعتبر كترخيص (autorisation) من طرف جهة الوصاية للموافقة على مشروع القرار المتخذ من طرف المجلس المحلي، والذي يصبح بعد هذه الموافقة بمثابة قرار كامل ونهائي، حيث أن الهدف منه هو مراقبة مدى مشروعية القرارات التي تصدرها المجالس المحلية ومدى تحقيقها للمصلحة العامة. وعلى هذا الأساس فهو يتميز ببعض الخصائص نذكر منها:

[1] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص146.

[2] ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة – الواقع والآفاق–، المرجع السابق، ص244.

[3] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص311.

[4] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص171.

– أنه وسيلة استثنائية لا يلجأ إليها المشرع إلا نادرا، وفي مسائل محددة[1].

– الإذن المسبق أو التصريح قد يكون إلزامي، كما قد لا يكون، على حسب ما ينص عليه المشرع. وفي حالة ما إذا ألزم القانون الجماعات الإقليمية بضرورة الحصول على ترخيص قبل القيام بالعمل أو اتخاذ القرار، فإن أي تصرف تقوم به السلطات المحلية بدونه يقع باطلا، وهذا لأن الإذن يعتبر في هذه الحالة إجراء قانوني سابق ولازم، من خلال اشتراط الرجوع إلى السلطات الوصية التي لا تأذن إلا بالأعمال التي تحقق الصالح العام[2].

– يعتبر التصريح الصادر من السلطة الوصية قرارا إداريا ملزما للهيئات المحلية، مما يترتب على ذلك إمكانية الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء من طرف الهيئة المحلية نفسها أو لكل ذي مصلحة، سواء كان موقف السلطة إيجابيا أو سلبيا[3].

– اختلاف التصريح عن التصديق من خلال أن التصريح يُشترط أن يكون صريحا، عكس التصديق الذي يكون إما صريح أو ضمني[4]، كما أن التصريح يعتبر العمل الذي يصدر من السلطة الوصائية قبل القيام بالعمل من قبل السلطة اللامركزية، أما التصديق فيكون بعد القيام بالعمل من طرف هذه الأخيرة، حيث أن الإذن المسبق أو التصريح لا يكون إلا عند إبداء الرغبة في التصرف، أما التصديق فيأتي بعد أن تكون تلك السلطة قد اتخذت القرار وقبل مرحلة التنفيذ، حيث أن رغبة السلطة المحلية في اتخاذ التصرف تتوقف على رغبة السلطة المركزية في منح الإذن أو رفضه، وبالتالي تكون الفاعلية القانونية لإرادة السلطة المحلية في اتخاذ التصرف تتوقف على إرادة السلطة المركزية في منح الإذن أو رفضه، والهدف من ذلك هو تأكد السلطة المركزية من أن الجماعات المحلية تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة من وراء اتخاذها لهذا التصرف، وهذا ما أكده بعض الفقه من خلال اعتبارهم أن: "السلطة المركزية الحارسة على مصلحة الجميع، تسعى دوما للتأكد من أن الأسلوب الذي تتبعه السلطات المحلية في ممارسة عملها الإداري، لا يخل بالمصلحة العامة"[5].

---

[1] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص171.

[2] عبدالحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي الصادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06 من المجلد 05، أفريل 2010، ص108.

[3] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص173.

[4] ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة – الواقع والآفاق–، المرجع السابق، ص244.

[5] محمد القطب طبلية، المرجع السابق، ص147.

وتتوضح أهمية التصريح أو الاذن المسبق في توضيح الأمور لصالح الهيئات اللامركزية، فالسلطة المركزية تمتلك موظفين يتميزون بالخبرة والكفاءة، ولهم من الدراية ما يمكنهم من اكتشاف التبعات المستقبلية للقرارات التي ستتخذها الجماعات الإقليمية، من خلال دراستها بعمق، مما يُمكِّن ذلك من اكتشاف المصاعب التي ستواجهها هذه الهيئات المحلية مستقبلا[1].

والعمل المأذون به ينتج عنه عملين مميزين، الأول يتمثل في العمل المحلي الخاضع للإذن، والثاني يتمثل في الإذن المقرر بواسطة السلطة المركزية. وبالتالي فإن هذين العملين يعبران عن إرادتين، مركزية ومحلية، ليس لهما نفس الأثر ولا نفس الهدف، حيث أن عمل السلطة المحلية يتجه لإنجاز عملية قانونية محددة، أي اتجاهها إلى إنجاز عملية معينة تُعدّل من خلالها وضعا قانونيا سابق الوجود، أما العمل الثاني المتمثل في الإذن الذي تصدره السلطة الوصية يكمن أثره في السماح بممارسة حق تتمتع به الجماعة المحلية المعنية، أي أن هذه السلطة لا تستطيع التدخل إلا من أجل منح الإذن أو الرفض، دون أن تمس موضوع العملية. هذا بالنسبة للأثر، أما بالنسبة للهدف، فإن العمل الأول يكون الهدف منه ضمان تسيير الشؤون المحلية للوحدة المحلية، أما الثاني فهدفه يتمثل في حماية مصالح الدولة[2].

ثانيا: مظاهر الأخذ بالتصريح في تشريع الجماعات الإقليمية الجزائري

كما أشرنا سابقا، فإن التصريح قد يكون إلزامي، حيث أنه قبل أن تصدر الهيئة المحلية القرار، فهي ملزمة بطلب رأي جهة الرقابة في هذا القرار عن طريق إعداد مشروع قرار وإرساله إليها، لتقدم رأيها فيه بعد ذلك، وإذا لم تحترم الهيئة المحلية هذا الإجراء، فإنه بعد إصدار قرارها يكون معرض للبطلان من طرف جهة الرقابة، لأن الحصول على الإذن المسبق أو التصريح في هذه الحالة يعتبر إجراءً جوهريا يجب احترامه[3]، ويكون ذلك عندما ينص المشرع صراحة على ضرورة استئذان السلطة المركزية قبل اتخاذ قرار معين. ومثال ذلك ما يتعلق بتوأمة بلدية ما مع بلدية أو مع جماعة إقليمية أجنبية، حيث أن ذلك متوقف على قبول أو رفض سلطة الرقابة المتمثلة هنا في وزير الداخلية بعد أخذ

[1] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص172.

[2] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1134-1135.

[3] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص312.

رأي وزير الشؤون الخارجية، مثلما نصت عليه المادة 106 من ق.ب. وكذلك فيما يتعلق بقبول الهبات والوصايا الأجنبية، الذي يخضع للموافقة المسبقة لوزير الداخلية مثلما نصت عليه المادة 171 من ق.ب وكذا الفقرة الثالثة من المادة 134 من ق.و. وكذا ما يتعلق بالرسوم والأتاوى التي لا يمكن للبلدية تحصيلها لتمويل ميزانيتها إلا بحصولها على ترخيص من أجل ذلك من طرف سلطة الرقابة، والترخيص هنا يعتبر بمثابة الإذن المسبق، مثلما جاء في الفقرة الثانية من المادة 196 من ق.ب.

كما يمكن أن يكون التصريح أو الإذن المسبق غير ملزم في بعض الحالات، حيث تقوم الجماعة المحلية بإصدار قرارها مباشرة دون أخذ رأي جهة الرقابة مسبقا، أي من دون إعداد مشروع قرار. ويعتبر قرارها هنا صحيحا ولا يتعرض للإبطال، لأن اجراء التصريح لا يعتبر جوهريا في هذه الحالة. ومثال ذلك ما يتعلق بقبول أو رفض الهبات والوصايا المحلية التي تمنح للجماعات الإقليمية، حيث أن البلدية هنا حرة في قبولها أو رفضها دون أن يكون ذلك متوقف على أخذ الرأي المسبق لجهة الوصاية، وبالتالي يكفي فقط ترخيصه بموجب مداولة يتخذها المجلس حسب سلطته التقديرية، مثلما نصت عليه المادة 166 من ق.ب وكذا المادة 134 ف 02 من ق.و. لكن بخصوص البلدية، فكما رأينا سابقا فإن قبول أو رفض الهبات والوصايا المحلية لا يتوقف عليه الموافقة المسبقة من طرف جهة الرقابة المتمثلة في وزير الداخلية كما هو الشأن بالنسبة للهبات والوصايا الأجنبية، لكن تنفيذها متوقف على مصادقة الوالي، وهذا ما جاء في نص المادة 57 من ق.ب، والذي سنفصل فيه.

والملاحظ مما سبق، أن المشرع الجزائري لم يتوسع كثيرا في اشتراط التصريح أو الإذن المسبق لبعض الأعمال التي تقوم بها الجماعات الإقليمية، حيث أن أغلبية الأعمال التي اشترط فيها هذه الآلية تتعلق بمالية الجماعة الإقليمية وخاصة البلدية وكذا تلك المتعلقة بالتوأمة، أما غير ذلك من الأعمال فتخضع إما للموافقة المسبقة للمجلس بحد ذاته، ومثال ذلك بالنسبة للبلدية ما يتعلق بإقامة مشروع استثماري أو أي مشروع تنموي على إقليمها، حيث يشترط في ذلك الرأي المسبق للم.ش.ب مثلما نصت عليه المادة 109 من ق.ب، وكذا ما يتعلق بإقامة مشروع يُحتمل أن يسبب أضرار بالبيئة والصحة العمومية، الذي يشترط فيه الموافقة المسبقة للمجلس البلدي، مثلما نصت عليه المادة 114 من نفس القانون. ونلاحظ هنا أن المشرع ترك الحرية في ذلك لموافقة المجلس بحد ذاته ولم يخضع هذه العمليات للموافقة المسبقة للسلطة الوصية، مما يمكن أن نستنتج أن المشرع أعطى صلاحيات

واسعة للبلدية في هذا الإطار، وعليه تحقيق استقلالية أكبر لها. كما يمكن أن تخضع هذه الأعمال للرقابة اللاحقة في أشكالها المختلفة.

الفرع الثاني: التوجيه والإرشاد

نتطرق في هذا الفرع إلى كل من مفهوم التوجيه والإرشاد أولا، ثم إلى طبيعته القانونية ثانيا.

أولا: مفهوم التوجيه والإرشاد

أو قد يُصطلح عليه بالاستشارة (consultation)، حيث يقصد بها طلب السلطات المحلية المشورة في بعض الأحيان من السلطة المركزية، من أجل ضمان العمل في حدود السياسة العامة للدولة، وكذا التنسيق بين الهيئات المحلية من جهة وبين هذه الهيئات والسلطة المركزية من جهة أخرى، حيث أن طلب مشورة السلطة المركزية يكون الهدف منه هو الحصول على المعلومات والخبرات والإمكانات الموجودة لدى السلطة المركزية، والتي تفيدها في انجاز عملها[1]. كما يتمثل الهدف كذلك في إعطاء دفع وتنوير للسلطات المحلية وضمان القيام بعملها على أحسن وجه[2].

وطلب الاستشارة أو الإرشاد يكون في صورتين، الأولى إلزامية حيث تكون الهيئة المحلية ملزمة باستشارة السلطة المركزية وإلا أُعتبر تصرفها باطلا بحكم القانون. أما الثانية فهي إختيارية، بحيث لا يشترط الرجوع إلى السلطة المركزية من أجل صحة العمل الذي تقوم به الهيئات المحلية[3].

وتتميز هذه الآلية الرقابية المتمثلة في التوجيه والإرشاد بعدة خصائص نذكرها كالآتي[4]:

- أنها وسيلة رقابية مباشرة، إذ أنها تتضمن تدخلا ينصب على القرار المحلي بذاته، أو على تصرف معين صادر من الهيئة المحلية.
- أنها وسيلة عادية للرقابة لا تحمل أي طابع استثنائي.
- آلية اختيارية في الأصل، إلا إذا قرر القانون أن تكون ملزمة.

[1] عبدالحليم بن مشري، المرجع السابق، ص107.

[2] شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص425.

[3] عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص107.

[4] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص161.

– قد تستلزم هذه الوسيلة الرقابية طلبا مسبقا من طرف الهيئة اللامركزية بهدف استطلاع رأي سلطة عليا بهدف النصح، أو قد تكون ذاتية تقوم بها هذه الأخيرة من تلقاء نفسها دون الحاجة إلى طلب من السلطات المحلية.

– ألاّ يوجد ما يمنع المجالس المحلية من طلب المشورة والنصح كلما شعرت بالحاجة إلى ذلك.

– عدم إمكانية الطعن في هذه الوسيلة بالإلغاء، لأنها لا تعتبر أعمالا إدارية حقيقية، كما أنه لا يترتب عليها أي أثر قانوني. عكس القرار الإداري الذي يكون الهدف منه هو إحداث آثار قانونية، كما أنه يلزم كل معني به بتنفيذه واحترامه، وعليه يكون قد توفرت فيه الأركان والشروط التي تُمكِّن كل متضرر من الطعن فيه بالإلغاء.

ثانيا: الطبيعة القانونية لسلطة التوجيه والإرشاد

يرى البعض من الفقه أن هذه الآلية الرقابية هي شبيهة بإصدار الأوامر والتعليمات في نظام الرقابة الرئاسية أو السلمية، وعليه فإن استقلالية الجماعات الإقليمية في إدارة شؤونها المحلية تتعارض مع هذا المبدأ. حيث أن من أهم المعايير التي تُميز بين الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية لمراقبة عمل الهيئات المحلية، مع الرقابة التي تمارسها السلطة الرئاسية لمراقبة عمل المرؤوسين، تكمن في الأوامر والتعليمات، فإذا كانت سلطة الرقابة تمتلك هذه الآلية فهي تعتبر سلطة رئاسية، أما إذا كانت لا تمتلك ذلك فهي سطلة تمارس رقابتها على الجماعات المحلية في حدود ما يرسمه القانون، أو كما تسمى بالرقابة الوصائية[1].

غير أن البعض يرى أنه لا يجوز النظر إلى تلك التعليمات على أنها قيد على حرية الوحدات المحلية في مزاولة مهامها، بل اعتبار أنها مظهر من مظاهر التعاون في القيام بالعمل الإداري على المستوى المحلي، الذي لا يستغرب معه قيام السلطة المركزية بإبداء النصح حول كيفية ممارسة بعض أوجه النشاط الإداري المحلي، نظرا لتمتع السلطة المركزية بخبرات فنية وإدارية واسعة تجعلها أكثر دراية بكيفية أداء العمل الإداري على نحو يتحقق فيه الانسجام وخدمة المصلحة العامة، بل إن ذلك ما

[1] عبدالرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص160.

قد يدفع الوحدة المحلية ذاتها إلى طلب الرأي والمشورة بالنسبة إلى الأمور التي تكون على جانب أكبر من الأهمية وتتطلب دراية أعمق، الأمر الذي قد لا يتوفر في الخبرات المحلية[1].

غير أن هذه الرقابة لا تصل إلى درجة إصدار الأوامر والتعليمات وضرورة التقيد بها، وإنما هي أقل درجة منها ولا تتجاوز حد المشورة والإرشاد أو النصح. ولتدعيم استقلالية الجماعات الإقليمية أكثر، فيجب عدم إلزامها بأخذ رأي سلطة الوصاية في حالة ما إذا طلبت ذلك قبل إصدار قرارها، فهي حرة بالأخذ به من عدمه. غير أن الأخذ برأيها وإرشاداتها الهدف منه هو مساعدة المجالس المحلية وجعل قراراتها وأعمالها ذات جودة، أو على الأقل سليمة من الأخطاء والعيوب مما يجنبها الإلغاء والطعن لاحقا، وكذا تحقيق وحدة القوانين واللوائح ووحدة وانسجام النشاط الإداري في جميع أنحاء الدولة[2].

لكن الأصل هو أن تكون الجماعة الإقليمية حرة في طلب التوجيه والإرشاد وكذا حرة في الأخذ برأي سلطة الرقابة بعد طلب ذلك، إلا إذا ألزمها القانون. إلا أن البعض عارض تماما فكرة الاستثناءات المتعلقة بإلزامية الأخذ بها، لأنه مادامت هذه الرقابة مختلفة وأقل درجة من الأوامر والتوجيهات المعروفة في الرقابة الرئاسية، فإن الجماعات الإقليمية في إطار الرقابة الوصائية وفقا لمفهوم الاستقلالية، غير ملزمة في كل الأحوال بالأخذ بالتوجيهات والإرشادات، حيث أن ذلك يحد بشكل كبير من استقلاليتها، كما أنه يمس بشكل كبير بمبدأ المبادأة للهيئات اللامركزية[3]، ويُخرِج العلاقة بين هذه الأخيرة مع السلطة المركزية من الطابع الوصائي إلى الطابع الرئاسي.

ومن جهة أخرى، قد يأخذ هذا النوع من الرقابة صورة التعاون والتنسيق في العمل بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، حيث يمكن للهيئة المحلية استطلاع رأي جهة الرقابة لتزويدها بالمعلومات اللازمة والإرشادات والتوجيهات بهدف القيام بعملها، وذلك راجع إلى ما تتمتع به السلطة المركزية من خبرة والتي لا تتمتع بها الهيئة المحلية[4]. على أن يأخذ هذا التوجيه والإرشاد شكل عدم الإلزام، وهي

[1] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص156.

[2] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص161.

[3] المرجع نفسه، ص126.

[4] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص160.

التي سماها البعض بالرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحة، من خلال متابعة أعمال المرؤوسين بُغية توجيهها الوجهة الصحيحة[1].

• من خلال ماسبق، وما يمكن قوله في الأخير عن الرقابة السابقة أو القبلية على أعمال الجماعات الإقليمية، أن هذه الآلية تعتبر كقيد يقع على حرية الجماعات الإقليمية في إتخاذ قرارات تنفذ بشكل مباشر دون رقابة مسبقة، وكذا على حريتها المبادأة والمبادرة، حيث أن الأصل هو إتخاذ القرار في شكله النهائي دون مشروع أولي عنه، وإرساله لجهة الرقابة للمصادقة عليه أو رفضه، والاستثناء هو إعداد مشروع أولي عن القرار المراد اتخاذه. وهذا ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية بشكل جوهري، حيث يمكن لسلطة الرقابة أن تقلب هذا المبدأ وتجعل من الأصل استثناء ومن الاستثناء أصل، أي أن تجعل من هذا الإجراء المتعلق بإعداد مشروع أولي عن القرار كشرط وكأصل لاتخاذ قرارات محلية للموافقة عليها، رغم أن القانون لا يلزمها بذلك، مما يمكن لجهة الرقابة أن تستغل ذلك لصالحها من خلال توجيه قرارات المجالس المحلية أو الضغط عليها لأهداف سياسية لا علاقة لها بالمصلحة العامة، خاصة فيما يتعلق بعلاقة الوالي بالمجالس الشعبية البلدية، حيث يصبح كل قرار تتخذه هذه الأخيرة إلا وتكون ملزمة بإعداد مشروع أولي عنه وإرساله للوالي للموافقة عليه قبل اتخاذ القرار نهائيا. وربما أن القانون لا يشترط ذلك، إلا أن الواقع العملي يفرض ذلك، حيث كما قال بعض الأساتذة في هذا الشأن أن هذه الرقابة السابقة "لها سلطانا معنويا لا جدال بشأنه والذي أمامه لا تستطيع الجماعات المحلية إلا أن تنطوي وتنصاع إذا هي أرادت تفادي أية مواجهة مع السلطة المركزية"[2]. وعلى هذا الأساس يجب على المشرع إعادة النظر في هذا الجانب، وتحقيقا لاستقلالية أكبر للجماعات الإقليمية، وتفادي مواجهة هذه الأخيرة للسلطة المركزية، فإنه من اللازم الغاء اجراء الموافقة المسبقة أو الرقابة السابقة أو القبلية على أعمال الجماعات الإقليمية وأهمها الإذن المسبق أو التصريح، وجعل المجالس البلدية تتخذ قراراتها بدون أن تكون ملزمة بإعداد مشاريع مسبقة، وإرسالها إلى الوالي الذي يقوم بدوره إما بالموافقة عليها، أو بإلغائها أو ارجاعها للهيئات المحلية من جديد لإعادة النظر فيها

[1] رحاب شادية – أحمد زاوي، الوصاية الإدارية كإحدى المعيقات القانونية للجماعات الإقليمية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية الصادرة عن جامعة الحاج لخضر باتنة 01، العدد 12، جانفي 2018، ص87.

[2] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1102.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة على أعمال الجماعات الإقليمية

هذه الرقابة تُمارس على الأعمال المتمثلة في المداولات وبعض القرارات التي تتخذها الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية. فمنها ما يحتاج إلى التصديق من طرف السلطة الوصية، ومنها ما يتعرض للإلغاء أو الإبطال. وفي بعض الأحيان تحل السلطة الوصائية محل المجلس المحلي للقيام ببعض أعماله. وعليه نستنتج إن الرقابة على أعمال المجالس المحلية تنحصر أساسا في التصديق (الفرع الأول) والإبطال (الفرع الثاني) والحلول (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التصديق (L'Approbation)

نتطرق في هذا الفرع إلى مفهوم التصديق وخصائصه أولا، ثم إلى أحكام التصديق على أعمال المجالس المحلية ثانيا.

أولا: مفهوم التصديق وخصائصه

يُعرف التصديق على أنه العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، الذي تُقرر بموجبه هذه الأخيرة على أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه[1]. أو يُعرف كذلك على أنه الإجراء الذي تُعلن بمقتضاه سلطة الرقابة المحددة قانونا، موافقتها على تنفيذ القرارات الصادرة من الهيئات المحلية، في الأحوال المنصوص عليها لمشروعيتها وعدم تعارضها مع الصالح العام[2]. كما يعرف كذلك على أنه حق سلطة الوصاية في الموافقة على أعمال المجالس المحلية قبل تنفيذها، بحيث تصبح موافقتها شرطا لازما لنفاذ هذه الأعمال[3].

ومداولات المجالس الشعبية المحلية تُعتبر نافذة في الأصل، إلا أنه في بعض الأحيان يُشترط التصديق عليها من طرف السلطة الوصية كاستثناء حتى تدخل حيز النفاذ، ويكون ذلك في المداولات

[1] صالحي عبدالناصر، المرجع السابق، ص177.

[2] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص179.

[3] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص72.

التي تعتبر ذات أهمية بالغة. وقد اعتبر بعض الأساتذة التصديق على أنه بمثابة "فيتو وصائي" الذي من خلاله تمنح جهة الوصاية الضوء الأخضر لتنفيذ المداولة[1]، لذلك يعتبر هذا العمل الذي يحتاج إلى تصديق من سلطة الوصاية بمثابة مشروع غير مكتمل يحتاج إلى هذا الإجراء قبل تنفيذه[2].

ومن خصائص التصديق مايلي:

– أنه يكون فقط بمراجعة أعمال الجماعات المحلية من خلال إعطاء الموافقة على هذا العمل أو عدم الموافقة عليه، ولا يمتد إلى تعديل هذه الأعمال جزئيا، أي الموافقة على القرار كله أو رفضه كله، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ محمد آنس قاسم جعفر، من خلال اعتباره أنه "يكون للجماعات المحلية الحق في إتخاذ القرارات بداءة في إطار اختصاصها دون أن تتقيد في هذا المجال من قبل سلطة عامة"، ليضيف "وفي الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة عليها من السلطة المركزية فلا يمكن لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها"[3]. وهذا ما أكده كذلك الأستاذ فؤاد العطار بقوله: "إن قاعدة تولي الاختصاص بداءة لا تقتصر على الاختصاصات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية، بل تتناول كذلك تلك التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية، ومن ثم فليس لهذه الأخيرة أن تتخذ قرارا ابتداءً في مسألة تدخل في اختصاص الهيئات اللامركزية مالم يوجد نص يقضي بذلك. والقول بغير ذلك يؤدي إلى انتفاء تحقيق النظام اللامركزي"[4].

– أنه اجراء استثنائي لا يمارس إلا بنصوص قانونية صريحة، مع وجوب عدم التوسع في تفسير هذه النصوص لأن الأصل هو استقلالية الجماعات الإقليمية والرقابة هي الاستثناء.

– التصديق ينحصر فقط في إدخال العمل الصادر من الجماعات الإقليمية حيز النفاذ من عدمه، حيث أن هذا العمل يسري من تاريخ صدوره من الهيئة اللامركزية وليس من تاريخ التصديق عليه من طرف سلطة الرقابة[5]، أي أنه يُطبق بأثر رجعي ابتداء من تاريخ صدوره. وعليه يُفهم من ذلك

[1] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص129.

[2] مصطفى حميد عبد الله الشافعي، المرجع السابق، ص155.

[3] نقلا عن: تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 30.

[4] نقلا عن: برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص98.

[5] مصطفى حميد عبدالله الشافعي، المرجع السابق، ص130.

أن التصديق يعتبر الشرط الواقف الذي بتوفره يتم تنفيذ العمل الصادر من الهيئة اللامركزية. أي بعبارة أخرى فإن العمل المحلي لا يمكن أن يدخل حيز النفاذ إذا لم يقع عليه التصديق، وبعد حدوث ذلك فيُرتب كامل آثاره ابتداءً من تاريخ اتخاذ القرار[1].

– التصديق لا يغطي العيوب القانونية والمادية التي تكون قد لحقت بالقرار المصادق عليه إذا كان هذا القرار في الأصل معيبا في عنصر من عناصره، حيث لا يمكن أن يكون التصديق مُزكيًا للقرار المعيب في أحد عناصره، ولذلك فإنه يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام القاضي الإداري بعد المصادقة عليه[2].

– التصديق يُعتبر عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر عن الجماعة الإقليمية، حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية. وعليه فإن الجماعات الإقليمية تتحمل المسؤولية لوحدها عن أي ضرر قد ينجم عن تنفيذ العمل المصادق عليه دون السلطة الوصية، لأن هذه الأعمال صادرة عنها لوحدها[3]. كما أن عمل الهيئات اللامركزية المصادق عليه لا يلزمها بتنفيذه، فيمكن لها التراجع عن تنفيذه بعد التصديق عليه، أو يمكن لها أن تُعدل فيه بعد عملية المصادقة عليه بشرط إجراء تصديق ثاني على العمل أو القرار بسبب عملية التعديل التي أحدثت التغيير فيه[4].

– كما هناك نقطة أخرى مهمة تتمثل في عدم جواز أن تصدر السلطة الوصية قرارات تنظيمية، تحدد بها مُقدَّمًا الشروط التي إن تحققت في العمل، وغالبا ما تكون شروط شكلية، فستمنح تصديقها على هذه الأعمال، لأن هذا الإجراء في حقيقته قد يعتبر أحيانا عمل رقابي على أعمال الجماعات الإقليمية يدخل في إطار رقابة الملائمة، بحيث لا يجوز أن يكون التصديق متوقفا على شرط معين، غير أن رقابة السلطة المركزية يجب أن تنحصر في إطار رقابة المشروعية وليس الملائمة، وهذا ما يهدد استقلال الجماعات الإقليمية وينقص من حقها في المبادأة[5]. غير أنه ليس هناك ما يمنع من أن تقوم سلطة الرقابة بتحديد اتجاهاتها في هذا الشأن عن طريق المذكرات

[1] Agathe VAN LANG - Geneviève GONDOUIN, Véronique Inserguet BRISSET, op cit, p32.

[2] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص134.

[3] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص180.

[4] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص133.

[5] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص182.

والمنشورات التي ليس لها صفة الإلزام، وإنما فقط بعض التوجيهات التي تتقيد بها الهيئات اللامركزية في إصدار أعمالها حتى تكون في شكل جيد وسليم، ولهذه الهيئات مطلق الحرية في التقيد بها من عدمها، وعليه فيكون رفض سلطة الرقابة الموافقة على عمل الهيئة المحلية اللامركزية التي لم تتقيد بهذه التوجيهات يعتبر رفض غير سليم، ولا يمكن لها أن تتذرع في هذا الأمر بحجة عدم مراعاة الهيئات اللامركزية للتوجيهات التي وضعتها[1].

– أغلب القوانين تحدد مدة معينة للتصديق، مع النص على أنه إذا انقضت هذه المدة أُعتبر سكوت جهة الوصاية المختصة بالتصديق بمثابة تصديق يسمى بالتصديق الضمني[2]، الذي يكون عادة في الحالات التي يُحدد فيها المشرع مدة معينة يجب خلالها على السلطة المختصة بالرقابة إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث اذا انتهت هذه الفترة دون اعتراض منها فيكون ذلك بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بالموافقة على العمل المحلي[3]، على عكس التصديق الصريح الذي يُوجب تصديق السلطة الوصائية على قرارات الهيئات اللامركزية، وذلك لكي تصبح نهائية وقطعية ونافذة، أي بمعنى آخر أنه يتوقف تنفيذ التصرف والمداولة على اجراء عملية التصديق عليه من قبل جهة الرقابة المختصة[4].

ثانيا: أحكام التصديق على أعمال المجالس المحلية

رقابة السلطة المركزية المتمثلة في التصديق، سنعالجها في إطار محورين، الأول خاص بالتصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي، والثاني خاص بالتصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما سنعالجه كما يلي:

أ- التصديق على أعمال المجالس الشعبية البلدية

بالرجوع إلى القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، نجده ينص في المادة 55 في فقرتها الثانية، على أنه:

[1] مصطفى حميد عبدالله الشافعي، المرجع السابق، ص159.

[2] المرجع نفسه، ص157.

[3] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص183.

[4] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص132.

"توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (08) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستيلام".

مما سبق نستنتج أن جميع مداولات الم.ش.ب ترسل إلى الوالي بهدف إعلامه بها والمصادقة عليها، حيث بعد إيداعها لدى الوالي من طرف رئيس الم.ش.ب في أجل ثمانية (08) أيام بعد اتخاذها، فإن مداولات البلدية تصبح نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، حتى ولو لم يصادق عليها الوالي، وهذا ما يعرف بالمصادقة الضمنية، حيث تنص المادة 56 من قانون البلدية على ما يلي:

"مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

وهذا الأجل يعتبر كضمانة منحها المشرع للمجالس البلدية، وحماية لمداولاتها من تعسف الولاة وتعطيل المصالح المحلية للبلديات[1]، حيث لا يمكن لهذه الأخيرة انتظار مدة طويلة لمصادقة الوالي على المداولات خاصة الهامة منها، وإنما لابد من تحديد أجل معين حتى تدخل هاته الأعمال حيز النفاذ بقوة القانون في حالة سكوت السلطة الوصية وعدم مصادقتها على أعمال المجالس البلدية، مما يمكن اعتبار أن السلطة الوصية المتمثلة في الوالي قد صادقت على هذه المداولات ضمنيا، أي من خلال عدم إبداء رأيها صراحة فيها، وهذا ما يجسد استقلالية أكبر للبلدية في هذا الشأن. رغم أن الواقع العملي يثبت عكس ذلك، حيث أنه في الكثير من الأحيان لا نجد رئيس م.ش.ب يبادر بتنفيذ مداولات المجلس بعد انتهاء أجل الـ21 يوم المنصوص عليه في المادة 57 من قانون البلدية، فرغم انتهاء هذا الأجل فإن المجالس البلدية لا تبادر بتنفيذ المداولات وتنتظر دائما مصادقة سلطة الرقابة عليها، حتى تكون ضمانا لصحة ومشروعية عملهم، مما يوحي أن هذا العمل يعتبر غير مشروع إلى غاية ثبوت العكس عن طريق مصادقة السلطة الوصية[2]، الأمر الذي يمكن أن نعتبره مساس خطير باستقلالية الجماعات الإقليمية، رغم أن القانون منحها في هذا الصدد الضمانة السابق الإشارة إليها. وربما يعود ذلك إلى العديد من الأسباب نذكر من بينها على سبيل المثال قابضي البلديات الذين يشترطون وجود

[1] علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص56.

[2] ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة –الواقع والآفاق–، المرجع السابق، ص241.

تأشيرة الوصاية قبل أي صرف للأموال، وحجتهم في ذلك أنهم يطبقون القوانين المعمول بها المتعلقة بالمالية، وهذا ما يؤكد على عدم وجود تنسيق بين وزارتي الداخلية والمالية في هذا الجانب[1]، مما يجب إعادة النظر في هذه النقطة، من خلال إعطاء الأهمية اللازمة في عملية التنسيق بين وزارة الداخلية ومختلف الوزارات الأخرى في المسائل المتعلقة بالتصديق على أعمال الجماعات الإقليمية، أو تغيير الإجراء برمته من خلال الغاء آلية التصديق وجعل أعمال المجالس المحلية نافذة بمجرد صدورها، مع منح إمكانية الطعن لصالح سلطة الرقابة اذا رأت أن هذا العمل مخالف للقوانين والأنظمة، أو أنه لا يحقق المصلحة العامة.

غير أن السؤال الذي يطرح هو: هل كل مداولات المجالس الشعبية البلدية تخضع لمبدأ المصادقة الضمنية الذي جاءت به المادة 56 من ق.ب السابقة الذكر؟

ما جاء في نص المادة 57 من ق.ب يفند ذلك، حيث يظهر لنا أن المشرع استثنى بعض المداولات واشترط فيها مصادقة الوالي الصريحة، وبالتالي نستنتج أن هناك صورة أخرى من المصادقة على مداولات المجالس البلدية غير الصورة الأولى المتمثلة في المصادقة الضمنية، وهي المصادقة الصريحة. حيث أن المادة 57 قد حددت المداولات التي يُشترط فيها مصادقة الوالي حتى تُنفذ، أي المصادقة الصريحة، ويكون ذلك كتابيا. وتكون هذه الحالة لما تتعلق هذه المداولات بالمجالات المذكورة في نفس المادة وهي الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية[2]، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

والمداولات المتعلقة بالمجالات السابقة الذكر، لم يمنح من خلالها المشرع للوالي أجل مفتوح للمصادقة عليها باعتبارها مداولات تتعلق بمصالح مهمة للبلدية حيث على أساسها اشترط المصادقة الصريحة، وإنما رغم ذلك اشترط أجلا معينا على الوالي لكي يبدي موافقته لها أو رفضه. ولا يخضع هذا الأجل للأحكام المنصوص عليها في المادة 56 والمتمثلة في أجل 21 يوم حتى تدخل حيز

[1] نقلا عن: ملياني صليحة، المرجع السابق، ص289.

[2] بخصوص الهبات والوصايا الأجنبية، ففضلا عن اشتراط المشرع في نص المادة 57 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، ضرورة مصادقة الوالي عليها لقبولها، فقد أضاف أيضا شرط آخر بهذا الخصوص وهو مصادقة وزير الداخلية أو كما سماها المشرع في نص المادة 171 من نفس القانون بالموافقة المسبقة لوزير الداخلية. وربما اشتراط الموافقة الثنائية من طرف الوالي والوزير المكلف بالداخلية، يعود إلى خطورة هذا الأمر.

النفاذ، وإنما أخضعها المشرع لآجال أخرى نص عليها في المادة 58 من نفس القانون، حيث اشترط أجل 30 يوم على الوالي بهدف مصادقته على المداولات المتعلقة بالحالات الأربعة المنصوص عليها في المادة 57 السابقة الذكر، حيث تنص المادة 58 على:

"عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها".

وما يمكن استنتاجه من هذه المادة، أنه إذا لم يعلن الوالي قراره بالمصادقة على المداولات المنصوص عليها في المادة 57 في أجل 30 يوم، فإن هذه المداولات تصبح وكأنها مصادق عليها. وعليه نستنتج أنه في حالة عدم مصادقة الوالي على هذه المداولات، فإن ذلك لا يعني عدم دخول هذه المداولات حيز النفاذ رغم أن المداولات تعتبر صحيحة ومشروعة، وإنما المصادقة هنا تتحول من صريحة إلى ضمنية، أي بعد انتهاء أجل 30 يوم تصبح المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون، وهذا ما أشار إليه المشرع في المادة السابقة، حينما صرح على أنه: " ... تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها"، وهذا ما يمكن أن نعتبره ضمانة ثانية منحها المشرع للمجالس البلدية لتنفيذ مداولاتها المتعلقة بالمجالات المنصوص عليها في المادة 57، وكذا بهدف التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري[1].

وفي كل الأحوال، فإنه لا يجوز للبلديات تنفيذ أعمالها قبل التصديق عليها من السلطة الوصية، حيث إذا قامت بذلك فيكون التصرف معيبا بعدم الشرعية[2]. أما بعد المصادقة، سواء الصريحة أو الضمنية، من طرف السلطة الوصية على أعمال المجالس الشعبية البلدية، فإن هذا التصديق يرتب آثارًا معينة نذكرها كالآتي[3]:

– يكون للمداولات المصادق عليها أثر رجعي من خلال انصراف هذا الأثر إلى تاريخ صدور قرار الهيئة المحلية، لا إلى تاريخ التصديق عليه.

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص102.

[2] صالحي عبدالناصر، المرجع السابق، ص177.

[3] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص286.

– الأثر الثاني يتمثل في أن التصديق لا يُنسِب عمل المجلس البلدي إلى السلطة الوصية، وإنما يبقى منسوب إلى الهيئة التي أصدرته وليس التي صادقت عليه.

– أن التصديق على أعمال المجالس البلدية لا يجعل هذا العمل ملزم التنفيذ من طرف الهيئة التي أصدرته، وإنما يمكن لهذه الأخيرة العدول عنه بعد المصادقة عليه من طرف السلطة الوصية.

– وأخيرا فإن التصديق لا يُطهِّر العمل الصادر من المجلس البلدي من العيوب، وإنما يظل قابلا للإلغاء في حالة ما إذا شاب هذا العمل عيب من العيوب.

ب– أحكالم التصديق على أعمال المجالس الشعبية الولائية

أما فيما يخص مداولات الم.ش.و، فإن رئيس المجلس يقوم بإرسال مستخلص من المداولة إلى الوالي في أجل ثمانية (08) أيام، وذلك حسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 52 من القانون 12–07 المتعلق بالولاية، لكي يتم المصادقة عليها من طرف الوالي. وتصبح هذه مداولات نافذة بقوة القانون في أجل 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، حسب ما جاء في نص المادة 54 من قانون الولاية، مما نستنتج أنه بعد انتهاء هذا الأجل تتحول المصادقة على مداولات الم.ش.و من صريحة إلى ضمنية.

والمشرع قد استثنى بعض المداولات من مصادقة الوالي، وهي المداولات المنصوص عليها في نص المادة 55 من قانون الولاية، حيث اشترط فيها مصادقة وزير الداخلية، وتتمثل في المداولات في:

- المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات،
- المداولات المتعلقة بالتنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله،
- المداولات المتعلقة باتفاقيات التوأمة،
- المداولات المتعلقة بالهبات والوصايا الأجنبية.

وعليه فإن المداولات المتعلقة بالمجالات المذكورة أعلاه لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية، ويكون ذلك في أجل أقصاه شهرين (02) مثلما تم النص عليه في نفس المادة.

لكن السؤال المطروح هو بخصوص المداولات المتعلقة بالمجالات الأربعة المنصوص عليها في المادة 55 من قانون الولاية، ففي حالة ما إذا لم يقم وزير الداخلية بالمصادقة الصريحة على هذه

المداولات وانتهى أجل الشهرين الذي منحه المشرع للوزير، فهل تتحول هذه المصادقة من صريحة إلى ضمنية مثلما رأيناه بخصوص مداولات المجالس الشعبية البلدية المتعلقة بنفس المجالات؟

إن المشرع في قانون الولاية لم يوضح صراحة في حالة ما إذا انتهت الآجال المحددة ولم يقم وزير الداخلية بالمصادقة على المداولات السابقة الذكر، أن تُعتبر هذه المداولات وكأنها مصادق عليها مثلما رأينا ذلك فيما يخص مداولات البلدية، أين وضح المشرع أنه في حالة ما إذا لم يُعلن الوالي قراره في أجل 30 يوم ابتداء من تاريخ إيداع المداولة على مستوى الولاية، فإن المداولة تعتبر وكأنها مصادق عليها. لكن على خلاف ذلك فيما يتعلق بمداولات الم.ش.و، فإن المشرع لم يبين فيما اذا كانت هذه المداولات تعتبر مصادق عليها في حالة عدم قيام وزير الداخلية بذلك بعد انتهاء الأجل المحدد وهو شهرين. وعليه مما سبق يمكن أن نفهم أنه في حالة انتهاء هذا الأجل مع عدم قيام الوزير المعني بالمصادقة على هذه المداولات، فإن هذه الأخيرة لن تنفذ، خاصة وأن المادة 55 جاءت واضحة وصريحة في هذا الخصوص من خلال عبارة "**لا تنفذ** إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية ..."، وبالتالي مع عدم وجود مادة أخرى ترخص بالمصادقة الضمنية لوزير الداخلية على هذه المداولات في حالة غياب المصادقة الصريحة في الأجل المحدد، فإن هذه المداولات وبناء على ما جاء في نص المادة 55 لا تنفذ إلا بمصادقة الوزير، وعليه يمكن القول أن مداولات الم.ش.و المتعلقة بالمجالات المذكورة في المادة 55 من قانون الولاية، تعتبر مداولات قائمة على شرط واقف، وهو توفر شرط تصديق وزير الداخلية عليها. وهنا يمكن القول أن المشرع إما تغافل عن إدراج مادة أخرى تسمح باعتبار المداولات التي لم يصادق عليها وزير الداخلية في الآجال المحددة، على أنها مصادق عليها، أي الاعتراف بالمصادقة الضمنية، أو أنه أراد أن تبقى المصادقة الصريحة فقط دون الاعتراف بالمصادقة الضمنية. وإذا كان الاحتمال الثاني هو الغالب، فإن ذلك يعتبر مساس خطير باستقلالية الولاية، خاصة وأن هذه المداولات تعتبر ذات أهمية بالغة، وعليه وفي كل الأحوال، سواء تغافل عن ذلك أم لا، فيجب إعادة النظر في هذا الشأن، وذلك من خلال إضافة مادة أخرى تسمح باعتبار المداولات غير المصادق عليها من طرف وزير الداخلية في الآجال المحددة بأنها تصبح وكأنها مصادق عليها، مثلما قام به بخصوص مداولات البلدية.

الفرع الثاني: البطلان (La Nullité)

نعالج جزء البطلان من خلال التطرق إلى مفهومه وخصائصه، وبعدها إلى أحكام البطلان على أعمال المجالس الشعبية المحلية.

أولا: مفهوم البطلان وشروطه

إن تسمية البطلان قد لا تتناسب مع المصطلحات المستعملة في مجال القانون الإداري، لأنها مستعملة أكثر في مواضيع القانون المدني، وإنما التسمية الصحيحة في القانون الإداري هي الإلغاء (L'Annulation)، بدليل أن الدعوى التي ترفع في مجال القانون الإداري لابطال بعض القرارات الإدارية هي دعوى الإلغاء، أما الدعوى التي ترفع في مجال القانون المدني هي دعوى البطلان.

وقد تودع مداولات وقرارات المجالس المحلية لدى سلطة الوصاية بهدف التصديق عليها، بشكل مخالف للمشروعية، أي تكون المداولات بشكل غير صحيح أو غير سليم، وفي هذه الحالة لا يتم المصادقة عليها ولا تعديلها، وإنما الغائها أو ابطالها.

ويُعرف الإلغاء على أنه العمل القانوني الصادر من سلطة الرقابة الذي بموجبه تقوم بإزالة آثار العمل الصادر من الهيئة المحلية اللامركزية، بسبب إما لمخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة[1]. كما يُعرف على أنه ذلك القرار الإداري الصادر من طرف السلطة الإدارية المركزية صاحبة الرقابة، والذي يلغي بموجبه قرارا صادرا من إحدى الهيئات المحلية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة[2]. أو هو الإجراء الذي بمقتضاه تستطيع السلطة المركزية أن تزيل فاعلية قرار للسلطة المحلية، بسبب أن هذا القرار قد قضى بكونه غير مناسب[3].

وعليه بعد قيام الجماعات الإقليمية بعمل معين، فالسلطة المركزية التي يمكن أن نعتبرها في هذا الإطار كالحارس، إما المصادقة على هذا العمل ليدخل حيز النفاذ سواء بمصادقة صريحة أو ضمنية، أو الغائه بعد دخوله حيز النفاذ وذلك لأنه أُتخذ بشكل مخالف للقانون أي غير مشروع أو

[1] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص295.

[2] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجه السابق، 189.

[3] محمد أحمد اسماعيل، المرجع السابق، ص1142.

أنه لا يحقق المصلحة العامة، وعليه فإن هذه الوسيلة (الإلغاء) لا يجب أن تستعمل إلا لتحقيق هذه الأهداف. وهنا نشير إلى أن الإلغاء يختلف كلية عن رفض التصديق، حيث أن الإلغاء يأتي بعد دخول العمل المحلي حيز النفاذ، ويتمثل كما سبق وأشرنا في القضاء على آثار العمل الإداري المتخذ من قبل السلطة اللامركزية أي وقف الفاعلية القانونية له، أما رفض التصديق يأتي قبل دخول العمل المحلي حيز النفاذ، غير أنه لا يُدخل العمل المحلي حيز النفاذ بتاتا، بحيث بمجرد عدم التصديق فإن هذا العمل يتم القضاء عليه قبل أن يصبح نافذا، وبالتالي فإن الإلغاء يوقف فاعلية العمل المحلي، أما رفض التصديق يمنع إحداث الفاعلية للعمل المحلي[1].

ومن بين شروط الإلغاء، نذكر مايلي:

- ألّا يكون معلق على شرط واقف أو فاسخ.
- يشترط ألا يتم بموجبه تعديل عمل أو قرار الهيئة المحلية أي ألا يكون جزئي، لأن التعديل يعتبر تعدي على حق الجماعات الإقليمية في المبادأة والذي يعتبر تعدي على استقلاليتها[2]، حيث يكون للوالي الذي يمثل سلطة الوصاية إما المصادقة على عمل البلدية أوإلغائه.
- أن يرد الإلغاء على الأعمال المحلية التي تعتبر مخالفة للمشروعية أو صادرة لتحقيق غرض معين غير المصلحة العامة[3].

---

[1] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص149.

[2] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص191.

[3] إن العمل المحلي الذي قد يكون مداولة أو قرار، وسواء صادر من طرف بلدية أو ولاية، والذي يخضع لرقابة الإلغاء من طرف سلطة الرقابة، فإنه يجب أن يصدر إما في إطار المشروعية، أي ألا يخالف أحد النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن، أو تحقيقا للمصلحة العامة.

وعلى سبيل المثال فيما يخص إصدار الأعمال المحلية بغرض تحقيق المصلحة العامة، فإن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى قد فصلت في ذلك بموجب القرار رقم 36595 الصادر بتاريخ 1984/05/25، في قضية (ك.أ) ضد وزير الداخلية ووالي ولاية الجزائر، تحت موضوع نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية للحصول على محلات لإيواء مصالح البلدية، حيث اعتبرت هذا العمل يكتسي طابع المصلحة العمومية المحققة طالما كانت العملية مقررة لصالح جماعة محلية ولإشباع حاجات مرفق عام.

وتتلخص وقائع القضية في قيام السيد (ك.أ) بالطعن في المقررة رقم 76 الصادرة في صفحة الإعلانات بجريدة "المجاهد" بتاريخ 1983/03/06، الذي صرح بموجبه والي ولاية الجزائر بالمنفعة العمومية لمشروع نزع ملكية الأملاك

– كما أن قرار الغاء العمل المحلي الصادر من طرف السلطة الوصائية، يعتبر منفصل عن عمل الهيئة المحلية بحد ذاته، وعلى هذا الأساس فإنه يجوز الطعن في قرار الالغاء الصادر عن سلطة الرقابة، بالإلغاء، من طرف الهيئات المحلية اللامركزية.

ثانيا: أحكام البطلان على أعمال المجالس الشعبية المحلية

الإلغاء أو البطلان حسب ما جاء في قوانين الجماعات الإقليمية، يتخذ صورتين، إلغاء متعلق بموضوع المداولة المتخذة خرقا للتشريع المعمول به، وإلغاء متعلق بتعارض مصالح عضو في المجالس مع مصالح الجماعة، وسندرس أحكام كل صورة كما يلي:

أ– البطلان المتعلق بالمداولة المتخذة خرقا لمبدأ المشروعية

ويسمي الفقه هذه الصورة كذلك بالبطلان المطلق (la nullité absolue)، حيث إذا أُتخذت أعمال الجماعات الإقليمية بشكل منافي للتشريع المعمول به، أي إذا شابها عيب عدم المشروعية، فإن بطلان هذه الأعمال يكون مطلقا. وأسباب ذلك متعددة، حيث ذكرها المشرع الجزائري في قانوني البلدية والولاية على سبيل الحصر. فبالنسبة للبلدية، نجد أن المشرع قد حصر حالات الإلغاء في هذا الجانب في ثلاث (03) حالات ذكرها في نص المادة 59 من القانون 11–10 المتعلق بالبلدية، وهي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- غير المحررة باللغة العربية.

الخاصة الكفيلة بإيواء المصالح بلدية سيدي امحمد، الداخل في إطار تحديث مستشفى مصطفى باشا، حيث أن المدعي يطعن ببطلان القرار من أجل الانحراف بالسلطة وتجاوزها. وقد قضى المجلس برفض البطلان المقدم من المدعي السابق الذكر ضد القرار الصادر من والي ولاية الجزائر، باعتبار أن الملكية من أجل المنفعة العمومية المزمع القيام بها للحصول على المحلات الموجهة لإيواء مصالح بلدية سيدي امحمد، يكتسي طابع المصلحة العمومية المحققة، ذلك أن العملية المزمع القيام بها مقررة لصالح مجموعة محلية ولاشباع حاجات مرفق عام.

– أشار إليه: رشيد خلوفي، الإجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج02، المرجع السابق، ص513.

رغم أن الحالتين الأخيرتين يمكن أن تدخل في إطار الحالة الأولى، لأن المساس برموز الدولة وشعاراتها وكذا عدم احترام تحرير المداولات باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية، يعتبر مساس بالدستور بحد ذاته.

وأداة البطلان تتجسد في قرار صادر عن والي الولاية المعنية التي توجد البلدية في نطاقها الجغرافي[1]، وهذا ما وضحه المشرع في إطار المادة 59 السابقة الذكر. لكن الصياغة هنا لم تكن واضحة، فحسب بعض الأساتذة فإن عبارة "يُعاين" لا تدل على المعنى المقصود خصوصا أن قرار الوالي ليس إلا كاشفا لبطلان المداولة بقوة القانون[2]، وعليه مادام أن قرار الوالي هو مجرد كاشف للبطلان، فكان من الأجدر على المشرع استعمال مصطلح أكثر دقة كـ "يُقرر". كما أن المشرع لم يحدد في ذلك أجلا للوالي بإعلان بطلان المداولة، وربما هذا راجع إلى كون أنه مادامت المداولة أُتخذت خلافا للدستور والتشريع والتنظيم المعمول بهم، فهي تعتبر في الأساس باطلة ولا يمكن أن تتحصّن بعد مرور مدة معينة لأنها تبقى دائما باطلة، وذلك طبقا للمبدأ المعمول به والمتمثل في أن "كل ما بني على باطل فهو باطل"، أي أن المداولة تولد ميتة ولا يكون لها أي أثر على الصعيد القانوني[3]، وعليه يمكن للوالي إلغاء هاته المداولات في أي وقت يكتشف فيها عيب عدم مشروعيتها.

كما أنه من جهة أخرى فإن المشرع لم يشترط تسبيب قرار الإلغاء، على عكس ما جاء في القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى، الذي اشترط فيه المشرع تسبيب قرار الوالي المتعلق ببطلان مداولة الم.ش.ب. وهذا ما كان يُعتبر كضمانة لصالح الم.ش.ب تم نزعها من قانون البلدية الحالي، التي بموجبها يمكن للمجلس معرفة أسباب البطلان، مع اقرار امكانية الطعن فيها إذا كانت هذه الأسباب لا تبرر الحالات المنصوص عليها قانونا التي بموجبها يتم الغاء المدوالات. كما أن للتسبيب جانب إيجابي آخر يتمثل في التعليمات الموجهة للهيئات المحلية التي تعتبر ذات طابع تعليمي وإرشادي لها[4].

[1] عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي الصادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06 من المجلد 05، أفريل 2010، ص22.

[2] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص160.

[3] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص289.

[4] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص184.

أما فيما يتعلق بأعمال الم.ش.و، فقد تتعرض إلى الإلغاء أو البطلان المطلق إذا جاءت وفقا للحالات المنصوص عليها في المادة 53 من ق.و، وهي:

- المتخذة خرقا للدستور والمطابقة للقوانين والتنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- غير المحررة باللغة العربية،
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي في غير الحالات المتعلقة بالقوة القاهرة التي تحول دون الدخول إلى مقر المجلس.

لكن الفرق الوحيد بين أعمال المجالس البلدية والولائية المتعلقة بهذا الشأن، هو أن أعمال الم.ش.ب إذا أُتخذت طبقا للحالات المنصوص عليها في المادة 59 من ق.ب، فإن هذه الأعمال أو المداولات تُبطل بقوة القانون من طرف السلطة الوصية المتمثلة في الوالي، أما أعمال الم.ش.و إذا أُتخذت وفقا للحالات المنصوص عليها في المادة 53 من ق.و، فإن السلطة الوصية المتمثلة في الوالي لا تقوم بإبطالها تلقائيا مثلما هو عليه الحال بالنسبة لأعمال البلدية، وإنما تقوم برفع دعوى أمام المحكمة المختصة إقليميا لإقرار بطلانها، مثلما هو منصوص عليه في نص المادة 53 من ق.و، وذلك في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة[1]. وقد أصاب المشرع في إقرار بطلان مداولات الم.ش.و عن طريق القضاء، حيث أن هذه الوسيلة تعتبر أكثر ضمانة من وسيلة الإلغاء مباشرة من طرف السلطة الوصية كما هو الحال في مداولات الم.ش.ب، حيث أن للقضاء السلطة التقديرية الكاملة في النظر في مدى عدم مشروعية المداولات ولا يميل إلى سلطة الرقابة في سياستها التي تريد أن تكون عليها مداولات المجالس المحلية. أما البطلان من طرف سلطة الرقابة مباشرة، قد يترتب عليه انحراف في استعمال السلطة من خلال رفض هذه السلطة لكل المداولات التي تخالف توجهاتها وسياستها، أي تمارس رقابة الملائمة عليها. وعليه فإنه من اللازم إخضاع أعمال المجالس المحلية

[1] تنص الفقرة الثانية من المادة 54 من ق.و على أنه "اذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد وعشرون (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها".

سواء البلدية أو الولائية التي يُحتمل بطلانها، إلى رقابة القضاء الإداري الذي يعطي ضمانة أكبر في مراعاة التطبيق السليم للقانون، دون رقابة السلطة الوصائية التي تمارس رقابتين معا وهما رقابة المشروعية ورقابة الملائمة، وعدم تركها فقط للطعن في أعمال المجالس الشعبية الولائية دون البلدية.

ب- البطلان المتعلق بتعارض المصالح

ويسميه الفقه كذلك بالبطلان النسبي أو القابلية للإبطال (la nullité relative)، حيث يمكن أن يقرر القانون أن تكون أعمال المجالس المحلية قابلة للإبطال. وحسب رأي بعض الفقه فإن هذا النوع من الرقابة يعد الأخطر على استقلال الجماعات الإقليمية، لأنها تفتح المجال واسعا أمام الجهة الوصية في تقدير مدى مشروعية أعمال هذه المجالس وإبطالها[1].

وحسب ما جاء في العنوان، فإنه يمكن لعضو في مجلس شعبي محلي بلدي كان أم ولائي، أن تتعارض مصالحه مع مصالح الجماعة في حالة حضوره للمداولة، وإذا تحقق ذلك فإن هذه المداولة تتعرض للإلغاء أو تكون باطلة. ويرى بعض الفقه أن إدراج هذا الإجراء يعد أمرا منطقيا ذلك أنه من المتصور أن ينشغل عضو الم.ش.ب في التداول بشأن القضايا العامة والتي تخدم التنمية المحلية، لا أن يتداول حول أمر خاص يعنيه أو يعني طرفا خارج المجلس يمثله أو وكيلا عنه، حيث لا شك أن المنتخب المحلي بهذا السلوك يكون قد فقد حياده واستعمل صفته لتحقيق أغراض شخصية، وحاد عما يجب أن يكون عليه من موضوعية وابتعاد عن مواطن الشبهة[2].

فبالنسبة للم.ش.ب، فقد نص قانون البلدية في المادة 60 منه على أنه:

"لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء، حضور المداولة اتي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة".

[1] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص72.

[2] عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، المرجع السابق، ص09.

وعليه نستنتج من خلال هذه المادة أنه إذا كان أي عضو في الم.ش.ب رئيسا كان أو عضوا عاديا، سواء بصفته هو شخصيا أو بصفة زوجه أو أحد أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو كوكيل، فإنه يُحضَر عليه حضور المداولات التي يكون موضوعها له علاقة مباشرة بهؤلاء، وفي حالة الحضور فإن هذه المداولة تعتبر باطلة، ويثبت هذا البطلان بقرار مُعلل من الوالي حسب ما جاء في الفقرة الثانية من المادة السابقة[1]. وهنا المشرع اشترط التسبيب في قرار الوالي، وهذا ما يمكن أن يُعتبر كضمانة لصالح المجلس البلدي لكي يتسنى له معرفة أسباب الغاء المداولة، حتى يتمكن من الطعن في قرار الوالي المتضمن بطلان المداولة[2]. إلا أن المشرع لم ينص على المدة التي يمكن خلالها أن يقوم الوالي بإتخاذ قراره المتعلق بإلغاء المداولة، بحيث أنه مع تحديد المدة فنكون أمام حالتين، إما أن يتم إلغاء المداولة أو أنها تُحصّن بعد انتهاء الآجال، وهذا على خلاف القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى، أين منح المشرع في المادة 45 منه للوالي أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، بهدف اتخاذ قراره بإلغاء المداولة إذا رأى في موضوعها تعارض مصالح

[1] وقد أكدت ذلك الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا في قرارها رقم 89903 الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1993، التي قضت بإبطال المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من الم.ش.ب ممن لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها. وتتلخص وقائع القضية في أن الم.ش.ب لبلدية عين الكرشة منح لأحد الأعضاء بالم.ش.ب المتمثل في السيد (ب.م) قطعة أرض صالحة للبناء بموجب مداولة رقم 43-88 بتاريخ 1988/06/22. وقام والي ولاية أم البواقي بعدها بإلغاء هذه المداولة، مما دفع السيد (ب.م) بإقامة دعوى استعجالية أمام قضاء أول درجة، يطلب فيها من الإدارة عدم التعرض له في بناء مسكن، بحيث استجابت له الهيئة القضائية المعنية بقرار مؤرخ في 1990/11/05، لسبب يتمثل في عدم استخلاصها من الوثائق والأوراق المودعة في الملف من طرف البلدية، أن السيد (ب.م) قد شارك في المداولة السابق الإشارة إلى رقمها وتاريخها، مما يسمح له بالاستفادة من قطعة الأرض محل النزاع. حث ولو أنه تم اثبات أن السيد (ب.م) قد شارك في هذه المداولة، فإن المادة 104 من القانون البلدي القديم، المعاد ذكرها في المادة 45 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية السابق، تنص على أنه تصبح محل بطلان من طرف الوالي المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من الم.ش.ب لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة، وذلك في أجل شهر من تاريخ ايداع محضر المداولة لدى الولاية.

- أشار إليه: رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج03، المرجع السابق، ص1045.

[2] نصت المادة 61 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، على أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي المتعلق ببطلان المداولة.

عضو مع مصالح الجماعة، وبمفهوم المخالفة إذا لم يتخذ الوالي قراره فإن المداولة تُحصّن[1]. وحسب رأي البعض فإن المشرع قد تكون غايته في عدم تحديد آجال للوالي بهدف إبطال أو إلغاء المداولة المتخذة من طرف الم.ش.ب، هو رغبته في مكافحة الفساد بكل الوسائل من خلال عدم تحصين المداولات المشوبة بعيوب[2]. غير أن كل من قانوني البلدية لسنتي 2011 و1990 لم ينصا على الأجل الذي يمنح للمجلس بهدف الطعن في قرار الوالي المتعلق بإلغاء المداولة.

كما أن قانون سنة 1990 الملغى نص في الفقرة الأخيرة من المادة 45 منه على إمكانية الطعن أمام الجهة القضائية من طرف أي شخص له مصلحة، بهدف إلغاء مداولة الم.ش.ب في أجل شهر ابتداء من تاريخ تعليق المداولة، وهذا ما تغافل عنه المشرع في قانون البلدية الحالي على خلاف قانون الولاية أين تم إدراج هذا الاجراء، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل حول هذا التمييز بين البلدية والولاية في إمكانية الطعن في مداولاتها من طرف كل شخص له مصلحة.

بالإضافة إلى ذلك، فقد ألزمت نفس المادة في فقرتها الثالثة على كل عضو يكون في هذه الوضعية، أي وضعية التعارض في المصالح المتعلقة به أو بأحد الأطرف الذين ذكرتهم الفقرة الأولى، أنه يجب عليه التصريح بذلك لرئيس الم.ش.ب، وهو إجراء وقائي أقره المشرع حتى لا تتعرض المداولة للإلغاء من طرف الوالي. أما إذا كان رئيس المجلس هو المعني بهذا التعارض في المصالح، فألزمته الفقرة الأخيرة من نفس المادة أن يُعلن ذلك للمجلس.

[1] وقد أكدت ذلك أيضا الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في نفس قرارها الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1993 السابق الإشارة إليه، والذي جاء في حيثياته ما يلي: "... على أنه تصبح محل بطلان من طرف الوالي المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من الم.ش.ب لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة، وذلك في أجل شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، أن المداولة رقم 43-88 المؤرخة في 22 جوان 1988 المتعلقة بمنح القطعة محل النزاع للمستأنف عليه قد تمت المصادقة عليها من طرف رئيس دائرة عين الفكرون في تاريخ 01 أكتوبر 1988، متصرفا باسم والي ولاية أم البواقي وقد تم ابطالها بمقررة من الوالي بتاريخ 18 جويلية 1990، بمعنى خارج الآجال القانونية مما يتعين بالتالي تأييد القرار المستأنف".

- أشار إليه: رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج03، المرجع السابق، ص1045.

[2] مليانى صليحة، المرجع السابق، ص300.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فقد جاءت المادة 56 من ق.و بنفس الصيغة التي جاءت بها المادة 60 من ق.ب، وعليه فإن نفس هذه الأحكام تنطبق على الأعضاء في الم.ش.و رئيسا كان أو أعضاء عاديين.

إلا أن المشرع أعطى للوالي بعض الصلاحيات في هذا الإطار، حيث أقر له إمكانية إثارة بطلان المداولة خلال أجل خمسة عشر (15) يوم التي تلي اختتام دورة الم.ش.و التي اتخذت خلالها المداولة، كما أنه يمكن له (الوالي) أن يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات المتخذة خرقا لما جاء في نص المادة 56 من ق.و، وهنا لم يحدد المشرع الأجل الذي من خلاله يتسنى للوالي رفع دعوى الإلغاء، وإنما ترك ذلك مفتوحا.

وأضاف المشرع على أنه يمكن لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في مداولة اتخذها الم.ش.و أن يطالب ببطلانها خلال أجل خمسة عشر (15) يوم بعد الصاق المداولة، أي بعد الإعلان عنها للجمهور، ويكون ذلك من خلال ارسال رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

وقد أخذ المشرع بالانتقادات التي وجهت له بخصوص هذا الإجراء المنظم سابقا في قانوني الولاية لسنتي 1969 و1990، حيث منح في إطار هذين القانونين لوزير الداخلية السلطة في الإلغاء المطلق لمداولات الم.ش.و التي تُتخذ خارج اختصاص الم.ش.و أو المخالفة للتشريع أو التنظيم، وكذا منح سلطة الإلغاء النسبي في أجل 15 يوم للمداولات التي تتعارض مع مصالح أحد أعضائه، وذلك دون اللجوء إلى القضاء. غير أن المشرع تراجع عن ذلك من خلال إصداره لقانون الولاية الحالي، حيث سحب اختصاص تكييف وتقرير عدم مشروعية المداولات من الوزير المكلف بالداخلية ومنحه لصالح القضاء الإداري، من خلال إخطاره من طرف الوالي الذي يقوم بذلك من تلقاء نفسه أو استجابة لصاحب المصلحة، وهذا ما دفع البعض إلى اعتبار أن هذا الاجراء يعتبر كدعم من طرف المشرع لاستقلالية الجماعات الإقليمية[1].

[1] قادري نسيمة، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن جامعة بجاية، العدد 01 من المجلد 07، جويلية 2016، ص266.

ويرى البعض أن إقرار المشرع لهذه الصورة من الإلغاء، هدفه الحفاظ على مصداقية وشفافية عمل المجالس الشعبية المحلية وإبعاد أي شبهة للفساد، من خلال التداول فيما يحقق المصلحة العامة للجماعة وليس فيما يحقق المصلحة الخاصة لأحد الأعضاء في المجلس[1]. وفي نفس الوقت وحماية لأعمال الجماعات الإقليمية، فإنه يجب على سلطة الرقابة في تدخلها لحماية الصالح العام، أن يكون سبب تدخلها حقيقيا لا وهميا، حيث لا يجوز لها أن تتدخل كل مرة لتلغي أعمال هاته الهيئات اللامركزية بدعوى مخالفتها للصالح العام، كما أنه لا يصح لسلطة الرقابة أن تلغي قرارا صادرا من هيئة لامركزية سبق لممثلها التصديق عليه بحجة أنه أخطأ في التصديق على هذا العمل[2].

إلا أن ما تم ملاحظته من خلال ما سبق، هو وضوح سلطة وتفوق وهيمنة المعين المتمثل خاصة في الوالي على المنتخب، خاصة على مستوى المجالس البلدية أين يملك الوالي العديد من السلطات عليها كسلطات التوقيف والتصديق وإلغاء الأعمال، وكذا على مستوى الولاية أين يتفوق الوالي بشكل واضح على رئيس الم.ش.و في العديد من الاختصاصات كما سبق وذكرنا، وكذا سلطة الطعن في أعمال الم.ش.و التي تثير جدلا كبيرا لدى الفقه، حيث أن السؤال الذي يطرحه العديد من الأساتذة، هو كيف يملك الوالي سلطة الطعن قضائيا في أعمال الم.ش.و الهيئة التي لا تملك الشخصية المعنوية وبالتالي لا تملك حق التقاضي؟ أو بصيغة أخرى، كيف يمكن مقاضاة من لا يملك صفة التقاضي؟

الفرع الثالث: الحلول (La Substitution)

رأينا سابقا أن الجماعات الإقليمية تمارس مهامها بشكل مستقل في إطار رقابة من السلطة المركزية، هذه الرقابة ليس القصد منها جعل أعمال الجماعات الإقليمية ملائمة لتوجه السلطة المركزية، وإنما من أجل ضمان احترام القوانين والأنظمة وكذا تحقيق المصلحة العامة. لكن السؤال المطروح هو ما العمل في حالة ما إذا لم تقم هذه الجماعات المحلية بمهامها وصلاحياتها المقررة قانونا؟

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص292.

[2] مصطفى حميد عبد الله الشافعي، المرجع السابق، ص81.

إن الاستغناء عن القيام بهذه المهام المسندة للجماعات الإقليمية غير ممكن، نظرا لأن هذه الاختصاصات تسعى من خلالها هذه الأخيرة إلى تحقيق المصلحة العامة، والمصلحة العامة يدخل في إطارها العديد من المجالات منها قضاء الحاجات العامة للأشخاص، وعليه إذا لم تقم الجماعات الإقليمية بمهامها واختصاصاتها المخولة لها قانونا، فإن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد، وإنما على سلطة أخرى أن تتدخل وتمارس هذه الأعمال والمهام في مكانها حتى لا يتعطل النشاط الإداري تحقيقا للمصلحة العامة. والسلطة التي تتولى ذلك غالبا ما تكون سلطة عليا تتمثل في سلطة الوصاية، التي اعترف لها المشرع بسلطة تُمكِّنها من علاج ذلك الموقف الخطير[1]، بحيث تقوم بذلك عن طريق آلية تُعرف بالحلول، وهي من أخطر الآليات أو السلطات التي تملكها سلطة الرقابة المتمثلة في الوالي على الجماعات الإقليمية، وذلك نظرا لاعتدائها على مهام تدخل في صميم اختصاصات السلطات المحلية.

قبل معالجة أحكام الحلول في تشريع الجماعات الإقليمية الجزائري، فإنه لابد من التطرق إلى مفهوم هذه الآلية وشروط ممارستها أولا.

أولا: مفهوم الحلول وشروط ممارسته

عالج الفقه عدة مفاهيم للحلول، حيث يقصد به في مجال القانون الإداري بصفة عامة أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل وأن يقوم به مانع، سواء كان هذا المانع إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن إنجاز العمل، أو كان غير إرادي كالمرض أو الموت، عندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل، وتكون سلطات واختصاصات الحال هي عين سلطات واختصاصات الأصيل بصفة عامة[2].

ويُعرّف في مجال الرقابة على الجماعات الإقليمية على أنه إجراء وصاية صارم جدا، يسمح لسلطة الوصاية بإتخاذ قرار في مكان السلطة اللامركزية، ولا يمكن لهذه السلطة أن تُمارس إلا إذا أهملت السلطة اللامركزية التدخل في الوقت الذي يفرض عليها القانون إتخاذ قرار أو عمل معين. ولا

[1] القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص151.

[2] محمد الصالح كشحة، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة الوادي، العدد 02 من المجلد 08، جوان 2017، ص401.

توجد هذه السلطة إلا إذا تم النص عليها في القانون ووفق للشروط والأحكام المقررة فيه[1]. كما يقصد بالحلول "قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا، بالحلول محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض من إلتزاماتها القانونية، التي لم تقم بها بقصد أو نتيجة لإهمال قد يؤدي إلى إضرار بالمصلحة العامة"[2]. كما يعتبره البعض وسيلة يتم من خلالها حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في إتخاذ القرارات التي تُؤمِّن سير المصالح العامة لحساب وعلى مسؤولية الهيئات المحلية[3]. ويعرف كذلك على أنه "قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي هي مطالبة بها، ولم تقم بها بقصد أو لعجز أو لإهمال"[4]. كما يعرف أيضا على أنه "منح سلطة الوصاية الحق في أن تحل محل المجلس المحلي وأن تقرر بدلا عنه أو أن تتخذ إجراء في مكانه عند عدم قيامه بهذا الإجراء"[5]. وعليه يمكن تعريف الحلول على أنه الإجراء الاستثنائي الذي تقوم من خلاله سلطة الرقابة بالحلول محل السلطة اللامركزية، للقيام ببعض الأعمال التي لم تقم بها هذه الأخيرة، بحيث يمكن أن يؤدي ذلك إلى اختلال خطير في مصالح الجماعة أو مصالح الأفراد، مما يستوجب تدخل السلطة المركزية عن طريق آلية الحلول لمنع هذا الاختلال.

والحلول يعتبر من المميزات الأساسية المطبقة في نظام الرقابة الرئاسية، غير أنه يطبق في مجال الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية من أجل احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة[6]. وغالبا ما تمارس هذه السلطة في المقام الأول في مجال الضبط الإداري[7]، وهو يُمارس في هذا الجانب وفق مجموعة من الشروط والتي تعتبر بمثابة قيود تقع عليه، نذكر منها:

[1] Agathe VAN LANG - Geneviève GONDOUIN, Véronique Inserguet BRISSET, op cit, p387.

[2] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص139.

[3] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص194.

[4] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص306.

[5] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص73.

[6] شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص428.

[7] Virginie DONIER, op cit, p63.

– امتناع الهيئة اللامركزية بالقيام بعمل تلزم به قانونا، بحيث يكون هذا الامتناع عمل غير مشروع[1].

– الحلول لا يكون إلا إذا نص عليه القانون صراحة وحسب الحالات التي يجب تحديدها تحديدا دقيقا[2]، وتكون أساسا في الحالة التي يمتنع فيها المجلس المحلي بالقيام بمهامه الموكلة له بموجب القانون. وإذا توفرت هذه الحالات فإن جهة الرقابة تعتبر ملزمة بالقيام بممارسة سلطة الحلول[3]، وغير ذلك فإن سلطة الرقابة لا تستطيع الحلول محل السلطة اللامركزية للقيام ببعض الأعمال[4]. الأمر الذي يعتبر كضمان للجماعات الإقليمية حتى لا يتم التعسف في استعمال هذه السلطة من طرف الجهة الوصية[5]، وكذا منعا للاعتداء على الاستقلال اللامركزي[6]، وهذا ما أكد عليه الفقيه VEDEL بقوله: " إنه وخوفا من القضاء على التنظيم اللامركزي كلية، يجب ألا تكون سلطة الحلول إلا في أضيق الحدود"[7].

– لا يمارس الحلول من طرف السلطة الوصية إلا بعد إنذار هذه الأخيرة للسلطة المحلية التي امتنعت عن القيام بمهامها، وأن يتم منح أجل لها للقيام بهذا العمل. وبالتالي فإن الإنذار يعتبر كشرط ضروري لممارسة سلطة الحلول من طرف جهة الرقابة، فإذا لم تمتثل الهيئة المحلية بالقيام بعمل معين في هذا الأجل، جاز لسلطة الوصاية أن تحل محلها وتقوم بهذا العمل بدلا عنها[8].

– أن يعتبر القرار الصادر من السلطة المركزية في حالة الحلول صادرا من الجماعة الإقليمية بذاتها، مما يترتب عليه عدم قدرة هذه الأخيرة على الطعن في هذا القرار، لأنه لا يمكنها مقاضاة نفسها. كما أن الأضرار التي يرتبها هذا القرار تقع على عاتق هذه الهيئة المحلية[9].

---

[1] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص139.

[2] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص197.

[3] محمد الصالح كشحة، المرجع السابق، ص402.

[4] هدى محمد عبد الرحمن السيد، المرجع السابق، ص92.

[5] ملياني صليحة، المرجع السابق، ص307.

[6] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص195.

[7] نقلا عن: القطب محمد طبلية، المرجع السابق، ص152.

[8] كمال جعلاب، المرجع السابق، ص73.

[9] عبدالرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص198.

ويتخذ إجراء الحلول صورتين أساسيتين، الأولى تتمثل في الحلول المباشر في أداء المهام المحلية، أي تحل السلطة الوصية محل السلطة المحلية في أداء بعض المهام، والثاني يتمثل في إرسال مندوب خاص من السلطة الوصية، لكي يتولى إدارة المرفق المحلي بأكمله نتيجة لامتناع الهيئة اللامركزية من أداء مهامها. والمشرع الجزائري أخذ بالإجراء الأول الذي يظهر جليا في المواد من 100 إلى 102 من ق.ب والمواد 163، 168 و169 من ق.و. وهذا ما سنبينه في الجزئية الموالية.

ثانيا: أحكام الحلول في تشريع الجماعات الإقليمية الجزائري

كما سبق وأشرنا أن الحلول يعتبر من أخطر السلطات والآليات التي تمتلكها السلطة الوصائية على الجماعات الإقليمية، حيث تسمح هذه الآلية بحلول جهة الوصاية محل المجلس المحلي والقيام بمهامه مباشرة دون وساطة، وهذا ما يجعل استقلالية هذه المجالس المحلية في هذه الحالة منعدمة. إلا أن معرفة أسباب الحلول يمنح الحجة لممارسة هذه السلطة من طرف جهة الرقابة حتى ولو مست باستقلالية الجماعات الإقليمية، لأنه من اللازم ضمان السير الحسن للعمل المحلي وتحقيق المصلحة العامة المحلية وفق الأطر التي تحددها القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وقد حدد المشرع الجزائري في إطار قانوني البلدية والولاية، الحالات التي من دونها لا يمكن أن تحل السلطة الوصائية محل الجماعة المحلية. وتكون هذه الحالات غالبا في عدم قيام المجلس المحلي بممارسة مهامه المقررة قانونا، إما امتناعا أو لعدم مقدرته على القيام بذلك لسبب من الأسباب. وسنتعرف على ذلك حسب كل مجلس محلي سواء بلدي أو ولائي.

أ- بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي:

تمارس سلطة الرقابة المتمثلة في الوالي سلطة الحلول في إطار حالات معينة ذكرها المشرع في نصوص المواد 100، 101، 102، 142، 183 و184.

فأما بالنسبة للمادة 100، جاء فيها أنه يمكن للوالي، في حالة امتناع المجالس البلدية عن ممارسة صلاحياتها المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، ولاسيما تلك المتعلقة بالتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، أن يحل محل المجلس للقيام بهذه الصلاحيات. وهذا أمر منطقي، لأنه في حالة امتناع المجلس عن القيام بهذه

المهام، فإن ذلك قد يؤدي إلى تعطُّل مصالح بعض الأفراد أو الجماعة ككل. وعليه لا يمكن ترك هذه الحالة لمدة طويلة، وإنما لابد من تدخل سلطة الرقابة المتمثلة في الوالي، واتخاذ موقف معين إما بإجبار المجلس بضرورة القيام بمهامه وصلاحياته التي قررها له القانون، وفي حالة الاستمرار في ذلك، فلابد من أن يتولى الوالي ذلك بنفسه.

إلا أن المهام المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، وهي مهام الضبط المعترف بها لرئيس الم.ش.ب التي الهدف منها الحفاظ على النظام العام في صوره المختلفة، كالأمن والصحة العامة والسكينة العامة، فيمكن حسب رأي البعض[1] أن يُفسر معناها بشكل واسع، مما يعطي لسلطة الرقابة مجال كبير لتكييف بعض الحالات وإعطائها الوصف المناسب لكي يكون لها ذريعة للحلول محل رئيس الم.ش.ب، وهذا ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال تضييق صلاحيات المجلس وجعله خاضع لجهة الرقابة بسبب سلطة الحلول التي تمتلكها هذه الأخيرة والتي تستعملها في بعض الأحيان لتوجيه المجلس في مهامه. وعليه فإنه لابد من المشرع في هذه الحالة أن يجعل المجالات التي يمكن لجهة الرقابة التدخل في إطارها والحلول محل المجلس المحلي، أكثر دقة، حتى لا تتعسف في استعمالها، أو استعمالها كآلية لتوجيه أعمال وقرارات المجلس لأغراض معينة.

وبخصوص ماجاء في المادة 101، فإن الوالي باعتباره السلطة الوصية على المجالس الشعبية البلدية، يقوم بإعذار رئيس الم.ش.ب الذي يمتنع عن إتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات. وهذا الإعذار قد يتضمن أجل معين يمنحه الوالي لرئيس المجلس للقيام بصلاحياته المذكورة سابقا، وفي حالة انتهاء هذا الأجل يتولى الوالي تلقائيا ومباشرة اتخاذ هذه القرارات. وهذه الحالة تتعلق أساسا بالقرارات التي يتخذها رئيس الم.ش.ب والتي حددتها المادة 96 من ق.ب وتتمثل في القرارات المتعلقة بالأمر بإتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت اشراف رئيس الم.ش.ب وسلطته، القرارات المتعلقة بإعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، القرارات المتعلقة بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء، وأخيرا القرارات المتعلقة بتفويض رئيس الم.ش.ب لإمضائه.

[1] مليايني صليحة، المرجع السابق، ص 309.

إلا أن بعض هذه الحالات تعتبر غير واضحة، ومن الممكن أن تستغل سلطة الرقابة ذلك لتوسيع معناها حتى تستعملها كحجة للحلول محل الم.ش.ب، وعليه كان من اللازم على المشرع تحديد هذه القرارات التي يقصدها. فبالرجوع إلى المادة 96 من ق.ب في مطتها الأولى، نجد أن المشرع ينص بصفة عامة على أن رئيس الم.ش.ب يتخذ مجمل القرارات المتعلقة بالتدابير المحلية الخاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات، وهذه المادة واسعة المعنى، وعليه كان على المشرع أن يُحدد بدقة القرارات الموكلة لرئيس الم.ش.ب بشأن اتخاذ هذه التدابير، حتى لا تكون جميع القرارات التي يمتنع عن اتخاذها، تعتبر كحجة تستعملها جهة الرقابة للحلول محل السلطة المحلية، مما يؤدي إلى تضييق نسبة استقلالية رئيس الم.ش.ب في ممارسة مهامه واستقلالية المجلس ككل.

وأما بالنسبة للمادة 102، فإنه في حالة حدوث اختلال بالم.ش.ب يحول دون التصويت على ميزانية البلدية، فإن الوالي حسب ماجاء في هذه المادة يضمن التصديق عليها وتنفيذها. وهنا قد يتساءل البعض حول كيف يمكن للوالي أن يضمن المصادقة على الميزانية والمجلس يشوبه عارض يتمثل في حدوث اختلال داخله، غير أن المشرع لم يترك ذلك مبهما، وإنما صرح بأن ضمان الوالي المصادقة على ميزانية البلدية يكون من خلال استدعاء جميع الأعضاء في دورة غير عادية بهدف المصادقة عليها، وهذا ما وضحه المشرع في المادة السابقة الذكر حينما نص على مايلي "فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون". وجاءت المادة 186 من نفس القانون كما يلي:

"عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقا للمادة 102 أعلاه، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها"

كما أن المشرع اشترط بعض الشروط للمصادقة على ميزانية البلدية من خلال الدورة غير العادية التي يدعو إليها الوالي، حيث لا يمكن المصادقة على ميزانية البلدية إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة عليها، والتي تكون قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها حسب ماجاء في نص المادة 181 من نفس القانون. كما اشترط كذلك أن لا تُعقد الدورة الاستثنائية المقررة للتصويت على ميزانية البلدية، إلا بعد تطبيق أحكام المادة 185 من نفس القانون، والتي تنص على مايلي:

"إذا لم تُضبط ميزانية البلدية نهائيا لسبب ما قبل بدء السنة المالية، فإنه يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة"

أي ما يفهم من خلال ذلك، أن المشرع اشترط على أنه لا يمكن للوالي استدعاء الم.ش.ب للتصويت على الميزانية في دورة غير عادية، إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية والتي تكون قبل تاريخ 31 أكتوبر كما سبق توضيحه، وكذا اشتراط استمرار العمل بالإيرادات والنفقات المقيدة في السنة المالية السابقة، إلى أن يتم التصويت على الميزانية في الدورة غير العادية التي يدعو إليها الوالي. أما في حالة عدم توصل هذه الدورة غير العادة إلى المصادقة على الميزانية، فإن الوالي يضبطها نهائيا، وهذا ماجاء في نص الفقرة الثالثة من المادة 186 من ق.ب.

أما المادة 142 فتنص على أنه في إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، فإن رئيس الم.ش.ب يلزم باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لحماية الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة، كسجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبية، في الحالة التي يتبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف. وإذا لم يتولى رئيس الم.ش.ب ذلك أو لوحظ تقصير في هذا الشأن، فإن الوالي يتولى المحافظة عليها بطريقة أخرى، من خلال إيداع هذه الوثائق في أرشيف الولاية. وهذا لا يعني أن هذه الوثائق تصبح ملك للولاية، وإنما تبقى دائما ملك للبلدية مثلما وضحته المادة 143 من نفس القانون.

أما فيما يخص ماجاء في المادة 183، حيث نص المشرع على أنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو اذا لم تنص على النفقات الإجبارية، وفي حالة ما إذا صوت الم.ش.ب على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يقوم بإرجاعها مجددا إلى رئيس الم.ش.ب مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، حيث يخضعها رئيس المجلس إلى مداولة ثانية خلال عشرة (10) أيام. أما إذا صوت المجلس على الميزانية بدون توازن مرة أخرى أو لم تنص على النفقات الإجبارية، فإن الوالي يقوم بإعذاره، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية بمراعاة هذه الشروط في أجل ثمانية (08) أيام التي تلي الإعذار، فإن الميزانية تضبط نهائيا من الوالي. وهنا المشرع لم يترك المجال واسعا للتفسير، وإنما حدد ذلك بدقة، وبين الحالة التي يمكن للوالي من خلالها الحلول محل المجلس لضبط الميزانية، ويكون ذلك بعد المرور بالعديد من الإجراءات والمراحل، أي أن المشرع لم يمنح المجال لتدخل للوالي تلقائيا ومباشرة بعد محاولة لم يقم بها المجلس بضبط الميزانية

بناءً على الشروط المعمول بها، وإنما ضبط تدخله عندما يتبين أن المجلس لم يضبط الميزانية بعد تنبيهه من الوالي عدة مرات، أي بعد التيقن التام من طرف الوالي بأن المجلس لا يمكنه ضبط الميزانية بعد منحه الفرصة للقيام بذلك بشكل صحيح في العديد من المرات.

وبالنسبة للمادة 184، فتنص على حالة الحلول المتعلقة بعدم اتخاذ رئيس الم.ش.ب التدابير اللازمة لامتصاص العجز المترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية وضمان توازن الميزانية الإضافية، حيث يتولى الوالي القيام بذلك من خلال إتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لامتصاص هذا العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر.

وعليه يتوضح أن سلطة حلول الوالي محل الم.ش.ب تكون في صورتين، الأولى تتمثل في الحلول محل جهاز المداولة للقيام بعمله، أما الثانية فتتمثل في الحلول محل الجهاز التنفيذي للقيام بالمهام المسندة إليه في حالة امتناعه عن القيام بها، خاصة في حالة إتخاذ الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام. وحسب رأي البعض فإن حلول الوالي في هذه الحالة (الحلول محل الجهاز التنفيذي في اختصاصات الضبط) يعتبر أصيلا وليس استثنائيا وذلك بناءً على ممارسته لسلطته الرئاسية، وهذا راجع إلى أن ممارسة رئيس الم.ش.ب لاختصاصات الضبط تكون في إطار تمثيله للدولة، وهو يخضع بهذه الصفة إلى السلطة الرئاسية للوالي، مما يحتم عليه تنفيذ توجيهاته وأوامره بكل ما يتعلق بهذا الجانب، وفي حالة عدم قيامه بذلك، فإنه يترتب على الوالي الحلول محله لممارسة هذه الاختصاصات بصفته الرئيس الإداري لرئيس الم.ش.ب[1].

غير أن المشرع الجزائري لم يحدد بدقة السبب الذي بموجبه يمكن لسلطة الرقابة أن تحل محل المجالس البلدية، فيما يخص المهام المسندة للمجلس، في مجالات الحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، حيث أن المادة 100 من ق.ب جاء فيها مصطلح "...عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك..."، وهنا لم يميز المشرع بين الامتناع وعدم المقدرة على القيام بالمهام، حيث أن الامتناع يوجب سلطة الحلول مهما كان الأمر نظرا لامتناع المجلس عن القيام بالسلطات المخولة له قانونا، ويكون ذاك بعد إعذاره من طرف الوالي لعدة مرات. أما عدم المقدرة على

[1] محمد الصالح كشحة، المرجع السابق، ص406.

القيام بالمهام لسبب من الأسباب، فإن ذلك لا يبرر في كل الأحوال حلول الوالي محل المجلس للقيام بتلك المهام التي لم يقدر هذا الأخير على القيام بها. وبالتالي فإن هذه الحالة الأخيرة المتمثلة في عدم قدرة المجلس على القيام بصلاحياته، يمكن معالجتها ليس عن طريق ممارسة سلطة الحلول، وإنما عن طريق تقديم المساعدة المطلوبة لتمكين المجلس من القيام بصلاحياته على أحسن وجه. حيث وكما يرى البعض، فإن عدم قيام البلدية من ممارسة صلاحياتها قد لا يكون امتناعا منها وإنما لعدم مقدرتها، ذلك لأن الاستقلالية في النظام اللامركزي هي القاعدة العامة، والرقابة هي الاستثناء[1].

ب- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي:

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فإن سلطة الحلول تُمارس في المجال المتعلق بمالية الولاية فقط وبالأخص الميزانية، دون المجالات الأخرى كاتخاذ القرارات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، لأن هذه القرارات لا يتخذها رئيس الم.ش.و وإنما تعتبر من اختصاص الوالي[2] الذي يعتبر سلطة عدم تركيز وليس لامركزية، وبالتالي فإنه ملزم باتخاذ الأعمال والقرارات التي تدخل في اختصاصه، لأنه إن لم يقم بذلك فلا تحل محله السلطة الوصية للقيام بإتخاذ هذه القرارات فقط، وإنما يتعرض إضافة إلى ذلك إلى عقوبة تأديبية، وذلك باعتباره موظف معين من طرف هذه السلطة على مستوى الولاية، كما أن ق.و لم تأتي فيه ولا مادة ترخص للسلطة الوصية الحلول محل الوالي في القيام ببعض اختصاصاته، خاصة في الباب المتعلق بالوالي الذي عالجته المواد من 102 إلى 126.

ويمارس سلطة الحلول في حالة امتناع الم.ش.و عن القيام ببعض مهامه، الوزير المكلف بالداخلية وليس الوالي، ويكون ذلك في الحالات التالية:

- حالة عدم التصويت على مشروع ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل الم.ش.و، فإن الوالي يقوم بنفس الإجراءات التي سبق وذكرناها فيما يخص عدم التصويت على ميزانية الم.ش.ب، وعليه فمن المستحسن عدم تكرارها. باستثناء ما يتعلق بالحالة المتمثلة في عدم توصل الدورة غير العادية

[1] برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص243.

[2] تنص المادة 114 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على مايلي: "الوالي مسؤول على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".

التي يدعو إليها الوالي إلى المصادقة على مشروع الميزانية، ففي هذه الحالة يقوم الوالي بإبلاغ وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها. وهذا ماجاء في نص المادة 168 من ق.و.

– وهناك حالة أخرى تمارس فيها جهة الوصاية والمتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية، سلطة الحلول على المجالس الشعبية الولائية، وهي حالة ظهور عجز في ميزانية الولاية، حيث إذا لم يتخذ الم.ش.و التدابير التصحيحية الضرورية لامتصاص هذا العجز وضمان توازن الميزانية، فإن الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية يتدخلان ليتوليان إتخاذ هذه التدابير، بحيث يمكنهما امتصاص العجز الواقع في ميزانية الولاية على مدى سنتين ماليتين أو عدة سنوات مالية، حسب ماجاء في نص المادة 169 من ق.و. أما الحالة الأخرى، فتتمثل في الحالة المذكورة في نص المادة 163 من نفس القانون والمتعلقة بالنفقات الإجبارية، حيث أنه إذا لم يصوت الم.ش.و على النفقات الإجبارية، فإن السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية والمتمثلة في سلطة الوصاية الممثلة أساسا في وزير الداخلية، تتولى تسجيلها تلقائيا.

- نخلص في الأخير، أن الجماعات الإقليمية مهما تمتعت باستقلالية وحرية في أداء مهامها واختصاصاتها، إلا أن امتناعها وتقاعسها عن أداء هذه المهام لا يمكن أن يمنع بأي شكل من الأشكال تدخل سلطة الرقابة لأدائها في مكانها تحت حجة الاستقلالية، لأنه لابد من ذلك حتى يتم المحافظة على استمرارية سير المرافق العامة والخدمات وتحقيق مصالح الأفراد، شريطة أن يترتب عن هذا الامتناع عن تأدية المهام نتائج وخيمة[1] لا يمكن تداركها أو يصعب تصحيحها. وهذا العمل رغم أنه يعتبر مساس خطير باستقلالية الجماعات الإقليمية، إلا أن الضرورة تتطلب تدخل الجهة الوصية حتى تحافظ على مصالح الجماعة الإقليمية وكذا مصالح الأفراد، لأن تأدية الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها ومهامها يعتبر في نهاية المطاف من مهام واختصاصات الدولة، التي يكون الهدف العام منها هو تحقيق المصلحة العامة في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، وعليه عدم قيامها باختصاصاتها ومهامها قصد تحقيق هذا الهدف، فتكون بذلك، كما يرى الأستاذ مكلكل بوزيان، قد سمحت ضمنيا بإجراء الحلول نتيجة إصرارها ورفضها وارتضت المساس باستقلاليتها[2].

[1] عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، المرجع السابق، ص196.

[2] مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص140.

وعليه فإن الحلول يعتبر آلية استثنائية تستعملها سلطة الرقابة لمراقبة أعمال المجالس المحلية، وهو لا يتعارض ولا يتناقض مع مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية مادام أن ممارسة هذه السلطة مقيد بحالات مُحددة على سبيل الحصر ولا مجال للتوسع فيها. وهذا ما أقره بشكل واضح المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 1982 في القضية المتعلقة بالقانون المتعلق بالتنظيم الإداري لباريس وليون ومرسيليا[1]، حيث أقر دستورية القانون رقم 82-1169 المؤرخ في 31 ديسمبر 1982 المتعلق بالتنظيم الإداري لباريس ومرسيليا وليون والمؤسسات العمومية للتعاون ما بين البلديات[2]، هذا القانون الذي ينشئ مجالس إدارية منتخبة داخل هاته المدن الثلاث دون أن يكون لها شخصية معنوية تمارس سلطة اتخاذ القرار والتسيير، تم رفضه من قبل الطاعن بسبب أن اختصاص ممثل الدولة على مستوى المحافظة في التدخل بهدف الفصل في الخلاف القائم بين هذه المجالس الإدارية مع المجالس الشعبية البلدية، يعتبر إجراء غير دستوري، وهو مخالف لمبدأ الاستقلالية والإدارة الحرة للجماعات الإقليمية ومبدأ الوحدة البلدية المنصوص عليهم دستوريا. إلا أن القاضي الدستوري رفض هذا الدفع بحجة أن إنشاء هذه المجالس الإدارية لا يتعارض مع هذه المبادئ المذكورة سابقا، وأقر أن ممثل الدولة على مستوى المحافظة مختص قانونا بالتدخل للتغلب على المشاكل الإدارية الناتجة عن عدم قيام الهيئات المحلية بإصدار قرارات تدخل في اختصاصاتها، بهدف تجاوز هذه المشاكل التي تهدد سير المرافق العامة. وعليه نستنتج أن هذا الحكم قد أقر إمكانية حلول ممثلي الدولة على المستوى المحلي، محل المجالس المحلية في حالة عدم قيام هذه الأخيرة بمهامها، وذلك بهدف ضمان حسن سير المرافق العامة وتجاوز المشاكل التي تعيق استمراريتها تحقيقا للمصلحة العامة.

[1] C.C.R.F, décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JORF du 29 décembre 1982, p3914.

[2] Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JORF du 1er janvier 1983, p03.

خلاصة الباب الثاني:

نخلص في نهاية هذا الباب، أن هناك العديد من الاختلالات في نظام العلاقة بين السلطات اللامركزية الإقليمية والسلطة المركزية التي تعتبر جهة رقابة، وهذا ما يستدعي إعادة النظر في نظام هاته العلاقة في إطار المبدأ المتمثل في أن الجماعات الإقليمية تعتبر شريك للدولة في عملية القيام بالوظائف الإدارية خاصة فيما يتعلق بتحقيق الحاجات العامة والتي تعتبر التنمية أهمها، والتخلي عن فكرة الوصاية الكاملة على الجماعات الإقليمية التي تقيد من استقلاليتها وحريتها في المبادرة وتحقيق أهدافها والقيام بمهامها.

ونتوصل إلى نتيجة مفادها أن استقلالية الجماعات الإقليمية مرتبطة ارتباطا أساسيا بعدة عوامل وليس عامل واحد فقط، فحسب ما عالجنا في إطار هذا الباب، فأن استقلالية الجماعات الإقليمية تتحقق لما تكون تتمتع باختصاصات عامة محلية في شتى المجالات، أي يُعترف لها باختصاصات واسعة، غير أن هذه الاختصاصات لا يمكن ممارستها بالشكل اللازم إلا إذا كانت الموارد المالية المحلية متوفرة بشكل كاف تغنيها عن اللجوء إلى التمويل المركزي. لكن بالرغم من ذلك أيضا، فإن هناك عامل آخر يؤثر بدرجة كبيرة على مدى اتساع أو ضيق استقلالية الجماعات الإقليمية، ويتمثل هذا العامل في الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية عليها. فكما سبق ورأينا، إن كانت هذه الرقابة مشددة فإن ذلك يُرهن تحقيق استقلالية محلية ومالية حقيقية للجماعات الإقليمية رغم تمتعها باختصاصات واسعة وكذا توفر موارد مالية كافية، أما اذا كانت هذه الرقابة تمارس بشكل مخفف ومن أجل مراقبة مدى مشروعية الأعمال المحلية عن طريق المرور عبر القضاء بالإضافة إلى المصلحة العامة، فيمكن القول أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالاستقلالية المحلية والمالية.

إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تؤثر هذه الرقابة على الجماعات الإقليمية إلى الحد الذي يعدم استقلاليتها ويجعلها خاضعة للسلطة المركزية. فرأينا أن هناك بعض من صور الرقابة التي تمس بشكل كبير باستقلالية الجماعات الإقليمية وتجعلها نسبية أو في بعض الأحيان تصل إلى درجة الإنعدام، وهناك بعض الصور الأخرى التي لا تؤثر كثيرا على هاته الاستقلالية، وإنما تمارس فقط لمراعاة مدى احترام القوانين والتنظيمات ومدى تحقيقها للمصلحة العامة. كما أن المشرع الجزائري منح بعض الضمانات لصالح الجماعات الإقليمية حتى تحمي استقلاليتها إذا ما تجاوزت السلطة المركزية حدود هذه الرقابة، كالطعن في قراراتها إداريا وقضائيا. وعليه فإنه لا يمكن الغاء الرقابة الإدارية على

الجماعات الإقليمية بشكل كلي بحجة تدعيم استقلالية أكبر لهاته الأخيرة، لأن السلطة المركزية تبقى هي الجهة التي تنظم وتسطر عمل الجماعات الإقليمية في مجال التسيير المحلي بسبب التعقيدات الإدارية المتزايدة، والتي لا يمكن للتشريع ضبطها كلها وإنما يتم تركها للحكومة لتقوم بذلك بموجب التنظيم، على أن يراعي هذا التنظيم مصالح الجماعات الإقليمية وأن يكون غير متعارض مع مبادئ الاستقلالية، وعليه فإن رأينا يتوافق وبشدة مع الرأي الذي يرى أن "الاستقلال والحرية يساعدان المجالس المحلية على القيام بمهمة إدارة المرافق والمصالح المحلية وتحقيق التنمية على أحسن وجه وبأكبر قدر من الكفاءة والسرعة، ومن ناحية أخرى فإن الرقابة تضمن عدم مخالفة المجالس الشعبية المحلية للقانون أو الانحراف بالسلطة أو عدم تحقيق المصلحة العامة للدولة وللأقاليم"[1]. وهذا ما يمكن أن يفهم منه أن الاستقلالية والرقابة لا يتعارضان، وإنما يكملان بعضهما البعض، فالاستقلالية تُسهل من عملية ممارسة المهام المحلية بفعالية وعلى أكمل وجه، والرقابة تكمل الاستقلالية من خلال تصحيح العيوب وجعل هذه المهام تظهر في شكل أحسن وأفضل مع مرور الوقت.

غير أن كل هذه العوامل تبقى حبيسة التحقيق في ظل غياب إرادة المشرع في تحقيق استقلالية محلية ومالية حقيقية للجماعات الإقليمية، فالمشرع هو من يمتلك صلاحية تحقيق هذه الاستقلالية من عدمها من خلال إصدار القوانين التي تنظم ذلك بالشكل الصحيح. ومن أجل تحقيق هذا الغرض، فيجب بالإضافة إلى مهمة التشريع، وضع الضمانات الدستورية اللازمة، حتى يكون المشرع مقيد في تنظيم عملية استقلالية الجماعات الإقليمية بموجب الدستور، وذلك راجع لسبب مهم وهو أن المشرع يعتبر صورة لنظام الحكم في الدولة، فإذا كانت الأغلبية البرلمانية لا تؤمن بالمبدأ المتمثل في استقلالية الجماعات الإقليمية، فإن ذلك سوف ينعكس بشكل سلبي على هذه الأخيرة في ممارسة اختصاصاتها ومبادراتها تحقيقا لاستقلاليتها وحريتها في المجالين الإداري والمالي، غير أنه بتقييد عمل المشرع بنصوص دستورية، فإن ذلك يضمن تحقيق استقلالية هذه الكيانات المحلية، بحيث إذا تجاوز المشرع صلاحياته من خلال المساس بهذا المبدأ، فإن القضاء الدستوري يعتبر حامي حقوق وحريات الجماعات الإقليمية، وهذا ما يؤدي إلى إزالة الغموض أكثر فأكثر من خلال قرارات المجلس الدستوري، التي من شأنها أن تتولى مهمة توضيح استقلالية الجماعات الإقليمية، مع مرور الوقت، بشكل لا يدع أي مجال للشك أو التلاعب من طرف التشريع أو التنظيم بهذا المبدأ المهم.

[1] هدى محمد عبدالرحمن السيد، المرجع السابق، ص490.

خاتمة

إن استقلالية الجماعات الإقليمية مثلما عالجنا في هذا البحث، تكون في مجالين رئيسيين، إداري ومالي، حيث تظهر الاستقلالية الإدارية، في مجال اتخاذ القرارات واتخاذ المبادرات وكذا ممارسة مختلف الاختصاصات المعترف بها لها قانونا، دون الرجوع إلى السلطة المركزية، وكذا ممارسة حق التوظيف بالإضافة إلى ممارسة الحق في التقاضي الناتج عن اكتساب الشخصية المعنوية، وكذا الحق في التعاقد من خلال ابرام مختلف الصفقات والعقود. أما الاستقلالية المالية، فتظهر في مدى التمتع بموارد مالية كافية لممارسة الاختصاصات بشكل مستقل، حيث بغياب ونقص هذه الموارد فإن الجماعات الإقليمية لا يمكن لها أن تمارس اختصاصاتها إلا في حدود الموارد المالية التي تتحصل عليها. غير أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية دائما، بحيث لا يمكن للجماعات الإقليمية أن تتمتع بحرية مطلقة في إطار ممارسة مهامها، وإنما يبقى ذلك في إطار رقابة تمارس عليها ضمانا لمشروعية أعمالها وتحقيقا للمصلحة العامة.

وقد توصلنا في نهاية هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج، نذكر منها:

– إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية يعتبر عامل مهم لتحقيق استقلاليتها، حيث أن الشخصية المعنوية تمنح للوحدات المحلية الصفة المستقلة في ممارسة المهام، في إطار وحدة الدولة وعدم تجزئتها، وهذا المبدأ العام يعتبر أساس قيام نظام اللامركزية الإدارية. وعليه فإن الشخصية المعنوية تمنح للجماعات الإقليمية الاستقلالية في ممارسة الاختصاصات والصلاحيات، وكذا الاستقلالية المالية التي تمكنها من ممارسة هذه الاختصاصات على أكمل وجه. وبالتالي يمكن أن نعتبر أنه لا وجود لاستقلالية في هذين المجالين بدون الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية.

– إن المبدأ الديمقراطي في تشكيل المجالس المحلية للجماعات الإقليمية، يعتبر عامل أساسي لتكريس استقلالية هذه الأخيرة، وذلك من خلال الاعتماد على عملية الانتخاب في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، هذه المجالس التي يختار فيها المواطنون ممثليهم لتسيير المسائل المحلية التي لا يعلم بها غيرهم. وعليه فإن عملية انتخابهم جاءت كنتيجة لتبني فكرة استقلالية الجماعات المحلية، بهدف منح حرية أكبر لهؤلاء المنتخبين لتسوية المسائل المحلية.

– تمتع الجماعات الإقليمية باختصاصات متعددة ومتنوعة، من خلال اعتماد المشرع الجزائري على أسلوب الاختصاص العام في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، الذي يكون بموجبه لهذه الأخيرة صلاحية التدخل في كل مجال يدخل ضمن اختصاصها، والتي تنحصر في كافة المجالات ذات الطابع المحلي.

– إن اتساع هذه الاختصاصات المعترف بها قانونا للجماعات الإقليمية، قد يمنح السلطات المركزية سلطة ممارسة رقابة واسعة كذلك، حيث كلما اتسعت هذه الاختصاصات، اتسعت كذلك الرقابة عليها. وبالتالي فإن هذا التوسع في التمتع بالاختصاصات يصبح بدون قيمة اذا لم تمارس المجالس المحلية صلاحياتها بكل استقلالية وحرية، وفي الحدود المشروعة وتحقيق المصلحة العامة.

– عدم وجود نظام واضح ومتكامل للتمويل المحلي للجماعات الإقليمية، كما أن النظام المعتمد في الجزائر يعتبر معقد، بالإضافة إلى تعدد الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أن أهمها تكمن في الإعانات الحكومية التي تبقى تغطي نسبة كبيرة من ميزانيتها، الأمر الذي يؤثر على استقلاليتها بشكل كبير.

– نظام اللامركزية الإدارية هو مجرد نظام للتسيير الإداري للشؤون المحلية، دون الاعتراف للجماعات الإقليمية باستقلالية في ذلك، حيث أن هذا النظام يجعل الجماعات الإقليمية مجرد تابعة للدولة ومكملة لها في تسيير وإدارة الأعمال المحلية. والدليل على ذلك هو انعدام الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، حيث أن هذه الأخيرة تلعب دور كبير في منح السلطة والحرية في القيام بالأعمال المحلية من خلال قيام الجماعات الإقليمية باختصاصاتها المقررة قانونا. وعليه فإن انعدام استقلاليتها المالية، والتي تظهر في اعتماد البلديات والولايات في معظم نفقاتها على الإعانات المقدمة من طرف الدولة في ظل ضعف الجباية المحلية وغياب شبه تام للمبادرات المحلية المتعلقة بإنجاز مشاريع اقتصادية مُدرّة لموارد مالية هامة، فإنها تؤدي إلى عدم مقدرة الجماعات الإقليمية بالقيام باختصاصاتها المتعددة خاصة تلك المتعلقة بمجال التنمية، وهذا ما يجعلها مجرد كيان تابع للسلطة المركزية ومجرد سلطة مطبقة لسياسات هذه الأخيرة وبرامجها، الأمر الذي يجعل وحدات اللامركزية الإقليمية في الجزائر لا تختلف كثيرا عن وحدات عدم التركيز الإداري في العديد من الحالات.

– انعدام الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، والذي يرجع إلى ضعف تمويلها ذاتيا من خلال الجباية المحلية وكذا أملاكها وغياب روح المبادرة في إنجاز المشاريع الاستثمارية التي تُدر عليها دخلا مهما، مما يجعل التمويل المركزي من طرف الدولة في شكل إعانات، هو العامل الرئيسي في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية.

– إن انعدام الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، يؤثر بشكل كبير على استقلاليتها بصفة عامة بما فيها الاستقلالية الإدارية المتمثلة في حرية اتخاذ القرارات. كما أن استقلالية الجماعات الإقليمية قائمة بشكل أساسي على تحقق استقلالية مالية، حيث بتمتعها بذلك، تكون استقلاليتها قد تحققت في شتى الميادين ومنها الاستقلالية الإدارية. لكن مع عدم توفر موارد مالية كافية، فإن ذلك يؤثر بشكل كبير على الجماعات الإقليمية في القيام باختصاصاتها على أكمل وجه، وتجعلها في الأخير غير قادرة على القيام بذلك وغير قادرة على تلبية حاجات المواطنين على المستوى المحلي. ومن أجل تجنب مشكل نقص التمويل، فإنها تقوم بطلب مساعدات مالية من السلطة المركزية في شكل إعانات والتي تسمى بالتمويل المركزي، الأمر الذي يؤثر على استقلاليتها المالية ويعطي للسلطة المركزية امكانية التدخل والتحكم في المسائل المحلية، بحجة أن من يمول هو من يتحكم.

– كما أن ضعف تمويل الجماعات الإقليمية خاصة البلديات، يمكن أن يرجع إلى أسباب أخرى، نذكر منها نقص الموارد البشرية الكفأة وتدهور مستوى المنتخب المحلي، بالإضافة إلى الرقابة المشددة الممارسة من طرف السلطة المركزية، مما جعل هذه العوامل سببا رئيسيا في انعدام المبادرات المحلية.

– امتياز الوالي بمركز مهيمن على المجالس المنتخبة في الولاية، يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية بشكل كبير، وذلك راجع إلى أن الوالي مسؤول معين وليس منتخبا، وبالتالي فإنه في نهاية المطاف يسعى إلى تطبيق سياسة مسؤوله الذي قام بتعيينه، ألا وهو السلطة التنفيذية في الدولة. وعليه فإن استقلالية الجماعات الإقليمية في هذا الإطار تكاد تكون منعدمة بسبب هيمنة الوالي على كافة مجالات ووظائف الولاية، الأمر الذي يفهم منه سعي السلطة المركزية في الدولة إلى تغليب النزعة المركزية، وعليه يمكن القول أن نظام الجماعات الإقليمية واللامركزية في الجزائر يشوبه خلل كبير.

– إن هذه الرقابة المشددة الممارسة على الجماعات الإقليمية أو وحداتها التابعة لها على المستوى المحلي، تؤدي في غالب الأحيان إلى إعدام المبادرة المحلية، حيث أن كل عمل تبادر الجماعات الإقليمية القيام به، لا يكون إلا بعد الحصول على ترخيص أو مصادقة من طرف السلطات المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي من إدارات عدم التركيز. وعليه فإن القاعدة العامة المتمثلة في أن رقابة السلطة المركزية تعتبر الاستثناء وأن استقلالية الجماعات الإقليمية هي الأصل، غير معمول بها في الجزائر بالشكل الصحيح.

وعليه، نرى من وجهة نظرنا أن عملية تحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية يشوبها الكثير من المعوقات التي سبق وذكرناها، غير أن أكبر معوق هو غياب إرادة السلطة وكذا المشرع في تحقيقها، والذي يظهر في إطار النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها. وعليه فقد أضحت اليوم عملية إصلاح هذا النظام أولوية أكثر من أي وقت مضى. ولتحقيق ذلك يجب القيام بعدة اصلاحات متتالية في القوانين والأنظمة التي تنظم هذا الكيان المحلي والعلاقة بينه وبين الدولة، وذلك من أجل تحقيق التحول المنتظر، بهدف جعل الجماعات الإقليمية الأداة التي تُحقق من خلالها المجتمعات المحلية مصالحها وتسيير حاجاتها وحل مشاكلها بكل حرية، في إطار وحدة الدولة واحترام المشروعية وتحقيق المصلحة العامة. هذا الإصلاح يجب أن يشمل من وجهة نظرنا بعض الجوانب الأساسية، نذكرها في شكل اقتراحات على النحو التالي:

– الإبقاء على النظام اللامركزي في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر حفاظا على الطابع الوحدوي للدولة الجزائرية، وذلك راجع إلى أن الجزائر دولة تبنت النظام الديمقراطي حديثا ولم يعمر ذلك نصف قرن من الزمن بعد، وبالتالي فإن النظام الإداري اللامركزي هو الأنسب لها في هذه المرحلة. مع العمل على تبني بعض المبادئ الموجودة في بعض الأنظمة المشابهة كمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية، الذي من مميزاته عدم ممارسة الرقابة من طرف أي جماعة إقليمية على الأخرى، مع الاحتفاظ برقابة السلطة المركزية لكن حصرها في حق الطعن أمام الجهات القضائية فيما يخص الأعمال غير المشروعة.

– إعادة النظر في نظام توزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات الإقليمية، من خلال اعتماد مبدأ التفريع (principe de subsidiarité)، من خلال منح اختصاصات عامة للجماعات الإقليمية،

وجعلها تتدخل في كل مجال لها القدرة على تسوية المسائل المتعلقة به، مع امكانية تدخل السلطة المركزية في الحالات الاستثنائية المتمثلة في عدم قدرة الجماعات الإقليمية على القيام بذلك.

– إن مسألة إدارة الشأن المحلي التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالتنمية المحلية تتطلب نوعا من الخبرة والكفاءة وكذا مستوى تعليمي، لأن حل المشاكل التي تعاني منها الجماعات الإقليمية دون مساعدة السلطات المركزية، يعتبر أمر مستعصي على المترشحين الذين لا يتمتعون بأي خبرة وكفاءة وبأي مستوى تعليمي يُمكِّنهم من تجاوزها. وعليه فإنه من الأجدر على المشرع إعادة النظر في هذه النقطة من خلال تعديل القانون العضوي 16–10 المتعلق بنظام الانتخابات من خلال اشتراط شهادة جامعية لكل من يرغب في الترشح لهذا المنصب، وكذا خبرة وكفاءة ليس على المترشحين ككل وإنما المترشح الذي يتولى رئاسة المجلس المحلي. بالإضافة إلى انشاء مركز أو جهاز إداري جديد يتولى مهمة تدريب وتكوين المنتخبين والموظفين المحليين، خاصة رؤساء المجالس، وذلك على شاكلة ما قامت به فرنسا.

– جعل عدد المقاعد على مستوى المجالس الشعبية البلدية يزداد كلما بلغ عدد سكان البلدية عددا معينا، أي بعد كل زيادة بعدد معين لعدد سكان البلدية تزداد عدد المقاعد كذلك بعدد محدد، وأن لا يتم تحديد حد أقصى لعدد المقاعد وجعلها في عملية تصاعدية موازية لعملية زيادة عدد السكان في كل بلدية، على أن تترك هذه المسألة للأخصائيين في تقدير هذه النسب.

– إعادة النظر في نظام الأجور المتعلق بالمنتخبين المحليين، والعودة إلى النظام السابق المتمثل في منح علاوات رمزية والاستغناء عن نظام الأجور، لأن هذا الأخير أصبح من خلاله المنتخبون كموظفين تابعين للإدارة المركزية.

– حفاظا على استقلالية الجماعات الإقليمية، فإنه يجب على المشرع التدخل لتحديد تعدد العهدات، خاصة فيما يتعلق بالجهاز التنفيذي للمجلس، حيث أن رئاسة المجالس المحلية لعهدات متعددة يُمكن أن يجعل الجهاز التنفيذي مع مرور الوقت غير مستقل.

– اعتماد شكل آخر من الجماعات الإقليمية إضافة إلى البلدية والولاية، تتمثل في الجماعات الإقليمية ذات النظام الخاص، تتمتع باختصاصات وصلاحيات واسعة نظرا لتوفرها على موارد مالية كبيرة تمكنها من القيام بالعديد من المهام والاختصاصات، وذلك أن نمط التسيير المعتمد بين البلديات

الكبيرة والبلديات الصغيرة أو الغنية والفقيرة يختلف، حيث لا يمكن لها ممارسة نفس المهام والاختصاصات التي يمكن أن تكون ناقصة بالنسبة البلديات الكبرى أو الغنية، كما يمكن أن تكون عبئا على البلديات الصغرى أو الفقيرة، التي من الممكن أن تكون هناك بعض الاختصاصات هي في غنى عنها، يمكن لها صرف النفقات المخصصة لها فيما هو ضروري وأولوية بالنسبة لها، وهذا ما يزيدها عبئا إداريا وماليا يسبب لها قصور في ميزانيتها المحلية. وعلى سبيل المثال اعفاء البلديات العاجزة والفقيرة من المساهمة في صندوق الشباب والمقدرة بـ7% من قيمة الإيرادات الجبائية، لأن ذلك يشكل عبئا اضافيا عليها. إن هذه العملية تستدعي تعديل الدستور بإضافة جماعة إقليمية جديدة، يستتبعها كذلك اصدار قانون جديد للجماعات الإقليمية.

– انشاء مستوى ثالث أعلى من الولاية، يتمثل في الإقليم، وذلك من أجل إقامة أقاليم تضم بعض الولايات المتقاربة من حيث الخصائص والميزات الاجتماعية والاقتصادية، بهدف التقليل من حِدة التفاوت بين مختلف مناطق البلاد وتحقيق تنمية إدارية واقتصادية متكافئة بين كافة مناطق الوطن. وإذا كان انشاء هذا الشخص الإقليمي الجديد متمثل في الإقليم ضرورة، فلا يجب ألا يكون الهدف منه هو توزيع الصلاحيات فقط كما هو الأمر بالنسبة للبلدية والولاية، بل يجب أن يكون كإستراتيجية لتطوير الدولة في الجانب الاقتصادي، حيث أنه لابد من جعله محور اللامركزية الاقتصادية، من خلال تطبيق سياسته الاقتصادية الخاصة على مستوى حدود الإقليم عن طريق وضع الخطط والبرامج، وتشجيع التعاون بين مختلف المستويات الإقليمية التابعة لنفس الإقليم، وما على الجماعات الإقليمية الأخرى المتمثلة في الولاية والبلدية سوا تنفيذ مبادرات مجلس الإقليم، وكذا اقتراح مبادراتها الخاصة بها على هذا المجلس، والمشاركة في تمويل المشاريع المنجزة على الإقليم باقتراح من مجلسه. على أن يكون انشاء الأقاليم والاعتراف لها بشخصية معنوية، يجعل الجماعات الإقليمية في الجزائر تتشكل من البلديات والولايت والأقاليم، وهذه الأخيرة لها اختصاصات معززة في الجانب الاقتصادي فقط دون السياسي أو الإداري، والحجة في ذلك أنه لو يتم منح هذه الاختصاصات لصالح الإقليم، فقد نشهد منافسة نوعا ما بين الأقاليم في كافة المجالات مما يؤدي إلى إضعاف الولاية والبلدية اللتان تعتبران أساس التنظيم الإداري وجوهر اللامركزية الإدارية وكذا في بعض الاختصاصات في الجانب السياسي، وعليه الإضرار بالدولة. لكن إذا كان في انشاء الإقليم كجماعة إقليمية جديدة يتعرض إلى اشكالات تتعلق بالخصوصيات المحلية الواجب الاعتراف بها والتي كانت محل جدل

سياسي ومازالت، مما يمكن من استغلالها سياسيا، من شأنها أن يكون لها تأثير ضار على وحدة الدولة ومصلحة الشعب الجزائري، وعليه تصبح بعيدة عن الهدف الذي أنشأت من أجله ألا وهو تحقيق التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، فإنه من اللازم التريث وترك هذا الاقتراح إلى الوقت الذي يناسب هكذا اصلاحات، على أن يتم تعزيز دور الولايات والبلديات في المجالات الاقتصادية من خلال فتح باب حرية المبادرة. إن هذه العملية تستدعي كذلك تعديل الدستور بإضافة جماعة إقليمية جديدة متمثلة في الإقليم، والتي تكون نتيجتها إصدار قانون جديد للجماعات الإقليمية.

– إلغاء الشكل الإداري الجديد الذي تم استحداثه مؤخرا والمتمثل في المقاطعات الإدارية التي يسيرها والي منتدب لدى والي الولاية، وذلك بهدف تجنب زيادة النفقات المحلية، رغم أن هذا الكيان الإداري لا يعتبر جماعة إقليمية، حيث أن استحداث مقاطعات إدارية يثقل كاهل بعض البلديات بمهام جديدة تتطلب موارد مالية إضافية، وهذا ما يؤدي إلى خلق عجز على مستوى ميزانيتها نظرا لعدم كفاية هذه الموارد لحجم المهام والصلاحيات المسندة إليها.

– من المهم جدا أن يتضمّن الدستور على نص يقرر استقلالية الجماعات الإقليمية في المجالين الإداري والمالي، وعدم الاكتفاء فقط بتحديد هذه الجماعات، وذلك من خلال إضافة فقرة للمادة 17 التي تحدد الجماعات المحلية في الجزائر، بحيث يجب النص إضافة إلى ذلك على أن هذه الجماعات تعتبر أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية ومستقلة إداريا وماليا. أو التوسع في الأحكام الدستورية للجماعات الإقليمية دون التعمق، من خلال تخصيص فصل مستقل، ينظم فيه المؤسس الدستوري الجماعات الإقليمية من حيث تحديدها وتحديد مقوماتها وصلاحياتها ومن حيث العلاقة بينها وبين الدولة من خلال تكريس استقلاليتها الإدارية والمالية. والهدف من ذلك هو إعطاء الضمانات الكافية حتى تلتزم السلطات في الدولة باحترام استقلالية الجماعات الإقليمية والتقيُّد بالحدود المفروضة عليها، حيث في حالة تجاوزها تكون قد اخترقت مبدأ دستوري، مما يمنح الصلاحية للجماعات الإقليمية في الطعن في التشريعات أو التنظيمات المخالفة لهذا المبدأ الدستوري. وعليه يمكن القول أنه لا يمكن بتاتا اغفال الجوانب الدستورية في مواضيع الجماعات الإقليمية، خاصة فيما يتعلق بمحور الاستقلالية.

– اشراك الجماعات الإقليمية في عملية اتخاذ القرارات فيما يخص انجاز المشاريع التنموية على المستوى المحلي عملا بالمبدأ المتمثل في تحقيق لامركزية التسيير في مجال التنموي، والعمل على

التخلي عن سياسة المركزية في تحديد المشاريع التي تكون في إطار المخطط الوطني للتنمية، والذي ينتج عنها تراكم في ملفات المشاريع على المستوى المركزي مما يؤدي إلى طول مدة انجازها.

– الاعتراف للجماعات الإقليمية بالسلطة التنظيمية المستقلة، ويكون ذلك من خلال منحها امكانية المبادرة في اصدار نصوص تنظيمية بهدف تطبيق القوانين التي تصدرها الدولة لتنظيم مختلف المجالات الخاصة بها، وذلك بناءً على خصوصياتها المحلية المتميزة دون تجاوزها ودون تجاوز المشروعية.

– إعادة النظر في عملية فرض الضرائب المحلية وتوزيعها، إذ يمكن الترخيص للجماعات الإقليمية بالتداول والاتفاق على معدلات معينة للضرائب والرسوم المحلية، حتى يكون لها حرية أكبر في الجانب المالي، خاصة وأن الجماعات الإقليمية في الجزائر تختلف عن بعضها البعض نظرا لخصوصياتها المتعددة والمتنوعة. بالإضافة إلى العمل على زيادة نسبة استفادة الجماعات الإقليمية من بعض الضرائب التي تشترك فيها مع الدولة، من خلال رفع نسبها وجعلها لا تقل كثيرا عن نسب الدولة.

– تشجيع الجماعات الإقليمية وبالأخص البلديات، على انشاء مؤسسات عمومية محلية تساهم في دعم استقلاليتها المالية، وعلى سبيل المثال الذي طرحناه في متن هذه الدراسة، من خلال انشاء مؤسسة عمومية بلدية تختص بتسيير واستغلال مجال المياه الموجهة للشرب والاستعمال على مستوى البلدية، بهدف الاستفادة من فرض تسعيرة خاصة مقابل الانتفاع بخدمات المياه، على أن يعود هذا المقابل لميزانية البلدية وليس الدولة، وهذا ما يؤدي إلى دعم استقلاليتها المالية، ويدعم خزينتها المحلية بنسبة مهمة من الموارد المالية.

– إن عجز تمويل الجماعات الإقليمية بالطرق التقليدية القديمة، من خلال الجباية المحلية وكذا عوائد ممتلكاتها، جعل هذه الكيانات المحلية تدخل في غالب الأحيان في عجز مالي من جهة، وكذا تبعيتها للدولة من جهة أخرى بسبب طلبها الإعانات المالية، الأمر الذي يؤثر على استقلاليتها بشكل كبير. وعليه فإنه لابد من إعادة النظر في ذلك من خلال جعل تحصيل الضرائب المحلية يكون من طرف الهيئة المحلية، وكذا البحث عن طرق وسبل جديدة لتمويل خزينة الجماعات الإقليمية في إطار

العمل على تحقيق أكبر لاستقلاليتها خاصة في الجانب المالي. وعلى هذا الأساس فإن من بين هذه الطرق الجديدة نذكر مايلي:

- ✓ الإعتماد أكثر على الاستثمار المحلي.
- ✓ إقامة شراكة مع القطاع الخاص لانجاز بعض المشاريع الاقتصادية.

غير أن ذلك لا يعني بأي شكل من الأشكال التخلي عن إعانات الدولة بهدف تحقيق الاستقلالية المالية والإدارية للجماعات الإقليمية، بل إن الإعانات تبقى دائما وسيلة مهمة لتجاوز العجز المسجل بشكل مستمر في ميزانيات الجماعات الإقليمية. وإنما يجب تغيير سياسة منح الإعانات والمخصصات من خلال جعلها وسيلة تدعم أكثر استقلالية الجماعات الإقليمية عوض أن تكون عبئا عليها.

– تغيير طريقة استفادة الجماعات الإقليمية من الإعانات، حيث على الدولة أن تعمل على منح الإعانات بدرجات متفاوتة، من خلال منح إعانات أكبر للجماعات الإقليمية التي لا تتمتع بموارد مالية كافية جراء نقص في تمويل خزينتها من الجباية المحلية والممتلكات وكذا رسوم الخدمات المقدمة، وهي غالبا ما تتمثل في الجماعات الإقليمية الموجودة في المناطق النائية والصحراوية. بالمقابل منح إعانات بنسب منخفضة لصالح الجماعات الإقليمية التي لها دخل معتبر ومهم خارج الإعانات من جباية محلية ومداخيل الممتلكات والخدمات المقدمة، والتي غالبا ما تتمثل في الجماعات الإقليمية التي تُحقق فائض مالي، وهي الموجودة في المناطق التي تشهد نشاط اقتصادي من تجارة وصناعة وكذا التي تحتوي على مشاريع استثمارية تدري عليها دخلا مهما. وهذا ما يؤدي إلى تحقيق التوازن والعدالة في تمويل ميزانيات الجماعات الإقليمية وكذا التوازن والعدالة في تحقيق التنمية المحلية.

– إن التخلي عن نمط التمويل المركزي المتمثل في إعانات التخصيص يعتبر أمر ضروري، حيث يجب اعتماد شكل الإعانات الإجمالية بدل إعانات مخصصة أو إعانات التخصيص، وذلك بهدف تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية مركزيا مع ترك الحرية والمبادرة لها لانجاز المشاريع التي تراها ضرورية حسب حاجاتها ذات الأولوية، دون توجيهات من السلطة المركزية أو من ممثليها على المستوى المحلي، وهذا حفاظا على استقلالية الجماعات الإقليمية وكذا تمكينها من العمل على تحقيق برامجها التنموية المختلفة.

– تعويض الجماعات الإقليمية من جراء إلغاء بعض الضرائب التي كانت تستفيد منها، وعلى سبيل المثال الرسم الجزافي الذي تم الغاؤه سنة 2006، حيث يجب تقديم نسب مالية تتوافق مع نسبة الضريبة الملغاة، وتكون في شكل تعويض وليس إعانة. كما يجب تعويضها كذلك عن الإعفاءات الضريبية التي تقررها الدولة للخواص بهدف التشجيع على الاستثمار، ويكون ذلك طول مدة الإعفاء، من خلال تقديم تعويض يتناسب مع قيمة الضريبة المُعفى منها.

– ضرورة التقليص من السلطة التنظيمية الممارسة من طرف الإدارة المركزية على الجماعات الإقليمية، لأن ممارسة هذه الصلاحية بشكل كثيف يتنافى مع تحقيق مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية.

– إعادة النظر في مدى تأثير سلطة الوالي على المجالس الشعبية المحلية، حيث أن هناك نوع من التناقض من خلال تغليب المشرع سلطة الوالي المعين على رؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبين، وعليه تغليب الوصاية على الاستقلالية مما يجعل اعتبار الوصاية هي الأصل والاستقلالية هي الاستثناء. وبالتالي يجب نزع بعض الصلاحيات من الوالي التي تعتبر مهيمنة على عمل المجالس المحلية ومنقصة لاستقلاليتها، إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي تقتضي ذلك.

– إن أمر توقيف المنتخب المحلي المحصور في يد الوالي بقرار صادر منه دون أخذ رأي الم.ش.ب، يُفهم منه بأن الوالي يمتلك السلطة في ذلك لوحده في حالة توفر الأسباب المذكورة سابقا، مما يمكن اعتبار ذلك من بين سلبيات الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية أو من ممثليها على المستوى المحلي، والتي تؤثر على استقلالية الجماعات الإقليمية. وعليه يجب أن يتم اعادة النظر في ذلك وجعل قرار التوقيف يكون صادر من الوالي بعد أخذ رأي المجلس، وما قرار الوالي إلا مثبت لذلك.

– إعادة النظر في نظام الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية، بحيث يجب التغيير في أحكام هذه الرقابة بشكل يحقق فكرة الاستقلالية المحلية، وعدم ممارسة هذه الرقابة بطريق يؤدي إلى شلّ عمل الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها المحلية. ويكون ذلك من خلال تطبيق مبدأ النفاذ المباشر لأعمال المجالس المحلية بقوة القانون، وذلك بإلغاء مختلف صور الرقابة السابقة المتمثلة في التصريح أو الإذن المسبق، والإبقاء فقط على الرقابة اللاحقة، على ألاّ تمارس هذه

الأخيرة في صيغتها التقليدية من طرف سلطة الرقابة كما هو معمول به حاليا من خلال التصديق والإلغاء، وإنما عن طريق القضاء الإداري[1]، من خلال تقليص صلاحيات الوالي ممثل الدولة عن طريق الغاء رقابة الإلغاء التي يمارسها على الأعمال المحلية، وتعويضها بالرقابة القضائية من طرف القاضي الإداري الذي يجب أن يكون الوحيد المختص في إلغاء أعمال وقرارات المجالس المحلية على أساس مبدأ المشروعية والمصلحة العامة، على أن يكون للوالي في هذه الحالة الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري لمطالبة القاضي الإداري بإلغاء أعمال المجالس المحلية التي لا تحقق الأهداف المرسومة قانونا. حيث أنه لا توجد سلطة مؤهلة أكثر لحماية مبدأ المشروعية كالسلطة القضائية، لسبب بسيط متمثل في أن القاضي الإداري يعتبر الوحيد الذي يمكن له إعطاء التفسير الصحيح للقرار الإداري المتخذ من طرف السلطات المحلية، وهو الوحيد الذي يمكن له أن يكشف مدى انحراف هذا القرار المتخذ عن مبدأ المشروعية بعد استنتاجه للتفسير الصحيح، وليس الإدارة التي لا يمكن لها أن تقوم بذلك، حيث أن المتصرف الإداري أو الموظف يعتبر غير مؤهل للقيام بذلك بحكم تكوينه وطبيعة نشاطه، عكس القاضي الإداري الذي يعتبر ذلك من مهامه واختصاصاته الأصيلة. وبالتالي فإنه لا يمكن كشف مدى تعارض المداولات والقرارات المحلية المتخذة من طرف المجالس الشعبية المحلية، مع مبدأ المشروعية أو مع تحقيق المصلحة العامة، إلا من طرف القضاء الإداري.

– إن تمتع القاضي الإداري بالسلطة التقديرية في إلغاء القرار المحلي، يكرس امكانية الابقاء عليه في حالة عدم مخالفته للمشروعية، وذلك بهدف تدعيم الاستقلالية المحلية للجماعات الإقليمية. وهكذا تلغى رقابة الملائمة التي تمارسها السلطة المركزية التي تظهر خاصة في سلطة التصديق، التي غالبا ما يكون الغرض منها هو مراعاة ملائمة أعمال وقرارات المجالس المحلية وليس مشروعيتها. وعليه الإبقاء فقط على رقابة المشروعية التي يجب أن تمارس من طرف القضاء الإداري دون سواه، مع جواز الإبقاء على رقابة الملائمة بصفة استثنائية فيما يتعلق بالصلاحيات الموكلة للجماعات الإقليمية عن طريق آلية التفويض، خاصة بالنسبة للبلدية من خلال اختصاصات رئيس الم.ش.ب باعتباره ممثلا للدولة. وهذا ما يعطي ضمانة أكبر لاستقرار أعمال المجالس الشعبية المحلية، مما يمنح استقلالية أكبر لهذه الأخيرة.

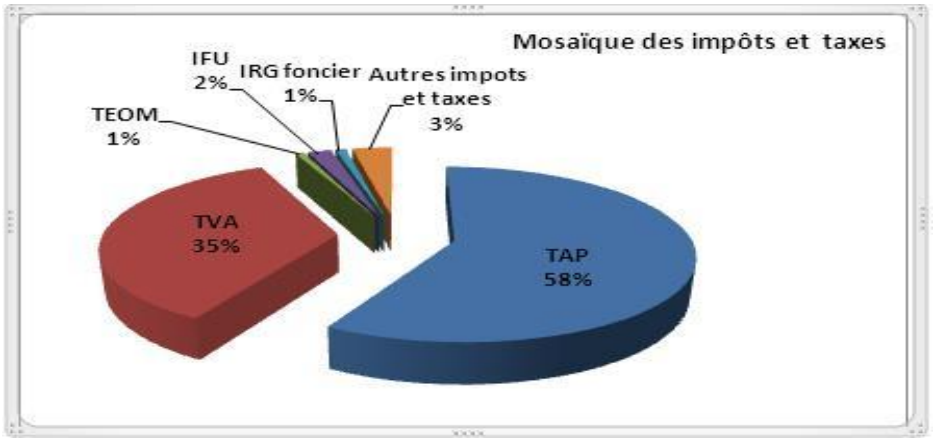
[1] « Le contrôle administratif est exercé, a posteriori, par le tribunal administratif. »
- Jean WALINE, op cit, p105.

– منح المجلس الشعبي الولائي سلطة تعيين الجهاز التنفيذي ورئيسه من بين أعضائه. لكن هنا قد يثور اشكال يتمثل في ظهور سلطتين تنفيذيتين على مستوى الولاية، وهما رئيس الم.ش.و والوالي، وقد رأينا سابقا مدى تأثير مركز الوالي على المجالس الشعبية المحلية من خلال الانقاص من استقلاليتها، وذلك راجع إلى أن الوالي يعتبر صاحب السلطة العليا في الولاية بالرغم من أنه غير منتخب من طرف سكانها. وعليه وتحقيقا لاستقلالية أكبر للجماعات الإقليمية في إطار احترام المشروعية والمصلحة العامة، فإنه يجب تعويض منصب الوالي بمنصب رئيس الم.ش.و ومنحه الصلاحيات التنفيذية من خلال جعله الهيئة التنفيذية للم.ش.و وكذا الهيئة العليا على مستوى الولاية، يتم تجديدها بعد انتهاء مدة عهدة المجلس المقررة قانونا.

قائمة الملاحق

الملحق رقم 01:

- رسم بياني في شكل دائرة بيانية توضح فسيفساء مختلف نسب الرسوم والضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية.



المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية[1].

[1] الرابط:

https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%82%D9%84%D9%8A%D9%85%D9%8A%D8%A9/%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D9%88-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%A8%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%AA%D9%8A%D9%86.html

– تاريخ الإطلاع: 2020/06/18.

الملحق رقم 02:

أعمدة بيانية توضح وضعية العجز في ميزانيات البلديات من سنة 2000 إلى غاية سنة 2014.

المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية[2].

[2] الرابط:

https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%82%D9%84%D9%8A%D9%85%D9%8A%D8%A9/%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D8%AC-%D8%AF%D8%B9%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%82%D9%84%D9%8A%D9%85%D9%8A%D8%A9.html

– تاريخ الإطلاع: 2020/07/15.

الملحق رقم 03:

جدول يوضح مدى التفاوت الكبير بين الدولة والجماعات الإقليمية في نسبة الاستفادة من الجباية بين سنتي 2000 و 2011 (القيمة بالمليون دينار):

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الجباية العادية للدولة	380750	415840	541350	615390	665800	736830	751920	786680	983600	1172485	1309368	1548533
الجباية المحلية	90737	95722	114102	121352	144023	154304	184133	159435	197700	242922	251232	276143
نسبة الجباية المحلية بالنسبة لجباية الدولة	23,33%	23,02%	21,08%	19,72%	21,63%	20,94%	24,49%	20,27%	20,10%	20,72%	19,19%	17,83%

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب[3]

[3] نقلا عن: ياقوت قديد، المرجع السابق، 305.

قائمة المصادر والمراجع:

I. المراجع باللغة العربية:

أولا: المؤلفات

أ- المؤلفات العامة:

1- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، 2005، الجزائر.

2- ابراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة -النظرية والتطبيق-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 1995.

3- أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، سنة 2004.

4- جورج فوديل، بيار ديفولفييه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2008.

5- سايس جمال - رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج02/ج03/ج04/ج06، ط02، منشورات كليك، المحمدية (الجزائر العاصمة)، الجزائر، 2018.

6- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1982.

7- عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016 -جمع ومقارنة وتعليق-، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة -1-، الجزائر، 2016.

8- عمار عوابدي، القانون الإداري الجزائري، الجزء الأول -النظام الإداري-، ط03، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

9- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة - الجزائر، 2004.

10- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، لباد، سطيف، الجزائر، 2008.

ب- المؤلفات المتخصصة:

1- أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1975.

2- القطب محمد طبلية، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، مصر، 1972.

3- أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري، دار الألمعية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2016.

4- حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأسكندرية، مصر، 2019.

5- حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية – مصر، 2015.

6- حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2016.

7- سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1980.

8- سمير محمد عبدالوهاب، التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات –خيارات وتوجهات–، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ، مصر، 2011.

9- شاهر علي سليمان الرواشده، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية –حاضرها ومستقبلها– ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط01، عمان الأردن، 1987.

10- عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية (دروس مستفادة من التجربة المصرية)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط1، القاهرة، مصر، 2014.

11- عبد الرحمن جمعة ابراهيم التركى، رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية –دراسة مقارنة–، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2018.

12- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012.

13- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.

14- فؤاد سمير الديب، نحو مجالس محلية حقيقية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة – مصر، 2016.

15- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها -الجزائر، بريطانيا، فرنسا- ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.

16- مثنى فائق مرعي العبيد، الحكم المحلي (المفاهيم والأسس والتجارب)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2018.

17- محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية -دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية- المكتب الجامعي الحديث، الأسكندرية، مصر، 2012.

18- محمد الديدامونى محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 2008.

19- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.

20- محمد محمود الطعامنة - سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005.

21- مصطفى حميد عبدالله الشافعي، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دارا الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2019.

22- مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس، الجزائر، 2014.

23- ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، ط01، عمان، الأردن، 2016.

24- هدى محمد عبدالرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط1، الجيزة، مصر، 2018.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات

أ- أطروحات الدكتوراه:

1- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة 11-10-2017.

2- بلقليل نورالدين، أثر آليات تدخل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، تاريخ المناقشة 22-12-2018.

3- بن السي حمو محمد المهدي، النظام التمثيلي في ظل التعددية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016.

4- بن علي عبد الحميد، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017-2018.

5- بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلدية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة وهران 02، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015.

6- بن غماري ميلود، الرقابة الجبائية كوسيلة لحماية أموال الخزينة العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017-2018.

7- ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق-، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2014-2015.

8- داود ابراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2012/2011.

9- زروالية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2014-2015.

10- سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2006-2007.

11- شويح بن عثمان، حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017-2018.

12- علو وداد، اشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبدالرحمن ميرة بجاية، تاريخ المناقشة 2016/05/12.

13- علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016.

14- مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2014-2015.

15- ياقوت قديد، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2017-2018.

ب- مذكرات الماجستير:

1- كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الإداري، معهد الحقوق والعلوم السياسية جامعة سيدي بلعباس، 1992-1993.

2- تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية، وهم أم حقيقة؟، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة 2009.

ثالثا: المقالات

1- أحسن غربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الانسانية الصادرة عن جامعة 20 أوت 1955 بسكيكدة، العدد 11، سنة 2015.

2- العقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، الصادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة العربي بن مهيدي -أم البواقي-، العدد 02 من المجلد 04، ديسمبر 2017.

3- برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، العدد 01 من المجلد 02، جويلية 2019.

4- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا الصادرة عن جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، العدد 04 من المجلد 03، جوان 2006.

5- بلال فؤاد، ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي، مجلة الاجتهاد القضائي الصادرة عن جامعة محمد خيدر بسكرة، العدد01 من المجلد 12، مارس 2019.

6- بن الحاج جلول ياسين، أهمية تفعيل الإيرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية – حالة الجزائر–، مجلة البديل الاقتصادي الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 02 من المجلد 04، ديسمبر 2017.

7- بن جلول محمد برجي، استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري والتونسي، مجلة دفاتر السياسة والقانون الصادرة عن جامعة الجلفة، عدد خاص، جوان 2018.

8- بن حدة باديس، دور الديمقراطية التشاركية في تطوير تسيير الجماعات المحلية: دراسة في المفهوم والآليات، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية الصادرة عن جامعة العربي التبسي تبسة، العدد 13 من المجلد 08، جوان 2017.

9- بن صوشة محمد، إشكالية العجز المالي للبلديات الجزائرية، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، العدد 11.

10- بن ورزق هشام، قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفء، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن جامعة خنشلة، العدد 01 من المجلد 03، جانفي 2016.

11- تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، العدد 02 من المجلد 01، ديسمبر 2010.

12- تيشوش فاطمة الزهراء – بقشيش خديجة، الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية الإدارية الصادرة عن جامعة عمار ثليجي الأغواط، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03 جانفي 2016.

13- جعفري نعيمة، التقسيمات الإدارية وأثرها على الجماعات الإقليمية (البلديات) في الجزائر، مجلة الدراسات الحقوقية الصادرة عن جامعة طاهر مولاي سعيدة، العدد 02 من المجلد 03، ديسمبر 2016.

14- خير الدين خوجة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبدالرحمن ميرة -بجاية-، العدد 01 من المجلد 17، جانفي 2018.

15- دلالجة سارة، أهمية إصلاح الجباية الحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية، مجلة اقتصاد المال والأعمال الصادرة عن جامعة الوادي، العدد 01 من المجلد 02، جوان 2017.

16- رحاب شادية - أحمد زاوي، الوصاية الإدارية كإحدى المعيقات القانونية للجماعات الإقليمية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية الصادرة عن جامعة الحاج لخضر باتنة 01، العدد 12، جانفي 2018.

17- زواقري الطاهر - ساري مريم، هيئات الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في ارساء حكم راشد، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عباس لغرور - خنشلة، العدد 07، جانفي 2017.

18- سعيدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي: مفهومه- عناصر قيامه ومبررات تبنيه، المجلة الالكترونية للدراسة والأبحاث القانونية.

19- صالحي عبدالناصر، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة الصادرة عن المركز الجامعي البيض، العدد 02 من المجلد 01، ديسمبر 2014.

20- صالحي عبد الناصر، النظام الانتخابي في الجزائر وأثره على تشكيل المجالس الشعبية البلدية، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية الصادرة عن المركز الجامعي تيندوف، العدد الأول، جوان 2016.

21- طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون الصادرة عن جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة، العدد 02، أكتوبر 2014.

22- عادل بوعمران - كمال دعاس، استقلالية الجماعات المحلية: مدلولها، معاييرها وبيان مستلزماتها، مجلة المعارف الصادرة عن جامعة البويرة، العدد 08، جوان 2010.

23- عبدالحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي الصادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06 - المجلد 05، أفريل 2010.

24- عصام القرني – طارق لباخ، الارتباط المالي بين الدولة والجماعات الترابية: تخصيص جزء من ضرائب الدولة لفائدة الجماعات الترابية نموذجا، مجلة القضاء الإداري، العدد 09 من المجلد 10، جوان 2016.

25- عمار بريق، العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة –الجزائر 01–، العدد 02 من المجلد 52، جوان 2015.

26- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي الصادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 06 من المجلد 05، أفريل 2010.

27- عمار كوسة – مخناش الشريف، الانتخابات المحلية في الجزائر –دراسة في إطار القانون العضوي 16–10 المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 02 من المجلد 11، جوان 2018.

28- فريجات اسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الرابع عشر، جانفي 2016.

29- فريجات اسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الوادي، العدد 12 جانفي 2016.

30- فهيمة طوبال، حوكمة لامركزية المجالس المحلية في الجزائر من خلال القانون 11–10 والقانون 12–07، مجلة المعيار الصادرة عن جامعة العلوم الإسلامية الأمير عبد القادر قسنطينة، العدد 49 من المجلد 24، سنة 2020.

31- قادري نسيمة، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن جامعة بجاية، العدد 01 من المجلد 07، جويلية 2016.

32- كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن جامعة الجزائر 01، الجزء 34 العدد 02، سنة 1996.

33- محمد الصالح كشحة، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة الوادي، العدد 02 من المجلد 08، جوان 2017.

34- محمد حاجي، استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل "حالة البلدية الجزائرية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية الصادرة عن جامعة الحاج لخضر -باتنة 01-، العدد 16- جوان 2017.

35- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر 2002.

36- مكلكل بوزيان، الوظيفة الإدارية الإقليمية في الجزائر، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن الصادرة عن جامعة جيلالي ليابس بسيدي بلعباس، العدد 04 الصادر في 12 جوان 2016.

37- ملياني صليحة - عزري الزين، الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة المسيلة، العدد 02 من المجلد 04، جانفي 2020.

38- ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مجلة دفاتر السياسة والقانون الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الأول، جانفي 2009.

39- نايل نبيل محمد، الدور المحوري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير الإدارة المحلية -البلدية-، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور -الجلفة-، العدد 03 من المجلد 08، سبتمبر 2015.

40- هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، التمويل ودستورية حرية الإدارة العامة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة عمار ثليجي الأغواط، العدد 01 من المجلد 02، مارس 2018.

41- وناس يحيى - لعلى بوكميش، استقلالية وشفافية النشاط الإداري المحلي، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 02 من المجلد 04، أكتوبر 2011.

42- يامة ابراهيم، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مجلة القانون والمجتمع الصادرة عن جامعة أحمد دراية أدرار، العدد 01 من المجلد 04، جوان 2016.

43- يدر منال، النظام الإنتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد الرابع، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، نوفمبر 2017.

رابعا: الندوات والملتقيات

1- حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر، ورقة بحثية مقدمة في إطار الملتقى العربي الخامس حول: التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات -خيارات وتوجهات- بإسطنبول -تركيا-، سنة 2010.

2- رجاء ناجي، التأطير القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، الأوراق العلمية الخاصة بندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المقامة ببيروت، لبنان بين 23 و25 سبتمبر 2002، منشورات المعهد العربي لإنماء المدن، سنة 2006.

3- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية" المنعقد في القاهرة - مصر في يونيو 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سنة 2009.

4- سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية والبلديات العربية، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس بعنوان: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنعقد في الشارقة - الإمارات العربية المتحدة بتايخ مارس 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سنة 2007.

5- محمد الطعامنة، إشكالية المركزية واللامركزية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث، الأوراق العلمية الخاصة بندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المقامة ببيروت، لبنان بين 23 و25 سبتمبر 2002، منشورات المعهد العربي لإنماء المدن، سنة 2006.

6- محمد عبد الرحمان الطويل، التوجهات الاستراتيجية الجديدة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في عصر العولمة، الأوراق العلمية الخاصة بندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المقامة ببيروت، لبنان بين 23 و25 سبتمبر 2002، منشورات المعهد العربي لإنماء المدن، سنة 2006.

خامسا: النصوص القانونية

أ- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب الجريدة الرسمية عدد 76 لسنة 1996 المؤرخة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب:

❖ القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002،

❖ القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

❖ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

❖ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ب-القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.

2- القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 يناير 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية عدد 01، المؤرخة في 14 يناير 2012.

3- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016، ص09. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية عدد 55 المؤرخة في 15 سبتمبر 2019.

4- القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 55 المؤرخة في 15 سبتمبر 2019.

ج- القوانين العادية:

1- القانون رقم 43 لسنة 1979 بإصدار قانون الحكم المحلي، الصادر بموجب قرار رئيس جمهورية مصر العربية، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية عدد 25، المؤرخة في 21 يونيو 1979.

2- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 07 فبراير 1984.

3- القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 04 المؤرخة في 24 يناير 1990.

4- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية الملغى، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.

5- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية الملغى، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.

6- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد عدد 60 المؤرخة في 04 سبتمبر 2005.

7- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21 المؤرخة في 23 أبريل 2008.

8- القانون رقم 08-19 الممضي في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

9- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 21 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.

10- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

11- القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 78 المؤرخة في 18 ديسمبر 2019.

د- الأوامر:

1- الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخة في 10 يونيو 1966.

2- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن ميثاق وقانون البلدية الملغى، الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 18 يناير 1967.

3- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن ميثاق وقانون الولاية الملغى، الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 23 ماي 1969.

4- الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 78 المؤرخة في 30 سبتمبر 1975، ص990، المعدل والمتمم بموجب:

❖ القانون رقم 83-01 الممضي في 09 يناير 1983، الجريدة الرسمية عدد 5 المؤرخة في 01 فبراير 1983، ص307.

❖ القانون رقم 88-14 الممضي في 03 ماي 1988، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 04 ماي 1988، ص749.

❖ القانون رقم 05-10 الممضي في 20 يونيو 2010، الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 26 يونيو 2005، ص17.

❖ القانون رقم 07-05 الممضي في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة في 13 ماي 2007، ص03.

5- الأمر 76-48 المؤرخ في 25 ماي 1976 المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 01 يونيو 1976.

6- الأمر رقم 76-101 الممضي في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية عدد 102 المؤرخة في 22 ديسمبر 1976.

7- الأمر رقم 76-102 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، الجريدة الرسمية عدد 103 المؤرخة قي 26 ديسمبر 1976.

8- الأمر رقم 76-104 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، الجريدة الرسمية عدد 70 المؤرخة في 02 أكتوبر 1976.

9- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 06 مارس 1997.

10- الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38 المؤرخة في 04 جوان 1997.

11- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006.

هـ-المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 الممضي في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 08 ديسبمر 1996.

2- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999.

3- المرسوم الرئاسي رقم 05-307 المؤرخ في 2005/08/25 المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية وولائية، الجريدة الرسمية عدد 58 المؤرخة في 28 أوت 2005.

4- المرسوم الرئاسي رقم 17-246 الممضي في 26 أوت 2017 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 27 أوت 2017.

و-المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 91-454 الممضي في 23 نوفمبر 1991، الذي يحدد شروط إدارة الأملاك الخاص والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك، الجريدة الرسمية عدد 60 المؤرخة في 24 نوفمبر 1991.

2- مرسوم تنفيذي رقم 92-435 ممضي في 30 نوفمبر 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 85 مؤرخة في 02 ديسمبر 1992.

3- مرسوم تنفيذي رقم 92-436 ممضي في 30 نوفمبر 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 85 مؤرخة في 02 ديسمبر 1992.

4- مرسوم تنفيذي رقم 93-105 ممضي في 05 ماي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 30 مؤرخة في 09 ماي 1993.

5- مرسوم تنفيذي رقم 93-106 ممضي في 05 ماي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 30 مؤرخة في 09 ماي 1993.

6- المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 21 أوت 1994.

7- المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 المتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، الجريدة الرسمية عدد 29 المؤرخة في 10 ماي 1998.

8- المرسوم التنفيذي رقم 11-334 الممضي في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 28 سبتمبر 2011.

9- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 19 المؤرخة في 02 أفريل 2014.

10- المرسوم التنفيذي رقم 17-118 المؤرخ في 22 مارس 2017 الذي يحدد كيفيات تمويل الحملات الانتخابية، الجريدة الرسمية عدد 19 المؤرخة في 26 مارس 2017.

11- المرسوم التنفيذي تحت رقم 17-250 مؤرخ في 11 سبتمبر 2017 يتعلق بنموذج التصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 13 سبتمبر 2017.

ز -المراسيم:

1- المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

2- المرسوم رقم 81-371 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1982.

3- المرسوم رقم 81-372 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1982.

4- المرسوم رقم 81-377 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع التربية، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1982.

5- المرسوم رقم 81-379 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع المياه، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.

6- المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.

7- المرسوم رقم 81-382 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الثقافة، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.

8- المرسوم رقم 81-385 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.

9- المرسوم رقم 81-387 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.

10- المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية عدد 22 المؤرخة في 31 ماي 1983.

11- المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية عدد 45 المؤرخة في 05 نوفمبر 1986.

ح- القرارات:

1- القرار الممضي في 03 أوت 1999، الذي يؤهل مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، الجريدة الرسمية عدد 58 المؤرخة في 25 أوت 1999.

2- قرار رقم 02/ق.أ/م د/2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في 28 فيفري 2000.

3- القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ في 16 أفريل 2020، الذي يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية لسنة 2020، الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 06 ماي 2020.

4- القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية المؤرخ في 16 أفريل 2020، الذي يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية لسنة 2020، الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 06 ماي 2020.

5- القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 10 أفريل 2016، الذي يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية عدد 24 المؤرخة في 24 أفريل 2016.

ط- التقارير:

1- تقرير اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المنظمة العربية للقانون الدستوري، سنة 2014.

II. المراجع باللغة الأجنبية:

A- Ouvrages :

1- Agathe VAN LANG - Geneviève GONDOUING, Véronique Inserguet Brisset, Dictionnaire de droit administratif, 5e édition, édition Dalloz, Paris, France, octobre 2008.

2- Alain REY, Josette REY-DEBOVE, Le nouveau petit Robert de la langue française : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, LR, 2008 éd, Paris, France, 2007.

3- André de LAUBADÈRE, Traité de Droit Administratif, Tome 1 : Droit Administratif Général, 15éme éd, par par J-C Venezia, Yves Gaudemet, L.G.D.J, Paris, France, 1999.

4- Anne-Sophie GORGE, le principe d'égalité entre les collectivités territoriales, édition Dalloz, Paris, France, 2010.

5- Hachemi GRABA, les ressources fiscales des collectivités locales, Enag édition, Alger, Algerie, 2000.

6- Jean RIVERO - Jean WALINE, Droit Administratif, 21eme éd, collection précis, Dalloz, Paris, France, 2006.

7- Jean WALINE, Droit Administratif, 25éme éd, édition Dalloz, Paris, France, 2014.

8- Lahcène SERIAK, décentralisation et animation des collectivités locales, ENAG édition, Alger, Algérie, 1998.

9- Lahcène SSERIAK, l'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG edition, Alger - Algerie, 1998.
10- M.T.YAGOUBI, Lexique des termes juridique (Français - Arabe),, 3e, Hibr édition, Alger, Algerie, 2014.
11- Maurice HOURIOU, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, Dalloz, Paris, France, 2002.
12- Martine LOMBARD - Gilles DUMONT, Droit Administratif, 9e édition, édition Dalloz, Paris, France, 2011.
13- Nadine DANTONEL-COR, Droit des collectivités territoriales, 5eme éd, Bréal édition, Paris, France, 2014.
14- Rachid ZOUAIMIA - Marie CHRISTINE ROUAULT, Droit Administratif, Berti édition, Alger, 2009.
15- Virginie DONIER, Droit des collectivités territoriales, 3eme éd, édition Dalloz, Paris, France, 2020.

B- Thèses :

1- Ali ZIANE « les finances publiques locales : analyse et perspective dans une économie en transition : cas de l'Algérie », Thèse de Doctorat, université d'Alger, 2001.
2- Cossoba NANOKO, la libre administration des collectivités territoriales au Benin et au Niger, thèse de doctorat, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, 2016.
3- Fathi ZERARI, L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, thése de doctorat, Université de Bordeaux, France, 26/09/ 2017.
4- Joël THALINEAU, essai sur la centralisation et la décentralisation, réflexions a partir de la théorie de Ch.Eisenmann, thèse de doctorat, faculté de droit, d'économie et des sciences sociales. Université François Rabelais - Tours, France, 21 février 1994.
5- Landry NGONO TSIMI, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées: l'exemple du Cameroun, thèse de doctorat, Université Paris-Est, 2010.
6- Laurent DAUPHIN, collectivités territoriales et expérimentation, thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'université de Limoges, faculté de droit et des sciences économiques, université de Limoge, soutenue le 4 décembre 2008.

7- Mohcine KARZAZI, La coopération décentralisée franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence, thèse de doctorat, Université de Cergy Pontoise, 2013.

C-Articles :

1- Alain GUENGANT, La constitution peut-elle garantir l'autonomie financier des collectivités territoriale ?, Revue d'Économie Régionale & Urbaine, Paris - France, decembre 2004.

2- Arnaud BRENNETOT, La décentralisation en France. Ambitions et limites d'un projet inachevé, Chapter · janvier 2017.

3- Bernard PERRIN, Les aléas de la diversité dans la fonction publique territoriale, Revue française d'administration publique, N° 132, école nationale d'administration, France, avril 2009.

4- Emmanuelle Borner-KAYDEL, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État, Les Annales de droit, juin 2016.

5- Fathi ZERARI, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, Les Annales de droit, 12/2018, mis en ligne le 05 février 2019.

6- Frédéric LAFARGUE , la constitution et les finances locales, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 42, janvier 2014.

7- Géraldine CHAVRIER, quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ?, Revue française d'administration publique, N°156, école nationale d'administration, France, avril 2015.

8- Gérard MARCOU, changements et permanences dans le système français d'administration territoriales, Revue française d'administration publique N° 141, école nationale d'administration, France, janvier 2012.

9- Gérard MARCOU, l'Etat, la decentralisation et les régions, Revue française d'administration publique, N°156, école nationale d'administration, France, 2015.

10- Gérard MARCOU, Le Conseil constitutionnel et la réforme des collectivités territoriales, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2011.

11- Gérard MARCOU, les enjeux de la réforme territoriales, Revue française d'administration publique N° 156, école nationale d'administration, France, avril 2015.

12- Gérard MARCOU, les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies, Revue française d'administration publique N° 141, école nationale d'administration, France, janvier 2012.
13- Jacques FIALAIRE, la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales dans l'éducation, la culture, et les sports, Revue française d'administration publique N° 156, école nationale d'administration, France, avril 2015.
14- Jacques-Henri STAHL, le principe de libre administration a-t-il une portée normative ?, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 42, janvier 2014.
15- Jean-Marie PONTIER, compétences locales et politiques publiques, revue française d'administration publique, N° 141, école nationale d'administration, France, 2012.
16- Jean-Marie PONTIER, Fantasmagorie: décentralisation- recentralisation, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2016.
17- Jean-Marie PONTIER, quelles compétences pour quelles communes ?, Revue française d'administration publique, N°156, école nationale d'administration, France, avril 2015.
18- Kissi FADIA, la réforme de la gestion des dépenses publiques au niveau des collectivités locales en Algerie, revue jurisprudence, N°15, Faculté de droit et sciences politiques université Mohamed Khider -Biskra-, septembre 2017.
19- Laetitia JANICOT, le territoire des collectivités territoriales dans la réforme territoriales. Bréves observations sur les évolutions affectant les liens entre collectivités territoriales et territoire, Civitas Europa, N° 35, Université de Lorraine, février 2015.
20- Loïck BENOIT, Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2005.
21- Louis FAVOREU, André ROUX, La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?, cahiers du conseil constitutionnel N° 12 (dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales), Paris - France, Mai 2002.
22- Marie-Christine de MONTECLER, La réforme des collectivités territoriales adoptée par le Sénat, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2010.
23- Michel VERPEAUX, Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, AJDA, Dalloz, Paris - France, 2011.

24- Michel VERPEAUX, 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ?, AJDA, N° 14, a publié en dossier intitulé « Trente ans de décentralisation », Paris, France, 2012.
25- Olivier GOHIN, La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France, AJDA, Dalloz, Paris, France, 2003.
26- Patrice WILLIAMS-RIQUIER, la Charte européenne de l'autonomie locales : un instrument juridique international pour la décentralisation, Revue française d'administration publique N°121-122, école nationale d'administration, France, janvier 2007.
27- Sophie LAMOUROUX, la réforme des collectivités territoriales et le conseil constitutionnel : ombres et lumière (à propos des décisions nos 2010-618 du 09 décembre 2010, loi de réforme des collectivités territoriales, JO de 17 décembre, P. 22181, 2011-632 D), Revue française de droit constitutionnel, N° 89, Presses Universitaires de France, janvier 2012.

D- Jurisprudence :

1- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État, JORF du 25 mai 1979.
2- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 03 mars 1982.
3- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 82-138 DC du 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse, JORF du 27 février 1982.
4- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JORF du 29 décembre 1982.
5- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JORF du 21 janvier 1984.
6- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, JORF du 8 août 1985.

7- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, JORF du 1er juin 1990.
8- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 91-192 DC du 06 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, JORF du 11 mai 1991.
9- Décision du Conseil Constitutionnel Français, n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, JORF du 29 juillet 2008.
10- Avis du Conseil d'Etat Français, N°387095 (pouvoirs réglementaire) du 15 novembre 2012.

E-Textes juridiques :

1- Constitution de la république française, JORF n° 0238 du 5 octobre 1958.
2- charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités européens - n° 122, Strasbourg, 1985.
3- loi du 05 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF du 6 avril 1884.
4- Code général des collectivités territoriales :

* Partie législative au JORF du 24/02/1996 : loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales, JORF n°47 du 24 février 1996 page 2992.

* Partie réglementaire au JORF du 9/04/2000 : décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales, JORF n°0085 du 9 avril 2000 page 5469.

5- Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JORF du 1er janvier 1983.
6- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, JORF du 12 janvier 1984.
7- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JORF du 27 janvier 1984.
8- Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives a la fonction publique territoriale, JORF du 16 juillet 1987.
9- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992.

10- Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, JORF n°300 du 28 décembre 1994.
11- Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JORF n°0154 du 4 juillet 1992.

F- Rapports:

1- United Nations, DDSMS & UNDP, Local governance, report of the United Nations global forum on innovative policies and practices in local governance, Gothenburg - Sweden, 23-27 september 1996.

III. مواقع انترنت:

1- https://www.almaany.com
2- https://www.echoroukonline.com
3- https://www.interieur.gov.dz
4- https://www.lexico.com
5- https://www.marefa.org
6- https://www.un.org
7- https://gouv.fr

الفهرس

المقدمة 01

الباب الأول: الجوانب النظرية والقانونية لاستقلالية الجماعات الاقليمية في الجزائر..... 08

الفصل الأول: مفاهيم وآراء حول المحليات 10

المبحث الأول: الأنظمة المحلية.....11

المطلب الأول: الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية 12

الفرع الأول: الإدارة المحلية 13

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية.....17

أولا: مفهوم اللامركزية الإدارية.....17

ثانيا: صور اللامركزية الإدارية 22

أ- اللامركزية الإقليمية.....22

ب- اللامركزية المرفقية.....26

ثالثا: أهداف اللامركزية الإدارية 30

المطلب الثاني: الأنظمة المشابهة للإدارة المحلية واللامركزية الإدارية 33

الفرع الأول: الحكم المحلي.....33

أولا: مفهوم الحكم المحلي.....33

ثانيا: بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، تشابه في النظام واختلاف في نسبة الاستقلالية .34

الفرع الثاني: اللامركزية السياسية (الفيديرالية) 38

أولا: مفهوم اللامركزية السياسية.....39

ثانيا: الفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.....40

الفرع الثالث: عدم التركيز الإداري.....44

أولا: مفهوم نظام عدم التركيز الإداري.....44

ثانيا: الفرق بين نظامي عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية.....47
المبحث الثاني: الجماعات الإقليمية 55
المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية.....55
الفرع الأول: المفهوم اللغوي للجماعات الإقليمية.....55
الفرع الثاني: المفهوم الاصطلاحي للجماعات الإقليمية 60
أولا: المفاهيم التشريعية 60
ثانيا: المفاهيم الفقهية.....61
المطلب الثاني: المقومات الأساسية للجماعات الإقليمية.....63
الفرع الأول: التقسيم الإقليمي للدولة إلى وحدات إدارية محلية.....63
أولا: مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر مقارنة بفرنسا 64
أ- التقسيم الإقليمي في الجزائر.....64
ب- التقسيم الإقليمي في فرنسا.....67
ثانيا: أهداف التقسيم الإقليمي 70
الفرع الثاني: وجود مصالح محلية متميزة.....72
الفرع الثالث: الاستقلالية 75
أولا: مفهوم الاستقلالية 75
ثانيا: مضمون استقلالية الجماعات الاقليمية.....78
الفرع الرابع: ممارسة الرقابة من طرف الدولة.....81
أولا: مفهوم الرقابة.....84
ثانيا: أهداف الرقابة 89
الفصل الثاني: مظاهر تكريس استقلالية الجماعات الإقليمية 93
المبحث الأول: المظاهر الأساسية التي تكرس استقلالية الجماعات الإقليمية 95

المطلب الأول: الشخصية المعنوية والتمتع بممارسة الاختصاصات المحلية.....95
الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية كعامل لتكريس استقلالية الجماعات الإقليمية.....96
أولا: مواقف فقهية حول مدى تكريس الشخصية المعنوية لاستقلالية الجماعات الإقليمية 98
ثانيا: مفهوم الشخصية المعنوية.....100
ثالثا: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية.....101
الفرع الثاني: التمتع بالاختصاصات المحلية.....104
أولا: الأنظمة المعتمدة في توزيع الاختصاصات 105
أ- نظام الاختصاص الحصري.....105
ب- نظام الاختصاص العام 106
ثانيا: أهم المبادئ المرتبطة بفكرة توزيع الاختصاصات 111
أ- مبدأ التمتع بسلطة القرار 111
ب- مبدأ تفريع السلطة 114
ج – مبدأ انعدام رقابة الملائمة.....115
المطلب الثاني: الوظيفة العمومية الإقليمية ومبدأ الإدارة الحرة كنظامين حديثين لتكريس استقلالية الجماعات الإقليمية.....117
الفرع الأول: الوظيفة العمومية الإقليمية.....117
أولا: أساس ظهورها 117
ثانيا: الأحكام القانونية للوظيفة العمومية الإقليمية.....118
أ- كيفية إجراء عملية التوظيف في الوظيفة العمومية الإقليمية.....119
ب- حقوق وواجبات الموظف العمومي الإقليمي 119
ج- أجهزة التنظيم الخاصة بالوظيفة العمومية الإقليمية في فرنسا 120
الفرع الثاني: مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية 122

أولا: الأساس القانوني 123
ثانيا: خصائص مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية 125
أ- المجالس المنتخبة 125
ب- مبدأ محدد بموجب القانون..... 126
ج- ممارسة الجماعات الإقليمية للسلطة التنظيمية 126
د- حظر ممارسة أي وصاية لأية جماعة إقليمية على الأخرى 127
هـ- حرية الجماعات الإقليمية في تقدير إيراداتها ونفقاتها 129
المبحث الثاني: الانتخاب كضمان يكرس استقلالية الجماعات الإقليمية 131
المطلب الأول: مدى قبول فكرة الانتخاب لدى الفقه..... 132
الفرع الأول: الاتجاه المؤيد للانتخاب 132
الفرع الثاني: الاتجاه المعارض للانتخاب 136
الفرع الثالث: الاتجاه المختلط 137
المطلب الثاني: سير عملية الانتخابات المحلية في الجزائر 142
الفرع الأول: الأعمال التحضيرية التي تسبق العملية الانتخابية..... 143
أولا: الشروط المتعلقة بالترشح في المجالس المحلية..... 145
أ- الشروط المتعلقة بالمترشح 145
ب- التصريح بالترشح 148
ج- التزكية..... 150
د- عدم القابلية النيابية في المجالس المحلية..... 151
هـ- الشروط المتعلقة بالمستوى التعليمي والكفاءة والخبرة المهنية وتأثيرها على سير المجالس المحلية وتحقيق التنمية المحلية..... 153
و- الشروط المتعلقة بترشح المرأة في المجالس المحلية..... 155

ثانيا: الحملة الانتخابية كعمل تحضيري يسلق الانتخابات 158
أ- الضوابط المتعلقة بسير الحملة الانتخابية 159
ب- الضوابط المتعلقة بالجوانب المالية المتعلقة بالحملة الانتخابية 162
الفرع الثاني: الاجراءات المتبعة أثناء العملية الانتخابية 164
أولا: عملية الاقتراع 164
أ- انتخابات تتم بالاقتراع السري 165
ب- انتخابات تتم بالاقتراع العام 166
ج- انتخابات تتم بالاقتراع المباشر 168
ثانيا: عملية الفرز والإعلان عن النتائج 170
أ- عملية الفرز 170
ب- الإعلان عن النتائج وتوزيع المقاعد 171
الفرع الثالث: مدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية 173
خلاصة الباب الأول:..... 175
الباب الثاني: العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية ومدى تأثيرها على الاستقلالية المحلية والمالية 177
الفصل الأول: العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية في المجالين الإداري والمالي 178
المبحث الأول: اختصاصات الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري 180
المطلب الأول: البلدية 182
الفرع الأول: تشكيل المجلس الشعبي البلدي 182
الفرع الثاني: اختصاصات البلدية 184
أولا: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي 184
أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية 184

ب- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة..... 186
ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي 190
أ- الاختصاصات المتعلقة بالتنمية 190
ب- الاختصاصات المتعلقة بالمجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية 194
ج- الاختصاصات المتعلقة بالضبط..... 197
المطلب الثاني: الولاية..... 199
الفرع الأول: تشكيل المجلس الشعبي الولائي 199
الفرع الثاني: اختصاصات الولاية..... 201
أولا: سلطات الوالي..... 202
أ- سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية..... 202
ب- سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة 203
ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي..... 205
أ- الاختصاصات العامة للمجلس الشعبي الولائي 205
ب- الاختصاصات المتعلقة بالتنمية..... 207
ج- الاختصاصات المتعلقة بالمجالات الاجتماعية والثقافية والترفيهية..... 209
المبحث الثاني: عنصر التمويل وأثره على استقلالية الجماعات الإقليمية 215
المطلب الأول: الأشكال المختلفة لتمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر 217
الفرع الأول: الموارد الداخلية 218
أولا: ناتج الجباية المحلية..... 218
أ- الضرائب التي تعود فائدتها بصفة مشتركة بين الجماعات الإقليمية والدولة 220
ب- الضرائب المحصلة لفائدة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية 225
ج- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها 226

ثانيا: مداخيل الممتلكات والأملاك..... 230
ثالثا: الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات وناتج حق الامتياز 232
الفرع الثاني: الموارد الخارجية..... 234
أولا: الإعانات والمخصصات 235
أ- الإعانات والمخصصات المقدمة من طرف الدولة..... 235
ب- الإعانات والمخصصات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية..... 239
ثانيا: القروض والهبات والوصايا 242
أ- القروض 242
ب- الهبات والوصايا 245
المطلب الثاني: نقائص التمويل المحلي وتأثيره على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية..... 246
الفرع الأول: النقائص المرتبطة بمصادر التمويل الداخلية..... 247
أولا: تعقيدات الجباية المحلية 247
ثانيا: عدم نجاعة أسلوب التمويل الذاتي..... 249
ثالثا: احتكار الدولة لمعظم المداخيل الجبائية..... 252
رابعا: عدم كفاية الموارد الجبائية الذي يقابله زيادة نفقات الجماعات الإقليمية 254
الفرع الثاني: التمويل المركزي وأثره على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية..... 256
أولا: توجيه القرار المحلي..... 256
ثانيا: تخصيص الإعانات 258
الفصل الثاني: الرقابة الإدارية للدولة على الجماعات الإقليمية..... 260
المبحث الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية 262
المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية 262

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي البلدي..... 263
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي الولائي..... 264
المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الأجهزة التداولية للمجالس الشعبية المحلية..... 266
الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجهاز التداولي للمجلس الشعبي البلدي..... 267
أولا: حالة التوقيف..... 267
ثانيا: الإقصاء 269
ثالثا: الاستقالة التلقائية 271
رابعا: حالة الحل 272
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعضاء الجهاز التداولي للمجلس الشعبي الولائي 279
أولا: حالة التوقيف..... 280
ثانيا: الاقصاء 281
ثالثا: حالة الحل..... 282
المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية 287
المطلب الأول: الرقابة الإدارية السابقة على أعمال الجماعات الإقليمية..... 288
الفرع الأول: التصريح أو الإذن المسبق..... 288
أولا: مفهوم التصريح 289
ثانيا: مظاهر الأخذ بالتصريح في تشريع الجماعات الإقليمية الجزائري..... 291
الفرع الثاني: التوجيه والإرشاد 293
أولا: مفهوم التوجيه والإرشاد 293
ثانيا: الطبيعة القانونية لسلطة التوجيه والإرشاد 294
المطلب الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة على أعمال الجماعات الإقليمية 297
الفرع الأول: التصديق 297

أولا: مفهوم التصديق وخصائصه 297
ثانيا: أحكام التصديق على أعمال المجالس المحلية 300
أ- التصديق على أعمال المجالس الشعبية البلدية 300
ب- أحكام التصديق على أعمال المجالس الشعبية الولائية 304
الفرع الثاني: البطلان 306
أولا: مفهوم البطلان وشروطه 306
ثانيا: أحكام البطلان على أعمال المجالس الشعبية المحلية 308
أ- البطلان المتعلق بالمداولة المتخذة خرقا لمبدأ المشروعية 308
ب- البطلان المتعلق بتعارض المصالح 311
الفرع الثالث: الحلول 315
أولا: مفهوم الحلول وشروط ممارسته 316
ثانيا: أحكام الحلول في تشريع الجماعات الإقليمية الجزائري 319
أ- بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي 319
ب- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي 324
خلاصة الباب الثاني 327
الخاتمة 329
قائمة الملاحق 341
قائمة المراجع 344
الفهرس 367

تم بفضل الله وتوفيقه

الملخص:

إن الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية موضوع يقتضي تحليل كافة الجوانب التي لها دور أساسي في تحقيق هذا الهدف. فالجماعات الإقليمية تكتسب استقلاليتها من خلال عدة مظاهر، والشخصية المعنوية تعتبر أولها، حيث تمنح للجماعة الإقليمية الشخصية القانونية التي تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بشكل حر وفي إطار النصوص القانونية والتنظيمية. غير أن ممارسة هذه الاختصاصات لا يكون إلا من طرف مجالس محلية منتخبة، وهذا ما يُجسِّد استقلاليتها من خلال آلية ديمقراطية تتمثل في الانتخاب. ومن جهة أخرى فإن ممارسة هذه الاختصاصات بالشكل اللازم، يفرض على الجماعات الإقليمية الحصول على موارد مالية كافية خارج التمويل المركزي. إلاّ أن ممارسة الجماعات الإقليمية لمهامها لا يكون بشكل مطلق، وإنما يجب أن يتم في الحدود التي رسمها القانون حفاظا على مبدأ المشروعية وكذا تحقيقا للمصلحة العامة، وعليه فإن هذه الحدود تظهر في شكل رقابة إدارية تمارسها الدولة على الجماعات الإقليمية، هذه العملية لا تُمارس إلا في إطار ما تقرره النصوص القانونية.

الكلمات المفتاحية: الاستقلالية – الجماعات الإقليمية – اللامركزية الإدارية – البلدية – الولاية.

Résumé :

L’autonomie locale et financière des collectivités territoriales est un sujet qui nécessite l’analyse de tous les aspects concourant à la réalisation de cet objectif. Les collectivités territoriales acquièrent leur autonomie a travers un certain nombre d’éléments dont la première est la personnalité morale, et ce afin que la collectivité territoriale possède la personnalité juridique qui lui permette d’exercer sa compétence librement et dans le cadre de textes juridiques et réglementaires. Cependant, ces compétences ne peuvent être exercées que par des conseils locaux élus, ce qui reflète leur autonomie par un mécanisme démocratique représenté par des élections. D’autre part, l’exercice de ces compétences exige que les collectivités territoriales disposent de ressources financières suffisantes, loin du financement centralisé. Toutefois, l’exercice des fonctions des collectivités territoriales n’est pas absolu, mais doit être effectué dans les limites fixées par la loi afin de préserver le principe de légalité ainsi que celui de l’intérêt public, et qui apparaissent sous la forme d’un contrôle administratif exercé par l’État sur les collectivités territoriales, cette opération n'est pratiqué que dans le cadre de ce qui est édicté par les textes juridiques.

Mots clés: l’Autonomie - Les Collectivités Territoriales - La Décentralisation Administrative - Commune - Wilaya.

Abstract :

The local and financial autonomy of territorial communities is a subject which requires the analysis of all the aspects contributing to the achievement of this objective. Territorial communities acquire their autonomy through a certain number of elements, the first of which is moral personality, so that the territorial communities has the legal personality which allows it to exercise its competence freely and within the framework of legal texts and regulatory. However, these powers can only be exercised by elected local councils, which reflects their autonomy through a democratic mechanism represented by elections. On the other hand, the exercise of these powers requires that territorial communities have sufficient financial resources, far from centralized funding. However, the exercise of the functions of territorial communities is not absolute, but must be carried out within the limits set by law in order to preserve the principle of legality as well as that of the public interest, and which appear in the form of administrative control exercised by the State over territorial communities, this operation is carried out only within the framework of what is decreed by legal texts.

Keywords: Autonomy - Territorial Collectivities - Administrative Decentralization - Municipality - Wilaya.