

معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم

بقلم : د . عطاء الله بوحמידة*

مقدمة

أمهد لمداخلتي هذه بالمقولة المشهورة لنابليون الثالث التي وردت في عرض أسباب مرسوم 25 مارس 1852 الفرنسي و سجلتها معظم كتب القانون الإداري ألا و هي: " بالإمكان أن نحكم عن بعد و لكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب." لا ادخل في فلسفة اللامركزية الإدارية و لا في البحث عن أبعادها السياسية و الإدارية بل سأبقى في حدود المعالجة الضيقة لهذا الموضوع." و عليه سأقتصر على نقاط معينة اخترتها تماشيا مع العنوان و هي:

- من حيث الأساس القانوني

* استاذ محاضر ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر

- من حيث استعمال النصوص القانونية للمصطلح
 - من حيث تعريف اللامركزية و تعريف و حداتها
 - من حيث الأهمية الشكلية
 - من حيث أهمية الموضوع.
- فكيف عالجت النصوص القانونية مبدأ اللامركزية الإدارية ،
تعريفا ، اصطلاحا و أهمية!

هذا ما سنتابعه من خلال النقاط المذكورة أعلاه

أولا : من حيث الاسس القانونية : تنوع النصوص

ورثت الجزائر نظما قانونية فرنسية مختلفة و متنوعة و استمر العمل بها بعد الاستقلال تطبيقا للقانون المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 (2) . من هذه القوانين ، القانون الإداري بخصائصه و مبادئه ، واهم هذه المبادئ تلك المتعلقة بالتنظيم الإداري ، ألا و هي المركزية و اللامركزية الإدارية .

إن تنوع النصوص القانونية نابع من كون اللامركزية الإدارية صورة من صور التنظيم الإداري الذي هو احد مواضيع القانون الإداري المعرف بأنه : مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الإدارة (جانب عضوي) و تحكم نشاطاتها (جانب مادي) .

لقد اخذت معظم الدول بالنظامين و بدرجات متفاوتة ،
ومزجت بينهما ، تبعا للمحيط السياسي الاقتصادي و
الاجتماعي لكل دولة ، إذ لهذه الظروف أثرها في معالجة
النصوص القانونية للامركزية الإدارية . و كنتيجة تنوعت
هذه النصوص ، عدلت و تمت تماشيا مع الظروف ،
فالقانون الإداري معروف بأنه مرن متطور و واقعي .
فما منظور النصوص القانونية لها ؟

(١) الدساتير :

لا نبحث في طبيعة الدساتير ، والخوض فيما هو دستور
برنامج و ما هو دستور قانون . فلقد عالجت الدساتير
الجزائرية هذا المبدأ و أدرجته في أحكامها ، والملاحظة
التي تسجل عليها أنها لم تفرد فصلا خاصا بالجماعات
الإقليمية أسوة بالدساتير المغاربية (3) انطلاقا من :

(أ) دستور 1963 الذي استعمل مصطلح المجموعات
الإدارية

(ب) دستور 1976 الذي استعمل مصطلح اللامركزية و
نظر إلى البلدية كقاعدة أساسية لها من خلال المواد 7 و
8 التي رتبّت تحت الفصل الأول بعنوان الجمهورية و

خاصة المواد 34 ، 35 و 36 التي جاءت تحت الفصل الثالث بعنوان الدولة ثم المواد 150 ، 151 و 152 حيث نصت المادة 150 على إمكانية المجالس الشعبية رفع التماس إلى الحكومة لصياغة مشروع قانون .

(ج) دستور 1989

عالج هذا الدستور مبدأ اللامركزية في المادتين 15 و 16 و استعمل مصطلح الجماعات الإقليمية في المادة 15 و حصرها في البلدية و الولاية . و جعل من البلدية الجماعة القاعدية و رتبها في الفصل الثالث بعنوان الدولة و جعلت المادة 115 منه فقرة 11 من التقسيم الإقليمي للبلاد مجالا من مجال القانون : أي أداة إنشاء الوحدات

(د) دستور 1996 ، الدستور الحالي :

ذكر دستور 1996 مبدأ اللامركزية في المواد 14 ، 15 و 16 مستعملا المصطلحات الآتية : المجلس المنتخب (م 14) الجماعات الإقليمية (م 15) و اعتبرا المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (م 16) .

و رتبت هذه تحت الفصل الثالث بعنوان : الدولة من الباب الأول بعنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ، فهكذا جعلها المؤسس الدستوري مبدأ عاما و بين طبيعتها بحيث سبقتها المادة الأولى مؤكدة على أن " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية ، وهي وحدة لا تتجزأ " ، معنى ذلك الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية في إطار وحدة الدولة .

أما عن وحدات اللامركزية الإدارية فقد حصرتها المادة 15 من الدستور في الولاية و البلدية معتبرة البلدية الجماعة القاعدية ، وبهذا أبعدت المؤسسات العامة الإدارية المؤسسات الجامعية ، والمؤسسات الاستشفائية فهل أن مصطلح لامركزية إدارية يقتصر على الجماعات الإقليمية ، دون اللامركزية المرفقية التي قربها البعض من عدم التركيز الإداري أكثر لكون مجلس إدارتها معينا (4) ؟

2) معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع :

جاء في ميثاق الولاية لسنة 1969 " ... لم يكن بإمكاننا أن نرتضي بهياكل قائمة على أسس و تصاميم استعمارية" لقد استمر العمل بالتشريع الفرنسي في الفترة

1962-1967 ، فكان تطبيق أحكام القانون البلدي الفرنسي المؤرخ في 1885.04.05 و قانون المحافظات المؤرخ في 1875.08.10 ، إلى أن صدر أول قانون للبلدية بموجب الأمر 24-67 المؤرخ في 7 شوال عام 1387 الموافق 18 يناير سنة 1967 يتضمن القانون البلدي(5) .

عالج هذا الأمر البلدية من خلال أربعة كتب (كتقسيم) و 287 مادة خصص الكتاب الأول لتنظيم البلدية من خلال أربعة أبواب ، تطرق الباب الأول للتنظيم الإقليمي فعرفت البلدية ، اسمها و حدود إقليمها (المواد 1 - 11) و تناولت (المواد 12- 32) المجموعات البلدية .

و عولج النظام الانتخابي في المواد (33-78) منه، و تعرض الباب الثالث إلى أجهزة البلدية (المواد 79-134) أما الكتاب الثاني : فعدد اختصاصات البلدية ، و هي في الظاهر واسعة جدا (المواد 135-243) أي 108 مادة ، وشاملة لكل المجالات : التنمية الاقتصادية و الاجتماعية (الماد 135-170) الإدارة العامة (171-189) مصالح ومقاولات البلدية (200-220) فاختصاصات الهيئة التنفيذية البلدية(المواد 221

- 243) و أما الكتاب الثالث : فتناول مالية البلدية في المواد 244 إلى 281 .

و أخيرا خصص الكتاب الرابع : لأحكام ملحقة في المواد 282- 287

" ... و كان يوم 05 فبراير 1967 هو اليوم الذي تم فيه تنصيب المجالس الشعبية البلدية الأولى ، والتي هي أول مرحلة لتجديد مؤسساتنا " (6)

وهكذا جسد هذا القانون انشغالات السلطات الحاكمة فقد صرح رئيس مجلس الثورة (هواري بومدين) بعد أشهر قليلة من 1 نوفمبر 1965 بما يلي :

" إن تأصيل هياكلنا الإدارية لاختيار أفضل ، للوضع الحقيقي لبلادنا يقتضي اللامركزية و توزيع السلطات " (7)
ما نلاحظه عن هذا الأمر ما يأتي :

بالنسبة لتنظيم اللامركزية الإدارية : بدأ من قاعدة التنظيم الإداري لوحدها ، فقد جاء البناء من الأسفل بعكس التنظيم القضائي الذي بداه من الأعلى بتأسيس مجلس أعلى للقضاء سنة 1963. و قد جسد ميثاق الولاية ذلك " ... ان مجلس

الثورة تعهد بعباراته المشهورة بان يجدد مجموع مؤسساتنا
من القاعدة إلى القمة ... " (8)

- بالنسبة للأنظمة المقارنة :

يلاحظ تأثر المشرع الجزائري بالنموذج الفرنسي (من حيث
التنظيم) و بالنموذج اليوغسلافي (من حيث الاختصاص)
فقد مزج بين القانونين مما نجم عنه تضخم في المواد . ان
ذلك يعكس طبيعة النظام السياسي الاقتصادي و الاجتماعي
المتبع آنذاك ، اذ بلغت 287 مادة و هي كثيرة جدا بالنظر
إلى الموضوع المعالج .

- بالنسبة للتطبيق

طبق هذا الأمر في الفترة من 1967 إلى غاية 1990 تاريخ
إلغائه ، وعرف تعديلا و تنمية بموجب القانون 09 - 81
المؤرخ في 2 رمضان عام 1401 الموافق 4 يوليو سنة
1981 و ألغيت كثيرا من مواده (4 ، المواد 33 إلى 78
المتعلقة بالنظام الانتخابي، 87 ، 88 ، 89 ، 139 ، 160 ، 161 ،
163 ، 166 ، 169 ، 174 ، 239 ، 284 ، 285) أي ما يعادل
61 مادة و بالمقابل أضيفت إليه بعض المواد المكررة . (9)

ب -) الأمر 69 - 38 المؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 الموافق 23 مايو سنة 1969 يضمن قانون الولاية تضمن العدد ميثاق الولاية (ص 510 - 520) قانون الولاية ص 521 - 532 و المجموع 174 مادة : عدد المواد قليل مقارنة مع البلدية

عالج هذا الأمر قانون الولاية من خلال أبواب لا كتب .
- خصص الباب الأول للتنظيم الإقليمي : و تناول تعريف الولاية و حدودها (المواد 1 - 6) ،
- و تناول الباب الثاني المجلس الشعبي للولاية من حيث التسيير و الاختصاصات و الإدارة العام (المواد 7 إلى 137) ،

و عالج الباب الثالث الهيئة التنفيذية للولاية (المواد 138 - 165) ،

أما الباب الرابع و الأخير فاقصر على الأحكام الانتقالية في المواد 166 إلى 170 .

لقد اعتبر الولاية محور الاتصال بين الأمة و البلدية و قد جاءت في ميثاق الولاية

" ... مما لا شك أن الوقت قد حان للعمل على تشييد مؤسساتنا بصفة جامعة و تنظيم الجماعة التي هي محور الاتصال بين الأمة و البلدية ألا وهي العمالة و التي أصبحت تدعى من الآن فصاعدا " الولاية " (10)

و عدل الأمر 69 - 68 بموجب القانون رقم 81 - 02 المؤرخ في 9 ربيع الثاني عام 1401. الموافق 14 فبراير سنة 1981 (11) . و الغي الأمران سنة 1990 ليحل محلها قانونان جديدان هما القانون 90 - 08 المتعلق بالبلدية و القانون 90 - 09 المتعلق بالولاية .

ج - القانون 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 07 ابريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية (12)

عالج هذا القانون البلدية كجماعة إقليمية أساسية و وحدة من وحدات اللامركزية الإدارية، وكان ذلك من خلال سبعة (7) أبواب لا كتب كما كان الحال عليه في الأمر 67 - 24 و من خلال 186 مادة فقط تناول الباب الأول تنظيم البلدية ، فعرفها و حدد إطارها الإقليمي، و تعرض الباب الثاني إلى هيئات البلدية و حصرها في هيئتين هما : المجلس الشعبي البلدي ،

ورئيس المجلس الشعبي البلدي ، و الأفضل هو رئيس البلدية، و يبدو في الظاهر انه ألغى الهيئة التنفيذية البلدية لكن بمتابعة النصوص نجده أكد عليها من خلال المادة 50 ليعدد الباب الثالث صلاحيات البلدية و المتمثلة في التهيئة و التنمية المحلية ، التعمير و الهياكل الأساسية و التجهيز ، التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي الأجهزة الاجتماعية و الجماعية ، السكن ، حفظ الصحة و النظافة و المحيط ، الاستثمارات الاقتصادية و ما يمكن ملاحظته هنا أن المواد التي تعرضت لتلك الصلاحيات استعملت مصطلحات لا تقريرية من هذه العبارات : يشارك ، يدعم ، يبادر ، يشجع كما ان هناك قيود ترد عليها ، و إذا مورست خضعت للرقابة الإدارية الوصائية بصورها المعروفة التصديق ، الإلغاء و الحل مما يكبل البلدية و يحد من اختصاصاتها و بهذا باتت الاختصاصات رمزية .

وتعرض الباب الرابع إلى إدارة البلدية : أملاكها ، مصالحها و كيفية تسييرها ثم مسؤوليتها و خص الباب الخامس مالية البلدية ليتبع بباب سادس اقتصر على الأحكام الخاصة لتختتم الأبواب بسابع للأحكام الختامية .

د (القانون 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 141
الموافق 7 ابريل سنة 1990 يتعلق بالولاية (13)

عالج هذا القانون الجماعة العمومية الإقليمية الثانية للامركزية
الإدارية و هي الولاية و التي كانت تسمى بالعمالة حتى سنة
1969 تاريخ صدور أول قانون ينظمها و الذي الغي بموجب
القانون أعلاه . فاحتوى على سبعة أبواب كذلك و بمجموع
158 مادة

عرف الباب الأول الولاية هيئاتها و تناول الباب الثاني
المجلس الشعبي الولائي جلساته ، لجانه ،رئيسه ، و مداولاته
و اختصاصاته الذي اقل ما يقال عنها أنها رمزية بالرغم من
أهميتها و دورها في التنمية المحلية

و ركز الباب الرابع على الوالي بوظيفته المزدوجة كهيئة
تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي و ممثلا للدولة و تابع الباب
الخامس إدارة الولاية : أملاكها ، مصالحها ليخصص الباب
السادس لمالية الولاية لتختتم بباب سابع عن الأحكام الختامية.

ثانيا : من حيث استعمالها للمصطلح : تعدد المصطلحات
إن إجراء مسح لهذه النصوص ، وتصفح لها ، أوصلنا إلى
استخراج المصطلحات الآتية :

1-اللامركزية :

استعمل هذا المصطلح في الدستور الحالي (م 16 منه) كما
استعمل في المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المتعلق بالمفتشية
العامة في الولاية بحيث نصت المادة الأولى منه :
" يشمل مجال تدخل المفتشية العامة في الولاية الأجهزة و
الهيكل و المؤسسات غير الممركزة و اللامركزية الموضوع
تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية(14).

(2) الجماعات الاقليمية :

استعمل هذا المصطلح في المادة الأولى من الأمر 67-24 و
الأمر 69-38 و القانون 90-08 و القانون 90-09 المشار
إليهم و كذا الأمر 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997 الذي
يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى
(15).

3) الجماعات المحلية :

استعمل هذا المصطلح في المرسوم التنفيذي 94-216
أعلاه و في المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين أعضاء
الحكومة المتعاقبة (16) .

4) الإدارة المحلية :

استعملت هذا المصطلح بعض النصوص منها المرسوم
التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الذي
يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا و
الوظائف العليا في الإدارة المحلية . و قصدت بالأخيرة
مناصب عدم التركيز الإداري لا الجماعات الإقليمية ،
نستخلص ذلك من نص المادة الأولى منه " يساعد رئيس
الدائرة الوالي و وظيفته ممثلا للدولة ، بهذه الصفة ينشط عمل
بلدية و/ أو ينسق و ينشط عمل بلديتين أو عدة بلديات .. ")
(17) كما استعمل نفس المصطلح في المرسوم التنفيذي 94-
217 يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنيين و الشؤون العامة و
الإدارة المحلية و عملها في عنوان النص و في نص المادة 2
منه (18).

(5) الإدارة الإقليمية : استعمل هذا المصطلح في :

. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999 يتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة (19) .

و عند متابعتنا لهذه الوظائف نجد أولا أن المسألة تتعلق بتعيينات ثم بوظائف الإدارات المتواجدة على المستوى الإقليمي أي عدم التركيز الإداري لا الجماعات الإقليمية ذلك أنها خصت التعيينات في الوظائف الآتية :

- الولاية المندوبون
- الكتاب العامون للولاية
- المفشون العامون للولايات
- رؤساء دواوين الولاية
- مسؤولو الهياكل الجهوية و الولائية
- مسؤولو المصالح الخارجية
- مفتشو الولايات
- رؤساء الدوائر .

نخلص مما سبق تنوع المصطلحات و عدم دقتها ذلك أن مصطلح الإدارة المحلية جاء مرادفا لمصطلح الإدارة الإقليمية

و قصد بهما الإدارات المتواجدة على المستوى المحلي و هي معظمها إدارات لعدم التركيز الإداري لا الجماعات الإقليمية .

فأي المصطلحات أفضل ؟

ينبغي التركيز بداية بان مصطلح اللامركزية كمبدأ مسلم به في كل دول العالم و ان استعماله ثابت انطلاقا من الجانب النظري و هو مقبول و صحيح اما من حيث التطبيق و الواقع فتختلف الدول في المصطلح المجسد لمبدأ اللامركزية ، هكذا نجد تسمية الحكم المحلي في إنجلترا و إيرلندا *Gouvernement Local* (20) . كما استعمل المشرع المصري مصطلح الحكم المحلي في قانون واحد هو القانون رقم 57 لسنة 1971 مع ان جميع التشريعات الدستورية و الإدارية الأخرى استعملت مصطلح الإدارة المحلية متأثرة في ذلك بعد استقلالها بالنمط الفرنسي (21) .

وفي المغرب: استعمل الدستور المغربي المراجع لسنة 1966 مصطلح الجماعات المحلية و افردها بابا خاصا هو الباب الحادي عشر. و عدد الفصل المائة منه الجماعات المحلية بالمملكة في الجهات و العمالات و الأقاليم و الجماعات الحضرية و القروية (22).

وفي تونس: استعمل الدستور التونسي مصطلح الجماعات المحلية و افرد لها بابا خاصا هو الباب الثامن و لو انه احتوى على مادة وحيدة سميت بالفصل 71 و حصرها في المجالس البلدية و المجالس الجهوية مستعملا المصالح المحلية بدلا من العمومية(23) .

وفي موريتانيا: استعمل الدستور الموريتاني لسنة 1991 مصطلح المجموعات الإقليمية و افرد لها بابا خاصا و مادة وحيدة هو الباب العاشر المادة 98 (24)

وفي ليبيا استعمل القانون البلدي رقم 39/75 الصادر في 06. 04. 1975 اصطلاح الإدارة المحلية (25).

أما في الجزائر و كما تابعنا فان عدة مصطلحات استعمل و أرى أن أحسن استعمال هو " الجماعات الإقليمية " Les collectivités locales ذلك ان عبارة جماعة يفهم منها الوحدة و الرابطة و النظام و التشاور كما أن كلمة إقليمية أحسن من محلية لان الأخيرة توحي بالاستقلال الكلي .

وعليه فإننا نستبعد من جهة مصطلح الحكم المحلي الذي يعني حصر وظيفة الجماعات الإقليمية في الأمور المحلية و الذي

قد يفهم منها تفتيت الوظيفة الإدارية لا توزيعها و استقلال
المحليات عن الدولة و هذا ما يتنافى و مبدأ اللامركزية
الإدارية.

و من جهة أخرى نستبعد مصطلح الإدارة المحلية، ذلك أن
كلمة إدارة واسعة، إذ تجمع بين الإدارة اللامركزية و
المصالح الخارجية و هذا ما وقع فيه المشرع الجزائري خطأ
مع الملاحظ ان المشرع الفرنسي استعمل بدل الأخيرة
مصطلح المصالح المحلية التنفيذية (26) . و لا يفوتنا ان
نسجل بعض الملاحظات منها : الترجمة الركيكة احيانا و
استعمال مصطلحات خاطئة من ذلك كلمة اختصاصه الواردة
في المادة 26 من قانون البلدية لسنة 1990 و الاصح هو
تخصصه.

و في المادة 46 منه الاصح هو القضاء المختص لا المحكمة
المختصة

و في المادة 48 : ينتخب اعضاء القائمة بدلا من يعين

يتم الانتخاب بدلا من التنصيب

يختار بدلا من يعين ...

ثالثا : من حيث التعريف

1 () وفقا للدستور : جاء في المادة 16 من دستور 1976 ما نصه :

" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .."

إن هذا التعريف للامركزية سياسي و مع ذلك فانه يجسد ما انتهى إليه الفقه و تحديده لها و التي هي كالاتي :

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية او مصلحية مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية . (27)

من عناصرها

1 () الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية بطرح الإشكال هنا في وجود معيار فاصل بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية ، خاصة و ان فكرة الشؤون المحلية غامضة كما ان فكرة المصالح العامة لا تصلح كمعيار لتحديد لكونها متغيرة ونسبية .

وقد نفهم من كلمة الشؤون العمومية الواردة في نص المادة 16 من الدستور ان تسيير الشؤون المحلية وظيفة ذات نفع عام حتى و لو كانت تسييرا للمصالح الخاصة للبلدية و من الناحية الجغرافية لا يمكن اعتبار كل الوظائف الممارسة على اقليم البلدية مصالح محلية اذ هناك ما يعتبر برنامجا وطنيا أهمية و تمويلا .

و هكذا استعمل المشرع الجزائري مصطلح الشؤون العمومية لاقتناعه بان فكرة المصالح المحلية مجرد مفهوم مصطنع (28) .

2 (أن يتعهد بالإشراف على هذه المصالح الى هيئات منتخبة و هذا هو الشطر الاول من نص المادة 16 الذي يركز على عنصر الانتخاب - المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية 3 (استغلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية

و هذا جزء من الشطر الثاني من نص المادة 16 مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية

ما يلاحظ عن نص المادة 16 عدم احتوائها جميع عناصر اللامركزية خاصة مبدأ الرقابة الإدارية و لما كان موقعها

تحت الباب الأول بعنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و بالضبط نص المادة الأولى التي تؤكد على أن الدولة وحدة لا تتجزأ فنستنتج مبدأ الرقابة زيادة فان التعريف يغلب عليه الطابع السياسي لا القانوني كما سبقنا ملاحظته.

2) وفقا للقانون : تأثر التعريف بالمحيط

(أ) **تعريف البلدية** : عرفت المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية بانها :

" البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون "

الجماعة : دليل على الروابط الموجودة بين سكانها الإقليمية : لان لها إقليم محدد تشرف عليه (المادة 2 من القانون)

الأساسية : باعتبارها قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي و تتمتع بالشخصية المعنوية : تجسيدا لنص المادة 49 من القانون المدني

و الاستقلال المالي : نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية و كان بالإمكان الاكتفاء بالشخصية المعنوية و حذف الاستقلال

المالي باعتباره نتيجة من نتائج التمتع بالشخصية المعنوية (نص المادة 52 من القانون المدني) و تحدث بموجب قانون أداة الإنشاء تطبيقا لنص المادة 122 من الدستور .

ما يلاحظ عن هذا التعريف انه تعريف تقني اذ تخلق عن الجانب الإيديولوجي مقارنة مع ما جاء في نص المادة الأولى من الأمر 67-24 الملغى و الذي عرف البلدية بأنها :

" الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية و يحدث بموجب قانون " فهو تعريف سياسي ذكرت فيه الصلاحيات فقط .

ب) تعريف الولاية :

عرف الأمر 69-38 الولاية بأنها " جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي و لها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و هي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة ..."

و جاء تعريف الولاية في القانون 90-09 خاليا من الاختصاصات بتغيير الظروف مقتصر على ان " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للدولة و تنشأ الولاية بقانون "

ان التعريف الذي ورد في القانون 90 - 09 هو تعريف تقني كذلك لا سياسي و نفس الملاحظة نبديها بخصوص حذف عبارة الاستقلال المالي .

رابعا : من حيث الأهمية : الشكالية و أهمية الموضوع

- من حيث الشكل :

1 - عدد المواد

أ) عالج قانون البلدية لسنة 1967 البلدية من خلال عدة مواد 287 مادة بينما اقتصر القانون 90-08 على 186 مادة أي بفارق 101 مادة إن هذه المواد المحذوفة بعضها يخص الانتخابات الذي احوالت بعض مواده إلى القانون 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 و المتضمن قانون الانتخابات أن الامر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات هو المطبق حاليا(29)

و من جهة أخرى و خاصة تقليص دور البلديات في الجوانب الاقتصادية و السياسية.

ب) أما قانون الولاية فقد عالج الأمر 69-38 قانون الولاية في 174 مادة و بالمقابل عولجت في القانون 90-09 من خلال 158 مادة أي بفارق ضئيل 16 مادة فقط و يمكن تفسير هذا بان الوالي حافظ على مركزه القوي في مواجهة الجماعات الإقليمية .

ان الجديد في دستور 1996 هو ما جاء في نص المادة 101 الفقرة الثانية على ما يلي : " ينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية و بهذا دعمت المادة مكانة الجماعات المحلية بان أعطتها بعدا وطنيا و كأن فيه نقلة بحيث أوصلت الانتخابات المحلية إلى التمثيل على مستوى أعلى هيئة منتخبة و هي مجلس الأمة.

2 - من حيث الجلسات و الاختصاصات : اختصاصات رمزية

خصص لها الباب الثالث من قانون البلدية المواد 84-111 و الباب الثالث في قانون الولاية المواد 55-82

3 - من حيث التسيير الإداري و المالي :

سجل الواقع تبعية رئيس البلدية لعدم التركيز الإداري بل في أوقات سابقة كان التسيير الفعلي من الأمين العام للبلدية و تشكو كثير من البلديات من نقص كفاءة موظفيها و أعضائها و نقص مواردها.

الخاتمة :

لقد أعطت النصوص القانونية للامركزية أهميتها انطلاقاً من الدستور إلى التشريع إلى التنظيم ، لكن لاحظنا عدم وجود تعريف دقيق للامركزية و تأثر تعريف وحداتها بالمحيط كما سجلنا تنوع المصطلحات المستعملة في النصوص ما نذكر به أن معظم الدراسات و التقارير أكدت مفارقة بين النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية و الواقع العملي الذي يؤكد ميول كثير من الدول نحو المركزية الإدارية .

ان تطبيق مبدأ اللامركزية لا يمكن تصوره دون مركز و لا يمكن تعريفها الا بربطها بالمركز و ان انتقاد البعض لهذا الاستعمال " اللامركزية " و انه تعريف بالسلب خاطئ لان المركزية و اللامركزية من مبادئ التنظيم الإداري في الدولة و هما الوجهان المقابلان للإدارة المركزية و للإدارة اللامركزية (الجماعات الإقليمية) بمعنى أنهما وجهان لعملة واحدة هدفها خدمة المصلحة العمومية .

و قد فضلنا استعمال مصطلح الجماعات الإقليمية على غيرها وفقاً لما قدم بل ان التشريع المقارن ذهب إلى ابعاد من ذلك

للتمييز بين الجماعات الإقليمية و المصالح الخارجية بان أتى بتسمية جديدة للمصالح الخارجية و هي المصالح المحلية التنفيذية لا الإدارة المحلية تجنباً للبس ، و نحو توحيد للمصطلحات . إن المشكل إذن لا في تقديم تعريف لها او تخصيص فصل لها في الدستور بل إن تقوية مركزها يتوقف على الذين يسيرونها و يعملون على تطبيق هذه النصوص (المشكل في الإنسان المسير) و العمل على التنسيق و التكامل بين عدم التركيز و اللامركزية الإدارية و قيام المسيرين على المستوى المحلي (معينين و منتخبين) بواجباتهم وفقاً للقانون ، خدمة للمصلحة العمومية و استجابة للطموحات الشعبية و تحقيقاً للعدل و الإنصاف بين سائر المواطنين .

و اذا اعتقد البعض ان المجتمع الحديث ليس بحاجة فقط إلى الحكم الراشد (تبعية اللامركزية للمركز و التكامل و التعاون بينها لأجل حسن تسير العمل الإداري) و انه بحاجة أيضا إلى الحريات السياسية (استقلالية اكبر للجماعات الإقليمية) فإنني أرى أن اللامركزية بالمعنى الثاني ، الاستقلالية المطلقة

أو التامة هي ضرب من الخيال وسراب بقيعه يحسبه الضمان ماء حين الهوامش اذا جاءه لم يجده شيئا .

(1) ان كلمة معالجة مشتقة من فعل عالج ، يعالج ، معالجة و علاجا .و عالج المسألة او الموضوع بمعنى بحثه .

(2) القانون رقم 62 -157 المؤرخ في 31 . 12. 1962. يتضمن تمديد العمل بالتشريع الساري المفعول .

(3) مقطف خيرة ، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2001-2002

(4) محيو احمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون 1986 ص 102

(5) الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال عام 1387 الموافق 18 يناير سنة 1967 يضمن القانون البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 06 و تضمن عرضا للأسباب .

(6) ميثاق الولاية ، ج ، ر ، ج ، ج العدد 44 ص 510

- (7) ميثاق الولاية ، ج ، ر ، ج ، ج ، العدد 44 ص 512
- (8) ميثاق الولاية ، ج ، ر ، ج ، ج ، العدد 44 ص 510
- (9) القانون رقم 81 - 09 المؤرخ 02 رمضان عام 1401 الموافق 04 يوليو سنة 1981
- الأمر 69 - 38 المؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 الموافق 23 مايو سنة 1969 يتضمن قانون الولاية ج ، ر ، ج ، ج ، العدد 44
- (10) ميثاق الولاية ج ، ر ، ج ، ج ، للعدد 44 ص 510
- (11) القانون 81-02 مؤرخ في 09 ربيع الثاني عام 1401 الموافق 14 فبراير سنة 1981 يضمن تعديل و تتمتع الأمر رقم 69-38 و المتضمن قانون الولاية ج ، ر ، ج ، ج ، العدد 7 الصادر في 17 فبراير 1981
- (12) القانون رقم 90-8 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 ابريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية ج ، ر ، ج ، ج ، العدد 15

13) القانون رقم 9-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1401 الموافق 7 ابريل سنة 1990 يتعلق بالولاية ج ، ر ، ج ، ج العدد 15

14) المرسوم التنفيذي 94-216 المؤرخ في 31 مايو 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ج ، ر ، ج ، ج العدد 38

15) الأمر 97-15 مؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى

16) المرسوم الرئاسي 91-199 المؤرخ في 18 جوان 1991

المرسوم الرئاسي 94-93 المؤرخ في 15 ابريل 1994

المرسوم الرئاسي رقم 03-315

17) المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ج ، ر ، ج ، ج العدد 44

(18) المرسوم التنفيذي رقم 94-217

(19) الجريدة الرسمية العدد 76 لسنة 1999

Annuaire de collectivités locales , GRALE, CNRS, édition (20
Paris ,2002 P 279

(21) سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ،
دار الفكر العربي ، 1975 ص 67-85

و محمد فؤاد مهنا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري في
جمهورية مصر العربية ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة و
النشر ص 352

(22) ظهير شريف رقم 157. 96. 1 صادر في 23 من
جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص
الدستور المراجع .

(23) القانون عد 57 لسنة 1959 مؤرخ في 25 ذي القعدة
1378 و في أول جوان 1959 في ختم دستور الجمهورية و
إصداره ، الرائد الرسمي عدد 30 بتاريخ غرة جوان 1959 ،
ص 746

(24) دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية لسنة 1991
المصادق عليه بالاستفتاء الشعبي في يوم 12 يوليو 1991 و

الصادر بالأمر الثانوي رقم 022 - 91 المؤرخ في 20 يوليو 1991 .

(25) يحي ولد الهيناي ، نظام البلديات في ظل الدول المغاربية ، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون 2002 - 2003

Annuaire de collectivités locales , CNRS, Paris (26
.2002 P 26

(27) سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 66 -
67

- جورج فдал ، ببيير دلفولفيه ، القانون الإداري الجزء الثاني ، ترجمة منصور رمقاطي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ، ص 301 .

(28) مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية ، ديوان المطبوعات الجامعية 1986 ، ص 123 -129 .

(29) الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة 1997 .