

## السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في الجزائر.

أ. شرفي بن يوسف

المركز الجامعي عبد الله مرسلّي تيبازة

### ملخص:

تثير مسألة مشاركة الجماعات المحلية في صناعة القرار الكثير من التساؤل حول الوسائل القانونية التي منحها لها المشرع لمباشرة مهامها، وبالخصوص مسألة تمتعها بالسلطة التنظيمية والتي تسمح لها بوضع قواعد منشئة للقانون، أي تتوفر فيها شروط القاعدة القانونية. سأطرق من خلال هذا البحث إلى محاولة الكشف عن حدود الاعتراف لهذه الجماعات بسلطة التنظيم بالمفهوم الذي وضعه المؤسس الدستوري في الدستور لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ثم محاولة تقييم هذه السلطة من حيث خصائصها وميزاتها.

### الكلمات المفتاحية:

السلطة التنظيمية، الجماعات المحلية، العمومية والتجريد.

### Abstract

The question of the participation of local communities in decision-making raises a lot of questions about the legal means given by the legislator to carry out its functions, in particular the question of having the regulatory authority that allows it to establish rules establishing the law.

In this research, I will attempt to reveal the limits of recognition of these groups to the authority of organization in the sense established by the constitutional founder in the Constitution of both the President and the Prime Minister, and then try to assess this authority in terms of its characteristics and characteristics.

### مقدمة

تعكس الإدارة العامة التصورات الفلسفية السائدة في مجتمع ما خلال فترة ما، وهي تعكس مدلول الدولة بأبعاده الثلاثة المؤسسية والإيديولوجية والقانونية<sup>1</sup>.

إن تغير مفهوم الدولة قد جعل من هذه الأخيرة بحسب تعبير الفقيه الفرنسي دوجي (DUGUIT) ليست وسيلة للإكراه أو سلطة قيادية، ولكنها أصبحت واقعة<sup>2</sup>، ونظرا لتراطاتها

العميقة بالجماعات المحلية ومختلف مرافقها العمومية، فقد أصبحت الدولة في الأخير ما هي إلا مجموعة من الإدارات العمومية تتولى تنسيق جهودها من أجل تحقيق المصلحة العامة<sup>3</sup>، مع إشراك جماعاتها الإقليمية في سبيل الوصول إلى ذلك.

في الجزائر يتجسد هذا الدور من خلال المجالس المنتخبة البلدية والولائية، باعتبارها تعد مظهر من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون العمومية المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم<sup>4</sup>، ولتبيان أهمية هذا الأخير في حياة الأمم يقال أن قوة الشعوب تقاس بقوة المجالس المنتخبة، وأن هذه الأخيرة تلعب دورا فاعلا في إبراز ديمقراطية نظام إداري ما.

و إذا كانت الإدارة بصفة عامة والمجالس المحلية المنتخبة على وجه الخصوص تشكل تعبيراً حقيقياً عن سلطة الدولة، حيث تظهر هذه الأخيرة في شكل تعاون للمرافق العمومية، من خلال القيام بتأطيرها وإدارتها، مع منحها قسطاً معيناً من الحرية والاستقلالية، وهذا من شأنه التخفيف من جمود الارتباط الإداري الرئاسي، وكذا تحيين الأداء الوظيفي لها بتمكينها بجزء من السلطة يسمح لها بالاقتراب من الحقائق المحلية واتخاذ التدابير القانونية اللازمة لها<sup>5</sup>.

وتتزايد أهمية وضرة المجلس المنتخب عندما يكون بلدياً، وهذا من منطلق أن البلدية تعتبر أهم إدارية جوارية وحجر الأساس في التنظيم الإداري اللامركزي.

وبغض النظر عن توفر أركان اللامركزية الإدارية والمتمثلة أساساً في الاعتراف بوجود شؤون محلية أو مصالح متميزة، وأيضاً وجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة مع خضوع هذه الأخيرة لفكرة الوصاية، فإن فعالية الهيئات المحلية في مباشرة مهامها ذات الصلة بالتنمية المحلية وبشؤون المواطن تقتضي تمكينها من الوسائل القانونية في حدود إختصاصاتها، أي مباشرتها لبعض الصلاحيات ذات الطابع التنظيمي أخذاً في ذلك بمبدأ المبادرة.

إن هذه النتيجة تقودنا للتفكير والتساؤل: **حول مدى تمتع هذه الجماعات بالسلطة التنظيمية التي تسمح لها بخلق قواعد منشئة للقانون**، باعتبار أن هذه الأخيرة تبقى تمثل في النهاية جزءاً من السلطة التنفيذية -صاحبة الاختصاص الأصلي في مجال التمتع بالسلطة التنظيمية- وفي إطار مبدأ التدرج الرئاسي فإنه يتعين خلق تدرج موازي على المستوى التنظيمي،

من أجل تمكين هذه الوحدات الصغيرة من تطبيق النصوص التنظيمية في إطار اختصاصاتها الموضوعية؟

في سبيل معالجة هذا الموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة نحاول تقسيم هذا البحث إلى محورين وفق الخطوة التالية:

المبحث الأول: حدود الاعتراف بالسلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: غياب التأسيس الدستوري لهذه السلطة

المطلب الثاني: الاعتراف التشريعي بالسلطة التنظيمية للجماعات المحلية.

المبحث الثاني: خصوصية السلطة التنظيمية للجماعات المحلية.

المطلب الأول: أنها سلطة متميزة.

المطلب الثاني: أنها سلطة محدودة.

● وفيما يلي نقوم بتفصيل الخطوة.

المبحث الأول: حدود الاعتراف بالسلطة التنظيمية للجماعات المحلية:

إن الإدارة بصفة عامة والجماعات الإقليمية على وجه الخصوص سواء تعلق الأمر بالبلدية أو الولاية، من أجل مباشرتها للنشاط الإداري بشقيه - الضبط الإداري والمرفق العمومي - تبشر أعمالا إدارية مختلفة ومتنوعة.

وبالرجوع إلى تعريف الأعمال الإدارية على أنها "كل عمل قانوني أو مادي يصدر من عضو أو أكثر من أعضاء السلطة الإدارية أو من عامل أو أكثر من عمال هذه السلطة في مباشرتهم للوظيفة الإدارية"<sup>6</sup>، فإنه يمكننا تقسيمها إلى قسمين وهما الأعمال المادية والأعمال القانونية.

وبالنسبة للطائفة الأولى أي الأعمال المادية، فهي عبارة عن وقائع تحدث بتدخل أعضاء السلطة الإدارية، ولكنها لا تستهدف ترتيب آثار قانونية معينة، مثل الأعمال الفنية التي يقوم بها موظفو الإدارة العامة كرسم الخطط العمرانية والتصميمات المعمارية وغيرها<sup>7</sup>.

أما بالنسبة للطائفة الثانية وهي الأعمال القانونية، فيقصد بها التصرفات الصادرة عن الإدارات العمومية بمفهومها الواسع بما فيها الجماعات الإقليمية بقصد ترتيب آثار قانونية معينة عليها<sup>8</sup>.

وبدورها فإن هذه الأخيرة أي الأعمال الإدارية القانونية يقسمها فقهاء القانون الإداري إلى صنفين مستعملين في ذلك معيار تكوين العمل القانوني<sup>9</sup>، فهي تتضمن من جهة العمل الإداري الانفرادي ويطلق عليها كذلك اصطلاح القرار الإداري ومن جهة أخرى العمل الإداري الإتفاقي أو ما يسمى بالعقد الإداري.

إن كلا من القرارات والعقود الإدارية هي وسائل منحها المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية وللوالي باعتباره مسؤولا عن الولاية وممثلا للسلطة التنفيذية مباشرة صلاحتهما، وهي التي يندرج ضمنها في نفس الوقت مجال السلطة التنظيمية.

و ربما ما يعطي هذين الصنفين من الأعمال طابع التنظيم هي من وجهة نظرنا كونها أدوات قانونية تتميز في بعض الحالات بأنها تتوفر فيها شروط القاعدة القانونية ونقصد هنا بالخصوص خاصية العمومية والتجريد من خلال احتواءها أحيانا على قواعد موضوعية مبتدعة أو منشأة للقانون.

ومع ذلك فإنه ليس كل القرارات والعقود الإدارية تتوفر فيها شروط القاعدة القانونية مما يجعل تحديد نطاق الاعتراف بها مسألة في غاية الأهمية سواء على مستوى النص الدستوري أو على مستوى النص التشريعي.

### المطلب الأول: غياب التأسيس الدستوري:

يثير مصطلح السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في حد ذاته تساؤلا حقيقيا، لأنه أول ما يتبادر إلى ذهن الباحث هو البحث عن حقيقة مدى وجود هيئات محلية منافسة للسلطات الإدارية المركزية أو مكملة لها في خلق تدرج موازي على المستوى التنظيمي بحسب ما ورد في دستور 1996، وبالضبط في المادة 125 منه قبل التعديل، والتي تعطي هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية بموجب المراسيم الرئاسية والوزير الأول بموجب المراسيم التنفيذية، والتي أصبحت بعد بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 143 منه<sup>10</sup>.

وبالرجوع إلى النص الدستوري المذكور سواء قبل أو بعد التعديل، فليس هناك ما يوحي بالاعتراف من طرف المؤسس الدستوري لهذه الجماعات الإقليمية بهذه السلطة التنظيمية، بحيث تنص المادة 143 على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة

للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، حيث أن هذا النص يحصر السلطة التنظيمية للسلطات المركزية فقط، وهو بذلك لا يواكب التوجهات الدستورية الجديدة التي تعترف لهذه الهيئات المحلية صراحة بالسلطة التنظيمية، حيث ينص مثلا الفصل 140 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها"<sup>11</sup>، حيث إن هذا النص يعترف للهيئات المحلية بآلية المشاركة في خلق قواعد موضوعية.

على أنه بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أنه قد استحدثت فقرة جديدة في المادة 15 منه عندما نص على أنه "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، ففي هذه الفقرة الأخيرة تلميح وإشارة إلى آلية المشاركة في صناعة القرار دون توضيحها مما يزيد في الغموض أكثر.

ومن وجهة نظرنا فإن هذا التعديل يهدف إلى توضيح مفهوم اللامركزية بالمعنى الذي يريد المشرع الجزائري تحديده، وليس الغرض منه هو الاعتراف لهذه الهيئات بصلاحيات تنظيمية، ومبدأ المشاركة أو الديمقراطية التشاركية كما تسمى الذي إستحدثه المشرع على مستوى النص الدستوري ما هو إلا دسرة للباب الثالث من قانون البلدية 10/11، المعنون بمشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية، وهي تندرج دائما في إطار آلية تجسيد مبادئ الحكم الراشد<sup>12</sup>.

وإذا الدستور لا يعترف للجماعات المحلية بسلطة وضع قواعد قانونية تحمل طابعا تنظيميا وتتميز بكونها قواعد موضوعية عامة ومجردة، فإنه بالنسبة للنصوص القانونية الأخرى سواء بالنسبة للتشريع أو التنظيم، نلاحظ انه هناك ما يوحي بتمتع هذه الهيئات بهذه السلطة.

## المطلب الثاني: الاعتراف التشريعي بالسلطة التنظيمية للجماعات المحلية:

حقيقة إن استقراء النصوص القانونية وبالأخص قانوني البلدية والولاية، وكذا بعض النصوص التنظيمية، توحي لنا بأن المشرع الجزائري يعترف لهذه الجماعات بالسلطة التنظيمية، وبمفهوم آخر فإننا نسجل مجموعة من المظاهر القانونية التي تجعلنا نعتقد أن الجماعات المحلية تملك الوسائل التي تسمح لها بإثراء الحياة القانونية.

إن الحديث عن ممارسة هذه السلطة يعني أن كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي يملك اختصاص إصدار مجموعة من القرارات التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات، أو على عدد من الأفراد غير محددة بذواتهم، وتمتاز هذه القرارات بخصائص العمومية والتجريد والثبات النسبي، فهي وفقا لخاصية الثبات النسبي لا تستهلك موضوعاتها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على فرد معين بذاته، بل أنها تظل قابلة للتطبيق كلما استجدت وتوفرت شروط وظروف تطبيقها<sup>13</sup>.

تتجلى هذه السلطة في الاعتراف التشريعي بها في كل من قانون البلدية 10/11، وقانون الولاية 07/12، فبالنسبة لقانون البلدية نجد أن المشرع قد أعطى لرئيس المجلس الشعبي البلدي هذا الاختصاص في عدة نصوص حيث تنص المادة 96 منه على أنه " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد: الأمر بإتخاذ تدابير خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته..."، فهذا النص يوحي أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة سن التنظيمات في إطار احترام مبدأ المشروعية، وتنص المادة 99 من نفس القانون على أنه " تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر (1) من تاريخ إرسالها إلى الوالي وفي حالة الإستعجال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فورا القرار أو القرارات بعد أن يعلم بها الوالي"

وتتضح السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أكثر وضوحا من خلال المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية<sup>14</sup>، إن هذا المرسوم وإن كان يحدد يحدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، فإنه من ناحية أخرى يعترف لهذا الأخير بالسلطة التنظيمية، حيث تنص

المادة 14 منه على أنه "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي، وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة..."، وتضيف المادة 16 من نفس المرسوم على أنه "يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي، تنظيم العروض الفنية العمومية، ويسلم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع إعطائها صبغة تضمن الطمأنينة العمومية".

غير أن الاختصاص التنظيمي للجماعات المحلية يظهر أكثر بالنسبة للوالي، حيث تنص المادة 100 من قانون البلدية على أنه "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية"، في حين تشير كل من المادتين 124 و125 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية<sup>15</sup> إلى هذا الاختصاص، فتص المادة 124 على أنه "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا القانون"، وتؤكد المادة 125 على أنه "تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما، وفي الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين...".

إذا بحسب هذه النصوص فإن للوالي دور كبير في القيام بالضبط الإداري على مستوى الولاية، وقد أتاح له المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28 مايو سنة 1983 والذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام<sup>16</sup> مجالا واسعا لممارسة السلطة التنظيمية حيث تنص المادة 2 منه على أنه "...يجب على الوالي أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر حماية للأشخاص والممتلكات، سير المصالح العمومية سيرا عاديا ومنتظما، حسب سير الأعمال الاقتصادية والاجتماعية...."، وتؤكد المادة الرابعة من نفس المرسوم على أنه "...يجل الوالي عند الحاجة محل المجلس الشعبي البلدي ويتخذ أي إجراء ذي طابع تنظيمي...".

### المبحث الثاني: خصوصية السلطة التنظيمية للجماعات المحلية:

تبعاً للخصائص المحلية التي تتميز بها الجماعات المحلية فإنه يترتب عن ذلك وجود مجالات تنظيم لصيقة بهذه الخصائص وبالتالي نكون أمام سلطة تنظيمية محلية خاصة (المطلب الأول) سواء من حيث مبررات ووسائل ممارستها أو من حيث المجالات التي تندرج فيها (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: السلطة التنظيمية سلطة متميزة:

إنفق الفقه على تعريف اللامركزية بأنها الاعتراف من قبل الدولة بأشخاص اعتبارية عامة أخرى تمتلك سلطة إتخاذ القرار في اختصاصات معينة.

فالشرط الأول لوجودها يتعلق بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية التي تهم جزءاً محدداً من الإقليم الوطني، وهي تفترض وجود تضامن معين بين أبناء هذا الإقليم<sup>17</sup>.

إن توفر هذا الركن يعتبر أحد المبررات التي تستدعي تمكين الجماعات المحلية من حق إتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها بدون تدخل من الجهاز المركزي، وهو في نفس الوقت ميزة لصيقة بسلطة التنظيم من خلال مبررات وجودها أولاً ومن حيث وسائل ممارستها ثانياً.

أولاً: فمن حيث مبررات الاعتراف بها نقول أنه إذا كان يجب على الدولة أن تشرف على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم لتسيير محلياً إنطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤون إقليمهم<sup>18</sup>.

وتطبيقاً لمبدأ تقاسم الاختصاص تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة إصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والإقتصادي والتعليم العالي وغيرها، تاركة بقية المهام لتسيير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية. إن وجود مصالح محلية متميزة تفترض بالنتيجة وجود سلطة تنظيمية متميزة عن السلطة التنظيمية للسلطات المركزية.

وتعزز خصوصية السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في توجه المشرع الجزائري في تبني مبادئ جديدة في ظل التعديلين الأخيرين لكل من قانوني البلدية والولاية، وهي مبادئ أساسية لبناء الحوكمة المحلية.

وتقوم هذه المبادئ الجديدة على فرضية منح الجماعات المحلية قدرا كافيا من الحرية أكثر للمبادرة بالتنظيم.

إن أهم مبدأ جاء في قانون البلدية 10/11 هو مبدأ **التسيير الجوّاري** الذي جاء في الباب الثالث تحت عنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، وقد حاولت المادة الثانية 2 من قانون المدينة أن تعرفه بطريقة غير مباشرة حيث جاء فيها "التسيير الجوّاري الذي بموجبه يتم بحث ووضع المناهج والدعائم الرّامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو عن طريق الحركة الجموعية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها"<sup>19</sup>.

إن هذا المبدأ وإن كان يجسد الديمقراطية المحلية من ناحية، فإنه من ناحية أخرى يعتبر كحافز لرئيس المجلس الشعبي البلدي للأخذ بسلطة المبادرة، مستعملا في ذلك الوسائل القانونية المتاحة له.

إن مبدأ التسيير الجوّاري ليس المبدأ الوحيد الذي جاء في إطار إصلاح الجماعات المحلية، بل هناك مجموعة من المبادئ الجديدة والتي ورد النص عليها في المواد 2 و3 و4 من قانون 10/11، ولعل أهمها: مبدأ المواطنة، مبدأ التنمية المستدامة، مبدأ الرؤية الإستراتيجية، مبدأ **الفعالية في التسيير**، ومبدأ **الشفافية**.

يفترض أن تندرج ممارسة السلطة التنظيمية للجماعات المحلية في إطار تكريس هذه المبادئ المذكورة، وهذا ما يعطي لها مجالا يختلف عن المجال الذي يمارس فيه كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول سلطتهما التنظيمية، وفي نفس الوقت تعتبر مبررات لوجود هذه السلطة المحلية.

إن الاستقلالية الحقيقية في ممارسة السلطات اللامركزية تقتضي وجود إستقلالية وظيفية وفعالية، لذلك فإن تكريس هذه المبادئ الجديدة يندرج في هذا الإطار.

وعليه يمكن القول أن وجود شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية وكذا إستقلالية الجماعات المحلية، بالإضافة إلى تبني المبادئ الجديدة للحكم الراشد على المستوى المحلي كلها تعتبر مبررات لتمكين الجماعات المحلية من سلطة وضع قواعد موضوعية عامة ومجردة، وإثراء الحياة القانونية، ولكن دائما في إطار إحترام مبدأ المشروعية.

**ثانيا: من حيث وسائل ممارستها:** فبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن رئيس الجمهورية مسؤول عن القيام بالسلطة والوظيفة التنظيمية في النظام الإداري الجزائري، باعتباره يمثل هرم السلطة التنفيذية، فهو المختص بإنشاء وخلق الأجهزة والمؤسسات والمرافق العمومية والوحدات الإدارية المركزية في الدولة وتحديد إختصاصاتها وعلاقاتها القانونية المختلفة<sup>20</sup>.

وبممارسة رئيس الجمهورية هذه السلطة بموجب المراسيم الرئاسية، وما يقال عن رئيس الجمهورية يقال عن الوزير الأول بالنسبة للسلطة التنظيمية التي يمارسها هذا الأخير بموجب المراسيم التنفيذية، ولو أن صلاحيات هذا الأخير تقلصت بصفة معتبرة منذ التعديل الدستوري لسنة 2008<sup>21</sup>.

وإذا كانت ممارسة السلطة التنظيمية مركزيا تتم بموجب المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية، فإن القرارات الإدارية تعتبر أهم وسيلة لممارسة السلطة التنظيمية محليا، بالإضافة إلى العقود الإدارية.

\* **القرارات الإدارية:** تعرف محكمة القضاء الإداري المصرية القرارات الإدارية على أنها "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة"<sup>22</sup>.

وإذا كانت القرارات الإدارية هي وسيلة مباشرة لجميع أعمال السلطات المحلية بصفة عامة، فإنه بصفة أخص هي المجال الخصب لممارسة السلطة التنظيمية، فجميع الأعمال القانونية التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي تكون في شكل قرارات، والأمثلة عديدة في ذلك، فمثلا لوائح المحافظة على الصحة العمومية نجد القرار 1520 المؤرخ في 19 جويلية 1999 الصادر عن والي ولاية سطيف، يتضمن منع سقي الأراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية<sup>23</sup>، وكذلك القرار رقم 49/97 المؤرخ في 30 مارس 1997، الصادر عن المكلف بتسيير المندوبية التنفيذية البلدية لبلدية باتنة المتضمن إلزامية طلاء وتزيين واجهات البنايات والسكنات العمومية والخاصة الكائنة بالحيط العمراني لمدينة باتنة<sup>24</sup>، فهذه القرارات عند دراستها بتمعن نجد أنها تحتوي

على خصائص القاعدة القانونية فهي من جهة قواعد موضوعية ومن جهة أخرى قواعد عامة ومجردة، بالإضافة إلى كونها تظل قابلة للتطبيق كلما إستجدت وتوفرت شروط وظروف تطبيقها. وإذا كانت القرارات الإدارية تعتبر وسيلة لممارسة السلطة التنظيمية بل أنها تحتل الصدارة بالنسبة للجماعات المحلية، فما هو الأمر بالنسبة للعقود الإدارية بإعتبار أن العقد الإداري هو أيضا من وسائل تحقيق النشاط الإداري.

\* **العقود الإدارية:** بحسب ما إستقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي فإن "العقد الإداري هو كل إتفاق يبرمه أحد الأشخاص المعنوية العامة بغرض تسيير مرفق عام، على أن يظهر في الإتفاق نية الشخص المعنوي العام في الأخذ بوسائل وأحكام القانون العام، إما بتضمين الإتفاق شروطا غير مؤلوفة في عقود القانون الخاص - أو بالسماح للمتعاقد معها- وهو أحد أشخاص القانون الخاص بالاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام<sup>25</sup>.

ورغم بعض الاتجاهات الفقهية التي تعتقد بأن العقود الإدارية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تغفل طابعها التنظيمي ودورها التاطيري وذلك بكونها استطاعت أن تنتحل بعض خصائص القرارات الإدارية، وأن تجعل من نفسها معايير قانونية لا يمكن الاستهانة بها في مجال عقلنة المنظومة الإدارية، إلا أنه من وجهة نظرنا ليس هناك في قوانين الجماعات المحلية ما يوحي بتمكينها من هذه السلطة في إطار نظرية العقد الإداري، قد يكون هذا الرأي صحيحا إذا اتخذناه كقاعدة عامة بالنسبة لعمل الإدارة ككل، وخاصة النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية ومع هذا يبقى هذا الكلام نسبيا بالنسبة للبلدية والولاية.

### المطلب الثاني: السلطة التنظيمية سلطة محدودة:

نقصد هنا بمحدودية السلطة التنظيمية للجماعات المحلية مقارنة مع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول، فإذا كانت كل من المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية تحتل مجالا واسعا منذ الدستور الفرنسي لسنة 1958، فإن الأمر على عكس ذلك بالنسبة لممارسة الجماعات المحلية لسلطة التنظيم.

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية سواء في ظل دستور 1989 في المادة 116 منه أو في ظل دستور 1996 قبل التعديل في المادة 125 منه وبعد التعديل في المادة 143، فإنها تعطي لرئيس الجمهورية والوزير الأول ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

ويبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبني الإتجاه الحديث في تحديد السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق تحديد وحصر الموضوعات والمسائل الداخلة في مجال القانون، وخارج هذا المجال يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة، بحيث يتبنى مجال إختصاص مغلق بالنسبة للتشريع<sup>1</sup> ومجال إختصاص مفتوح بالنسبة للتنظيم، وإذا كان هذا هو الوضع بالنسبة للسلطة التنظيمية مركزيا فما هو الوضع بالنسبة للسلطة التنظيمية محليا؟

إن المشكل المطروح هنا هو أنه لا يمكن تعميم الطابع التنظيمي على جل التدابير الإدارية، بسبب تفاوت قوتها المؤطرة وامتدادها الموضوعي، لهذا يقتصر العمل التنظيمي على صنف واحد فقط من التدابير الإدارية والتي تعتبر كمصادر مادية للقانون وهي القرارات الإدارية التنظيمية، والتي تتوفر فيها خصائص ومعايير القاعدة القانونية كاملة.

أما بالنسبة لبقية الأعمال الأخرى فهي تفتقر لصفة التنظيم وتتصل إما بالنشاط الداخلي للإدارة أو أنها مجرد قرارات إدارية غير منشئة للقواعد القانونية.

وما يزيد من محدودية السلطة التنظيمية هي مجالات ممارستها، فالملاحظ من خلال النصوص التي تطرقنا إليها في المبحث السابق أنها كلها تندرج في إطار ممارسة الضبط الإداري فقط ويمارسها كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بصفتهم ممثلين للدولة، وليس كممثلين للولاية أو البلدية.

وبالرجوع إلى التعاريف الفقهية للضبط الإداري على أنها "شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام"<sup>27</sup>، فإن هذا يعطي للسلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات المحلية مفهوما سلبيا، ويجعل منها أداة لقمع الحريات وبالتالي تفقد قيمتها القانونية مقارنة بالسلطة التنظيمية للسلطات المركزية، وهذا ما من شأنه أن يجعلها سلطة تنظيمية محدودة وسلبية رغم وجود شؤون محلية متميزة نفترض العكس.

## الخاتمة:

إذا كان الدستور قد تجاهل الاختصاص التنظيمي للجماعات المحلية، فإنه على مستوى النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية هناك عدة مظاهر ودلائل قانونية تدل على الإعتراف لهذه الوحدات بسلطة إنشاء قواعد قانونية عامة ومجردة. وتمثل القرارات الإدارية الوسيلة القانونية التي يباشر بها كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة التنظيمية.

غير أن الملاحظة التي سجلناها عند تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمجال التنظيم المحلي هي الطبيعة المتميزة بها سواء من حيث مبررات وجودها أو من حيث وسائل مباشرتها، بالإضافة إلى احتكارها في مجال الضبط الإداري فقط مما يحد من قيمتها، ويعطي لها تصورا سلبيا.

## قائمة الهوامش والإحالات والمراجع:

- <sup>1</sup> راجحي أحسن' مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2005/2006، ص 473.
- أنظر كذلك محمد الأمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال مولاي، ورحال بن أعمار، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 01.
- <sup>2</sup> راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في الجزائر، المرجع السابق، ص 473.
- <sup>3</sup> د محمد طعامنة، أثر وحدات التطوير الإداري في المناخ التنظيمي السائد في القطاع العام في الأردن، المجلد 23، العدد الثاني، الأردن، جويلية 1996، ص 104-105.
- <sup>4</sup> د عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2012، ص 89.
- <sup>5</sup> بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقها في الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص 180.
- <sup>6</sup> محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، 1973، ص 666.
- <sup>7</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 465.
- <sup>8</sup> راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في الجزائر، المرجع السابق، ص 475.
- <sup>9</sup> Jean Rivero, droit administratif, 9eme éd, DALLOZ, paris, 1980, p 92.
- André Delaubadere, droit administratif, 11eme éd, LGDG, paris, 1978, p 197.
- <sup>10</sup> أنظر القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، ل 7 مارس 2016، المتضمن المبادرة بمشروع تعديل الدستور، والذي جاء من رئيس الجمهورية دون عرضه على الإستفتاء الشعبي طبقا للمادة 176 من

الدستور وهذا بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، رأي رقم 16/01، ر.ت.د.م.د/ مؤرخ في 28 يناير سنة 2016، ج.ر. 06 ل 3 فبراير 2016، ومصادقة البرلمان بغرفتيه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 46/16، المؤرخ في 30 يناير 2016، ج.ر.ل 6 فبراير 2016.

<sup>11</sup> أنظر الدستور المغربي لسنة 2011، الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1191/1، المؤرخ في 29 جويلية 2011، مع قرار المجلس الدستوري، رقم 815/2011، بتاريخ 14 يوليو المعلن لنتائج استفتاء الفاتح يوليو 2011.

<sup>12</sup> أنظر المواد، 11 وما بعدها من قانون البلدية 10/11، الجريدة الرسمية، العدد 37، مؤرخة في 2011/07/30.

<sup>13</sup> راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في الجزائر، مرجع سابق، ص 495.

<sup>14</sup> الجريدة الرسمية، العدد 41، مؤرخة في 12 أكتوبر 1981، ص 1425.

<sup>15</sup> الجريدة الرسمية، العدد 12، مؤرخة في 2012/02/29.

<sup>16</sup> الجريدة الرسمية، العدد 22، مؤرخة في 31 مايو 1983، ص 1541.

<sup>17</sup> دخينيسة أحمد، ملخص في القانون الإداري، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثانية ليسانس، 2010/2009، ص 24.

<sup>18</sup> د عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، طبعة 2012، ص 33.

<sup>19</sup> القانون 06/06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، مؤرخة في 12 مارس 2006.

<sup>20</sup> د.عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008، ص 218.

<sup>21</sup> أنظر القانون رقم 19/08، المتضمن التعديل الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 63، بتاريخ 15 نوفمبر 2008.

<sup>22</sup> حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 06 جانفي 1954، أنظر في ذلك د عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة مقارنة، الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 452.

<sup>23</sup> ذكره ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، 2010، ص 171.

<sup>24</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع، ص 171.

<sup>25</sup> د محمد الشافعي أبو راس، العقود الإدارية، بدون طبعة أو تاريخ نشر، ص 17.

<sup>26</sup> أنظر المواد 115 من دستور 1989، والمادة 122 من دستور 1996، و 140 بعد التعديل الدستوري 60 مارس ل 2016.

<sup>27</sup> A.Delaubadere, traité de droit administratif, op.cit., p 629.