



عن أحقية المجالس المحلية المنتخبة في إعداد نظامها الداخلي: منح أم تقييد On the Right of Elected Local Councils to Establish Their Internal Regulations: Grant or Restriction

حبيب فاطمة

جامعة الجزائر 1، الجزائر

rimadache29@gmail.com

عيدة نجاة¹

جامعة الجزائر 1، الجزائر

n.aida@univ-alger.dz

تاريخ القبول للنشر: 2025-12-20

تاريخ الاستلام: 2025-12-17

ملخص:

كرس المشرع الجزائري منح المجالس المحلية المنتخبة الأحقية في إعداد نظامها الداخلي باعتباره مؤشرا يعكس إستقلاليتهما، ويضمن حريتهما في تسيير شؤونها العمومية غير أن هذا الإعتراف التشريعي سرعان ما تعثر بجملته من الضوابط القانونية التي شكلت قيذا يحد من حرية هذه المجالس في إعداد نظامها الداخلي، حيث ألزمت النصوص القانونية ضرورة إخضاع هذا النظام للمصادقة عليه من طرف الوالي، وفي ذات الوقت إشتطت إعتتماد نظام داخلي نموذجي في شكل مرسوم تنفيذي مما قلل من فعالية الحرية التي أراد المشرع تكريسها

الكلمات المفتاحية: المجالس المحلية المنتخبة، النظام الداخلي، الوالي، الوصاية الإدارية.

Abstract:

The Algerian legislator has emphasized the right of local councils to establish their internal regulations as an indicator reflecting their independence and ensuring their freedom in managing public affairs. However, this legislative recognition was soon altered by a series of legal constraints that limited these councils' freedom in formulating their internal regulations. The legal texts mandated that this system must be approved by the wali (governor), while simultaneously requiring the adoption of a model internal regulation in the form of an executive decree, which diminished the effectiveness of the freedom that the legislator intended to establish

Keywords: Elected local Councils, Internal regulation, Governor, Administrative tutelage.

¹
عيدة نجاة

مقدمة:

تشكل المجالس المنتخبة القلب النابض للإدارة العمومية على المستوى المحلي، باعتبارها الأداة القانونية المعول عليها في تحقيق التنمية المحلية، حيث تجسد هذه الأخيرة السلطة المسؤولة أولا وأخيرا عن تلبية حاجيات ومتطلبات المواطن المتزايدة (حمود بن يحي، د.س.ج، ص26)، كما تشكل الفضاء الأنسب لتحقيق الديمقراطية التشاركية.

إن هذا الدور المتعاضم الذي حظيت به المجالس المحلية المنتخبة جعلها تعتلي مكانة قانونية هامة ضمن أحكام الدستور (علي، 1995، ص117) باعتباره القاعدة الأسى في الدولة، حيث بدأت ملامح التكريس الدستوري لها بداية من أول دستور شهدته الجمهورية الجزائرية (استفتاء 08 سبتمبر 1963، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963) وصولا إلى آخر تعديل دستوري لسنة 2020 (المرسوم الرئاسي 442-20، 82، 30 ديسمبر 2020) عكست ثبات واستقرار الاعتراف الدستوري لها من جهة وارتقاء مكانتها من جهة أخرى.

تأكدت هذه المكانة في أحكام المواد 16، 17، 19 من آخر تعديل دستوري والتي أكدت أن الجماعات المحلية للدولة هي الولاية والبلدية وأن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، وهو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية (المواد 16-17-19 من التعديل الدستوري 2020).

يعكس الاهتمام القانوني بالمجالس المحلية المنتخبة سلطتها الفعلية في ممارسة اختصاصاتها وحريتها وقدرتها على تسير شؤونها المحلية بصفة مستقلة، هذه الاستقلالية الممنوحة لها تتجسد في مظاهر عدة، من أبرزها النظام الداخلي. كفل المشرع الجزائري للمجالس المحلية الأحقية في صياغة نظامها الداخلي وتحديد قواعد عملها وسيرها حيث جاء الاعتراف التشريعي لها ضمن أحكام قانوني الولاية والبلدية الجزائريين.

فإلى أي مدى يكفل هذا النظام استقلالية المجالس المحلية المنتخبة؟

جاء عرض هذا الدراسة وفقا للمنهج التحليلي موزعين كالآتي:

- مسار النظام الداخلي عبر قوانين الجماعة المحلية.
- آليات إعداد النظام الداخلي للمجالس المحلية المنتخبة.

1- مسار النظام الداخلي عبر قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة: مسار متقلب

شهد النظام الداخلي للمجالس المحلية المنتخبة مسارا تشريعيا غير مستقر تأرجح بين الاعتراف الجزئي بأحقيتها في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه وبين الإغفال، وهو ما يعكس طبيعة التطور المتقلب لقوانين الإدارة المحلية في هذا المجال، حيث أنه وبعد كسوف طويل جاء الإعتراف التشريعي بالنظام الداخلي بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية في مرحلة متأخرة تفتن فيها المشرع من خلال قانون البلدية 10-11 بمنح الأحقية لها في إعداد نظامها الداخلي، وعلى العكس من ذلك كان قانون الولاية 08-90 سباقا في وضع أولى معالم الإعتراف التشريعي للمجالس الشعبية الولائية في وضع نظامها الداخلي ليشهد هذا الإعتراف تراجعا ملحوظا في ظل قانون الولاية 07-12، وفيما يلي تفصيل ذلك.

1.1- مسار النظام في ظل قانون البلدية

جاء قانون البلدية 08-90 خاليا من أية معالجة تشريعية صريحة تحدد مضمون النظام الداخلي للمجالس الشعبية البلدية أو كيفية إعدادها، الأمر الذي كرس فراغا تشريعيا في هذا المجال، ولم يتدارك المشرع هذا القصور التشريعي إلا مع صدور القانون 10-11 الذي قدم معالجة متأخرة حاول من خلالها ضبط مبادئ النظام الداخلي للمجالس الشعبية البلدية.

1.1.1- غياب المعالجة التشريعية في ظل القانون 08-90

رغم صدور قانوني الولاية والبلدية في نفس الظروف وبنفس التوجهات وفي نفس الفترة الزمنية إلا أن قانون البلدية جاء خاليا من التنصيص على إعداد النظام الداخلي وبذلك يكون قد استبعد فكرة النظام الداخلي ضمن أحكامه

عكس قانون الولاية الذي تبني النظام في مرحلة متقدمة على قانون البلدية (إلياس، 2021/2020، ص 162).

شكل قانون البلدية رقم 90-08 الإطار التشريعي الأساسي لعمل المجالس البلدية خلال مرحلة الانتقال السياسي في التسعينيات، إلا أن هذا القانون رغم أهميته لم يتضمن تنظيما تشريعيا صريحا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي، حيث لم يتطرق لأحقية المجلس الشعبي البلدي في وضع نظامه الداخلي، فقد اكتفى ببيان قواعد عامة تتعلق بتشكيل المجالس وعقد الدورات، وكيفية المداولات دون الإشارة إلى وثيقة تدعى النظام الداخلي أو تحديد مضمونها أو كيفية اعتمادها وإجراءات المصادقة عليها، وهذا ما شكل أحد أبرز أوجه القصور التشريعي في مجال سير المجالس الشعبية البلدية.

حيث أنه ورغم تطرقه في الفصل الأول منه المعنون بالمجلس الشعبي البلدي إلى عمل المجلس ضمن الفرع الأول، الذي جاءت معالجته من المادة 14 إلى المادة 23 منه التي حددت نظام الدورات وكيفية الإستدعاءات وسير الجلسات، وتناوله في الفرع الثاني للجان ضمن المواد من 24 إلى 26 منه التي تطرقت لكيفية تكوين اللجان وتحديد صلاحياتها، ومعالجته في الفرع الرابع لنظام المداولات بموجب المواد من 38 إلى 46 والتي أكدت على الضوابط التي تحكم المداولات كوجوب تحريرها باللغة العربية وإشتراط الأغلبية المطلقة لأجل التصويت عليها وكيفية تنفيذها وغيرها (المواد من 14 إلى 23 من قانون البلدية 90-08)، إلا أنه جاء خاليا من أية إشارة تفيد اعتماد نظام داخلي لسير المجلس أو أحقيته في وضعه.

وبسبب هذه النقائص برزت الحاجة إلى إعادة صياغة الإطار القانوني للجماعات المحلية، وهو ما تحقق من خلال القانون رقم 11-10 الذي جاء في إطار إصلاح شامل لهيكل الدولة (حيث تم إستحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 ج.ر 71 المؤرخة في 26 نوفمبر 2000 وأكد هذا المرسوم في مادته الثانية أن اللجنة مكلفة وفي إطار مقاربة شاملة ومنسجمة بتحليل وتقييم كافة جوانب تنظيم الدولة وسيرها،

وبإقتراح الإصلاحات المواتية والتي جاء من ضمنها دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم وصلاحيات وسير الجماعات المحلية والإدارة المحلية والمصالح المتفرعة عن الدولة).

2.1.1- تفتن متأخر في ظل القانون 10-11

شكل صدور قانون البلدية رقم 10-11 نقطة تحول أساسية في مسار تنظيم النظام الداخلي للمجالس البلدية، حيث جاء هذا القانون ليضع لأول مرة إطارا قانونيا صريحا يلزم كل مجلس بلدي بإعداد نظام داخلي خاص به في أول دورة من تنصيبه، وهو ما عبر عن تفتن متأخر من طرف المشرع الجزائري بعد سنوات طويلة لم يكن فيها للنظام الداخلي أي وجود قانوني يذكر.

جاءت المعالجة التشريعية للنظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي في نص المادة 16 منه التي أكدت أن المجلس الشعبي البلدي يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة من تنصيبه. (تنص المادة 16 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية على ما يلي: "يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام).

وتكملة لذلك توسعت المواد اللاحقة في تنظيم النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي، إذ حدد هذا القانون القواعد الإجرائية التي تحكم سير المجلس الشعبي البلدي وانعقاده وسير مداولاته، وذلك ضمن الفرع الأول من الفصل الأول المتعلق بالمجلس الشعبي البلدي، وتطرق إلى بعض مظاهر التنظيم الداخلي، وقد تجلّى هذا التنظيم من خلال تمكين المجلس من الاجتماع في دورات غير عادية أو بقوة القانون في الحالات الاستثنائية، وضبط مقر انعقاد الدورات، وكيفيات إعداد جدول الأعمال، وإجراءات الاستدعاء، وشروط صحة المداولات، كما نظم تشكيل اللجان الدائمة، بما يتيح للمجلس تكييف تنظيمه الداخلي وهيكلته الوظيفية مع طبيعة الاختصاصات الموكلة إليه ومتطلبات التسيير المحلي (المواد من 16 إلى 30 من القانون 10-11).

هذه المعالجة التشريعية ورغم أهميتها بإعتبارها تعبيرا واضحا عن أحقية المجلس الشعبي البلدي بكل حرية في إعداد نظامه الداخلي، إلا أنها سرعان ما

تصطدم بضرورة وضعه في شكل نظام داخلي نموذجي، وهو ما ستنتم معالجته في الفقرات أدناه.

2.1- مسار النظام في ظل قانون الولاية

عرف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي مسارا متدرجا ابتداء بوضع أولى معالمه في إطار القانون 90-09 الذي أسس قواعد واضحة للتنظيم الذاتي للمجلس الولائي، إلا أنه ومع صدور القانون 12-07 تراجع المشرع عن هذا التوجه بتقييده في شكل نظام داخلي نموذجي، مما جعل مساره يتسم بعدم الاستقرار.

1.2.1- النواة الأولى في ظل القانون 90-09

يعتبر قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 الإطار التشريعي الأول للنظام الداخلي الذي وضع أساسا واضحا لتنظيم عمل المجلس الشعبي الولائي، حيث مكن المجلس من وضع قواعده الإجرائية بنفسه لأول مرة ومنح الأعضاء سلطة تنظيم سير المداولات وتنظيم لجان العمل وآليات اتخاذ القرار (القانون رقم 90-09)، ويأتي هذا التطور التشريعي في سياق التحولات السياسية التي عرفتها الجزائر عقب أحداث أكتوبر 1988، ومع صدور دستور 1989 الذي منح اللامركزية دفعة جديدة انسجاما مع المتغيرات السياسية والمؤسسية التي شهدتها البلاد (إسماعيل، 2019، ص 137).

يعتبر قانون الولاية 90-09 سباقا في معالجة فكرة النظام الداخلي مقارنة بقانون البلدية 90-08، حيث لم تكن مثل هذه المعالجة موجودة في ظله كما سبق بيانه، وتعكس هذه المعالجة مدى التنظيم الداخلي للمجلس وقدرته على ضبط سير أعماله بشكل منهجي، بما يضمن تحقيق الانسجام بين أعضائه، وتحديد مسؤولياتهم وصلاحياتهم، وضبط إجراءات اتخاذ القرارات، مما يساهم في تعزيز فاعلية عمل المجلس واستقرار أدائه.

تشكل المادة 10 من القانون 90-09 الأساس القانوني للمعالجة التشريعية للنظام الداخلي والتي منحت المجلس الشعبي الولائي كامل الحرية في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه دون أية قيود تذكر أو اشتراط شكل معين لهذا النظام،

تنص المادة 10 من القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 على ما يلي: "يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه".

تندرج هذه المادة ضمن الفصل الأول المتعلق بعمل المجلس من الباب الثاني المتضمن المجلس الشعبي الولائي تحديدا في الفرع المتعلق بالأحكام العامة، وأضافت مواد أخرى من ذات القانون أحكاما أخرى جاءت مترجمة لحرية المجلس الشعبي الولائي في إعداد نظامه الداخلي، حيث عالج الفرع الثاني من هذا الفصل اللجان ضمن المواد من 22 إلى 24 منه، في حين تناول الفصل الثالث من هذا الباب نظام المداوالت في المواد من 47 إلى 54 منه، عكست إستقلالية هذا الأخير في تنظيم سير عمله، حيث أن هذه المواد لم تتضمن أية إشارة إلى طريقة موحدة أو شكل معين يفرغ فيه النظام الداخلي، وهو ما يثبت تمتع المجلس بكامل حريته وسلطته التقديرية في تحديد قواعد وإجراءات سيره وفقا ما يراه مناسبا له.

2.2.1- تراجع عن المبدأ في ظل القانون 12-07

تراجع المشرع الجزائري في إطار القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية عن المبدأ الذي كان مقرا في القانون 90-09، حيث تبني النهج ذاته المعتمد بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال إسناد مهمة إعداد النظام الداخلي إلى المجلس الشعبي الولائي مع إلزامه بالتقيد بالنظام الداخلي النموذجي الصادر بموجب مرسوم تنفيذي، حيث أكدت المادة 13 صراحة على أن المجلس الشعبي الولائي يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه على أن يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التنظيم. (تنص المادة 13 على أنه: "يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه...يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التنظيم").

وتبعا لذلك تناول الباب الثاني من نفس القانون أحكام تنظيم الإطار الداخلي للمجلس الشعبي الولائي، إذ حدّد القواعد الإجرائية التي تحكم سير هذا المجلس وانهجته وكيفية ممارسة مداوالاته، وذلك ضمن الفصل الأول المتعلق بسير المجلس الشعبي الولائي، حيث نظم الأحكام العامة واللجان بمختلف أنواعها

(المواد من 12 إلى 37 من القانون 07-12)، كما امتدّ هذا التنظيم إلى الفصل الثاني المتعلق بنظام المداوولات، الذي ضبط قواعد اتخاذ المداوولات، وأغلبية التصويت، وكيفيات تحريرها وتسجيلها وإيداعها، وحالات بطلانها وآجال نفاذها، والمداوولات الخاضعة للمصادقة المسبقة، بما يضمن خضوع أعمال المجلس لمقتضيات المشروعية والرقابة الإدارية (المواد من 51 إلى 57 من القانون 07-12).

ورغم ما تناوله هذا القانون من تنظيم للنظام الداخلي للمجلس إلا أنه يتضح أن المشرع الجزائري أعاد ضبط مسار إعداد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي من خلال فرض وجود نظام داخلي نموذجي يعد بموجب مرسوم تنفيذي، لأجل توحيد الأنظمة الداخلية لكافة المجالس المحلية البلدية منها والولائية وقفا للفروقات والتباينات والإختلافات التي ممكن أن تعترى سير هذه الأخيرة، إلا أنه مس بالسلطات الواسعة التي كان يتمتع بها المجلس الشعبي الولائي في وضع نظامه الداخلي والذي أصبح ملزما بالتقيد بالنظام النموذجي دون غيره.

2- آليات إعداد النظام الداخلي

يعتبر النظام الداخلي للمجالس المحلية المنتخبة أحد أهم الأدوات القانونية التي تجسّد استقلالية هذه الهيئات في تسيير شؤونها العمومية، بإعتباره الإطار الذي يحدد قواعد سير عملها وإجراءاته، غير أن آليات إعداد هذا النظام لم تكن بمنأى عن التدخلات القانونية التي حدت من فعاليته، وعليه تأرجحت هذه الآليات بين منح حرية كاملة للمجالس في وضعه، وبين فرض رقابة مسبقة من قبل الوالي تجعل نفاذه مرهونا بالموافقة عليه بما يظهر تناقضا واضحا مع منطق الاستقلالية، كما تعرضت هذه الآليات لعرقلة إضافية ناجمة عن اعتماد المرسوم التنفيذي كأداة قانونية في إعداد النظام الداخلي وضبطه وهو ما يمس المكانة القانونية للمجالس المحلية المنتخبة وتحويل نظامها إلى وثيقة تابعة لا منشأة، وفيما يلي عرض ذلك.

1.2- حرية المجالس المحلية المنتخبة في إعداد نظامها الداخلي: مؤشر قانوني هام يعكس الإستقلالية

تعد حرية المجالس المحلية المنتخبة في إعداد أنظمتها الداخلية إحدى أهم الآليات القانونية التي تجسد فعليا استقلالية هذه المجالس في ممارسة صلاحياتها، باعتبار أن النظام الداخلي يشكل الوثيقة التنظيمية الأساسية التي تضبط الكيفيات العملية لسير المجالس، وتنظيم دوراتها، وتسيير مداولاتها، وتحديد طرق التصويت وتوزيع المهام بين الأعضاء، فضلا عن ضبط أساليب عمل اللجان الدائمة.

تشكل المادة 16 من قانون البلدية 10-11 الأساس القانوني لأحقية المجلس الشعبي البلدي في وضع نظامه الداخلي، حيث نصت في فقرتها الثانية على ما يلي: "يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة" (المادة 16 من قانون البلدية 10-11).

جاءت هذه المادة ضمن الفصل الأول المعنون بالمجلس الشعبي البلدي من الباب الأول المتضمن هيئات البلدية.

تعكس هذه المادة حرية المجلس في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه في أول دورة بعد إعلان النتائج وتشكيل المجلس الشعبي البلدي، هذه الحرية جاءت في إطار تعزيز استقلالية المجلس المنتخب خاصة وأن هذه المادة مُدرجة ضمن القسم الثاني المتعلق بالصلاحيات، بما يفهم معه ارتباط النظام الداخلي بالصلاحيات وما سيتبعه من علاقة تناسبية بين الإستقلالية في وضع النظام والفعالية في أداء المجالس المحلية المنتخبة.

وفي ذات السياق تشكل المادة 13 من قانون الولاية 07-12 ذات الأساس القانوني لأحقية المجلس الشعبي الولائي في وضع نظامه الداخلي. حيث نصت في فقرتها الأولى على ما يلي: "يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه" (المادة 13 من قانون الولاية 07-12).

وما يلاحظ في هذا المجال أنّ هذه المادة أُدرجت ضمن الفصل الثاني المتعلق بسير المجلس الشعبي الولائي، ضمن الباب الثاني المعنون بالمجلس الشعبي الولائي تحديداً بالفرع الأول المتضمن الأحكام العامة عكس المادة 16 من قانون البلدية التي جاءت ضمن القسم الثاني المتعلق بالصلاحيات كما سبق بيانه.

تعكس حرية المجالس المحلية المنتخبة في إعداد نظامها الداخلي ترجمة حقيقية لإستقلاليتهما التي تجد أساسها القانوني بداية في أحكام الدستور الذي أكد في مادتيه 16 و19 على أنّ المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، وأنه يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية (المادة 16 من التعديل الدستوري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020). مما يجعل حرية المجالس المحلية المنتخبة في إعداد نظامها الداخلي امتداداً طبيعياً لهذا الإقرار الدستوري وركيزة أساسية لضمان ممارسة فعلية لمبدأ اللامركزية.

وفي ذات الوقت تجد هذه الإستقلالية أساسها القانوني في قانوني الولاية والبلدية، حيث جاء النص صريحاً في المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 التي نصت على ما يلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة" وفي مادتها الثانية "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية،

ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية (ج ر 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011)"، كما أكدت المادة الأولى من قانون الولاية 12-07 على أنّ "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة" (ج ر 12 المؤرخ في 22 فيفري 2012).

وهو ما يعكس الاعتراف القانوني بقدرة هذه الجماعات على تسيير شؤونها بنفسها ومن ذلك وضع أنظمتها الداخلية وبالنتيجة تجسيد إستقلاليتهما في تسيير شؤونها العمومية، وعليه يمكن القول أن حرية إعداد النظام الداخلي ليست مجرد إجراء تنظيمي، بل هي مؤشر قانوني عميق يعكس مدى إستقلالية المنتخبين

المحليين في إدارة شؤونهم، ويجسد اللامركزية التي تبناها الدستور والمشرع الجزائري على حد سواء.

2.2- تنقيد حرية المجالس المحلية المنتخبة في إعداد نظامها الداخلي بموافقة الوالي: تناقض صارخ مع الإستقلالية.

يشكل إشتراط موافقة الوالي على النظام الداخلي الذي تعدّه المجالس المحلية المنتخبة أحد أبرز القيود التي تفرغ مبدأ إستقلالية هذه المجالس من محتواه، ويكشف عن إستمرار تأثير الرقابة المركزية رغم تكريس المشرع الجزائري لمبدأ اللامركزية وتمكين الجماعات المحلية من تسيير شؤونها بصفة مستقلة، فبدل أن يكون النظام الداخلي تعبيراً حراً عن الإرادة الجماعية للمجلس المحلي المنتخب أصبح خاضعاً لرقابة مسبقة تجعل نفاذه مرهوناً بمصادقة السلطة الوصية لا بمجرد إقراره من الهيئة المنتخبة، وتتجلى خطورة هذا التقييد في أنّ المجالس المحلية المنتخبة تشكل الإطار المؤسسي للامركزية ومجال ممارسة الديمقراطية وأداة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وتحقيق التنمية المحلية (عمير، 2021، ص24) ومن هذا المنطلق فإنّ حرية إعداد نظامها الداخلي ليس إمتيازاً بل هو ترجمة حقيقية لإستقلاليته المكفولة دستورياً ومنه يفترض أن تتولى بنفسها وضع قواعد سيرها دون تدخل مباشر من أي جهة أخرى.

حتى لا تتحول إلى آلية عادية تجهض استقلال الهيئات المحلية المنتخبة وتحول اللامركزية إلى مجرد شكل فارغ (قويلى، 2023 ، ص768).

وفي هذا السياق، يعد إلزام المجالس المحلية المنتخبة بعرض نظامها الداخلي على الوالي قصد المصادقة عليه تدخلاً مباشراً في صميم صلاحياتها المقررة، إذ يفترض أن يكون النظام الداخلي ترجمة لطبيعة العمل الذي يختاره المنتخبون أنفسهم، وفق الأساليب التي يرونها مناسبة لسير عملهم، ذلك أنّ حق التنظيم الذاتي للمجالس المحلية المنتخبة يعد أحد أهم مظاهر الاستقلالية التي تميز هذه الأخيرة، وعليه يبدو جلياً أن اشتراط الموافقة المسبقة على النظام الداخلي يشكل تراجعاً واضحاً عن الأحقية الممنوحة لها ويفرغ مبدأ الاستقلالية من محتواه، بما

يجعل العلاقة بين الوالي والمجالس المحلية المنتخبة أقرب إلى علاقة خضوع منها إلى علاقة رقابة قانونية محددة المعالم.

وعليه يتضح أن تقييد حرية المجالس المحلية المنتخبة بموافقة الوالي يشكل تناقضا صارخا مع الاستقلالية التي كفلها إياها المشرع ويجعل ممارستها لصلاحياتها شروطا، بل متوقفا على إرادة السلطة الوصية.

تجسد هذا التقييد كالآتي:

1.2.2- بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي

تجسد التقييد في نص المادتين 56 من قانون البلدية 10-11 والمادة 42 من المرسوم التنفيذي 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي التي ألزمت إرسال النظام الداخلي إلى الوالي في شكل مداولة لأجل المصادقة عليه على أن يدخل حيز التنفيذ فور المصادقة عليه من طرف الوالي أو بعد مضي 21 يوما على الأكثر من تاريخ ايداعه لدى الولاية (المادتين 56 و 61 من قانون البلدية 10-11 والمادة 54 من قانون الولاية 07-12 و المادة 43 من المرسوم التنفيذي 13-105)، حيث يملك الوالي في سبيل الرقابة سلطات واسعة لأجل التصدي لهذا النظام، إذ خوله القانون حق الاعتراض عليه، إما برفضه أو بطلب إعادة النظر في أحكامه متى تبين أنه غير مطابق للقوانين والتنظيمات (1).

يعاين الوالي بطلان النظام الداخلي بموجب قرار إداري فردي، ورغم هذا التقييد لابد من الإشارة إلى نوع من الحرية شكل متنفسا قانونيا تضمنه نص المادة 61 من قانون البلدية 10-11 التي منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره ممثلا للبلدية الأحقية في رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية ضد قرار الوالي المتضمن بطلان أو رفض المصادقة على المداولة المتعلقة بالنظام الداخلي.

1.2.2- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي

يتجلى التقييد في نصي المادتين 54 من قانون الولاية 07-12 والمادة 43 من المرسوم التنفيذي 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي



الولائي، التي ألزمت أن يرسل النظام الداخلي إلى الوالي في شكل مداولة لأجل المصادقة عليه ويدخل حيز التنفيذ فور المصادقة عليه من طرف الوالي أو بعد مضي 21 يوما على الأكثر من تاريخ ايداعه لدى الولاية.

يكمن الاختلاف بين سلطات الوالي تجاه النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي في أنه في الحالة الثانية لا يستطيع الوالي التصدي مباشرة للنظام الداخلي المتعلق بالمجلس الشعبي الولائي بالاعتراض عليه أو عدم الموافقة عليه مثلما ما يفعل مع النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي، حيث أن سلطته في هذه الحالة تنصرف إلى إبداء التحفظات متى كان هذا النظام مخالفا للقوانين والتنظيمات، ثم يحيلها إلى المجلس الشعبي الولائي لأجل إعادة النظر فيها، على أنه إذا تمسك المجلس الشعبي الولائي بنفس موقفه السابق أمكن الوالي اللجوء إلى المحكمة الإدارية لأجل إبطال المداولة المتضمنة النظام الداخلي.

وعليه يظهر الاختلاف الجوهرى في أنّ الوالي يتصدى للنظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي مباشرة بإبطاله بموجب قرار لدى معيّنته للمداولة المتضمنة النظام الداخلي، في حين أنّه يملك حق اللجوء إلى القضاء إذا تعلّق الأمر بإبطال المداولة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي.

إن الإعتراض القضائي يشكل في حد ذاته قيّدا للنظام الداخلي وتعطيلا لسير المجلس من باب أولى، إلّا أنّ الإشكال المثار في هذا المجال هو مسألة التمثيل القانوني، فإذا ثبت أن رفع الوالي الدعوى المتعلقة بإبطال المداولة المتضمنة النظام الداخلي فصد من ترفع هذه الأخيرة في ظل عدم أهلية المجلس الشعبي الولائي للتقاضي (برازة، 2017، ص161)، وعليه يبدو أنّ المسألة تشكل نوعا من الغموض وعدم الإستقرار وتفتح المجال أمام الإجهادات المتضاربة في ظل قصور المعالجة القانونية لها.

3.2- تعثر النظام الداخلي للمجالس المحلية المنتخبة بأداة إصداره : عامل مضعف لمكانتها القانونية.

إذا كانت كل من المادتين 16 و13 من قانوني البلدية 11-10 والولاية 12-07 في فقرتهما الثانية والأولى على التوالي شكلتا الأساس القانوني لأحقية المجالس المحلية المنتخبة في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه على الوجه السابق بيانه، فإننا نجد أنها سرعان ما تصطدم بالفقرتين الثالثة والثانية من ذات المادتين واللتين أحيل تطبيقهما عن طريق التنظيم.

يتبين أن وضع النظام الداخلي ليس على إطلاقه ، بل أن هذه الحرية مقيدة بموجب هاتين الفقرتين، فما أكسبته الفقرتين السابقتين باليمنى في منحها الأحقية للمجالس المحلية المنتخبة في إعداد نظامها الداخلي سرعان ما أسقطته باليسرى الفقرتين الأخيرتين من ذات المادتين.

وعليه يظهر جليا أنه رغم الاعتراف التشريعي للمجالس المحلية بإعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، إلا أن هذا التكريس سرعان ما يصطدم بالمعيار القانوني الذي يصدر في شكله النظام الداخلي، حيث أحالت كل من المادتين 16 و13 من قانوني البلدية والولاية على التوالي إلى كيفية تطبيقها عن طريق التنظيم.

تطبيقا لذلك صدر كل من المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 17 مارس 2013) والرسوم التنفيذية 13-217 المؤرخ في 18 جوان 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي أكدت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي على أن هذا الأخير يحدد القواعد المشتركة والشروط الخاصة لسير المجلس وفق أحكام القانون المتعلق بالبلدية، كما يشكل الإطار التنظيمي الذي يعمل من خلاله كل مجلس شعبي بلدي على تكييف نظامه الداخلي والمصادقة عليه عن طريق المداولة وفقا للقوانين والتنظيمات



المعمول بها ولاسيما القانون المتعلق بالبلدية والقانون العضوي الخاص بنظام الإنتخابات وأحكام هذا المرسوم.

وفي ذات السياق أكدت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 13-217 المؤرخ في 18 جوان 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ذات الأحكام وأقرت ذات المبادئ.

تضمن هذين المرسومين 45 مادة موزعة عبر نفس التقسيم والتبويب. تناولت الإجراءات التحضيرية لإنعقاد الدورات، وتنظيم المداولات، وكيفية تسيير رئاسة المجلس ودوراته، وضبط المناقشات، وإجراءات التصويت، وقواعد الانضباط وكيفية تشكيل اللجان وسيرها مما يجعله أداة تقنية لسير المجالس المنتخبة.

تظهر القراءة التحليلية لأحكام هذه المواد التي تضمنها هذين المرسومين أنها لا تعدو أن تكون مجرد إستنساخ لذات الأحكام المدرجة في قانوني الولاية والبلدية.

وإن كان مقصد المشرع يتجلى في توحيد الأنظمة الداخلية للمجالس المحلية المنتخبة وضبطها وتقليص التباينات بينها بما يضمن توحيد نمط التسيير وتحقيق الانسجام في أداء مهامها (بوضياف، 2020، ص 142) إلا أنّ هذا المقصد شكل تناقضا صارخا مع المكتسبات القانونية التي حظيت بها هذه المجالس، حيث أنه ورغم منحها الحرية في إعداد نظامها الداخلي، نجد أنّ ذات المواد قيدت النظام الداخلي بنظام داخلي نموذجي يحدد عن طريق التنظيم، أي عن طريق مرسوم تنفيذي.

يشكل المرسوم التنفيذي من حيث قيمته المعيارية إطارا هشا ضمن تدرج القواعد القانونية ويندرج ضمن اختصاص السلطة التنظيمية التي يضطلع بها رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة (سليمة، 2010، ص 50). وعليه فإنه يعتبر بمثابة الأداة القانونية اللازمة لسيرورة النشاط الحكومي (أحسن، 2006، ص 432).

أمام هذه المعطيات يتضح أن إسناد إعداد النظام الداخلي للمرسوم التنفيذي يشكل تدخلا واضحا من طرف السلطة التنفيذية في مجال ضبط سير

المجالس المحلية المنتخبة وانتقاصا من استقلاليتها واضعافا لمكانتها، بل ويعد تناقضا مع الطبيعة القانونية لهذه المجالس ومع الضمانات التي أقرّها كل من قانون البلدية والولاية الذين كرسا مبدأ حرية المجالس في إعداد نظامها الداخلي باعتبارها تعبيرا عن استقلاليتها في تسيير شؤونها، الأمر الذي يجعله لا ينسجم مع المجال الذي تدار به هذه المجالس المتمثل في التشريع الذي يعتبر الأداة الأكثر ديموقراطية (المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 والمادة الأولى من قانون الولاية 07-12) وعليه يفترض أن يستبعد المرسوم التنفيذي من مجال النظام الداخلي.

خاتمة:

انصبت هذه الدراسة على إبراز القيمة القانونية للنظام الداخلي للمجالس المحلية المنتخبة، والتي تم التوصل فيها إلى أنّ منح الأحقية لهذه الأخيرة في إعداد نظامها الداخلي يعكس استقلاليتها في تسيير شؤونها العمومية، بإعتبارها مرتكز النهوض برشادة الحكم، والتنمية المحلية، حيث جاء الاعتراف التشريعي بحريتها في وضع نظامها الداخلي بما يتناسب والمكتسبات القانونية التي كفلتها النصوص القانونية النازمة لها.

إلا أنّ هذه الأحقية لم ترد على طلائعها، إذ نجدها سرعان ما تتعثر بضرورة إخضاع هذا النظام للمصادقة عليه من طرف الوالي، مما يقلل من فعالية الإستقلالية التي أراد المشرع تكريسها لها، حيث تُعبّر هذه المصادقة عن وجود وصاية مشدّدة تمنح الوالي سلطة إلغاء أو تعطيل أو تعديل مضمون النظام الداخلي، الأمر الذي يحد من حرية المجالس المحلية المنتخبة في تنظيم شؤونها العمومية، ولم يصل القيد عند مرحلة المصادقة عليه من طرف الوالي فحسب، بل ألزمت النصوص القانونية- وقصد إعتقاد نظام داخلي موحد-إصدار هذا الأخير في شكل نظام داخلي نموذجي أي بموجب مرسوم تنفيذي الذي يعبر عن نص تنظيمي صادر عن السلطة التنفيذية وهو ما يتعارض مع الطبيعة القانونية لهذه المجالس



التي أكدت النصوص القانونية استقلاليتها وجعلها تتحول إلى هيئات مقيدة بخيارات السلطة الوصية.

وبهذا يتضح أن النصوص القانونية جاءت متضاربة بين الاعتراف القانوني بإستقلالية المجالس المحلية المنتخبة ومنحها الأحقية في إعداد نظامها الداخلي وبين فرض قيود تحد من هذه الإستقلالية وعليه تبدو الضرورة ملحة لإعادة النظر في الإطار القانوني المحدد للنظام الداخلي بما يسمح للمجالس المحلية المنتخبة بـ:

- إعداد نظامها الداخلي دون اخضاعه لمصادقة الوالي.
- إلغاء شرط النظام الداخلي النموذجي المتمثل في المرسوم التنفيذي وإسناد تنظيمه بنص تشريعي صادر عن البرلمان لا نص تنظيمي صادر عن السلطة التنفيذية لضمان إستقلالية حقيقية تساهم في تعزيز الديمقراطية المحلية.

الهوامش

1. إلياس، س. (2021). الأنظمة الداخلية للهيئات في النظام القانوني الجزائري (أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1). ص 162.
2. قانون رقم 90-08 مؤرخ في 7 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، المواد 14-23.
3. مرسوم رئاسي رقم 2000-372 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة، الجريدة الرسمية عدد 71، المادة 2.
4. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، المادة 16.
5. القانون رقم 11-10، المرجع السابق، المواد 16-30.
6. انظر تفصيل ذلك في المطلب الثالث من المبحث الثاني من هذه الدراسة.
7. قانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 أفريل 1990 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 15.
8. فريجات، إ. (2019). نظام الولاية في القانون الإداري الجزائري. مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، 2(2)، المركز الجامعي بركة، ص 137.
9. القانون رقم 90-09، المرجع السابق، المادة 10.

10. يلاحظ أن هذه المواد لم تتضمن إشارة إلى شكل موحد للنظام الداخلي، مما يكرس السلطة التقديرية للمجلس في تحديد قواعد سيره.
11. القانون رقم 90-09، المرجع السابق، المادة 13.
12. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، المواد 12-37، و51-57.
13. الحمزي، ح. ب. ي. أ. (د.ت). نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن: دراسة مقارنة بين القانون اليمني والجزائري (أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1). ص 26.
14. النجار، ع. (1995). الدستور والإدارة المحلية: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية. ص 117. (نقلاً عن مورييس هوريو).
15. دستور 1963، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
16. مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82.
17. التعديل الدستوري 2020، المواد 16، 17، 19.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

18. النجار، علي. (1995). الدستور والإدارة المحلية: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية.

ثانياً: الأطروحات الجامعية

19. إلياس، ساسي. (2021). الأنظمة الداخلية للهيئات في النظام القانوني الجزائري (أطروحة دكتوراه). جامعة الجزائر 1.
20. الحمزي، حمود بن يحيى أحمد. (د.ت). نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن: دراسة مقارنة بين القانون اليمني والجزائري (أطروحة دكتوراه). جامعة الجزائر 1.

ثالثاً: المقالات العلمية

21. فريجات، إسماعيل. (2019). نظام الولاية في القانون الإداري الجزائري. مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المركز الجامعي بريكة، (2) 2.

رابعاً: النصوص القانونية والوثائق الرسمية

22. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (1963). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64.
23. قانون رقم 90-08 مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15.



24. قانون رقم 90-09 مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتضمن قانون الولاية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15.
25. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37.
26. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
27. مرسوم رئاسي رقم 2000-372 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71.
28. مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتضمن صدور التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.