

مكانة الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

داودي جمال : طالب دكتوراه

كلية الحقوق- جامعة الجزائر 1

تاريخ إرسال المقال : 11-05-2018 تاريخ قبول المقال : 21-06-2018

الملخص

يعتبر التغيير في وظيفة الدولة من الأسباب الجوهرية في تفاوت أسلوب إدارتها بين المركزية واللامركزية، ويتوقف نجاح أي نظام إداري يعتمد على اللامركزية في تحقيق أهدافه، على ملائمة الظروف البلاد وقابليته للتطور مع تطور هذه الظروف، ونتيجة لهذه العلاقة الطردية فإن المركزية واللامركزية هما أسلوبان متكاملان في التنظيم الإداري وليس بديلين، ويتم الأخذ بهما بنسب متفاوتة حسب الظروف السياسية والاقتصادية والجغرافية والتاريخية لكل دولة، لذلك يقتضي الأمر تمكين اللامركزية من نصوص قانونية تمكنها من ممارسة مهامها على أكمل وجه.

الكلمات المفتاحية: التنظيم الإداري، الجماعات الإقليمية، اللامركزية، التشريع، توزيع الاختصاص.

abstract

The change in the function of the state is one of the fundamental reasons for the difference in the way it is managed between centralization and decentralization. The success of any administrative system in achieving its objective depends on its suitability to the circumstances of the country and its ability to develop with the development of these conditions. As a result of this position relationship, centralization and decentralization are tow complimentary methods of administrative organization, and are taken in varying proportion depending on the political, economic, geographical and historical circumstances of each.

country, so it is necessary to enable the decentralization of legal provision to enable it to exercise its function to the fullest .

Keywords: Administrative organization, Territorial collectivity, The Constitution, The Legislation, Decentralization, Allocation of skills.

المقدمة

تحتل الجماعات الإقليمية- باعتبارها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري- مكانا هاما في أنظمة الحكم الداخلية في مختلف دول العالم المعاصرة، أيا كانت الأيديولوجية التي تقوم عليها هذه الأنظمة، وذلك لما لتلك الإدارة من آثار هامة في كافة المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية¹.

إذا كانت اللامركزية- الجماعات الإقليمية- تعد إفرزا طبيعيا للممارسة الديمقراطية، فإنها في نفس الوقت تعتبر أسلوبا متقدما في تدبير القضايا المحلية، وهو أسلوب يفترض أن يكون مساهرا لمختلف التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يشهدها المجتمع، مما يحتم إدخال مجموعة من الإصلاحات والتعديلات على التنظيم الإداري للدولة².

فاللامركزية كأسلوب من أساليب تنظيم الإدارة المحلية في إطار الدولة الموحدة³، يسعى إلى تقريب مركز القرار من المواطنين وإشراكهم في اتخاذ، بُنيت على أساس معايير ومبادئ تطورت عبر الزمن إلى حد اعتبارها، في بعض الحالات، مبدأ ذا قيمة دستورية واعتبارها من الحريات الأساسية التي تعني حق المجموعة في أن تدير نفسها⁴. ذلك ما كرسه المشرع الجزائري في مختلف الدساتير الوطنية وأطلق عليها تسمية الجماعات الإقليمية، وحصرها في الولاية والبلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومنحها إقليم جغرافي محدد تمارس فيه اختصاصاتها الممنوحة لها قانونا. وهذا ما يقود إلى التساؤل عن مكانة الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري؟ وكيف عالج المشرع مسألة توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية؟

للإجابة على هذه الإشكالية سوف نتطرق إلى مكانة الجماعات الإقليمية في الدساتير الوطنية (المحور الأول)، ثم مكانة الجماعات الإقليمية في التشريع (المحور الثاني)، وأخيرا اختصاصات الجماعات الإقليمية (المحور الثالث).

المحور الأول: المكانة الدستورية للجماعات الإقليمية

سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى إرساء مبدأ اللامركزية التي تعتبر الجماعات الإقليمية⁵ أهم صوره في تنظيم كل دولة، والتي تعتبر الوحدة القاعدية الأساسية في بناء الدولة ونظامها السياسي، لذلك أعطاهها المشرع أهمية كبيرة بداية من الدساتير الوطنية (أولا) باعتبارها النص الأسمى في كل دولة، كما تبنت فكرة اللامركزية من خلال المواثيق الأيديولوجية (ثانيا)، كغيرها من دول العالم الثالث ذات النهج الاشتراكي، التي تعتمد لتبرير توجهاتها السياسية والاقتصادية.

أولا: معالجة الجماعات الإقليمية في الدساتير الوطنية

عرفت الجزائر على الصعيد الدستوري منذ الاستقلال أربعة دساتير⁶، كرسّت من خلالها الجماعات الإقليمية بصفاتها هيئات لامركزية، مع الاختلاف في كيفية المعالجة من حيث التسمية والأهمية، وذلك حسب الظروف التي صدر فيها كل دستور وحسب طبيعته، إن كان دستور برنامج أم دستور قانون⁷.

1. دستور 1963

يعتبر أول دستور في تاريخ الجزائر المستقلة لكنه لم يعمر طويلا، إذ يتميز في كونه - إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات - لم يمهّل الجانب التاريخي والنضالي للشعب الجزائري، وانتمائه العربي الإسلامي وهذا ما تجلّى من خلال نصوصه⁸. كما تبني الاختيار الاشتراكي ونظام الحزب الواحد ورفضه التعددية الحزبية والنظام الحر⁹.

أما فيما يخص معالجة الجماعات الإقليمية في هذا الدستور، فقد اقتصر على الإشارة إلى البلدية بصريح العبارة¹⁰ كقاعدة للجماعات المحلية وذلك في المادة 09 التي تنص: "تتكون الجمهورية الجزائرية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها، كما تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الإقليمية والاقتصادية والاجتماعية". فهو بذلك استقى نص المادة 09 حرفيا من نص المادة 96 الفقرة 01 من الدستور اليوغسلافي¹¹.

يمكن القول بأن هناك إهمال وإغفال في دستور 1963 للجهاز التنفيذي مع التأكيد على مبدأ وحدة الدولة ومبدأ الحزب الواحد. وأهم فكرة نستنتجها من هذا التحليل هي التحام الحزب بالدولة وأن الإدارة كانت دائما وأبدا في يد الدولة، فهي منفذة لما يسطره الحزب¹².

لكن هذه السطحية وعدم الدقة في معالجة دستور 1963 لموضوع الجماعات الإقليمية لديه ما يبرره في حداته الاستقلال، واهتمام الدولة بالركائز الكبيرة للدولة الفنية، وإعادة بناء ما دمره الاستعمار الفرنسي.

2. دستور 1976

يعتبر دستور 1976 أول دستور عالج اللامركزية بنوع من الأهمية والعمق، وكان ذلك في المواد 07، 08، 09، من الفصل الأول بعنوان "الجمهورية"، والمواد 34، 35، 36 من الفصل الثالث المعنون ب: الدولة، من الباب الأول.

في هذا الصدد، نصت المادة 07 على أن: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات". اعتبرت هذه المادة أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية، إضافة إلى اعتباره مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، مع العلم أن هذه المادة أغفلت عنصر الاستقلال المالي والإداري الذي يعتبر من بين العناصر الأساسية في وجود اللامركزية.

أما المادة 08 فإنها نصت على أنه: "تمثل المجالس الشعبية المنتخبة بحكم محتواها البشري القوى الاجتماعية للثورة، تتكون أغلبية المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين". ربطت هذه المادة المجالس المنتخبة بمكاسب الثورة في الفقرة الأولى، وحصرتها بفئتي العمال والفلاحين دون باقي فئات المجتمع الأخرى في الفقرة الثانية.

تنص المادة 09 على أنه: "يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام"، هذه المادة حددت الشروط واجب توفرها في ممثلي الشعب، فهي بذلك تركز توجه الحزب الواحد ومكاسب الثورة، كما أنها متناقضة مع الفقرة الثانية من المادة 08، فكيف يطلب شرط الكفاءة من فئتي العمال والفلاحين في تسيير إدارة عمومية؟.

أما المادة 34 فقد أعطت أول تعريف للامركزية واعترفت بأنها مبدأ أساسي في تنظيم الدولة، أساسه المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية وذلك بقولها: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".

والمادة 35 تحصر تنظيم الدولة في سياسة اللامركزية، وذلك بمنح الجماعات الإقليمية - دون تحديد لها - كل الوسائل البشرية والمالية وكذا تحديد المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الدولة على المستوى الوطني، دون منحها الاستقلالية المحلية، وذلك بقولها: "تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمالية، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود لما تقوم به الأمة".

أما المادة 36 الفقرة الأولى فإنها حددت الجماعات الإقليمية وحصرتها في البلدية والولاية بقولها: "المجموعات الإقليمية هي البلدية والولاية". فهو تصنيف دستوري حصري غير مفتوح، وبالتالي لا يمكن إلغاء أو إضافة أي جماعات إقليمية أخرى إلا بنص دستوري¹³.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة، عرفت لنا البلدية ومختلف المهام المسندة إليها في جميع المجالات، بقولها: "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة".

أعطت الفقرة الثالثة ضمانات دستورية للجماعات الإقليمية، بالنص على أن التنظيم والتقسيم الإداري للبلاد لا يكون إلا بقانون، الذي يكون من اختصاص البرلمان عن طريق التشريع وهو ما جاءت به المادة 151 فقرة 11، بقولها: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها لها الدستور، تدخل كذلك في مجال القانون، .. التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد". وبالتالي فالإدارة في دستور 1976 ارتقت من إدارة منفذة إلى إدارة اتخاذ القرارات، وهو ما يشكل نوع من الاستقلالية¹⁴.

3. دستور 1989

جاء دستور 1989 في ظروف سياسية خاصة ودقيقة مرت بها الدولة الجزائرية، اتسمت بصورة عامة ببدء الإصلاحات السياسية والاقتصادية ذات التوجه الليبرالي، حيث أعيد النظر جذريا في تركيب مؤسسات الدولة لاسيما اللامركزية الإدارية والنظام السياسي ومكوناته.

تطرق هذا الدستور للامركزية في المواد 14، 15، 16 من الفصل الثاني تحت عنوان "الدولة" بالباب الأول تحت عنوان "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع

الجزائري". فالمادة 14 أقرت المبادئ التي تقوم عليها الدولة، حيث يمثل المجلس المنتخب الإطار القانوني لممارسة الحريات العامة ويعبر الشعب فيه عن إرادته وإشباع حاجياته، ويراقب عمل السلطات العمومية بواسطة منتخبه الذين يمثلونه في هذه المجالس، وهذا من خلال نصها على ما يلي: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".

أما المادة 15 فتتص: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة الإقليمية". فالمشرع نص على الجماعات الإقليمية - اللامركزية - بنفس ما تم ذكره في الدساتير السابقة، حيث حصرها في البلدية والولاية دون أي تنظيم آخر.

أما المادة 16، يمكن القول أنها المادة الوحيدة التي تعرضت صراحة إلى مبدأ اللامركزية من خلال إقرارها بأن المجلس المنتخب قاعدة لها، حيث نصت: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". ما يمكن استنتاجه أن اللامركزية عرفت غموض واستمرار قصور في التعريف الاصطلاحي لها في دستور 1989، الذي يكتفه الغموض والخلط أحيانا، وإهمال لعنصر الاستقلالية، فهناك تخلي عن فكرة تمثيل العمال والفلاحين على مستوى المجالس المحلية وإقرار للامركزية الإدارية بتحفظ نظرا لمحدودية المواد المعالجة لها. فقد أثبت الواقع وجود ثغرات وفراغات تعتري الدستور نتيجة للظروف التي جاء فيها، ورغم النقلة النوعية التي جاء بها والمتمثلة في إحداث القطيعة مع نظام الحزب الواحد الذي لم يغير من شيء في نظام الجماعات الإقليمية لاسيما البلدية حيث جعلت منه تعديل شكلي في مواجهتها مفرغ من محتواه¹⁵.

4. دستور 1996

المعدل سنة 2008، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 08-19¹⁶، بالنسبة لهذا الدستور فيما يخص المواد التي عالجت موضوع اللامركزية - الجماعات الإقليمية - لم يطرأ عليها أي تغيير، حيث حافظت على نفس الترتيب والترقيم والمضمون الوارد في دستور 1989، ماعدا نص المادة 111، التي أعطت للجماعات الإقليمية اهتمام جديد من خلال مشاركتها في بناء مؤسسات الدولة بأن تشارك في عملية تركيب مجلس الأمة بنصها: "ينتخب ثلثا 3/2 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع الغير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية".

أما في تعديل الدستور لسنة 2016¹⁷، فقد حافظ على مستوياتها باعتبار البلدية والولاية كقاعدة اللامركزية دون سواهما، واستمر في الإشارة إليها بمفردات وتسميات مختلفة كالجماعات الإقليمية والجماعات المحلية والتنظيم المحلي، فنص في المادة 15 فقرة 03 مبدأ المشاركة وانفتاح الجماعات الإقليمية على محيطها من أجل معالجة النقائص الديمقراطية التمثيلية بإشراك كافة الفواعل من خلال الديمقراطية التشاركية التي نصت على: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية". كما نص في المادة 137 فقرة 01 على أن مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية والتقسيم الإقليمي للبلاد تعرض أولا على مجلس الأمة، وهو ما يؤكد تعزيز مكانة الجماعات الإقليمية في الدستور، كما أعطي ضمانا أخرى تتعلق بشفافية ونزاهة الانتخابات المحلية من خلال إنشاء اللجنة العليا المستقلة لمراقبة للانتخابات التي حسب المادة 194 فقرة 05، تسهر على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناجبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع.

من خلال ما سبق يتبين لنا أن فكرة اللامركزية الإدارية - الجماعات الإقليمية - في الدستور الجزائري هي فكرة مبهمه وغير واضحة بالمقارنة مع مبدأ حرية الإدارة، وقد تم معالجتها كمبدأ للتنظيم الإداري للدولة¹⁸. تركز على تفويض بعض اختصاصات السلطات العمومية للجماعات الإقليمية¹⁹. مما يعني أننا أمام تصور للجماعات الإقليمية ضمن التنظيم الإداري للدولة، ضمن جهاز الدولة وليس كوحدات عمومية مستقلة عن الدولة وتمتعة بشؤون خاصة ونمط تسيير خاص²⁰، وذلك احتراماً لمبدأ وحدة السلطة المعيارية للدولة.

بالتالي إضافة إلى الغموض الذي يكتنف المعالجة الدستورية للجماعات الإقليمية، فهي أقل ما يقال عنها مقارنة ببعض الدول الأخرى سواء كانت عربية²¹ أو أجنبية²²، أنها معالجة رمزية وجد محتشمة لا ترقى إلى الدور الهام الذي تحوزه في التنظيم الإداري للدولة وتطلعات المواطنين، خاصة بعد التحول الإيديولوجي العميق الذي حملته دستوري 1989 و1996.

ثانياً: معالجة الجماعات الإقليمية في الميثاق الأيديولوجية

يتميز النظام الجزائري عن غيره من الأنظمة باعتماده طريقة الميثاق المكتوبة كأساس للتنظيم الإداري وأسلوب لبيان الإيديولوجية المزمع إتباعها، باعتباره الأصل العام الذي يتضمن المحاور الأساسية الكبرى المعتمدة كمرجع أساسي لأي تشريع²³.

عرفت الجزائر عدة مواثيق إيديولوجية منها وطنية عامة كالميثاق الوطني لسنة 1976، وميثاق 1986، ومنها مواثيق خاصة متعلقة بالبلدية لسنة 1966، والولاية لسنة 1969، كلها تطرقت لمعالجة مسألة الجماعات الإقليمية.

1. الميثاق الوطني لسنة 1976

الصادر بموجب الأمر رقم 57-76، المؤرخ في 1976/07/05²⁴، ورد في الباب الثاني المعنون "الحزب والدولة"، ضمن البند الثاني رقم 05، تحت عنوان "سياسة اللامركزية"، بقوله: "إن الدولة الجزائرية دولة موحدة، غير أن هذا لا يمنعها من أن تتحصن ضد مخاطر المركزية واستفحال مظاهر البيروقراطية، ولقد وضعت هياكل دولتنا بكيفية تكفل لها تحقيق الأهداف المسطرة بأقصى سرعة ... يجب أن يعمل تنظيمها - اللامركزية - على إزالة العراقيل الإدارية وتقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار ... وتمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها، إذن فالدولة الاشتراكية في الجزائر قد اتخذت اللامركزية أساسا لتطويرها وتنظيمها، وترتكز سياسة اللامركزية على التوزيع المتزن للصلاحيات والمهام ... داخل وحدة الدولة ... هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات ... تساهم الولايات والبلديات، بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط ... بالإضافة إلى ذلك فإن اللامركزية تسمح للمجموعات المحلية أن تلعب دورها ..."²⁵.

2. الميثاق الوطني لسنة 1986

الصادر بموجب المرسوم رقم 57-86، المؤرخ في 1986/02/09²⁶، الذي نص في الفصل الثاني المعنون "الدولة" تحت عنوان الباب الثاني "المؤسسات اللامركزية": "أن الدولة الجزائري دولة موحدة ... اتخذت من اللامركزية أساسا لتطويرها وتنظيمها ووسيلة تزيل العراقيل الإدارية ...، حيث تركز على التوزيع المتزن للصلاحيات والمهام ... وأن البلدية الخلية القاعدية الأساسية للدولة وتعتبر الولاية حلقة وصل بين البلديات والإدارة المركزية ...، وأكد على أن اللامركزية تعتمد قبل كل شيء على الجماهير الشعبية ..."²⁷.

3. بيان الأسباب لقانون البلدية لسنة 1967

المتضمن قانون البلدية²⁸، جاء فيه أن إعادة تنظيم أجهزة البلدية من أجل تمكين البلدية الجزائرية الجديدة من الإطار الذي يكون أكثر ملائمة ومهمتها الجديدة.

حيث وردت فيه عدة فقرات تنص صراحة على انتهاج اللامركزية، منها: "فالبلدية هي في الواقع الخلية الأساسية في تنظيم البلد هي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري لبلدنا ...، وهي الخلية الأساسية للأمة هي وحدة مدمجة مع الدولة ومن واجبها - بهذا الاعتبار - أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة مباشرة بالقيام بأعمال التنمية التي تخصها وحدها ...، غير أنه يجب في الدرجة الأولى أن تحوز على كامل السلطة الضرورية وأن تسير وفق أحكام الديمقراطية من إحداث مجلس مداولة منتخب مكون من أعضاء منتخبين باقتراع عام ..."²⁹.

4. ميثاق الولاية لسنة 1969

استهل ميثاق الولاية³⁰ في مقدمته بأن الولاية في الفترة الاستعمارية تميزت بعدم الاستقرار وخدمة الإدارة الاستعمارية وتعقيد الأجهزة الإدارية وثقلها وانعدام التنسيق، وأن النظام الإداري للولاية الموروث عن الاحتلال لا يلاءم الخيار الاشتراكي للدولة، وأقر بأن البلدية هي الجماعة اللامركزية الأولى في الأمة، والتي لا يمكن أن تعتبر المراد الوحيد والهدف النهائي، بل لابد من تشييد مؤسسات - الولاية - تكون محور الاتصال بين الأمة والبلدية.

في إطار المبادئ الأساسية والأهداف، أكد الميثاق على أن الولاية هي الجماعة الملائمة جدا لبلورة الإرادة الشعبية وتعبئة الطاقات ...، تعتبر الولاية نقطة الاتجاه للمقتضيات المحلية التي تتجاوز النطاق البلدي والدائرة الإقليمية ... فهي تعتبر مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية ...، فالولاية يجب أن تكون الجماعة اللامركزية المزودة بجميع الصلاحيات التي تتطلبها لتأدية مأمورياتها³¹.

من خلال عرض بعض النماذج - المواثيق - التي عالجت نظام الجماعات الإقليمية - اللامركزية -، نستخلص أنها مثلها مثل الدساتير سابقة الذكر، عالجت نظام اللامركزية بصفة تحفظية جدا، انطلاقا من اعتبارها استثناء للمركزية التي تعد الأصل والمبدأ، مع التردد والتخوف من منحها الاستقلالية، فهي إذن تعمل في إطار وحدة الدولة وتنفذ ما يسطره الحزب.

كما أن المؤسس الدستوري، حدد الجماعات الإقليمية بصورة عامة في الدساتير المتعاقبة للدولة الجزائرية، حيث اقتصر على تحديدها في البلدية والولاية، وترك تفصيلها وتوضيحها في قوانين البلدية والولاية.

المحور الثاني: مكانة الجماعات الإقليمية في التشريع

نظرا للمكانة التي أصبحت تحظى بها الجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري الجزائري، خصها المشرع بمجموعة كبيرة من النصوص التشريعية والتنظيمية من أجل تحديد ماهيتها، والدور المنوط بها وعلاقتها بالدولة، وأهم هذه القوانين التي تناولت الجماعات الإقليمية بالتفصيل، قانون البلدية (أولا)، وقانون الولاية (ثانيا).

أولا: مكانة الجماعات الإقليمية في قانون البلدية

عرفت البلدية ثلاثة محطات تشريعية هامة تتعلق بتنظيمها، بداية من قانون 1967، بموجب الأمر رقم 67-24، المعدل بموجب القانون رقم 81-09 (1)، ثم القانون رقم 90-08، لسنة 1990 (2) الملغى، وأخيرا القانون رقم 11-10، لسنة 2011 (3).

1. قانون البلدية لسنة 1967

صدر بموجب الأمر رقم 67-24، الذي يعتبر أول قانون عرفته الإدارة المحلية في الجزائر منذ الاستقلال بعد ميثاق البلدية الصادر في 28 أكتوبر 1966، ويحتوي هذا القانون على 287 مادة، موزعة على كتابين، يضم الكتاب الأول تنظيم البلدية، أما الكتاب الثاني فيتضمن اختصاصات البلدية.

وفقا لهذا القانون كان تنظيم البلدية يقوم على ثلاثة هيئات، متمثلة في:

- المجلس الشعبي البلدي: الذي يتكون من 09 إلى 39 عضوا ينتخبون بالاقتراع العام المباشر السري، من طرف ناخبي البلدية.
- رئيس المجلس التنفيذي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه.
- المجلس التنفيذي البلدي: يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى عدد من النواب لمساعدته وينتخبون من طرف المجلس الشعبي البلدي.

2. قانون البلدية لسنة 1990

جاء هذا القانون³² في مرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد والانفتاح على التعددية الحزبية. لم يختلف المشرع كثيرا في اعتبار البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة³³. عما ورد في المادة الأولى من الأمر 67-24، المتعلق بالبلدية، إذ اعتبرها الخلية الأساسية في بناء الدولة وتعتبر أول إدارة يقصدها المواطن، فهي بمثابة الوسيط الذي يجمع المواطنين في إقليم واحد تتقاطع فيه مصالحهم مع مصالح السلطات المركزية على مستوى الخلية³⁴.

كما أنه تم إلغاء المجلس التنفيذي للبلدية، الذي كان معمولا به في القانون السابق، حيث أصبحت البلدية تتشكل حسب المادة 13، من هئتين هما: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

3. قانون البلدية لسنة 2011³⁵

جاء على أنقاض القانون 90-08، الذي وصف بأنه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على مستوى البلدية بالقول بأنه: "منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات ..."³⁶. حيث جاء هذا القانون وفق رؤية جديدة من حيث التسيير والتنظيم لسياسير التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع تعزيز لصلاحيات المجلس المنتخب، وتكامل الدور بينه وبين الدولة، واعتبارها شريكا أساسيا في التنمية³⁷. حيث نصت المادة الأولى منه على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وهي الإقليمية للامركزية ومكان مشاركة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

بهذه الصفة فإن البلدية تشكل حسب المادة 15، من هيئة مداولة متمثلة في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: مكانة الجماعات الإقليمية في قانون الولاية

تعتبر الولاية الجماعة الإقليمية الثانية إلى جانب البلدية، حيث عرفت هي أيضا صدور عدة نصوص قانونية نظمها، بداية من الأمر 69-38، المعدل بموجب القانون رقم 81-02 (1)، ثم القانون رقم 90-09 (2)، وأخيرا القانون 12-07 (3).

1. قانون الولاية لسنة 1969

اعتبر هذا الأمر³⁸ بأن الولاية هي جماعة عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وعلى ضوءه تهيكلت الولاية في الهيئات التالية:

- المجلس الشعبي الولائي: يعتبر الهيئة التداولية المنتخبة بالاقتراع العام المباشر السري، ويتكون من 35 إلى 55 عضوا.

- المجلس التنفيذي للولاية: يوضع تحت تصرف الوالي، يتولى تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، يتشكل من مديري ومسؤولي مصالح الدولة في إقليم الولاية.
- الوالي: حائز سلطة الدولة في الولاية، ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزارات، يعين بموجب مرسوم.

2. قانون الولاية لسنة 1990

بعد صدور دستور 1989، الذي كرس التعددية الحزبية والانفتاح على اقتصاد السوق، كان لزاما على المشرع الجزائري التدخل وإعادة النظر في قانون الولاية ليتماشى مع تلك المرحلة، وأصدر القانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية³⁹.

حيث عرفت المادة الأولى منه الولاية بأنها: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطع إدارية للدولة". وهو نفس التعريف الوارد في القانون الملغى رقم 69-38.

تشكل الولاية على خلاف القانون السابق، طبقا للمادة 8 من هيتين هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي.

3. قانون الولاية لسنة 2012

نظرا لعدم تماشي القانون السابق مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية بعد أن تفاقمت الصعوبات الناجمة عن الثغرات القانونية الموجودة في أحكامه، وعدم الانسجام بين مواده وقابليتها للتأويل، وتعدد الانتماءات الحزبية المشكلة للمجالس المنتخبة، الأمر الذي صعب من دور الولاية في المجال التنموي والاقتصادي والاجتماعي⁴¹. أصدر المشرع القانون رقم 12-07⁴²، حيث نصت المادة الأولى منه على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة..."

ما يمكن ملاحظته، أن المشرع في قانون 12-07، كان أكثر تفصيلا في الطبيعة القانونية للولاية، على أساس أنه كيفها على أنها هيئة لامركزية في الفقرة الأولى، وفي الفقرة الثانية كيفها على هيئة عدم التركيز، أي أن الولاية ذات طبيعة قانونية مزدوجة. أما من حيث الهيئات، فقد حافظ المشرع على نفس التشكيلة المكرسة في المادة 08 من القانون 90-09 الملغى، حيث نصت المادة الثانية على أن للولاية هيتان هما: المجلس الشعبي الولائي، - الوالي.

المحور الثالث: اختصاصات الجماعات الإقليمية

يعتبر توزيع الاختصاص⁴² ما بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية- الجماعات الإقليمية- معيارا مهما في الحكم على مدى وجود لامركزية حقيقية في النظام الإداري لدولة ما، وتحويل الاختصاص من المركز قائم على فكرة وجود

شؤون محلية تختلف عن الشؤون الوطنية وتتميز عنها وهي ركن من أركان اللامركزية الإدارية.

لذا سوف نقوم بتحديد أساليب توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية (أولا)، ثم تحديد موقف المشرع الجزائري في كيفية معالجة هذا المبدأ (ثانيا).

أولا: أساليب توزيع اختصاصات الجماعات الإقليمية

إن وجود عدة أشخاص معنوية عمومية (الدولة، الولاية، البلدية) ضمن إقليم يفترض وجود توزيع للمهام بين هذه الأطراف، من أجل ضمان فعالية التدخل، كما أن توزيع الاختصاصات بين مختلف الدرجات الإدارية، عملية منصوص ومتعارف عليها في جميع الدول، غير أن أسلوب التوزيع والاختصاصات الموزعة تختلف بحسب شكل الدولة (موحدة أم اتحاد فيدرالي) وتختلف حتى ضمن نفس الشكل.⁴³

ذلك أنه لا يوجد معيار محدد لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، ومرد ذلك أنه لم يرد في مؤلفات الفقه الإداري معيار مادي للتمييز بين ما هو وطني وما هو محلي.⁴⁴

لذلك يستند توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية إما على الأسلوب الإنجليزي (1) الذي يعتمد على حصر اختصاصات الجماعات الإقليمية، أو على الأسلوب الفرنسي الذي يعتمد على إطلاق اختصاصات الجماعات الإقليمية (2).

1. الأسلوب الإنجليزي

ويسمى كذلك بأسلوب التعداد التشريعي على سبيل الحصر⁴⁵، ويقوم هذا الأسلوب الذي تأثرت به الدول الأنجلوسكسونية بصفة عامة، على أساس تحديد المشرع للمرافق المحلية التي تدار بالأسلوب اللامركزي تحديدا دقيقا، بمعنى أن المشرع يرخص للهيئات المحلية بمباشرة الاختصاصات التي يحددها لها على سبيل الحصر، بحيث لا تستطيع مباشرة سواها أو حتى التغيير أو التوسيع فيها إلا بعد اللجوء إليه أو الحصول على إذن بذلك.⁴⁶ حيث يترتب على ذلك⁴⁷:

- تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر وترك الاختصاصات التي لم تحدد بنصوص قانونية للسلطات المركزية.
- ترك أساليب الإدارة المحلية للهيئات المحلية، بحيث يكون لكل هيئة أسلوبها الخاص والذي يتماشى مع ظروفها الجغرافية والاقتصادية ...، وتبعا لاحتياجاتها الخاصة. وبذلك تتعد أنماط ووسائل الإدارة المحلية بتعدد الهيئات الإقليمية.

- ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها بقدر كبير من الاستقلالية وتحت رقابة البرلمان والقضاء، مع رقابة محدودة من جانب السلطة المركزية.

من مزايا هذا الأسلوب أنه يأخذ بعين الاعتبار واقع الجماعات الإقليمية فلا يرهقها باختصاص عام مطلق، تضيع فيه ولا تستطيع ضمان الحد الأدنى من الخدمات، فهو يكفي بتحديد بعض الاختصاصات تستطيع الجماعات الإقليمية القيام بها على أحسن وجه⁴⁸. أما ما يعاب عليه، فهو يعتبر قييدا على الجماعات الإقليمية، فلا يترك لها الحرية بالمبادرة خارج ما نص عليه القانون صراحة بما يخدم المصلحة المحلية.

لكن ما يخفف من تلك العيوب، أن المشرع الإنجليزي لا يتبع عند تحديد الاختصاصات المحلية نمطا أو أسلوبا واحدا وإنما يغير بينهما تبعا لظروف كل إقليم على حدا. ولهذا ما قد يعتبر مرفقا محليا في إقليم معين قد لا يعد كذلك في إقليم آخر والعكس صحيح. وهذا أمر منطقي وواقعي إذ يستجيب للظروف الخاصة بكل وحدة من وحدات التنظيم الإداري، بمعنى أنه يقيم وزنا للفوارق التي توجد بينهما طالما أنه يقرر لكل منها الاختصاصات التي تتلاءم مع أوضاعها وظروفها⁴⁹.

2. الأسلوب الفرنسي

فهو عكس الأسلوب الإنجليزي، بحيث يعتمد على توسيع وتدعيم اختصاصات الهيئات المحلية، وذلك بمنحها سلطة القيام بكل ما يهم سكان الوحدة المحلية خاصة في مجال إنشاء وتنظيم المرافق المحلية باعتبارها النشاط الأساسي لهذه الهيئات، ومن ثم لا يستثنى من هذه السلطة إلا ما نص عليه المشرع صراحة كاختصاص محجوز للسلطة المركزية. ويترتب على ذلك أن القاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الجماعات الإقليمية حيث تكون مختصة أصلا بكل الشؤون المحلية، واستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدتها القانون بنص صريح، وبمفهوم المخالفة فإن اختصاص السلطة المركزية مقيد بنص القانون فلا تتدخل في الشؤون المحلية إلا إذا أقره القانون صراحة، وإلا اعتبر تدخلها مشوب بعدم المشروعية بسبب تجاوزها الاختصاص⁵⁰.

في فرنسا يوجد مزج بين نمطين مختلفين لتحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، يتمثل الأول في اللجوء ضمن النصوص التي تحكم الجماعات الإقليمية إلى توزيع مختلف مجالات التدخل بحسب صنف الجماعة المحلية. كما أن كل صنف من هذه الجماعات المحلية مزود بمجموعة من الاختصاصات المرتبطة بمجال معين. أما

النمط الثاني فإنه يتمثل في كون الجماعات الإقليمية متخصصة في جميع المجالات لتي تهمها، بمعنى الاعتراف لها بوجود شؤون محلية مرتبطة بمصالحها الخاصة، أي أن الأمر يتعلق بقاعدة الاختصاص العام التي تعطي للجماعات الإقليمية سلطة تسيير جميع شؤون المنفعة العامة المحلية، وبالتالي التدخل في جميع المجالات التي تهم مصالحها⁵¹.

كما نشير إلى أن النموذج الفرنسي كرس أيضا - إلى جانب أسلوب الطابع العام والحصري- ما يسمى بمبدأ تفريع السلطة أو توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية، الذي ظهر بداية في قانون المجموعة الأوربية ثم كرسه الدستور الفرنسي من خلال تعديل 2003، في نص المادة 72 فقرة 02، بقولها: "للجماعات الإقليمية إمكانية اتخاذ قرارات بالنسبة لمجمل الاختصاصات التي يمكن أن تنفذ بطريقة جيدة على مستوى هذه الجماعات". بمعنى أن كل ما يمكن أن ينفذ بطريقة أحسن من طرف الجماعات الإقليمية فهو من اختصاصها، ماعدا الاختصاص الحصري للدولة⁵².

من مزايا هذا الأسلوب أنه يعطي للجماعات الإقليمية حرية كبيرة فيمكنها من أن تتدخل باستمرار، ويفسح لها سبيل المبادرة والالتزام والإقدام على أي عمل يخدم شؤون الإقليم⁵³.

أما ما يعاب على هذا الأسلوب، هو تجاهله لما يوجد من الفوارق الطبيعية والجغرافية، الاجتماعية والاقتصادية، ... بين الوحدات المحلية، ومن ثم ما يجب أن تتمتع به من حرية في تقدير الاختصاصات أو الاحتياجات التي تتفق وتتلاءم مع البيئة التي تعمل فيها⁵⁴. كما يتميز بعمومية الاختصاصات التي تثقل كاهل الأجهزة المحلية خاصة بوجود رقابة مركزية شديدة في مقابل عدم وجود وسائل لممارسة تلك الصلاحيات أو تركزها في يد الدولة التي تؤثر على استقلاليتها، مما يجعل الاختصاص المحلي مقيدا من الناحية العملية رغم إطلاقه من الناحية النظرية⁵⁵.

هاتين الطريقتين هما التي يتم على أساسها توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، وفي المفاضلة أو الترجيح بين الأسلوبين، فيرى الفقه⁵⁶ أن الذي يحكم المشرع في اختياره لأي منهما مجموعة من العوامل التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وبين التي تميز مجتمع عن آخر بل وحتى المجتمع ذاته من وقت لآخر، ويكون نابعا من أرض الواقع ومعبرا عن إحساس الجماعة.

ثانيا: اختصاصات الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

حافظ المشرع الجزائري غداة الاستقلال على النظام الفرنسي الذي كان سائدا قبل الاستقلال، قبل صدور قانوني البلدية والولاية سنتي 1967 و1969، حيث كرس أسلوب الاختصاص العام الفرنسي متأثرا بالنموذج اليوغسلافي⁵⁷ فيما يخص الاختصاصات الاجتماعية والاقتصادية بحكم الاتجاه الاشتراكي للنظام الجزائري المكرس في كل النصوص المرجعية والأساسية للدولة.

ففي قانون البلدية لسنة 1967، نصت المادة 100 منه على أنه: "يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة". وبهذا يكون المشرع الجزائري قد عمل بمبدأ الاختصاص العام في تحديد صلاحيات الجماعات الإقليمية مع الاعتراف بوجود شؤون محلية للبلدية التي يعود الاختصاص للفصل فيها للمجلس الشعبي البلدي، وفي المقابل في نص المواد من 135 إلى 170، سرد المشرع قائمة من الاختصاصات المخولة للبلدية في ميادين عدة مكرسا ما هو معمول به في التشريع الفرنسي.

تلاه بعد ذلك صدور قانون الولاية والبلدية لسنة 1990، الذي كرس فيه المشرع مبدأ الاختصاص العام بشكل واضح في قانون الولاية في المادة 55 منه، حيث نصت على أن: "المجلس الشعبي الولائي يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات وعموما حول كل قضية تهم الولاية".

أما بالنسبة للبلدية فإن صياغة المادة 85، جاءت أقل وضوحا في هذا الشأن حيث تراجع المشرع عن مبدأ الاختصاص العام المنصوص عليه سابقا في ميثاق البلدية لسنة 1967، بقولها: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية". حيث أصبحت اختصاصات محددة على أساس مبدأ الاختصاص المسند. والذي قد يفهم منه على أنه تحديد للاختصاصات وتقييدها، ولكن بعد الإطلاع على المواد اللاحقة من 86 إلى 110، من الباب الثالث، يظهر أن المشرع الجزائري وإن حدد الإطار العام لتدخل البلدية، إلا أنه ترك لها حرية المبادرة واسعة داخلها⁵⁸. مثال ذلك ما نصت عليه المادة 89 بقولها: "تبادر البلدية بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة". وبالتالي فإن المشرع كقاعدة عامة منح للجماعات الإقليمية حرية التدخل وفق الإمكانيات المتوفرة، ولكن استثناءا أوجب عليها القيام ببعض الوظائف بصفة إجبارية، وإلا حلت محلها السلطة الوصائية،

وذلك حسب المادة 83 من قانون البلدية التي تنص: "عندما يرفض المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتتظييمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك، توليها تلقائيا بعد انتهاء أجل المحدد للإنذار".

ثم تلاه بعد 20 سنة، صدور قانون البلدية سنة 2011، وقانون الولاية 2012، والذان جاءا في ظروف مغايرة لسابقيهما وزيادة الأعباء والمهام الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية، بحكم الدور الهام الذي أصبحت تلعبه في شتى المجالات، والمطالبة بتوسيع اختصاصاتها ومنحها سلطات أكبر، حيث جاءت هذه النصوص ولأول مرة بأحكام جديدة تحكم هذه الاختصاصات.

فلقد نصت المادة 104 من قانون البلدية على أن: "المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في 03 و04 من هذا القانون". وبالعودة إلى نص المادتين 03 و04، يلاحظ أنها جاءت كثيفة المحتوى وتكرس قواعد أخرى جديدة.

نصت المادة 03 على أن: "تمارس البلدية صلاحياتها في مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب هذا القانون. وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في غدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

كما تنص المادة 04 على أنه: "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 للبلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة".

من خلال قراءة مضمون المادتين 03 و04، يلاحظ أن المشرع الجزائري حافظ على مبدأ الاختصاص القانوني المسند في تحديد صلاحيات البلدية مثلما نص عليه في المادة 85 من القانون السابق، حيث تمارس البلدية الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، طبقا لنص المادة 03 فقرة 01. وزيادة عن هذا المبدأ نص المشرع على مبدأ جديد يتمثل في مساهمة البلدية مع الدولة وحصرها في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

كما ربط ممارسة البلدية لاختصاصاتها المخولة لها قانونا بضرورة التأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه الاختصاصات، طبقا للفقرة 01 من المادة

04. كما نص المشرع على إمكانية تحويل بعض اختصاصات الدولة إلى البلدية وربطها بشرط التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة، بمعنى أن نجاح الجماعات الإقليمية يتحقق بإنجاز المهام المحولة إليها من طرف الدولة مرهون بمدى توفر الموارد المالية الكافية والمستمرة.

في الأخير ومن خلال ما سبق، يعتبر توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية مسألة في غاية الأهمية للحكم على مدى استقلالية الجماعات الإقليمية، ومدى وجود تنظيم إداري لامركزي حقيقي وفعال في دولة ما، ولكن رغم ذلك لا يوجد أي نص دستوري في الجزائر ينص على مبدأ توزيع الاختصاص، كما أن المعالجة التشريعية أخذت شكل المقاربة الدستورية في عدم إعطاء الأهمية لموضوع توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية.

الخاتمة

عرف مسار اللامركزية الإدارية - الجماعات الإقليمية - في الجزائر تحولات عديدة ومهمة تميزت بالتذبذب والتردد بين الاتجاه نحو تعميقها وتكريسها بجدية وبين التراجع عن مكتسبات سبق تحقيقها، فبالنسبة لقانون البلدية 2011، لم يحمل الكثير من الإيجابيات في أحكامه الجديدة والتي لا تشكل تحولا في دور ومكانة البلدية في إدارة الشؤون المحلية. ونفس الشيء يقال على قانون الولاية رقم 12-07، الذي أكد على عزم السلطات في جعل الوالي محورا للحياة الإدارية ومركزا للتنمية المحلية، مفضلة بذلك عدم المغامرة بتعزيز دور المجلس الشعبي الولائي كهيئة لامركزية على حساب مكتسبات هيئات عدم التركيز.

إن نظام اللامركزية الإدارية المطبق في الجزائر في شكله الحديث، والذي تم اقتباسه، قد افقد المعنى الحقيقي للتنظيم الإداري القائم على توزيع المهام بين الدولة والجماعات الإقليمية في إدارة الشؤون المحلية، بمعنى آخر فإن نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر الذي يقوم على نموذج هرمي وعلى تصور أحادي قد ثبت عدم جدواه ولا فاعليته، وبدل أن يقود إلى التنمية فإنه أصبح رمزا للتسيير الروتيني، وبالتالي ظلت اللامركزية مجرد تقنية تتم صياغتها على المستوى المركزي وكأداة لتوزيع العمل بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية.

لذلك وجب إعادة النظر في القوانين الحالية - وحتى أحكام الدستور - المنظمة للجماعات الإقليمية من أجل إرساء نظام لامركزي حقيقي، بحيث يدعم استقلالية البلديات في تدبير شؤونها المحلية مع تزويدها بالوسائل الضرورية اللازمة، كما يجب

إعادة التوازن على مستوى الولاية حيث يحتفظ الوالي باختصاصاته كممثل للدولة ، وتمكين المجلس الشعبي الولائي بإنجاز المهام المرتبطة بالشؤون المحلية وتنفيذ مداولات المجلس المنتخب.

الهوامش

1- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، أعمال مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 215.

2- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 2012، ص 164.

3 - FAVOREU Louis, Droit constitutionnel, Paris, Précis Dalloz, 2002, p. 416.

4 - L. MICHOU, La théorie de la personnalité moral et son application au droit public français, Paris : LGDJ, 1960, p. 310.

5- سيتم الاعتماد في هذا المقال على مصطلح الجماعات الإقليمية بدل الجماعات المحلية، وذلك تماشيا مع المنظومة القانونية التي اعتمدها المشرع الدستوري، رغم إشارة بعض النصوص التشريعية والتنظيمية إلى مصطلح الجماعات المحلية، وتفسير ذلك حسب بعض الكتاب في أن اختيار المؤسس الدستوري ليس بمحض الصدفة، بل لعوامل تعود إلى طبيعة النظام السياسي والتوجه الإداري الذي يتميز بهيمنة الطابع المركزي، فمصطلح الجماعات الإقليمية يحمل مدلولاً تقنيا وإداريا محضا، بينما مصطلح الجماعات المحلية تحمل مدلولاً أوسع ليشمل اعتبارات أخرى كالمفهوم الجهوي. بوحميدة عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2005، ص ص 63-68. أيضا:

- BENAKZOUH Chaabane, Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales, RASJEP, No 04, 2003, pp. 44- 47.

6- راجع تواريخ الجرائد الرسمية على التوالي:

- الجريدة الرسمية رقم 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963. الجريدة الرسمية رقم 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976. الجريدة الرسمية رقم 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989. الجريدة الرسمية رقم 76، الصادرة بتاريخ 07 ديسمبر 1996.

7- دستور قانون هو الذي يقتصر على ذكر الجوانب القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة وتحديد صلاحياتها وتكريس نظام الحريات وحقوق الأفراد، وبذلك تكون مكانة الدستور أسمى في المجتمعات التي تأخذ به، فهو دستور محايد خال من الشحنات الأيديولوجية. أنظر: مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2015، ص 94.

أما دستور برنامج، فهو الدستور الذي يغلب عليه الطابع الإيديولوجي على الجانب القانوني، والذي يحدد الأهداف ووسائل تحقيقها ويكرس هيمنة الحزب الواحد، ومع ذلك فإنه يتناول الجوانب القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة ويبين الحقوق والحريات. أنظر: فوزي أوصديق، الوافي في

شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص ص 57 - 59.

8- المواد من 01 إلى 11، من دستور 1963.

9- إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1994، القسم 01، ص ص 45-46.

10 - KANOUN Nacira, Constantes et changements dans la conception Algérienne de la décentralisation, RCDSP, Faculté de droit, Université MAMMERI Mouloud, Tizi-Ouzou, No 01, 2011, p. 07.

11- التي تنص على أن: "البلدية هي المنظمة السياسية، الإقليمية، الأساسية لتنظيم الشعب العامل، وهي جماعة اجتماعية واقتصادية قاعدية". أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة أحمد صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1979، ص 182.

12- BENAKZOUH Chaabane, La déconcentration en Algérie, thèse d'Etat droit public, Décembre 1978, p. 193- 194.

13- نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، عدد 02، سنة 2001، ص 08.

14- خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر، من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 17.

15 - LEBAD Nasser: «L'exercice de la tutelle sur les communes de la daïra d'Oued Zenâti », Mémoire de Magistère de droit, Faculté de droit, Université d'Alger, 1993, p. 11, Bis.

16- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، سنة 2008، العدد 63، ص 8.

17- القانون رقم 16- 01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

18 - BENAKEZOUH Chaabane, Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales, Op.cit, p. 62.

19 - ROUX André, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, R.D.F.A (Mai - Juin), 1992, p. 435.

20 - BENNAIDJA Nour Eddine, L'influence de l'expérience française de décentralisation sur les collectivités locales en Algérie, Colloque organisé par la faculté de droit de ben Aknoun sur les reformes des collectivités locale dans le Maghreb, 25 et 26 Avril 2012.

21- ففي الدستور المغربي الجديد لسنة 2011، أفرد الجماعات الإقليمية بباب خاص وهو الباب التاسع(09)، تحت عنوان "الجهات والجماعات الترابية"، مكون من إحدى عشرة (11) فصلا، من

- الفصل 135 إلى الفصل 146. كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية - شرح وتحليل -، مرجع سابق، ص 164، 185.
- 22- كالدستور الفرنسي الذي خصص للجماعات الإقليمية فصلا كاملا يضم 12 مادة. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1995، ص 70.
- 23- إبراهيم داود، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، سنة 2012، ص 72.
- 24- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، لسنة 1969، العدد 61، ص 890.
- 25- نفس المرجع، ص 914.
- 26- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، لسنة 1986، العدد 07، ص 154.
- 27- الميثاق الوطني لسنة 1986، المرجع السابق، ص 201، 202.
- 28- الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 18 يناير 1967، ص 90. المعدل بموجب القانون 81-09، المؤرخ في 04 جويلية 1981، الجريدة الرسمية، العدد 27، 1981.
- 29- نفس المرجع، ص 92.
- 30- ميثاق الولاية لسنة 1969، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 23 مايو 1969، ص 510.
- 31- ميثاق الولاية لسنة 1969، نفس المرجع، ص 512.
- 32- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، سنة 1990.
- 33- نصت المادة 01 من القانون 90-08، المتعلق بالبلدية، على أن: البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتحديث بموجب قانون.
- 34- شويخ بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011، ص 18.
- 35- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.
- 36- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 114-115.

- 37- إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسة، العدد 12، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، جانفي 2016، ص 200.
- 38- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، سنة 1969.
- 39- القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 ابريل 1990، المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، سنة 1990.
- 40- القانون رقم 12-07، المتضمن قانون الولاية،
- 41- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، محضر الجلسة العلنية الخامسة والعشرون، الصادرة في 26 فيفري 2012، ص 06.
- 42- يعرف الفقيه دوجي توزيع الاختصاص بأنه: "القدرة على القيام ببعض الأعمال بصفة قانونية". راجع:
- DUGUIT Léon, Traité de droit constitutionnel, Tom 03 : La théorie général de l'Etat (suite et fin), Paris : Ancienne librairie fontemoing & Cie, 1923, p. 140.
- 43- ظاهر الطيب توفيق، تدخل الجماعات الإقليمية البلدية في مجالي التعمير والبيئة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص 26.
- 44- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 212.
- 45- محمد علي الخطار، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثالثة، العدد الثاني، مارس 1989، ص 128.
- 46- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، مرجع سابق، ص 229.
- 47- خالد ممدوح، السلطة لمركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، أعمال مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2009، ص 257.
- 48- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010، ص 48.
- 49- رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 229.
- 50- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 228.
- 51- ظاهر الطيب توفيق، المرجع السابق، ص 27.

- 52- قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2014، ص 54.
- 53- عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 49.
- 54- رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 229-230.
- 55- أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم الساسة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 49.
- 56- أنظر: رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 230-231.
- 57- تتمتع البلدية اليوغسلافية بالاختصاص العام في جميع الميادين، لكنه يختلف عن النموذج الفرنسي في مفهوم الاختصاصات الاقتصادية، إذ أن التدخل الاقتصادي في فرنسا مقيد بمبدأ حرية الصناعة والتجارة، فلا تتدخل إلا في حالات محددة تقتضيها المصلحة العامة في ظل غياب وعجز القطاع الخاص، لمزيد من التفصيل راجع في ذلك: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 138-139. وأيضا: أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 193.
- 58- نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 10.